



Revisionsrapport



INTERN KONTROLL I ENTREPRENADER OCH BYGGPROJEKT



Den kommunala revisionen är fullmäktiges kontrollinstrument för att granska den verksamhet som bedrivs i nämnder och bolagsstyrelser. Stadsrevisionen i Stockholm granskar nämnders och styrelsers 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 revisionsrapporter.

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

STADSREVISIONEN
Revisionskontoret
www.stockholm.se/revision

Besöksadress: Hantverkargatan 3 D, 1 tr
Postadress: 105 35 Stockholm
Telefon: 08-508 29 000
Fax: 08-508 29 399



Till
Exploateringsnämnden

INTERN KONTROLL I ENTREPRENADER OCH BYGGPROJEKT

Revisorsgrupp 1 har den 5 februari 2013 behandlat bifogade revisionsrapport (nr 1/2013).

Vid en samlad bedömning anser vi att nämnden bedriver ett förebyggande arbete när det gäller skydd mot oegentligheter men att detta arbete kan utvecklas, bl.a. vad gäller riskanalyser och seriositetskontroller.

Vi hänvisar i övrigt till rapporten och överlämnar den till exploateringsnämnden för yttrande till revisorsgrupp 1.

Yttrande ska ha inkommit till revisorsgruppen senast den 26 april 2013.

På revisoreernas vägnar

Bengt Akalla
Ordförande

Stefan Rydberg
Sekreterare



Sammanfattning

Revisionskontoret har granskat om exploateringsnämnden har ett tillräckligt internkontrollarbete när det gäller skydd mot oegentligheter.

Granskningen baseras på granskning av styrdokument samt på intervjuer av några projektledare och chefer på exploateringskontoret. Därtill har två projekt granskats där urval har gjorts med stöd av registeranalys.

Vid en samlad bedömning anser vi att nämnden bedriver ett förebyggande arbete när det gäller skydd mot oegentligheter men att detta arbete kan utvecklas, bl.a. vad gäller riskanalyser och seriositetskontroller.

Vi bedömer att regelverket som rör regler för representation och skyddet mot mutor är tydligt och ändamålsenligt. Det är positivt att förvaltningschefen har skickat ut brev till leverantörer för att tydliggöra stadens och förvaltningens policy beträffande gåvor etc.

Revisionskontoret bedömer att förvaltningens mallar till förfrågningsunderlag är tydligt utformade vad gäller krav på leverantörer. I princip ställs samma etiska krav på konsulter som på den egna personalen.

Vi anser att den löpande kontrollen vid entreprenadgenomförandet är ett riskområde. Uppföljning av entreprenadgenomförandet utifrån avtalets föreskrifter samt bygglidningskonsultens roll bör enligt vår bedömning omfattas av återkommande riskanalyser och internkontrollrutiner. Väl fungerande kontroller inom detta område bör bidra till att risken för oegentligheter minskar.

Revisionskontoret anser att kontrollen av leverantörers seriositet under avtalstiden bör förbättras. Samma kontroll som görs vid upphandlingstillfället bör göras regelbundet under avtalstiden.

I entreprenadavtalen klargörs att det är leverantören som under avtalstiden ansvarar för att underleverantörer är seriösa. Vi anser att förvaltningens uppföljning av att leverantörer tar detta ansvar kan förbättras. Vidare bör nämnden tydligare kräva att leverantörerna ansvarar för att deras underleverantörer lever upp till stadens krav.

Vid den verifierande granskningen av två projekt är vår bedömning att exploateringskontorets interna rutiner har följts i dessa projekt. För att ytterligare stärka kontrollen i stora projekt kunde t.ex. en utökad intern kontroll av fakturor på större belopp införas via stickprov.



	sid
I Inledning.....	1
1.1 Bakgrund.....	1
1.2 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	1
1.3 Revisionskriterier	1
1.4 Metod och avgränsning.....	2
2 Granskningens resultat.....	3
2.1 Kontrollmiljön	3
2.2 Registeranalys	6
2.3 Granskning av två projekt.....	6
3 Slutsatser och bedömning.....	9

Bilagor:

Bilaga 1 Granskning projekt Annedal

Bilaga 2 Granskning projekt Hjorthagen Västra

I Inledning

I.1 Bakgrund

I byggprojekt måste det finnas en styrning och kontroll med en tydlig ansvarsfördelning för att säkerställa att staden får den kvalitet och funktion man beställt och betalar för. Brister i styrning och kontroll kan, utöver kvalitetsbrister och merkostnader, öppna upp för oegentligheter där också stadens förtroende och anseende kan skadas. En handläggare/projektledare har i regel på sitt ansvar att med hjälp av konsulter och entreprenörer styra ett stort antal underhålls- och investeringsprojekt.

I.2 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Syftet med granskningen är att bedöma om exploateringsnämnden har ett tillräckligt internkontrollarbete när det gäller skydd mot oegentligheter.

Följande revisionsfrågor ska besvaras:

1. Finns tillräckliga regler och riktlinjer vad gäller hantering av risker för oegentligheter och korruption?
2. Hur kontrolleras efterlevnaden av dessa regler och riktlinjer?
3. Har ledningen gjort någon riskbedömning vad gäller risken för oegentligheter i entreprenader och byggprojekt?
4. Vilka olika kontroller görs när det gäller beslut om inköp/upphandlingar, avtalsförvaltning samt hantering av fakturor i projekten?
Är kontrollerna tillräckliga?
5. På vilket sätt säkerställs att upphandlade konsulter och entreprenörer, inklusive underentreprenader, beaktar nämndens regler och riktlinjer?
6. Hur agerar nämnden och ledande tjänstemän för att förebygga oegentligheter?

