

Granskning av hanteringen av ny genomfartsled

Finspångs kommun

November 2021

Pär Koyanagi-Gustafsson

Jens Westin

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Finspångs kommun genomfört en granskning av hanteringen av ny genomfartsled. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen säkerställt att hanteringen av ny genomfartsled bedrivits på ett ändamålsenligt sätt.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen inte helt säkerställt att hanteringen av ny genomfartsled bedrivits på ett ändamålsenligt sätt.






Genomförd granskning har inte kunnat påvisa att det genomfördes en riskanalys i början av projektet. Vidare visar granskningen att man identifierat vissa nyckelintressenter både innan och kontinuerligt under projektets planerings- och genomförandefas. Däremot har granskningen inte kunnat påvisa att man genomfört en dokumenterad nyckelintressentanalys innan projektstart.

Vi kan konstatera att man har fört kommunikation med ett antal intressenter under projektets planering och genomförande, men vi har inte heller kunnat påvisa att det upprättats en extern kommunikationsplan vid projektets uppstart. Vi har tagit del av arbetsmaterial som styrker att förvaltningen har ett pågående arbete med att etablera systematiskt kommunikationsarbete avseende samhällsbyggnadsprojekt.

Vidare har vi i granskningen kunnat styrka att man inom ramen har hanterat ett antal uppkomna situationer som till olika grad ändrat förutsättningarna för genomförande av projektet samt att man inom förvaltningen vidtagit åtgärder för att minska och dämpa uppkomna situationer och därmed kan sägas haft en riskhantering. Vi har dock inte kunnat påvisa att man från förvaltningens sida arbetat med riskhantering som ett dokumenterat inslag i projektgenomförandet.

Granskning av dokumentation av upphandlingsförfarandet styrker bedömningen att kommunen genomfört upphandlingen av entreprenaden i enlighet med LOU.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning
Genomfördes en riskanalys i början av projektet?	Nej 
Efterlevs riskhanteringsprocessen?	Delvis 
Identifierades nyckelintressenter, beslutsfattare och andra som kunde påverka projektets utfall innan uppstart?	Delvis 
Hur fördes kommunikationen till nyckelintressenter? Etablerades en extern kommunikationsplan vid projektets uppstart?	Nej 
Har Lou tillämpats?	Ja 

Rekommendationer

Utifrån granskningen lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Fortsätter att utveckla och sedermera implementera det pågående arbetet med att systematisera det interna och externa kommunikationsarbetet för samhällsutvecklingsprojekt som kan anses vara av allmänt intresse. Det är ett lovvärt steg att utverka en kommunikationsplan med periodiserad avrapportering och revidering i likhet med det arbetsmaterial vi har tagit del av.
- Att samhällbyggnadsförvaltningen i likhet med de åtgärder och arbete som påbörjats avseende kommunikationsinsatser utverkar ett dokumenterat systematiskt riskanalysarbete för denna typ av samhällbyggnadsprojekt. Riskanalysarbetet bör vara en integrerad del av planerings- och genomförandefasen av alla samhällbyggnadsprojekt och tydligt knyta an till projektspecifika kommunikationsplaner.
- Att samhällbyggnadsförvaltningen integrerar en dokumenterad nyckelintressentanalys under planeringsfasen av samhällbyggnadsprojekt för att säkerställa att intressenter och medborgare tillhandahåller relevant och tillbörlig information om framdrift av samhällsutvecklingsprojekt, samt för de fall detta inte är möjligt får information om varför så är fallet.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	5
Bakgrund	5
Syfte och revisionsfrågor	5
Revisionskriterier	5
Avgränsning	5
Metod	6
Granskningsresultat	7
Riskanalys	7
lakttagelser	7
Bedömning	10
Riskhantering	10
lakttagelser	10
Bedömning	11
Nyckelintressenter	11
lakttagelser	11
Bedömning	12
Kommunikation med nyckelintressenter	13
lakttagelser	13
Bedömning	14
Upphandling	15
lakttagelser	15
Bedömning	16
Samlad bedömning	18
Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	19

Inledning

Bakgrund

Finspångs kommun har förändrats och en ny genomfartsled har planerats genom centrum av Finspång. Detta ställer krav på en riskanalys där hänsyn tas till nyckelintressenters nuvarande och kommande behov. Kommunikationen med nyckelintressenter under genomförande är nödvändig för ett lyckat genomförande av förändringen.

Mot denna bakgrund har revisionen funnit skäl att genomföra en granskning av hanteringen av ny genomfartsled.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen säkerställt att hanteringen av ny genomfartsled bedrivits på ett ändamålsenligt sätt.

