



Intern kontroll i investeringsprojekt Nr 7, 2014

**Projektrapport från
Stadsrevisionen**

Dnr 3.1.3-129/2014

Den kommunala revisionen är fullmäktiges kontrollinstrument för att granska den verksamhet som bedrivs i nämnder och bolagsstyrelser. Stadsrevisionen i Stockholm granskar nämnders och styrelserns ansvarstagande för att genomföra verksamheten enligt fullmäktiges uppdrag. Stadsrevisionen omfattar både de förtroendevalda revisorerna och revisionskontoret.

I ”årsrapporter” för nämnder och ”granskningspromemorior” för styrelser sammanfattar Stadsrevisionen det gångna årets synpunkter på verksamheten. Fördjupade granskningar som sker under året kan också publiceras som projektrapporter.

Publikationerna finns på Stadsrevisionens hemsida. De kan också beställas från revisionskontoret.

Till
Kommunstyrelsen
Exploateringsnämnden
Trafiknämnden

Intern kontroll i investeringsprojekt

Revisorsgrupp 1 har den 21 oktober 2014 behandlat bifogade revisionsrapport (nr 7/2014).

Granskningen visar att både exploateringsnämnden och trafiknämnden bör förbättra sin styrning och kontroll vad gäller uppföljning av investeringsprojekt. Det gäller framför allt uppföljning av byggledarnas arbete, kontrollmätningar av leveranser, dokumentation av projekt samt erfarenhetsutbyte.

Vi hänvisar i övrigt till rapporten och överlämnar den till exploateringsnämnden och trafiknämnden för yttrande. Yttrandet ska ha inkommit till Revisorsgrupp 1 senast den 14 januari 2015. Rapporten överlämnas också till kommunstyrelsen för kännedom.

På revisorernas vägnar

Bengt Akalla
Ordförande

Stefan Rydberg
Sekreterare

Sammanfattning

Syftet med denna granskning är att bedöma om exploateringsnämnden och trafiknämnden har en god styrning och kontroll vad gäller investeringsprojekt. Granskningen är inriktad mot projektstyrning och avtalsuppföljning.

Sammanfattningsvis bedömer vi att exploateringsnämnden och trafiknämnden bör förbättra sin styrning och kontroll vad gäller uppföljning av investeringsprojekt. Det gäller framför allt uppföljning av byggledarnas arbete, kontrollmätningar av leveranser, dokumentation av projekt samt erfarenhetsutbyte för förbättring.

Det finns aktuella regelverk och rutiner för styrning och uppföljning av investeringsprojekt framtagna både centralt och på nämnderna. Gällande styrdokument ställer inga krav på att projektledarna ska följa upp byggledarnas arbete. Uppdraget till konsulterna bygger på förtroende. Genom arbetsbeskrivning för byggledare styrs vad byggledaren förväntas ta ansvar för. Vi anser att det finns brister i uppföljningen av byggledarnas arbete.

De administrativa föreskrifterna som används vid upphandling möjliggör uppföljning av avtal av både intern och extern kontrollant. Systematiska kontroller av att avtalen efterlevs och att levererat material och mängder stämmer mot fakturering genomförs dock sällan eller aldrig av projektledaren eller annan kontrollant. Risken med att det genomförs få kontroller är att staden inte har vetskap om det förekommer avvikelser i förhållande till avtalen.

Rutiner för hantering vid avtalsbrott finns på båda kontoren men de skiljer sig åt. Vid exploateringskontoret har man rutiner för att fånga problem tidigt för att lösa dem i samförstånd. Trafikkontoret har valt att säga upp entreprenadavtal med entreprenörer som inte levererar enligt avtal trots påtryckning. Det är dock ovanligt att förhandlingar leder till hävning.

Vi anser att projektledarna ska tillse att all nödvändig dokumentation finns samlad under projekttiden samt inför arkivering. Risk finns annars att fel beslut tas, om något allvarligt händer med anläggningen i ett senare skede, om väsentlig dokumentation saknas. Det är av vikt att projektdeltagarnas erfarenheter tas tillvara när projekten avslutas och att slutredovisning sker i anslutning till projektavslut.

Innehåll

Inledning	1
Bakgrund	1
Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	1
Revisionskriterier	1
Metod	2
Styrdokument	2
<i>Centrala styrdokument</i>	2
<i>Exploaterings- och trafikkontorets gemensamma dokument</i>	3
<i>Projektprocessen</i>	4
Granskningens resultat	5
Iakttagelser	5
<i>Exploateringsnämnden</i>	5
<i>Trafiknämnden</i>	9
<i>Rutiner för avtalsbrott</i>	14
<i>Arkivering</i>	15
<i>Sammanfattande iakttagelser</i>	15
Bedömning, slutsats och rekommendationer	17
Bilaga 1 Intervjuförteckning	19

Inledning

Bakgrund

Staden genomför många stora investeringsprojekt inom områden som berör infrastruktur och stadsplanering. I projekten måste det finnas styrning och kontroll med en tydlig ansvarsfördelning för att säkerställa att staden får den kvalitet och funktion som staden beställt och betalar för. Dessutom är det viktigt att projekten hålls inom beslutade tids- och kostnadsramar. Ingångna avtal ska innehålla villkor gällande konsekvenser och tillvägagångssätt om leverantören inte uppfyller kraven på kvalitet och/eller tidshållning. Risk finns att projekten inte följs upp i den grad så att stadens beställare kan känna sig trygga och säkra på att entreprenörer och byggledande konsulter levererar enligt gällande avtal.

Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Syftet med granskningen är att bedöma om granskade nämnder har en god styrning och kontroll vad gäller investeringsprojekt.

