

Styrelsehandling 17
Älvstranden Utveckling AB
Södra Älvstranden Utveckling AB
Diarienummer 0134/22
2022-12-19
Handläggare:
Fredrik Kogerfelt, Programledare

Sekretessbelagda uppgifter i styrelsehandling
Bolaget bedömer att det i styrelsehandlingen finns uppgifter som omfattas av sekretess enligt Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Dessa uppgifter har därför maskerats. Frågor kring utlämnande av allmänna handlingar kan ställas till info@alvstranden.goteborg.se.

Informationsärende – uppföljning Revisionsrapport Halvön

Våren 2022 gav Älvstranden Utveckling AB på eget initiativ EY (tidigare Ernst & Young) i uppdrag att genomföra en utvärdering av arbetet med Halvön.

EY presenterade Revisionsrapporten (bilaga 1) för styrelsen 2022-11-14.

Sammanfattning

Kommunfullmäktige beslutade 2020-06-16 att ställa sig bakom att Fastighetsnämnden beställer utbyggnad av Halvön av Älvstranden Utveckling AB i så kallad särskild ordning. Utbyggnaden av Halvön i särskild ordning omfattar två delar där:

1. Älvstranden Utveckling AB:s åtagande för allmän plats är att mot beställning från Fastighetskontoret utföra kajkonstruktion samt underbyggnad av allmän plats.
2. Södra Älvstranden Utveckling AB:s åtagande är att mot beställning från Exploatörerna utföra motsvarande grundläggning av kvarteren.

2021 godkände Älvstranden Utvecklings styrelse att underteckna beställningen från fastighetskontoret och exploatörerna och i maj 2022 tecknade Älvstranden Utveckling totalentreprenadkontrakt med den danska anläggningskoncernen Aarsleff för utförandet av Halvön underbyggnad.

Som ett stöd för bolaget och projektet har Älvstranden Utveckling låtit EY genomföra en utvärdering av arbetet med projektet. Syftet med EY:s utvärdering är att få insikt i vad särskild ordning har inneburit i relation till styrning och ledning – både internt och med externa parter. Utvärderingen har resulterat i föreliggande rapport med iakttagelser, analys och lärdomar för Älvstranden Utveckling i det fortsatta arbetet med Halvön och andra projekt.

Olika dimensioner

Bedömning ur en ekonomisk dimension

Bolaget bedömer att ärendet saknar en ekonomisk dimension.

Bedömning ur en ekologisk dimension

Bolaget bedömer att ärendet saknar en ekologisk dimension.

Bedömning ur en social dimension

Bolaget bedömer att ärendet saknar en social dimension.

Bedömning av ärendets principiella beskaffenhet

Bolaget bedömer att ärendet inte är av principiell beskaffenhet.

Samverkan

Ingen samverkan kring ärendet.

Expedieras

Styrelsesekreteraren diarieför och lägger ut handlingen tillsammans med protokoll inom två veckor efter avslutat styrelsesammanträde på goteborg.se.

Bilagor

Bilaga 1. Utvärdering Halvön – revisionsrapport EY.

Bilaga 2. Bolagets åtgärder.

Utvärdering Halvön

Älvstranden Utveckling
14 november 2022

Sekretessbelagda uppgifter i styrelsehandling
Bolaget bedömer att det i styrelsehandlingen finns uppgifter som omfattas av sekretess enligt Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Dessa uppgifter har därför maskerats. Frågor kring utlämnande av allmänna handlingar kan ställas till info@alvstranden.goteborg.se.



The better the question. The better the answer.
The better the world works.



Building a better
working world

Sammanfattning



01

Sammanfattning



02

Bakgrund och organisation



03

Beslutsprocessen



04

Styrning och ledning



05

Samlade slutsatser och lärdomar



06

Bilagor

Sammanfattning

Syftet med utvärderingen har varit att ge Älvstranden bättre insikt i vad Halvöprojektets särskilda ordning har inneburit i relation till bolagets styrning och ledning av projektet - både internt och gentemot externa parter. Dessa insikter syftar till att bidra till lärdomar för Älvstranden i det fortsatta arbetet med Halvön och andra projekt. Halvöprojektet är unikt för Älvstranden både vad gäller komplexitet och omfattning. Älvstranden inte tidigare varit byggherre under liknande förutsättningar som för Halvöprojektet.

Vår sammantagna bild är att Halvöns framdrift har varit av mycket hög prioritet för Älvstranden. Utvärderingen visar att styrelsen återkommande har erhållit information och tagit del av riskanalyser, känslighetsanalyser med olika scenarier, kalkyler och tidplaner. Beslutsformalia för Halvön har följts, med ett undantag kopplat till undertecknade av tilldelningsbeslutet i upphandlingen av totalentreprenör.

Vad gäller samverkan med Göteborgs Stad och konsortieparterna är vår slutsats att Älvstranden hade behövt säkerställa att roller, ansvar och mandat är tydligt överenskomna, kommunicerade och förankrade med övriga berörda parter.

I utvärderingen har ett antal utmaningar lyfts som genomgående har haft bäring på Halvöns framdrift. Dessa utmaningar har varit risker kopplat till i huvudsak:

- ▶ omvärldsfaktorer såsom pandemi och krigsutbrottet i Ukraina,
- ▶ kostnadsfördyringar,
- ▶ tillgång till nyckelkompetens,
- ▶ oenigheter inom staden kring tekniska lösningar, samt
- ▶ olika syn internt inom Älvstranden avseende resultatet av det förhandlade förfarandet i upphandling av totalentreprenör.

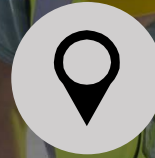
Utredningen har identifierat åtta huvudsakliga utmaningar som Älvstranden mött, och i vissa fall fortsatt möter, kopplat till beslutsprocess samt styrning och ledning för Halvön. Inom dessa åtta områden lämnar vi rekommendationer och förslag på åtgärder för att möta dessa utmaningar. Syftet med dessa förslag är att bidra till lärdomar för Älvstranden i det fortsatta arbetet med Halvön och andra projekt.

De åtta utmaningarna och lärdomarna omfattar nedan områden:

1. Avsteg från styrdokument bör förankras på adekvat nivå och göras spårbara
2. Besluts- och informationskedja mellan ledning och styrelse bör vårdas
3. Dokumenterad löpande uppföljning av risker bör utvecklas
4. Halvöprojektet har ställt högre krav på tydliga roller och mandat
5. Konsortiesamarbete i Halvöprojektet har ställt högre krav på Älvstrandens styrning och ledning
6. Fungerande samarbete med staden är väsentligt för framdrift
7. Kompetens är en knäckfråga att prioritera
8. Kommunikation och förankring kan stärkas

Vi konstaterar sammanfattningsvis att Älvstranden har varit i en trängd situation mellan å ena sidan behovet av framdrift för Halvön och å andra sidan bolagets olika interna och externa utmaningar. Med ett fokus på dessa lärdomar är vår bild att Älvstranden framöver kan stå bättre rustat i såväl det fortsatta arbetet med Halvön som med bolagets verksamhet i stort.

Bakgrund och organisation



01

Sammanfattning



02

Bakgrund och organisation



03

Beslutsprocessen



04

Styrning och ledning



05

Samlade slutsatser och lärdomar



06

Bilagor

Bakgrund och organisation

Rapportens disposition

Disposition

Rapporten är uppdelad i fem kapitel samt bilagor.

Sammanfattningen utgör kapitel 1.

I kapitel 2 redogör vi översiktligt för bakgrunden till utvärderingen, dess syfte och frågeställningar. Därtill ges en sammanfattad bakgrund till projekt Halvön.

I kapitel 3 inleder vi med att presentera vår analys och slutsats avseende beslutsprocessen för att därefter presentera våra iakttagelser på området.

I kapitel 4 inleder vi med att presentera vår analys och slutsats avseende styrning och ledning för att därefter presentera våra iakttagelser på området.

I kapitel 5 presenterar vi samlade slutsatser, identifierade lärdomar och rekommenderade åtgärder. Kapitlet är framåtsyftande och riktar sig mot Älvstrandens fortsatta arbete med Halvön och framtida projekt.

Bilagor

I bilaga 1 återfinns utvärderingens källförteckning.

I bilaga 2 finns en ordlista som förklarar ord och begrepp som återkommer i rapporten.

	01	Sammanfattning
	02	Bakgrund och organisation
	03	Beslutsprocessen
	04	Styrning och ledning
	05	Samlade slutsatser och lärdomar
	06	Bilagor

Utvärdering av Halvön

Kommunfullmäktige i Göteborgs Stad beslutade 2020 att fastighetsnämnden ska beställa utbyggnad av Halvön från Älvstranden Utveckling AB (hädanefter Älvstranden). Beslutet har föregåtts av 2018 års antagande av detaljplan där Halvön regleras. År 2021 godkände Älvstranden en beställning från fastighetskontoret avseende uppförande av Halvön.

Som ett stöd för bolaget och projektet har Älvstranden låtit EY genomföra en utvärdering av arbetet med projektet. Syftet med EY:s utvärdering är att få insikt i vad särskild ordning har inneburit i relation till styrning och ledning - både internt och med externa parter (se informationsruta nedan för definition av särskild ordning).

Utvärderingen har resulterat i föreliggande rapport med iakttagelser, analys och rekommendationer till åtgärd. Rekommendationerna syftar till att bidra till lärdomar för Älvstranden i det fortsatta arbetet med Halvön och andra projekt.

Särskild ordning

Särskild ordning innebär i detta fall att Älvstranden fått en direkttilldelning i form av en beställning av fastighetskontoret för utbyggnad av underbyggnad av allmän platsmark på Halvön. Älvstranden har därigenom åtagit sig en byggherrroll för utbyggnaden av underbyggnad av allmän plats på Halvön.

I så kallad allmän ordning hade istället trafikkontoret ansvarat för byggnationen av allmän plats. Ett uppförande i enlighet med allmän ordning har inte bedömts som möjligt eller lämpligt av staden i detta fall då det bedömts vara förenat med stora risker avseende samordning och tekniskt utförande.

Frågeställningar och områden för utvärderingen

Utvärderingen utgår från två övergripande delar:*

Del 1: Beslutsprocessen, från antagen detaljplan till tilldelad entreprenad

- ▶ Formalia kring besluten (t ex ekonomi, avtal, risker, orsak till förseningar)
- ▶ Dokumentation (t ex beslutsunderlag och övrig information till beslutsfattare)
- ▶ Upphandlingsprocessen

Del 2: Styrning och ledning

- ▶ Är roller/mandat tydliga avseende ansvar och beslut inom Älvstranden
- ▶ Är det gemensamma ansvaret tydligt?
- ▶ Främjar Älvstrandens interna styrning och uppföljning Halvöns framdrift?

* I rapporten är de två delarna färgkodade i grått (beslutsprocessen) respektive turkos (styrning och ledning).

Bakgrund och organisation

Så har vi gått tillväga

Vi har under utvärderingen genomfört flertalet intervjuer med tjänstepersoner och med vissa ledamöter ur styrelsen. Vi har därtill studerat relevant dokumentation så som bland annat styrdokument, styrelsehandlingar och avtal.

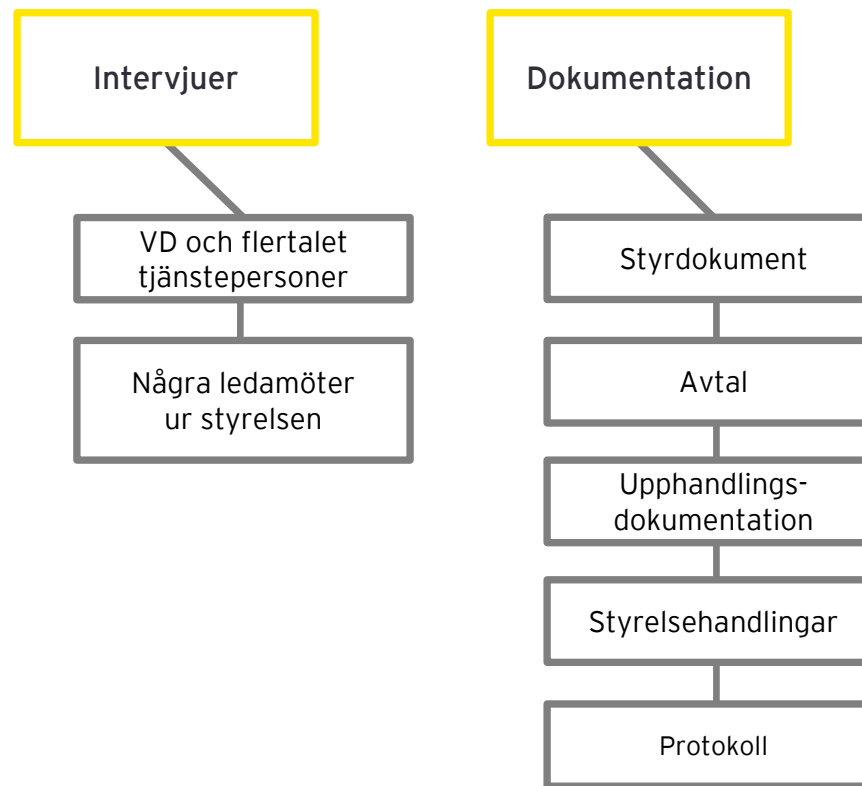
Tillvägagångssätt för del 1 - Beslutsprocessen

- ▶ Identifiering av relevanta styrdokument med kriterier för bolagets och projektets styrning och uppföljning. Bedömning av iakttagelser i utvärderingen sker utifrån dessa.
- ▶ Genomgång av från bolaget översända relevanta beslutsunderlag för Halvön till styrelsen för perioden 2015-2022.
- ▶ Kartläggning av vilken information avseende ekonomi, tidplan och risker styrelsen tagit del av under åren 2015-2022.
- ▶ Kartläggning av beslutskedjan. Genomgång av centrala beslut (se tidslinje på sida 11) i olika beslutsled i syfte att genomlysna samstämmigheten mellan dessa. Avser ledet mellan intern styrgrupp, ledningsgrupp och styrelse.
- ▶ Genomlysning av upphandlingsprocessens genomförande inklusive tilldelningsbeslut.

