



STADSREVISIONEN
REVISORSGRUPP 2

2009-09-22

Stockholms stads fastighetskontor
2009-09-28
Dnr 2009/103/354
Fastighet Eldvarven 1
Handläggare T. Schile'n

Till
Fastighetsnämnden

Kopia f.w. M. Fokner E. Olsson
T. Johansson
G. Kempe

**Revisionsrapporten "Stadshuset – Upprustning
av Wallenbergs gård"**

Revisorsgrupp 2 har vid sitt sammanträde den 22 september 2009 behandlat rubricerade rapport. Revisorerna konstaterar att ett antal misstag begåtts i projektet. Misstagen har sin grund i otillräcklig intern kontroll. Revisorerna har beslutat att överlämna rapporten till fastighetsnämnden för yttrande senast den 29 januari 2010.

På revisorernas vägnar

Gun Risberg
vice ordförande

Inger Korsgren
sekreterare

Kopia till fastighetsdirektören



Sammanfattning

Revisionskontoret har granskat fastighetsnämndens styrning och kontroll av upprustningen av den västra delen av stadshusparken, Wallenbergs gård.

Vid upprustningen har ett antal misstag begåtts. Misstagen har sin grund i otillräcklig kontroll hos beställaren fastighetskontoret och dennes projektör.

Den västra delen av Wallenbergs gård med sittbänkar vid murarna runt springbrunnen har inte tillgänglighetsanpassats. En ramp upp till terrassen borde ha utretts.

Upprustningen har kostat 4,8 mnkr. Den tilldelade projektbudgeten om 3 mnkr har därmed överskridits. Felaktig projektering har orsakat merkostnader för ca 0,5 mnkr. Tilläggsarbeten har beställts för 0,9 mnkr.

Kantstenen vid ramper avviker i färg och ytbearbetning mot befintlig sten. Misstaget är en följd av att fastighetskontoret inte har utnyttjat Stadsmuseets antikvariska expertis i erforderlig omfattning. Stenarna borde inte ha godkänts av fastighetskontoret.

I rapporten redogörs för revisionskontorets iakttagelser och bedömningar.



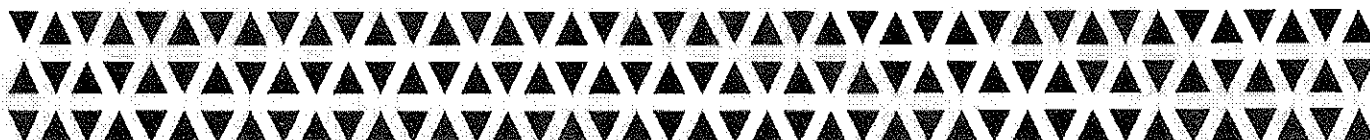
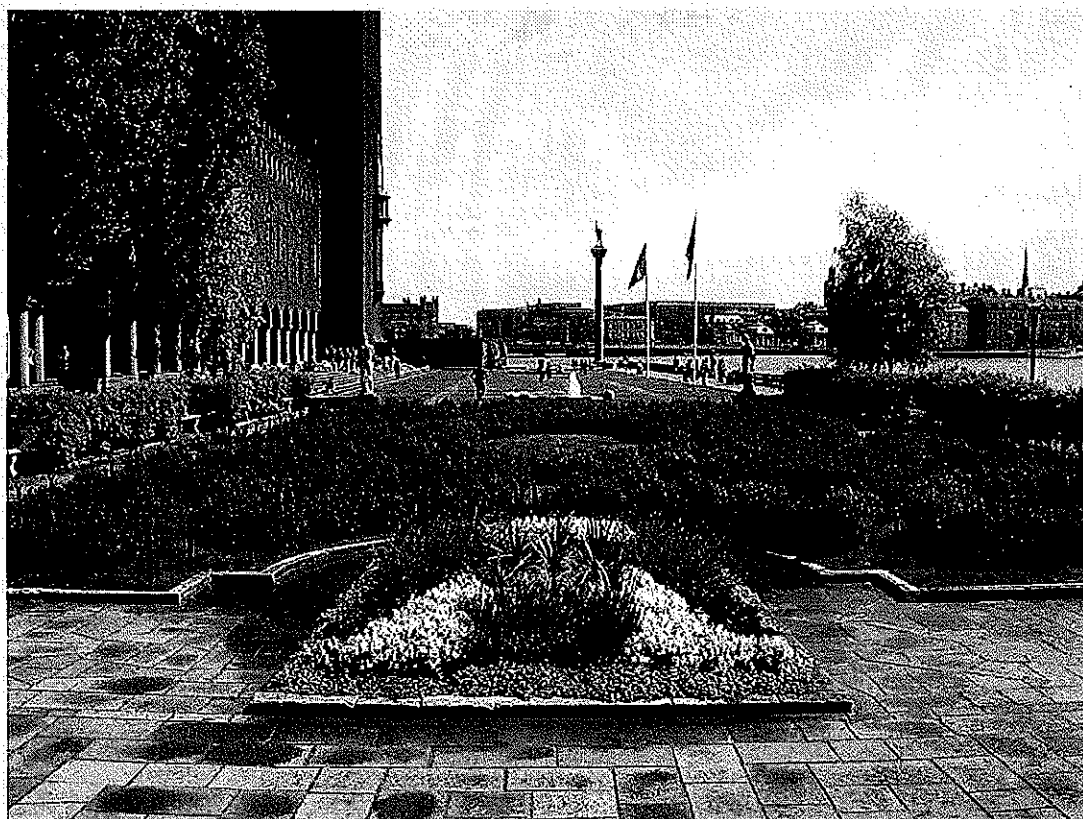
STADSREVISIONEN
www.stockholm.se/revision

