



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. Särskilda granskningar som sker under året publiceras löpande som ”revisionsrapporter” och i vissa fall som ”promemorior”.

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
Styrelsen för Micasa Fastigheter i
Stockholm AB

INTERN KONTROLL I ENTREPRENADER OCH BYGGPROJEKT

Vi har den 27 oktober 2011 behandlat bifogade revisionsrapport (nr 8/2011).

Vi anser att Micasa Fastigheter i Stockholm AB:s interna kontroll i byggprocessen kan utvecklas, i första hand vad gäller riskanalyser och kontroller i entreprenadgenomförandet. Bolaget kan även förbättra sin seriositetskontroll av entreprenörer samt sitt förebyggande arbete avseende skydd mot mutor.

Vi kan konstatera att två av bolagets kärnprocesser, byggprocessen och underhållsprocessen, inte omfattas av bolagets risk- och väsentlighetsanalys.

Vi hänvisar i övrigt till rapporten och överlämnar den till bolagets styrelse för yttrande till lekmannarevisorerna.

Yttrande ska ha inkommit till lekmannarevisorerna senast den 16 januari 2012.

Siv Rodin
Av kommunfullmäktige utsedd
lekmannarevisor

Barbro Hedman
Av kommunfullmäktige
utsedd lekmannarevisorssuppleant



Till
Fastighetsnämnden

INTERN KONTROLL I ENTREPRENADER OCH BYGGPROJEKT

Revisorsgrupp 1 har den 27 oktober 2011 behandlat bifogade revisionsrapport (nr 8/2011).

Vid en samlad bedömning anser vi att fastighetsnämndens interna kontroll i byggprocessen kan utvecklas, bl.a. vad gäller riskanalyser, seriositetskontroll och kontroller i entreprenadgenomförandet samt förebyggande arbete avseende skydd mot mutor.

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

Yttrande ska ha inkommit till revisorsgruppen senast den 16 januari 2012.

På revisorernas vägnar

Bengt Akalla
Ordförande

Stefan Rydberg
Sekreterare



Till
Trafik- och renhållningsnämnden

INTERN KONTROLL I ENTREPRENADER OCH BYGGPROJEKT

Revisorsgrupp 1 har den 27 oktober 2011 behandlat bifogade revisionsrapport (nr 8/2011).


Vid en samlad bedömning anser vi att nämndens kontroll i byggprocessen kan utvecklas, bl.a. vad gäller riskanalyser, seriositetskontroll och kontroller i entreprenadgenomförandet. Vi noterar att nämnden bedrivit ett förebyggande arbete mot mutor. Vi rekommenderar att detta arbete fortsätter.

Vi hänvisar i övrigt till rapporten och överlämnar den till trafik- och renhållningsnämnden för yttrande till revisorsgrupp 1.

Yttrande ska ha inkommit till revisorsgruppen senast den 16 januari 2012.

På revisorernas vägnar


Bengt Akalla
Ordförande


Stefan Rydberg
Sekreterare



Sammanfattning

Revisionskontoret har granskat den interna kontrollen i byggprojekt och entreprenader. Granskningen omfattar trafik- och renhållningsnämnden, fastighetsnämnden samt Micasa Fastigheter i Stockholm AB. I uppdraget har även ingått att uppmärksamma de tre organisationernas skydd mot mutor och anlitan­de av oseriösa företag.

Granskningen baseras på granskning av styrdokument samt på intervjuer av några projektledare och chefer vid respektive förvaltning/bolag. Därtill har ett par projekt/verksamheter eller aktiviteter granskats i respektive organisation.

Vid en samlad bedömning anser vi att nämndernas och Micasas interna kontroll i byggprocessen kan utvecklas, bl.a. vad gäller riskanalyser, seriositetskontroll och kontroller i entreprenadgenomförandet samt förebyggande arbete avseende skydd mot mutor.

Delar av organisationernas processer och risker analyseras i årliga riskanalyser. Inom i första hand Micasa saknas dock riskanalyser för väsentliga delar av kärnprocesserna såsom entreprenadgenomförandet.

Vi ser löpande kontroll av entreprenaden som ett riskområde. 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. Att avtalet efterlevs och att konsulter utför sitt uppdrag bör i första hand säkerställas genom löpande kontroller av entreprenaden. Att denna kontroll är tillräcklig säkras genom analyser, stickprovskontroller och åtgärder inom ramen för internkontrollarbetet.

Vi anser att kontrollen av leverantörers seriositet under avtalstiden behöver förbättras. När de gäller skydd mot mutor vill vi framhålla vikten av ett förebyggande arbete.



	sid
I Inledning.....	I
1.1 Bakgrund.....	I
1.2 Syfte.....	I
1.3 Revisionskriterier	I
1.4 Metod.....	3
2 Granskningens resultat.....	3
2.1 Trafik- och renhållningsnämnden, fastighetsnämnden och Micasa Fastigheter i Stockholm AB.....	3
2.2 Trafik- och renhållningsnämnden	3
2.3 Fastighetsnämnden	I I
2.4 Micasa Fastigheter i Stockholm AB	18
3 Samlad bedömning och förslag till åtgärder	24
Trafik- och renhållningsnämnden	25
Fastighetsnämnden	25
Micasa Fastigheter i Stockholm AB	25

I Inledning

I.1 Bakgrund

Stadens tekniska nämnder och bolag köper årligen entreprenadarbeten för ca 10 miljarder kronor. I planering och genomförande måste det finnas god ordning, struktur och kontroll. Brister kan leda till merkostnader eller att inte förväntad funktion och kvalitet uppnås. Brister i kontroll kan också öppna upp för oegentligheter där stadens förtroende och anseende kan skadas.

I.2 Syfte

Syftet är att bedöma tekniska nämnders och bolags interna kontroll i bygg-/drift- och underhållsprocesser. Skydd mot korruption och mot anlitan av oseriösa företagare ska särskilt uppmärksammas.

Granskningen ska ge svar på följande revisionsfrågor.

1. Vilka regler och riktlinjer finns inom området?
2. Hur kommuniceras dessa regler och riktlinjer in i den egna organisationen?
3. Finns tillräckliga styrdokument för hantering av ansvar/roller i projekten/processerna? Är dessa tydliga och kända av berörda i organisationen?
4. På vilket sätt säkerställs att upphandlade konsulter och entreprenörer beaktar nämndens regler och riktlinjer?
5. Vilka regler finns för beslut om inköp/upphandlingar som sker inom ramen för projekt/processer (beloppsgränser, funktioner)?
6. Vilka olika attester och kontroller ska göras av olika befattningshavare när det gäller fakturor i projekten/processerna? Är kontrollerna tillräckliga?
7. Har ledningen gjort någon riskbedömning vad gäller ansvar/roller i projekten/processerna?

Granskningen omfattar trafik- och renhållningsnämnden, fastighetsnämnden samt Micasa Fastigheter i Stockholm AB.

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 anvisningar för beslut, uppföljning och slutredovisning av investeringar och andra betydande projekt
- 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 anvisningar för beslut, uppföljning och slutredovisning av investeringar och andra betydande projekt

Rubricerade anvisningar (SLK 2005-10-26) kompletterar stadens regler för ekonomisk förvaltning. Av anvisningarna framgår att nämnden ska ta fram förslag till en investering i två steg. Initialt fattas ett *inriktningsbeslut* och i ett senare skede fattas ett *genomförandebeslut*. I anvisningarna preciseras kraven på underlag för inriktnings- respektive genomförandebeslut.

1.3.3 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.