I.3 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna för denna granskning är:

- Stadens regler för ekonomisk förvaltning
- Stadens upphandlingspolicy med tillämpningsanvisningar
- Stadens riktlinjer om mutor, representation och jäv
- Branschens rekommendationer beträffande byggmötesprotokoll, etiska krav och skydd mot svartarbete.

1.3.1 Stadens regler för ekonomisk förvaltning

I stadens regler för ekonomisk förvaltning finns två avsnitt som är relevanta i sammanhanget. Det är 3 kap 4§ om kontroll och attest och 6 kap om intern kontroll. I 6 kap framgår regler för *system för intern kontroll, intern kontrollplan med risk- och väsentlighetsanalys*. Vikten av att den interna kontrollen bygger på en helhetssyn betonas. *Kontrollmiljön* skapas av nämnden/styrelsen, förvaltnings-/bolagsorganisationen och hur samverkan sker mellan människor. Regler, policy och målsättningar är viktiga. Lika viktigt för kontrollmiljön är de signaler som ledningen ger, d.v.s. hur denna agerar, eller inte agerar, i olika situationer.

1.3.2 Stadens upphandlingspolicy med tillämpningsanvisningar

Stadens policy för upphandling utgår från lagen om offentlig upphandling (LOU) och övriga lagar och stadens regler. Policyn gäller för såväl nämnder som bolag. Av policy och anvisningar framgår bl.a. att upphandlande enhet vid kvalificering av leverantörer ska genomföra en *seriositetsprövning* av dessa. Det åligger även den upphandlande enheten att *under hela avtalsperioden kontrollera* att de leverantörer som staden har avtal med lever upp till avtalade åtaganden avseende exempelvis betalning av skatt och sociala avgifter. Det framgår vidare av anvisningarna att staden bör kräva att leverantörerna ansvarar för att deras *underleverantörer* lever upp till stadens krav.

1.3.3 Branschens rekommendationer beträffande byggmötesprotokoll, etiska krav och skydd mot svartarbete.

I Allmänna bestämmelser för konsultuppdrag (ABK) som är branschgemensamt standardavtal för tekniska konsulter regleras *etiska krav* under § 1 parternas förhållningssätt. I Allmänna bestämmelser för byggnads-, anläggnings- och installationsentreprenader (AB) ingår *ID06 – Allmänna bestämmelser om legitimationsplikt och närvaroregistrering vid byggarbetsplatser*. Bestämmelserna är antagna av byggbranschen och utgivna av Sveriges Byggindustrier 2006. I AB ställs också formkrav på byggmötesprotokoll.

1.4 Metod och avgränsning

Vi har intervjuat några projektledare och chefer vid två olika avdelningar inom exploateringskontoret. Vidare har vi genomfört intervjuer med förvaltningschef, administrativ chef, ekonomichef samt handläggare på kontorets upphandlingsenhet. Därtill har vi granskat relevanta styrdokument. För att verifiera efterlevnaden av regelverk har två stora projekt granskats där ett urval av beställningar och fakturor ingått. Vi har fokuserat på beslutspunkter och genomförandeskedet. De inledande processerna med idé, program och projektering har inte granskats.

Verifierande granskning med hjälp av registeranalys ur nämndens huvudbok samt stadens leverantörsregister, leverantörsreskontra samt avtalsdatabas har genomförts. Utifrån denna analys har vidare enskilda leverantörer, projekt,

objekt eller personer (anställda/externt inhyrda) identifierats, där flera samverkande riskfaktorer har noterats och utifrån detta har ett specifikt riktat urval gjorts.

Granskningen har genomförts av Stefan Rydberg (projektledare) och Susanne Eriksson vid revisionskontoret.

2 Granskningens resultat

Exploateringsnämnden har ett samlat ansvar för markförvaltning och bostads-exploatering samt det renodlade ansvaret för att genomföra de planer som rör den fysiska miljön i Stockholm. Exploateringskontoret är nämndens förvaltningsorganisation och består av fem avdelningar.

2.1 Kontrollmiljön

Kontrollmiljön handlar i stor utsträckning om den förståelse och acceptans som finns i organisationen för intern kontroll. Det innebär att de verktyg (regler, policys etc) som finns för att kunna säkerställa en god intern kontroll är av stor betydelse. Kontrollmiljön skapas av människor och hur de samverkar i organisationen. En god intern kontroll ska främja effektiviteten samt bidra till ett förutsägbart förhållningssätt inom hela organisationen. Brist på intern kontroll kan öka risken för oegentligheter.

När det gäller skydd mot oegentligheter är det förebyggande arbetet och kontrollmiljön viktig. I denna granskning har vi identifierat följande områden som centrala för kontrollmiljön:

- Värderingar och ställningstagande
- Ansvar och roller
- Styrdokument
- Information och utbildning

Exploateringsnämnden har identifierat fem stycket huvudprocesser som hör till nämndens kärnverksamhet. Dessa är anläggningsprocessen, exploateringsprocessen, investeringsprocessen, markförvaltning och upphandling. Respektive process och kopplingar till sidoprocesser, checklistor, mallar m.m. beskrivs på nämndens intranät.