Granskningens revisionsfrågor är:

1. Genomfördes en riskanalys i början av projektet?
2. Efterlevs riskhanteringsprocessen?
3. Identifierades nyckelintressenter, beslutsfattare och andra som kunde påverka projektets utfall innan uppstart?
4. Hur fördes kommunikationen till nyckelintressenter? Etablerades en extern kommunikationsplan vid projektets uppstart?
5. Har Lou tillämpats?

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar. Vår bedömning av revisionsfrågorna har tagit utgångspunkt i vad som sägs i:

- Plan och bygglagen (PBL), 3 kap, om översiktsplanering
- God ekonomisk hushållning enligt kommunallagen, 11 kap
- Översiktsplan
- Kommunens interna riktlinjer och policy

Avgränsning

Granskningen är avgränsad till att omfatta kommunstyrelsen.

Metod

Granskning och analys av styrande dokument relevanta för granskningen. Intervjuer har genomförts med representanter från sektor samhällsbyggnad.

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Granskningsresultat

Risakanalys

Revisionsfråga 1: Genomfördes en risakanalys i början av projektet?

lakttagelser

Kommunstyrelsen beslutar 2017-12-18¹ att bifalla förslag om att den politiskt tillsatta referensgruppen som bildats under 2015 ska ta fram ett inriktningsprogram för gestaltning av ett antal områden i Finspångs centralort. Inriktningsprogrammet ska omfatta platserna:

- Bergslagstorget
- Förvaltningstorget
- Bruksvägen
- Bergslagsvägens sträckning från Bergslagstorget upp till Kulturhuset
- Strandområdet längs stationsområdet på "andra sidan ån" och dess anslutning till Bruksparken och övriga parkområdet på norra sidan av Finspångsån.

Vi noterar att kommunstyrelsens referensgrupp för Finspångs centrummiljö ges i uppdrag av kommunstyrelsen att arbeta fram förslag till inriktningsprogram för identifierade områden enligt beslut 2018-01-22² för att redovisa detta senast 2018-04-30. Uppdraget består i att programmet skall förtydliga vilken målbild Finspångs kommun har för de nämnda offentliga miljöerna.

Vidare ser vi att referensgruppens förslag till inriktningsprogram presenteras, diskuteras samt bifalles av kommunstyrelsen enligt beslut taget 2018-03-26³. Enligt protokoll från kommunstyrelsen beslutas inriktningsprogrammet i sin helhet vara vägledande i fortsatt arbete med att utveckla de offentliga rummen i Finspångs centrum. Underlaget till beslutet gör gällande att inriktningsprogrammets huvudpunkter ska ses som referensramar att utgå från vid framtida planering och projektering för gestaltning av de olika offentliga områdena i Finspångs centrummiljö, samt fungera som avstämningpunkter vid medborgarförslag med bäring på centrumutvecklingen. Därtill fastställs att målsättningen med utvecklingen i de offentliga rummen i Finspång ska vara följande parametrar:

- Finspång centrum ska gå från transportstråk och fordonsytor till vistelseytor för människor.

¹ Dnr: KS.2017.1157-2 2017 § 438

² Dnr: KS.2017.1157-3 2018 § 16

³ Dnr: KS.2017.1157-6 2018 § 110

- De olika delarna (Förvaltningstorget, Bergslagstorget, Bruksparken, Slottsparken/Engelska parken, strandsidan vid stationsområdet) ska bindas ihop till en helhet.
- Miljöns utformning ska vara sådan att den är stolthetsskapande för Finspång och dess invånare

Således ges i beslut från kommunstyrelsen 2018-§ 110 från 2018-03-26 ingen vidare instruktion till samhällsbyggnadsförvaltningen om att påbörja någon form av projektering eller exploatering av centrummiljön.

Protokoll från kommunfullmäktige daterat 2019-12-18⁴ lyfter frågan kring trafikåtgärder på Bergslagsvägen/De Besche väg med anledning av Region Östergötlands bygge av ett nytt vårdcentrum i centrala Finspång, placerat utefter Bergslagsvägen. Av protokollet framgår att byggandet av Finspångs vårdcentrum är pågående med preliminär inflyttning december 2020 samt att detta aktualiserar behovet av att fatta beslut om hur trafikföringen ska ske runt byggnaden. Kommunfullmäktige fattar under sammanträdet ett antal principbeslut avseende ställningstagande kring de offentliga ytorna i centrala Finspångs tätort i syfte att kunna genomföra nödvändiga arbeten så att dessa kan färdigställas till november 2020. Enligt beslutet bifaller kommunfullmäktige ställningstagande om:

- Att Bergslagsvägen ska vara öppen för trafik i båda riktningar på sträckan Vallonplatsen och upp till Hyttvägens anslutning och att sträckan ska utformas som lågfartsområde.
- Att De Besche väg, sträckan utanför vårdcentrumbyggnaden, stängs för biltrafik och utformas för gång- och cykeltrafik.