1.3.4 Stadens riktlinjer om mutor, representation och jäv

Rubricerade riktlinjer (SLK 2009-09-29) gäller för alla förtroendevalda och anställda i staden och stadens bolag. Riktlinjerna betonar vikten av att utföra arbete med omdöme, följa lagar och regler samt ha en *god etik och hög moral*. I avsnittet om mutor ges ett antal exempel på hur stadens anställda ska agera i olika situationer.

1.3.5 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 parterna förhållningssätt. I Allmänna bestämmelser för byggnads-, anläggnings- och install-

ationsentreprenader (AB) ingår *ID06* – Allmänna bestämmelser om legitimitationsplikt 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

Vi har intervjuat några projektledare och chefer vid respektive förvaltning/bolag. Därtill har vi granskat relevanta styrdokument. För att verifiera efterlevnad av regelverk har ett par projekt/verksamheter eller aktiviteter granskats i respektive organisation. Granskningen har också omfattat ett urval beställningar och fakturor. Vi har fokuserat på beslutspunkter och genomförandeskedet. De inledande processerna med idé, program och projektering har inte granskats.

Granskningen har genomförts av Staffan Brunborg (projektledare) och Susanne Eriksson vid revisionskontoret.

2 Granskningens resultat

2.1 Trafik- och renhållningsnämnden, fastighetsnämnden och Mica Fastigheter i Stockholm AB

De tre organisationerna har olika uppdrag men processerna att bygga, driva och underhålla sina respektive anläggningar har stora likheter. Lagar, stadens policy och flertalet regler gäller för såväl bolag som nämnder. Processerna drivs också under branschgemensamma konsult- och entreprenadjuridiska ramverk. Ramverk som utvecklas i förhandling mellan konsult- och entreprenadbranschen samt företrädare för stora beställare. Beställarna representeras av Föreningen Byggandets Kontraktkommitté (BKK) där bland andra Sveriges Kommuner och landsting (SKL) finns företräd.

De tre granskade organisationerna är i de aktuella processerna renodlade beställarorganisationer. Endast fastighetskontoret har en del av fastighetsdriften i egen regi. Organisationerna har projektledare och handläggare som handlar upp och styr sina entreprenörer. Oftast sker detta med konsultstöd.

2.2 Trafik- och renhållningsnämnden

Nämnden svarar för stadens trafik- och väghållningsfrågor samt avfallshantering. Nämnden har vidare ansvar för vissa av stadens centrala parker. Trafikkontoret är nämndens förvaltningsorganisation.

Vi har granskat två byggprojekt/verksamheter:

- Upprustning av Strömparterren.
- Uppsättning och underhåll av stativ för biljettautomater.

Den granskade processen är i korthet följande:

- Inriktnings- och genomförandebeslut
- Upphandling
- Beställning, genomförande, kontroll
- Rapportering

Vi inleder med att redogöra för kontrollmiljön.

2.2.1 Kontrollmiljön

Nedanstående regler och riktlinjer är centrala för trafikkontoret och relevanta i denna granskning. De är alla tillgängliga på intranätet. Det bedrivs utbildning och ges information vid nyheter mm.

Befogenheter att *fatta beslut på delegation* från nämnden och vissa verkställighetsbeslut regleras i en delegationsordning för trafikkontoret (beslutad 2010-06-18). Trafikkontorets rutiner för *attest* och hantering av leverantörsfakturer finns beskrivet i ett cirkulär senast reviderat 2010-04-15. Projektledare på anläggningsavdelningen har beställnings- och attesträtt upp till 400 tkr. Ingenjör på avdelning tillstånd har beställnings- och attesträtt upp till 50 tkr. I ekonomisystemet finns en ”flerhandsprincip” vid kontroll. Attest ska inte kunna ske av icke behörig person. Nämnden har ett beställningssystem som är integrerat med ekonomisystemen. Beställningar över 10 tkr ska registreras i systemet. Beställningssystemet stöder kontrollen av beställningar och leveranser.

På intranätet finns länk till en *upphandlingshandbok*. Reglerna ansluter till stadens regler. I organisationen finns resurser och former för upphandlarstöd, strategisk utveckling samt uppföljning och kontroll. Trafik- och renhållningsnämnden har sammanställt sitt upphandlingsbehov på flera års sikt i en *upphandlingsplan*. Planen finns utlagd i en komprimerad version på stadens hemsida för att möjliggöra för företag att ha en framförhållning på när i tiden trafikkontorets upphandlingar planeras ske.

Projekthandboken är samlingsnamnet på trafikkontorets handläggningsrutiner och mallar i arbete med anläggnings- och underhållsprojekt. Handboken finns på intranätet och riktar sig främst till projektledare. Implementering på trafikkontoret 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. Det finns former för att framföra och ta tillvara synpunkter på



handboken för kvalitetssäkring och utveckling. I handboken finns instruktioner för projektledarens löpande kontroll av entreprenaden.

Teknisk Handbok innehåller regler för byggande, drift och underhåll på offentlig platsmark. Handboken kompletterar allmänt kända, branschöverenskomna regelverk med uppgifter som är specifika med utgångspunkt från stadens egna behov. Handboken är tillgänglig på internet och går att ladda ner. Det finns former för att framföra och ta tillvara synpunkter på handboken för kvalitetssäkring och utveckling.

Trafikkontoret har i egna regler (2009-12-14) anpassat och förtydligat kommuncentrala riktlinjer om mutor. Risken för mutor och gällande regelverk har på olika sätt kommunicerats in i organisationen. Trafikkontoret har tillskrivit samtliga leverantörer med information om stadens regler. På trafikkontoret anser man att kontorets nuvarande funktionella organisation och processorienterade arbetssätt med projektledarbyte mellan planerings- och genomförandeskede ger ett bättre skydd än tidigare mot otillbörlig påverkan. Vidare bedöms det nya mer strikta sättet att använda ramavtal med konsulter ge ett bättre skydd än tidigare då handläggare lättare efter egen bedömning själv kunde välja konsulter.

Inom område hushållsavfall gör trafikkontoret systematiska *kontroller av avtalade leverantörers seriositet*. Inom den övriga verksamheten begränsas kontrollerna av leverantörer till upphandlingsskedet. Under avtalsperioden görs normalt inga nya kontroller. Trafik- och renhållningsnämnden 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.

Trafik- och renhållningsnämnden har som regel att entreprenören ska svara för att underleverantörer är seriösa. I avtal regleras stadens rätt att kontrollera efterlevnaden. I projekthandboken finns instruktion att projektledaren ska seriositetsskontrollera eventuella underentreprenörer.

Nämndens system för intern kontroll ansluter till stadens regelverk. Revisionskontoret har tagit del av 2010 och 2011 års *riskanalyser* och *internkontrollplaner*. Vi noterar att väsentliga delar av nämndens kärnprocesser analyserats utifrån olika typer av risker. Exempelvis:

2010

Investeringsprojekt, otillräcklig kontroll av projektkostnader. Av verksamhetsberättelsen 2010 framgår att ett antal förbättringsåtgärder har vidtagits såsom utbildning i projektledning och kalkylering.



2011

Inom områdena upphandling, beställning och avtalsbevakning har risker identifierats. Resultaten ska redovisas i verksamhetsberättelsen 2011.

2.2.2 Upprustning av Strömparterren

Strömparterren är den del av Helgeandsholmen som ligger öster om Norrbro. Det är Stockholms äldsta allmänna park, granne med Kungliga slottet och Riksdagshuset. Under 2007-2009 var Strömparterren stängd för allmänheten och fungerade som upplagsyta vid upprustningen av Norrbro. Projektet är under genomförande med beräknat färdigställande våren 2012. Projektet finns med i nämndens verksamhetsplan och flerårsbudget och är kostnadsberäknat till 27,5 mnkr.