Tillvägagångssätt för del 2 - Styrning och ledning

- ▶ Genom intervjuer identifiering av utmaningar gällande framdrift, roller- och ansvar samt styrning och ledning i stort.
- ▶ Iakttagelser utifrån dokumentation så som relevanta avtal och direktiv.

Figur 1. Illustration över huvudsakliga källor inom utvärderingen*



*För komplett källförteckning se bilaga 1

Utvärderingen innefattar enbart sammanställning av iakttagelser/fakta utifrån beskrivna frågeställningar samt av oss identifierade lärdomar och rekommenderade åtgärder. Detta innebär att slutliga bedömningar, värderingar och beslut till följd av utvärderingen fattas av berörd chef inom Älvstranden.

Tid

- ▶ Granskad tidsperiod är 2015-2022 (till och med tilldelningsbeslut för totalentreprenaden).

Fokus i utvärdering

- ▶ Dokumentationen som utgjort underlag i utvärderingen är den som beslutnivåerna *styrelse* respektive *ledningsgrupp* behandlat. Därtill har protokoll från den interna styrgruppen granskats. Vi har som utgångspunkt inte gått djupare i dokumentation för lägre beslutsnivåer om det inte funnits särskild anledning för det.
- ▶ Centrala beslut för Halvön har varit fokus i utvärderingen. Detta rör sig exempelvis om beslut att godkänna beställning av Halvön från fastighetskontoret samt beslut att uppdra åt bolaget att inleda slutförhandlingar med anbudsgivare och teckna totalentreprenadkontrakt.

Avgränsningar - vad vi ej utvärderat

- ▶ Tillförlitligheten eller kvalitén i sak för besluts- och informationsunderlagen vad gäller tekniska, ekonomiska och juridiska förutsättningarna för projektet.
- ▶ Följsamhet mot lag om offentlig upphandling i bolagets överväganden kring genomförda upphandlingar. Således har ingen laglighetsprövning genomförts och utvärderingen gör inget juridiskt utlåtande.
- ▶ Vi har inte intervjuat för Halvön andra berörda intressenter, såsom representanter från Göteborgs Stad eller från de tre exploatörerna.

Eventuella jävssituationer

En del i uppdraget för denna utvärdering var initialt att ställa frågor om eventuella uppleva jävssituationer. Vi har i de intervjuer vi genomfört inte fått indikationer på några jävssituationer som skulle ha effekt för Älvstrandens agerande och verksamhet. Efter avstämning med uppdragsgivare har vi i utvärderingen därför inte gått djupare in i detta frågeområde.

Samtliga intervjuade har getts tillfälle att sakfelsgranska rapporten.

Bakgrund och organisation

Halvön aktualiserades med detaljplan

Kommunfullmäktige i Göteborgs Stad beslutade 2020 att ställa sig bakom kommunstyrelsens förslag att fastighetsnämnden beställer utbyggnad av Halvön från Älvstranden och att utbyggnad ska ske via särskild ordning. Beslutet har föregåtts av kommunfullmäktiges antagande av detaljplan 2018 där Halvön tillsammans med övriga delar av program Masthuggskajen regleras.

Detaljplanen för Halvön

Detaljplanen där Halvön ingår antogs av kommunfullmäktige i juni 2018 och vann laga kraft i mars 2019. Planområdet omfattar cirka 18 hektar som till största delen ägs av kommunen.

Planen möjliggör en bebyggelse på cirka 1 320 bostäder samt bland annat handel, verksamheter och kontor inom program Masthuggskajen.

Älvstranden ska i rollen som både samordnare och byggherre i konsortium med de tre privata aktörerna Stena Fastigheter AB, Riksbyggen ekonomisk förening och Elof Hansson Fastigheter AB (hädanefter exploatörerna) uppföra underbyggnad av allmän platsmark i så kallad särskild ordning. Halvön är på så vis ett för både bolaget och staden unikt projekt med speciella förutsättningar, inte minst vad gäller roll- och ansvarsfördelningen.

Älvstranden har mottagit en beställning från fastighetskontoret där bolaget för en ersättning om x miljoner kronor plus indexjustering* ska uppföra kajkonstruktion för Halvön samt underbyggnad av allmän plats.

Älvstranden ska därefter överlämna Halvön till trafikkontoret som ansvarar för överbyggnad på allmän plats (trafiksystem bland annat) samt Halvöns underhåll och drift.

De olika stegen i projektet beskrivs mer ingående i tidslinjen på sida 11.

* Enligt styrelsehandlingen vid beslutstillfället 2021-03-01 uppgick indexeringen då till X miljoner kronor, vilket då innebar en sammanlagd intäkt för Älvstranden om X miljoner kronor.

Älvstrandens organisation för Halvöprojektet

Älvstranden arbetar liksom Göteborgs Stad utifrån projektmetodiken Excellence in Project Management (XLPM). Metodiken innehåller bland annat en genomförandeorganisation uppdelad i hierarkin *portföljer*, *program*, *delprogram* och *projekt*. Halvön faller under kategorin *projekt*.

Halvön har setts som ett särskilt prioriterat projekt och organiserades därför direkt under markägarprogrammet Södra Älvstranden istället för under markägardelprogram Masthuggskajen. Placeringen av Halvöprojektet har syftat till att ge projektet en större tyngd än vad ett projekt vanligtvis har i en portföljorganisation.

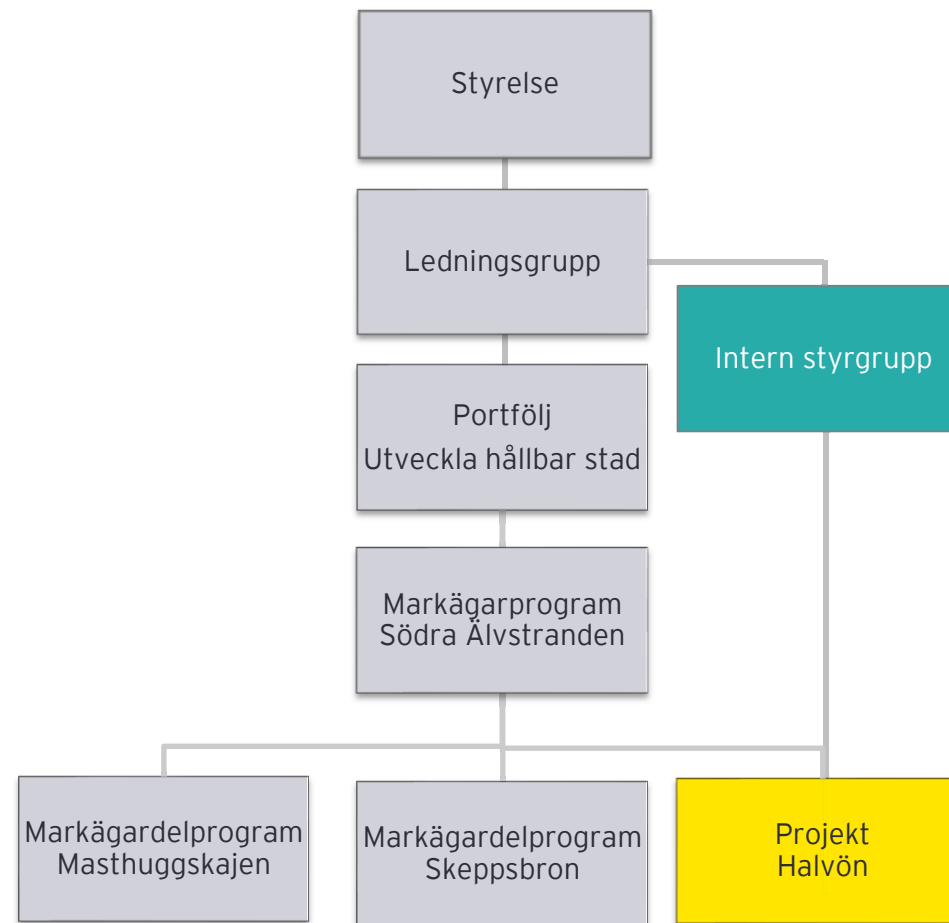
Älvstranden har infört en *intern styrgrupp* (se turkos ruta i figur 2 till höger) inom bolaget för Halvön i syfte att upprätta ett direkt led mellan byggherreorganisationen för Halvön och Älvstrandens ledningsgrupp. På så sätt har den ordinarie programorganisationen delvis frångåtts för Halvöprojektet. När nu tilldelningen av totalentreprenaden är klar har Halvön i sin genomförandefas återgått helt till ordinarie programorganisation, inordnad under markägardelprogram Masthuggskajen.

Älvstranden har även under projektets gång bildat tillfälliga arbetsgrupper internt för Halvön. Exempelvis har en intern styrgrupp bildats för att stötta under upphandlingen av totalentreprenad.

Konsortiet för Halvön

Älvstranden har tillsammans med exploatörerna bildat ett konsortium för Halvön. Projekt Halvön (se gul ruta i figur 2 till höger) består bland annat av en samverkande styrgrupp mellan Älvstranden och övriga tre exploatörer i detta konsortium. Älvstranden har en samordnande roll inom denna organisation. Älvstranden har därtill varit konsortiets kontaktyta gentemot staden och haft en samordnande roll även i det hänseendet.

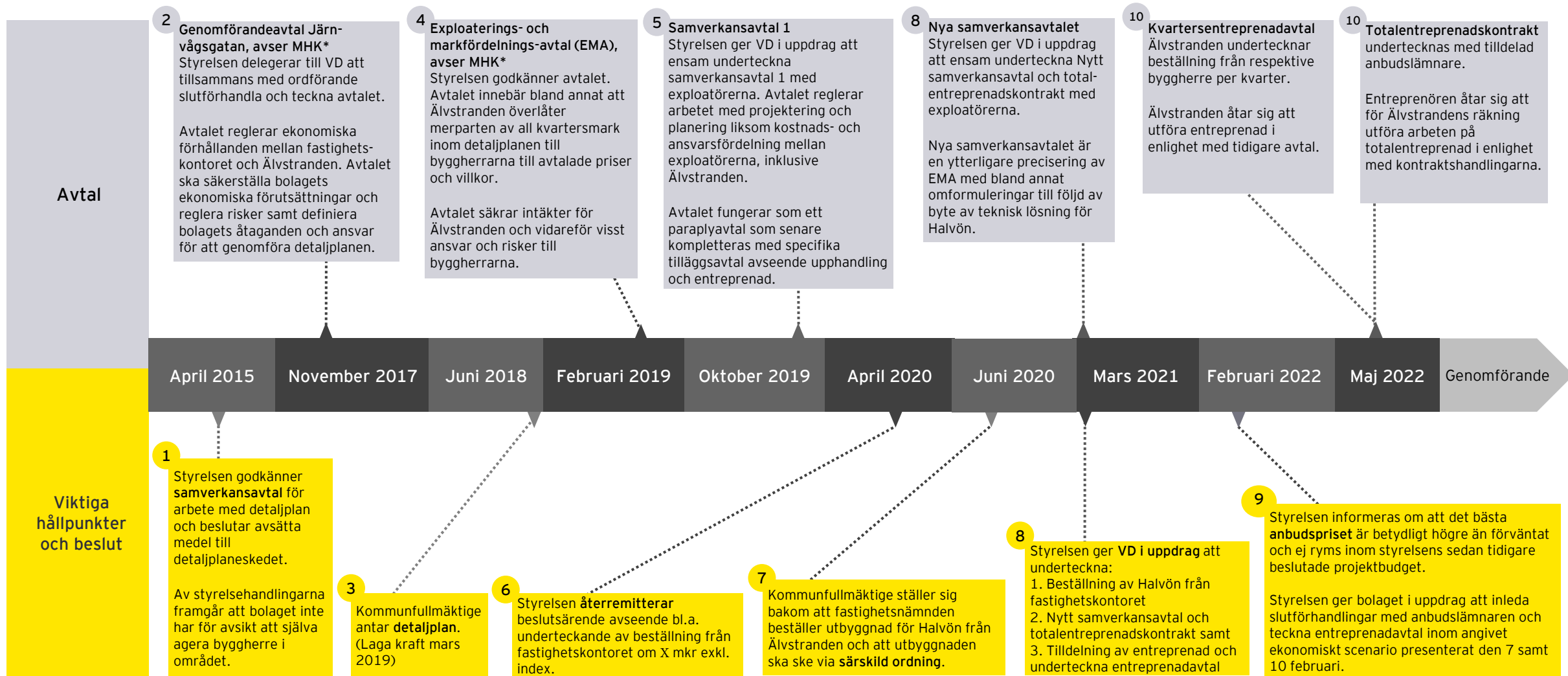
Figur 2. Organisation för Halvön fram till genomförandefasen



Figurförklaring: EY:s illustration av programorganisationen samt Älvstrandens interna organisering för projekt Halvön.