Nr 8
September 2009
DNR 420-139/09

Revisionsrapport



STADSHUSET - UPPRUSTNING AV WALLEN- BERGS GÅRD





INNEHÅLL

Sid

1	Inledning.....	1
1.1	Bakgrund.....	1
1.2	Uppdrag och syfte	1
1.3	Revisionsfrågor och revisionskriterier.....	1
2	Granskning.....	1
2.1	Planering för underhåll och tillgänglighetsanpassning i Stadshuset	1
2.2	Projektering	2
2.3	Genomförandebeslut – upphandling - byggstart.....	2
2.4	Avtalet.....	3
2.5	Kontroll och uppföljning	3
3	Revisionskontorets bedömning och kommentarer.....	6
3.1	Har nämnden genomfört en tillräcklig analys av sina behov?	6
3.2	Har nämnden projekterat arbetet och genomfört upphandlingen på ett tillfredsställande sätt?.....	6
3.3	Framgår det tydligt av det ingångna avtalet vad som faktiskt ska levereras? 7	
3.4	Genomför nämnden en aktiv och tillfredsställande uppföljning av projektet samt kontroll av entreprenören under avtalstiden?	7
3.5	Revisionskontorets samlade bedömning	8

BILAGA Bilder från upprustad Wallenbergs gård



1 Inledning

1.1 Bakgrund

Stadens nämnder anlitar entreprenörer för betydande delar av verksamheten. För ett bra resultat krävs en upphandling baserad på en behovsanalys med stadens mål som grund. Vidare krävs en god uppföljning och kontroll av den externa utföraren.

1.2 Uppdrag och syfte

Revisionskontoret har i enlighet med 2009 års revisionsplan granskat fastighetsnämndens styrning och kontroll av externa utförare. Revisionskontoret har valt att granska upprustning av västra delen av Stadshusparken – Wallenbergs gård. Syftet med granskningen är att bedöma hur nämnden analyserat sina behov, förberett och genomfört upphandling samt hur nämnden följt upp ingångna avtal.

1.3 Revisionsfrågor och revisionskriterier

Utifrån syftet ska följande revisionsfrågor belysas.

1. Har nämnden genomfört en tillräcklig analys av sina behov?
2. Har nämnden projekterat arbetet och genomfört upphandlingen på ett tillfredsställande sätt?
3. Framgår det tydligt av det ingångna avtalet vad som faktiskt ska levereras?
4. Genomför nämnden en aktiv och tillfredsställande uppföljning av projektet samt kontroll av entreprenören under avtalstiden?

