

Handläggare
Rinander Barbro

Datum
2015-11-23

Diarienummer
GSN-2015-0516

Gatu- och samhällsmiljönämnden

Rapportering av internkontroll 2015

Förslag till beslut

Gatu- och samhällsmiljönämnden föreslås besluta

att godkänna uppföljningen av den interna kontrollen för 2015,

att översända uppföljningen till kommunstyrelsen

Ärendet

Nämnden beslutade i mars 2015 om plan för internkontroll för 2015. Nämndens internkontrollplan syftar till att skapa en ändamålsenlig och effektiv verksamhet, tillförlitlig finansiell rapportering samt att följa tillämpliga lagar och förordningar. Uppföljning av internkontrollplanen görs enligt beskriven frekvens och metod kopplat till respektive kontrollpunkt. Resultat av genomförd granskning utifrån kontrollmoment i internkontrollplanen redovisas årligen för kommunstyrelsen.

Interkontrollplanen för 2015 belyser lednings- och stödprocesser, mutor och jäv, regelverk för upphandling samt verksamhetsrisker. Resultatet av granskningen, identifierade brister och vilka åtgärder som vidtagits för att förbättra hanteringen i framtiden redovisas i **bilaga 1** med mer utvecklad rapportering av vissa granskningsområden i **bilaga 2**.

Ekonomiska konsekvenser

Internkontrollarbetet och föreslagna åtgärder genomförs inom ramen för nämndens budget för 2015 och 2016.