I nämndens risk- och västenlighetsanalys har risker för respektive process identifierats. Risken för mutor tas upp inom samtliga processer. I nämndens internkontrollplan finns dock inte en tydlig koppling till detta riskområde. Däremot framgå att bl.a. upphandlingsprocessen bedöms som ett riskområde vilken ingår i internkontrollplanen 2012. Kontorets kontroller i enlighet med



internkontrollplanen vad gäller upphandling genomförs av upphandlingsenheten och består av tre delar:

- Uppföljning av direktupphandlingar (kontroll av samtliga beställningar över 20 000 kr)
- Uppföljning av avrop från ramavtal
- Uppföljning av genomförda exploateringsprojekt (2-4 projekt).

Ledningen för exploateringskontoret arbetar aktivt för att minska risken för mutor och oegentligheter. Kontoret genomför löpande utbildningar i ämnet för personalen. Vid introduktion av nyanställda informeras bland annat om de regler och förhållningssätt som kontoret har i kontakter med leverantörer av varor och tjänster.

Tydlighet i ansvar och roller är en viktig faktor för en fungerande kontrollmiljö. Exploateringskontoret använder konsulter i stor omfattning i projekten och dessa har ofta en nyckelroll i dessa, vilket kan vara en risk. Till stöd för kontorets personal i denna fråga har ledningsgruppen tagit fram ett dokument ”Riktlinjer för konsulter med uppdrag på exploateringskontoret”.

Exploateringskontoret använder de kommuncentrala riktlinjerna om mutor och representation (2012-09-19). Nämnden har i ett särskilt PM kompletterat de centrala riktlinjerna. Risken för mutor och gällande regelverk kring detta har på olika sätt kommunicerats in i organisationen. Kontoret tillskriver årligen (senast 2012-11-01) samtliga leverantörer med information om stadens regler. I mall till förfrågningsunderlag för upphandling av ramavtal för konsulter framgår bl.a. ”Anbudsgivaren ska beskriva sin policy vad gäller representation, gåvor etc i förhållande till beställarens medarbetare och till andra för uppdraget väsentliga personer. Av beskrivningen ska framgå hur anbudsgivaren arbetar för att minska risken för olika former av icke professionellt förhållningssätt i relation mellan konsult och beställare”.

Befogenheter att *fatta beslut på delegation* från nämnden och vissa verkställighetsbeslut regleras i en delegationsordning för exploateringskontoret (beslutad 2011-03-17). Enligt denna har kontoret rätt att besluta om upphandling, avrop eller annan anskaffning av varor och tjänster, kostnader för evakuering, m.m. i varje enskilt fall/projekt intill ett belopp av 10 mnkr. Därutöver har kontoret ett generellt bemyndigande att besluta om upphandling av tjänster och entreprenader inom ramen för av kommunfullmäktige, exploateringsnämnden eller exploateringskontoret fattade utrednings-, inriktnings- och genomförandebeslut vad avser investeringar och andra betydande projekt.



Beställning av varor/tjänster sker huvudsakligen i kontorets beställningssystem. Beställningssystemet är integrerat med ekonomisystemet Agresso. Beställning överförs till redovisningen vilket bland annat innebär att man kontinuerligt kan avläsa hur mycket som är bokfört på varje beställning.

Kontorets regelverk för *attest* och hantering av leverantörsfakturor finns beskrivet i exploateringsnämndens attestinstruktion som senast reviderades 2009-10-28.

Enligt denna ska attest ske i två steg; anskaffningsattest sker normalt av den som upprättad beställningen och därefter utförs kontrollattest. Det elektroniska fakturaflödet är uppsatt så att fakturan normalt styrs via referens till den som gjort beställningen. Om leverantör upprättat fakturan på det sätt som framgår av beställningen kommer fakturan med förslagskontering och beställningsnummer till beställaren. Beställaren kontrollerar fakturan och attesterar (t ex projektledare), därefter går fakturan enligt regel till avdelningens kontrollattestant. I ekonomisystemet är uppsättningen för flertalet avdelningar att ekonomen är den som normalt är kontrollattestant. Vid behov kan fakturan styras till ytterligare attestanter.

I de fall konsulter har getts behörighet till beställningssystemet och ekonomisystemet gäller att beställning beslutas av behörig anställd och att fakturan attesteras av kontorets anskaffningsattestant och kontrollattestant efter en första kontroll av konsult.

På intranätet finns en länk till en *upphandlingshandbok*. Reglerna ansluter till stadens regler och handboken ska fungera som ett hjälpmedel för kontorets medarbetare, för att kunna följa gällande lagstiftning. I organisationen finns resurser och former för upphandlarstöd, strategisk utveckling samt uppföljning och kontroll. *Projekthandboken* är samlingsnamnet på kontorets handläggningsrutiner och mallar i arbete med anläggnings- och underhållsprojekt. Handboken finns på intranätet och riktar sig främst till projektledare. Implementering på exploateringskontoret har skett vid ett antal informationsmöten och i samband med projektledarutbildning. Ett syfte med handboken är att ge tydlighet i ansvar, roller och samarbetsformer vilka bedömts ha en stor betydelse för att reducera misstag och få rätt kvalitet. I handboken finns instruktioner för projektledarens löpande kontroll av entreprenaden.