Som underlag för analyser och bedömningar har revisionskriterier (bedömningsgrunder) hämtats från:

1. Lagen om offentlig upphandling.
2. Underhållsplan för Stockholms stadshus för perioden 2007 – 2011 (FsN 2006-12-14).
3. Budget för 2008 och 2009 med stadens regler och styrdokument.
4. Administrativa föreskrifter för byggnads-, anläggnings- och installationsentreprenader (AF AMA 98) och allmänna bestämmelser (AB 92).
5. Entreprenadkontrakt 2008-10-15. Upprustning av Wallenbergska gården.

2 Granskning

2.1 Planering för underhåll och tillgänglighetsanpassning i Stadshuset

För att kunna vårda och bevara Stockholms stadshus som en av Sveriges vackraste och mest besökta byggnader beslutade dåvarande fastighets- och saluhalls-



nämnden 2006-12-14 om en underhållsplan för perioden 2007 – 2011. Årligen skulle 11 mnkr avsättas för underhållsinsatser. Det var en väsentlig ökning i förhållande till tidigare år. Markarbeten i stadshusträdgården ingick med omläggning av granithällar, renovering av fontäner och mark samt anpassning med ramper för rullstolar och barnvagnar. Arbetet skulle delas upp i tre etapper med start i väster med Wallenbergs gård hösten 2008 till våren 2009. Gården har aldrig tidigare renoverats och det fanns sättningar och skador i stenläggning.

I underhållsplanen ligger även tillgänglighetsförbättrande åtgärder.

Tillgänglighetsprojektet inom trafikkontoret i Stockholms stad fungerar som interna konsulter i tillgänglighetsfrågor inom staden och anlitas ibland av fastighetskontoret angående Stadshuset. Tillgänglighetsprojektets konsulter har dock inte blivit involverade i planering av åtgärder i Wallenbergs gård. Först när entreprenaden var upphandlad och arbetet igångsatt kontaktades tillgänglighetsprojektet.

2.2 Projektering

Efter samråd med Stadsmuseet och stadsträdgårdsmästaren genomfördes projektering innefattande framtagande av bygghandlingar (ritningar och mängdbeskrivningar). Stadsmuseet framförde skriftligt vikten av att befintligt stenmaterial bevaras alternativt återanvänds i största möjliga utsträckning. Ny sten bör vara så lik befintlig sten som möjligt.

I projekteringen ingick tillgänglighetsanpassning, dock inte ramp till den övre terrassen. I projekteringen ingick inte heller iordningsställande av den så kallade parterren, det centrala området med låga häckar. Projekteringsuppdraget genomfördes efter direktupphandling. 2008-02-01 levererades beställda handlingar till en kostnad om 72 tkr. Av projekteringen framgår att entreprenören skall visa prov på all ny sten. Prov skall godkännas av beställaren. Fastighetskontoret genomförde i övrigt ingen kvalitetskontroll av projekteringen som kom att ligga till grund för entreprenadupphandlingen.

2.3 Genomförandebeslut – upphandling - byggstart

Genomförandebeslut fattades 2008-02-27 med en projektbudget om 1,5 mnkr.

Upphandlingen har genomförts som en förenklad upphandling med annonsering i Anbudsjournalen och på OPIC:s hemsida från 2008-05-23. Sista anbudsdag var 2008-08-14. Upprustningen skulle omfatta omläggning och upprustning av befintliga stenytor, trappor, bänkar, vattendamm samt tillgänglighetsanpassning.



Arbetet skulle påbörjas i september och vara klart mars 2009. Perioden valdes för att det då är färre turister i parken. Anbudet öppnades 2008-08-29. Fyra anbud hade inkommit. Anbudsprövningen bestod av kvalificering samt därefter utvärdering av lägsta pris enligt förfrågningsunderlagets beskrivning. Tre anbud uppfyllde kvalificeringskraven. Det företag som hade lämnat det lägsta anbudet 2 840 000 kronor tilldelades uppdraget. Anbudet innehöll inga reservationer. Vid upphandlingsmöte 2008-09-12 genomgicks handlingar med entreprenören. Tilldelningsbeslut fattades 2008-09-17.