Stadsbyggnadsförvaltningen

Mats Norrbom
Stadsbyggnadsdirektör

Bilaga 1: Uppföljning internkontrollplan 2015

Bilaga 2: Fördjupad rapport internkontrollgranskning 2015

INTERNKONTROLLPLAN 2015 GSP

UPPFÖLJNING - RAPPORTERING

Risikområde Process/rutin	Kontrollmoment	Ansvärlig	Granskning - kontrollmetod	Tidpunkt för kontroll	Resultat och analys av granskning/kontroll	Förslag till åtgärd	
Lednings- och stödprocesser							
Attestordning	att utbetalningar via ekonomisystemet är korrekt godkända	Ekonomischef	Samtliga utbetalningar via ekonomisystemet som är leverantörfakturer, januari-augusti har granskats (557 utbetalningar).	sept 2015	Samtliga utbetalningar är korrekt attesterade enligt delegation. 59 betalningar har hanterats i kommunens nya rutin som innebär ett elektroniskt flöde. 8 är utbetalningar med pappersunderlag. Övriga utbetalningar avser bidrag till vägföreningar samt återbetalning av dubbelbetalad flygkostnadsavgift, korrekt hanterade enligt särskild rutin	Information om ny rutin för att så stor andel som möjligt ska hanteras via elektroniskt flöde	
Attestordning	att utbetalningar via lönesystemet är korrekt godkända	Ekonomischef	granskning av attest av lönelistor för juni och augusti	sept 2015	Attest av lönelista ska ske i två steg när attesterande chef själv ingår i lönelistan. Detta fungerar inte när överordnad chef finns på annan förvaltning (gäller endast Direktör). För övrigt visar granskningen att attesten är utförda utom vad gäller en chef som rekryterats under året.	Förbättra informationen till nya chefer	
Projektstyrning	att projekten styrs utifrån gällande beslut och tillgängliga resurser	Avdelningschef gata park natur	Övergripande bedömning av projektstyrning, projektmodellens funktionalitet och resursstyrning.	nov 2015	Bedömning är att projekten inberäskas politiskt och fastställs i investerings- och driftsbudget. Det fungerar tillfredställande och projektmodellen är ett bra styr- och uppföljningssystem. Det finns dock möjligheter till förbättringar. Dessa förbättringar har påbörjats främst med sikte på 2016.	Ökad samordning med exploateringsidan och teknik & service. Mer fokus på projektens driftskostnadskonsekvenser. Fortsatt utveckling av projektmodellens rutiner samt införande av ett systematiskt i internkontrollplanen för 2016 föreslås fortsatt granskning av projektstyrning och -modell.	bilaga 2
Ekonomisk redovisning	att regelverk kring investering och anläggningsredovisning följs	Ekonomischef	Stöckprov. Av 151 aktuella investeringsprojekt har samtliga fakturer för 9 projekt granskats	okt 2015	Samtliga kostnader bedöms uppfylla kriterierna för investeringar och som korrekt bokförda	Viktigt att fortsätta uppmärksamma frågan så att inte driftskostnader aktiveras i anläggningsregistret. En åtgärd för detta är att från 2015 avsätts en driftskostnadsbudget även för anläggningsenheten. Fortsatt granskning i internkontrollplanen 2016, kopplat till utveckling av rutiner.	
Kompetens	granskning av arbetsgivarvarumärket	HR-chef	Uppföljning av webb utbildning i arbetsmiljö för chefer	nov 2015	Av förvaltningens 14 chefer har tre inte genomfört webb utbildningen	De tre som inte genomfört utbildningen ska göra det tillsammans med HR-chef på förvaltningen	
Kompetens	granskning av arbetsgivarvarumärket		Uppföljning av introduktion av nya medarbetare, stöckprov	nov 2015	Granskning visar att programmet följts i de flesta fall men för alla. Viktigt att programmet hålls uppdaterat för att det ska användas.	Förvaltningens introduktionsprogram kommer att gas igenom och uppdateras där behov finns.	
IT-system	att tilldelning av behörigheter sker enligt rutin	IT-koordinator	Kommungemensam rutin för granskning och tilldelning av behörigheter	löpande	Kommunens IT-stab har genomfört granskning under 2015 enligt plan	ingen	bilaga 2
Mutor och jäv, samt regelverk kring upphandling							
Upphandling	att medarbetare som genomför upphandlingar har tillräcklig kompetens eller tillgång till kompetent stöd	Avdelningschef gata park natur	Samtlig bedömning av tillgången på stöd och utvecklingen under 2015	nov 2015	Året har präglats av brist på resurser inom upphandlingsenheten. Under året har dock enheten förstärkts och flera av avdelningens medarbetare har utbildats inom upphandlingsområdet. Rutiner och samordning utvecklas.	I internkontrollplanen för 2016 föreslås fortsatt granskning av upphandlingsprocessen, med fokus på förnyelse av ramavtal, vilket bedöms som avgörande för nämndens förmåga att leverera enligt sitt uppdrag.	bilaga 2
Mutor och jäv, Finansiell kontroll	att fakturerade kostnader överensstämmer med avtalade villkor	Ekonomischef	Stöckprov. Av 46 upphandlingar 2015 som registrerats i diariet, har samtliga fakturer för 4 upphandlingar granskats	okt 2015	De fakturer som granskats visar inga avvikelser. Dock finns otydligheter om var avtal finns arkiverade vilket försvårar granskning och uppföljning.	Översyn av rutiner för arkivering av beställningar och tydlighet om vilka rutiner som gäller för koppling mellan diariesystemet Dokä och upphandlingsystemet Komers	
Verksamhetsrisker							
Stadsutveckling	finns det en gemensam målbild om vad de övergripande målen för stadsutveckling innebär	Stadsbyggnadsdirektör	Samtlig bedömning av olika initiativ inom kommunen och förvaltningen.	okt-nov 2015	Det som framkommer i riskanalyser och prioriteringsdiskussioner är att de kvantitativa målen för produktionen av detaljplaner och markanvisningar för bostadsbyggande, kan antas innebära att kvantitet prioriteras på bekostnad av kvalitet, kostnadsmedvetenhet och möjlighet till samordning inom kommunkoncernen och mellan olika projekt, samt att behovet av planering för verksamheter/arbetsfall till en del kommer i skymundan.	Fortsatt arbete med gemensam målbild behövs - stötta arbete med KS uppdrag i Milj och budget 2016-2018: "att ta fram en samordnad planeringsprocess för hållbar stads- och landsbygdsutveckling". Slutligen de många uppdrag som finns inom området såsom framtagna av prioriteringskriterier och utvecklad projektstyrning. Granskning av detta i internkontrollplan för 2016.	bilaga 2
Marknadsläge	granskning av spärrnivå i pris mellan olika anbudsgivare	Avdelningschef gata park natur	Granskning har genomförts genom kontroll två upphandlingar av anläggningsentreprenader, en driftentreprenad och två konsultupphandlingar.	okt-nov 2015	I granskade upphandlingar har inkommit 3 - 8 anbud. Spårvidden mellan anbudssummor är 5% - 66 %. Antalet inkomna anbud tyder på att marknaden är intresserad av att delta i kommunens upphandlingar. Spårvidgen i anbudsbeloppet, speciellt när det gäller driftentreprenaden, tyder på att förfrågningsunderlaget kan förbättras	Resultatet av granskningen tas vidare för utveckling av förfrågningsunderlag i samarbete med upphandlingsenheten.	bilaga 2
Uppföljning avtalade tjänster	att de tjänster som upphandlats och/eller avtalats, uppfyller avtalade kvalitativa och kvantitativa krav	Avdelningschef gata park natur	Bedömning av hur tydliga krav med viten och uppföljning fungerat i verksamheten	löpande	Någon samlad bedömning har inte kunnat göras. Dock konstateras att en av entreprenörerna inom barmarksuppdråget valt att lämna sitt uppdrag efter uppföljning och förtydligande av kvalitetskrav.	Uppföljning av avtalade tjänster och resultat av utvecklad avtalskonstruktion med den interna leverantören T&S, rapporteras i verksamhetsberättelse för 2015.	