Trafik- och renhållningsnämnden har inte fattat något *inriktningsbeslut* om Strömparterren. *Genomförandebeslut* om upprustning fattades av nämnden 2009-10-13 till en kostnad om 19,8 mnkr. I vår intervju har vi fått information om att kalkylen baserades på att arbetsplatsen kunde materielförsörjas och överskottsmassor tas upp, via en kran på Norrbro. Informationen om att Norrbro har begränsad bärlighet och att denna lösning inte var möjlig nådde inte projektledningen.

Programförslaget från genomförandebeslutet bearbetades av trafikkontoret och under våren 2010 genomfördes *upphandling* i konkurrens. Som entreprenadform valdes totalentreprenad med samverkan, s.k. partnering¹. I kvalificeringsfasen prövades de fyra anbudsgivarnas seriositet enligt stadens regler.

Ersättningsformen är rörligt arvode (nettokostnader med procentpåslag) med månatlig fakturering. Det finns incitamentsinslag och möjlighet till bonus för entreprenören. I upphandlingen är det behöriga personer som agerat i alla delar. Upphandlingen är väl dokumenterad.

Konsult för *byggledning* har avropats från upphandlat ramavtal baserat på ABK. Byggleddningskonsulten har skött tillsyn och kontroll av entreprenaden, biträtt vid ekonomisk bevakning samt lett och protokollfört byggmöten.

Då byggleddaren tidigare arbetat hos entreprenören övervägde trafikkontoret särskilt lämpligheten.

¹ Entreprenadformen partnering är ny för trafikkontoret. Det finns ingen entydig och vedertagen definition av partneringbegreppet. Partnering brukar kännetecknas av gemensamma mål (samarverkansdeklaration), gemensamma aktiviteter (workshops) och öppen ekonomi (öppna böcker, riktpriis med incitament och/eller bonus)



Vid en workshop i augusti 2010 utarbetades en samverkansdeklaration innehållande mål med framgångsfaktorer för projektet av deltagare från trafikkontoret, entreprenör och engagerade konsulter och arkitekter.

Trafikkontoret insåg under upphandlingsförberedelserna att man underskattat kostnaderna. Av första byggmötesprotokollet (2010-09-06) framgår att parterna har gått igenom projektet för att ta bort delar som kan kompletteras i efterhand. 2011-02-17 godkände nämnden en lägesrapport samt beslutade om *reviderat genomförandebeslut* till en total kostnad om 27,5 mnkr.

Byggmöten är ett viktigt verktyg för att säkerställa att arbetet framskrider smidigt. Vid ekonomimöten har det avhandlats och beslutats om kostnadspåverkande åtgärder samt beslutats om takprisjusteringar. Revisionskontoret har granskat ett antal protokoll från byggmöten och ekonomimöten. Företrädare för trafikkontoret och entreprenören har deltagit. Möten har letts och protokollförts av byggledningskonsulten.

I entreprenadavtalet avtalas om en mellan parterna öppen *ekonomisk redovisning*. Byggledningskonsulten har från ett tidigt skede i projektet haft direktaccess till entreprenörens ekonomisystem med möjlighet att se de bokföringstransaktioner som påförts projektet, inklusive inskannade underlag såsom tidrapporter och underleverantörers fakturor. Trafikkontorets projektledare ska också ha getts tillgång till systemet men hade inte implementerat detta vid granskningstillfället (april 2011).

Byggledningskonsulten följer kontinuerligt entreprenörens bokföring. Han kontrollerar riktigheten/rimligheten vad som påförts projektet och ställer frågor till entreprenören om något är oklart. På arbetsplatsen har han tillgång till entreprenörens projektdagbok och följesedlar mm. Byggledningskonsulten skickar månadsvis underlag för kommande fakturering till trafikkontorets projektledare och biträdande projektledare. På basis av detta underlag godkänner projektledaren entreprenörens fakturor. Attest sker av avdelningschefen. Revisionskontorets stickprovsmässiga granskning av några entreprenadfakturor visade på tillfredsställande underlag.

Leverantören (entreprenören) anlitas av trafikkontoret i flera uppdrag och har då *seriositetskontrollerats*. Entreprenören har en e-tjänst där denne en gång per tertiäl kontrollerar sina underleverantörer med avseende på seriositet. Trafikkontorets byggledningskonsult har tillgång till entreprenörens e-tjänst och uppger att kontroll sker.

Vid första byggmötet erinrades om att ID 06 gäller för entreprenaden och att den gäller även för underentreprenörer. ID 06 följs upp inom entreprenörens egenkontroll. Byggledningskonsulten uppger att egenkontroll följs upp.



Under granskningen har trafikkontoret och entreprenören förhandlat om ändringar i avtalet. Vikten av att hålla projektbudgeten framhålls tydligt. Riskfördelningen mellan parterna preciseras i det fall takpriset skulle överskridas. *Kontrakt*sändringen är undertecknad av behörig person (förvaltningschefen).

Projektet följs upp i nämndens investeringsredovisning med månadsavstämningar och redovisning i tertialrapporter. Tertialrapport 2 för 2011 visar marginell avvikelse mot det reviderade genomförandebeslutet. Beräknat färdigställande är våren 2012 till en bedömd total utgift om 27 mnkr.

2.2.3 Uppsättning och underhåll av stativ för biljettautomater

Uppsättning av stativ för parkeringsautomater samt tillsyn mm är en i volym begränsad aktivitet i den tekniska förvaltningen av stadens trafiksystem, ca (1 mnkr/år).

Arbetena har av trafikkontoret bedömts vara driftkostnader för vilket det finns täckning i budgeten. Det är då inte aktuellt med särskilt *genomförandebeslut*.

Arbete med uppsättning, elanslutning mm av stativ för parkeringsautomater har *avropats* från en leverantör med stöd av ett avtal från 2001. Avtalet har inte omförhandlats sedan det tecknades. Dock har handläggaren på trafikkontorets tillståndsavdelning kommit överens med leverantören om att avtalade priser ska räknas upp med ett annat, för trafikkontoret bättre, index än avtalets. Det finns inget av parterna undertecknat dokument som stöder detta.

Leverantören har genom åren genomgått namnändring och ägarändring. Trafikkontoret (anläggningsavdelningen) har ramavtal om andra tjänster med samma leverantör. I den upphandlingen som är av yngre datum än denna har sedvanlig *seriositetskontroll* gjorts.

Trafikkontorets handläggare *beställer* arbeten hos entreprenören via e-post. Cirka två till tre gånger per år har handläggaren på trafikkontoret avstämningsmöten med leverantören. På dessa möten överlämnas dagrapporter från arbetsplatserna och övrigt underlag till trafikkontoret. Efter granskning, bedömning och eventuell tillrättalägganden av oklarheter godkänns ett underlag för fakturering. Det förs inga anteckningar från dessa möten. Kontroller på plats sker undantagsvis. Trafikkontoret sammanställer underlaget och gör en formell ”beställning” som undertecknas av parterna. De beställningar vi tagit del av har undertecknats av behöriga personer på trafikkontoret (avdelningschefen eller enhetschefen). Med beställningen som grund fakturerar entreprenören trafikkontoret. Fakturor har godkänts av handläggaren och attesterats av avdelningsche-



fen i enlighet med trafikkontorets attestregler. I något fall har fakturan saknat referens till trafikkontorets beställning.