Av kommunstyrelsens sammanträdesprotokoll från 2020-05-19⁵ framgår att centrumgruppen och samhällsbyggnadsförvaltningen tillsammans har tagit fram ett förslag på en lösning för att tillfälligt tillskapa ytterligare parkeringsmöjligheter vid Bergslagsvägen – Finsterwaldevägen – Bergslagstorget. Föreslagen lösning innebär att 3-4 ytterligare parkeringsplatser tillskapas längs med Finsterwaldevägens södra sida i direkt anslutning till Bergslagsvägen och cirkustorget. I samband med föreslagen lösning ser förvaltningen att det finns ett behov att omgående påbörja projektering för en ombyggnad av Bergslagsvägen mellan Vallonplatsen och Finsterwaldevägen till ett gångfartsområde. Kommunstyrelsen fattar vid sammanträdet beslut om att ge samhällsbyggnadsförvaltningen i uppdrag att i samråd med centrumgruppen projektera en ombyggnad av Bergslagsvägen, mellan Vallonplatsen och Finsterwaldevägen, till ett gångfartsområde samt att ta fram ett gestaltungsförslag för att binda ihop Förvaltningstorget - Bergslagstorget - Bruksparken - Slottsparken/Engelska parken - strandsidan vid Stationsområdet till en sammanhängande helhet.

⁴ Dnr: KS.2019.1138, 2019 § 190

⁵ KS.2019.1138-11, 2020 § 213

Vid intervju redogör representanter för samhällsbyggnadsförvaltningen att centrumgruppen har haft möjlighet att lämna synpunkter på framtaget gestaltungsförslag och att centrumgruppen inte har haft några stora synpunkter⁶.

Av protokoll från kommunstyrelsens sammanträde 2019-12-09⁷ beslut om investeringsbudget framgår att centrumutveckling (Bergslagsvägen) erhåller medel enligt investeringsplan.

Vid intervju med företrädare för samhällsbyggnadsförvaltningen poängteras att man från förvaltningens sida inte går till nämnden för investeringsbeslut innan upphandling av entreprenör är färdig med hänvisning till att finansiering är en känslig del i upphandling och att man därför inte vill begära medel från budget innan upphandling är klar.

Vi noterar att företrädare för samhällsbyggnadsnämnden gör gällande att upphandlingen⁸ genomfördes under våren 2020, vilket bekräftas med protokoll från kommunstyrelsens sammanträde 2020-08-26⁹. Vidare beskriver sammanträdesprotokollet att samhällsbyggnadsförvaltningen i skrivelse daterad 2020-08-24 redogör för att de i enlighet med beslut KF 2019 § 190 Dnr: KS.20219.1138 har påbörjat projektering och upphandling av Bergslagsvägen etapp 1. Förvaltningen föreslår att kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige:

- att uppdraga kommunstyrelsen att avsluta påbörjad upphandling och genomföra en ombyggnad av del av Bergslagsvägen etapp 1 enligt framtaget förslag,
- att anvisa 14 600 tkr till förvaltningen från offentliga medel till förfogande i investeringsplan 2020-2022 2019 § 464 Dnr: KS.2019.1167,
- att sektor samhällsbyggnad erhåller ramtillskott från kommungemensamma medel för avskrivningar och intern ränta samt ökade driftskostnader efter slutredovisat projekt,
- att paragrafen justeras omedelbart

Enligt protokollet beslutar kommunstyrelsen att anteckna informationen till protokollet samt att ärendet tas upp för beslut vid kommunstyrelsens nästkommande sammanträde.

Protokoll från extrainsatt sammanträde den 2020-09-16¹⁰ gör gällande att kommunstyrelsen beslutar att återremittera ärendet. Ärendet tas upp på nytt under ordinarie sammanträde 2020-09-30¹¹ där protokoll gör gällande att kommunstyrelsen beslutar i enlighet med samhällsbyggnadsförvaltningens framställan.

⁶ Vidare noterar vi att samhällsbyggnadsförvaltningen vid intervju gör gällande att den politiskt tillsatta centrumgruppen idag är upplöst och ersatt av genomförandegruppen för översiktsplan (GÖP). GÖP är ett politiskt tillsatt utskott som kommer med inspel och medskick till detaljplaner, översiktsplan samt i projekt av liknande karaktär som detta.

⁷ KS.2019.1167-3 2019 § 464

⁸ Upphandlingsförfarandet behandlas mer utförligt i revisionsfråga 5.