Projektbudgeten bedömdes vara för liten och ett tilläggsbeslut fattades 2008-10-15 om ytterligare 1,5 mnkr med en ny totalbudget om totalt 3 mnkr. Beslutsunderskrift har gjorts av avdelningschef. Enligt nämndens delegationsordning skall projektbelopp mellan 2 och 5 mnkr tecknas av förvaltningschef. Det reviderade genomförandebeslutet med budgettillägg försenades på grund av tillfällig arbetsanhopning med ny organisation. Av denna anledning tecknades entreprenadkontrakt för utförandeentreprenad med fast pris först 2008-10-16. Arbetet påbörjades 2008-10-20. Arbetet skulle vara klart 2009-04-03.

2.4 Avtalet

Innehållet i avtalet (entreprenadkontraktet) är det gängse. Väsentliga delar är administrativa föreskrifter, bygghandlingar i form av ritningar samt prissatt mängd- och materialbeskrivning.

Administrativa föreskrifter utgör det entreprenadjuridiska ramverket. Här regleras frågor som entreprenadform, ersättningsform, pris, kvalitetssäkring, arbetsorganisation, former för uppföljning och kontroll, viten och ansvar mot tredje man mm. Handlingarna är utformade enligt branschstandard AB 92 och AF AMA 98. Det kan noteras att AB 92 är en äldre standard. Den har i byggbranschen i allt större utsträckning ersatts av AB 04.

2.5 Kontroll och uppföljning

Förutsättning för kontroll

Fastighetskontorets förvaltare, projektledare från underhållsenheten samt byggledare från tekniskt konsultföretag har utgjort beställarens projektorganisation.

Fastighetskontoret har haft tillgång till antikvarisk expertis från Stadsmuseet.



Byggmöten

Byggmöten är viktigt verktyg för att säkerställa att arbetet framskrider smidigt. Vid byggmöten behandlas frågor som är av gemensamt intresse såsom tidplanen, beställda ändringar och tilläggsarbeten samt uppkomna problem och störningar. Byggmöten leds av bygglidaren. Under projektperioden har hållits 15 protokollförda byggmöten. Företrädare för beställare och entreprenör samt intendent från stadsledningskontoret har deltagit. Vid ett par möten har projektör, entreprenör för parkdriften och fristående stenkonsult adjungerats. Varje byggmöte har inletts med att ta ställning till om uppdrag enligt föregående mötesprotokoll kan avföras eller skall kvarstå.

Åtaganden enligt kontraktet har systematiskt gåtts igenom. Det noteras att protokollen visar spår av uppföljning av entreprenörens egenkontroll samt att entreprenören, överlämnat miljö- och kvalitetsplan. Slutdokument över entreprenörens egenkontroll var dock inte överlämnad vid slutbesiktningen.

Ramp till övre västra terrassen har inte berörts vid något byggmöte. Entreprenören hade problem med att anskaffa kompletterande granitsten med den kvalitet som föreskrivits i kontraktet. Detta bidrog till att färdigställandet försenades.

I entreprenaden ingick inte iordningställande av den så kallade parterren (området med låg buxbomshäck). Urschaktning och återfyllning av denna beställdes sent (mars-april 2009) som ett tilläggsarbete. Detta bidrog till försening av projektet och till ökade kostnader med ca 700 tkr. Inget beslut har träffats om utökad projektbudget. Anskaffande av plantor och plantering har utförts av parkdriftentreprenören och finansierats utanför projektet (200 tkr).

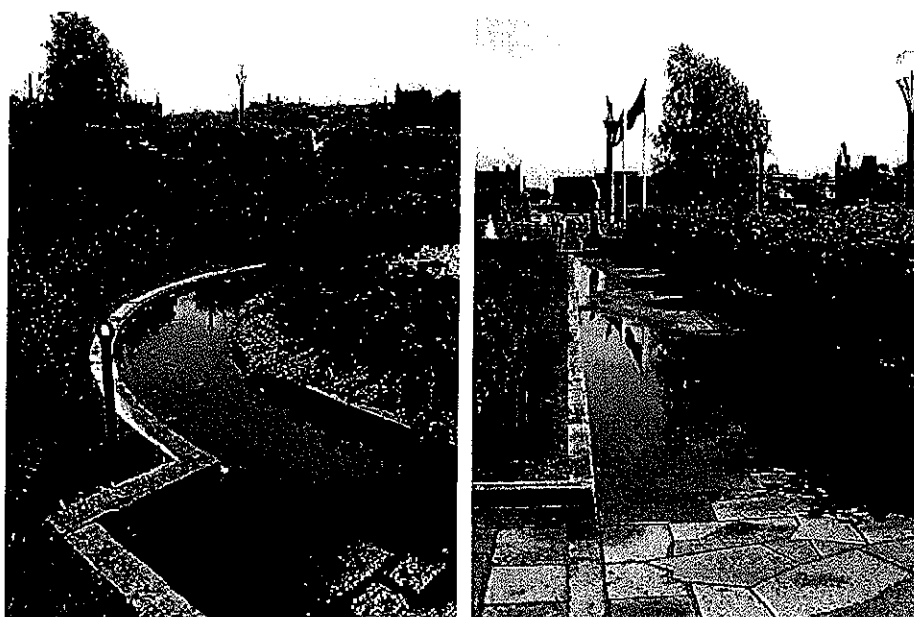
Under genomförandet uppmärksammades fel i bygghandlingarna vilket medförde extrakostnader om ca 525 tkr.