Bakgrund och organisation

Tidslinje över viktiga avtal och beslut



Figur 3. Tidslinje över viktiga avtal och beslut

EY:s illustration över viktiga avtal och beslut åren 2015-2022, med beskrivningar hämtade från styrelsehandlingar och avtal.

*Med MHK avses stadsdelen och programmet för Masthugskajen, där Halvön ingår.

Beslutsprocessen



01

Sammanfattning



02

Bakgrund och organisation



03

Beslutsprocessen



04

Styrning och ledning



05

Samlade slutsatser och lärdomar



06

Bilagor

Beslutsprocessen

Analys och slutsatser

- ▶ Styrelsen har återkommande **erhållit information och tagit del av riskanalyser, kalkyler och tidplaner**. Halvöprojektet är ett i särklass komplext uppdrag som har ställt stora krav på bolaget och styrelsen. Utvärderingen visar att styrelsen har godkänt alternativt delegerat till VD/bolag att underteckna de väsentligaste avtalen med koppling till Halvön. Vi ser det som ett utvecklingsområde att det till styrelsen har saknats en återkommande **dokumenterad struktur för uppföljning av riskhantering**.
- ▶ Vi har, med ett undantag, inte identifierat avvikelser gällande **beslutsformalia** till grund för Halvön. Avvikelsen är kopplad till undertecknade av tilldelningsbeslutet i upphandlingen av totalentreprenör. Bolaget har här gjort avsteg från beslutad anvisning för beslutsfattande och attest. Styrelsen har inte informerats om avsteget, eller dess bevekelsegrunder. Vi menar att det är väsentligt att anvisningar följs och att eventuella avsteg i möjligaste mån förankras med styrelsen på förhand. Eventuella avsteg från anvisningen och skäl till avsteg bör i vår mening göras spårbara, det vill säga dokumenteras, vilket inte gjorts i detta fall.
- ▶ Avseende **besluts- och informationskedjan** kan utvärderingen vare sig i dokumentation eller genom intervjuer följa att styrelsen informerats om de avvägningar den interna styrgruppen diskuterade i april 2022 med anledning av risker som uppstått i upphandlingen till följd av krigsutbrottet i Ukraina. Detta trots att det under mötet framförts att styrelsen behöver informeras innan eventuellt tilldelningsbeslut och kontraktstecknande. Vår slutsats är att styrelsen borde ha delgivits information om läget innan tilldelningsbeslutet fattades i enlighet med den uttalade intentionen vid mötet givet frågans dignitet.
- ▶ **Upphandlingen** av totalentreprenören har till stor del präglats av att det enbart var en anbudsgivare, vilket uppges ha satt press på Älvstrandens agerande inom det förhandlade förfarandet utifrån målsättningen om Halvöns framdrift och därtill kopplade risker om projektet försenas. Vi konstaterar att det finns **olika bilder inom Älvstranden** kring lämpligheten i de förändringar som Älvstranden senare gått med på i förhandlingarna med anbudsgivaren kopplat till utrymmet inom lagen för offentlig upphandling. Därtill har det inom Älvstranden funnits olika syn på orsaken till att övriga två kvalificerade leverantörer i slutändan inte lämnade något anbud.
- ▶ Flera av de utmaningar som iakttagits i denna utvärdering har i en bredare bemärkelse koppling till **utmaningar med kommunikation och förankring**. Utvärderingen visar att det inom bolaget råder fortsatt oenighet kring hur förhandlingarna med anbudsgivaren hanterades. Vidare har det framgått att information som har ansetts som lämpligt att styrelsen informeras om inte kom styrelsen till del. Vi ser det som ett utvecklingsområde för Älvstranden att säkerställa att kommunikationen internt inom bolaget fungerar även i tidskritiska skeenden eller sammanhang då frågeställningar på andra sätt ställs till sin spets.

- Formalia kring beslut (t ex ekonomi, avtal, risker, orsak till förseningar)
- Dokumentation (t ex beslutsunderlag och övrig information till beslutsfattare)
- Upphandlingsprocessen

Information till styrelsen

Styrelsen har återkommande under perioden 2017-2022 informerats om Halvöprojektets framskridande. Informationen har under den tidiga delen av perioden främst rört den aktuella detaljplanen och programmet för Masthuggskajen. Styrelsen har erhållit information om Halvön i takt med att projektet konkretiserats. Risker avseende bland annat ekonomi och tidplan har ingått i de informations- och beslutsunderlag som styrelsen fått till sig. Exempel på risker framgår i texttrutan till höger.

Det råder enighet mellan intervjuade tjänstepersoner och styrelseledamöter att styrelsen uppges fått tillräcklig information och tillräckliga beslutsunderlag överlag vad gäller Halvön. Både vad gäller dess kvalitet och dess omfattning upplevs underlagen ha varit tillräckliga.

Styrelsen har vid ett möte i mars 2021 tagit del av en strukturerad risk- och väsentlighetsanalys med tillhörande åtgärder för riskhantering för Halvöprojektet. Styrelsen har inte tagit del av någon återkommande strukturerad dokumenterad uppföljning av dessa risker och åtgärder. Det framförs att styrelsen löpande informerats muntligen om riskhanteringen.

Komplexitet och återremiss

Halvöprojektets komplexitet ställer höga krav på styrelsens förmåga att ta till sig underlagen. De intervjuade ur styrelsen menar att styrelsen tidvis har erhållit alltför tekniskt detaljerade och omfattande underlag, men att det varit enkelt att få svar på frågor som ställts under styrelsemötena.

Styrelsen återremitterade i april 2020 ett omfattande beslutsärende om Halvön. Ärendet handlade bland annat om delegation till VD och bolaget att underteckna beställning från fastighetskontoret om X miljoner kronor

exklusive index för uppförande av Halvön. Bolaget fick i återremissen i uppdrag från styrelsen att tydliggöra villkoren för att Älvstranden skulle ta rollen att uppföra Halvön. Det framförs att återremissen även grundades på att beslutsunderlagen upplevdes som för tekniska för styrelsen vid tillfället. Elva månader senare, i mars 2021, fattade styrelsen beslut om de beslutspunkter som var tänkta att avhandlas i april året 2020.

Exempel på risker styrelsen informerats om är:

- ▶ Risk att exploateringskalkylen inte går ihop
- ▶ Risk för negativ inställning från sakägare och intressentgrupper i staden
- ▶ Risk för att ej förväntade markföröreningar kan innebära ökade kostnader samt förseningar
- ▶ Risk för att kostnader för utbyggnad av allmän plats inte är säkerställd
- ▶ Risk för att resurssituationen med hänsyn till kvalificerad personal kan påverka genomförandetiden och därmed kostnader
- ▶ Risk för att konjunktursituationen på fastighetsmarknaden kan påverka genomförandetiden och därmed kostnader och intäkter
- ▶ Risk för överhettad anbudsmarknad
- ▶ Risk för att arkeologiska fynd kan påverka kostnad och tid

Beslutsprocessen

Styrelsens information (forts.)

Känslighetsanalys med olika scenarier

Styrelsen erhöll inför mötet i mars 2021 för första gången en så kallad känslighetsanalys för Halvön. Analysen innefattade sex olika scenarier för prisvariation på anbudet för totalentreprenaden i ett spann från X procent lägre till X procent högre anbud än basscenariot.

I analysen ingick en prognos gällande bolagets resultat, eget kapital samt soliditet utifrån de sex olika scenarierna.

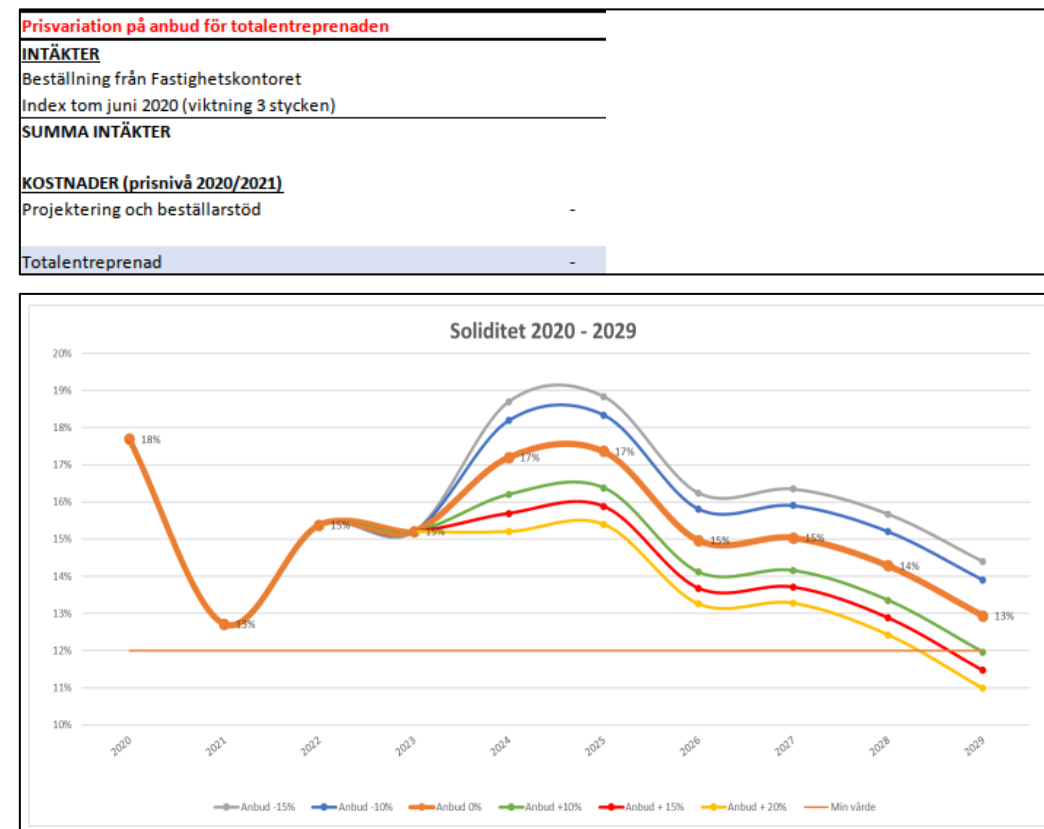
Inför mötet i mars 2021 erhöll styrelsen en risk- och konsekvensanalys där två kritiska risker för Halvön identifieras:

- ▶ Organisationen för genomförandet, avseende risk kopplad till organisation samt kompetens. Som riskhantering till denna punkt framgår bland annat att tidigt säkra upp konsulter för expertfunktioner.
- ▶ Het anläggningsmarknad = Förväntat höga anbudspriser. Som riskhantering till denna punkt framgår bland annat just framtagandet av ekonomiska scenarier där anbud antas vara 20 procent högre.

Styrelsen har informerats om och tagit del av riskanalyser för Halvön under perioden 2017-2022. Informationen har från 2021 kompletterats med tidigare nämnda känslighetsanalyser.

Styrelsen har därefter även vid styrelsemötet den 7 februari 2022 tagit del av en uppdaterad känslighetsanalys.

Figur 4. Exempel på känslighetsanalyser som styrelsen tagit del av. Skärmdump från styrelsehandling 2021-03-01.



Beslutsprocessen

Högre kostnader än intäkter för Halvön

Kalkylen för Halvön

Styrelsen har som nämnts på föregående sidor informerats om vilka risker som identifierats för Halvön. Ekonomiriskerna har lyfts fram som en av de främsta, då exempelvis genom risken "het anläggningsmarknad". Under den genomförandefas av Halvön som precis inletts uppges det i ett antal intervjuer finnas hög risk för fortsatta kostnadsökningar.

Kostnadsutveckling

Under perioden har både de prognosticerade intäkterna och kostnaderna ökat. Kostnaderna har dock ökat mer än intäkterna. Den huvudsakliga orsaken till att kostnaderna ökat mer än intäkterna är att anbudet låg avsevärt högre än prognostiserat.

Nedan ges en sammanfattning över kalkylerna från 2021 fram till och med kontraktstecknande med totalentreprenör.