Följande revisionsfrågor ska besvaras:

- Vilka regelverk och rutiner finns inom nämnden när det gäller styrning och uppföljning av investeringsprojekt?
- Omfattar tecknade avtal former för uppföljning samt hantering av avvikelser i förhållande till avtalade villkor och leverans.
- Hur säkerställs att leverans överensstämmer med beställning enligt avtal?
- Finns rutiner för hantering vid avtalsbrott?

Granskningen omfattar exploateringsnämnden och trafiknämnden. Fyra avslutade investeringsprojekt har granskats inom utvalda nämnder.

Revisionskriterier

Revisionskriterier är de bedömningsgrunder som revisionen utgår ifrån vid analys och bedömning. Följande revisionskriterier har tillämpats.

- Regler för ekonomisk förvaltning med tillhörande tillämpningsanvisningar, 6 kap
- Stockholms stads upphandlingspolicy (KF 2014-02-17)
- Systemstöd för Stora InvesteringsProjekt (SSIP)

- Anvisningar för beslut, styrning och uppföljning av investeringar och andra stora projekt, framtagna av stadsledningskontoret

Metod

Granskningen har genomförts genom studier av styrdokument m.m. samt intervjuer med berörda medarbetare. Verifiering har skett genom att granska fyra investeringsprojekt, två per nämnd, som avslutats/slutredovisats från och med juli 2013. Granskning har skett av projektdokumentation.

Granskningen är genomförd av Åsa Hjortsberg Sandgren och Örjan Palmqvist.

Styrdokument

Centrala styrdokument

Anvisningar för beslut, styrning och uppföljning av investeringar och andra stora projekt

Anvisningarna är tillämpningsanvisningar utfärdade av stadsledningskontoret utifrån beslutade Regler för ekonomisk förvaltning. Vad gäller uppföljning ska nämnden kontinuerligt följa upp samtliga investeringar och om risk för avvikelser föreligger ska åtgärder föreslås. I tertialrapporter och verksamhetsberättelser ska nämnden lämna uppföljning av investeringsplanen. I samband med att ett projekt är näst intill färdigställt (cirka 85-90 % av investeringsutgifterna är upparbetade) ska förvaltningen upprätta och överlämna en slutredovisning till nämnden. Slutredovisningen ska innehålla en avstämning av utfall jämfört med genomförandebeslut avseende ekonomi, tidplan och investeringsfunktion. Dessutom ska redovisning ske om avvikelser skett, vilka orsakerna är och vilka lärdomar organisationen kan dra utifrån gjorda erfarenheter.

Systemstöd för stora investeringsprojekt, SSIP

Kommunfullmäktige har beslutat att investerande nämnder och bolag från och med den 1 januari 2010 ska använda en gemensam projektstyrningsmetod, SSIP. Den ska numer användas i alla investeringsprojekt där investeringsutgifterna bedöms överstiga 50 mnkr, men från starten gällde SSIP endast projekt över 300 mnkr. Projektstyrningsmetoden är uppdelat i fem faser och sju områden. För varje fas beskriver metodiken de aktiviteter som ska utföras relaterat till de olika områdena; mål & syfte, organisation, tidplan, ekonomi, risk & kvalitet, kommunikation och rapportering. Syftet med projektstyrningsmetoden är att säkerställa att aktiviteter utförs

inom samtliga områden samt att förenkla utförandet av aktiviteterna. Ett antal tillhörande mallar för dokumentation av aktiviteterna har tagits fram för att underlätta projektarbetet.

Stockholms stads upphandlingspolicy

Stadens policy har reviderats och beslutades i kommunfullmäktige februari 2014. Policyn slår fast att ansvar för upphandling och därav träffade avtal ligger hos den upphandlade nämnden eller bolaget. Nämnden har ansvar för att tillräcklig kompetens upprätthålls och ska ha en samordnare i upphandlingsfrågor. Ansvaret innebär en aktiv avtalsförvaltning där det ingår att följa upp och vidta åtgärder för att upprätthålla lojalitet mot det tecknade avtalet.

Exploaterings- och trafikkontorets gemensamma dokument

Nedan redovisas gemensamma styrdokument och anvisningar för de båda kontoren.

Upphandlingshandboken

Upphandlingshandboken har upprättats som ett hjälpmedel till medarbetarna för att kunna uppfylla gällande lagar och principer. Handboken är tänkt att fungera som ett kortare uppslagsverk men kanske främst som en praktisk vägledning, från ax till limpa, vid upphandling. Handboken finns tillgänglig på intranätet.

Administrativa föreskrifter (AF)

Exploateringskontoret och trafikkontoret utgår ifrån en gemensam mall vid upphandling av entreprenader, administrativa föreskrifter. Dessa föreskrifter utgår från gällande regler i AB04, Allmänna Bestämmelser för upphandling och avtal avseende entreprenader. De administrativa föreskrifterna är ett tillägg till det som regleras i ABO4. Anpassning sker till respektive projekts förutsättningar.

I de administrativa föreskrifterna regleras bl.a:

- Hantering av ÄTA-arbeten (ändring/tillägg/avgående)
T.ex. om uppmätning erfordras ska beställaren eller dennes byggledare erbjudas möjlighet att delta.
- Rätten till kontroll och provning
- Uppmätning
Vid mätning som berör reglerbara arbeten ska entreprenören till beställaren anmäla när arbetet ska utföras. All mätning och all redovisning härav ska utföras så att jämförelse med på ritningar redovisade mängder kan ske.
- Viten
- Ersättning för utfört arbete inklusive ÄTA-arbeten

- Betalning, enligt betalningsplan
- Besiktningar
- Hävning av avtal
- Tvistelösning

Projektprocessen

Projektprocessen delas in i fyra skeden vilka presenteras kortfattat nedan. Processen beskrivs i projekthandboken.