När det gäller kontorets *kontroller av avtalade leverantörers seriositet* begränsas kontrollerna av leverantörer till upphandlingsskedet. Under avtalsperioden görs normalt inga nya kontroller. Exploateringsnämnden har som regel att tillämpa ID06 vid entreprenadarbeten. I avtal med tekniska konsulter ska branschens bestämmelser ABK tillämpas. I denna ställs etiska krav på konsulter.

Exploateringsnämnden har som regel att entreprenören ska svara för att underleverantörer är seriösa. I avtal regleras stadens rätt att kontrollera efterlevnaden.

2.2 Registeranalys

Med stöd av konsult har en registeranalys av exploateringsnämndens bokföring genomförts. Analysperioden har varit från 2011-12-01 till 2012-07-31. Vidare har nämndens leverantörsreskontra och register över tecknade avtal samt stadens leverantörsregister och avtalsdatabas ingått i analysen.

Vid analysen framkom 15 leverantörer (av totalt 726 leverantörer som exploateringskontoret haft utbetalning till) där totala utbetalningen per leverantör översteg gränsen för direktupphandling och som inte återfanns i avtalsregistren. Exploateringskontoret har lämnat acceptabla förklaringar till dessa poster. T.ex. avsåg flera poster grundläggningsbidrag, evakueringsersättning, ersättning till hyresgäster, vidarefakturering samt ersättning för skador.

Vidare fanns i leverantörsregistret några leverantörer som var upplagda som ej momsregistrerade. Orsaken till detta var att dessa leverantörer var felregistrerade i Agresso och detta har nu rättats till.

I övrigt har resultatet i analysen använts i granskningen av de två utvalda projekten. Exempel på detta är beställning på belopp strax under gränsen för beställning enligt delegationsordningen, många manuella bokföringsorder, flera kreditposter.

2.3 Granskning av två projekt

Utifrån genomförd registeranalys (se ovan) har vi granskat två byggprojekt:

- Annedal (Avdelningen Miljö och teknik)
- Hjorthagen Västra (Avdelningen Stora projekt)

För att kunna verifiera utbetalningar i projekten har vi tagit del av följande underlag:

- Upphandlingsunderlag med avtal
- Avtalad betalningsplan
- Byggmötesprotokoll
- Anteckningar från ekonomimöten
- Dagbok
- Beställningar
- Administrativa föreskrifter
- Nämndens delegationsordning



- Attester i Agresso

I Administrativa Föreskrifter (AF) regleras avtalsförhållanden mellan beställaren (staden) och entreprenören. Här regleras bl.a:

- Ändrings- och tilläggsarbeten (ÄTA). Sådana arbeten ska omedelbart anmälas skriftligt till beställaren (medför ändring av kontraktsumman). Ska skriftlig beställas av beställaren (kan göras i byggmötesprotokoll).
- Underentreprenörer (ska underentreprenör anlitas ska samråd ske med beställaren, samma krav på seriositetskontroll som för huvudentreprenören gäller).
- Startmöte, byggmöten och samordningsmöten.
- Vite (t.ex. 100 000 kr för varje påbörjad vecka vid försening).
- Säkerhet.

2.3.1 Annedal

Annedal ingår i Vision Bällstaviken där också Ulvsunda industriområde och norra Mariehäll ingår. Vision Bällstaviken är ett samarbetsprojekt mellan Stockholm, Sundbyberg och Solna stad. Området ska präglas av en blandad bebyggelse med både bostäder och arbetsplatser.

Första inflyttning i området var under februari 2011. Hela området beräknas vara klart 2016.

Projektet sorterar under avdelningen Projektutveckling inom exploateringskontoret. Avdelningen Miljö och Teknik inom exploateringskontoret ansvarar för entreprenadarbeten m.m. i genomförandefasen av projektet.

2.3.1.1 Projektorganisation

Projektets organisation utgörs av en ledningsgrupp och projektmedarbetare med medlemmar från i huvudsak exploateringskontoret. Vissa funktioner i projektet bemannas av med hjälp av konsulter. I projektets olika skeden samarbetar kontoret även med stadsbyggnadskontoret, trafikkontoret, miljöförvaltningen, utbildningsförvaltningen samt berörd stadsdelsnämnd.

2.3.1.2 Projektekonomi

Projektets totala nettobudget uppgår till 572 mnkr. Förbrukningen till och med 2011 uppgår till 339,3 mnkr och prognosen för 2012 uppgår till 84,4 mnkr.

Projektansvarig på Miljö och teknik ska fortlöpande samråda med ansvarig huvudprojektledare på avdelning Projektutveckling rörande eventuella förändringar som kan bli aktuella i Miljö och tekniks delbudget.

Huvudprojektledare och projektansvarig ska sedan i samråd vidta nödvändiga



åtgärder för att anpassa budget och delbudgetar till de nya förutsättningarna. Huvudprojektledaren svarar för rapportering till kontorets ledningsgrupp.

2.3.1.3 Verifierande granskning

Projektet är uppdelat i flera etapper och varje etapp redovisas på olika projekt-nummer i Agresso. Totalt har ett antal fakturor från sex olika leverantörer granskats. Urval har gjorts utifrån utförd registeranalys. Detaljerad information kring denna granskning redovisas i bilaga 1.

