

Handläggare: Bertil Strid
Region Innerstad
Ledningen
Tel: 508 268 73
bertil.strid@gfk.stockholm.se

2001-03-15

Dnr 01-130-447:1

Till
Gatu- och fastighetsnämnden

**Revisionsrapport ”Sanering av sjöbotten vid Klara Sjö,
kajförstärkning m. m.”**

FÖRSLAG TILL BESLUT

1. Gatu- och fastighetsnämnden beslutar att som yttrande över rapporten, till nämndens revisorer (revisorsgrupp 2) överlämna och åberopa detta tjänsteutlåtande.

Olle Zetterberg

Göran Gahm

SAMMANFATTNING

Revisionskontoret har med hjälp av BDO Consulting Group (BDO) granskat hur gatu- och fastighetsnämnden hittills har handlagt projektet om miljösanering av Klara Sjö.

Granskningen visar att projektet hittills bedrivits på ett i stort tillfredsställande sätt. Inte minst gäller detta mot bakgrund av projektets komplexitet. Revisionskontoret påtalar också ett antal brister framförallt av administrativ karaktär och att projektet tagit lång tid. Kritik framförs mot att nämnden inte fått den information som behövs för att styra projektet och att vitesklausulen inte hävdats trots kraftigt försenade kajarbeten. Vidare konstateras att arbetet måste organiseras så att styrning av projekt inte överlämnas till konsulter. Samtidigt noterar revisionskontoret med tillfredsställelse att det inte finns anledning till anmärkning mot resultatet när det gäller Klara Sjö-

projektet. De har heller inte funnit anledning till klander av den ekonomiska rapporteringen och uppföljningen från konsulter till projektledare.

Kontoret delar inte uppfattningen att projektet tagit lång tid. Projektet skiljer sig i väsentligt från de uppgifter kontoret normalt arbetar med. Uppdraget att miljösanera en sjöbotten i stadens centrum förutsätter dels inhämtande, bearbetning och förståelse av ny kunskap inom flera olika ämnesområden och dels utveckling av ny teknik. Ett sådant projekt går inte att driva med normal tidsstyrning. Bearbetning och förståelse av gjorda undersökningar måste få ta tid. Kontorets mål i detta projekt har också varit att de medel som investeras långsiktigt skall ge väsentliga miljövinster.

Kontoret anser att de nya regler för styrning och uppföljning av investeringar som kommunfullmäktige beslutade om hösten 1999 reglerar hur dialogen mellan nämnd och förvaltning skall ske och att Klara Sjö i huvudsak följt dessa kommunfullmäktiges nya regler.

Sammantaget bedömer kontoret att avvägningen mellan egna anställda och anlåtande av konsulter i huvudsak ligger på rätt nivå. Detta innebär dock att det tidsmässigt kan behöva göras omprioriteringar mellan nämndens olika uppdrag till kontoret.

Vid styrningen av kajentreprenaden har kontoret prioriterat kvalitén på arbetena och att kostnaderna hålls inom givna ramar. Tidsstyrning har därför getts lägre prioritet. Revisionskontoret har ju också angett att det finns ingen anledning till klander mot resultatet. Förseningen i entreprenaden beror därtill i hög grad på att kontoret ökat ut den med tilläggsbeställningar för byggande av stödmur och upprustning av Strandparken.

Kontoret instämmer i kritiken som riktas mot de administrativa bristerna (dokumentation m. m.) i framförallt upphandlingarna. Det är dock som revisionskontoret mycket riktigt påtalar att de är från 1998 och tidigare. Mycket av den kritik som BDO för fram känns därför igen från en tidigare revisionsgranskning. Därefter har ett omfattande kvalitetsarbete bedrivits vid gatu- och fastighetskontoret för att komma tillrätta med bristerna. Detta arbete följs fortlöpande upp. Det finns dock fortfarande en del brister av framförallt administrativ karaktär. Kontoret föreslår ett antal åtgärder för att komma tillrätta med dessa brister, t ex ökning av interngranskning av pågående och genomförda upphandlingar samt egenkontroll.

UTLÅTANDE

Bakgrund

Revisionskontoret har med hjälp av BDO Consulting Group (BDO) granskat hur gatu- och fastighetsnämnden hittills har handlagt projektet om miljösanering av Klara Sjö. Saneringsprojektet är ännu inte helt genomfört, men det finns en planering för dess fullföljande. Denna planering redovisades för gatu- och fastighetsnämnden den 13 mars i kontorets tjänsteutlåtande: "Klara Sjö- fortsatt sanering". I detta tjänsteutlåtande redovisades också; bak-

grund, tidigare beslut och utförda åtgärder för saneringen av Klara Sjö. Någon sådan redovisning görs därför inte i detta tjänsteutlåtande.