Programskede

Syftet med programskedet är att få fram ett genomarbetat förslag som ger möjlighet att göra en trovärdig kalkyl.

Programskedet består av en utredningsfas och en förslagsfas. I utredningsfasen tas underlag till ett inriktningsbeslut fram. Därefter börjar förslagsfasen där en fördjupad bearbetning av förslaget och framtagande av underlag för ett genomförandebeslut sker. Underlaget ska beskriva en genomförbar och förankrad lösning samt redovisa en periodiserad budget. Inför övergång till projekteringsskedet ska en checklista för programskedet fyllas i. Projektpärm med ifyllt projekt-PM samt alla nödvändiga handlingar från programskedet ska finnas hos den som driver projektet vidare.

Projekteringsskedet

Syftet med projekteringsskedet är att få fram ett komplett underlag, en bygghandling med ritningar och beskrivningar, som entreprenören ska bygga enligt i entreprenadskedet.

I projekteringsskedet utarbetas också ett förfrågningsunderlag som baseras på bygghandlingen. En anbudskalkyl tas fram för att ge en uppfattning om på vilken prisnivå entreprenörernas anbud bör hamna. Inför entreprenadskedet ska checklista för projekteringskedet fyllas i och stämmas av.

Entreprenadskedet

I entreprenadskedet genomförs det som tidigare har planerats och projekterats. Detta förutsätter att ett genomförandebeslut finns. Skedet startar med upphandling av en entreprenad enligt förfrågningsunderlaget, och pågår till och med slutbesiktningen av de utförda arbetena.

Projektavslut

Vid avslutning av ett projekt ska ett uppföljningsmöte hållas för erfarenhetsåterföring. Syftet är att fånga upp de fel och brister som

projektet har haft, men även att fånga upp det som har fungerat bra. Alla parter ska få möjlighet att beskriva hur de upplevt projektet.

En slutredovisning ska också skrivas som redogör för om mål och syfte uppfyllts, kommentarer till det ekonomiska utfallet, utvärdering av tidsplanen samt hur projektet påverkar framtida driftkostnaderna.

När projektets garantitid löpt ut ska projektpärmen och projekthandlingarna arkiveras.

Granskningens resultat

Iakttagelser

Nedan redovisas våra iakttagelser från granskningen.

Exploateringsnämnden

Arbetssätt och anvisningar

Exploateringsnämnden utgår från stadsledningskontorets anvisningar för beslut, styrning och uppföljning av investeringar men har även lagt till egna specifika tillämpningar i dokumentet. Till anvisningarna har nämnden även utarbetat en lathund för beslut om investeringar.

På exploateringskontoret pågår en kartläggning av kontorets stödprocesser. Avsikten är att få en process som är enhetlig, strukturerad, enkel och tydlig, både internt och mot externa parter. Tanken är att processen ska införas hösten 2015.

Exploateringskontoret och trafikkontoret genomför även gemensamma utbildningsinsatser av projektledarna samt samarbetar med konsultföretagen genom workshops för att förbättra kompetensen och utveckla rollerna.

Hävning vid avtalsbrott

Inom exploateringskontoret är det ovanligt att problem med entreprenörer leder till hävning av avtalet. Enligt kontorets rutin ska projektledarna ta kontakt med upphandlingsenheten vid minsta problem för att stävja eventuella problem tidigt. Om situationen blir allvarig träffar projektledare och upphandlare entreprenören för att reda ut oklarheter. Om juridisk kompetens behövs anlitas stadens jurister.

Granskning av projekt

Nedan redovisas iakttagelser för de två projekt som granskats på exploateringsnämnden. Granskningen har inriktats på projektorganisation, upphandling, avtalsuppföljning och hantering vid avtalsbrott.

Projekt 1 Ombyggnad av delar av Båtbyggargatan och Vävar Johans Gata i Hammarby Sjöstad

Den södra delen av Båtbyggargatan och Vävar Johans gata i Hammarby Sjöstad anlades under åren 2000-2001. Ledningarna i gatorna förlades i ett betongtråg som vilade på en lättfyllning av cellplast. Några år senare konstaterades sättningar på upptill 50 cm på ledningarna, varför åtgärder behövde vidtas omgående för att åtgärda detta.

Genomförandebeslut

Exploateringsnämnden beslutade i ett genomförandebeslut 2010-10-28 att genomföra en ombyggnad av delar av Båtbyggargatan och Vävar Johans gata genom att förstärka gatorna med påldäck, dvs. betongdäck som är pålade till fast botten. Arbetet planerades att starta i november 2010 och vara avslutat i december 2011. De totala utgifterna budgeterades till 122 mnkr.

Upphandling

Då ombyggnaden brådskade valde exploateringskontoret att genomföra en förhandlingsupphandling utan föregående annonsering. Två entreprenörer tillfrågades. Projektledaren var ansvarig för upphandlingen som genomfördes med hjälp av en upphandlingskonsult.

Projektorganisation

Projektet leddes av en projektledare från avdelningen för stora projekt eftersom koppling fanns till Hammarby Sjöstad. Projektgruppen bestod därtill av en upphandlad byggledare samt ett antal upphandlade konsulter såsom en biträdande byggledare som fungerade som bollplank m.m., en projektingenjör, en upphandlare och en arbetsmiljöansvarig. Inom projektet fanns även en kommunikationsansvarig eftersom störningarna för de boende var omfattande.

Inom projektet hölls byggmöten var 14:e dag. Dessa möten är dokumenterade. Vid mötena representerade byggledaren staden. Därtill hölls separata ekonomimöten. Möten för berörda fastighetsägare hölls under projektets gång.

Projektdokumentationen finns i projektpärmar som sparats hos både projektledaren och byggledaren. En del material finns även sparad

digitalt. Relationshandlingar är upprättade och överlämnade till trafikkontoret för arkivering.