2.2.4 Revisionskontorets synpunkter avseende trafik- och renhållningsnämnden

Strömparterren

I några avseenden har vi kritik när det gäller Strömparterren. Det är en brist att inget inriktningsbeslut fattades. Det strider mot stadens regler om investeringar. Vidare är genomförandebeslutet från 2009 baserat på bristfälligt underlag. Handlingar som ligger till grund för genomförandebeslut bör kunna redovisa ett projekts funktion, utformning, tekniska lösningar, restriktioner och kostnader vid förverkligande. Vi är medvetna om att beredningen inför det första genomförandebeslutet gjordes innan den nya projekthandboken implementerats och att ett syfte med handboken är att reducera risken för misstag av den typ som gjordes här. Revisionskontoret har tidigare i årlig granskning noterat brister i underlag för flera projekt. Nämnd och förvaltning är väl medvetna om detta och trafikkontoret arbetar med att åstadkomma förbättringar. Utbildningar har genomförts i projektledning och kalkylering och trafikkontoret har sett över sin projektstyrningsprocess och producerat nytt stödmaterial.

Upphandlingen av entreprenaden är korrekt genomförd och väl dokumenterad.

Det är positivt att samverkansdeklarationen framtagits under workshop med brett deltagande.

Byggledningskonsultens uppdrag i projektledningsorganisationen är tydligt definierat. Dock borde trafikkontoret dokumenterat den prövning av konsultens lämplighet som enligt uppgift gjordes, inklusive hur man avsåg att hantera den risk som en tidigare anställning hos anlita entreprenör kan innebära. Kontroll av byggledningskonsulters tillsyn och kontroll av entreprenader bör utvecklas (vi återkommer till denna fråga nedan under kontrollmiljö mm). Protokollen från byggmöten och ekonomimöten uppfyller skriftlighetskraven enligt branschens bestämmelser. Det går att tillfredsställa följa projektet i den projektdokumentation som finns.

Granskning, godkännande och attest av entreprenörens fakturering är tillfredsställande. Den rutin som finns för kontroll av leverantörs och underleverantörers seriositet under byggtiden anser vi, i detta projekt, vara tillfredsställande. Dock bör egna kontroller dokumenteras.

Projektet redovisas på ett tillfredsställande sätt i tertiärrapporter.



Uppsättning och underhåll av stativ för biljettautomater

Granskning av uppsättning av stativ för biljettautomater visar på ett behov av en förnyad konkurrensutsättning av tjänsten.

Vi ser inga allvarliga brister i kontroll av genomförandet. Dock anser vi att formerna för hur leveranskontroll utförs och dokumenteras behöver ses över. Vi ser en risk med att en handläggare har långvariga relationer med en och samma leverantör. Vid gemensamma möte rekommenderar vi att det förs anteckningar. Vi vill dock framhålla att vi vid granskningen inte på något sätt fått indikationer på att oegentligheter kan ha förekommit.

Kontrollmiljön

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. Delegationsordningens text om befogenheter att besluta om anskaffning genom upphandling/avrop kan göras tydligare.

Projekthandboken, delegationsordningen, upphandlingshandboken och regler för kontroll attest 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 fungerar tillfredställande. Det 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. Vänskapskorruption med externa parter försvåras också.

Revisionskontoret bedömer att trafikkontoret är en organisation där man är medveten om och observant på risken för mutor. 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 är väl medvetna om vikten av att själva föregå med gott exempel och där ett enda misstag kan vara förödande.



Det är bra att leverantörerna genom upphandlingsplanen får tidig information om kommande projekt. En transparens mot marknaden på detta sätt är positivt för konkurrensen och försvårar för oseriösa leverantörer. Det är positivt med nämndens tydlighet i brev till leverantörer gällande stadens regler för inbjudningar och erbjudanden om gåvor mm.

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.

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 trafik- och renhållningsnämnden bör ha ständig kontroll över sina leverantörers ägarbild och seriositet. Trafikkontoret kan själva svara för kontrollen eller väcka frågan hos stadsledningskontoret och serviceförvaltningen i syfte att åstadkomma en samordnad stadsgemensam kontroll.

Revisionskontoret bedömer att väsentliga delar av nämndens processer och risker årligen analyseras varvid den interna kontrollen bedöms och åtgärder vidtas efter vad som framkommit i interkontrollplanen. Vi noterar att det finns riskanalyser för entreprenadgenomförandet och ser fram mot en redovisning i verksamhetsberättelsen 2011. Vi ser dock den löpande kontrollen vid entreprenadgenomförandet som ett fortsatt riskområde. 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. Att avtalet efterlevs och att konsulter utför sitt uppdrag bör i första hand säkerställas genom löpande kontroller av entreprenaden. Att denna kontroll är tillräcklig säkras genom analyser, stickprovskontroller och åtgärder inom ramen för internkontrollarbetet.

2.3 Fastighetsnämnden

Fastighetsnämnden förvaltar stadens byggnader och anläggningar som inte naturligt passar in i de fastighetsförvaltande bolagen. Beståndet är heterogent och omfattar allt från monumentalbyggnader som stadshuset, huvudbiblioteket och kulturhuset till förvaltningsbyggnader, saluhallar, idrottsanläggningar, torp och skogsfastigheter.

Vi har granskat ett byggprojekt och en städentreprenad:

- Uppförande av Kristinebergs strandpaviljong



- Städning av Kulturhuset

Den granskade processen är i korthet följande:

- Inriktnings- och genomförandebeslut
- Upphandling
- Beställning, genomförande, kontroll
- Rapportering

Vi inleder med att redogöra för kontrollmiljön.

2.3.1 Kontrollmiljön

Nedanstående regler och riktlinjer är centrala för fastighetskontoret och relevanta i denna granskning. De är alla tillgängliga på intranätet. Det bedrivs utbildning och ges information vid nyheter mm.

Nämnden har en aktuell *delegationsförteckning* (FN 2011-02-15). Det finns också dokumenterade rutiner för kontroll och *attest* vid anskaffning och leverans. Projektledare/handläggare har beställnings- och attesträtt upp till 20 tkr. Nämnden har ett beställningssystem som är integrerat med ekonomisystemen. Beställningar över 10 tkr ska registreras i systemet. Beställningssystemet stöder kontrollen av beställningar och leveranser.

Fastighetsnämnden har under åren 2008 - 2010 bedrivit ett omfattande arbete med att analysera, förbättra och dokumentera sina kärnprocesser. Arbetet som bedrivits i bred samverkan på fastighetskontoret har resulterat bland annat i ny dokumenterad projektmetodik för mindre respektive för större projekt. Värdet för verksamheten är en tydliggjord beslutsgång kring projekt, gemensamt arbetssätt samt tydligare riktlinjer gällande krav på kommunikation, lägesrapportering, samverkan etc. Arbetssättet är väl dokumenterad och tillgänglig genom IT-stöd.

Fastighetskontoret har stabsresurser för stöd i inköp och upphandlingsfrågor och använder sig av samma upphandlingshandbok som trafikkontoret. Upphandlingshandboken bygger på stadens regler och riktlinjer.

Fastighetsnämnden har egna riktlinjer för representation, uppvaktning och gåvor/mutor. Riktlinjerna har anmälts och godkänts av nämnden (2011-05-15). Riktlinjerna ansluter till skattelagstiftningen och stadens centrala riktlinjer.

Under föregående år uppmärksammade nämnden brister inom det förtroendekänsliga området. Nämnden arbetar nu systematiskt med att åtgärda identifierade brister. Åtgärderna utgörs bland annat av löpande information till anställda.



Under våren 2011 har, efter inspiration från idrottsförvaltningen, påbörjats arbete med att ta fram och implementera en etisk policy.

Prövning av leverantörers seriositet görs vid upphandling. Under avtalsperioden görs normalt inga nya kontroller. Fastighetsnämnden har som regel att tillämpa ID06 vid husbyggnadsentreprenader. I avtal med tekniska konsulter ska branschens bestämmelser ABK tillämpas. I denna ställs etiska krav på konsulter.