Fördjupad rapport internkontrollgranskning 2015

Fördjupad rapport för uppföljning av följande granskningspunkter i nämndens *Plan för intern kontroll 2015*:

- Projektstyrning
- IT-system, tilldelning av behörigheter
- Upphandling, tillgång på stöd
- Stadsutveckling, målbild
- Marknadsläge

Projektstyrning

Nämnden har en mycket omfattande projekthantering framför allt inom anläggningsverksamheten, med såväl skattefinansierade investeringsprojekt som projekt finansierade med exploateringsmedel. Projektstyrning, –kalkyler och alla rutiner kopplade till detta, inklusive upphandlingsrutiner, är föremål för ständiga förbättringar. I nuläget finns inget IT-stöd kopplat till projekthanteringen. Alla projekt ska dock följa beslutat projektmodell som ger enhetlig dokumentstyrning och fastställda uppföljnings- och beslutspunkter. Granskningen syftar till att bidra i förbättringsarbetet kring styrning av projektens ekonomi och inriktning.

Kontrollmoment

- att projekten styrs utifrån gällande beslut och tillgängliga resurser

Granskning har genomförts av avdelningschef gata, park, natur genom samtal med enhetschefer och projektledare samt granskning av några upphandlingar, för att få en övergripande och projektspecifik bild över hur projekten styrs, om gällande beslut följs samt om det finns tillgängliga resurser.

Bedömning är att projekten initieras politiskt och fastställs i investerings- och driftsbudget. Det fungerar tillfredställande och projektmodellen är ett bra styr och uppföljningssystem. Det finns dock möjligheter till förbättringar. Dessa förbättringar har påbörjats främst med sikte på 2016.

Efter analys av tillgängliga resurser visar det sig att anläggningsenheten som verkställer investerings- och exploateringsprojekt arbetar med mycket hög debiterar tid, även jämfört med privat konsultverksamhet. Av den tid man är på plats används 91 procent till arbete i projekt. Hälften av projekten utgörs av exploateringsarbeten. Av den anledningen har inte alla investeringsprojekt verkställts under året.