Mars 2021 kalkyl

- ▶ Intäkter om X mkr (index till och med juni 2020)
- ▶ Kostnader om X mkr i *basscenariot* med resultat om X mkr i vinst
- ▶ Kostnader om X mkr i det *högre scenariot* med resultat om X mkr i förlust

Februari 2022 kalkyl

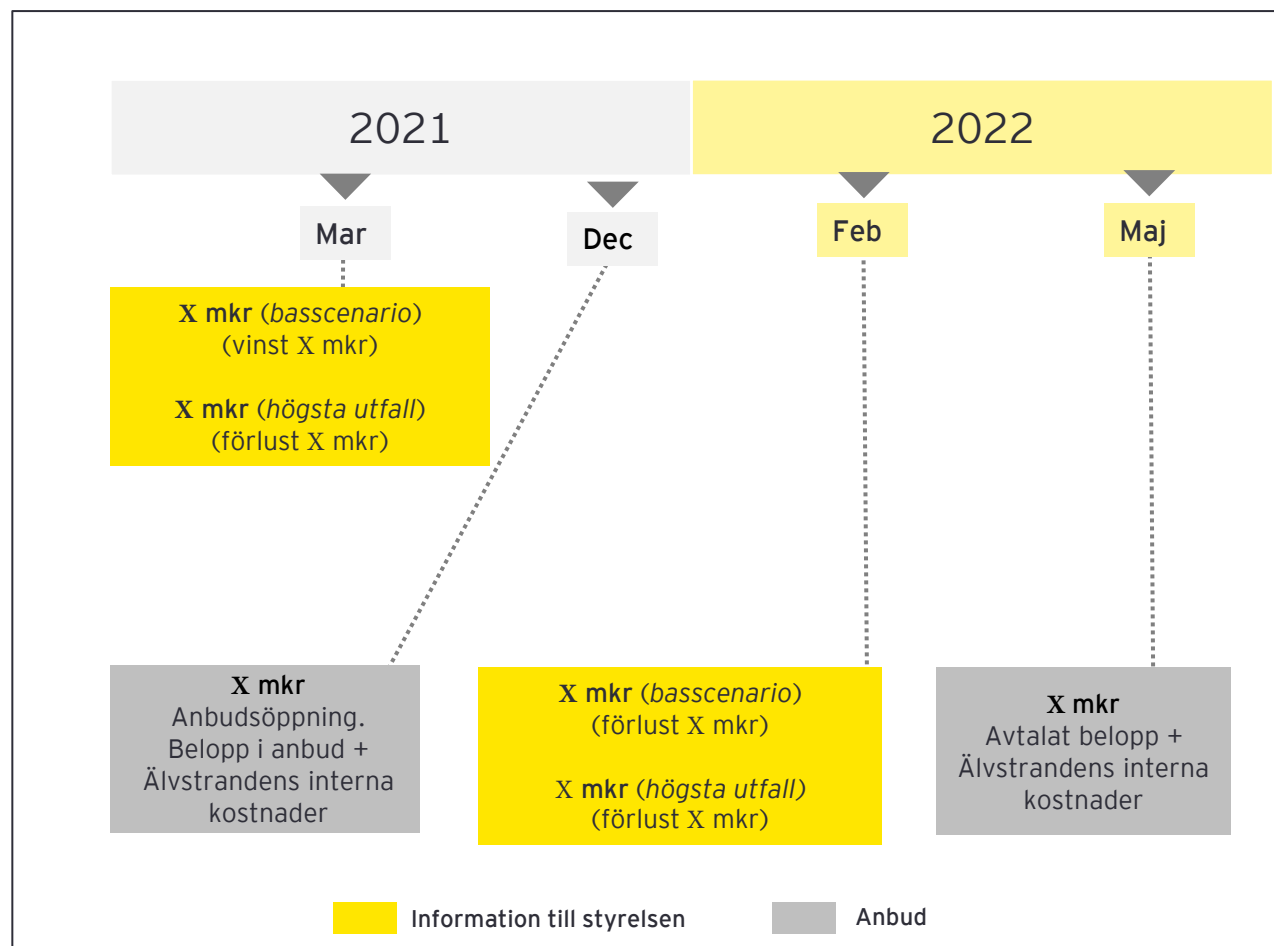
- ▶ Vid styrelsesammanträde den 10 februari 2022 informeras styrelsen om att det bästa anbudet är betydligt högre än förväntat och inte rymms inom den projektbudget styrelsen tog ställning till i mars 2021.
- ▶ Intäkter om X mkr (index till och med december 2021)
- ▶ Kostnader om X mkr i *basscenariot* med resultat om X mkr i förlust
- ▶ Kostnader om X i det *högre scenariot* med resultat om X mkr i förlust

Styrelsen godkänner att bolaget inleder slutförhandlingar och tecknar entreprenadavtal inom angivna ekonomiska scenario. Det vill säga inom den känslighetsanalys som presenterats för styrelsen per 7 samt 10 februari 2022.

På nästa sida illustreras kostnadsutvecklingen i figur 5.

Högre kostnader än intäkter för Halvön (forts)

Figur 5. Tidslinje över prognosticerade kostnader för Halvön

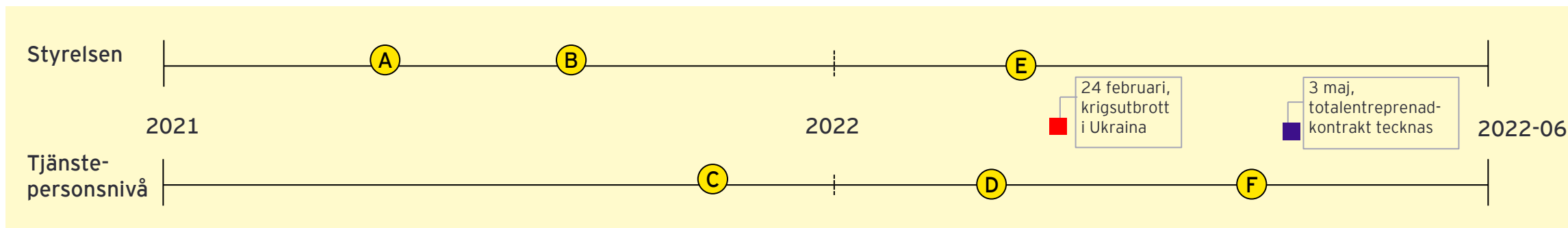


Figurförklaring: EY:s illustration av de kostnadsbelopp för Halvön som styrelsen informerats om och tagit ställning till (i gult) samt beloppet ifrån det vinnande anbudet samt avtalet (i grått).

Beslutsprocessen

Besluts- och informationskedja 2021-2022

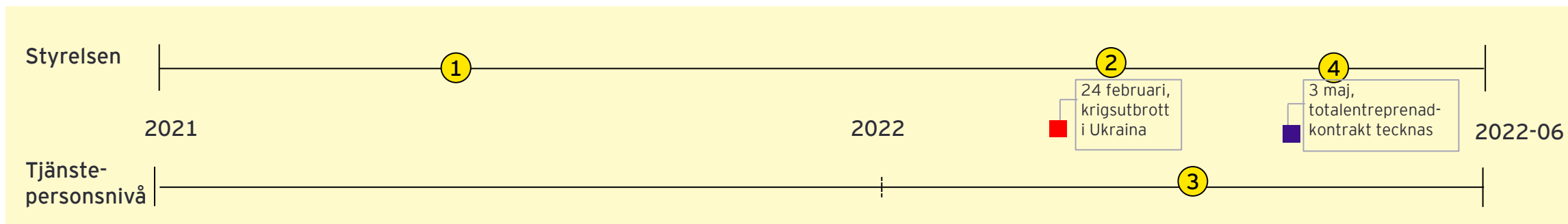
Vi har kartlagt två huvudspår av information till styrelsen i form av *ekonomirelaterad* (prognostiserade kostnader och resultatutfall) samt information avseende *riskbeskrivningar* och avvägningar kopplade till upphandlingen.



Ekonomirelaterad information till styrelsen

- Styrelsen informeras 1 mars 2021 om
 - basscenario om X mkr i kostnad (vinst X mkr) och
 - högsta utfall om X mkr i kostnad (förlust X mkr)
- Styrelsen informeras 10 oktober samt 22 november 2021 om att referenskalkylen uppdaterats och vid sistnämnda möte att Halvön står inför kostnadsökningar. Belopp framgår ej i underlaget.
- Anbudsöppning i utvärderingsgruppen 16 dec 2021. Det enda inkomna anbudet innebär kostnad om X mkr när både anbudssumman och Älvstrandens interna kostnader tas i beaktande.
- Ledningsgrupp möte 4 februari 2022: Troligt resultat är förlust X mkr, högsta förlust X mkr.
- Styrelsemöten 7 samt 10 februari 2022 med information om X mkr som trolig förlust och X mkr som högsta förlust. Högsta utfall nås vid en kostnad om X mkr. Styrelsen ger mandat för bolaget att förhandla samt teckna avtal inom angivna ekonomiska ramar, d.v.s. inom den känslighetsanalys som presenterats för styrelsen, upp till och med det högsta scenariot om förlust på X mkr.
- Tilldelningsbeslut fattas 19 april. Avtalat belopp i totalentreprenadkontrakt som belastar Älvstranden, inklusive interna kostnader, är X mkr.

Kartläggningen visar hur bolagets kalkyl har förändrats utifrån det anbud som inkommit. Det mest troliga scenariot har anpassats till anbudssumman och styrelsen har sedan fattat ett nytt beslut inom ramen för det nya ekonomiska scenariot. Anbudet håller sig inom styrelsens reviderade mandat.



Riskbeskrivningar och avväganden i upphandlingen

1. Styrelsen informeras 1 mars 2021 om kvarvarande större risker i projektet; kompetensbrist och het anläggningsmarknad. Kopplat till het anläggningsmarknad lyfts risk för höga anbudspriser, exempelvis genom få anbudslämnare och ändrings- och tilläggsarbeten.
2. Riskbeskrivningar finns även bland annat vid möte 7 respektive 10 februari 2022. Riskbeskrivningar innefattade exempelvis identifierade risk vid avbrytande av upphandlingen.
3. Krigsutbrottet i Ukraina föranleder en diskussion inom den interna styrgruppen vid möte 4 april 2022. Kriget uppges innebära konsekvenser för entreprenaden avseende exempelvis förlängda leveranstider. Alternativ diskuteras utifrån vad som är möjligt att göra utan att bryta mot LOU. Det framförs att eventuell tidsförlängning ska orsaksbeskrivas tydligt i kontraktsformuläret. Det framförs vid upprepade tillfällen under mötet att styrelsen behöver informeras innan tilldelning av kontraktet.
4. Tilldelningsbeslut fattas utan att något styrelsesammanträde ägt rum efter den interna styrgruppens möte 4 april.

Krigsutbrottet i Ukraina skapade mycket osäkerhet vad gäller leveranstider och utvecklingen av materialpriser. Det är oklart varför styrelsen i slutändan inte informerats om de avvägningar som gjorts med koppling till risk kring upphandlingslagstiftning. Denna iakttagelse beskrivs ytterligare på följande sidor, om upphandlingen.

Upphandling av totalentreprenad genom förhandlat förfarande

Två upphandlingar för Halvön

Två upphandlingar har ägt rum inom ramen för Halvön. Den första upphandlingen avsåg projektering för Halvön. Denna upphandling genomfördes av en av exploatörerna. Älvstranden var, förutom vid själva anbudsutvärderingen, inte involverade och hade inte insyn i denna upphandling, vilket i någon intervju lyfts som problematiskt givet risk för bristande efterlevnad av lagen om offentlig upphandling. Vidare uppges det ha begränsat Älvstrandens möjligheter till styrning av projektet.

EY har inom ramen för denna utvärdering inte närmare granskat upphandlingen av projektör eller hur Älvstranden säkerställt att denna genomförts enligt lag om offentlig upphandling.

Den andra upphandlingen avsåg totalentreprenad för byggnation av själva Halvön. Denna upphandling genomfördes av Älvstranden tillsammans med en av exploatörerna. Övriga två exploatörer i konsortiet var inte involverade i upphandlingen.

Valet föll på ett förhandlat förfarande

Inför upphandlingen av totalentreprenör har Älvstranden fastställt en upphandlingsstrategi, vilket är ett krav i Älvstrandens anvisning för beslutsfattande och attest. Olika överväganden uppges ha gjorts kring val av upphandlingsförfarande. Utfallet av dessa blev att ett *förhandlat förfarande* användes. Komplexiteten och storleken på projektet var en av nyckelfaktorerna till att ett förhandlat förfarande valdes. Ett förhandlat förfarande kan ge ökad flexibilitet till den upphandlande parten.

Det framförs samtidigt att det finns risker med det valda förfarandet. Bland annat kring hur transparens och öppenhet i förhandlingarna ska hanteras. Det råder dock konsensus bland de intervjuade att det var rätt beslut att använda förhandlat förfarande. Detta till stor del på grund av den tekniska komplexiteten i projektet.

Förhandlat förfarande

Vid ett förhandlat förfarande bjuder den upphandlande myndigheten in utvalda leverantörer att förhandla om förbättringar i deras anbud. Kan lämpa sig väl vid specialanpassningar av leveranser eller vid leveranser som kräver teknisk komplexitet.

Ett anbud inkom av tre möjliga

Älvstranden inledde upphandlingen med att hålla leverantörsträffar med åtta leverantörer. Därefter kvalificerades tre potentiella leverantörer att lämna anbud. I slutändan var det dock endast en av de kvalificerade leverantörerna som lämnade anbud.

Det råder delade meningar bland de intervjuade om orsaken till att de övriga två inte lämnade anbud. En intervjuad framför att Älvstranden i anbudsskedet hade en strikt hållning till att inte öppna för förskjutningar i tidsplanen, vilket senare kom att förhandlats om med leverantören som valde att lämna anbud. En annan av de intervjuade menar att orsaken i ett fall varit att leverantören inte haft resurser och kapacitet nog att lämna anbud. I en ytterligare intervju beskrivs att den tredje möjliga leverantören inte lämnat anbud efter att Älvstranden förtydligat leverantörernas ansvar för massahantering.

Förhandling med anbudsgivare

Det har förts nio protokollförda förhandlingsmöten mellan beställarna (Älvstranden och en av exploatörerna) och den slutliga anbudslämnaren.

