



Kontaktperson  
Bengt Hjelm  
Ekonomi  
Telefon: 08-508 271 25  
bengt.hjelm@mk.stockholm.se

Till  
Marknämnden 2006-05-23

**Revisionsrapporten "Hammarby Sjöstad – en granskning av styrning, kontroll och uppföljning av Stockholms stads investeringar". Remiss**

**Förslag till beslut**

Marknämnden beslutar att som svar på remiss av revisionsrapporten "Hammarby Sjöstad – en granskning av styrning, kontroll och uppföljning av Stockholms stads investeringar", överlämna och åberopa detta tjänsteutlåtande.

Göran Långsved

Bengt Hjelm

**Sammanfattning**

Revisionsrapporten har överlämnats till marknämnden för yttrande senast 2006-05-31. I rapporten sägs sammanfattningsvis att kommunstyrelsens anvisningar från hösten 2005 innebär förbättringar av investeringsprocessen. Staden bör dock, enligt revisorerna, göra mer ingående analyser och utvärderingar av större investeringar. Hammarby sjöstadsprojektet bedöms som ambitiöst och välorganiserat, men marknämndens samordning och styrning bör dock förbättras. Revisorerna anser vidare att konsultberoendet i projektet bör minska och att således andelen egna anställda bör öka.

Markkontoret anser det värdefullt att revisionskontoret gjort denna ingående granskning och kommer att noga överväga de synpunkter och förslag som lämnas i rapporten. Som framgår är merparten av de iakttagelser som redovisas i revisionsrapporten hänförliga till tiden före marknämndens tillkomst och i en del fall inte relevanta för dagens organisation. Kontoret

---

Bilaga 1: Revisionsrapporten

Bilaga 2: Markkontorets upphandlingsorganisation

anser vidare att revisionskontorets slutsatser på några punkter, exempelvis beträffande kontorets upphandlingsorganisation, är för långtgående.

Kontoret föreslår att marknämnden som svar på remissen överlämnar och åberopar detta tjänsteutlåtande.

## Remissen

Revisionsgrupp 2 har med skrivelse 2006-03-27 överlämnat rubricerad rapport för yttrande senast 2006-05-31.

Revisionsrapporten tar inledningsvis upp kommunstyrelsens regler från 1999 om styrning och uppföljning av investeringar, vilka reviderades hösten 2005. Revisorerna anser att de nya anvisningarna ger förutsättningar för att investeringsprocessen förbättras och att de förtroendevalda får ett bättre beslutsunderlag. Det framhålls vidare att marknämnden så snart som möjligt bör revidera sina egna tillämpningsanvisningar utifrån kommunstyrelsens nya regler.

Enligt revisorerna bör staden göra mer ingående analyser och utvärderingar av större investeringar. För exempelvis Hammarby Sjöstads del konstateras att i de redovisningar som marknämnden/gatu- och fastighetnämnden eller kommunstyrelsen lämnat över delprojekt inom Hammarby Sjöstad görs inga djupare analyser av hur olika problem lösts eller utvärderingar. Det görs heller inga jämförande analyser av investeringskostnaderna för liknande områden inom staden eller andra kommuner. Revisorerna anser att staden måste bli bättre på att för kommande projekt dra lärdom av pågående och genomförda projekt.

Hammarby Sjöstadsprojektet bedöms som ambitiöst och välorganiserat samt drivs av entusiastiska och kompetenta medarbetare. Styrningen har förbättrats genom att projektchefen sedan markkontorets bildande 2005 rapporterar direkt till förvaltningschefen och genom inrättandet av en särskild befattning som controller i syfte att förbättra samordning och styrning av de projekt markkontoret svarar för. Detta sägs skapa förutsättningar för att nämndens och kontorsledningens grepp om olika projekt stärks.

Revisorerna redovisar härutöver en del iakttagelser från främst tiden före marknämndens bildande. Det gäller bl a vissa brister i investeringskalkyler samt i beslutsgången. Det senare avser bl a vissa genomförandebeslut, som enligt revisionskontoret borde ha fattats av kommunfullmäktige och inte enbart gatu- och fastighetnämnden.

Beträffande upphandlingsverksamheten inom Hammarby sjöstad påpekas att projektet har en egen upphandlingsfunktion som arbetar tämligen självständigt från markkontoret i övrigt. Revisionskontoret anser att

markkontorets och nämndens styrning och kontroll av upphandlingarna därmed blir bristfällig. Markkontorets gemensamma upphandlingsfunktion bör enligt revisionskontoret följa större upphandlingar inom såväl Hammarby Sjöstad som andra avdelningar.

Slutligen uppehåller sig revisorerna vid konsultandelen i projektet Hammarby Sjöstad. För närvarande arbetar ca 20 personer med projektledning och administration. Av dessa sägs ca hälften vara konsulter. Flera av konsulterna har också anlitats på heltid under ganska lång tid. Revisionskontoret ifrågasätter det höga konsultberoendet, inte minst mot bakgrund av kommande pensionsavgångar inom markkontoret. Vidare sägs att investeringsvolymen vid kontoret är fortsatt hög och att flera stora projekt kommer att genomföras under de närmaste åren. Nya anställda behöver därför knytas till verksamheten om tillräcklig egen kompetens ska uppnås.