Åtgärder

Åtgärden är inte att rekrytera mer personal eftersom arbetsmiljön för närvarande inte tillåter detta. Lösningen ligger i att jobba på ett mer organiserat sätt och med bättre samordning med exploaterings- sidan liksom i att nyttja de resurser som finns på den interna produktionsförvaltningen, Teknik och service, i ett tidigt och övergripande skede. Risk finns annars att dessa resurser kommer in för sent eller att projekten fragmentiseras. Lösningen ligger också i att köpa mer tjänster på marknaden i konkurrens. Projektarbetet behöver även utvecklas med användarvänliga programvaror och inte minst implementering av mallar och rutiner hos personalen.

Ett arbete är påbörjat för att kartlägga alla investerings- och exploateringsprojekt. Det första målet är att få bättre kontroll över 2016 och 2017 för att möjliggöra samordning av entreprenadupphandlingar utifrån geografi. Detta är nödvändigt för att minimera störningen i stadens allmänna platser, främst av trafiksäkerhetsskäl.

Ett annat viktigt arbete som påbörjats är att samordna arbete med detaljplaner och anläggning med drift och underhåll. Detta är i ännu högre grad en del av projektstyrningen då det påverkar den kommunala ekonomin samt arbetsmiljön under lång tid.

I internkontrollplanen för 2016 föreslås fortsatt granskning av projektstyrning och utvecklingen av projektmodellen.

IT-system

Tilldelning av behörigheter

En god internkontrollmiljö förutsätter kontroll över tilldelningen av behörighet i IT-system, för att säkerställa att medarbetare har tillgång till data och it-funktioner som man behöver för sin tjänst.

Kontrollmoment

Kommunens gemensamma IT-stab ansvarar för kontroll av behörigheter och även för att förtydliga varje chefs ansvar vid tilldelning av behörigheter i IT-system. Kontroller sker varje år enligt fastställt plan:

1. Behörigheter till IT-system och lokaler avslutas direkt vid en anställnings upphörande. (avstämning mot IRIS 1 ggr/år).

Chefens ansvar är tydliggjort på Insidan genom ”Åtagande för verksamhetsansvarig i samband med behörighetshantering”. Avstämning sker genom att behörigheter i verksamhetsystem jämförs med behörigheter angivna i IRIS (behörighetshanteringssystem). Kontroll två gånger per år av alla förvaltningars behörigheter.

2. Kontrollera att personliga lösenord inte lämnas ut till fel person. (Vid utlämnade av behörighet även skriftligen ha med innebörden att lösenord är personligt och ej kan lämnas över till annan person.)

Regler för lösenord är tydliggjort på Insidan, här anges att lösenord är personligt och inte får lämnas över till annan person.

Åtgärd:

Ingen. Behörighetshantering är en naturlig del i det löpande förvaltningsstyrningsarbetet av kommunens IT-system. Det ingår till exempel som ett obligatoriskt område vid framtagning av problem- och behovsbild under målframtagningsarbetet för ett förvaltningsobjekt. Dessutom upprättar och utvecklar

IT-staben kommungemensamt stöd för behörighetshantering generellt inom kommunen med hänsyn till domäninloggningar, e-tjänster mm. Vad gäller chefens ansvar hanteras detta i samverkan med staben för HR.

Se även informationen på Insidan som det hänvisas till ovan:

<http://insidan.uppsala.se/Kommungemensamt/IT--telefoni/Support/behorigheter/>

Upphandling

Då nämnden genomför många upphandlingar till stora värden, är det av stor vikt att de medarbetare som genomför upphandlingar har tillräcklig kompetens eller tillgång till kompetent stöd via kommunens upphandlingsfunktion. Risk finns annars för felaktigheter eller fördröjningar i projekten vilket bland annat kan medföra höga kostnader och sämre kvalitet.

