



Revisionsrapport

Investeringsprojekt

Krokoms kommun

2011-04-06

Anneth Nyqvist



## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning .....	3
2	Inledning .....	4
2.1	Bakgrund .....	4
2.2	Revisionskriterier .....	4
2.3	Avgränsning .....	5
2.4	Revisionsmetod .....	5
3	Granskningsresultat.....	6
3.1	Styrdokument avseende investeringar.....	6
3.1.1	Handbok i samband med investerings- och exploateringsprojekt .....	6
3.1.2	Kommungemensamma styrdokument .....	7
3.1.3	Revisionell bedömning .....	7
3.2	Har investeringen skett utifrån korrekt fattade och väl underbyggda beslut? .....	7
3.2.1	Den politiska beslutsgången .....	7
3.2.2	Investeringsbegäran .....	9
3.2.3	Tillkommande driftkostnader .....	9
3.2.4	Revisionell bedömning .....	9
3.3	Har upphandlingen skett i enlighet med Lagen om offentlig upphandling och kommunens upphandlingsregler? .....	10
3.3.1	Revisionell bedömning .....	10
3.4	Fungerar den löpande uppföljningen och kontrollen av projektet på ett tillfredsställande sätt? .....	11
3.4.1	Arbetsgång, olika möten m m.....	11
3.4.2	Reflektioner från intervjuer .....	11
3.4.3	Ekonomi.....	12
3.4.4	Revisionell bedömning .....	12

## 1 Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Krokoms kommun har Komrev inom PwC genomfört en granskning avseende investeringsprojekt. Följande revisionsfrågor har varit aktuell:

- Handläggs investeringar med tillräcklig tillförlitlighet och säkerhet?
- Har samhällsbyggnadsnämnden en tillfredsställande kontroll över byggnationen?

Sammanfattningsvis bedömer vi att samhällsbyggnadsnämnden har haft en i huvudsak tillfredsställande kontroll över byggnationen av förskolan i Sånghusvallen och Ås skola och att investeringarna har handlagts på ett tillförlitligt och säkert sätt. Båda projekten har blivit betydligt dyrare än ursprunglig budget men vid varje kostnadsförändring har kommunstyrelsen fattat beslut om utökad budget. Enligt vår bedömning bör dock beslutsfattarna när det ska ta ställning till en investering få ett beslutsunderlag som bättre överensstämmer med det slutliga utfallet än vad som skett för båda dessa projekt.

### Vår bedömning grundar sig bland annat på:

- Beslutsunderlaget innehåller väl genomarbetade analyser av verksamhetens behov i och med den lokal- och verksamhetsutredning som har gjorts. I detta har även tillkommande drift- och kapitalkostnader ingått.
- Projektet har föregåtts av investeringsbegäran och kommunstyrelsen har fattat beslut om igångsättningstillstånd enligt kommunens riktlinjer.
- Då förskolan i Sånghusvallen följer den slutliga budgeten bedömer vi att den ekonomiska följsamheten är god. Även prognosen för Ås skola visar på att budgeten kommer att hållas. Vi anser dock att de extra kostnader som uppstått vid ombyggnationen av Ås skola borde ha kunnat förutses.
- Upphandlingen har i allt väsentligt skett i enlighet med Lagen om offentlig upphandling.
- Till stor del har handbok i samband med investerings- och exploateringsprojekt följts.

### Vi lämnar följande förslag till förbättringar:

- Kommunstyrelsen bör ta fram centrala riktlinjer avseende investeringar som avvikelshantering, slutredovisning, tillkommande driftkostnader etc där vissa av de avsnitt som finns i handbok för investerings- och exploateringsprojekt kan lyftas in.
- Projektprocessen bör inledas med att styrgruppen samlas och ger ett formellt uppdrag innan förstudien påbörjas, vilket kan vara ett sätt att höja kvaliteten i grundkalkylerna.
- Samhällsbyggnadsnämnden bör se över rutinerna för diariehantering.
- Samhällsbyggnadsnämnden bör ta förnyad ställning till om beslut gällande större upphandlingar ska betraktas som verkställighet.

## 2 Inledning

### 2.1 Bakgrund

Kommunen avser att genomföra flera stora investeringsprojekt, bland annat Ås skola och förskola Sånghusvallen.