Antikvarisk kontroll

Några enstaka gånger under projektets genomförande har antikvarisk expertis från Stadsmuseet kallats till möten. Det har gällt utbyte av sten och utformning av ramper. Ny kompletterande kantsten som satts vid ramperna har dock inte diskuterats med Stadsmuseet för godkännande ur kulturhistorisk synvinkel.

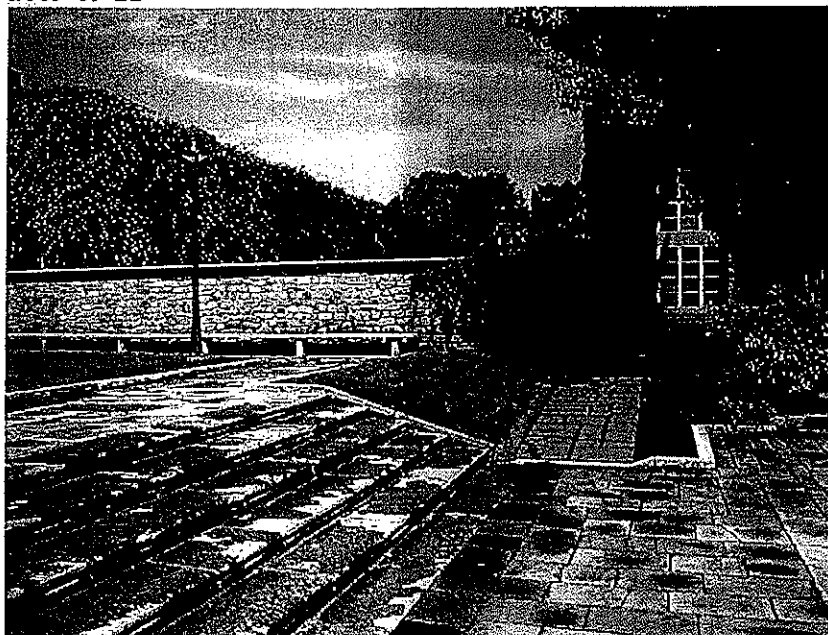
Ekonomimöten

Det bedömdes att det inte fanns behov av att hålla några särskilda ekonomimöten under arbetets gång. På grund av tilläggsarbetet med parterren mm har ett möte hållit den 3 juli för att ekonomiskt slutreglera projektet. Vid detta möte presenterade entreprenören ett 60-tal utförda ändrings- och tilläggsarbeten för vilket ersättning yrkades. Fastighetskontoret godkände huvuddelen av kostna-



Vattensamling på stenpartier väster och söder om buxbomsparterren

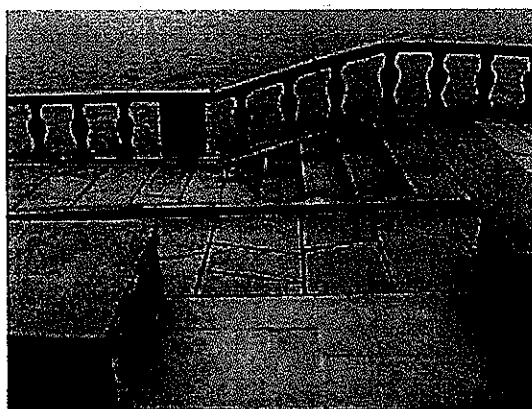
BILAGA till Revisionsrapport nr 8/2009 Stadshuset –
Upprustning av Wallenbergs gård
2009-09-22