Kontrollmoment

- att medarbetare som genomför upphandlingar har tillräcklig kompetens eller tillgång till kompetent stöd

Året inleddes med att många avtalstider gick ut. Detta i kombination med personalomsättning på upphandlingsenheten gjorde att 2015 startade med mindre gynnsamma förutsättningar. Ett flertal av avtalen förlängdes för att inte verksamheten skulle bromsas upp mer än nödvändigt med tanke på hur viktig infrastruktur och allmän plats är för bostadsbyggandet.

Först efter sommaren har avdelningen fått mer kontinuerligt stöd från upphandlingsenheten. Upphandlingsenheten har förstärkts i antal medarbetare. Nya ramavtal är under framtagande. Samordning och helhet har varit ledord.

Åtgärder

En rutin har vuxit fram där avdelningschefen prioriterar vilka upphandlingar som ska genomföras. Detta i kombination med ökade resurser på upphandlingsenheten och att avdelningens medarbetare i allt större grad själva formulerar tekniska krav gör att upphandlingsarbetet effektiviserats och stödet till medarbetarna har ökat.

Det som ytterligare kan effektiviseras är valet av upphandlingsformer. Både projektledare och upphandlare har gått och kommer att gå kurser i t ex samverkansentreprenader.

Under året har också gatu- och samhällsmiljönämnden fått en genomgång av ”Skallkrav, både allmänna- och miljökrav vid upphandling av gata och park.”

I internkontrollplanen för 2016 föreslås fortsatt granskning av upphandlingsprocessen, med fokus på förnyelse av ramavtal, vilket bedöms som avgörande för nämndens förmåga att leverera enligt sitt uppdrag.

Stadsutveckling- Gemensam målbild för stadsutveckling

Utvecklingen av kommunens offentliga miljö sker i många fall genom stora projekt till höga kostnader, med avsikt att investeringarna ska komma uppsalaborna till godo under lång tid. Om målen för stadsutvecklingen inte förstås på samma sätt inom organisationen, finns risk för ”förgävesprojekteringar” eller att anläggningar måste göras om eller utsträngas i förtid.

I internkontrollplanen ingår granskning av om det finns en gemensam målbild över vad de övergripande målen för stadsutveckling innebär, som ett underlag i kommande utvecklingsarbete. Granskning/bedömning av detta har skett gemensamt för plan- och byggnadsnämnden, gatu- och samhällsmiljönämnden samt idrotts- och fritidsnämnden.

Kontrollmoment

Granskning har genomförts genom en samlad bedömning av olika initiativ som pågår inom kommunen och förvaltningen. Bedömningen är att det finns brister vad gäller samsynen om de gemensamma målen för stadsutveckling.

De inriktningsmål som är uppsatta inom område stadsbyggnad, riktade till nämnderna som bedriver verksamhet inom detta område, i IVE 2015 -2018 är:

- **Uppsalas grönområden håller hög kvalitet och finns nära Uppsalaborna**
- **Uppsala kommun möjliggör för ett ökat utbud av bostäder**
- **I Uppsala är förutsättningarna goda för att leva miljö- och klimatvänligt**
- **Uppsala kommun ska vara en av landets bästa landsbygdskommuner.**

De indikatorer som är kopplade till inriktningsmålet om ökat utbud av bostäder, är främst kvantitativa mått kopplade till kommunens egen ”produktion” av antal byggrätter i antagna detaljplaner samt antal markanvisade bostäder. Att målet är 3000 lägenheter i antagna detaljplaner, bedöms som väl känt och har bland annat lyfts fram i stadsbyggnadsförvaltningens aktivitetsplan för 2015.

Det som framkommer i riskanalyser och prioriteringsdiskussioner är att detta mål i viss mån kan antas innebära att kvantitet och tempo prioriteras på bekostnad av kvalitet, kostnadsmedvetenhet och möjlighet till samordning inom kommunkoncernen och mellan olika projekt. Det innebär också att behovet av planering för verksamhetsområden och verksamhetslokaler till en del kommit i skymundan.