Många investeringar tillkommer på bristfälliga beslutsunderlag. Detta gäller i hög grad investeringar i fastigheter, där man "låser" planlösning och därmed användningen av fastigheten för lång tid. Det är därför viktigt att beslutsunderlag för investeringar innehåller genomarbetade analyser av verksamhetens behov såväl i dag som i framtiden. Erfarenhet visar att beslutsunderlag ofta är tunt vad avser analyser och scenarios för verksamheten och dess uppgift i ett framtidsperspektiv. Det ligger därför ett stort ansvar på verksamheten att motivera investeringen genom väl underbyggda prognoser och omvärldsanalyser.

Det är vanligt att investeringar överstiger budgeterade medel. Det går att förbättra investeringsprocessen med ett genomtänkt arbetssätt.

När beslut har fattats att göra en upphandling startar en process som innehåller ett antal punkter som rör den interna kontrollen. Sammanfattningsvis handlar det om att ansvariga tjänstemän handlägger uppgiften korrekt och objektivt och att mer än en tjänsteman (förutom ansvarig handläggare) har full insyn i projektet och särskilt avseende ekonomiska transaktioner. Till stöd bör finnas dokumenterade och fastställda instruktioner för handläggning till dess att slutredovisning lämnas till ansvarig nämnd/styrelse.

### 2.2 Revisionskriterier

Granskningen ska besvara följande **revisionsfrågor**:

- Handläggs investeringar med tillräcklig tillförlitlighet och säkerhet?
- Har samhällsbyggnadsnämnden en tillfredsställande kontroll över byggnationen?

Följande **kontrollmål** är aktuella:

- Har investeringen skett utifrån korrekt fattade och väl underbyggda beslut?
- Har upphandlingen skett i enlighet med Lagen om offentlig upphandling och kommunens upphandlingsregler?
- Fungerar den löpande uppföljningen och kontrollen av projektet på ett tillfredsställande sätt?



### **2.3 Avgränsning**

Granskad nämnd är samhällsbyggnadsnämnden. Granskning ska ske av förskola Sånghusvallen och skolan i Ås.

### **2.4 Revisionsmetod**

Granskningen har skett genom dokumentstudier (bland annat beslut och beslutsunderlag, kalkyler, budget, upphandlingsdokumentation, lyftningsplan, tilläggsbeställningar) och intervjuer med samhällsbyggnadsnämndens ordförande, förvaltningschefer och projektledare inom samhällsbyggnadsnämnden och barn- och utbildningsnämnden.

## **3 Granskningsresultat**

### **3.1 Styrdokument avseende investeringar**

#### **3.1.1 Handbok i samband med investerings- och exploateringsprojekt**

Denna handbok, som fortfarande betraktas som ett utkast, har tagits fram av samhällsbyggnadsförvaltningen och gäller bygg- och exploateringsprojekt inom denna förvaltning. I inledningen framgår att för alla investerings- och exploateringsprojekt inom samhällsbyggnadsförvaltningen gäller:

- för varje projekt skall det tillsättas en styrgrupp, projektansvarig samt projektledare.
- inga projekt får starta utan beviljad investeringsbegäran.
- projekt understigande 500 tkr skall tillstyrkas och beviljas av samhällsbyggnadschef och ordförande i samhällsbyggnadsnämnden.
- projekt över 500 tkr skall godkännas av kommunstyrelsen och därefter tillstyrkas och beviljas av samhällsbyggnadschef och ordförande samhällsbyggnadsnämnd.

Samtliga projekt skall följa den projektprocess (se bilaga) som är fastställd för förvaltningen, dvs alla projekt skall föregås av:

- förstudie
- planering
- upphandling
- genomförande
- utvärdering

Mellan varje steg ska styrgruppen fatta beslut om att övergå till nästa steg.

I handboken finns ett antal definitioner och beskrivningar av roller/ansvar för olika inblandade som exempelvis:

- Styrgrupp, vilka som ska ingå och vilket ansvar som åvilar styrgruppen
- Projektansvarig/verksamhetschef
- Projektsamordnare
- Projektledarens ansvar, uppgifter och mandat

Vid intervju framkommer att framförallt anses projektledarens ansvar för uppföljning och återrapportering av ekonomin ha blivit tydligare. Enligt förvaltningschefen finns inga planer på att handboken ska fastställas av nämnden utan mer ses som en rutin- och processbeskrivning för tjänstemännen.

### **3.1.2 Kommungemensamma styrdokument**

Det finns inga centralt dokumenterade riktlinjer för investeringsprojekt som avvikelshantering, slutredovisning m m. När det gäller avskrivningstider följs SKL:s förslag och det finns även regler om beloppsgränser för investeringar.