Av protokollen framgår bland annat följande överenskommelser:

- ▶ Igångsättningstid är datum för kontraktstecknande (*cirka 13 veckor anges vid tidpunkten i protokollet per 19 april*).
- ▶ Färdigställandetider förskjuts i samma förhållande som kontraktstecknande.
- ▶ Deltider för huvuddel (HD) 1 och HD 2 är framskjutna med 90 dagar med anledning av pandemins efterverkningar i kombination med kriget i Ukraina.
- ▶ Färdigställandetiden för HD 1 och HD 2 justeras för ovan deltider.
- ▶ Färdigställandetiden för övriga huvuddelar förskjuts med 45 dagar på grund av förändrad säsongpåverkan.
- ▶ I det sista mötet enas parterna om att X mkr avgår från anbudet mot bakgrund av att rostfri armering utgår, övergångskonstruktioner ingår och förändrad grundläggning.

Intervjuade uppger att Älvstranden har behövt ägna mycket tid och energi på att gentemot övriga parter förklara vilka ramar lag om offentlig upphandling inneburit i sammanhanget för det förhandlade förfarandet.

Beslutsprocessen

Olika syn internt på upphandlingen

Diskussioner kring bedömningen av förhandlingsutrymmet

Krigsutbrottet i Ukraina den 24 februari 2022 föranledde en diskussion inom den Älvstranden-interna styrgruppen för Halvön avseende påverkan på upphandlingen av totalentreprenaden.

Det har i samband med förhandlingarna med anbudsgivaren framkommit olika syn inom Älvstranden om vilka premisser som utifrån lag om offentlig upphandling varit möjliga att förhandla om. Upphandlingskonsulten har gjort en annan bedömning än inköp- och upphandlingschefen avseende vilket förhandlingsutrymme Älvstranden hade gällande tid och materialval utifrån upphandlingslagstiftningen. VD delade upphandlingskonsultens bedömning i frågan.

Inköp- och upphandlingschef och bolagsjurist har båda invänt mot de förändringar som Älvstranden diskuterat med anbudsgivaren i förhandlingskedet. Inköp- och upphandlingschef och bolagsjurist har skriftligen i mars 2022, samtidigt som förhandling pågick, meddelat ledande tjänstepersoner inom projekt Halvön sin syn om att förändringar avseende tid, pris och andra förutsättningar i upphandlingen inte skulle vara förenliga med lag om offentlig upphandling. Inköp- och upphandlingschefen ska enligt uppgift även ha efterfrågat men inte erhållit något underlag eller beslut som gör gällande att styrelsen varit informerad om potentiella risker med att gå vidare med tilldelningsbeslutet.

Därefter den 4 april har ett internt styrgruppsmöte hållits föranlett av de reservationer som framförts av inköp- och upphandlingschef och bolagsjurist i mars. Vid mötet deltog utöver den interna styrgruppen även VD, bolagsjurist samt inköp- och upphandlingschef.

Vid detta möte diskuterades hur upphandlingslagstiftningen förhåller sig till extraordinära situationer och hur exempelvis förlängda leveranstider, men även materialval kan hanteras.

Av mötesanteckningarna framgår att VD poängterat att Älvstranden behöver förhålla sig till skall-krav enligt lag om offentlig upphandling och att inga avsteg från förutsättningarna i förfrågningsunderlaget är aktuellt. I samma protokoll framför VD att det kan vara motiverat att ta en högre risk med anledning av den uppkomna krigssituationen i Ukraina villkorat att det är transparent i totalentreprenadskontraktet. EY:s tolkning är att "högre risk" i sammanhanget avser risk för överprövning av upphandlingen kopplat till de villkor som blir överenskomna med anbudsgivaren.

VD uppger att likabehandling har varit viktigt i förhållande till de potentiella anbudsgivare som i slutändan inte lämnade anbud. Krigsutbrottet i Ukraina framförs ha inneburit i stort sett samma påverkan och avvägningar kring de delar som förhandlats om oavsett vilken anbudsgivare förhandlingarna hade förts med. VD:s bedömning är att Älvstranden avvägningar har skett i enlighet med lagens intentioner.

Tilldelningsbeslutet

Mot bakgrund av de invändningar som framförts beslutade inköp- och upphandlingschefen att inte underteckna tilldelningsbeslutet. Enligt Älvstrandens anvisning för beslutsfattande och attest är det inköp- och upphandlingschefen som ska fatta Älvstrandens tilldelningsbeslut. Anvisningen är beslutad av ledningsgrupp/VD, men är också en bilaga till styrelsens arbetsordning.

Beslutsprocessen

Olika syn internt på upphandlingen (forts)

Tilldelningsbeslutet (forts.)

VD fattade beslut om tilldelningsbeslut istället för inköp- och upphandlingschef. Att VD skriver under tilldelningsbeslut är ett avsteg från de anvisningar ledningsgrupp och styrelse fastställt.

I intervju framför VD att tilldelningsbeslutet fattades med vetskapen att det fanns risk för att en annan leverantör skulle kunna vilja överpröva beslutet under spärrtiden. VD menar att man valde vägen att redovisa i handlingar vad som gjorts för att möjliggöra spårbarhet för en eventuell överklagande anbudsgivare. Beslutet fattades efter en avvägning och samlad bild, där ett omtag med en helt ny upphandling ansågs kunna innebära flera års fördröjning av projektet. VD beskriver att hon har känt ett brett stöd inom bolaget för att skriva under tilldelningsbeslutet och att det i slutändan handlar om ett strategiskt beslut utifrån en sammanvägd bedömning med fokus på Halvöns framdrift i rådande läge.

Förhandlingsprotokollen, som redogjordes för på sida 21, har översänts vid de två mest omfattande begärandena av handlingar som inkommit till Älvstranden. Överenskommelser avseende tidsförskjutning, materialbyte och prisjustering har således framgått för andra potentiella anbudsgivare i de fall handlingar begärts ut.

Förankring med styrelse

Vid två tillfällen under det interna styrgruppsmötet den 4 april framförde VD att styrelsen innan tilldelning och kontraktstecknande behövde informeras om de avvägningar som bolaget stod inför mot bakgrund av effekterna av krigsutbrottet i Ukraina på upphandlingen.

VD ska enligt uppgift innan tilldelningsbeslutet ha informerat styrelsens ordförande muntligen om vilka avvägningar och potentiella risker kopplade till upphandlingslagstiftning som förelåg samt att VD avsåg teckna tilldelningsbeslutet istället för inköp- och upphandlingschef.

VD uppges även ha informerat styrelsen om potentiella upphandlingsrisker före tilldelningen. Det går dock inte att följa vare sig i protokoll eller styrelsehandlingar att så är fallet. Mellan det interna styrgruppsmötet den 4 april och tilldelningsbeslutet den 19 april har inga styrelsesammanträden ägt rum. Intervjuade ledamöter ur styrelsen är av uppfattningen att styrelsen under denna period inte informerats om några särskilda risker kopplat till upphandlingslagstiftningen och kriget i Ukraina.

Styrelsen uppges av intervjuade därtill inte ha informerats om det avsteg från anvisningen om beslutsfattande och attest som gjorts i samband med att VD tecknade tilldelningsbeslutet istället för inköp- och upphandlingschefen. Detta varken inför eller efter beslutet var fattat. Vi noterar att skälen till avsteget har inte dokumenterats, vilket gör det mindre spårbart i efterhand.

Efter tilldelningsbeslutet

Från tilldelningsbeslutet till dess att spärrtiden löpt ut har det varit möjligt för övriga prekvalificerade aktörer att överpröva beslutet. Så har inte skett och Älvstranden har därmed kunnat gå vidare med upphandlingen och teckna totalentreprenadskontrakt med anbudsgivaren, Per Aarsleff A/S.

Styrning och ledning



01

Sammanfattning



02

Bakgrund och organisation



03

Beslutsprocessen



04

Styrning och ledning



05

Samlade slutsatser och lärdomar



06

Bilagor

- ▶ Älvstranden har haft **utmaningar kopplade till roller, ansvar och mandat**. Roll- och ansvarsfördelningen inom Älvstranden beskrivs till viss del som en utmaning i arbetet med projekt Halvön. Otydligheter har funnits inom Älvstrandens egna organisation, där rollerna för Halvön internt inte har dokumenterats och roller och mandat inte upplevs som tillräckligt tydliga av alla intervjuade. Mandatet för den stadengemensamma programorganisationen för Masthuggskajen där Halvön ingår uppges därtill varit svagt enligt ett av de perspektiv som framgår. Ur ett annat perspektiv har programorganisationen funnits till just för att mandatet finns i linjeorganisationen vilket förutsätter samverkan.
- ▶ Inom **konsortiesamarbetet** har otydliga ansvar och roller inneburit större utmaningar för Älvstranden än vad eventuella oklarheter internt inom Älvstranden inneburit. I avtalen har formella ansvarsbitar reglerats, men det praktiska arbetet i byggherreorganisationens styrgrupp har saknat en tydlig uppdelning i roller och ansvar konsortieparterna sinsemellan. Arbetet inom konsortiet har varit trögt och tidvis infekterat där konsortieparterna upplevs ha drivit olika egenintressen som utvecklats till målkonflikter, vilket har krävt mer arbete än befarat av Älvstranden som samordnare.
- ▶ **Samverkan mellan Älvstranden och staden** har utgjort en utmaning för Älvstrandens arbete med Halvön. I intervjuer riktas kritik mot hur staden hanterat gemensamma frågor kopplade Halvön. Framdriften anses ha påverkats negativt av det sätt som stadens förvaltningar hanterat bland annat tekniska frågor kring Halvön på.
- ▶ Vår slutsats är att Älvstranden hade behövt säkerställa att roller, ansvar och mandat är tydligt överenskomna, kommunicerade och förankrade med alla berörda parter, särskilt då Halvöprojektet skiljer sig från andra projekt. För Älvstranden har Halvöprojektet inneburit dubbla roller som både byggherre på uppdrag av fastighetskontoret och entreprenör gentemot exploitörerna i konsortiet vilket har varit en utmaning för Älvstranden, men även för hur berörda parter betraktar Älvstranden. Det är nu i den påbörjade genomförandefasen centralt att roller och mandat såväl internt inom konsortiet och gentemot staden är tydliga och förankrade.
- ▶ Älvstrandens **kompetens** i rollen som byggherre är en kritisk faktor för bolaget framgent. Älvstranden har inte tidigare agerat byggherre för projekt av sådan omfattning som Halvön och har därför inte haft den typen av kompetens som grund inför projektet. Vi konstaterar att ägarens utredning av Älvstrandens fortsatta existens uppfattas utgöra en försvårande omständighet för bolagets möjlighet att behålla men även locka till sig ny och rätt kompetens. Vår slutsats är att såväl bolagsledning och styrelse bör ha ett fortsatt fokus på att hantera risker kopplade till kompetens för genomförandefasen av Halvön. Risker kopplade till kompetensbrist kan leda till ytterligare förseningar och kostnadsfördringar för Halvön.

- Är roller/mandat tydliga avseende ansvar och beslut inom Älvstranden?
- Är det gemensamma ansvaret tydligt?
- Främjar Älvstrandens interna styrning och uppföljning Halvöns framdrift?

Roller och mandat i Älvstranden och programorganisationen

Älvstrandens interna roll- och ansvarsfördelning

Älvstranden har arbetat inom nuvarande matrisorganisation i drygt två år. Tidigare har arbetet skett i linjeorganisation. Omställningen i sig, från linje- till matrisorganisation beskrivs i intervjuer som en utmaning som till viss del påverkat Halvön. Nuvarande organisationsform beskrivs som krävande och svår och i grunden framtagen för större organisationer än Älvstranden. Fördelen ska istället vara att organisationen är enklare att skala upp och växa inom för bolaget.

Övergången till en ny organisation beskrivs ha medfört att roller och ansvar blivit mindre tydliga i vissa avseenden. Det saknas en skriftlig roll- och ansvarsbeskrivning internt inom Älvstranden för arbetet med Halvön.

Det råder delvis olika syn bland de intervjuade om avsaknaden av tydliga rollbeskrivningar internt inom Älvstranden varit ett problem eller inte. Vissa intervjuade framför att avsaknaden av en tydlighet kring rollerna har lett till informell styrning och informella mandat. Det beskrivs som att det inte varit tydligt vem som ansvarat för vad i projektet, även på chefsnivå.

Andra framför att den personal som arbetar med Halvön har tagit sig de roller och mandat som behövts för att nå framdrift i Halvön. Eventuell avsaknad av rollfördelning upplevs därför inte som ett väsentligt problem.

I ett par intervjuer beskrivs att roller och mandat internt inte varit helt tydliga. Som exempel framförs att mandat till större beslut fortfarande finns hos ledningsgruppen, VD eller styrelse, vilket uppges medföra att det kan vara svårt att få ägare till projekt eller program att ta en fullständig ledarroll.

Älvstranden i stadens programorganisation

Älvstranden är programägare och programledare för den stadengemensamma programorganisationen för Masthuggskajen där även stadens förvaltningar ingår. Vi har efterfrågat, men inte erhållit en dokumenterad beskrivning av den i staden för Halvön aktuella programorganisationens uppdrag och mandat. Det beskrivs att programorganisationen har bildats utan att ett direktiv eller ordentlig uppdragsskrivning för organisationen som sådan tagits fram.

Det framkommer två olika perspektiv på förutsättningarna för den stadengemensamma programorganisationen. Å ena sidan beskrivs mandatet för organisationen som svagt av en de intervjuade. Organisationen uppges i sammanhanget vara ett beredande snarare än ett beslutande organ som uppfattats sakna möjlighet att styra arbetet i tillräcklig utsträckning. Enligt uppgifter från en intervju har detta i förlängningen även påverkat framdriften i arbetet samt arbetsmiljön för Älvstrandens personal negativt.