Uppföljning

Enligt avtalet genomfördes arbetet på löpande räkning. Entreprenören fick ett förskott på 8 mnkr. Resterande belopp betalades månadsvis i efterskott. Totalt har betalplanen omfattat 24 lyft mellan november 2010 och oktober 2012. Entreprenören skickade kopior på fakturorna till bygglidaren som kontrollerade dessa och de bifogade underlagen. Fakturorna har behandlats vid ekonomimötena som genomfördes varje månad. Fysiska besök på arbetsplatsen har, enligt uppgift, genomförts löpande av bygglidaren men även projektledaren har gjort platsbesök ibland.

Inför avrapportering till tertialrapporter och bokslut hade projektledaren avstämningsmöten med bygglidaren. Vid dessa genomgångar gicks både upparbetade kostnader och prognostiserat utfall igenom.

Av slutredovisningen, som godkändes av nämnden 2013-11-14, framgår att totalkostnaden efter avslutat projekt blev 131 mnkr. Budgeten för projektet uppgick till 122 mnkr. Avvikelsen på 9 mnkr anges i huvudsak bero på att vintern 2010/2011 var ovanligt kall vilket medförde extrakostnader för att tina upp mark och utrustning. Vidare underskattade kontoret mängden armering som behövdes för projektet samt att arbetet med att förankra fjärrvärmeledningarna var mer komplicerat än förväntat. Problemen försenade även tidplanen. Enligt gällande tidplan skulle arbetet vara klart i december 2011. Samtliga arbeten var dock klara först vid halvårsskiftet 2012.

Slutredovisningen innehåller även en beskrivning av de riskfaktorer som gällt under projekttiden. De riskfaktorer som berördes var bl.a. att stora ledningar som varit i drift under projektets gång måste hanteras. Dessutom framgår exploateringskontorets erfarenheter av den metod med lättfyllning som användes för att avlasta marken av gatorna i Hammarby Sjöstad. Denna metod används numera inte av exploateringskontoret som grundläggningsmetod i projekt med liknande förutsättningar.

Projekt 2 Brovakten, anläggning av Brovaktarparken m.m.

I samband med exploatering av bostadsområdet vid Brovakten har exploateringskontoret anlagt en park m.m. På grund av läget under och intill Essingeleden har parken utformats så att den inte uppmuntrar till längre vistelse. Parkens viktigaste uppgift är att fungera

som en förbindelselänk mellan gatan och strandparken vid Hornsbergs strand.

Genomförandebeslut

I tjänsteutlåtandet till investeringsbeslut redovisades att exploateringskontoret skulle anlägga en park. Total investeringsutgift beslutades till 75 mnkr. Enligt kalkylen ska staden betala 32 mnkr i grundläggningsbidrag till byggherren som kompensation för de extra kostnader som blir p.g.a. de högt ställda kraven på hus som är belägna nära Essingeleden. Resterande del av utgiften, 43 mnkr, består av anläggning av park, flytt av elstation samt upprustning av en annan park och närliggande gator. Beslut om Brovaktarparken togs i exploateringsnämnden den 17 oktober 2008 samt i fullmäktige 15 december 2008.

Upphandling

Vid upphandlingen, som genomfördes av kontorets byggprojektledare, användes kontorets administrativa föreskrifter som mall. Enligt avtalet skulle betalning ske utifrån fastställd betalningsplan med sex lyft mellan juni och november om totalt 9,4 mnkr. Inledningsvis stötte entreprenören dock på problem med en hel del tippat byggmaterial som kontoret inte visste fanns på platsen för parken. Materialet var tvunget att miljösorteras och vissa partier slängas. I och med de problem man stötte på ändrades avtalet till löpande räkning från och med augusti 2012. Mycket av det arbete som entreprenören blev tvungen att utföra fanns det inte å-priser för i prislistan i avtalet. Därför ansåg stadens ansvariga att löpande räkning var att föredra i stället för hantering av en mängd ÄTA-arbeten. Dessutom var entreprenören känd hos projektledaren och byggprojektledaren sen tidigare som en pålitlig leverantör.

Projektorganisation

Projektledaren, som fanns på avdelningen för projektutveckling, var ansvarig för hela projektet både exploatering för bostadsändamål och anläggning av park m.m. För ledning av projektet avseende parken utsågs en byggprojektledare på avdelningen för miljö och teknik. Dessutom var en trafikplanerare och en landskapsarkitekt involverade i projektet. Därtill hade kontoret en upphandlad byggledare på plats.

Inom projektet hölls byggmöten cirka en gång per vecka. Dessa möten är dokumenterade och innehåller även ekonomifrågor. Vid mötena representerade byggprojektledaren kontoret. Projektdokumentation finns delvis i projektpärm och delvis digitalt under projektmapp.

Uppföljning

Fakturering skedde månadsvis för de månader som entreprenören utförde arbete. Kontroller/rimlighetsbedömning av fakturorna har gjorts av både byggledarkonsult och byggprojektledare. Fakturorna innehåller ingen information om utfört arbete utan det redovisas i bifogat underlag. Underlaget till fakturorna har inte krävts in av byggprojektledaren. Dessa har byggledaren säkerställt.

Ytmätning av utfört arbete har skett mot karta. Byggprojektledaren besökte platsen flera gånger per dag. Byggprojektledare eller projektledare har inte genomfört några fysiska mätkontroller på plats.

Förutom beställd entreprenad uppkom många tilläggsarbeten. Dessa rapporterades i separata avvikelserapporter till byggprojektledaren. Arbetena godkändes av byggprojektledaren tillsammans med byggledaren innan utförande.

De prognoser som lämnats in flera gånger per år togs fram av projektledaren utifrån underlag från byggprojektledaren. Även avdelningens controller involverades i arbetet.