⁹ Dnr: KS.2020.0017 2020 § 277

¹⁰ Dnr: KS.2020.0017 2020 § 152

¹¹ Dnr: KS.2020.0017 2020 § 163

Vi har tagit del av kommunens mall för "Att arbeta med Riskanalys - Miniriskmetoden", vilken beskriver hur risker i projekt ska riskbedömas för att prioritera, samt namnge åtgärder/aktivitet, ansvarig och datum för färdigställande. Riskanalysen innefattar inte vilka projekt som är aktuella för riskanalys, och i granskningen har inte framkommit direktiv för användandet. Vi noterar att riskanalysen inte använts före eller under projektets gång, enligt förvaltningsledningen för att projektet inte ansågs tillräckligt stort ur ett ekonomiskt perspektiv.

Bedömning

Genomfördes en riskanalys i början av projektet?

Nej.

Genom det underlag vi har tagit del av i form av politisk beredning, förfrågningsunderlag för upphandling, riskanalys, projektplan och intervju med representanter för samhällsbyggnadsförvaltningen har vi i granskningen inte kunnat påvisa att en riskanalys genomfördes i början av projektet.

Riskhantering

Revisionsfråga 2: Efterlevs riskhanteringsprocessen?

Iakttagelser

Som noterats under revisionsfråga 1 genomfördes har vi genom det underlag vi tagit del av inom ramen för denna granskning inte kunnat se att samhällsbyggnadsförvaltningen genomfört en riskanalys vid uppstart av projektet.

Vid intervjuer framkommer att projektets inte kunde komma igång då föreslaget förslag till finansieringsbeslut återremitterades till förvaltningen i augusti 2020 för att sedan fastställas i oktober 2020, vilket påverkade tidplanen för genomförande.

Under denna tid menar förvaltningen att man hade dialog med entreprenören angående tidsplan då vinter medför svårare markarbeten. Vid intervju menar samhällsbyggnadsförvaltningen att överenskommelse med entreprenör träffades om att färdigställande kunde ske till sista april 2021, under förutsättning att det var en mild vinter. Som tidigare noterats gör samhällsbyggnadsförvaltningen gällande vid intervju att förvaltningen inte går till nämnden för investeringsbeslut innan upphandling av entreprenör är färdig, med hänvisning till att finansiering är en känslig del i upphandling och att man därför inte vill begära medel från budget innan upphandling är klar.

Vidare gör förvaltningen gällande att denna tidsplan inte kunde hållas då det vid utgrävning påträffades en kraftledning som inte fanns med i projekteringsunderlaget. Kraftledningen tillhör Vattenfall och har grävts ned och lagts om av Vattenfall i januari 2020. Vid intervju förklaras att kraftledningen varken var inmätt eller registrerad av Vattenfall och att ledningen inte fanns med när man började projektering genom tjänsten "ledningskollen".

Vidare uppges i intervju att förvaltningen har haft inarbetade processer för hur projektplanering och hantering av liknande mindre samhällsbyggnadsprojekt och att förvaltningens gällande arbetssätt har följts även i detta projekt. Vi har i tagit del av den mall till projektplan som kommunen enligt förvaltningen använder, men har i granskningen inte kunnat konstatera att kommunens mall för projektplaner använts i detta projekt.

Förvaltningen menar att det vid byggmöten med entreprenören har tryckts på vikten att hålla tidsplan för projektet. Vidare menas att det vid återkommande problem som lett till revideringar av tidsplanen förts goda diskussioner, vilket lett till en överenskommelse med entreprenören om att öppna upp området etappvis. Vid granskningens genomförande pågår diskussioner med entreprenören vilka kostnadsersättningar leverantören har rätt till på grund av oförutsedda förseningar. Förvaltningen konstaterar att entreprenören har juridisk rätt till viss ekonomisk ersättning.

Förvaltningen gör gällande att man har kommunicerat till entreprenören vid byggmöten att man önskar kommunicera en ny tidsplan men att det har varit svårt att få entreprenören att lämna nya estimat vilket gjort att det inte heller för kommunen varit möjligt att kommunicera förändringar i tidplanen externt.

Bedömning

Efterlevs riskhanteringsprocessen?

Delvis.

Vi noterar att samhällsbyggnadsförvaltningen inom ramen för projektet har behandlat och hanterat ett antal uppkomna situationer som till olika grad har ändrat förutsättningarna för genomförandet av projektet. Dessa har varit av varierande karaktär och har haft olika grader av påverkan på framdrift. Vidare noterar vi att det inom samhällsbyggnadsförvaltningen vidtagits åtgärder för att minska och förmildra uppkomna situationer och därmed haft en riskhantering.

Vi noterar att förvaltningen inte har visat att arbete med riskhantering som ett dokumenterat inslag i projektgenomförandet utförts. Genom det underlag vi har tagit del av noterar vi att riskhanteringen har bestått i vidtagna åtgärder kopplade till uppkomna situationer. I de fall samhällsbyggnadsförvaltningens åtgärdat risker har dessa varit grundade på projektledares och förvaltningens erfarenhet och diskretion.