### **Markkontorets synpunkter**

Kontoret konstaterar inledningsvis att den granskning som ligger till grund för revisionsrapporten spänner över flera år och att merparten av de iakttagelser och påpekanden som görs är hänförliga till tiden före marknämndens tillkomst. Marknämnden har dock, enligt revisorerna, till uppgift att rätta till eller för framtiden undvika sådant som tidigare eventuellt brustit.

Markkontoret anser det värdefullt att revisionskontoret gjort denna ingående granskning av projektet och kommer självfallet att noga överväga de synpunkter som framförs i rapporten. På några punkter anser dock kontoret att revisionskontorets slutsatser är för långtgående.

Kontoret kommer i det följande att huvudsakligen uppehålla sig vid nuvarande förhållanden inom Hammarby Sjöstadsprojektet och finner det således inte meningsfullt att annat än översiktligt kommentera eventuella brister i beslutsgång och beslutsunderlag för delprojekt som startades för 5 – 6 år sedan under en annan huvudman.

### Samordning, styrning och kontroll

Revisionskontorets slutsats att samordning och styrning av projektet bör förbättras hänger till stor del samman med bedömningen av hur upphandlingsverksamheten fungerar. I rapporten påpekas att Hammarby Sjöstadsprojektet har en egen upphandlingsorganisation som uppges vara tämligen självständig från markkontoret i övrigt. Den upphandlings - controller som anlitas och som fungerar som ”bollplank” i vissa upphandlingsfrågor är sedan gatu- och fastighetskontorets delning för ett år sedan anställd vid trafikkontoret. Detta leder till slutsatsen att markkontorets och marknämndens styrning och kontroll av upphandlingarna blir bristfällig.

Markkontoret har svårt att förstå slutsatsen och menar att det möjligen uppstått missförstånd om hur kontorets upphandlingsverksamhet är organiserad. Denna finns beskriven i bilaga 2 till detta utlåtande. Hammarby Sjöstad skiljer sig inte på något avgörande sätt från hur upphandlings - verksamheten är organiserad inom kontoret i övrigt. Det finns inte inom kontoret någon central enhet för upphandling, utan upphandlings - verksamheten sköts på avdelningarna av respektive projektledare. Vem som fattar det formella beslutet är beroende av beloppsgränserna i delegationsordningen.

Till stöd för projektledarna finns tre ”upphandlingscontrollers”, som främst fungerar som rådgivare. Samtliga upphandlingar över 2 mnkr (tidigare 3 mnkr) kontrolleras av någon av dessa eller annan utsedd person. I detta avseende avviker inte Hammarby Sjöstad från kontoret i övrigt med den skillnaden att kontrollern är anställd vid trafikkontoret. Detta är av kontinuitetsskäl och således ingen ad hoc-lösning. Tjänstemannen i fråga fungerade redan i den gamla organisationen under gatu- och fastighetsnämnden som upphandlingscontroller för Hammarby Sjöstad och är väl insatt i dess olika delprojekt. Samarbetet med trafikkontoret är formaliserat och kontrollern är införstådd med att han skall rapportera till markkontorets upphandlingsansvarige och vid behov till förvaltningschefen.

Också på andra områden finns ett nära samarbete med trafikkontoret. Bland annat köper markkontoret tjänster på personalområdet och inom ekonomiadministration, IT och IT-säkerhet och dokumenthantering och kan inte se att ett samarbete inom upphandling skulle innebära någon avgörande skillnad.

Härutöver kan nämnas att kontoret har en särskild upphandlingsgrupp, i vilket Hammarby Sjöstad finns representerad genom dess byggnadschef. Vidare kan nämnas att granskning av upphandlingsverksamheten regelmässigt återfinns i kontorets plan för internkontroll. Ansvaret för att sådan plan upprättas och genomförs åvilar ekonomiavdelningen. I årets internkontrollplan finns bl a upptagen en genomgång av kontorets direktupphandlingar.

#### Bemanning och konsultberoende

Sedan 2002 har bemanningen i projektet halverats, trots att verksamhetsvolymen varit i stort sett oförändrad. Konsultandelen har också minskat, dock ej i samma utsträckning som var planerat.

För närvarande arbetar 16 personer med projektledning och administration. En fjärdedel av dessa är konsulter. Därtill kommer 2 byggledare på konsultbasis samt 5 konsulter som arbetar deltid, 20 – 40 %, i projektet. Totalt motsvarar detta ca 20 heltidstjänster.

Några av konsulterna har arbetat 5 - 6 år i projektet. Konsultkostnaderna för de långtidsanställda ligger 50-100 kr per timme lägre än priserna enligt markkontorets ramavtal med olika konsultföretag. Detta med hänsyn till att det i flera fall är fråga om heltidsuppdrag. Konsultkostnaderna bedöms ligga ca 50 % högre – inte 100 % som uppges i rapporten - än för egna anställda. Framhållas bör också att konsultavtalen kan avvecklas med 3 månaders varsel.

