



Servicesektionen
Datum: 2021-02-24

PM

- Redogörelse av identifierade brister angående projekt Centralen och Tranemo Park samt åtgärdslista

Innehåll

Inledning	3
Centralen	3
Bakgrund	3
Identifierade brister	3
Upphandling	4
Avsaknad av avtal för projektledare.....	4
Brist i agerande mot konsult	4
Attest	5
Avsaknad av avtal för konsult som har ritat byggnaden	5
Felaktig lämnad information till ledning	6
Jäv	7
Tranemo Park	8
Bakgrund	8
Identifierade brister	8
Ekonomi	8
Upphandling	8
Attest	9
Uppförd parkeringsplats	10
Jäv	10
Slutord	10
Åtgärder	11

Inledning

Projektet Centralen har pågått under många år, 2017 öppnades investeringsprojektet centralen. Projektet avslutades 2020-02-24. En del brister har uppmärksamats på vägen, framför allt med anledning av att projektet överstigit budget samt att kommunen delvis handlat med leverantörer utan avtal och upphandling. Detsamma gäller projektet Tranemo Park som påbörjades 2014 och som hittills är färdigt med etapp 1 (av 4). Nedan promemoria innehåller projektens identifierade brister, vad orsakerna kan vara och vilka åtgärder som behöver vidtas eller som redan är vidtagna. Faktainhämtning har gjorts tillsammans med servicesektionens funktionschefer, berörda sektionschefer och andra inblandade parter.

Uppdraget att lämna nedan sammanställning är lämnad från kommunchef. Arbetet med att sammanställa information kring centralen och vidta åtgärder startade i september 2020, därefter har information fyllts på efter hand som information har identifierats. I början på 2021, i samband med årsbokslutet identifierades brister i hanteringen av projektet Tranemo Park.

Centralen

Bakgrund

Centralen är en byggnad som är uppförd i samarbete mellan näringsliv, föreningsliv och kommun. Byggnaden innehåller i huvudsak hotell, restaurang och bibliotek. Tranemo kommun äger byggnaden och driver däri biblioteksverksamhet. Övriga delar av byggnaden hyrs ut till näringslivet för restaurang- och hotellverksamhet.

Identifierade brister

Flera brister är identifierade. Projekteringen inför har brustit, attester är inte korrekt hanterade, avtal saknas för projektledare och arkitekt, brist i agerande mot konsult, dokumentation saknas och förvaltningen har lämnat bristande underlag inför politiska beslut. Det har resulterat i bristande kontroll på flera nivåer och ett överstigande av kommunfullmäktiges beslutade budget.

Upphandling

2017/2018 genomfördes upphandlingen av totalentreprenaden. De inkomna anbuden låg högre än vad beslutad budget medgav. Förvaltningen har fått information om att skissen och kalkylen över Centralen gjordes om och förändrades i flera delar för att projektet skulle kunna genomföras till en lägre kostnad. Det har i efterhand visat sig att vissa grundläggande hygienfaktorer har saknats i upphandlingsunderlaget. Exempelvis har vissa delar kring fastighetsstyrning, elanslutning, fjärrvärme/VA och belysning saknats i det ursprungliga upphandlingsunderlaget. De exemplifierade delarna har i efterhand beställts av förvaltningen utan att informera om det i de ekonomiska prognoserna som lämnats till högsta förvaltningsledning och sedan till politik.

Projektet innebär åsidosättande av Lagen om offentlig upphandling (LOU) genom väsentliga förändringar av upphandlat kontrakt och otillåtna direktupphandlingar.

Orsaker

- Bristande hantering av upphandlingsregler.
- Bristande av kontroll, uppföljning, styrning och ledning i byggprojekt.
- Bristande samordning i projekt där både näringsliv, föreningsliv och kommun är parter.

Avsaknad av avtal för projektledare

Projektet har från 2018–2020 haft en inhyrd konsult som projektledare. Det finns inget avtal med konsulten som beskriver varken uppdraget eller ersättning för utfört arbete.

Orsaker

- Ej insett konsekvenserna av att sakna avtal.

Brist i agerande mot konsult

Förvaltningsledningen fick i maj 2020 information från upphandlare att kommunen saknar upphandlat avtal med projektledaren för Centralen.

Det tydliggjordes även att företaget som konsulten själv driver inte är ett företag kommunen kan ingå avtal med då företaget inte uppfyller grundläggande krav om kreditvärdighet. Det framgick vidare att konsulten inte skött sitt bolag då bolaget bland annat har betalningsanmärkningar avseende enskilda mål, har betalningsanmärkningar avseende allmänna mål och inte har någon revisor.