Enligt slutredovisningen i juni 2014 blev den totala kostnaden för projektet cirka 40 mnkr (exklusive 32 mnkr för grundläggningsbidraget till byggherren). Utfallet för projektet blev därmed inom budgetram. Upphandlad entreprenad var ursprungligen på 9,4 mnkr och totalt betalades 20,7 mnkr för utfört arbete till entreprenören. Skillnaden beror till stor del på den stora mängden tilläggsarbeten.

Tidplanen var enligt avtalet perioden 4 juni 2012 till och med 16 november 2012. Hela arbetet var dock klart våren 2014.

För projektet har inget avslutande erfarenhetsmöte hållits för att samla de inblandades synpunkter och åsikter för framtida förbättringar.

Trafiknämnden

Arbetssätt och anvisningar

Trafikkontoret har framtagna handböcker samlade på intranätet. Projekthandboken är det viktigaste dokumentet inom projekthantering. Handboken är ett hjälpmedel och ett kvalitetssäkringsverktyg som ska användas i alla trafikkontorets projekt under 50 mnkr. Handboken innehåller beskrivningar av de olika arbetsmomenten, mallar och checklistor. I projekthandboken finns även upphand-

lingshandboken som en länk. Hela handboken finns på intranätet och innehåller länkar till de olika dokument som hänvisas till. Handboken innehåller även arbetsbeskrivning för byggledare.

Enligt trafikkontorets delegationsordning ska upphandlingsenheten alltid involveras vid upphandling över 2 mnkr för att säkra att avtalen skrivs utifrån kontorets riktlinjer.

Exploateringskontoret och trafikkontoret genomför även gemensamma utbildningsinsatser av projektledarna samt samarbetar med konsultföretagen genom workshops för att förbättra kompetensen och utveckla rollerna.

Hävning vid avtalsbrott

Hävning av avtal är inte vanligt förekommande. Inom trafikkontoret har dock några avtal hävts p.g.a. att leverantörerna inte har levererat enligt överenskommelse. Detta föregås alltid av förhandlingar mellan parterna. Entreprenörerna överklagar oftast hävning och staden dras då inför rätta. Det vanligaste är att tvister löses utan hävning av kontrakt. I några fall har kontoret gjort upp i godo med entreprenören för att undvika långdragna processer i domstolarna och för att kontoret ska kunna fortsätta projektet med en ny entreprenör. Enligt kontoret är det problematiskt att häva kontrakt p.g.a. avtalsbrott då avtalsbrottet måste vara väsentligt. Med detta menas att avtalsbrottet ska vara av stor betydelse för den drabbade avtalsparten.

Uppföljning och kontroll av konsult

Inom trafikkontoret har kontrollerna av konsulter och entreprenörer utökats de senaste två åren. Internt sker ökad kontroll av fakturor och fakturaunderlag. Controllers på förvaltningen genomför stickprovskontroller. Därtill har kontoret upphandlat konsult för att genomföra ett pilotprojekt över uppföljning och kontroll av inhyrda byggledares arbetssätt. Uppföljningen genomförs under hösten 2014. Enligt uppgift är det troligt att denna typ av tjänst kommer upphandlas löpande framöver för att säkerställa att inhyrda byggledare levererar enligt avtal.

Granskning av projekt

Nedan redovisas iakttagelser för de två projekt som granskats på trafikinämnden. Granskningen har inriktats på projektorganisation, upphandling, avtalsuppföljning och hantering vid avtalsbrott.

Projekt 3 Södra Danviksbron

Södra Danviksbron är vägbron över Danvikskanalen mot Nacka. Vid utförd rutinmässig inspektion av farbanan på brons klaff noterades att den var så angripen av rost att dess bärighet började påverkas negativt. Det i kombination med att trafiken förväntades öka under byggnationen av nya Slussen fordrades att bron repareras för ska kunna nyttjas optimalt under dess resterande livslängd. Trafikkontoret förslog därför till trafiknämnden att arbetet genomfördes under 2013 innan ombyggnaden av nya Slussen tar full fart. Projektet var en ovanligt stor reparation inom trafikkontoret.

Genomförandebeslut

I tjänsteutlåtandet till investeringsbeslut redovisades situationen för Södra Danviksbron som bedömdes brådskande. Enligt kalkylen i tjänsteutlåtandet beräknades den totala investeringsutgiften till 47 mnkr, varav cirka 30 mnkr för entreprenadarbeten. Resterande var för byggherrekostnader samt oförutsedda utgifter. Beslut att renovera Södra Danviksbron togs i trafiknämnden den 22 oktober 2012.

Upphandling

Vid upphandlingen användes de administrativa föreskrifterna. Projektledaren var ansvarig men tog hjälp av upphandlingsansvarig på avdelningen. Upphandlingen genomfördes som en förenklad upphandling. Ett anbud inkom, vilket också antogs. Enligt beställningen skulle staden ersätta entreprenören med 26,7 mnkr för byte av broöverbyggnad.

Projektorganisation

Projektet leddes av projektledare och projekteringsledare från trafikkontorets anläggningsavdelning. Dessa hade ett nära samarbete genom hela projektet. Dessutom deltog kommunikatör samt personal med specialkompetens inom kontoret. För byggledning upphandlades konsult. För den tekniska delen hade byggledaren ett biträde, även det en konsult. Dessutom fanns en besiktningsman upphandlad.

Eftersom detta projekt var större än normalt var både projektledare och projekteringsledare mer aktiva än brukligt. Vid byggmöten har både projektledare, projekteringsledare samt byggledare deltagit. Projektledare och projekteringsledare var även på plats flera gånger i veckan under arbetets gång.

Dokumentation av projektmaterialet finns i projektpärm men även digitalt. Rutiner för dokumentation och arkivering anses oklart.