Vår bedömning efter utförd granskning är att kontorets interna rutiner har följts. Vi har kunnat verifiera de poster vi hade valt ut och det underlag vi fått är väl dokumenterat. Utifrån granskningen av detta projekt har vi noterat följande förbättringsområden:

- Viktigt att seriositetskontroll görs löpande under avtalsperioden och inte enbart vid upphandling, i enlighet med stadens upphandlingspolicy.
- Om beställning görs på belopp över gränsen för direktupphandling bör motivering till detta dokumenteras och bifogas beställningen.
- Ska underentreprenör användas bör rutin införas där huvudentreprenören rapporterar till kontoret att seriositetskontroll har genomförts och resultatet av denna.

2.3.2 Hjorthagen Västra

Hjorthagen ingår i stadsutvecklingsområdet Norra Djurgårdsstaden. I Hjorthagen planerar man att bygga cika 5 500-6 000 lägenheter tillsammans med ny infrastruktur, gator och parker.

Genomförandebeslut togs i kommunfullmäktige i november 2010. Start av bostadsproduktion var i oktober 2012 och första inflyttning beräknas till 2014.

2.3.2.1 Projektorganisation

Projektet Norra Djurgårdsstaden sorterar under exploateringsnämnden, men bemannas av både exploateringskontoret, trafikkontoret och stadsbyggnadskontoret. Till stor del anlitas även konsulter (även som projektledare). I huvudsak utgörs projektets organisation av en struktur som ska planera och genomföra utbyggnaden av Hjorthagen och Värtan med respektive planerings- och genomförandeprojekt. Norra Djurgårdsstadens ledningsgrupp leds av en projektchef med deltagande från chefer för planering respektive genomförande i Värtan och Hjorthagen, miljösamordnare, verksamhetskoordinator för Norra Djurgårdsstaden innovation, stadsbyggnadskontorets planansvarige för Norra Djurgårdsstaden samt Norra Djurgårdsstadens kommunikator.



Projektets styrgrupp består av förvaltningscheferna från miljöförvaltningen, exploateringskontoret, trafikkontoret, stadsbyggnadskontoret och Östermalms stadsdelsförvaltning. I styrgruppen ingår även Vd:n för Stockholms Hamnar AB samt representant från stadsledningskontorets stabschef och därutöver deltar avdelningschefen för Stora Projekt.

Beträffande genomförandeprojekt Hjorthagen finns en genomförandechef från exploateringskontoret och för delprojekt Hjorthagen Västra anlitas en konsult som projektledare samt projekteringsledning från exploateringskontoret.

2.3.2.2 Projektekonomi

För projektet sker månadsvis ekonomisk rapportering till Norra Djurgårdstadens ledningsgrupp och styrgrupp samt till avdelningschefen på Stora Projekt. Den totala nettobudgeten uppgår till 614 mnkr. Förbrukningen t.o.m. 2012 uppgår till ca 265 mnkr och prognosen för 2013 uppgår till 138 mnkr.

2.3.2.3 Verifierande granskning

Granskning av ett antal fakturor från fyra olika leverantörer har genomförts. Två av leverantörerna avser uppdrag genom entreprenadkontrakt och övriga två leverantörer avser inhyrda konsulter för byggledning och projektering. Urval har gjorts utifrån utförd registeranalys. Detaljerad information kring denna granskning redovisas i bilaga 2.

Vår bedömning efter utförd granskning är att kontorets interna rutiner har följts. Vi har kunnat verifiera de poster vi hade valt ut och det underlag vi fått är väl dokumenterat.

Utifrån granskningen av detta projekt har vi noterat följande förbättringsområden:

- Viktigt att seriositetskontroll görs löpande under avtalsperioden och inte enbart vid upphandling, i enlighet med stadens upphandlingspolicy.
- Ska underentreprenör användas bör rutin införas där huvudentreprenören rapporterar till kontoret att seriositetskontroll har genomförts och resultatet av denna.
- Inhyrd projektledare ska inte ha möjlighet att godkänna fakturor i Agresso från det egna konsultföretaget.

3 Slutsatser och bedömning

Vid en samlad bedömning anser vi att nämnden bedriver ett förebyggande arbete när det gäller skydd mot oegentligheter men att detta arbete kan utvecklas, bl.a. vad gäller riskanalyser och seriositetskontroller.



Revisionskontoret bedömer att exploateringskontoret är en organisation där man är medveten om och observant på risken för mutor och skydd mot oegentligheter. Vi baserar denna bedömning främst på att ledningen vid flera tillfällen kommunicerat sina regler om gåvor och representation till leverantörer och den egna organisationen. Vi bedömer att regelverket här är tydligt och ändamålsenligt. Vidare är vårt intryck att chefer på olika nivåer är väl medvetna om vikten av att själva föregå med gott exempel. Det är positivt att förvaltningschefen har skickat ut brev till leverantörer för att tydliggöra stadens och förvaltningens policy beträffande gåvor etc.

Väsentliga delar av nämndens processer och risker analyseras årligen varvid den interna kontrollen bedöms och åtgärder vidtas efter vad som framkommit i internkontrollplanen. Vi noterar att det finns riskanalyser för upphandlingsprocessen och vi ser positivt på att det i intern kontrollplanen ingår en uppföljning av några genomförda exploateringsprojekt.

Vid intervju med förvaltningsledningen framkom att man bedömer hög risk inom processerna för entreprenader, markanvisning samt markvärdering. Detta finns dock inte dokumenterat fullt ut i samband med riskbedömning i verksamhetsplanen.