En annan av de intervjuade framför istället att den stadengemensamma programorganisationen finns till just på grund av att alla beslut fattas i linjeorganisationen och att dessa beslut behöver samverkas kring. Att programorganisationen saknar mandat uppges därför vara en given förutsättning i sammanhanget.

Formella förutsättningar för samverkan med staden

Göteborgs Stad äger den mark som utgör (ska utgöra) allmän platsmark på Halvön. Älvstranden har mottagit en beställning från Fastighetskontoret avseende utbyggnaden av halvökonstruktionen som sådan. Trafikkontoret å sin sida ansvarar för utbyggnaden av Halvöns överbyggnad av allmän plats så som gatubeläggning och trafiksystem. Därtill ska trafikkontoret överta Halvön när den är färdigbyggd och därefter ansvara för driften av både underbyggnad och överbyggnad.

Älvstranden och trafikkontoret har ingått en särskild överenskommelse för Halvön, där ett antal villkor framgår. Ett av villkoren har varit att trafikkontorets bygglidare ska kallas till och medverka på möten, samt att protokoll från möten ska delges trafikkontorets projekt/programledning. På så vis har trafikkontoret haft viss insyn i projektet. Trafikkontoret har även beställt genomförandestudien för program Masthuggskajen, där Halvön ingår. Syftet med genomförandestudien är bland annat att belysa och synliggöra genomförbarheten av programmet.

Samverkan i praktiken med trafikkontoret

Det framförs genomgående i intervjuerna att Älvstranden upplevs ha haft stora utmaningar i sin samverkan med trafikkontoret. Diskussioner har behövts föras på VD/direktörsnivå i syfte att lösa ut de oenigheter som uppstått. De främsta oenigheter som har lyfts fram är olika syn på kajhöjd, konstruktionslösning för själva Halvön samt även materialval mellan rostfri armering och kolstål. Det har av de intervjuade därtill framförts att olika avdelningar inom trafikkontoret inte ska ha varit samspelta och att detta påverkat situationen för Älvstranden negativt.

Det upplevs därtill ha funnits bekymmer med sen återkoppling från trafikkontoret, vilket varit negativt för framdriften i projektet. Mot bakgrund av ovan uppgifter bör det i detta sammanhang betonas att EY enbart intervjuat Älvstrandens representanter och återger deras bild i frågan i enlighet med uppdragsbeskrivningen för denna utvärdering.

Konsekvenser av samarbetsproblemen

Till följd av de oenigheter som funnits och den kritik som kommit från trafikkontoret ska även frågan om själva godkännandet av entreprenaden ha varit uppe för diskussion. Denna fråga har berört om trafikkontoret i slutändan skulle gå med på att utan anmärkning godkänna entreprenaden av underbyggnaden av Halvön eller inte.

Oaktat orsakerna till samverkansproblemen är den samstämmiga bilden i intervjuerna att de upplevda samverkansproblem mellan Älvstranden och trafikkontoret har varit negativa för framdriften av Halvön, från Älvstrandens synvinkel.

Organisering av konsortium

Älvstranden har för byggnationen av och exploateringen på Halvön ingått samarbete i konsortieform med Elof Hansson Fastigheter, Stena Fastigheter samt Riksbyggen. Arbetet konsortieparterna emellan har organiserats i tidigare omnämnda styrgrupp, som i sin tur haft ett antal arbetsgrupper under sig. Det första styrgruppsmötet ägde rum i april 2019. Från och med våren 2020 ingick Älvstrandens VD i styrgruppen och tog där över ordföranderollen. Detta uppges ha skett för att Älvstranden har behövt matcha övriga parter chefsnivåer i gruppen.

Roller- och ansvar i konsortiet

I exploaterings- och markfördelningsavtalet finns en bilaga med övergripande beskrivning av projektorganisationen. Där framgår en uppdelning av uppdrag och ansvar mellan olika nivåer för byggherreorganisationen (styrgrupp, arbetsgrupp, kommunikationsgrupp samt temagrupper).

Styrgruppen för Halvön fastställde först i april 2021 direktiv för styrgruppens arbete. I direktiven beskrivs övergripande ansvar för de gemensamma arbetena inom, samt parternas samverkan avseende Halvön. Direktiven är utformade som en checklista eller dagordning för frågor som ska stämmas parterna emellan. I direktiven saknas däremot en tydlig rollfördelning för arbetet inom konsortiet, parterna emellan.

Det framförs i en intervju att bolaget "behöver göra ett mycket mer gediget förarbete" kring avtalen där bland annat roller och åtaganden konsortieparterna och staden emellan regleras.

Älvstrandens samordnande roll i konsortiet

I exploaterings- och markfördelningsavtalet benämns Älvstranden som *samordnande exploatör*. Älvstranden har därigenom en samordnande roll gentemot staden i arbetet med Masthuggskajen, inklusive Halvön. I samverkansavtal 1 framgår även att utbyggnadsskedet ska samordnas och projektledas av Älvstranden. Älvstranden har därigenom även en samordnande roll inom konsortiet.

Mycket av ansvaret för framdriften inom konsortiet beskrivs ha hamnat på Älvstranden genom det faktum att Älvstranden haft en samordnande roll. Arbetet inom Halvökonsortiet beskrivs i intervjuer som trögt och infekterat. Konsortieparterna upplevs ha drivit olika egenintressen vilka inte alltid sammanfallit med varandra och istället utvecklats till målkonflikter. Det framförs att arbetsmiljön påverkats negativt för berörd personal inom Älvstranden till följd av det hårda samarbetsklimatet som beskrivs ha funnits i inom Halvökonsortiet och styrgruppen.

En uppfattning som framkommer i intervjuer är att exploatörerna inte har haft fullgod kunskap om stadens roll för Halvön och att Älvstranden ofta har setts som synonymt med staden. Det uppges ha varit en utmaning att förmedla att Älvstranden har haft en samordnande roll gentemot staden och inte en ansvarsroll *istället för* staden.

I intervju framförs att Älvstranden här borde ha gjort ett grundligare arbete med att beskriva och förankra bolagets roll i förhållande till stadens för att tydliggöra vilka beslut Älvstranden ansvarar för och ej.

Älvstrandens åtaganden

Det uppges i intervjuer att det inom konsortiet ska ha funnits olika syn på vilka åtaganden Älvstranden har tagit på sig kopplat till projektets tidplan. I en bilaga till exploaterings- och fördelningsavtalet framgår att de "tider som anges avser *tidigast* byggstart på samtliga lotter kopplade till utbyggnad av halvön", där alltså tidplanen beskrivs flexibelt.

EY gör ingen juridisk bedömning av vilka eventuella tidplaner som kan ha överenskommit mellan Älvstranden och övriga i konsortiet i de olika avtal som tecknats.

Det framgår i intervjuer att frågan om tidplanen varit så infekterad att stämningshot förekommit, vilket inneburit en press på Älvstrandens anställda.

Älvstrandens styrning inom ramen för konsortiet

Det är ett återkommande perspektiv i intervjuerna att Älvstranden inte haft en tillräcklig styrning för sin samordnande roll inom ramen för konsortiet. Det uppges att många frågor dragits i långbänk och att bolaget upplevs ha involverat övriga parter i konsortiet i fler frågor än nödvändigt.

Som lärdom framförs i intervjuerna att Älvstranden behövt ta en tydligare ordföranderoll. Det har även ur styrningshänseende lyfts som ett problem att Älvstranden inte i tillräcklig utsträckning var delaktigt i upphandlingen av projektören till grund för Halvön.

Det beskrivs i intervjuer som att alla inblandade (Älvstranden, staden och konsortiet) med facit i hand borde ha varit mer överens om både spelregler och mandat på förhand, men även att Älvstranden borde ha getts ett större mandat direkt från staden för att kunna leda projektet på ett bra sätt.

Kompetens en gemensam utmaning i ett unikt projekt

Halvön är ett för staden och Älvstranden unikt projekt, vilket ökar risken för att rätt kompetens inte finns att tillgå. I intervjuerna framförs att det därför föreligger kompetensrisker i alla steg och på alla nivåer för Halvön (Älvstranden, övriga exploatörer, Göteborgs Stad och totalentreprenör).

Älvstrandens kompetensutmaning

En särskild kompetensutmaning som nämns i intervjuer är att den för Halvöprojektet centrala projektchefen sjukskrevs plötsligt i ett tidigt stadium av projektet. Att bolaget med kort varsel då behövde ta in en konsultlösning utan tidigare erfarenhet av bolaget samt därefter tillsättning av ny projektchef beskrivs som särskilt utmanande. Eftersom projektchefsrollen är en nyckelroll för Halvön beskrivs detta händelseförlopp av flera intervjuade varit en utmaning för Älvstranden.

Halvön beskrivs som det högst prioriterade projektet för bolaget och det framförs att resurser har avsatts därefter. Utöver att Halvön är ett unikt projekt i sig har Älvstranden inte heller tidigare agerat byggherre för ett projekt av denna storlek och har därför inte haft den typen av kompetens som grund inför projektet. Kompetens beskrivs i intervjuer som Älvstrandens akilleshäla. Det upplevs ha varit svårt att rekrytera och behålla rätt kompetens till projektet.

Kompetensriskerna är tätt knutna till andra väsentliga risker i projektet. Exempel som lyfts i intervjuerna är de tekniska riskerna i projektet, risken för att förfrågningsunderlagen som lämnats till leverantören inte stämmer beaktat den komplicerade konstruktion som Halvön innebär.

De tekniska riskerna innebär i sin tur ekonomiska risker för Älvstranden, kopplat till de kalkyler som tagits fram.

Älvstrandens kompetens i rollen som beställare ställs till sin spets nu när genomförandet av Halvön har inletts. Detta beskrivs i intervjuer som en kritisk faktor för bolaget framgent. Det uppges vara önskvärt att beställaren är snäppet mer kompetent än leverantören, men att det sällan är så i praktiken.

Ägarens utredning om Älvstrandens fortsatta existens

Kommunfullmäktige uppdrog i budget 2021 åt Göteborgs Stadshus AB att tillsammans med kommunstyrelsen utreda hur verksamheten i Älvstranden kan avvecklas. Resultatet av utredningen har i skrivande stund inte resulterat i något beslut i om eller när Älvstranden ska avvecklas.

Utredningen lyfts i intervjuer som en försvårande omständighet för bolagets möjlighet att behålla, men även locka till sig ny och rätt kompetens. Bolaget ska enligt uppgift därtill ha behövt avsätta resurser för att hjälpa staden utreda frågan.

EY gör ingen bedömning av stadens utredning om Älvstrandens framtid. De uppgifter som återges i rapporten är uppfattningar från intervjuer.

Samlade slutsatser och lärdomar



01

Sammanfattning



02

Bakgrund och organisation



03

Beslutsprocessen



04

Styrning och ledning



05

Samlade slutsatser och lärdomar



06

Bilagor

Syftet med utvärderingen har varit att ge Älvstranden bättre insikt i vad Halvöprojektets särskilda ordning har inneburit i relation till bolagets styrning och ledning av projektet - både internt och gentemot externa parter. Dessa insikter syftar till att bidra till lärdomar för Älvstranden i det fortsatta arbetet med Halvön och andra projekt.

Älvstranden har på uppdrag av Göteborgs Stad tagit sig an ett av de mest komplexa och för bolaget riskfyllda projekten. Halvön är ett för bolaget unikt projekt i avseendet att Älvstranden genom särskild ordning åtar sig ansvaret för att uppföra underbyggnaden av Halvön och därigenom iklär sig rollen som byggherre. Flera av de utmaningar och lärdomar som presenteras i rapporten kan förstås utifrån detta sammanhang. Det har inte varit på förhand givet hur arbetet och samverkan med övriga skulle utformas. Arbetet internt och samverkan har i stället behövt konkretiseras under projektets gång.

Vår sammantagna bild är att Halvöns framdrift har varit av mycket hög prioritet för Älvstranden. Utvärderingen visar att styrelsen återkommande har erhållit information och tagit del av riskanalyser, känslighetsanalyser med olika scenarier, kalkyler och tidplaner. Beslutsformalia för Halvön har följts, med ett undantag kopplat till undertecknade av tilldelningsbeslutet i upphandlingen av totalentreprenör. De lärdomar vi lyfter fram avser främst utmaningar med information och förankring till styrelse i projektets tidskritiska skeenden.

Vad gäller samverkan med Göteborgs Stad och konsortieparterna är vår slutsats att Älvstranden hade behövt säkerställa att roller, ansvar och mandat är tydligt överenskomna, kommunicerade och förankrade med övriga berörda parter.

I utvärderingen har ett antal utmaningar lyfts som genomgående har haft bäring på Halvöns framdrift. Dessa utmaningar har varit risker kopplat till i huvudsak:

- ▶ omvärldsfaktorer såsom pandemi och krigsutbrottet i Ukraina,
- ▶ kostnadsfördyringar,
- ▶ tillgång till nyckelkompetens,
- ▶ oenigheter inom staden kring tekniska lösningar, samt
- ▶ olika syn internt inom Älvstranden avseende resultatet av det förhandlade förfarandet i upphandling av totalentreprenör.