Revisorernas granskning omfattar i första hand hur styrning och kommunikation fungerat i processens olika skeden. BDO:s rapport bifogas.

Revisionskontoret framhåller särskilt följande ur rapporten:

”Projektet har hittills bedrivits på ett i stort tillfredsställande sätt

Sammanfattningsvis visar BDO:s granskning att projektet om sanering av sjöbotten vid Klara Sjö hittills bedrivits på ett i stort tillfredsställande sätt. Inte minst gäller detta mot bakgrund av projektets komplexitet. Som framgår av det följande har dock brister, varav några allvarliga, konstaterats och angelägna förbättringar bör genomföras.

Utredningstiden torde ha kunnat pressas väsentligt med ett fastare organisatoriskt grepp

Konsulterna från BDO anser att det inte går att säga hur mycket snabbare projektet kunnat genomföras, om handläggningen varit optimal. Eftersom själva utvecklingsarbetet skett på konsultsidan finns inte insyn i, i vilken utsträckning som ren spilltid finns gömd i processen. BDO har dock den bestämda uppfattningen, att gatu- och fastighetsnämnden med ett fastare organisatoriskt grepp hade kunnat pressa tiderna väsentligt.

Särskilt viktigt med en aktiv och öppen dialog mellan nämnd och förvaltning i projekt som innebär utveckling av ny teknik

BDO har noterat ett avstånd mellan nämnden och dess förvaltning, som det hade varit angeläget att överbrygga. Det framkommer inte minst vid nämndsammanträdena i slutet av 1997 och början av 1998. Med facit i hand kan även konstateras att de tidsuppskattningar som gjorts inte alltid varit realistiska. Projektet skiljer sig i flera avseenden från förvaltningens normala uppgifter. Här förutsätts utveckling av ny teknik samtidigt som lagstiftningen inom området är ny och oprövad. I ett ärende där hela tiden nya och fördjupade kunskaper är avgörande för vad som kan genomföras praktiskt är det särskilt viktigt med en aktiv och öppen dialog mellan nämnd och förvaltning utifrån hur projektet framskrider och nya fakta kommer fram.

BDO konstaterar ex.vis att åtgärdsförslagen för kajerna på Kungsholmssidan inte stämmer med den saneringsplan som beslutats. Ambition och kostnader ökar utan något mellanliggande nämndbeslut eller att förvaltningen i tjänsteutlåtandet tydligt redovisar detta. Vidare konstateras att det torde vara svårt för nämnden att med gängse, summariska och relativt glesa rapporteringar öva verkningsfullt inflytande över kostnadsutvecklingen.

Rollfördelningen och kommunikationen mellan projektledare och konsult bör klargöras

Projektledarna vid gatu- och fastighetskontoret har ansvar för så många projekt att det kan ifrågasättas om ett reellt projektledarskap är möjligt. BDO konstaterar att ansvaret för styrning och kontroll av entreprenadens genomförande i praktiken har legat på en konsult, den upphandlade byggledaren. Revisionskontoret har också tidigare uppmärksammat fall när konsulter i praktiken övertagit det mesta av styrningen. Inte minst har detta blivit tydligt vid tidigare granskningar av upphandlingsärenden. Gatu- och fastighetsnämnden saknar idag en formulerad strategi för projektstyrning där rollfördelning och kommunikation mellan projektledare och konsult är klarlagd.

Det är rimligtvis svårt för en konsult att utan nära medverkan från gatu- och fastighetskontorets projektledare utöva slagkraftigt inflytande över sidokonsulter och tjänstemän i andra stadens förvaltningar. Samtidigt noterar revisionskontoret med tillfredsställelse att konsulterna från BDO inte har funnit anledning till anmärkning mot resultatet när det gäller Klara Sjö-projektet. De har heller inte funnit anledning till klander av den ekonomiska rapporteringen och uppföljningen från konsulter till projektledare.

Att en konsult är beställarens ombud och tecknar avtal för stadens räkning är dock uppseendeväckande.