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

Fastighetsnämndens *system för intern kontroll* ansluter till stadens regelverk. Vi har noterat flera förbättringar i nämndens arbete med den interna kontrollen. Risk- och väsentlighetsanalyserna görs nu med större systematik än tidigare bl.a. utifrån genomförd processkartläggning.

I 2010 och 2011 års analyser och internkontrollplaner noteras följande:

2010

Rutiner för underhållsplanering. Nämnden bedömde rutinerna fungera tillfredsställande.

2011

Kontroll av att upphandling görs enligt regler. Kontroll vid planerat underhåll att arbete utförts enligt plan. Resultatet skall avrapporteras i verksamhetsberättelsen.

2.3.2 Kristinebergs strandpaviljong

I stadsutvecklingsområdet Nordvästra Kungsholmen ingår anläggande av en ny strandpark som exploateringsnämnden har huvudansvaret för. Som en del i parken har uppförts en brygga med strandpaviljong för restaurang och parkleksverksamhet. Sex månader efter utsatt tid färdigställdes paviljongen årsskiftet 2010/2011. Kostnaden, 20,1 mnkr, har delats mellan fastighetsnämnden och exploateringsnämnden.

Genomförandebeslut för hela Kristinebergs strandpark togs av kommunfullmäktige i maj 2006. I fastighets- och saluhallsnämndens inriktningsbeslut från november samma år bedömdes kostnaderna för uppförande av strandpaviljongen till ca 9,6 mnkr. I juni 2009 beslöt fastighetsnämnden om genomförande till en kostnad om 13,9 mnkr och uppdrog åt fastighetskontoret att genomföra upphandling. I beslutsunderlaget redogörs för ekonomi, tidplan, miljökonsekvenser och risker. Det framgår att ökade kostnader beror på att tidigare kalkylunderlag



var bristfälligt. Färdigställande bedömdes till halvårsskiftet 2010. Nämnden utlovades lägesrapporter under projektets gång.

Vid upphandlingen av byggentreprenad i januari 2010 inkom endast ett anbud. Orsaken bedömdes vara ett resultat av då rådande marknadssituation. Att göra om upphandlingen hade inneburit förseningar som fastighetskontoret i samråd med exploateringskontoret inte var villig att ta. Avtal tecknades med entreprenören i februari 2010. I kontraktet har krav ställts på att ID06 ska gälla på arbetsplatsen. Vid de första byggmötena erinrades om att ID06 gäller. Någon seriösitetskontroll har inte gjorts av entreprenören då denne anlåtats i andra arbeten och då prövats och bedömts motsvara kraven. Dokumentation på detta har uppvisats.

Entreprenören har en e-tjänst där denne kontrollerar projektörer och underentreprenörer. Vår stickprovsmässiga granskning visar att information om entreprenörens tjänsteleverantörers seriösitet inklusive begärda F-skattsedlar har överlämnats till beställaren fastighetskontoret.

Konsult för bygglösning har avropats från upphandlat ramavtal baserat på ABK 96. Bygglösningens konsulten har skött tillsyn och kontroll av entreprenaden, ekonomisk bevakning, samt lett och protokollfört byggmöten. Revisionskontoret har granskat ett antal mötesprotokoll. Fastighetskontorets projektledare och företrädare för entreprenören har deltagit. Protokollen har den form och innehåll som kan förväntas såsom redogörelse för teknik, hinder och störningar, kvalitets- och miljöfrågor, tidplan och ekonomi. Ekonomifrågor har avhandlats vid två särskilda ekonomimöten.

Prestationsbunden betalningsplan har upprättats enligt avtalet. Betalningsplanen har, i överenskommelse mellan parterna, justerats vid två tillfällen på grund av tidsförskjutning. Vår granskning visar att fakturering har skett enligt godkänd betalningsplan och i övrigt i enlighet med avtalets bestämmelser. Godkännande och kontrollattest har skett enligt nämndens delegationsbestämmelser och attestregler.

Av avtalet framgår hur ändrings- och tilläggsarbeten ska hanteras. Entreprenören har framfört omfattande anspråk på ersättning för ändrings- och tilläggsarbeten (ÄTA). Dessa har gått igenom vid ekonomimöten och granskats av bygglösningens ledare och projektledare. Av protokollen framgår vilka ÄTA-punkter som godkänts för fakturering. Vi har granskat tre ÄTA-fakturor. Gjorda beställningar överensstämmer med vad som godkänts. Beställning, fakturakontroll och attest har skett enligt nämndens delegationsbestämmelser och attestregler.

Nämnden har inte fått några lägesrapporter under projektets gång som beslutades i genomförandebeslutet. Slutrapport godkändes av nämnden 2011-03-15. I denna framgår att projektet överskridit budgeten med 6,2 mnkr. Anledningen till



överskridandet är beskrivet i slutrapporten (höga marknadspriser, störningar av andra arbeten inom området samt att projektet utökats med offentlig toalett).

2.3.3 Städning av kulturhuset

Städning av kulturhuset utförs av en entreprenör på uppdrag av fastighetsnämnden, kulturnämnden och Stadsteatern. Nuvarande avtal gäller från mars 2008. Avtalet som omsluter 1,6 mnkr/år är uppsagt och löper fram till 31 december 2011.

Upphandlingen som består av två delar (Fastighetskontoret och Kulturförvaltningen i en del med option för Stadsteatern) är gjord enligt stadens regler och ansluter till branschens Aff Städ 99². Samtliga sex anbudsgivare klarade kvalificeringskraven där seriositetsprövning ingår. SSEF:s³ riktlinjer för kontroll av svart arbetskraft har använts för att räkna ut om offererat pris är realistiskt. Vinnande anbuds timdebitering ligger över den ”kritiska” gränsen.

Upphandlingen är väl dokumenterad. I upphandlingen är det behöriga personer som agerat i alla delar.

Städrådsmöte hålls cirka en gång per månad mellan entreprenören och representanter för de tre beställarna. Från fastighetskontoret deltar förvaltaren. Entreprenören skriver minnesanteckningar från mötena. Vi har tagit del av fem mötesanteckningar. Anteckningarna har inte den systematik och struktur som anteckningar av denna typ bör ha. Det framgår att beställarna inte varit nöjda med entreprenörens egenkontroll. Beställarna, i första hand kulturförvaltningen har gjort flera egna kvalitetskontroller. Resultatet av dessa kontroller har tagits upp med entreprenören.

Entreprenörens *seriositet* bedömdes vid upphandlingen. Under avtalstiden har det inte gjorts några kontroller av dennes seriositet.

Namnbrickor med foto har tagits fram och används främst av nyanställda bland entreprenörens personal. Övriga har bara namnbrickor. Fastighetskontoret gör ingen löpande kontroll av att svart arbetskraft inte förekommer på arbetsplatsen. Avtalet möjliggör en bättre kontroll som inte utnyttjas av fastighetskontoret.

Fakturorna ställs till respektive beställare enligt avtalet. På fastighetskontoret kontrolleras månatliga städfakturor mot avtalet och attesteras av behöriga på driftenheten. Fakturor för extratjänster kontrolleras ansvarig förvaltare med attest av behörig chef.

² I dokumentet Aff Städ 99 ingår mallar för kvalitetskrav, upphandlingsföreskrifter, anbudsformulär, särskilda föreskrifter, objektsbeskrivning och beskrivning av städuppgiften

³ Sveriges Städentreprenörers Förbund



På fakturorna finns påslag för miljöavgift och utkörningsavgift. Betalningsfristen är satt till 15 dagar. I avtalet finns inte stöd för detta.