Projektledaren var inblandade i ett flertal projekt som befann sig i projektens slutskeden. Förvaltningsledningen beslutade att fortsätta samarbetet med projektledaren i Centralenprojektet eftersom det enligt planeringen var två månader kvar tills projektet skulle slutföras. Därefter skulle inga ytterligare uppdrag lämnas till projektledaren.

Attest

Gällande attestering av fakturor som härrör projektet har ett flertal felhanteringar identifierats.

- Ansvarig har attesterat fakturor utan vederbörliga kontroller.
- Projektledare har attesterat fakturor för sin egen tid (via ansvarig chef).
- Fakturor är attesterade till företag utan avtal samt för arbete som pågått efter att ramavtal löpt ut. Exempelvis har ansvarig chef attesterat 100 000 kr till leverantör som var avsett för inköp av inventarier. Inköpen blev aldrig gjorda, pengarna återbetalades efter att denna felaktiga hantering uppmärksammades.
- Ej ansvariga personer har vid flertal tillfällen attesterat fakturor.

Orsaker

- Avsaknad i struktur av hantering av attest.
- Ledarskap som inte sett konsekvenserna av att inte ha kontroll.
- Bristande av kontroll, uppföljning, styrning och ledning i byggprojekt.
- Det saknas en samlad kontroll över inköp.

Avsaknad av avtal för konsult som har ritat byggnaden

Det finns inget avtal (som förvaltningen känner till) och det gjordes inte heller någon upphandling med den arkitekt som redan innan upphandlingen för byggtreprenaden hade ritat byggnaden och även längre fram i projektet gjort

ritningar som sedermera har fakturerats till kommunen.

Orsaker

- Avsaknad av samordnad struktur och felaktig hantering av upphandlingsreglerna.
- Ej insett konsekvenserna av att sakna avtal.

Felaktig lämnad information till ledning

Det har brustit i dokumentationen kring projektet för att kunna göra korrekta uppföljningar av bland annat ekonomi. Kommunchef och ekonomichef har inte fått korrekt ekonomiskt underlag angående projektet vilket har inneburit utebliven och felaktig prognos till politik.

Med anledning av den stora negativa budgetavvikelse som projektet visat ökade kraven från kommunchef och ekonomichef och uppföljningarna var täta. Det prognosticerade utfallet för Centralenprojektet har inte ändrats sedan delårsbokslutet per sista augusti 2020. Vid den tiden kommunicerades att projektet var klart och hade precis invigts. Ansvarig chef meddelade att inga ytterligare kostnader skulle belasta projektet förutom eventuellt någon enstaka faktura på max 100 tkr för projektledning. Prognosen för Centralenprojektet uppgick vid denna uppföljning samt alla kommande månadsuppföljningar fram till årsbokslutet till 38,3 mnkr. Utfallet i samband med delåret visade på 37,1 mnkr.

I slutet av september 2020 hade ytterligare fakturor på över 2 mnkr inkommit. Samtal hölls med ansvarig chef om dessa ytterligare kostnader om 2 mnkr och fick svaret att det inte stämde och inte skulle betalas. I november 2020 attesterades ändå denna faktura där cirka 2 mnkr belastar Centralenprojektet. Ytterligare fakturor som inkommit under hösten 2020 belastar projektet ytterligare med över 1 mnkr.

I samband med årsbokslutet 2020 framkom det att ytterligare 1,3 mnkr ska faktureras kommunen. Detta summerade då till ett utfall om 41,4 mnkr vilket anges i årsredovisningen för 2020. Den 24 februari 2021 skedde skriftligt avslut med entreprenören och slutfakturan fastställdes till 1 mnkr. Utfallet för centralen uppgår således slutligt till 41,1 mnkr. Det framkom också att Tekniska sektionen

under hösten upprepade gånger försökt få tag på ansvarig projektledare, dock utan framgång. Trots de identifierade bristerna och trots att det inte går att få tag på projektledaren har fakturor till projektledarens bolag på över 0,3 mnkr betalats. Den sista fakturan till projektledaren attesterades i december.

På Allmänna utskottet (AU) den 28 januari 2021 redogjorde förvaltningen för projektets ekonomiska prognos och bestämde i samband med det att stänga och avsluta projektet och begära slutfaktura från entreprenören. Sammanvägt utfall för projektet är 41,1 mnkr efter slutreglering den 24 februari 2021. Fullmäktiges beslut om vad projektets totala kostnad fick uppgå till var 31,9 mnkr samt därutöver en inventariepost om 2,8 mnkr som fullmäktige beslutat om i budget 2019.

Orsaker

- Investeringsbudgeten inte transparent hanterad.
- Oförmåga att lämna korrekt information vid uppföljningar.
- Bristande av kontroll, uppföljning, styrning och ledning i byggprojekt.