Projektpärmen innehåller avtal, beställningar, minnesanteckningar, betalningsplan m.m.

Projektledaren och projekteringsledaren har enligt uppgift följt projekthandboken i tillämpliga delar samt arbetat utifrån egen erfarenhet och metodik.

Uppföljning

Betalning utfördes enligt fastställd betalningsplan. 15 procent betalades ut på grund av stora materialinköp vid byggstart och resterande betalningar skedde mot upparbetning. Betalningarna delades upp i nio tillfällen. Förändringar i form av ändringar, tillägg och avgående (ÄTA) diskuterades innan de godkändes av trafikkontoret. ÄTA-arbeten om 15,9 mnkr har godkänts, beställts och utbetalats. Entreprenören bifogade underlag för arbetena som sedan kontrollerades av projektledare och byggledare. ÄTA-arbeten utförs efter beställning av kontoret utifrån bestämd tidplan. Till beställningarna finns underlag från entreprenören för arbetet som utfördes samt kalkyl för prissättning. Betalning gjordes efter utfört arbete.

Diskussioner om uppföljning hanterades på byggmöten, både tekniska och ekonomiska. Det genomfördes inga stickprovskontroller under projektets gång. Slutlig uppmätning utfördes efter arbetets slut eftersom det inte var några stora avvikelser i mängder under projektets gång.

Enligt slutredovisningen, som godkändes av nämnden i februari 2014, blev den totala kostnaden för projektet 43,8 mnkr. Därefter inkom ytterligare fakturor vilket gav en slutkostnad om cirka 45 mnkr. Utfallet för projektet blev därmed inom budgetram. Tidplanen var beslutad till perioden 4 mars 2013 till och med 27 september 2013. Hela arbetet var klart 31 augusti 2013, en månad tidigare än planerat.

Prognoser för projektet togs fram av projektledaren utifrån underlag för fakturor, tidplan och betalningsplan till respektive rapporteringstillfälle. Internt fanns inga formella mötesstrukturer kring projekten. Om större avvikelser prognostiserades meddelades närmsta chef direkt.

För bevakning av projektet etablerades i ett tidigt skede en projektsamordningsgrupp för att planera och vidta behövliga åtgärder före och under renoveringsperioden. Projektsamordningsgruppen träffades 10 gånger totalt. Uppföljningen i samband med Danviksbrons renovering genomfördes i syfte att skaffa erfarenheter som är värde-

fulla för det kommande arbetet med nya Slussen. Erfarenheterna finns dokumenterade i rapporten *Uppföljning av trafikåtgärder och effekter vid Danviksbrons renovering*.

Projekt 4 Miljöupprustning av Hornsgatan etapp 2 och 3

Miljöupprustning av Hornsgatan genomförs i fyra etapper för att genomföra åtgärder som förbättrar luftkvaliteten på Hornsgatan. Staden har sedan tidigare arbetat med andra berörda myndigheter utifrån ett gemensamt program och prövat olika åtgärder som exempelvis dammbindning och ökade städinsatser för att minska andelen partiklar på Hornsgatan.

Genomförandebeslut

Trafikkontoret föreslog trafiknämnden i december 2011 att arbetena med etapp 2 och 3 skulle genomföras under åren 2011 till 2013. Etapp 2 och 3 avser delen Rosenlundsgatan-Mariatorget. Av genomförandebeslutet framgår att investeringsutgifterna för etapperna kalkylerades till 51 mnkr. Arbetet med etapp 2 och 3 är en fortsättning på etapp 1 som gällde arbetet mellan Ringvägen och Rosenlundsgatan. Etapp 2 och 3 innebär att gångbanorna breddas cirka 1 meter på varje sida och att träd därmed kan planteras på båda sidor. Ett inriktningsbeslut/genomförandebeslut antogs av trafiknämnden i maj 2009.

Upphandling

Vid upphandlingen användes mallen för de administrativa föreskrifterna. Projektledaren var ansvarig för upphandlingen som genomfördes med hjälp av kontorets upphandlingsenhet. En förklarad upphandling genomfördes.

Projektorganisation

Projektet initierades vid stadsmiljöavdelningen som skrev genomförandebeslutet. Beslutsunderlaget fungerade även som projekt-PM. Någon dokumenterad projektorganisation finns inte, men enligt en kontaktlista bestod kontorets organisation av en projektledare samt specialistkompetens som, bl. a. anläggningsingenjör, trafikingenjör och trafiksignalingenjörer.

Dokumentation finns i pärm och även till viss del digitalt. Allt material fanns dock inte när projektet överlämnades till anläggningsavdelningen från stadsmiljöavdelningen. Enligt kontorets projekthandbok så framgår det vilka dokument som ska gås igenom vid ett överlämnande mellan olika avdelningar. Detta har inte skett i det aktuella projektet.

Byggmöten och ekonomimöten har hållits under projektet. Mötena är dokumenterade.

Uppföljning

På fakturorna redovisades kostnaderna med både å-pris och kvantitet. Bygglidaren, som var en upphandlad konsult, medverkade vid uppmätning av kontraktsmängder, granskade ÄTA-aviseringar och underlag för godkända ÄTA-arbeten. Alla ÄTA-arbeten godkändes av projektledaren och dessa diskuterades på bygg- och ekonomimötena. När kontoret fick fakturan var uppmätning och ÄTA-arbeten redan godkända. Bygglidaren signerade alla underlag som låg till grund för fakturering. Projektledaren granskade alla underlag till ÄTA-arbeten samt gjorde en rimlighetsbedömning av uppmätta mängder innan entreprenörens faktura godkändes. Projektledaren deltog i bygg- och ekonomimöten och besökte i samband med dessa byggarbetsplatsen. Därutöver gjorde projektledaren ett antal platsbesök. Kontakten med entreprenören sköttes av bygglidaren.