2.3.4 Revisionskontorets synpunkter avseende fastighetsnämnden

Kristinebergs strandpaviljong

Underlaget till nämndens inriktningsbeslut är bristfälligt vad gäller kostnadskalkylen. Genomförandebeslut med beslutsunderlag är tillfredsställande till form och innehåll.

Nämnden borde ha fått lägesrapporter under projektets gång och getts möjlighet att påverka projektet och dess budget.

Upphandlingen av entreprenaden är tillfredsställande genomförd och dokumenterad.

Protokollen från byggmöten och ekonomimöten bedömer vi uppfyller skriftlighetskraven enligt branschens bestämmelser. Det går att följa projektet i den projektdokumentation som finns.

Granskning, godkännande och attest av entreprenörens krav på ersättning och fakturering bedöms tillfredsställande. Kontroll av underleverantörers seriositet under byggtiden anser vi, i detta projekt, sker på ett tillfredsställande sätt.

Projektet är avslutat och slutrapporterat. Slutrapporten med beslutsunderlag bedöms tillfredsställande till form och innehåll. Orsaken till budgetöverskridande och tidsförskjutning är tillfredsställande beskrivet.

Städning av Kulturhuset

Vi bedömer att upphandlingen av städentreprenaden är korrekt genomförd och tillfredsställande dokumenterad. Kontroll av entreprenörs seriositet under avtals-tiden bör förbättras. Kontroll av att svart arbetskraft inte förekommer bör göras. I dag sker ingen sådan kontroll från beställarnas sida.

Anteckningar från städrådsmöten bör upprättas med större systematik. Det bör klarare framgå vad som kvarstår från föregående möte att åtgärda.

Fastighetskontoret bör säkerställa en rutin mellan beställaren (förvaltaren som deltar på städrådsmöten) och attestant på driftenheten så att det är tydligt vad som kan debiteras eller inte.

Avgifter och betalningsfrist som inte överensstämmer med avtalet bör upphöra.



Kontrollmiljö

Revisionskontoret bedömer att de av fastighetsnämndens styrdokument som här granskats väl följer stadens regler.

Projektmetodiken med delegationsförteckning, upphandlingshandboken och regler för kontroll, attest bedöms tillsammans utgöra tillräckliga styrdokument för hantering av ansvar/roller i projekten/processerna. De är genom intranätet och IT-stöd lätt tillgängliga.

Revisionskontoret bedömer att upphandlingshandboken för fastighetskontoret är ändamålsenlig, tydlig och känd av berörda i organisationen. Det finns former för utveckling. Då det skett personella förändringar inom kontorets upphandlarstöd avstår vi i denna granskning att närmare bedöma upphandlarstödet.

Revisionskontoret bedömer att det är ett ambitiöst arbete som lagts ner på att utveckla en för verksamheten anpassad projektstyrningsmetod och ta fram stödmaterial. Den är inte helt implementerad och känd av organisationen. Vi förordar fokus på att öka användarvänligheten i stödmaterial samt på information och utbildning. Det finns former för fortsatt utveckling och kvalitetssäkring.

Vi bedömer att regelverket som rör regler för representation och skyddet mot mutor är tydligt och ändamålsenligt. I organisationen har samtalats om etik och förtroende med anledning av de brister som uppmärksammades i början av 2010 och det är positivt att organisationen avser att arbeta fram en etisk policy. För att minska risken för otillbörlig påverkan på konsulter och anställda förordar vi systematiska signaler från ledningen till anställda och leverantörer om stadens regler.

Revisionskontoret anser att kontrollen av leverantörers seriositet under avtalstiden bör förbättras. Samma kontroll som görs vid upphandlingstillfället bör göras regelbundet under avtalstiden förslagsvis en gång per tertial. En stor upphandlande enhet som fastighetsnämnden bör ha ständig kontroll över sina leverantörers ägarbild och seriositet. Fastighetskontoret kan själva svara för kontrollen eller väcka frågan hos berörda kommuncentrala organ i syfte att åstadkomma en samordnad stadsgemensam kontroll.

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

Revisionskontoret bedömer att väsentliga delar av nämndens processer och risker årligen analyseras varvid den interna kontrollen bedöms och åtgärder vidtas efter vad som framkommit i interkontrollplanen. Vi ser dock den löpande kon-

trollen vid entreprenadgenomförandet som ett fortsatt riskområde. 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. Att avtalet efterlevs och att konsulter utför sitt uppdrag bör i första hand säkerställas genom löpande kontroller av entreprenaden. Att denna kontroll är tillräcklig säkras genom analyser, stickprovskontroller och åtgärder inom ramen för internkontrollarbetet.

2.4 Micasa Fastigheter i Stockholm AB

Micasa äger och förvaltar stadens omsorgsfastigheter⁴. En omsorgsfastighet kan vara ett servicehus, ett behandlingshem eller en gruppbostad. Förstahandshyresgäster är ofta stadsdelsnämnder eller socialnämnden.

Planering och genomförande av ny- och ombyggnationer av omsorgsfastigheter sker i nära samverkan med beställande stadsdelsnämnder eller socialnämnden. Processen följer en fastlagd arbetsgång från utredningsskede och förslagshandlingsskede till genomförandeskede och uppföljningsskede. Inriktningsbeslut och genomförandebeslut fattas hos såväl beställande nämnd som hos Micasa. Besluten underställs även kommunstyrelsens ekonomiutskott för beslut.

Vi har granskat genomförandet av två byggprojekt:

- Ombyggnad av Bandhagshemmet, (Lådkameran 1).
- Upprustning av Hornstulls servicehus (Filen 4).

Vår granskning har avgränsats till att omfatta processen från bolagets genomförandebeslut.

Den granskade processen är i korthet följande:

- Genomförandebeslut
- Upphandling
- Beställning, genomförande, kontroll
- Rapportering

Vi inleder med att redogöra för kontrollmiljön.

2.4.1 Kontrollmiljön

Nedanstående regler och riktlinjer är centrala för Micasa och relevanta i denna granskning. De är alla tillgängliga på bolagets intranät. Det bedrivs utbildning och ges information vid nyheter mm.

⁴ Bolaget är också hyresvärd för seniorboenden, trygghetsboenden och studentlägenheter

Styrelsen har beslutat om *delegations- och attestinstruktion* (2011-04-12). Attestinstruktionen är tydlig vad gäller ansvar och roller. Samtliga intervjuade var väl förtrogna med regelverket. Projektledare har beställnings- och attesträtt upp till 100 000 kr. I ekonomisystemet finns ett tvingande stöd för en ”flerhandsprincip” vid kontroller och att attest inte ska kunna ske av icke behörig person. Bolaget har ett beställningssystem integrerat med ekonomisystemet. Det stöder kontrollen av beställningar och leveranser.

Investeringsprocessen med olika skeden och beslutspunkter finns dokumenterad på intranätet. Det finns vidare en del *rutinbeskrivningar* med checklistor för ny- och ombyggnadsprojekt. Processer och rutinbeskrivningar är föremål för översyn och det övervägs också att anpassa dessa till vem som är kund (stadens nämnder, extern kund eller det egna bolaget). Under genomförandeskedet ska tidplanavvikelse och prognoser för ekonomin löpande rapporteras till vd och ledningsgrupp.

Styrelsen har beslutat om *inköspolicy* (2011-02-22). Det framgår att stadens rutiner för seriositetsprovning av leverantörer ska tillämpas. Av policyn framgår vidare ansvarsfördelningen mellan inköpsenheten och avdelningarna. Upphandling av *byggentreprenader* genomförs av ett konsultföretag. Konsultföretaget som är konkurrensupphandlat utför hanteringen från annonsering och anbudsöppning till provning och utvärdering samt förslag till tilldelningsbeslut. Mica har en långsiktig plan att sköta flertalet upphandlingar själv och endast ta hjälp av konsulter vid toppar.