Skälet till att konsultandelen i Hammarby Sjöstad inte minskat i samma takt som ursprungligen planerades är det anställningsstopp som funnits. Kontoret har också vid kontakterna med revisionskontoret erinrat om att Bohlin & Strömbergs organisationsutredning, som utgör underlag för kommunfullmäktiges beslut om delning av gatu- och fastighetsnämnden, rekommenderar en viss grundbemanning av markkontoret och att den ökade arbetsmängd som följer av pågående höga takt i bostadsbyggandet ska lösas genom projektanställningar.

#### Stadens investeringsregler

Kontoret delar uppfattningen att de ändringar i anvisningarna för styrning och uppföljning av investeringar som kommunstyrelsen fattade beslut om hösten 2005 innebär förbättringar, både vad gäller tydlighet och beslutsunderlag. Kontoret tillämpar dessa regler. Kalkylering enligt nettonuvärdemetoden kommer successivt att införas i alla större projekt. För närvarande redovisas dock sådana kalkyler bara i ärenden som skall beslutas av fullmäktige.

Av resursskäl har det hittills inte varit möjligt att ta fram en förvaltningsanpassad tillämpningsanvisning till investeringsreglerna, men kontoret räknar med att kunna underställa marknämnden ett förslag efter sommaren.

Revisionskontoret för också ett resonemang om hur 1999 års investeringsregler tillämpats i Hammarby Sjöstad och menar att de genomförandebeslut aktualiserades åren 1999 - 2001 i några namngivna delprojekt borde ha fattats av kommunfullmäktige och inte enbart av gatu- och fastighetsnämnden. Detta eftersom investeringskostnaden i några fall väsentligt översteg 20 mnkr.

Det är möjligt att revisionskontorets bedömning är riktig. Det framgår emellertid också av rapporten att markkontoret anser att 1999 års investeringsregler inte var entydiga i alla avseenden och att den beloppsgräns om 20 mnkr för beslut av fullmäktige bara var ett riktvärde vid bedömning av om en investering var ”av särskild vikt” eller inte.

Det är riktigt som revisionskontoret påpekar att även investeringar under den beloppsgräns som gällde fram till 2005, 20 mnkr, kan vara av särskild vikt. På samma sätt menar markkontoret att en del genomförandebeslut

överstigande detta belopp kan vara rutinmässiga, eftersom investeringen är väl känd och prövad genom andra beslut. Utan att gå in på de enskilda delprojekten som omnämns i rapporten så hävdar kontoret att beslutsgången i dessa ärenden var förankrad genom samråd med stadsledningskontoret.

#### Kalkylsäkerhet

I rapporten hävdas att det är relativt lätt att få medel till investeringar. Incitamentet att hålla nere kostnaderna skulle därmed kunna minska. Markkontoret vill hävda att det görs mycket noggranna värderingar och genomgångar av investeringsprojekten, bl a omfattande riskanalyser med extern medverkan. Det har också visat sig kalkylerna stämt förhållandevis bra på senare år efter relativt stora överskridanden i Hammarby Sjöstadsprojektets början.

Beträffande underskotten för kvarteren Kölnan och Forsen vill kontoret framhålla att de olika delprojektens omfattning och komplexitet varierar mycket och därför kommer även resultaten per lägenhet att variera. Målsättningen är dock att i genomsnitt klara målet om ett underskott på högst 100 000 kr per lägenhet för området som helhet.

I sammanhanget bör noteras att stadsbyggnadskontoret och dess planhandläggare, enligt stadens nuvarande befogenhetsfördelning, fungerar som projektledare under hela planarbetet. Detta begränsar den budgetansvariges, markkontorets, möjligheter att påverka projekten i en kostnadseffektiv riktning med en avvägning mellan standard och kostnader.

#### Övrigt

Som kommentar till revisionskontorets förslag angående analyser och utvärderingar av större projekt kan nämnas att kontoret under 2006 har påbörjat systematiska genomgångar av ett antal större projekt, företrädesvis sådana som nyligen påbörjats eller som ska påbörjas inom kort. Vi dessa genomgångar deltar, förutom ansvarig avdelningschef och projektledare, förvaltningschef, ekonomichef och controller och syftet är främst att identifiera eventuella risker i projekten och att gå igenom kalkylerna.

De projekt som hittills blivit föremål för sådan genomgång är Hjorthagen/Värtan, Kista, Nordvästra Kungsholmen, Norra Station och kraftledningstunneln i Årsta. Härutöver har kontoret haft en särskild genomgång på ledningsnivå kring upphandling.

I sammanhanget kan också nämnas att kontoret sedan många år har ett etablerat samarbete och erfarenhetsutbyte med exploateringskontoren i Göteborg och Malmö. Dels sker ett sådant utbyte på ledningsnivå i form av årliga sk trestadsmöten, dels förekommer regelbundna kontakter kommunerna emellan på avdelnings- och projektledarnivå.

I övrigt har markkontoret inga kommentarer till revisionsrapporten. Kontoret föreslår att marknämnden som svar på remissen överlämnar och åberopar detta tjänsteutlåtande.

**SLUT**