Någon slutredovisning för etapperna 2 och 3 har ännu inte genomförts trots att arbetet blev färdigställt i augusti 2013. Slutkostnaden uppgick enligt uppgift till 46 mnkr, alltså 5 mnkr under budgetkalkylen. Projektet ska slutredovisas som helhet när alla etapper är slutförda men respektive deletapp ska även redovisas separat.

Avstämningar har gjorts löpande i projektet. I tertialrapporter och bokslut redovisas nedlagda kostnader och prognostiserat utfall för projektet. Större avvikelser rapporteras vid månadsavstämningar. Prognoserna tas fram av projektledaren.

Inom projektet har inget avslutande erfarenhetsmöte hållits för att samla de inblandades synpunkter och åsikter för framtida förbättringar.

Rutiner för avtalsbrott

Både trafikkontoret och exploateringskontoret utgår från AB04 och de administrativa föreskrifterna vid upphandling av entreprenör. I AB04 regleras hävning i kapitel 8. Där finns bl.a. skrivningar om när beställaren har rätt att häva kontrakt. Till exempel om entreprenaden är så försenad att den uppenbarligen inte kan färdigställas inom kontraktstiden eller att utfört arbete i väsentlig del inte är kontraktsenlig. AB04 reglerar även entreprenörens rätt till hävning. I de administrativa föreskrifterna finns kompletterande skrivningar om hävning av avtal bl.a. att avtal kan hävas om entreprenören inte fullgör sina skyldigheter mot stat och kommun, om varorna som levereras inte har producerats i en hälsosam arbetsmiljö samt att

leverantören inte följer gällande diskrimineringslagstiftning. När det gäller tvistelösning så framgår det att om parterna inte kommer överens så ska frågorna avgöras i svensk domstol.

Arkivering

Vid arkivering av projektmateriel lämnas den fysiska projektpärmen till arkivet. Enligt nu gällande rutiner ska såväl arkivering av projekthandlingar och ritningar ske i analog form, dvs. på papper och ritfilm. Regler för hur digitalt material ska arkiveras saknas. Det digitala materialet inom respektive projekt sparas under respektive avdelnings gemensamma mapp utifrån en mappstruktur för projekt. På respektive kontor finns också möjlighet att använda projektplatser som även är åtkomliga för externa konsulter. I dagsläget sker ingen regelrätt arkivering av de digitala dokumenten. Dokumentationen finns dock tillgänglig under flera års tid.

Trafikkontoret har i samarbete med exploateringskontoret genomfört en förstudie för att utvärdera vilka möjliga alternativ det finns att dela och samarbeta kring dokument med leverantörer/ entreprenörer på ett enkelt sätt. Kontoren behöver ett system för en sammanhållen kedja från projektplats via ärende- och dokumenthanteringssystem till stadens e-arkiv. Dessutom måste rutiner fastställas för vad som ska gälla för dokumenthantering, bevarande/gallring samt arkivering, i vilket kravställning avseende bl.a. format ingår. I samband med inflyttning i nytt tekniskt nämndhus kommer troligen ytor för arkivering minska och därmed måste digitala lösningar i så hög grad som möjligt ersätta pappersarkiveringen.

Sammanfattande iakttagelser

Både stadens och respektive nämnds riktlinjer är omfattande och aktuella. Projekt över 50 mnkr ska hanteras inom SSIP medan projekten under regleras av stadsledningskontorets anvisningar. Granskade projekt har inte hanterats inom SSIP beroende på att metoden inte hade implementerats på kontoren när projekten startade. Det ställdes då inga krav på att påbörjade projekt skulle hanteras i SSIP.

För mer konkreta rutiner finns nämndernas egna handböcker och anvisningar. I anvisningarna ställs krav på uppföljning avseende projektets ekonomi. Däremot saknas uppföljningskrav av entreprenörens arbete vad gäller kvalitet och mängd. Detta överläts vanligtvis till de inhyrda byggledarna.

Utifrån gjorda intervjuer framgår att projektledarna hanterar projekten utifrån erfarenhet snarare än följer framtagna anvisningar

fullt ut. Vid byte av projektledare kan detta leda till att alla dokument, som ska finnas på plats i projektpärmen, inte finns med vid överlämnandet. I anvisningarna finns bl.a. checklistor för att säkra upp att alla dokument finns i projektdokumentationen så att projektledarna alltid har tillgång till allt material från start till slutredovisning.

De administrativa föreskrifterna för upphandling innehåller avsnitt om kontroll och uppföljning av projekt, t.ex. att om uppmätning erfordras ska beställaren eller dennes byggledare erbjudas möjlighet att delta. Inom vissa projekt sker mätningar av olika slag för att kontrollera att fakturerad mängd också är levererad. Kontroller av mängder görs oftast av byggledaren. Projektledarna i granskade projekt har inte deltagit vid mätningar och har heller inte gjort några stickprovskontroller av utförda mätningar. Projektledarna delegerar kontrollansvaret till byggledaren, som i de flesta fall är en konsult. Enligt uppgift har projektledarna många olika projekt samtidigt och hinner därför inte med uppföljning av byggledarnas arbete.

I gällande handböcker och anvisningar som finns från stadsledningskontoret och på granskade nämnder ställs inte krav på uppföljning av byggledare/entreprenör. Relationen mellan projektledare och byggledare bygger på förtroende. Trafikkontorets externa granskning av byggledarna är dock ett sätt att kontrollera att byggledarna sköter uppdraget enligt avtal.