### **3.1.3 Revisionell bedömning**

Vi anser att det är positivt att samhällsbyggnadsförvaltningen har tagit fram en handbok för investeringar men att den även borde fastställas politiskt. Vi föreslår även att ekonomi-enheten tar fram centrala riktlinjer för investeringar.

## **3.2 Har investeringen skett utifrån korrekt fattade och väl underbyggda beslut?**

### **3.2.1 Den politiska beslutsgången**

Fullmäktige beslutade i juni 2006 om en lokal- och verksamhetsöversyn inom barnomsorg och skola i Ås området. Syftet med översynen är att nå en hållbar utveckling med bästa möjliga kvalitet fram till 2015. Utredningen ska innehålla förslag till lösningar, tidplan för genomförande samt konsekvensbeskrivning.

Barn- och utbildningsnämnden beslutade i samband med att översynen redovisades att ge samhällsbyggnadsnämnden i uppdrag att bygga en förskola om fem avdelningar i Sånghusvallen i Ås den 20 mars 2007 § 16.

Efter investeringsbegäran beslutade kommunstyrelsen om igångsättningstillstånd för bl a Sånghusvallens förskola och Ås skola den 5 december 2007 § 179. Inriktningen var då en samlad F – 9 skola i Ås. Investeringsbudgeten för dessa projekt uppgick till 17,2 mnkr för Sånghusvallens förskola och 52,0 mnkr för Ås skola.

Styrgruppen för Sånghusvallens förskola konstaterade 2008-06-23 att inlämnat anbud blev högre än budgeterat och beslutade då begära att kommunstyrelsen godkänner att ytterligare 1,5 mnkr tillförs projektet. Vi noterar att kommunstyrelsen inte har fattat något beslut i denna fråga utan att den bara behandlades som ett informationsärende.

Till barn- och utbildningsnämndens sammanträde 2008-11-11 § 65 hade nya förutsättningar för skolan i Ås framkommit:

”Mot bakgrund av den förstudie som genomförts så har tidigare beslut om en inriktning med en skola på 600 elever i centrala Ås omvärderats. Skälen är att minska elevgrupperna som annars tenderar att bli alltför omfattande på en allt för liten yta, specifikt för verksamheten inom skolbarnomsorgen. Styrgruppen har sett över om det inte går att bygga skolan i



två etapper som den ursprungliga skolutredningen föreslog och fastnat för att det finns en större flexibilitet i det förslaget.”

Barn- och utbildningsnämnden beslutade mot denna bakgrund att som etapp 1 bygga en F-9 skola för 450 elever i centrala Ås som ska stå klar den 31 december 2010. Som etapp 2 beslutades att bygga en skola i Sånghusvallen som ska stå klar den 1 juli 2011.

Kommunstyrelsen beslutade om igångsättningstillstånd för Ås skola samt förstudie skola vid Sånghusvallen 18 november 2008 § 167. Investeringsbudgeten för Ås skolan angavs nu till ca 50-55 mnkr.

När det gäller skolan i Sånghusvallen framgick i underlaget till beslutet att den planeras i nära anslutning till tidigare beslutad förskola med tillagningskök. För att erhålla största möjliga synergism byggs skolan utan kök och matsal och eleverna får inta lunch med mera på förskolan. Att utöka kök och bygga matsal på förskolan bedöms kosta ca 3 mnkr.

Samma datum beslutade kommunstyrelsen § 168 därför att förskolan vid Sånghusvallen får en utökad investeringsram om ca 3 mnkr för byggnation av matsal och utökning av kök genom omdisponering av tidigare beslutad investeringsram.

Till projektet förskolan Sånghusvallen har även omfördelats budgetmedel avseende kommunens egna kostnader motsvarande 350 tkr för att få en totalkostnad för projektet.

Den totala budgeten för förskolan Sånghusvallen uppgår därmed till 22,4 mnkr.

Kommunstyrelsen beslutade 10 november 2009 § 140 att bevilja en investering om 3,7 mnkr för energisparande åtgärder i Ås skola.

I kommunstyrelsens protokoll 7 april 2010 § 55 framgår att efter anbudsutvärdering konstateras att tidigare beviljade investeringsramar för Ås skola inte räcker till för att genomföra planerad om- och tillbyggnad av skolan samt energibesparande åtgärder p g a indexökningar under perioden 2007-2010, en större tillbyggnad än planerat om ca 200 kvm samt valet av att bygga ett lågenergihus istället för en mer traditionell byggnad. Den nya kostnaden beräknas uppgå till 69 mnkr. Kommunstyrelsen beslutade att samhällsbyggnadsnämnden får omfördela inom beviljad investeringsram för att genomföra en- om och tillbyggnad av skolan i centrala Ås för ca 69 mnkr.