Vi anser att den löpande kontrollen vid entreprenadgenomförandet är ett riskområde och att riskanalyser när det gäller entreprenadgenomförandet kan utvecklas. Att se till att avtalets entreprenadföreskrifter efterlevs är en väsentlig uppgift som till stor del ligger på byggledningskonsulter och som dokumenteras av denne i byggmötesprotokoll. Avtalets efterlevnad och att konsulter utför sitt uppdrag bör i första hand säkerställas genom löpande kontroller av entreprenaden. Att denna kontroll är tillräcklig bör säkras genom analyser, stickprovskontroller och åtgärder inom ramen för internkontrollarbetet. Väl fungerande kontroller inom detta område bör bidra till att risken för oegentligheter minskar.

Vi anser att kontrollen av leverantörers seriositet under avtalstiden behöver förbättras. Samma kontroll som görs vid upphandlingstillfället bör göras regelbundet under avtalstiden. Konsult- och entreprenadföretag i byggbranschen förändras kontinuerligt. Det sker uppköp, samgåenden, omstruktureringar och namnbyten. En stor upphandlande enhet som exploateringsnämnden bör ha ständig kontroll över sina leverantörers ägarbild och seriositet.

I entreprenadavtalen klargörs att det är leverantören som under avtalstiden ansvarar för att underleverantörer är seriösa. Vi anser att förvaltningens uppföljning av att leverantörer tar detta ansvar kan förbättras. Vidare bör



nämnden tydligare kräva att leverantörerna ansvarar för att deras underleverantörer lever upp till stadens krav.

Revisionskontoret bedömer att de styrdokument som är relevanta för granskningen väl följer stadens regler. Vi bedömer att de är ändamålsenliga, kommunicerade och kända av berörda i organisationen. Kontroll att reglerna efterlevs görs bl.a. genom att några exploateringsprojekt kontrolleras årligen.

Projekthandboken, delegationsordningen, upphandlingshandboken och regler för kontrollattest bedöms tillsammans utgöra tillräckliga styrdokument för hantering av ansvar/roller i projekten/processerna. I kontrollerna vid upphandling och leverans/betalning ser vi en tydlig ”flerhandsprincip”.

Vi bedömer att det IT-baserade beställningssystemet är ett värdefullt stöd vid anskaffning, kostnadsuppföljning och fakturakontroll.

Projekthandboken är ett bra stöd för projektledare. Det är positivt att det finns tydliga avstämningpunkter mellan programskede, projekteringsskede och entreprenadskede. Vid dessa tidpunkter byts ofta projektledare och ansvar flyttas, budgetar och projektdokumentation stäms av och lämnas över. Genom tydliga avstämningpunkter och att flera personer involveras ökar transparensen och den inbyggda kontrollen i processen ökar. Revisionskontoret bedömer att arbete med uppföljning och erfarenhetsåterföring underlättas. Vänskaps-korruption med externa parter försvåras också.

Revisionskontoret bedömer att nämndens mallar till förfrågningsunderlag är tydligt utformade vad gäller krav på leverantörer. I princip ställs samma etiska krav på konsulter som på den egna personalen. Genom dessa mallar säkerställer nämnden att upphandlade konsulter och entreprenörer, inklusive underentreprenörer, beaktar nämndens regler och riktlinjer.

Vid den verifierande granskningen av två projekt är vår bedömning att kontorets interna rutiner har följts. För att ytterligare stärka kontrollen i stora projekt kunde t.ex. en utökad intern kontroll av fakturor på större belopp införas via stickprov.

Maria Lindgren Persson
Samordnare

Stefan Rydberg
Projektledare



Bilaga I – Granskning Projekt Annedal

Leverantör 1

Leverantörens uppdrag omfattar entreprenadarbeten avseende Markarbeten etapp 2A-006 Annedal. Kontraktssumman uppgick till 54,9 mnkr. Seriositetskontroll genomfördes i samband med upphandling, dock ej löpande under avtalsperioden.

Entreprenören har använts av fyra underleverantörer. I de byggmötesprotokoll vi tagit del av framgår att beställarens informerats i enlighet med de allmänna föreskrifterna. Det har inte gjorts några seriositetskontroller eftersom entreprenören ansvarar för detta. Kontoret har dock gjort bedömningen att de anlidade underentreprenörerna uppfyller samma krav som ställs vid egen upphandling.

Vid fakturering får beställaren innehålla 5% av entreprenadsumman för avhjälpande av fel som konstaterats i utlåtande över slutbesiktning till dess fel avhjälpats, dock längst i 6 månader. Fakturering skall ske av belopp upptagna i betalningsplanen och får ske högst en gång per månad och får inte ske förrän aktuellt arbete utförts.

Fakturorna har kunnat verifieras mot fastställd betalningsplan. Ändrings- och tillägsarbeten uppgår till 10 075 tkr. Av byggmötesprotokollen framgår vilka ändrings- och tillägsarbeten godkänts. Det finns också underlag till som bifogats fakturorna.

Beställningar har kontrollerats mot nämndens delegationsförteckning och att behörig tjänsteman har undertecknat denna.

Attest av fakturorna har utförts av projektledaren (ansaffningsattest) och projektkonomen (kontrollattest) på exploateringskontoret. Attest har skett i enlighet med kontorets rutiner.