Alla projekt ska enligt anvisningarna slutredovisas till nämnden, vilket ska ske innan projektet är helt avslutat. För inget av de fyra granskade projekten har slutredovisning lämnats in i enlighet med anvisningarna, innan projektslut. Enligt projektledarna är dokumentet inte prioriterat och slutredovisning görs när tid finns, ofta månader efter projektet är avslutat. Enligt anvisningen ska slutredovisningen innehålla erfarenheter från projektet. I tre av granskade projekt saknas detta. Uppföljning för erfarenhetsutbyte, som enligt anvisningarna ska genomföras, har skett i ett av de granskade projekten, Södra Danviksbron.

Projektledarna upplever att reglerna avseende arkivering av projektdokumentation är otydliga. Arkivering av analoga projektpärmar sker efter avslutat projekt. Digitala dokument sparas i mappar på respektive avdelning eller på projektplatser. Ingen egentlig arkivering av digitala handlingar sker. Material som finns hos externa byggledare ska också arkiveras. Hantering av dessa underlag är otydligt enligt projektledarna. Byggledarna utgår oftast från stadens

lokalkontor i närheten av arbetsplatsen. Där samlas underlaget som byggledaren ansvarar för.

Enligt de projektledare vi intervjuat är det ovanligt att hamna i situationer där avtalsbrott blir aktuellt. På trafikkontoret har det i några fall förekommit att kontrakt har hävts när leverantören inte levererat i enlighet med avtal trots diskussioner och förhandlingar. Hantering bedöms från fall till fall. Några fall har hanterats i rätten med utdragna processer som följd. I vissa fall har uppgörelse i godo skett. I de flesta fall löses dock tvister utan hävning av kontrakt. På exploateringskontoret har man inte hävt något avtal senaste tiden. Rutinerna bygger på tidiga samtal vid uppkomna problem för att undvika hävning.

Bedömning, slutsats och rekommendationer

Sammanfattningsvis bedömer vi att både exploateringsnämnden och trafikinämnden bör förbättra sin styrning och kontroll vad gäller uppföljning av investeringsprojekt. Det gäller framför allt uppföljning av byggledarnas arbete, kontrollmätningar av leveranser, dokumentation av projekt samt erfarenhetsutbyte för förbättring.

Regelverk och rutiner för styrning och uppföljning av investeringsprojekt finns framtagna och är aktuella. I anvisningarna för uppföljning av investeringsprojekt fokuseras på ekonomisk styrning och uppföljning. Prognoser lämnas in flera gånger per år. Gällande styrdokument ställer däremot inga krav på att projektledarna ska följa upp de inhyrda byggledarnas arbete. Uppdraget till konsulterna bygger på förtroende. Genom arbetsbeskrivning för byggledare styrs vad byggledaren förväntas ta ansvar för. I granskade projekt har inga stickprovskontroller av t.ex. levererade mängder genomförts av kontorens projektledare eller annan kontrollant. Kontrollarbetet ansvarar byggledarna för. Vi anser att det finns brister i uppföljningen av byggledarnas arbete.

De administrativa föreskrifterna som används vid upphandling möjliggör uppföljning av avtal, av både intern och extern kontrollant. Systematiska kontroller av att avtalen efterlevs och att levererat material och mängder stämmer mot fakturering genomförs dock sällan eller aldrig. Risken med att det genomförs få kontroller är att staden inte har vetskap om det förekommer avvikelser i förhållande till avtalen. Trafikkontorets pilotprojekt att följa upp och kontrollera de externa byggledarna är ett försök att hitta nya sätt för

uppföljning. Utfallet av projektet är inte klart under denna granskning.

Rutiner för hantering vid avtalsbrott finns på båda kontoren men de skiljer sig åt. Vid exploateringskontoret har man rutiner för att fånga problem tidigt för att lösa dem i samförstånd. Det är ovanligt med hävning av avtal. Trafikkontoret har hamnat i processer där entreprenörer som inte levererat enligt avtal har sagts upp. De har valt att säga upp entreprenadavtal med entreprenörer som inte levererar enligt avtal trots förhandling. Det är dock ovanligt att förhandlingar leder till hävning av avtal.

Vi anser att projektledarna ska tillse att all nödvändig dokumentation finns samlad under projekttiden samt inför arkivering. Vid överlämnande mellan olika faser och mellan projektledare bör checklistor användas för kontroll. Risk finns annars att fel beslutas, om något allvarligt händer med anläggningen i ett senare skede, om väsentlig dokumentation saknas. Det är även viktigt att kontoren har tydliga arkiveringsrutiner som efterlevs.

Det är av vikt att projektdeltagarnas erfarenheter tas tillvara när projekten avslutas. Detta kan vara till stor nytta i framtida projekt. Därför bör slutredovisning ske i anslutning till projektavslut.

Utifrån redovisade bedömningar och iakttagelser lämnar vi följande rekommendationer till exploateringsnämnden och trafiknämnden:

- Att uppföljning och kontroll av entreprenör förstärks, t.ex. genom systematiska stickprovskontroller.
- Att systematiska kontroller av inhyrda byggledares arbete genomförs.
- Att slutredovisning av projekt till nämnd genomförs i enlighet med gällande anvisningar samt att erfarenhetsutbyte med projektgruppen genomförs.
- Att kontroller genomförs av att alla erforderliga projekthandlingar finns dokumenterade samt att anvisningar och hantering vid arkivering tydliggörs.

Bilaga 1 Intervjuförteckning

Följande personer har bidragit med underlag till granskningen genom intervju.

Exploateringskontoret

Projektledare

Byggledare, konsult

Byggprojektledare, intern

Controller

Projektledare för internprojektet av kartläggning av exploateringsprocessen

Enhetschef och handläggare på upphandlingsenheten

Trafikkontoret

Avdelningschef, anläggningsavdelningen

Enhetschef, anläggningsavdelningen

Enhetschef, administrativa avdelningen

Projektledare

Byggprojektledare, intern

Upphandlingshandläggare