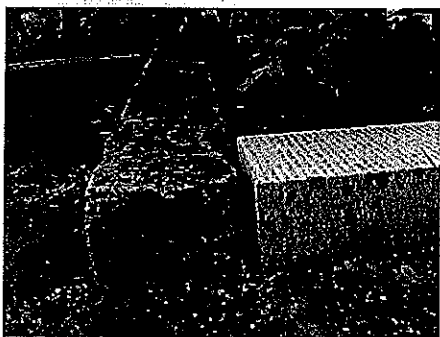
Den övre terrassen är inte tillgänglig för rörelsehindrade



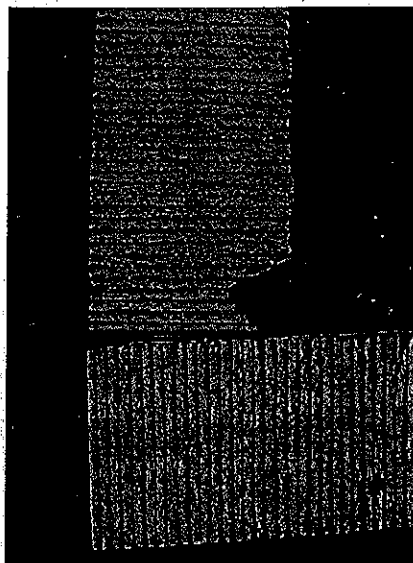
Detalj av upprustad stenläggning



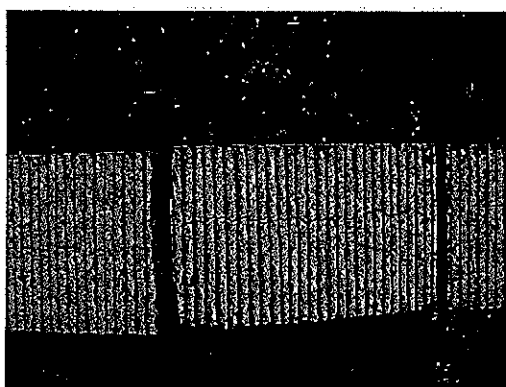
Ny ramp mot kajen



Gammal och ny kantsten



Ny skadad kantsten



Ny skadad kantsten med uppstickande geotext



derna ca 1,5 mnkr varav merkostnader för parterren svarar för 0,7 mnkr. Ca 0,5 mnkr avser extrakostnader som har sin grund i felaktiga bygghandlingar.

Slutbesiktning

Omläggning och nyläggning av natursten samt montering av sittbänkar har slutbesiktigats och godkänts 2009-05-19. Stadsmuseet inbjöds till slutbesiktningen men hade då inte möjlighet att närvara. Ett mindre antal fel noterades för vilka entreprenören ansågs ansvarig. Felen uppges vara åtgärdade. I besiktningsprotokollet noterades att "ramp till övre terrassen inte var utförd. Beställaren utreder om sådan ska utföras ur tillgänglighetssynpunkt." samt att "Beställaren utreder om räcke bör monteras i anslutningen mellan nybyggd ramp och trappa. Risk finns ev. för felsteg".

Stadsmuseets antikvarie har senare efter besök under hand framfört synpunkter till fastighetskontoret på den genomförda upprustningen. Man tycker att ramperna gör ett större ingrepp i marken än förväntat samt att ny kompletterande kantsten avviker från den befintliga stenen vad gäller kulör och ytbearbetning. Kantstenen bör bytas ut.

Betalningsplan, fakturakontroll, bokföring och ekonomiskt resultat

Revisionskontoret har granskat kontraktets betalningsplan samt kontrollerat ett urval fakturor och bokföringen. Betalningsplan har upprättats. Den bedöms ha en rimlig fördelning av utbetalningsposter över tiden och ansluter i övrigt till entreprenadkontraktet. De granskade fakturorna var kontrollattesterade av behöriga och avsåg ersättningar enligt kontrakt och betalplan. Entreprenadfakturorna har dock felaktigt bokförts som husbyggnadsentreprenader (konto 4611). Det korrekta är mark- och anläggningsentreprenader (konto 4621).