Nyckelintressenter

Revisionsfråga 3: Identifierades nyckelintressenter, beslutsfattare och andra som kunde påverka projektets utfall innan uppstart?

Iakttagelser

Vid intervju med representanter för samhällsbyggnadsförvaltningen framkommer att det inom ramen för ordinarie arbetsgång och metod för projekt har genomförts möten med fastighetsägare och centrumhandlare.

Som vi noterade i föregående revisionsfråga har förvaltningen givit den politiskt tillsatta centrumgruppen möjlighet att lämna synpunkter innan fastställande av projektet.

Vidare gör representanter för samhällsbyggnadsförvaltningen gällande att utgångspunkten för detta projekt är omgestaltning av ett existerande fysiskt objekt där det finns politiska beslut om inriktning för funktionalitet och gestaltning. Därvidlag menar representanter från samhällsbyggnadsförvaltningen vid intervju att den föreslagna omgestaltningen av gatan i projektet ryms inom ramen för gällande detaljplan och således har det förfarande som enligt plan- och bygglagen krävs vid upprättning eller ändring av detaljplan inte varit aktuellt¹². Vi noterar att det i de politiska besluten om inriktning och gestaltning inte finns någon styrning från nämnden om huruvida intressentanalys ska genomföras eller hur intressenter ska involveras i omgestaltningen av centrumgatan.

Vid intervju framkommer att samhällsbyggnadsförvaltningen inte genomfört någon specifik nyckelintressentanalys för projektet.

Vi noterar att samhällsbyggnadsförvaltningen vid intervju uppger att man genom GIS-lösning identifierat fastighetsägare och dessa har fått skriftlig information om projektets ursprungliga tidsplan och genomförande. Representanter för samhällsbyggnadsförvaltningen uppger att förvaltningen skickat ut information men att inte det inte genererat förväntad respons från identifierade intressenter. Genom den maillista som finns för centrumhandlare har förvaltningen informerat om projektets ursprungliga tidsplan och genomförande.

Tillgänglighet till verksamheter såsom livsmedelsbutiker och restauranger identifierades som primärt viktigt för företagare som påverkas av projektet. Förvaltningen framhåller att det är en fråga om att identifiera målgrupp och en annan att identifiera kanal för kommunikation och konstaterar att andra intressenter framkommit under projektets gång och hänvisar till pågående arbete med framtagande av övergripande kommunikationsplan för samhällsbyggnadsprojekt.

Bedömning

Identifierades nyckelintressenter, beslutsfattare och andra som kunde påverka projektets utfall innan uppstart?

Delvis.

Förvaltningen uppger vid intervju att förvaltningen inte genomfört någon specifik nyckelintressentanalys inför projektets genomförande. Vi noterar att projektets politiska beredning har medfört att man i ett initialt skede varit medveten om de politiska beslutsfattare som har inflytande över projektets utformning. Vidare noterar vi att man i kommunikationsaktiviteter har riktat sig till aktörer som vid bedömning kan anses tillhöra gruppen nyckelintressenter samt att man genom befintlig GIS-lösning identifierat och fört kommunikation med fastighetsägare om projektets genomförande.

¹² Granskningen har inte gjort någon bedömning huruvida projektet uppfyller kraven för gällande detaljplan då det inte ligger inom ramen för granskningsområdet.

Därvidlag kan vi konstatera att man har identifierat vissa nyckelintressenter både innan och kontinuerligt under projektet planerings- och genomförandefas. Däremot har man inte genomfört en dokumenterad nyckelintressentanalys innan uppstart av projektet eller påvisat dokumenterade systematiska arbetsrutiner för intressentanalys för detta projekt eller för projekt av liknande karaktär.

Kommunikation med nyckelintressenter

Revisionsfråga 4: Hur fördes kommunikationen till nyckelintressenter? Etablerades en extern kommunikationsplan vid projektets uppstart?

lakttagelser

Revisionsfråga 3 består av två delfrågor där den inledande är av undersökande och deskriptiv karaktär. Frågan behandlas i de inledande styckena under denna rubrik samt i de revisionsnära rekommendationer vi lämnar i slutet av rapporten men har ingen bäring på den revisionella bedömningen av revisionsfråga 3. Vid den revisionella bedömningen har hänsyn tagits till huruvida en extern kommunikationsplan etablerades vid projektets uppstart.

Som vi noterat under föregående revisionsfråga uppger samhällsbyggnadsförvaltningen vid intervju att förvaltningen inte genomfört någon specifik nyckelintressentanalys varken innan projektets uppstart eller under projektets genomförande. Däremot uppger förvaltningen att det har genomförts ett antal kommunikationsaktiviteter riktade mot identifierade intressenter i projektet.