Leverantör 2

Leverantörens uppdrag omfattar byggledning för entreprenadarbeten. Uppdraget består av två delar där den första delen innebär förberedande arbeten innan markentreprenör är kontrakterad och att aktivt medverka vid utvärdering av anbud avseende aktuell markentreprenad. Del två av uppdraget innebär byggledning under markentreprenaden.

Uppdraget för byggledning uppskattades vid upphandlingen uppgå till 3 300 timmar under 14 månader. Kontraktssumman uppgick till 2 805 tkr.



Seriositetskontroll genomfördes i samband med upphandlingen, dock ej löpande under avtalsperioden.

Enligt de administrativa föreskrifterna ska fakturering göras månadsvis i efterhand. Av fakturan ska framgå arten och omfattningen av det arbete som fakturerats samt summan av tidigare fakturerade nettoarvodet. För avtalade utlägg ska verifikationer bifogas.

Beställningen har kontrollerats mot nämndens delegationsordning och att behörig tjänsteman har undertecknat denna.

Attest av fakturorna har utförts av projektledaren (anskaffningsattest) och projektkonomen (kontrollattest) på exploateringskontoret. Attest har skett i enlighet med kontorets rutiner. Samtliga av de granskade fakturorna har haft underlag som har styrkt fakturerat belopp.

Leverantör 3

Uppdraget avser entreprenadarbete avseende Entreprenad Annedal 2B samt Annedalsparken, Finplanering 1A samt Å-parken där kontraktssumman totalt för båda entreprenaderna uppgår till 56,9 mnkr. Seriositetskontroll har genomförts i samband med upphandling av entreprenören, dock ej löpande under avtalsperioden.

Två underentreprenörer har använts. Vi har kunnat verifiera via byggmötesprotokoll att samråd har skett med beställaren (exploateringskontoret) i dessa fall i enlighet med vad som framgår i AF. Kontoret har dock inte utfört någon seriositetskontroll men man har gjort bedömningen att företagen klarar samma krav som upphandlad entreprenör när det gäller frågan om seriositet.

Vid fakturering får beställaren innehålla 5% av entreprenadsumman för avhjälpande av fel som konstaterats i utlåtande över slutbesiktning till dess fel avhjälpats, dock längst i 6 månader. Fakturering skall ske av belopp upptagna i betalningsplanen och får ske högst en gång per månad och får inte ske förrän aktuellt arbete utförts.

Beställningar har kontrollerats mot nämndens delegationsordning och att behörig tjänsteman har undertecknat denna.

Attest av fakturorna i Agresso har utförts av projektledaren (anskaffningsattest) och projektkonomen (kontrollattest) i enlighet med kontorets rutiner.



Fakturorna har kunnat verifieras mot fastställd betalningsplan. En av fakturorna avser särskilda beställningar (ÄTA) på 1 884 tkr utöver betalningsplan, vilket framgår av byggmötesprotokoll.

Leverantör 4

Uppdraget avser konsultinsatser för trafikplanering och är avrop från ett ramavtal på 985 tkr. Fakturering görs månadsvis och upparbetat antal timmar anges på fakturan. Vidare finns rutin med dagbok som bifogas och utifrån denna har verifiering av fakturorna kunnat göras.

Beställning har kontrollerats mot nämndens delegationsordning och att behörig tjänsteman har undertecknat denna.

Attest av fakturorna i Agresso har utförts av projektledaren (anskaffningsattest) och projektkonomen (kontrollattest) i enlighet med kontorets rutiner.

Leverantör 5

Uppdraget avser entreprenadarbete avseende uppförande av bullerskärm längs med järnväg där kontraktssumman uppgår till 28,9 mnkr. Seriositetskontroll har genomförts i samband med upphandling av entreprenören, dock ej löpande under avtalsperioden.

En underentreprenör har använts. Vi har kunnat verifiera via byggmötesprotokoll att samråd har skett med beställaren (exploateringskontoret) i detta fall i enlighet med vad som framgår i AF. Kontoret har dock inte utfört någon seriositetskontroll eftersom detta är entreprenörens ansvar.

Vid fakturering får beställaren innehålla 5% av entreprenadsumman för avhjälpande av fel som konstaterats i utlåtande över slutbesiktning till dess fel avhjälpats, dock längst i 6 månader. Fakturering skall ske av belopp upptagna i betalningsplanen och får ske högst en gång per månad och får inte ske förrän aktuellt arbete utförts.

Beställningar har kontrollerats mot nämndens delegationsordning och att behörig tjänsteman har undertecknat denna.

Attest av fakturorna i Agresso har utförts av projektledaren (anskaffningsattest) och projektkonomen (kontrollattest) i enlighet med kontorets rutiner.

Fakturorna har kunnat verifieras mot fastställd betalningsplan. En av fakturorna avser särskild beställning (ÄTA) på 8 575 tkr utöver betalningsplan då trafikverket ställt högre krav på grövre påldimension efter det att kontraktet var tecknat med entreprenör.



Leverantör 6

Uppdraget avser att bygga en specialutformad lekplats till en kostnad av 640 tkr. En direktupphandling gjordes genom att offert togs in från en firma i Danmark. Orsaken till detta var att kontoret bedömde att företaget vid det tillfället var ganska ensamma om att göra stora multifunktionella, platsunika lekskulpturer, så att inga andra alternativ förelåg.