Under 2015 har dessa problem blivit allt tydligare, inte minst kopplat till kommunens finansiella läge. En mängd initiativ har tagits för att öka samordning och ta fram kriterier för prioritering av stadsutvecklingsprojekt, samt en ökad kommungemensam styrning av utvecklingen.

Pågående åtgärder

I Mål & budget 2016-2018 har bland annat följande inriktningsmål blivit kommungemensamma och omfattar även bolagen i kommunkoncernen:

- **Uppsala kommun möjliggör för ett ökat utbud av bostäder och arbetstillfällen.**
- **Uppsala kommun är attraktiv för nyetableringar och företag.**
- **Uppsala kommun ska vara en av landets bästa landsbygdskommuner**

Till kommunstyrelsen riktas uppdraget:

- **Ta fram en samordnad planeringsprocess för hållbar stads- och landsbygdsutveckling tillsammans med berörda nämnder och bolag**

Inom förvaltningen pågår flera uppdrag för att stötta de nu *gemensamma* målen och uppdraget om samordnad planeringsprocess. Syfte är att minska riskerna för att den fortsatt höga målsättningen vad gäller volym på tillväxt ska ske på bekostnad av kvalitet och samordning samt att minska riskerna för att projekten inte ska hålla sig inom de finansiella ramarna eller sammantaget innebära belastning på kommunens samlade ekonomi. Exempel:

- Förtydligande av förvaltningens gemensamma huvudprocess – från planering till genomförande och drift
- Framtagande av kriterier för prioritering mellan olika strategiska stadsutvecklingsprojekt
- Framtagande av underlag för kalkyler för stadsutvecklingsprojekt som tar hänsyn till helhetsekonomi inkl kostnader för utbyggd kommunal service och infrastruktur
- Kartläggning av möjligt byggande på kommunens egen mark, för att möjliggöra högre intäkter från exploateringsverksamheten
- Fördjupad kommunalekonomisk analys kopplad till Översiktsplanen 2016
- Utveckling av stadsbyggnadsförvaltningens projektmodell inkl projektkalkyler och beslutspunkter
- Förberedelse för införande av systemstöd för projekthantering: styrning, planering, administration/dokumentation och kommunikation inom projekten.
- Arbete med bostadssamordning och lokalförsörjningsplaner för en mer långsiktig planeringsprocess avseende lokaler

I internkontrollplan för 2016 föreslås fortsatt granskning av arbetet med prioriteringar och projektmodell.

Marknadsläget

Genomförandet av anläggningsprojekten inom nämndens ansvarsområde (kopplat till exploateringsområden eller stadsutveckling) är beroende av en fungerande marknad och av att marknadsaktörerna är intresserade av att delta i de upphandlingar som nämnden gör. Skillnaden i offererat pris mellan olika anbudsgivare kan ge information om hur förfrågningsunderlagen fungerar. Granskning syftar till att ge underlag till förbättringar i upphandlingsprocessen.

Kontrollmoment

- granskning av spännvidd i pris mellan olika anbudsgivare

Granskning har genomförts genom kontroll två upphandlingar av anläggningsentreprenader, en driftentreprenad och två konsultupphandlingar.

I granskade upphandlingar har inkommit 3 – 8 anbud.
Spännvidden mellan anbudssummorna är 5- 66 procent
Minsta spännvid vid konsultupphandling (förnyad konkurrensutsättning)
Största spännvid vid upphandling driftentreprenad (överprövad upphandling)

För anläggningsentreprenaderna är spännvidden 30 procent respektive 26 procent.

Analys

Antalet inkomna anbud tyder på att marknaden är intresserad av att delta i kommunens upphandlingar. Spridningen i anbudsbeloppen, speciellt när det gäller driftentreprenaden, tyder på att förfrågningsunderlaget kan förbättras.

Åtgärd

Resultatet av granskningen tas vidare för utveckling av förfrågningsunderlag i samarbete med upphandlingsenheten.

Michael Eriksson
Avdelningschef gata park natur

Barbro Rinander
Ekonomichef stadsbyggnad