Av de administrativa föreskrifterna i förfrågningsunderlaget för projektet framgår att all extern kommunikation om projektet ska föras av beställaren, vilket i det här fallet är Finspångs kommun¹³. Vidare specificerar dokumentet att utförande entreprenör lämnar beställaren underlag till information som berör fastighetsägare, boende, m.fl.¹⁴.

Genom GIS-lösning uppger förvaltningen att fastighetsägare har identifierats och informerats om projektets ursprungliga tidsplan och genomförande. Vidare uppges i intervju att befintlig maillista för centrumhandlare har använts för att föra kommunikation med dessa initialt. Representanter för samhällsbyggnadsförvaltningen poängterar vid intervju att diskussioner kring hur och när kommunikation till berörda parter ska föras för att få bäst genomslag har förts internt i anslutning till det pågående arbetet med den övergripande kommunikationsplanen för samhällsbyggnadsprojekt. Diskussionen kommer ur förvaltningens observation att respons från allmänheten blivit lägre än förväntat.

Kommunikation har även skett med politiker i olika konstellationer vid ett flertal olika tillfällen. Vid intervju uppger representanter från samhällsbyggnadsförvaltningen att det finns månatliga möten med miljönämnden, samt möten med

¹³ Administrativa föreskrifter AFC.262. Dokumentet ansluter till AMA AF 12.

¹⁴ Administrativa föreskrifter ACF.263. Dokumentet anslut till AMA AF 12.

samhällsutvecklingsgruppen där projektet diskuterats. Den sistnämnda beskrivs under intervjun som en grupp som består av kommundirektör, Miljö- och samhällsbyggnadsråd och kommunstyrelsens arbetsutskott. Vid intervju beskrivs mötena vara av informell karaktär där information och uppdateringar om samhällsutvecklingsprojekt behandlas, främst frågor av kommunikativ karaktär.

Vid intervju med gör representanter från samhällsbyggnadsförvaltningen gällande att skriftlig kommunikationsplan inte upprättats för detta projekt. Kommunikationskanaler har diskuterats med entreprenören i projektet, vidare anses kommunikation förts med företagare och centrumhandlare där den dialogen delvis har förts tillsammans med representanter från den politiska nivån för att möta uppkomna frågor om projektet.

Gällande förskjutning av tidsplan för genomförande av projektet menar samhällsbyggnadsförvaltningen vid intervjutillfälle att osäkerheter kring genomförandetider även vid revideringar av den ursprungliga tidplanen samt osäkerheter kring markläget inneburit en ovillig att kommunicera tidplaner externt, då förvaltningen inte själva varit säkra på hur det skulle påverka projektet.

Vi noterar att samhällsbyggnadsförvaltningen har påbörjat ett arbete med att ta fram riktlinjer för hur förvaltningen på ett systematiskt sätt ska hantera kommunikation genom framtagande av en central kommunikationsplan. Vi har tagit del av arbetsmaterialet och noterar att kommunikationsplanen listar ett antal mål och aktiviteter som ska genomföras och utvärderas för verksamhetsår 2021 fördelat på enhet/avdelning inom sektor samhällsbyggnad. Kommunikationsplanen specificerar att varje mål och aktivitet ska avrapporteras av utsedd ansvarig inför varje verksamhetsår. Planen specificerar att avrapportering ska ske internt inom sektor samhällsbyggnad varje tertiäl av utsedd representant för gällande verksamhetsår.

Vi har även tagit del av arbetsmaterial från sektor samhällsbyggnad som illustrerar kommunikationsflöden fördelat på informationskanal, samt kontaktinformation och ansvarsfördelning vid kommunikationsaktiviteter. Vidare har vi tagit del av mall för projektspecifika kommunikationsplaner som inkluderar en nulägesanalys, målgruppsanalys, strategiförklaring, målformulering, aktivitetsspecifikation och utvärdering.

Bedömning

Hur fördes kommunikationen till nyckelintressenter? Etablerades en extern kommunikationsplan vid projektets uppstart?

Nej.

Vi noterar att man vid projektets uppstart inte etablerat en extern kommunikationsplan. Kommunikationsaktiviteter som rör projektet har genomförts i olika konstellationer, mot olika grupper och intressenter. Vi noterar vidare att det inte har funnits ett dokumenterat strategiskt kommunikationsarbete i projektet, utan kommunikationsaktiviteter har genomförts när man ansett att behov har funnits.

Vi har tagit del av sektor samhällsbyggnads pågående arbete med att etablera en central kommunikationsplan utställd för verksamhetsår 2021, samt mall för projektspecifika kommunikationsplaner och stödmaterial om kommunikationsflöden för intern och extern kommunikation från sektor samhällsbyggnad.