Beställning har kontrollerats mot nämndens delegationsordning och att behörig tjänsteman har undertecknat denna.

Attest av fakturan i Agresso har utförts av projektledaren (anskaffningsattest) och projektkonomen (kontrollattest) i enlighet med kontorets rutiner.



Bilaga 2 – Granskning Projekt Hjorthagen Västra

Leverantör 1

Uppdraget avser entreprenadkontrakt angående ”Påldäck för gator samt arbetsgator och ledningar” där kontraktssumman uppgår till 206 mnkr. Enligt AF ska kontaktsarbetena vara färdigställda för slutbesiktning senast 2013-10-01 respektive 2015-04-01. Seriositetskontroll har genomförts i samband med upphandling av entreprenören, dock ej löpande under avtalsperioden.

Tre underentreprenörer har använts. Vi har kunnat verifiera via byggmötesprotokoll att samråd har skett med beställaren (exploateringskontoret) i dessa fall i enlighet med vad som framgår i AF. Kontoret har dock inte utfört någon seriositetskontroll eftersom detta är entreprenörens ansvar. Enligt AF har dock beställaren möjligheten att följa upp och kontrollera verksamheten även för underentreprenörer.

Vid fakturering får beställaren innehålla 5% av entreprenadsumman för avhjälpande av fel som konstaterats i utlåtande över slutbesiktning till dess fel avhjälpats, dock längst i 6 månader. Fakturering skall ske en gång per månad efter upparbetade mängder med avdrag för inestående medel. Varje utbetalning enligt fastställd betalningsplan (s.k. lyft) skall godkännas av beställaren före fakturering. Slutlig mängdreglering sker i samband med entreprenadens färdigställande eller vid delavslut. Ett godkänt lyft är således ej ett godkännande av redovisade mängder.

Beställningar har kontrollerats mot nämndens delegationsordning och att behörig tjänsteman har undertecknat denna.

Attest av fakturorna i Agresso har utförts av projektledaren som inhyrd konsult (anskaffningsattest) och projektledaren på exploateringskontoret samt projektkonomen (kontrollattest) i enlighet med kontorets rutiner. Fakturorna har kunnat verifieras mot fastställd betalningsplan samt minnesanteckningar från ekonomimöten.

Leverantör 2

Den andra entreprenaden avser ”Bergschakt och krossning” och kontraktssumman uppgår till 9,9 mnkr. Enligt AF ska kontaktsarbetena vara färdigställda för slutbesiktning 2012-05-25. Slutbesiktning är genomförd 2012-06-05, vilket har dokumenterats i dokumentet Utlåtande över slutbesiktning där det framgår att entreprenaden är godkänd. Seriositetskontroll har genomförts i samband med upphandling av entreprenören, dock ej löpande under avtalsperioden.



En underentreprenör har använts som i sin tur har använt tre entreprenörer. Vi har kunnat verifiera via byggmötesprotokoll att samråd har skett med beställaren (exploateringskontoret) i dessa fall i enlighet med vad som framgår i AF. Kontoret har dock inte utfört någon seriositetskontroll eftersom detta är entreprenörens ansvar. Enligt AF har dock beställaren möjligheten att följa upp och kontrollera verksamheten även för underentreprenörer.

Samma regler för fakturering gäller som vid den första entreprenaden.

Beställningar har kontrollerats mot nämndens delegationsordning och att behörig tjänsteman har undertecknat denna.

Attest av fakturorna i Agresso har utförts av projektledaren som inhyrd konsult (anskaffningsattest) och genomförandechef på exploateringskontoret samt projektkonomen (kontrollattest) i enlighet med kontorets rutiner. Fakturorna har kunnat verifieras mot fastställd betalningsplan samt minnesanteckningar från ekonomimöten.

Leverantör 3

Uppdraget avser konsultarbeten för byggledningsuppdrag. Seriositetskontroll har genomförts i samband med upphandling av entreprenören, dock ej löpande under avtalsperioden.

Fakturering görs månadsvis och upparbetat antal timmar (en person) anges på fakturan. Dessa har kunnat verifieras mot framtagna tidsrapporter. Rutin med dagbok som bifogas fakturan har inte funnits men ska nu enligt uppgift införas från januari 2013.

Beställning har kontrollerats mot nämndens delegationsordning och att behörig tjänsteman har undertecknat denna.

Attest av fakturorna i Agresso har utförts av genomförandechef på exploateringskontoret och projektledaren som inhyrd konsult (anskaffningsattest) samt projektkonomen (kontrollattest) i enlighet med kontorets rutiner. Noterbart är att inhyrd projektledare är från samma företag som konsulten som är byggledare.

Leverantör 4

Uppdraget avser konsultarbeten för byggprojektering. Seriositetskontroll har genomförts i samband med upphandling av entreprenören, dock ej löpande under avtalsperioden.



Fakturering görs månadsvis och upparbetat antal timmar anges på fakturan. Vidare finns rutin med dagbok som bifogas fakturan utifrån denna har verifiering av fakturorna kunnat göras.

Beställning har kontrollerats mot nämndens delegationsordning och att behörig tjänsteman har undertecknat denna.

Attest av fakturorna i Agresso har utförts av ansvarig på exploateringskontoret (landskapsarkitekt) och projektledaren som inhyrd konsult (anskaffningsattest) samt projektkonomen (kontrollattest) i enlighet med kontorets rutiner.