Jäv

I en liten kommun är det lätt att jävssituationer uppstår. Det är inte ovanligt att förtroendevalda är anställda i förvaltningen eller arbetar någonstans i näringslivet där samarbeten med kommunen sker. Beslut angående projektet hade antagligen inte sett annorlunda ut om jäv hade anmälts, men det handlar också om en fråga om förtroende, både gentemot förtroendevalda, men även mot förvaltningen.

Tranemo Park

Bakgrund

Tranemo park är ett projekt som startat 2014 som är en yta centralt belägen i Tranemo centralort där det planeras uppföras flera bostadshus. Projektets etapp 1 av 4 pågår och har redan förbrukat projektets totalbudget för samtliga etapper. Därtill är ingen upphandling för projektet genomförd, attestering har saknat vederbörliga kontroller och den ekonomiska information som lämnats till ledningen har varit felaktig.

Identifierade brister

Ekonomi

Den totala projektbudgeten för etapp 1–4 är 11,5 mnkr. Projektets budget för 2020 var 2 mnkr. Sista november 2020 lämnades en prognos för 2020 på 7,5 mnkr (5,5 mnkr över budget). Vid årsbokslutet i december 2020 var utfallet för 2020 10,0 mnkr och för projektet totalt 11,6 mnkr. Det är 8,3 mnkr över avsatt budget för 2020 och med inte ens etapp 1 färdigställd över samtliga etappers totalbudget. Därutöver har kommunen nyligen fått information från leverantör om att samtliga fakturor för utförda arbeten ännu inte inkommit. Slutreglering är begärd och projektet pausat tills vidare.

Ansvarig chef har lämnat felaktiga uppgifter till ledningen och kommunstyrelsen angående ekonomisk prognos 2020, projektets totalkostnad (budget) samt projektets tidplan.

Orsaker

- Bristande av kontroll, uppföljning, styrning och ledning i byggprojekt.
- Bristande kommunikation kring projektets kostnader och budget.

Upphandling

På många av de utförda arbetena i projektet saknas upphandling. Samma leverantör som ansvarar för byggtreprenaden för Centralen har även anlåtats för arbeten i Tranemo Park. Upphandlingen för Centralen inrymmer inte markarbeten för Tranemo Park.

Det fortsätter att inkomma fakturor för projektering från leverantör vars ramavtal har löpt ut. Då det saknas information om när avropen har gjorts finns inget som styrker att fakturorna omfattas av ramavtalet.

Anlitad, men ej upphandlad byggtreprenör har i sin tur anlitat en underleverantör. Underleverantören har Tranemo kommun ett upphandlat avtal med, därför borde denna leverantör ha anlits direkt från kommunen. Hanteringen har inneburit en fördyrning av projektet eftersom ett påslag om 10% från anlitad leverantör har gjorts (jämfört med upphandlat avtal med underleverantören).

Agerandet innebär att LOU har åsidosatts då arbeten avropats från upphandlad entreprenad utan att de inrymts i upphandlingen. Agerandet innebär också åsidosättande av upphandlade avtal (avtalsotrohet) genom att inköps gjort utanför gällande och upphandlade avtal.

Orsaker

- Bristande hantering av upphandlingsregler.
- Bristande av kontroll, uppföljning, styrning och ledning i byggprojekt.

Attest

Gällande attestering av fakturor som härrör projektet har ett flertal felhanteringar identifierats.

- Ansvarig chef har attesterat fakturor utan vederbörliga kontroller och avstämning mot budget
- Budgetavvikelsen har inte kommunicerats.
- Ansvarig chef har betalat faktura för asfalt innan arbetet planerades utföras (asfaltering är ännu inte utförd).

Orsaker

- Avsaknad i struktur av hantering av attest.
- Bristande av kontroll, uppföljning, styrning och ledning i byggprojekt.

Uppförd parkeringsplats

Kommunen har utan upphandling byggt parkeringen tillhörande Tranemo park som inte var budgeterad. Det har heller inte kommunicerats till ledning eller politik att detta skett utanför budget. Enligt uppgift ska kostnaden för parkeringen vara 2,5 mnkr (vilket inte kunnat utläsas på fakturorna) och denna kostnad skulle genererat intäkter när tomterna runt Tranemo Park såldes, några sådana intäkter är inte avtalade med köparna. Vem som ska bygga parkeringar tillhörande bostadshus är en förhandlingsfråga. Vanligt är att parkeringarna bekostas av de byggherrar som uppför bostäderna, här har dock parkeringarna bekostats av kommunen.