På intranätet eller på gemensam lagringsarea finns ett antal *mallar* och *stöddokument* för inköpsprocessen. Vi noterade att en del av stöddokumentet var av äldre datum och kan behöva aktualiseras.

Bolaget har antagit riktlinjer, avseende representation, *gåvor* och andra belöningar från utomstående, samt *mutor* (2009-12-08). Frågan har berörts vid personalmöten. Vd har skickat ut brev till leverantörer för att tydliggöra stadens och bolagets policy beträffande gåvor etc.

Bolagets system för intern kontroll omfattas av stadens regelverk. Revisionskontoret har tagit del av 2010 och 2011 års *riskanalyser och internkontrollplaner*. Delprocesserna inköp av varor och tjänster samt fakturahantering ingår i bolagets internkontrollplaner. Det saknas riskanalyser av kärnprocesser såsom planering och genomförande av byggprojekt.

2.4.2 Lådkameran I

Bandhagshemmet, kvarteret Lådkameran 1 är ett stödboende för personer med beroendeproblematik och/eller psykiska funktionshinder. Anläggningen med 62



platser hyrs av socialnämnden. Den har upprustats till en beräknad slutkostnad (investeringar och underhåll) om ca 52 mnkr. Verksamheten flyttade in 2011-05-01. Entreprenaden är inte formellt avslutad.

Erforderliga *genomförandebeslut* har fattats av socialtjänstnämnden, Micasas styrelse och av kommunstyrelsen efter behandling i ekonomiutskottet. Micasas styrelse gav vd i uppdrag att genomföra upphandling 2009-03-03.

Efter överklagande av en upphandling genomfördes en ny *upphandling*. Denna upphandling är genomförd enligt LOU och stadens regler. Den är väl dokumenterad. Dokumentation finns över genomförda seriositetskontroller av entreprenör och underentreprenörer. Krav har ställts på att byggbranschens ID06 ska gälla på arbetsplatsen. Tilldelningsbeslut anmäldes för styrelsen 2010-02-23. Det är behöriga personer som agerat i alla delar.

Konsult för *byggledning* har avropats från upphandlat ramavtal baserat på ABK. Byggledningskonsulten har skött tillsyn och kontroll av entreprenaden, biträtt vid ekonomisk bevakning samt lett och protokollfört byggmöten. Byggmöten är viktiga verktyg för att säkerställa att arbetet framskrider smidigt. Revisionen har granskat ett antal mötesprotokoll. Micasas projektledare och företrädare för entreprenören har deltagit. Protokollen har den form och innehåll som kan förväntas. Ekonomifrågor har avhandlats vid särskilda *ekonomimöten*. Vid dessa möten har det dock inte förts protokoll.

Betalningsplan har upprättats utifrån kontrakt och produktionstidplan. Betalningsplanen har justerats vid ett tillfälle på grund av tidsförskjutning. Vår stickprovsmässiga granskning visar att fakturering skett enligt godkänd betalningsplan och i övrigt enligt avtalets bestämmelser. Sakgranskning och attest har skett enligt bolagets regler.

Hur *ändrings- och tillägsarbeten* (ÄTA) ska hanteras framgår av avtalet. Entreprenören har framfört anspråk på ersättning (11,8 mnkr). Dessa har gått igenom vid ekonomimöten och granskats av byggledare och projektledare. Det finns inga protokoll från dessa möten. Av sammanställning (2011-09-06) framgår vilka punkter som godkänts för fakturering (totalt 6,1 mnkr). Vi har granskat ett antal ÄTA-fakturor. Dessa motsvaras av godkända ÄTA-punkter. Beställning, fakturakontroll och attest har skett enligt bolagets regler.

Vi har granskat några fakturor avseende *konsulttjänster*. Det finns avtal, beställning samt tillfredsställande fakturaunderlag. Beställning, fakturakontroll och attest har skett enligt bolagets regler.



Projektet har följts upp i bolagets investeringsredovisning med månadsavstämningar och redovisning i tertialrapporter. Slutkostnaden har beräknats till 52 mnkr.

Bolaget och entreprenören är inte överens om utförande och ersättning för vissa arbeten. Av denna anledning har inte entreprenaden avslutats och projektet slutredovisats för ledning och styrelse.

2.4.3 Filen 4

Hornstulls servicehus, fastigheten Filen 4, består av både servicelägenheter och gruppboendeenheter samt hyresrätter och seniorbostäder. I fastigheten finns även ett fritidscenter med dagverksamhet, restaurang och verksamhetslokaler. Det projekt som granskats avser upprustning av eftersatt underhåll till en beräknad kostnad om 7,8 mnkr. Under pågående renovering har den ordinarie verksamheten i fastigheten fortsatt att bedrivas. Projektet var vid granskningstillfället inte formellt avslutat.

Projektet ingår i bolagets plan för att åtgärda eftersatt underhåll. *Genomförandebeslut* har fattats av vd då den totala kostnaden för projektet ryms inom ramen för vd:s beslutanderätt. Styrelsen har underrättats i samband med antagande av verksamhetsplanen för år 2010.

Upphandling avseende byggentreprenör har skett enligt LOU och stadens regler och genomförts av konsult. Seriositetskontroll av entreprenören har gjorts under utvärderingsprocessen. Någon kontroll av underentreprenörer har inte gjorts. I kontraktet har krav ställts på att ID06 ska gälla på arbetsplatsen. *Tilldelningsbeslutet* har meddelats styrelsen 2010-06-10.

Ansvarig projektledare på Micasa har också varit byggledare i projektet. Byggledaren är den som lett och protokollfört genomförda byggmöten. Under projektet har 10 stycken byggmöten genomförts. Revisionskontoret har tagit del av protokoll från startmötet och från tre byggmöten. Protokollen har den form och innehåll som kan förväntas. Av byggmötesprotokollen framgår att det påmintes om ID06. Projektledaren och entreprenören har även haft återkommande veckomöten med hyresgästen för att informera om vad som kommer hända i projektet. Det har inte hållits några särskilda ekonomimöten utan dessa frågor har tagits upp på byggmötena.

Kontroll av ett antal fakturor visar att fakturering skett enligt *betalningsplanen* och avtalets bestämmelser. Sakgranskning och attest av fakturorna har gjorts i enlighet med bolagets regler.



Vi har granskat fakturor för *ändrings- och tilläggsarbeten* (80 tkr) och kostnader för *konsulter*. Entreprenörens ÄTA-anspråk har granskats av projektledaren/bygglidaren. Det framgår vilka punkter som godkänts. Det finns beställning och tillfredsställande underlag. Fakturakontroll och attest har skett enligt bolagets regler.

Enligt projektledaren har entreprenörens egenkontroll fungerat väl. Skyddsronder har tillsammans med hyresgästen genomförts två gånger per månad. Entreprenören har fört dagbok under hela projektet. Denna fanns också tillgänglig i projektledarens projektpärm.

Uppföljning av projektet sker en gång i månaden genom att projektledaren rapporterar till projektchefen för eftersatt underhåll om hur projektet framskrider och det ekonomiska läget. Arbetena har bedömts rymmas inom tilldelad budget.

2.4.4 Revisionskontorets synpunkter avseende Micasa

Lådkameran 1

Genomförandebeslut med beslutsunderlag bedöms tillfredsställande till form och innehåll.

Revisionskontoret bedömer att upphandlingen av entreprenaden är genomförd enligt stadens regler och väl dokumenterad.