Projekt måste kontinuerligt dokumenteras och handlingarna tas om hand

Som framgår av BDO:s rapport har det varit svårt att med hjälp av tillgänglig dokumentation följa utredningsförloppet. Inte minst gäller detta projektering och upphandling av själva kajförstärkningen. Att de diarieföringsrutiner som finns inte följs är allvarligt. Förvaltningen bör dessutom ta fram rutiner för överlämnande av projektansvaret när en ny projektledare behöver träda till. Projektet om sanering av Klara Sjö, som enligt uppgift har haft tre projektledare, är ett exempel på att viktig dokumentation lätt faller mellan stolarna. Man bör skapa en sådan ordning att processen kontinuerligt och överskådligt dokumenteras, oavsett projektets art och projektledarens personlighet. Att viktiga handlingar saknas är inte acceptabelt.

Det är därför nödvändigt att förvaltningen har en löpande internkontroll av att dokumentationen hålls i ordning så att projektförlopp kan följas. Revisionskontoret instämmer vidare i BDO:s förslag om att instruktionen bör kompletteras med tydligare regler för projektens avslutning, liksom att ett dagboksregister bör finnas i alla pärmar med arbetsmaterial.

Arbetet med kajförstärkningen har blivit avsevärt försenat. Varför förvaltningen trots det valt att inte ta ut något vite är oklart. Så väsentliga avvikelser från ingångna avtal kräver starka motiv, vilka bör dokumenteras och läggas till akten.

Upphandling

Upphandlingarna har inte skötts acceptabelt. Det bör dock noteras att de är från 1998 och tidigare. Mycket av den kritik som BDO för fram känns därför igen från en tidigare granskning av upphandling vid gatu- och fastighets-

nämndens regioner (rapport nr 1 februari 1999). Därefter har förvaltning och nämnd vidtagit åtgärder, bl. a. sett över upphandlingshandboken. Revisionskontoret avser att under 2001 granska om åtgärderna har varit tillräckliga.”

Gatu- och fastighetskontorets synpunkter

Allmänt

Sammanfattningsvis visar BDO:s granskning att projektet om sanering av sjöbotten vid Klara Sjö hittills bedrivits på ett i stort tillfredsställande sätt. Inte minst gäller detta mot bakgrund av projektets komplexitet. Revisionskontoret påtalar också ett antal brister framförallt av administrativ karaktär och att projektet tagit lång tid. Samtidigt noterar revisionskontoret med tillfredsställelse att konsulterna från BDO inte har funnit anledning till anmärkning mot resultatet när det gäller Klara Sjö-projektet. De har heller inte funnit anledning till klander av den ekonomiska rapporteringen och uppföljningen från konsulter till projektledare.

Tidsåtgång

Revisionskontoret anser att projektet skulle kunnat genomförts mycket snabbare med ett fastare organisatoriskt styre från kontoret.

Kontoret delar inte denna uppfattning. Projektet skiljer sig i väsentligt från de uppgifter kontoret normalt arbetar med. Uppdraget att miljösanera en sjöbotten i stadens centrum förutsätter dels inhämtande, bearbetning och förståelse av ny kunskap inom flera olika ämnesområden och dels utveckling av ny teknik. Ett sådant projekt går inte att driva med normal tidsstyrning. Bearbetning och förståelse av gjorda undersökningar måste få ta tid. Kontorets mål i detta projekt har också varit att de medel som investeras långsiktigt skall ge väsentliga miljövinster. Utredningar och åtgärdsförslag måste därför hela tiden prövas mot detta mål. Det som för närvarande styr tidsåtgången i projektet är inte utredningarna, utan det är miljöprövningen för efterbehandlingsanläggningen enligt den nya miljöbalken och denna miljöprövnings samordning med erforderliga upphandlingar enligt lagen om offentlig upphandling (LOU).

Dialog mellan nämnden och kontoret

Revisionskontoret konstaterar att i ett ärende där hela tiden nya och fördjupade kunskaper är avgörande för vad som kan genomföras praktiskt är det särskilt viktigt med en aktiv och öppen dialog mellan nämnd och kontoret utifrån hur projektet framskrider och nya fakta kommer fram.

Kontoret anser att de nya regler för styrning och uppföljning av investeringar som kommunfullmäktige beslutade om hösten 1999 reglerar hur dialogen mellan nämnd och förvaltning skall ske. Dessa nya regler omfattar alla stadens nämnder med investeringsbudget. Den angivna beslutsordningen och därtill hörande rutiner gäller alla investeringsprojekt. De redovisades för nämnden den 17 oktober 2000. Formerna för beslut är: 1. *inriktningsbeslut*, 2. *genomförandebeslut* och 3. *slutredovisning*. (Dessa beslut är ofta nära kopplade till planprocessen och övriga beslut i exploateringsprocessen.). Vid

betydande förändringar i projekten avseende ekonomi, måluppfyllelse eller inriktning ska dessa omedelbart anmälas till nämnden. Kontoret anser att dialogen mellan nämnd och kontor avseende Klara Sjö har huvudsakligen följt dessa kommunfullmäktiges nya regler.