Upphandling

Revisionsfråga 5: Har Lou tillämpats?

lakttagelser

Vi noterar att uppdragsbekräftelse UBK 200110 utställd och signerat 2020-01-10 av konsultbyrån Tyréns AB och chef för samhällsplaneringsenheten inom Finspångs kommun ger Tyréns AB i uppdrag att utverka detaljprojektering av Bergslagsvägen Finspång enligt ramavtal UH-2017-576 tecknat med Norrköpings kommun.

Avtalsskrivning har enligt anbudsbrief daterat 2019-12-16 utställt till samhällsbyggnadsförvaltningen i Finspångs kommuns projektledare föregåtts av möte med beställare och platsbesök i Finspång 2019-11-04 samt 2019-11-28.

Vi noterar att uppdragsbekräftelse UBK Upphandlingsstöd utställd och signerad 2020-04-01 av konsultbyrån Ramböll och chef för samhällsplaneringsenheten inom Finspångs kommun ger Ramböll i uppdrag att tillhandahålla upphandlingsstöd till Finspångs kommun. Uppdraget omfattar:

- Publicering av förfrågningsunderlag och annonsering på e-Avrop
- Hantering av hela processen i e-Avrop
- Sammanställning, utvärdering, referenstagning etcetera av inkomna anbud
- Tilldelning och bistånd vid kontrakt/beställning

Vi har tagit del av annonseringen av upphandlingen (2020/S 134-328255) genom TED (Tenders Electronic Daily) vilket är web-versionen av tillägget till EU:s officiella tidning där offentliga upphandlingar i EU publiceras. I annonsen paragraf II.2.5 framgår att pris inte är enda upphandlingskriteriet och att alla kriterier anges endast i upphandlingsdokumentationen. Vi har även tagit del av det förfrågningsunderlag som har legat till grund för upphandlingen av entreprenaden.

Vi noterar att protokoll för anbudsöppning utställt av Ramböll daterat 2020-08-12 gör gällande att tre anbud infordrats genom öppen annonsering.

- Anbud 1: undertecknat 2020-08-10, anbudssumma 10 825 465 SEK
- Anbud 2: undertecknat 2020-08-10, anbudssumma 10 533 000 SEK
- Anbud 3: undertecknat 2020-08-10, anbudssumma 11 582 220 SEK

Anbudssammanställning utställd av Ramböll gör gällande att, utöver redovisad anbudssumma, uppfyllnad av ska krav om:

- Registrerad för mervärdesskatt, F-skatt och arbetsgivaravgift
- Ett dokumenterat miljöledningssystem likvärdigt SS EN ISO 14001:2004

- Ett dokumenterat kvalitetsledningssystem likvärdigt SS EN ISO 9001:2008
- Omsättning för år 2019 om minst 10 miljoner
- 2 st. likvärdiga referensprojekt, likvärdighet bedöms efter AFB.52 fjärde stycket
- Platschef med minst 5 års erfarenhet av liknande projekt, styrks med bifogat CV
- Korrekt ifyllt anbudsformulär, signerat av behörig person
- Ifylld mängdförteckning

Av anbudssammanställning framgår att Anbudsgivare 2 inte bedöms uppfylla ställt krav om 2 st likvärdiga referensprojekt efter AFB.52 fjärde stycket, samt inte bedöms uppfylla ställt krav om korrekt ifyllt anbudsformulär på grundval att anbudssumman inte textats enligt krav.

Vidare framgår av anbudssammanställning att Anbudsgivare 3 inte bedöms uppfylla ställt krav om korrekt ifyllt anbudsformulär på grundval av att det saknas signatur på sidorna i anbudsformuläret enligt krav.

Vi noterar att Ramböll i anbudssammanställningen rekommenderar Anbudsgivare 1 för entreprenaden i fråga.

Tilldelningsbeslut Upphandling Bergslagsvägen daterat 2020-10-06 och signerat av tillförordnad samhällsbyggnadschef i Finspångs kommun gör gällande att Finspångs kommun föreslår att entreprenadavtal tilldelas Anbudsgivare 1 med hänvisning till Anbudssammanställning Bergslagsvägen 2020-08-12. Dokumentet gör gällande att projektledare vid Finspångs kommun var närvarande och föredragande vid möte då beslutet fattats.

Entreprenadkontrakt Bergslagsvägen etapp 1 signerat av ombud för Anbudsgivare 1 samt samhällsbyggnadschef för Finspångs kommun tilldelar Anbudsgivare 1 utförandeentreprenad för projektet. Som kontraktshandlingar bestäms:

- Signerat kontrakt
- Ändringar i AB04 upptagna i förfrågningsunderlaget
- AB04
- Entreprenörens anbud
- Samtliga delar av förfrågningsunderlaget (UH-2020-51)

Bedömning

Har LOU tillämpats?

Ja.