Protokollen från byggmöten bedömer vi uppfyller skriftlighetskraven enligt branschens bestämmelser. Det går att tillfredsställande följa projektet i den projektdokumentation som finns.

Granskning, godkännande och attest av entreprenörens krav på ersättning och fakturering enligt betalningsplan bedöms tillfredsställande. Entreprenörens krav på ersättning för ändrings- och tilläggsarbeten (ÄTA) har hanterats i enlighet med kontraktet dock anser vi att det borde ha förts protokoll från ekonomimöten där det klart bör framgå vilka ÄTA-punkter som godkänts. Projektets dokumentation av ÄTA-sammanställningar har inte den transparens och spårbarhet som hade varit önskvärt. Beställning, godkännande och attest bedöms i övrigt skett enligt bolagets regler.

Projektet redovisas på ett tillfredsställande sätt i ekonomiska rapporter till ledning och styrelse.

Filen 4

Beslut om genomförande bedöms tillfredsställande hanterat.



Revisionskontoret bedömer att upphandlingen av entreprenaden är tillfredsställande genomförd och dokumenterad. Kontroll av underleverantörers seriositet borde dock ha genomförts.

Protokollen från byggmöten och ekonomimöten bedömer vi uppfyller skriftlighetskraven enligt branschens bestämmelser. Det går att tillfredsställa följa projektet i den projektdokumentation som finns.

Granskning, godkännande och attest av entreprenörens krav på ersättning och fakturering bedöms tillfredsställande.

Rapportering av hur projektet framskrider och av ekonomin sker på ett tillfredsställande sätt.

Kontrollmiljö

Revisionskontoret bedömer att de av Micasas styrdokument som här granskats följer stadens regler.

Delegations- och attestinstruktion, inköspolicy samt stöddokument i investeringsprocessen bedöms tillsammans utgöra tillräckliga styrdokument för hantering av ansvar/roller i projekten/processerna.

Delegations- och attestinstruktionen bedöms ändamålsenlig och kommunicerad i organisationen. I kontrollprocessen finns en tydlig tvåhandsprincip.

Bolagets inköspolicy bedöms tydlig och ändamålsenlig. Det är positivt med en tydlig arbetsfördelning mellan avdelningar och inköpsenheten. Att ha en inköpsenhet som, med konsultstöd, genomför alla entreprenadupphandlingar bedöms ge goda förutsättningar för kvalitet i upphandlingarna. Å andra sidan är enhetens handläggare och konsulter nyckelpersoner där risken att utsättas för otillbörlig påverkan från leverantörer måste beaktas.

Vi bedömer att det IT-baserade beställningssystemet fungerar tillfredsställande ur kontrollsynpunkt. Det är ett värdefullt stöd vid anskaffning, kostnadsuppföljning och fakturakontroll.

Revisionskontoret bedömer att det stöd i investeringsprocessen som finns på intranätet är ändamålsenligt. Vi bedömer att det finns tillfredsställande former för fortsatt utveckling.

Vi bedömer att regelverket som rör regler för representation och skyddet mot mutor är tydligt och ändamålsenligt. Det är positivt att Vd har skickat ut brev till



leverantörer för att tydliggöra stadens och bolagets policy beträffande gåvor etc. Vi förordar dock tätare signaler från ledningen till anställda och leverantörer.

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

Revisionskontoret anser att kontrollen av leverantörers seriositet under avtalstiden bör förbättras. Samma kontroll som görs vid upphandlingstillfället bör göras regelbundet under avtalstiden. En stor upphandlande enhet som Micasa bör ha ständig kontroll över sina leverantörers ägarbild och seriositet. Bolaget kan själv svara för kontrollen eller väcka frågan hos berörda kommuncentrala organ i syfte att åstadkomma en samordnad stadsgemensam kontroll.

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

Revisionskontoret bedömer att delar av bolagets processer och risker årligen analyseras varvid den interna kontrollen bedöms och åtgärder vidtas. Vi saknar dock riskanalyser för kärnprocesser såsom entreprenadgenomförandet. Att se till att avtalets entreprenadföreskrifter efterlevs är en väsentlig uppgift som till stor del ligger på byggläsningskonsulter och som dokumenteras av dessa i byggmötesprotokoll. Att avtalet efterlevs och att konsulter utför sitt uppdrag bör i första hand säkerställas genom löpande kontroller av entreprenaden. Att denna kontroll är tillräcklig säkras genom analyser, stickprovskontroller och åtgärder inom ramen för internkontrollarbetet.

3 Samlad bedömning och förslag till åtgärder

Vid en samlad bedömning anser vi att nämndernas och Micasas interna kontroll i byggprocessen kan utvecklas, bl.a. vad gäller riskanalyser, seriositetskontroll och kontroller i entreprenadgenomförandet samt förebyggande arbete avseende skydd mot mutor.

Delar av organisationernas processer och risker analyseras i årliga riskanalyser. Det saknas, framförallt inom Micasa, riskanalyser för väsentliga delar av kärnprocesserna såsom entreprenadgenomförandet.

Att se till att avtalets entreprenadföreskrifter efterlevs är en väsentlig uppgift som till stor del ligger på byggläsningskonsulter och som dokumenteras av denne i byggmötesprotokoll. Att avtalet efterlevs och att konsulter utför sitt



uppdrag bör i första hand säkerställas genom löpande kontroller av entreprenaden. Att denna kontroll är tillräcklig säkras genom analyser, stickprovskontroller och åtgärder inom ramen för internkontrollarbetet.

Vi anser att kontrollen av leverantörers seriositet under avtalstiden behöver förbättras. När de gäller skydd mot mutor vill vi framhålla vikten av ett förebyggande arbete.

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi följande:

Trafik- och renhållningsnämnden

- Säkerställa att det sker en kvalitetssäkring avseende inriktnings- och genomförandebeslut.
- Inom avdelning tillstånd konkurrensutsätta den granskade verksamheten samt se över formerna för hur leveransk kontroll utförs och dokumenteras.
- Fortsätta att systematiskt kommunicera stadens regler om gåvor och representation till anställda och leverantörer.
- Genomföra kontroll med systematik av leverantörers seriositet under avtalstiden.
- Se till att uppföljning av entreprenadgenomförandet utifrån avtalets föreskrifter samt byggledningskonsultens roll omfattas av återkommande riskanalyser och internkontrollrutiner.

Fastighetsnämnden

- Säkerställa att det sker en kvalitetssäkring avseende inriktnings- och genomförandebeslut.
- Genomföra kontroll med systematik av leverantörers seriositet under avtalstiden.
- Vad gäller städentreprenader, utnyttja avtalets möjligheter till kontroll av att inte svart arbetskraft används, föra anteckningar från städrådsmöten med större systematik samt förbättra kontrollen av att fakturering sker i enlighet med avtal.
- Systematiskt kommunicera stadens regler om gåvor och representation till anställda och leverantörer.
- Se till att uppföljning av entreprenadgenomförandet utifrån avtalets föreskrifter samt byggledningskonsultens roll omfattas av återkommande riskanalyser och internkontrollrutiner.

Micasa Fastigheter i Stockholm AB

- Entreprenörs krav på ersättning för ändrings- och tillägsarbeten bör behandlas vid ekonomimöten varvid besluten bör protokollföras.
- Genomföra kontroll med systematik av leverantörers seriositet under avtalstiden.



- Systematiskt kommunicera stadens regler om gåvor och representation till anställda och leverantörer.
- Se till att uppföljning av entreprenadgenomförandet utifrån avtalets föreskrifter samt bygglidningskonsultens roll omfattas av återkommande riskanalyser och internkontrollrutiner.

Maria Lindgren Persson
Samordnare

Staffan Brunborg
Projektledare