Projektledarens roll

Revisionskontoret konstaterar att projektledarna vid gatu- och fastighetskontoret har ansvar för så många projekt att det kan ifrågasättas om ett reellt projektledarskap är möjligt. BDO konstaterar att ansvaret för styrning och kontroll av kajförstärkningsentreprenadens genomförande i praktiken har legat på en konsult, den upphandlade byggledaren. Kontoret har även i tidigare granskning fått kritik för otillräcklig styrning av konsulter.

Kontorets dimensionering av egen personal utgår ifrån verksamhetsplaner och treårsprogram. Volym och innehåll i programmen kan variera kraftigt, beroende på ett flertal faktorer såsom olika politiska mål, konjunkurer, befolkningstillväxt, trafikuppgörelser m. m. Detta innebär att behovet av personal också varierar över tiden. Dimensionering av egna anställda måste därför göras så att kompetensen och sysselsättningen tryggas på längre sikt. Belastningstoppar försöker kontoret till viss del klara med hjälp av konsulter. Det finns dock problem med att försöka klara belastningstoppar med konsulter. Upphandlingar, beslutsfattande, träffande av avtal och styrningen av konsulter måste göras av kontorets egen personal. Det finns inte alltid, speciellt i högkonjunkturen, tillgång till konsulter med erfarenhet att jobba med kommunen. Detta innebär då att kontorets personal även måste lära upp de nya konsulterna i frågor som gäller LOU, kommunala beslutsprocesser m. m. Därtill kommer att vissa nya lagar såsom LOU och Miljöbalken ställer krav på nya administrativa rutiner som måste skötas av kontorets personal.

Det går därför inte alltid att klara belastningstoppar med konsulter. En tidsmässig omprioritering mellan kontorets olika uppdrag måste då göras. Det är inte heller så lätt att göra dessa omprioriteringar, då det ofta gäller var för sig mycket angelägna åtgärder. Många av kontorets projekt tar lång tid att genomföra och kan därför inte plötsligt avbrytas eller läggas på is. Sammantaget bedömer kontoret att avvägningen mellan egna anställda och anlitage av konsulter i huvudsak ligger på rätt nivå. Detta innebär dock att det tidsmässigt kan behöva göras omprioriteringar mellan nämndens olika uppdrag till kontoret och att kontoret ibland kommer att få kritik för otillräcklig styrning av konsulter.

Beträffande revisionskontorets kritik över styrningen och kontroll av arbetena med kajförstärkningarna, så gäller följande: Arbetena har bedrivits enligt det s.k. partneravtalet med Stockholm Konsult som ger möjlighet för Stockholm Konsult att fungera som ombud. Partneravtalet upprättades fr o m 1 januari 1996 och fem år framåt för att tillgodose gatu- och fastighetskontorets behov av beställarkompetens inför bildandet av AB Stockholm Konsult. Avtalet har därefter förlängts två år och löper ut den 31 december 2002. Gatu- och fastighetskontoret utreder f n en ny organisation för konstbyggnadsunderhållet som innebär att en egen beställarorganisation tar över när partneravtalet upphör.

Vite

Revisionskontoret anger att arbetet med kajförstärkningen blivit avsevärt försenad och frågar därför varför inte något vite tagits ut. Revisionskontoret anser att så väsentliga avvikelser från ingångna avtal kräver starka motiv, vilka bör dokumenteras och läggas till akten.

Vid styrningen av entreprenadarbetena har kontoret prioriterat kvaliteten på arbetena och att kostnaderna hålls inom givna ramar. Tidsstyrning har därför getts lägre prioritet då ingen väsentlig skada eller kostnad skulle uppstå om projektet drog ut lite i tiden. Prioriteras i stället tidsstyrning finns det alltid risk att kvalitén blir lidande eller att kostnaderna ökar. Revisionskontoret har ju också angett att det finns ingen anledning till klander mot resultatet. Förseeningen i entreprenaden beror därtill i hög grad på att kontoret ökat ut den med tilläggsbeställningar för byggande av stödmur och upprustning av Strandparken. (Motiven för dessa direktbeställningar har redovisats vid själva beställningen. Revisorerna har heller inte anmärkt mot dessa beställningar). Kontoret har därför inte heller haft någon formell möjlighet att utkräva vite.