*Anm* Det första beslutet om igångsättningstillstånd gällande Sånghusvallens skola (kommunstyrelsen 7 oktober 2009 § 125) uppgick till 30 mnkr. 15 juni 2010 § 92 beslutade kommunstyrelsen om nytt igångsättningstillstånd där kostnaden uppgick till 51 mnkr.



### **3.2.2 Investeringsbegäran**

Även om investeringsprojektet har antagits i budgeten ska det för varje projekt göras en investeringsbegäran och det är projektledaren som ansvarar för att göra denna. I investeringsbegäran ingår tidplan, avskrivningstid, projektkalkyl, drift- och underhållskostnader m. m. För projektkalkyler finns en speciell blankett framtagen. För projekt över 500 tkr ska det fattas beslut i kommunstyrelsen om igångsättningstillstånd.

Investeringsbegäran avseende förskolan Sånghusvallen har gjorts för såväl den ursprungliga delen som den utökade delen avseende matsalen och igångsättningstillstånd har beviljats. Även för Ås skola har investeringsbegäran gjorts enligt angivna riktlinjer.

### **3.2.3 Tillkommande driftkostnader**

Fullmäktige hade för 2009 anslagit totalt 1,7 mnkr för effekter av skolutredning avseende förskolorna Sånghusvallen och Dvärsätt, varav 1,1 mnkr avsåg förskolan Sånghusvallen. I dessa kostnader ingår städ, kost, fastighetsdrift och kapitalkostnader. För 2010 har avsatts 2,6 mnkr för ökade driftskostnader för förskolan Sånghusvallen, varav 0,9 avser kapitalkostnader.

För Ås skola etapp 1 har 2 mnkr avsatts i 2010 års driftbudget och 4,8 mnkr för 2011. När det gäller etapp 2 har 1,6 mnkr avsatts för 2010 och 3,6 mnkr för 2011.

### **3.2.4 Revisionell bedömning**

Vår bedömning är att beslutsunderlaget innehåller väl genomarbetade analyser av verksamhetens behov i och med den lokal- och verksamhetsutredning som har tagits fram.

När det gäller förskolan Sånghusvallen anser vi att kommunstyrelsen borde ha fattat beslut om de ytterligare 1,5 mnkr som tillfördes projektet i juni 2008. Rutinen med investeringsbegäran är ett moment för att ytterligare öka den interna styrningen av projektet vilket vi anser är positivt. Vi noterar att såväl ökade kapitalkostnader som övriga driftkostnader har funnits med i beslutsunderlaget.

Den ursprungliga investeringsbudgeten för Ås skola avsåg en samlad F-9 skola och uppgick till 52 mnkr. Beslutet ändrades sedan till att omfatta två skolor och efter flera beslut om utökad investeringsbudget uppgår den slutliga budgeten för de två skolorna till 120 mnkr. Kommunstyrelsen har fattat beslut om ny investeringsbudget vid varje fördyring men vi menar att det ändå är stor skillnad från den ursprungliga till den slutgiltiga budgeten. Enligt vår bedömning bör beslutsfattarna när de ska ta ställning till en investering få ett beslutsunderlag som bättre överensstämmer med det slutliga utfallet än vad som skett för båda dessa projekt.

### **3.3 Har upphandlingen skett i enlighet med Lagen om offentlig upphandling och kommunens upphandlingsregler?**

#### *Förskola Sånghusvallen*

Vid den första upphandlingen inkom endast ett anbud och det bedömdes även att priset i detta anbud var för högt. Det gjordes då ett nytt förfrågningsunderlag där man minskade kraven på materialet för att kunna få ner priset. Även denna gång fick man bara ett anbud och det var från samma entreprenör som tidigare. Det nya anbudet hamnade på 17 400 tkr vilket var ca 1,3 mnkr lägre än det första anbudet.

Det konstaterades att anbudet egentligen var ofullständigt då barnvagnsförråd inte ingick. Eftersom det bara fanns ett anbud valde man att lägga detta som en tilläggskostnad s k ÄTA.

När beslutet fattats om att komplettera förskolan med utökat kök och matsal begärdes en tilläggs offert från samma entreprenör.

