

Kommunstyrelsen

## **Revisionsrapport 2/2017 - intern kontroll avseende ÄTA och omfattningsförändringar i investeringsprojekt**

Yttrande till kommunfullmäktiges revisorer

### **Förslag till beslut**

Kommunstyrelsen antar förslaget yttrande till kommunfullmäktiges revisorer över revisionsrapport 2/2017 – intern kontroll avseende ÄTA och omfattningsförändringar i Investeringsprojekt.

Kommunstyrelsen uppdrar till stadsledningskontoret att väva in de rekommendationer som revisorerna har lämnat i det pågående arbetet kring så kallade ÄTA-arbeten.

### **Sammanfattning**

Kommunfullmäktiges revisorer har genom att titta på tre bygprojekt granskat hur kommunen hanterar det som kallas ÄTA; ändrings-, tilläggs- och avgående arbeten. Revisorerna lämnar fem rekommendationer, som stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen i princip ska ställa sig bakom. Stadsledningskontoret har under vårvintern inlett ett arbete med delar av de frågor som revisorerna tar upp.

### **Ärendet**

Kommunfullmäktiges revisorer har i revisionskrivelse den 7 juni 2017 lämnat rekommendationer till kommunstyrelsen avseende investeringsprojekt och det som kallas ÄTA; ändrings-, tilläggs- och avgående arbeten. Revisionskrivelsen baserar sig på en granskningsrapport som EY AB (EY) utfört på uppdrag av revisorerna, ”Revisionsrapport 2/2017 – intern kontroll avseende ÄTA och omfattningsförändringar i investeringsprojekt”.

EY grundar sin rapport på en genomgång av tre genomförda investeringsprojekt. Kommunstyrelsen är ansvarig nämnd för samtliga. Exploateringsenheten är beställare av två av investeringsprojekten, ”Kvarnholmsförbindelsen” och ”Ny påfartsramp vid Björknäs”. Lokalenheten är beställare av det tredje, ”Långsjöns förskola”.

Följande bör noteras om de granskade projekten.

- De två förstnämnda investeringsprojekten är inte typiska för den typ av investeringsprojekt som exploateringsenheten ansvarar för och drevs inte av projektledare från exploateringsenheten. ”Kvarnholmsförbindelsen” är ett unikt projekt med unika förutsättningar, vilket revisionsrapporten inte har fångat in. För mer traditionella projekt har exploateringsenheten rutiner av den typ som efterlyses i revisionsrapporten.
- Investeringsprojektet ”Ny påfartsramp vid Björknäs” handlades upp av Trafikverket, som därmed hanterade avtalsfrågorna med entreprenören.
- Långsjöns förskola var ett försäkringsärende.

### **Rekommendationerna i rapporten**

EY har, som angetts ovan, funnit att kommunens arbete i investeringsprojekt har vissa brister och har lämnat följande rekommendationer.

1. Utarbeta en kommungemensam rutin för riskanalyser avseende byggnadsprojekts ekonomiska ramar där ÄTA är en del som särskilt lyfts fram. Riskanalyser bör vara en del i beslutsunderlag på politisk nivå.
2. Utarbeta rutiner för att säkerställa att beslut om ÄTA fattas i behörig ordning. I detta ingår bland annat att klargöra om och i så fall under vilka omständigheter beslut om ÄTA utgör ett delegationsbeslut eller ej.
3. Utarbeta rutiner för att säkerställa att beslut om ÄTA dokumenteras på ett tillräckligt sätt.
4. Upprätta en enhetlig rutin för projektavslut där väsentliga ÄTA-poster specificeras och kommenteras oavsett om ÄTA ryms inom budget eller ej.
5. I det administrativa verktyg som används av kommunen finns möjlighet att markera vilka kostnader som utgörs av ÄTA genom att använda en separat aktivitetskod. Det bör vara ett krav att aktivitetskoden används när ÄTA föreligger och det bör finnas en kontroll som säkerställer att så sker.

Rekommendationer tar framförallt sikte på metodutvecklingsarbete i syfte att förbättra kommunens interna kontroll avseende ÄTA och omfattningsförändringar i investeringsprojekt. En av rekommendationerna är av mer juridisk natur och rör frågan hur ÄTA-arbeten beslutas i behörig ordning samt om ett sådant beslut kan fattas på delegation av kommunstyrelsen och i så fall under vilka förutsättningar.