Upphandlingar

Kontoret instämmer i kritiken som riktas mot de administrativa bristerna (dokumentation m. m.) i upphandlingarna. Det är dock som revisionskontoret mycket riktigt påtalar att de är från 1998 och tidigare. Mycket av den kritik som BDO för fram känns därför igen från en tidigare granskning av upphandling vid gatu- och fastighetsnämndens regioner (rapport nr 1 februari 1999).

Därefter har ett omfattande kvalitetsarbete bedrivits vid gatu- och fastighetskontoret. Ett antal processer har setts över, bl a upphandlingsprocessen och anläggningsprocessen. Upphandlingsprocessen har resulterat i en intranetbaserad upphandlingshandbok med regler och anvisningar för upphandling. I handboken ingår även mallar, checklistor och förelägg.

För utveckling, utredningar och stöd i frågor rörande upphandling, entreprenad och konsultverksamhet har kontoret bildat en kontorsövergripande samverkansgrupp. Gruppen består av representanter från alla avdelningar samt controllers.

En upphandlingsexpert har tillförts staben vid region innerstad. Internkontrollen har förbättrats genom inrättande av kontrollertjänster vid regionerna. En prioriterad uppgift för regionernas controllers är att systematiskt stödja, kontrollera och följa upp att upphandlingarna sker enligt gällande regler.

Kontoret har under senare år satsat betydande resurser på utbildning. Samtliga av kontorets medarbetare som arbetar med upphandling har gått en dags grundläggande utbildning om LOU och stadens regler. Utbildning har hållits i allmänna anvisningar för konsult- och anläggningsarbeten, teknisk handbok m. m.

Förslag till åtgärder

Kvalitetsarbetet vid kontoret fortsätter. De införda processerna: upphandlings- och anläggningsprocesserna följs upp och förbättras. En översyn av ett antal processer pågår, t. ex. drift- och underhållsprocessen och exploateringsprocessen.

Kontoret kommer också enligt revisionskontorets rekommendation att kontrollera så att dokumentationen hålls i ordning så att hela projektförloppet kan följas. Anvisningar och regler kommer att kompletteras med tydligare regler för projektens avslutning, liksom att eventuellt ett dagboksregister bör finnas i alla pärmar med arbetsmaterial.

Controllers har översiktligt granskat ett tjugotal upphandlingar som gjordes vid regionerna under år 2000. Granskningen har inriktats på upphandlingar för större belopp. Dessutom har tagits med erfarenheter från internkontroll av pågående upphandlingar. Kontorets granskning och internkontroll visar på skillnader i kvalitén på upphandlingarna. Det finns ett antal goda exempel men också upphandlingar som innehåller administrativa brister. Under granskningens gång har de som granskats vidtagit åtgärder för att rätta till bristerna. Kontoret avser att pröva och utveckla följande åtgärder:

- ? Utveckla ett webbaserat upphandlingsverktyg som stöd för upphandlingsprocessen.
- ? Interngranskning av pågående och genomförda upphandlingar ska öka.
- ? Erfarenheter från denna granskning kommer att tas med i kommande utbildningsinsatser.
- ? Uppföljningsseminarium för erfarenhetsutbyte kommer att anordnas en gång per år.
- ? Handläggarna anmodas att vid mer komplicerade upphandlingar fortlöpande föra dialog om upphandlingen med regionernas upphandlingsexperter.
- ? Handläggarna erbjuds kvalitetsgranskning av upphandlingarna.
- ? Egen kontroll med hjälp av checklista
- ? Mentorskap införs som stöd för nya upphandlare.
- ? Externa konsulter som anlitas för upphandling ska på egen bekostnad ha genomgått kontorets en dagars utbildning i LOU.

Utöver detta avser kontoret att ta fram en policy för projektstyrning avseende rollfördelningen och kommunikation mellan kontorets projektledare/beställare och upphandlad konsult. Förslaget kommer att utvecklas och samordnas med kontorets övriga utvecklingsprogram och de resurser kontoret kan avsätta för sådant arbete. Policyn kommer att tas fram tillsammans med berörd personal.

Kvalitetsarbetet medför att ett stort antal policy- och styrdokument tas fram. Detta innebär att det blir svårt för enskilda handläggare att få överblick och

känna till dem. Kontoret kommer därför att göra en översyn och samordning av dokumenten.

SLUT