Jäv

I en liten kommun är det lätt att jävssituationer uppstår. Det är inte ovanligt att förtroendevalda är anställda i förvaltningen eller arbetar någonstans i näringslivet där samarbeten med kommunen sker. Beslut angående projektet hade antagligen inte sett annorlunda ut om jäv hade anmälts, men det handlar också om en fråga om förtroende, både gentemot förtroendevalda, men även mot förvaltningen.

Slutord

Det borde ha funnits mer kontroll, styrning och ledning i projektet. Central ledning har ställt krav utifrån påvisad bristande hantering. Central ledning ska inte behöva göra kontroller på så pass detaljerad nivå. Information som lämnas från sektionerna om ekonomiska prognoser bör kunna vara tillförlitliga.

Det behöver finnas en struktur för byggprojekt, där det är lätt för ledning och politik att få koll på projektet för att kunna ta korrekta och faktabaserade beslut längs med projektgången. Det behöver också vara en naturlig del i byggprojektstrukturen att skriva bra avtal med såväl vinnande anbudsgivare som med eventuella konsulter.

Tranemo kommun behöver agera som en offentlig förvaltning, arbeta professionellt, faktabaserat och inom de lagar och regler som står över oss. Att

samarbeta med såväl näringsliv som föreningsliv är en självklarhet för en kommun, men det krävs att kommunen lyckas sammanhålla ett professionellt sådant samarbete där lagar och regler följs.

Trots ökade uppföljningar och högre krav på en korrekt hantering från kommunchef och ekonomichef angående projekten har ansvarig chef saknat kontroll, förmåga och handlingskraft att vidta åtgärder och inte lämnat korrekt information om framförallt projektets kostnader som stiger långt över budget. Därför krävs att ytterligare åtgärder genomförs.

Åtgärder

Nedan presenteras åtgärder för att förhindra fortsatt felhantering av byggprojekt. En del åtgärder är vidtagna, andra åtgärder planeras att vidtas.

1. Kommunchef beställer en sammanställning på den brister som identifierats angående Centralen och Tranemo Park.
✓ Åtgärd utförd
2. Internkontroll angående attest, framtagning av nytt attestreglemente samt utbildning/genomgång för godkännare och attestanter.
✓ Åtgärd utförd
3. Ny förvaltningsorganisation och ledning för samhällssektionen.
✓ Åtgärd utförd
4. Avsluta samarbete med projektledare för Centralen.
✓ Åtgärd utförd
5. Projektledare anställda på Tranemo kommun ska i regel användas vid investeringsprojekt istället för konsulter.
✓ Åtgärd pågående
6. Centralenprojektet stängs, slutreglering av kostnader klar 2021-02-24.
✓ Åtgärd utförd

7. Projektet Tranemo park är pausat, slutreglering av hittills utfört arbete lämnad 2021-02-24.
✓ Åtgärd utförd
8. Avsluta entreprenörssamverkan med anlita men ej upphandlad byggentreprenör avseende Tranemo Park.
✓ Åtgärd utförd
9. Beslut om att anställa projektcontroller.
✓ Åtgärd utförd
10. Arbeta fram en sammanhållen projektmodell för investeringsprojekt, även innehållande processteg för politisk förankring och uppföljning.
✓ Åtgärd utförd
11. Införa system för visselblåsning som ska användas vid misstanke om allvarliga oegentligheter när kommunens normala interna rapporteringskanaler inte bedöms vara möjliga eller lämpliga att använda.
✓ Åtgärd utförd
12. Genomföra utbildningsinsatser till politik och ledningsfunktioner avseende jäv för att säkerställa en professionell hantering av ärenden och beslut.
✓ Åtgärd utförd
13. Redovisa ekonomiska månadsuppföljningar till Kommunstyrelsen
✓ Åtgärd utförd, sker löpande sedan september 2020
14. Ny styrmodell med en bra struktur som ger förutsättningar för uppföljning i alla led via vertikala dialoger.
✓ Åtgärd utförd
15. Arbete i hela förvaltningen angående kultur. Den nya styrmodellen avser även en kulturrese.
✓ Åtgärd pågående (ständigt pågående)

16. Inrätta tjänst för att arbeta med upphandlingar, ta fram bra struktur för upphandlingsarbetet och stärka kunskapen i verksamheterna. Medvetengöra personal som arbetar med upphandling om dess regler och tillämning och avtalsskrivning.
✓ Åtgärd utförd 2018 och arbetas med löpande

17. Flytta hanteringen av investeringsbudgeten till central funktion för att transparent information ska kunna lämnas till politik.
✓ Åtgärd utförd

18. Framtagning av lokalförsörjningsprocess.
✓ Åtgärd utförd

19. Implementera ny inköpsorganisation för att inköp ska hanteras korrekt utifrån upphandlingsreglerna.
✓ Åtgärd utförd