### **Tjänstemannaorganisationens samlande kommentarer till rekommendationerna i rapporten**

Nedan kommenteras rekommendationerna utifrån kommunalrättsliga aspekter samt synpunkter och kommentarer inhämtade från berörda enheter. Inledningsvis berörs rekommendationen rörande ÄTA-arbeten, som är av mer juridisk natur.



### **Behovet av att säkerställa att ÄTA-arbeten beslutas i behörig ordning?**

Förkortningen ÄTA står för ändrings-, tilläggs- och avgående arbeten i förhållande till ett ursprungligen avtalat (entreprenad-)arbete. På entreprenadrättens område råder avtalsfrihet. Vad som gäller för ändringar, tillägg eller avgående arbete kan därför skilja sig åt beroende på vad som avtalats. I standardavtalen som brukar användas inom branschen regleras vad som ska gälla kring ÄTA-arbeten. Såväl dessa regler som avtalsinnehållet i övrigt kan emellertid ändras, antingen aktivt av de utsedda ombuden i entreprenaden eller på annat sätt mot bakgrund av allmänna avtalsrättsliga grundsatser eller sedvanlig fullmaktslära.

Revisionsrapporten fram fokuserar på de ekonomiska konsekvenserna av ÄTA-arbeten, som i regel innebär fördyrningar i investeringsprojekten och att kostnaderna överstiger beslutad budget för projekten. Ett ändrat avtalsinnehåll kan emellertid också exempelvis avse att en viss väg ska förflyttas, uppfylla ytterligare funktioner eller på annat sätt förändras, att förseningsvite inte ska tas ut i enlighet med ingånget entreprenadkontrakt, att ett visst arbete inte ska utföras eller att ändrings- och tilläggsarbeten kan överenskommas på annat sätt än vad som följer av ingånget entreprenadkontrakt. Således finns det fler aspekter att beakta ur juridisk synvinkel än enbart de ekonomiska följderna av ÄTA-arbeten.

Mer omfattande förändringar, förändringar av mer principiell betydelse eller förändringar som anses ha beslutats av annan än delegat torde innebära att beslutskompetensreglerna i kommunallagen överträds. Detta oavsett om ändringen i sig inte innebär att budget för ett investeringsprojekt ”spricker”. Ändringen ifråga kan dock godkännas i efterhand av genom att behörigt organ/behörig tjänsteman fattar beslutet om ändringen. Stadsledningskontoret kommer att utreda vilka typer av ÄTA-beslut som i och för sig skulle kunna fattas på delegation. Ett förarbete till detta inleddes under vårvintern 2017. I stadsledningskontorets utredning kommer att ingå att ÄTA-arbeten ska, i den utsträckning som är möjligt, beslutas och hanteras på ett och samma sätt inom hela kommunen.

### **Behovet av ytterligare rutiner enligt lämnade rekommendationer**

Arbetet med att implementera befintliga rutiner, förbättra dessa och skapa nya rutiner eller beslutsdokument, inklusive kalkyler, är ett pågående arbete inom kommunen. Ett exempel på sådant arbete är det som en arbetsgrupp inom exploateringsenheten bedriver. Arbetsgruppen ska göra en översyn av befintliga kalkylmallar för enskilda projekt för att säkerställa ett formaliserat arbetssätt inom enheten. I detta arbete ska särskild vikt läggas vid risk och ÄTOR. Det finns även en kommunövergripande investeringsgrupp där controllers med ansvar inom flera verksamhetsområden över tid ska tillse bland annat att enhetliga arbetssätt och beslutsunderlag utarbetas. Detta inkluderar även rapportering i samband med projektavslut. Arbetet kommer att påbörjas under hösten 2017 och fortsätta under kommande år. I sammanhanget ska också nämnas att berörda enheter söker nya arbetsformer för entreprenader, i syfte att få bättre styrning och kontroll över entreprenadarbetena och de ekonomiska frågorna. Enheten för fastighetsutveckling har sedan en tid arbetat med ett flertal entreprenader inom ramen för ett samverkansavtal med