Att krigsutbrottet i Ukraina ägde rum i slutskedet av upphandlingen var en särskild händelse som skapat stor osäkerhet i branschen som helhet och i projektet gällande både materialpriser och leveranstider. Detta i kombination med att enbart en leverantör valde att lämna anbud försatte Halvöprojektet och Älvstranden i en trängd situation.

På följande sida sammanfattas de åtta huvudsakliga utmaningar som denna utvärdering identifierat att Älvstranden mött, och i vissa fall fortsatt möter, kopplat till beslutsprocess samt styrning och ledning för Halvön.

Slutsatser och lärdomar

Samlade slutsatser (forts)

1. Beslutsformalia

Fortsätt efterleva beslutsformalia och i förekommande fall förklara och dokumentera avsteg från rutiner för att göra arbetet spårbart, inklusive i berörda fall kommunicera avsteg till styrelse.

2. Besluts- och informationskedja

Säkerställ att besluts- och informationskedjan mellan bolagsledning och styrelse speglar den dignitet och riskbild som diskussion och beslut på tjänstemannanivå samlat har resulterat i.

3. Uppföljning av risker

Säkerställ en till styrelsen löpande dokumenterad uppföljning av identifierade risker och åtgärder för att fortsätta stärka den interna kontrollen.

4. Roller och ansvar

Halvöprojektet ställer högre krav på tydligt beslutade, dokumenterade och förankrade roller och mandat, både internt inom Älvstranden och externt gentemot Älvstrandens samarbetspartners.

5. Arbete i konsortiet

Det praktiska arbetet i byggherreorganisationens styrgrupp har saknat en tydlig uppdelning i roll och ansvar konsortieparterna sinsemellan. Åtaganden och roller behöver vara tydliga så att intressekonflikter kan hanteras tidigt och ordnat.

6. Samverkan med staden

Samverkan med staden har utgjort en utmaning för Älvstrandens arbete med Halvöns framdrift. Älvstranden bör utvärdera hur oenigheter och samarbetsproblem med staden kan förebyggas i framtida projekt.

7. Kompetens

Rätt kompetens för genomförandefasen av Halvöprojektet är en kritisk faktor för Älvstranden i sin nya roll som byggherre för en anläggningsentreprenad. En plötslig sjukskrivning av nyckelperson för projektet har därtill utgjort en försvårande inverkan för Älvstranden.

8. Kommunikation och förankring

Flera av de utmaningar som iakttagits i denna utvärdering har i en bredare bemärkelse koppling till kommunikation och förankring. Avsaknaden av i vissa fall tillräcklig och tydlig intern kommunikation och förankring har varit en utmaning, särskilt i tidskritiska skeenden. Detta är en övergripande lärdom för utredningens två delar.

Vi konstaterar sammanfattningsvis att Älvstranden var varit i en trängd situation mellan å ena sidan behovet av framdrift för Halvön och å andra sidan bolagets olika interna och externa utmaningar.

Älvstranden har stått och står fortsatt inför ett antal utmaningar kopplade till Halvöprojektet. På kommande sidor presenterar vi rekommendationer och förslag på åtgärder för att möta dessa utmaningar. Syftet med dessa rekommendationer är att fortsatt stärka bidra till lärdomar för Älvstranden i det fortsatta arbetet med Halvön och andra projekt.

Med ett fokus på dessa lärdomar är vår bild att Älvstranden framöver kan stå bättre rustat i såväl det fortsatta arbetet med Halvön som med bolagets verksamhet i stort.

Lärdomar för stärkt beslutsprocess och dokumentation

Lärdom	Beskrivning	Rekommendationer till åtgärder
<p>1</p> <p>Avsteg från styrdokument bör förankras på adekvat nivå och göras spårbara</p>	<p>Vid tilldelningsfasen uppstod oenigheter inom Älvstranden rörande bolagets förhandlingsutrymme i förhållande till lag om offentlig upphandling.</p> <p>Eftersom styrelsen antagit den anvisning, beslutad av ledningsgruppen, som gör gällande att inköps- och upphandlingschef fattar beslut om tilldelning bör avsteg förankras med hela styrelsen samt dokumenteras.</p> <p>Dokumenteringen syftar till att det i efterhand ska vara möjligt att försäkra sig på vilka grunder som avsteg gjorts. Det bör utvärderas vilka möjligheter som fanns att förankra avsteget med styrelsen redan innan beslut togs, beaktat att tilldelningsbeslut inte fattas under akuta omständigheter.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Säkerställ att styrelsen som helhet informeras om avsteg och orsaker till avsteg från styrdokument som styrelsen antagit. Förankring bör ske på förhand om omständigheterna medger det. Eventuella avsteg bör även göras spårbara i efterhand.
<p>2</p> <p>Besluts- och informationskedja mellan ledning och styrelse bör vårdas</p>	<p>Bolagsledningens arbete ska bland annat syfta till att för styrelsen presentera välberedda och grundande underlag. Inte sällan kan det vara så att tjänstepersoner kan ha olika syn i sakfrågor, vilket i sig borgar för en genomarbetad analys och balanserat underlag och information till styrelsen.</p> <p>Den interna diskussionen om möjliga konsekvenser av krigsutbrottet i Ukraina för upphandlingen samt risker för bolaget i relation till upphandlingslagstiftning har inte kommit styrelsen till del. Detta till trots att det i diskussionen framförts att informationen bör komma styrelsen till del. Enligt vår mening hade det varit lämpligt att styrelsen i det specifika fallet hade informerats om de risker som varit föremål för diskussion inom bolagsledningen i enlighet med intentionen vid mötet.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ För en diskussion mellan ledningsgrupp och styrelse och kom överens om hur besluts- och informationskedjan ska vårdas i situationer då förutsättningarna i stora projekt väsentligen förändras på kort tid.

Lärdomar för stärkt beslutsprocess och dokumentation

Lärdom	Beskrivning	Rekommendationer till åtgärder
3 Dokumenterad löpande uppföljning av riskhantering	<p>Vi ser det som ett utvecklingsområde att det till styrelsen har saknats en löpande dokumenterad systematik för uppföljning av riskhantering för Halvöprojektet.</p> <p>I vår mening bör en dokumenterad återkommande uppföljning av riskhantering utvecklas för att stärka den interna kontrollen.</p>	<ul style="list-style-type: none">▶ Stärk strukturen och kontinuiteten för hur riskhantering dokumenteras och följs upp i styrelsen.

Lärdomar för stärkt styrning och ledning

Lärdom	Beskrivning	Rekommendationer till åtgärder
<p data-bbox="139 354 236 479">4</p> <p data-bbox="303 382 723 479">Halvöprojektet ställer högre krav på tydliga roller och mandat</p>	<p data-bbox="852 294 1746 479">Älvstrandens byggherreroll är komplex och omfattande för bolaget och ställer i kombination med entreprenörs- och samordningsrollen gentemot exploatörerna inom konsortiet högre krav på tydliga, dokumenterade och förankrade roller och mandat.</p> <p data-bbox="852 504 1746 689">Avsaknaden av tydliga mandat inom programorganisationen har skapat slitningar och påverkat arbetsmiljö och potentiellt sett även framdriften i projektet negativt. Älvstranden har därtill hamnat i kläm mellan konsortiets intressen och stadens organisation.</p>	<ul data-bbox="1805 294 2424 604" style="list-style-type: none"> ▶ Se över behovet av tydligare dokumenterade interna roll- och mandatbeskrivningar inom Älvstranden i den nya organisationen. ▶ Säkerställ att roller, ansvar och mandat är förankrade och avtalade med samverkansparter och staden inför större projekt.
<p data-bbox="139 911 236 1036">5</p> <p data-bbox="303 911 749 1053">Konsortiesamarbetet i Halvöprojektet ställer högre krav på Älvstrandens styrning och ledning</p>	<p data-bbox="852 858 1746 1043">Arbetet inom konsortiet har varit tidvis trögt och infekterat. Arbetsmiljön uppges ha påverkats negativt för Älvstrandens medarbetare. Det praktiska arbetet i byggherreorganisationens styrgrupp har saknat en tydlig uppdelning i roll och ansvar konsortieparterna sinsemellan.</p> <p data-bbox="852 1068 1746 1243">Möjliga fortsatta intressekonflikter mellan Älvstranden och samverkanspartners (i detta fall konsortieparterna) är en reell risk för bolaget som behöver förebyggas och hanteras. Ett exempel på intressekonflikt är avvägningar mellan framdrift och ekonomi.</p>	<ul data-bbox="1805 858 2424 1043" style="list-style-type: none"> ▶ Säkerställ att villkor och åtaganden så som tidplaner, roller och mandat i framtida samverkansprojekt är tydliga och förankrade. Intressekonflikter behöver hanteras tidigt och ordnat.

Lärdomar för stärkt styrning och ledning

Lärdom	Beskrivning	Rekommendationer till åtgärder
<p data-bbox="141 349 244 478">6</p> <p data-bbox="303 396 759 468">Fungerande samarbete med staden väsentligt för framdrift</p>	<p data-bbox="844 292 1746 435">Det råder konsensus bland de intervjuade att oenigheterna mellan Älvstranden och staden har påverkat framdriften negativt. Det är framförallt samverkan med trafikkontoret som utvecklats i problematisk riktning.</p> <p data-bbox="844 478 1746 549">Älvstranden bör utvärdera hur oenigheter och samarbetsproblem med staden kan förebyggas i framtida projekt.</p>	<ul data-bbox="1785 299 2426 671" style="list-style-type: none"> ▶ Utvärdera hur oenigheter och samarbetsproblem med stadens förvaltningar kan hanteras i framtida projekt. ▶ Ta höjd för ökat behov av dialog och förankring med stadens förvaltningar. ▶ Utvärdera om direkt dialog på politisk nivå mellan Älvstrandens styrelse och trafikinämnden hade varit lämpligt i syfte att uppnå helhetssyn i genomförandet av Halvön.
<p data-bbox="141 849 244 978">7</p> <p data-bbox="303 882 759 953">Kompetens en knäckfråga att prioritera</p>	<p data-bbox="844 785 1746 963">Rätt kompetens i genomförandefasen av Halvöprojektet är en kritisk faktor för Älvstranden i rollen som byggherre. I sammanhanget uppges ägarens utredning av bolagets framtida existens försvåra möjligheten att behålla och rekrytera rätt kompetens.</p> <p data-bbox="844 1006 1746 1113">Vi konstaterar att Älvstrandens förmåga som beställare i ett komplext projekt som Halvön är beroende av att bolaget kan säkerställa rätt kompetens på både kort och lång sikt.</p>	<ul data-bbox="1785 792 2426 1006" style="list-style-type: none"> ▶ Tilldela fortsatt hög prioritet åt att hantera risker kopplade till kompetens under Halvöns genomförandefas. Älvstranden behöver varaktigt säkerställa att bolaget utgör en kompetent beställare i förhållande till leverantören.

Övergripande lärdom för stärkt styrning och ledning

Lärdom	Beskrivning	Rekommendationer till åtgärder
<p data-bbox="141 357 244 485">8</p> <p data-bbox="296 392 772 464">Kommunikation och förankring kan stärkas</p>	<p data-bbox="837 292 1764 435">Vi har inom ramen för utredningen iakttagit områden där avsaknaden av tillräcklig och tydlig intern kommunikation har varit en utmaning, särskilt i tidskritiska skeenden. Detta är en övergripande lärdom för utredningens båda delområden.</p> <p data-bbox="837 464 1764 606">Oenigheter har uppstått inom Älvstranden, kopplat till synen på upphandling av totalentreprenören. Huruvida denna oenighet har kvarstått har det i sin tur också funnits oenighet kring.</p> <p data-bbox="837 635 1764 806">Styrelsen har inte informerats om det avsteg från anvisningar som gjorts när VD tecknade tilldelningsbeslut. Det framgår vidare att intentionen har varit att informera styrelsen om nya förutsättningar i upphandlingen innan tilldelningsbeslut, vilket inte skett.</p>	<ul data-bbox="1803 292 2447 635" style="list-style-type: none"> ▶ Se över vilka former för intern kommunikation som behövs för att på kort tid hantera nya förutsättningar i väsentliga frågor. ▶ För en diskussion mellan ledningsgrupp och styrelse och kom överens om hur besluts- och informationskedjan ska vårdas i situationer då förutsättningarna i väsentliga frågor förändras på kort tid.

Tack för samarbetet!