Granskning av dokumentation som styrker upphandlingsförfarandet samt de avväganden Finspångs kommun som beställare och upphandlande myndighet gjort styrker att kommunen genomfört upphandlingen med tillämpning av LOU. Det är vår bedömning utifrån den dokumentation som tillhandahållits oss att kommunen uppfyllt de åtaganden som tillkommer upphandlande myndighet enligt LOU.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Finspångs kommun genomfört en granskning av hanteringen av ny genomfartsled. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen säkerställt att hantering av ny genomfartsled har bedrivits på ett ändamålsenligt sätt.



Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen delvis säkerställt att hanteringen av ny genomfartsled har bedrivits på ett ändamålsenligt sätt.

Rekommendationer

Utifrån den revisionsgranskning som presenterats rekommenderar vi att kommunstyrelsen säkerställer att samhällsbyggnadsförvaltningen i fortsättningen:

- Fortsätter att utveckla och sedermera implementera det pågående arbetet med att systematisera det interna och externa kommunikationsarbetet för samhällsutvecklingsprojekt som kan anses vara av allmänt intresse. Det är ett lovvärt steg att utverka en kommunikationsplan med periodiserad avrapportering och revidering i likhet med det arbetsmaterial vi har tagit del av.
- Att samhällsbyggnadsförvaltningen i likhet med de åtgärder och arbete som påbörjats avseende kommunikationsinsatser utverkar ett dokumenterat systematiskt riskanalysarbete för denna typ av samhällsbyggnadsprojekt. Riskanalysarbetet bör vara en integrerad del av planerings- och genomförandefasen av alla samhällsbyggnadsprojekt och tydligt knyta an till projektspecifika kommunikationsplaner.
- Att samhällsbyggnadsförvaltningen integrerar en dokumenterad nyckelintressentanalys under planeringsfasen av samhällsbyggnadsprojekt för att säkerställa att intressenter och medborgare tillhandahåller relevant och tillbörlig information om framdrift av samhällsutvecklingsprojekt, samt för de fall detta inte är möjligt får information om varför så är fallet.

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Genomfördes en riskanalys i början av projektet?	Nej Genom det underlag vi har tagit del av i form av politisk beredning, förfrågningsunderlag för upphandling och intervju med representanter för samhällsbyggnadsförvaltningen har vi i granskningen inte kunnat påvisa att en riskanalys genomfördes i början av projektet.	
2. Efterlevs riskhanteringsprocessen?	Delvis Vi noterar att man från förvaltningen inom ramen för projektet har behandlat och hanterat ett antal uppkomna situationer som till olika grad har ändrat förutsättningarna för genomförandet av projektet. Dessa har varit av varierande karaktär och har haft olika grader av påverkan på framdrift. Vidare noterar vi att man inom förvaltningen vidtagit åtgärder för att minska och förmildra uppkomna situationer och därmed haft en riskhantering. Vi noterar att man från förvaltningen inte har påvisat att man arbetat med riskhantering som ett dokumenterat inslag i projektgenomförandet.	

3. Identifierades nyckelintressenter, beslutsfattare och andra som kunde påverka projektets utfall innan uppstart?

Delvis



Vi konstaterar att man har identifierat vissa nyckelintressenter både innan och kontinuerligt under projektet planerings- och genomförandefas. Däremot har man inte genomfört en dokumenterad nyckelintressentanalys innan uppstart av projektet eller påvisat dokumenterade systematiska arbetsrutiner för intressentanalys för detta projekt eller för projekt av liknande karaktär.

4. Hur fördes kommunikationen till nyckelintressenter? Etablerades en extern kommunikationsplan vid projektets uppstart?

Nej



Vi noterar att man vid projektets uppstart inte etablerat en extern kommunikationsplan. Kommunikationsaktiviteter som rör projektet har genomförts i olika konstellationer, mot olika grupper och intressenter. Vi noterar vidare att det inte har funnits ett dokumenterat strategiskt kommunikationsarbete i projektet, utan kommunikationsaktiviteter har genomförts när man ansett att behov har funnits

Vi har tagit del av sektor samhällsbyggnads pågående arbete med att etablera en central kommunikationsplan utställd för verksamhetsår 2021, samt mall för projektspecifika kommunikationsplaner och stödmaterial om kommunikationsflöden för intern och extern kommunikation från sektor samhällsbyggnad.

5. Har Lou tillämpats?

Ja



Granskning av dokumentation som styrker upphandlingsförfarandet samt de avväganden Finspångs kommun som beställare och upphandlande myndighet gjort styrker att kommunen genomfört upphandlingen med tillämpning av LOU.

Det är vår bedömning utifrån den dokumentation som tillhandahållits oss att kommunen uppfyllt de ålägganden som tillkommer upphandlande myndighet enligt LOU.

2021-11-16

Susanne Lindberg

Pär Koyanagi-Gustafsson

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Finspångs kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2021-06-01. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.