en entreprenör. I enlighet med detta samverkansavtal genomförs riskanalyser i olika skeden, bland annat inför budgetering, och förankring sker med politiken inför varje skede. I riskanalysarbetet fokuserar de ansvariga tjänstemännen på att identifiera osäkerheter i projekten. Detta görs även i arbetet med slutrapporter, i vilka det redogörs för ekonomiska händelser i projekten och projektens framdrift. Således finns det processer och rutiner rörande riskanalysarbete hos berörda enheter och enheterna har också ett förbättringsarbete igång. Varken processerna eller rutinerna är dock kommungemensamma i den mening som föreslås av kommunens revisorer och förbättringsarbetena bedrivs enskilt på respektive enhet.

Vidare arbetar exploateringsenheten löpande med implementering och utbildning avseende projektkalkyler och riskhantering samt hantering av ÄTOR ur både ett juridiskt och ett ekonomiskt perspektiv. Detta omfattar att säkerställa att befintliga rutiner att särredovisa ÄTOR efterlevs. Majoriteten av ÄTA-arbetena föräns av bristfälliga projekteringshandlingar som externa konsulter tar fram och som kommunen ansvarar för gentemot entreprenören som utför entreprenadarbetena. Exploateringsenheten har därför sedan en tid arbetat med att ta fram arbetsätt som förändrar risken och behovet av att hantera ÄTA-arbeten. Enheten för fastighetsutveckling har förändrat behovet av ÄTA-arbete genom sitt ändrade arbetsätt, eftersom entreprenören har ett gemensamt ansvar med kommunen för budget och prognosarbete i dessa investeringsprojekt. I mindre byggprojekt har enheten för fastighetsutveckling rutiner för dokumentation av ÄTA-arbeten och utarbetande av kvalitetssäkrande systematik pågår.

Det ska tilläggas att exploateringsenheten har resursmässigt förstärkt med två projektcontrollers som under hösten kommer att arbeta närmare projektledarna för att bland annat öka kvaliteten i den ekonomiska projektstyrningen.

När det gäller den femte rekommendationen (separata aktivitetskoder), är de inte odelat givet att det finns en nytta med att kostnadsföra ÄTA-arbeten separat på en särskild aktivitetskod. Karaktären av ÄTA-arbeten och de bakomliggande orsakerna kan skilja sig åt beroende på vilket arbetsätt som används i en entreprenad och vilket ansvar som kommunen i egenskap av beställare har. Det kan därför vara av mer eller mindre värde att särredovisa dessa kostnader. Sammantaget kan dock konstateras att en sådan särredovisning sannolikt inte tar någon nämnvärd tid i anspråk och att det bör i samtliga fall medföra en högre grad av tydlighet i redovisningen av projekten och förenkla uppföljningsarbetet. Det är viktigt att de kostnader som avser ÄTA-arbeten också utgör del av avskrivningsunderlaget för investeringen.

## **Det föreslagna yttrandet**

I det föreslagna yttrandet noterar kommunstyrelsen att revisionen avser projekt som inte utgör den sedvanliga typen av investeringsprojekt, särskilt vad avser



exploateringsverksamheten. I övrigt föreslås att kommunstyrelsen uttalar att den tar till sig rekommendationerna och att de kommer att vävas in i det arbete som redan pågår.

### **Ekonomiska konsekvenser**

Arbetet med att utveckla arbetssätt i enlighet med rekommendationerna rymms inom ordinarie budget för ansvariga enheter.

### **Konsekvenser för barn**

Alla åtgärder som leder till en mer kvalitativ och effektivare verksamhet har positiva konsekvenser för barn i det att skattemedlen används på bästa sätt. Det kan dock inte sägas finnas några direkta konsekvenser för barn som kan redovisas i ärendet.

### **Bilagor**

Förslag till yttrande  
Revisionskrivelse  
Revisionsrapport

Dag Björklund  
Trafik- och fastighetsdirektör  
Stadsledningskontoret

Gunilla Glantz  
Miljö- och stadsbyggnadsdirektör

Soheil Farhoudi  
Kommunjurist  
Juridik- och kanslienheten