Göteborg den 14 november 2022



Karin Knutsson
Projektledare



Christoffer Henriksson
Konsult



Thomas Edin
Konsult



Mikaela Gretzer
Specialist

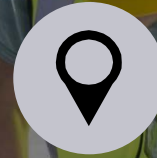


Anders Linusson
Kvalitetssäkrare



Anna Hellqvist
Administrativt stöd

Bilagor



01

Sammanfattning



02

Bakgrund och organisation



03

Beslutsprocessen



04

Styrning och ledning



05

Samlade slutsatser och lärdomar



06

Bilagor

Bilaga 1 - Källförteckning

Dokument

Styrdokument

- ▶ Älvstranden Utvecklings anvisning för beslutsfattande och attest (2021-11-25 rev. 2022-03-17)
- ▶ Arbetsordning 2022 Älvstranden utveckling AB (2022-03-10)
- ▶ Bolagsordning för Älvstranden Utveckling AB
- ▶ Ägardirektiv för Älvstranden Utveckling AB
- ▶ Göteborgs Stads anvisning av statsbidrag som rör fler än en nämnd (2019-10-17)
- ▶ Göteborgs Stads regler för attest (u.å.)
- ▶ Göteborgs Stads regler för ekonomisk planering, budget och uppföljning (2016-09-08 rev. 2022-01-27)
- ▶ Göteborgs Stads riktlinjer för finansverksamheten (2021-10-28)
- ▶ Göteborgs Stads riktlinje för inköp och upphandling (2018-09-13 rev. 2019-06-11)
- ▶ Göteborgs Stads riktlinje för styrning, uppföljning och kontroll (2016-09-08 rev. 2022-02-04)

Avtal

- ▶ Genomförandavtal (2018-05-15)
- ▶ Exploaterings- och markfördelningsavtal (2019-01-29)
- ▶ Överlåtelseavtal (2019-06-19)
- ▶ Samverkansavtal (2015-04-24)
- ▶ Samverkansavtal kvarteret B2 (2021-03-16)
- ▶ Nya samverkansavtalet (2021-03-16)
- ▶ Kvartersentreprenadavtal A1 (2022-05-03)
- ▶ Kvartersentreprenadavtal A2 (2022-05-04)
- ▶ Kvartersentreprenadavtal A3-A4 (2022-05-03)
- ▶ Särskild överenskommelse för Halvön i utbyggnad av Masthuggskajen (2020-09-10)
- ▶ Totalentreprenadkontrakt (2022-05-03)
- ▶ Överenskommelse om beställare av konsult-upphandling MKH, Halvön (2019-03-28)
- ▶ Överenskommelse Halvöns underbyggnad Allmän plats (2022-05-23)

Protokoll

- ▶ Protokoll och beslutsunderlag, Älvstranden Utveckling AB (2018 - 2022-06-13)
 - ▶ Samt 2015-04-17 och 2017-11-24
- ▶ Protokoll och beslutsunderlag, Södra Älvstranden Utveckling (2018 - 2022-04-25)
 - ▶ Samt 2017-04-21, 10-27 och 11-24
- ▶ Protokoll och beslutsunderlag, Styrgrupp Halvön (2019-2022)
- ▶ Protokoll, programstyrgrupp Masthuggskajen (2021-2022)
- ▶ Protokoll, operativ styrgrupp Masthuggskajen (2021)
- ▶ Protokoll, internt styrgruppsmöte (2021-2022)
- ▶ Protokoll kommunfullmäktige (2018-2020)
- ▶ Protokoll förhandlingarna med anbudsgivare och beställare (2022)
- ▶ Möteshandlingar utvärderingsgruppen (2021)

Bilaga 1 - Källförteckning (forts.)

Övrig dokumentation

- ▶ Anbud konsultuppdrag Halvön, Elof Hansson Fastigheter AB
- ▶ Anbud konsultuppdrag Halvön, Elof Hansson Fastigheter AB
- ▶ Ansökningsinbjudan upphandling Halvön
- ▶ Beställning ledningsflytt
- ▶ Beställning underbyggnad
- ▶ Detaljplan för blandad stadsbebyggelse vid Järnvågsgatan m.fl.
- ▶ Färdplan Älvstaden
- ▶ Förfrågningsunderlag totalentreprenad Halvön
- ▶ Genomförandeprocess, protokoll och handlingar
- ▶ Genomförandestudie Masthuggskajen
- ▶ Huvudprincip fördelning mellan Älvstranden och trafikkontoret för Halvön
- ▶ Intern granskning Halvön, Älvstranden Utveckling
- ▶ Lekmannarapporter stadsrevisionen 2018-2021
- ▶ Tilldelningsbeslut Entreprenad Halvön
- ▶ Vision Älvstaden
- ▶ Uppdragskontrakt Halvön, Elof Hansson Fastigheter AB
- ▶ Upphandlingsannons Halvön
- ▶ Upphandlingsstrategi Halvön

Intervjuer

- ▶ VD (2022-05-16 och 2022-09-02)
- ▶ Chef projektstyrning (2022-05-05 och 2022-05-17)
- ▶ Chef Fastighetsutveckling (2022-05-17)
- ▶ Inköp- och upphandlingschef (2022-05-16)
- ▶ Ekonomi- och finanschef (2022-06-09 och 2022-09-06)
- ▶ Portföljansvarig, tillika stadsutvecklingschef (2022-05-31)
- ▶ Projektchef (2022-05-17)
- ▶ Projektkoordinator (2022-05-05)
- ▶ Upphandlingskonsult (2022-05-17)
- ▶ Programägare (2022-05-17)
- ▶ Delprogramledare (2022-05-17)
- ▶ Bolagsjurist (2022-05-31 och 2022-06-29)
- ▶ Gruppintervju med tre ledamöter ut bolagsstyrelsen (2022-06-09 och 2022-09-02)

Bilaga 2 - Ordlista

- ▶ **Allmän platsmark** - En allmän plats är ett område som i en detaljplan är avsett för ett gemensamt behov. En allmän plats får inte mer än tillfälligtvis upplåtas för en enskild verksamhet och får till skillnad från kvartersmark inte stängas av för allmänheten.
- ▶ **Byggherre** - Byggherre är den som för egen räkning utför eller låter utföra projekterings-, byggnads-, rivnings- eller markarbeten. Byggherren behöver inte vara en fysisk person utan kan även vara en juridisk person som till exempel ett företag, en bostadsrättsförening, en kommun, en region eller en statlig myndighet.
- ▶ **Detaljplan** - Med en detaljplan reglerar kommunen hur mark och vatten ska användas och hur bebyggelsen ska se ut. Detaljplanen talar om vilka byggåtgärder som får och inte får göras inom planområdet.
- ▶ **Förhandlat förfarande** - Förhandlat förfarande är ett förfarande där den upphandlande myndigheten eller enheten bjuder in utvalda leverantörer att förhandla om förbättringar i deras anbud.
- ▶ **Intern styrgrupp för Halvön** - Tillfälligt bildad styrgrupp som bildats för att underlätta beslutleden internet mellan Halvön och Älvstrandens ledningsgrupp.
- ▶ **Kvartersmark** - Med kvartersmark avses all mark inom ett planområde som inte ska utgöra allmän plats eller vattenområde. I en detaljplan ska det alltid framgå vilken användning som är tillåten inom kvartersmark.
- ▶ **Konsortium** - Ett konsortium är en sammanslutning av aktörer som samverkar för ett visst ändamål. Ett vanligt exempel är när två eller flera företag går samman för en byggnadsentreprenad.
- ▶ **Linjeorganisation** - Organisationsform där varje medarbetare endast har en enda direkt överordnad chef. Denna organisationsform utmärks av en strikt fördelning av arbetsuppgifter, ansvar och befogenheter.
- ▶ **Matrisorganisation** - Organisationsform som frångår principen att varje anställd ska vara ansvarig inför endast en chef. I en matrisorganisation finns det oftast fler än en chef som ansvarar över projektet och som de anställda har ett ansvar gentemot.
- ▶ **Projektering** - Det utrednings- och förberedelsearbete som föregår det operativa genomförandet av en byggnation.
- ▶ **Samordnare** - Samordnare har en sammankallande och koordinerande roll mellan konsortiet och staden.
- ▶ **Spärrtid** - Tid mellan tilldelningsbeslut och kontrakttecknande då det är möjligt att överklaga tilldelningsbeslutet.
- ▶ **Staden** - Göteborgs Stad.
- ▶ **Totalentreprenad** - Är en entreprenadform som innebär att entreprenören sköter både projektering och utförande. Vid totalentreprenader har entreprenören ett uppdragsförhållande med beställaren där entreprenören ansvarar för att arbetet ska få en viss funktion.

EY | Assurance | Tax | Transactions | Consulting

Om EY

EY är ett världsledande företag inom revision, redovisning, skatt, transaktioner och affärsrådgivning. Våra tjänster och insikter hjälper till att skapa förtroende och hållbar tillväxt på finansmarknader och i ekonomier världen över. För att hålla våra löften till våra intressenter utvecklar vi ledare och medarbetare som arbetar i team över gränserna. Vi vill att allt vi gör ska bidra till att affärsvärlden och arbetslivet fungerar bättre - för våra medarbetare, våra kunder och de samhällen vi verkar i.

EY refererar till den globala organisationen samt kan avse en eller flera medlemsföretag i Ernst & Young Global Limited. Varje medlemsföretag utgör en egen juridisk person.

© 2022 Ernst & Young AB.
All Rights Reserved.

ey.com





ÄLVSTRANDEN
UTVECKLING

En del av
Göteborgs Stad

Uppföljning Revisionsrapport Halvön

Informationsärende

Styrelsemöte 2022-12-19

Programledare, Fredrik Kogerfelt

Åtgärder

Lärdom		Ernst & Youngs rekommendation	Bolaget	Projekt Halvön	Åtgärd	Ansvarig
1	Avsteg från styrdokument bör förankras på adekvat nivå och göras spårbara	> Säkerställ att styrelsen som helhet informeras om avsteg och orsaker till avsteg från styrdokument som styrelsen antagit. Förankring bör ske på förhand om omständigheterna medger det. Eventuella avsteg bör även göras spårbara i efterhand.	X		Säkerställa beslut genom information (ev. utbildning av jurist) i ledningsgruppen om vilka ärenden som anses eller kan anses vara avvikande och hur dessa ska hanteras.	VD
2	Besluts- och informationskedja mellan ledning och styrelse bör vårdas	> För en diskussion mellan ledningsgrupp och styrelse och kom överens om hur besluts- och informationskedjan ska vårdas i situationer då förutsättningarna i stora projekt väsentligen förändras på kort tid.	X		Ge ledningsgrupp och nya styrelsen förutsättningar för att påkalla extra styrelsemöte vid behov. Samt ge exempel på vilka dessa behov kan vara	VD
3	Dokumenterad löpande uppföljning av riskhantering	> Stärk strukturen och kontinuiteten för hur riskhantering dokumenteras och följs upp i styrelsen		X	Fördjupad uppföljning av utveckling och hantering av risker föreslås att följas upp 4 gånger /år (?) i samband med styrelsesammanträdena i februari, juni, september och december.	Projekt-ägare Halvön

Åtgärder

Lärdom	Ernst & Youngs rekommendation	Projekt Halvön Bolaget		Åtgärd	Ansvarig
<p>4</p> <p>Halvöprojektet ställer högre krav på tydliga roller och mandat</p>	<p>> Se över behovet av tydligare dokumenterade interna roll- och mandatbeskrivningar inom Älvstranden i den nya organisationen.</p> <p>> Säkerställ att roller, ansvar och mandat är förankrade och avtalade med samverkansparter och staden <u>inför större projekt</u>.</p>	X	X	<p>> Under hösten 2022 har halvöprojektet utarbetat tydligare roll och mandatbeskrivningar</p> <p>> Ta fram ett juridiskt underlag som tydliggör roller, ansvar och mandat inför projektstart</p>	<p>Projektchef Halvön</p> <p>Portfölj-ägare</p>
<p>5</p> <p>Konsortie-samarbetet i Halvöprojektet ställer högre krav på Älvstrandens styrning och ledning</p>	<p>> Säkerställ att villkor och åtaganden så som tidplaner, roller och mandat i <u>framtida samverkansprojekt</u> är tydliga och förankrade. Intressekonflikter behöver hanteras tidigt och ordnat.</p>	X		<p>> Se ovan. Samt tydliggör konsekvenser vid eventuell avsteg.</p>	<p>Portfölj-ägare</p>
<p>6</p> <p>Fungerande samarbete med staden väsentligt för framdrift</p>	<p>> Utvärdera hur oenigheter och samarbetsproblem med stadens förvaltningar kan hanteras i framtida projekt.</p> <p>> Ta höjd för ökat behov av dialog och förankring med stadens förvaltningar.</p> <p>> Utvärdera om direkt dialog på politisk nivå mellan Älvstrandens styrelse och trafiknämnden hade varit lämpligt i syfte att uppnå helhetssyn i genomförandet av Halvön.</p>	X		<p>> Genom ovan nämnda underlag så att all vet vad som gäller vid avsteg/oenighet.</p> <p>> Tidiga möten med de nya nämnderna</p>	<p>Xxx</p>

Åtgärder

Lärdom

Ernst & Youngs rekommendation

Bolaget

Projekt Halvön

Åtgärd

Ansvarig

7

Kompetens en knäckfråga att prioritera

> Tilldela fortsatt hög prioritet åt att hantera risker kopplade till kompetens under Halvöns genomförandefas. Älvstranden behöver varaktigt säkerställa att bolaget utgör en kompetent beställare i förhållande till leverantören.

X

> Älvstrandens organisation för genomförandet av Halvöprojektet är fullt ut tillsatt och kontinuerlig utvärdering av resursbehovet sker i första hand i Södra Älvstrandens styrgrupp.

Projektchef
Halvön &
Resurs-
ägare
Halvön

8

Kommunikation och förankring kan stärkas

> Se över vilka former för intern kommunikation som behövs för att på kort tid hantera nya förutsättningar i väsentliga frågor.

> För en diskussion mellan ledningsgrupp och styrelse och kom överens om hur besluts- och informationskedjan ska vårdas i situationer då förutsättningarna i väsentliga frågor förändras på kort tid.

X

> Öka kunskapen i ledningsgruppen om vilka ärenden och händelser som anses vara väsentliga händelser och hur de ska hanteras.
> Underlätta för att tillkalla extra styrelsemöte vid behov.

Xxx