Upprustningsprojektet som är ett underhållsprojekt redovisar följande budget och utfall.

Aktiviteter (tkr)	Budget	Utfall
Projektering, konsulter		72
Genomförande, entreprenad		2 938
Genomförande, konsulter		221
Extrakostnader. Felprojektering		525
Extrakostnader. Övrigt		270
Tilllägg. Parterren urschaktning mm		700
Egen tidskrivning		116
TOTALT	3 000	4 842



3 Revisionskontorets bedömning och kommentarer

3.1 Har nämnden genomfört en tillräcklig analys av sina behov?

Tilläggsbeslutet innebar en ny totalbudget om 3 mnkr. Beslutet fattades av en avdelningschef. Beslutet är inte förenligt med nämndens delegationsordning. Beslutet borde ha tecknats av förvaltningschefen.

Upprustningen har genomförts i enlighet med en av nämnden fastställd underhållsplan. Samråd har hållits med experter såväl på det antikvariska området som på sten och växter.

Vid ombyggnationer måste tillgänglighetsanpassning ingå som en självklar del i arbetet. Det är en brist att den västra delen av Wallenbergs gård med sittbänkar vid murarna runt springbrunnen inte prövades om den kunde göras tillgänglig för personer med funktionsnedsättning och för personer med barnvagnar. En ramp upp till övre terrassen borde ha utretts. Frågan togs i detta skede inte heller upp med Stadsmuseet.

Handläggarna inom trafikkontorets tillgänglighetsprojekt har till uppgift att hjälpa andra förvaltningar vad gäller fysiska åtgärder på allmän plats. Fastighetskontoret borde ha använt sig av denna möjlighet i större utsträckning. Fastighetsnämnden som förvaltare av publika anläggningar bör säkerställa att tillgänglighetsåtgärder beaktas i projekten.

Vad gäller området med buxbomshäcken, den s.k. parterren, kunde denna ha ingått i projektet från början. Fastighetsnämnden hade då fått en lägre kostnad jämfört med det tillägg som beställdes sent i genomförandefasen.

3.2 Har nämnden projekterat arbetet och genomfört upphandlingen på ett tillfredsställande sätt?

Projektering och ritningsgranskning

Projekteringsuppdraget direktupphandlades vilket mot bakgrund av uppdragets begränsade ekonomiska värde får anses acceptabelt.

Under entreprenadarbetets genomförande uppmärksammades fel i bygghandlingarna. Kvalitetsbristerna borde i första hand ha förebyggts eller upptäckts i ett tidigt skede i projekteringskonsultens egenkontroll. Felen borde också ha upptäckts om fastighetskontoret granskat bygghandlingarna närmare. Vidare är det en brist att behovet av en ramp upp till övre terrassen inte uppmärksammades under projekteringen.



Upphandling av entreprenadarbeten

Enligt förfrågningsunderlaget och entreprenadkontraktet skall entreprenören ställa säkerhet i form av bankgaranti. En sådan har inte lämnats. Entreprenadupphandlingen bedöms i övrigt ha genomförts och dokumenterats på ett tillfredsställande sätt.

3.3 Framgår det tydligt av det ingångna avtalet vad som faktiskt ska levereras?

Entreprenadavtalet är upprättat utifrån branschstandard AB 92 som är en äldre standard. AB 92 har i byggbranschen i allt större utsträckning ersatts av AB 04. Fastighetsnämnden bör överväga att byta till AB 04.

Anbud, protokoll från upphandlingsmöte och inledande byggmöten indikerar inga oklarheter om vad som ska levereras. Revisionskontoret bedömer avtalet som tydligt.

3.4 Genomför nämnden en aktiv och tillfredsställande uppföljning av projektet samt kontroll av entreprenören under avtalstiden?

Revisionskontoret bedömer att förutsättningarna för kontroll och uppföljning av projektet har varit goda. Projektorganisationen, som till byggmöten adjungerat intendenten från stadsledningskontoret, besitter sammantaget tillräcklig kompetens och erfarenhet. Dock har inte fastighetskontoret inte utnyttjat antikvarisk expertis i erforderlig omfattning. Bevarande av befintlig sten och i vissa fall utbyte till lika befintlig har varit en avgörande fråga i projektet. Ett prov på ny kantsten vid ramperna borde därför ha tagits fram och diskuterats med Stadsmuseet för godkännande ur kulturhistorisk synvinkel. Den nya kantstenen vid ramper avviker i färg och ytbearbetning mot befintlig sten och borde inte ha godkänts av fastighetskontoret.

Varje byggmöte (15 st.) har inletts med att ta ställning till om uppdrag enligt föregående mötes protokoll skall avföras eller kvarstå. Åtaganden enligt AF-delen i kontraktet har systematiskt gått igenom. Revisionskontoret bedömer att protokollen uppfyller skriftlighetskraven enligt AB 92.

Behovet av ramp till övre västra terrassen försumrades vid planering, projektering och upphandling. Byggande av ramp kunde ha prövats som ett tilläggsarbete.



Det har noterats att geoduk sticker upp i anslutning till kantsten på några ställen. Anmärkning om detta finns i slutbesiktningsprotokollet och felet skall enligt fastighetskontoret vara åtgärdat. Revisionskontoret ifrågasätter detta. Fastighetskontoret bör undersöka och vidta eventuella åtgärder under garantitiden.

Efter en kraftig åskskur noterades vattensamling på stenpartier söder och väster om buxbomsparterren. Detta kan tyda på fel i konstruktionen. Fastighetskontoret bör undersöka och vidta eventuella åtgärder under garantitiden.

Entreprenadens kostnader skall slutligen bokföras som mark- och anläggningsentreprenad, inte som husbyggnadsentreprenad.

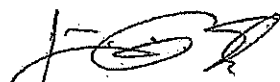
3.5 Revisionskontorets samlade bedömning

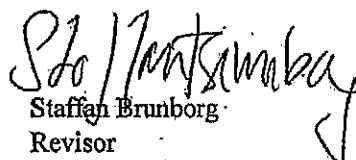
Vid upprustning av Wallenbergs gård har ett antal misstag begåtts. Misstagen har sin grund i otillräcklig kontroll hos beställaren fastighetskontoret och dennes projektör.

- ✓ ① Den västra delen av Wallenbergs gård med sittbänkar vid murarna runt springbrunnen har inte tillgänglighetsanpassats. En ramp upp till terrassen borde ha utretts. Fastighetsnämnden bör försäkra sig så att tillgänglighetsförbättringar integreras bättre i underhållsprocessen.
- ✓ ② Felaktig projektering har orsakat merkostnader för ca 0,5 mnkr. Felaktigheterna borde ha upptäckts i en projekteringskontroll.
- ③ Frånvaro av ramp och felprojekteringen indikerar brister i såväl fastighetskontorets som projektörens kvalitetssystem.
- ④ Besluten om projektbudget har fattats av avdelningschef. Beslutet är inte förenligt med nämndens delegationsordning. Beslutet borde ha tecknats av förvaltningschefen. Att det formellt felaktiga beslutet fattades och att felaktigheten inte upptäcktes indikerar brister i den administrativa kontrollen.
- ✓ ⑤ Upprustningen har kostat 4,8 mnkr. Den tilldelade projektbudgeten om 3 mnkr har därmed överskridits. 0,7 mnkr avser tillkommande arbeten med buxbomsparterren. Att inte ta med upprustningen från början i projektet bedömer revisionskontoret vara genomtänkt. Det har medfört extra kostnader.
- ✓ ⑥ Kantstenen vid ramper avviker i färg och ytbearbetning mot befintlig sten och borde inte ha godkänts av fastighetskontoret. Misstaget är en följd av att fastighetskontoret inte har utnyttjat Stadsmuseets antikvariska expertis i erforderlig



omfattning. Avsikten med antikvarisk kontroll är att expertis på Stadsmuseet ska ingå i fastighetskontorets egenkontroll och bli informerade om arbetets fortskridande och kallas till möten på plats när frågor uppkommer och avsteg från handlingarna måste göras. Här har detta inte fungerat. Det finns behov av att strama upp samarbetet mellan fastighetskontoret och Stadsmuseet.


Jan-Erik Ek
Enhetschef


Staffan Brunborg
Revisor