Samtliga handlingar som tillhör upphandlingen som exempelvis protokoll från anbudsöppning, tilldelningsbeslut förvaras i en mapp. Handlingarna är dock inte diarieförda.

#### *Ås skola*

7 Delupphandlingar genomfördes men efter att kommunen skrivit avtal med entreprenörerna beslutades om samordning till generalentreprenad där entreprenörerna till delupphandling 2-7 blev underentreprenörer.

En skriftlig utvärdering av delupphandling 1 finns men för övriga finns endast blyertsanteckningar. Varje delupphandling har en separat mapp men det är endast anbudet och anbudsutvärdering som förvaras här. Övriga dokument som tillhör upphandlingen återfanns på berörd tjänstemans dator. Efter påpekanden har dokumentation samlats i mappar. Inga handlingar har diarieförts.

För båda upphandlingarna gäller att beslut om upphandling har fattats av styrgruppen. I samhällsbyggnadsnämndens delegationsbestämmelser framgår att upphandlingar av varor och tjänster i enlighet med kommunens upphandlingspolicy betraktas som verkställighet.

#### **3.3.1 Revisionell bedömning**

##### *Förskolan Sånghusvallen*

Vi har översiktligt granskat samtliga handlingar som ingår i upphandlingsakten och vi bedömer att upphandlingen i allt väsentligt har skett i enlighet med Lagen om offentlig upphandling.



#### *Ås skola*

Vi har översiktligt granskat aktuella handlingar som vi har fått tillgång till genom upphandlingsakten och genom de utskrifter vi frågat efter. Vi bedömer att upphandlingen i allt väsentligt har skett i enlighet med Lagen om offentlig upphandling.

Enligt vår bedömning är det inte tillfredsställande att handlingarna inte är diarieförda och att samhällsbyggnadsnämnden därför bör se över sina rutiner för diarieföring.

Vi menar också att samhällsbyggnadsnämnden bör ta ställning till om upphandlingsbeslut på den här nivån kan betraktas som verkställighet. Enligt våra erfarenheter från andra kommuner är det lämpligt att ha en beloppsgräns för vilken nivå som kan betraktas som verkställighet och vilken nivå som kräver politiskt beslut. Inom vissa beloppsintervall kan det vara lämpligt att nämnden delegerar beslutet.

### **3.4 Fungerar den löpande uppföljningen och kontrollen av projektet på ett tillfredsställande sätt?**

#### **3.4.1 Arbetsgång, olika möten m m**

Protokoll från förstudiemöten, projektgruppsmöten, styrgruppsmöten, byggmöten har studerats. Styrgruppen har varit mest aktiv under projekterings- och upphandlingsfasen. Under byggtiden har projektledaren samman kallat styrgruppen vid behov.

#### **3.4.2 Reflektioner från intervjuer**

Vid tidigare investeringsprojekt har samhällsbyggnadsförvaltningen och berörd nämnd haft separata styrgrupper. Nu har det istället funnits en gemensam styrgrupp och en gemensam projektgrupp vilket har upplevts som positivt av tillfrågade på båda förvaltningarna. När det gäller förskolan Sånghusvallen är det endast representanter från samhällsbyggnadsnämnd/förvaltning som ingår i styrgruppen, vilket har förklarats med att det är ett mindre projekt.

#### *Förskolan Sånghusvallen*

Barn- och utbildningsförvaltningen har fått vara med och ha synpunkter på färgsättning, placering, utemiljö m m under hela projektets gång vilket har varit uppskattat. Kommunikationen med samhällsbyggnadsförvaltningen har fungerat bra. Det framkommer även att det är positivt att samtliga möten dokumenteras så att man i efterhand är överens om vad som har beslutats.

#### *Ås skola*

Den upplevs som positivt att såväl styrgrupp som projektgrupp nu är gemensamma. Från början uppfattade barn- och utbildningsförvaltningens representanter att grupperna styrdes utifrån samhällsbyggnadsförvaltningens perspektiv men att det har blivit mycket bättre.

Arkitekten har funnits med som delprojektledare vilket har uppfattats som att delaktigheten och det ekonomiska ansvarstagandet från arkitektens sida har ökat. Vidare framkommer att det har varit en viss inkörningstid med projektgruppen och att det tog tid att hitta roller och vilka rättigheter och skyldigheter var och en hade. Men samtidigt upplevs det ha fungerat bra när man väl kom igång.

Planeringen av den del av Ås skola som avser ombyggnation av befintliga lokaler anses inte ha varit tillräcklig. Att flytta verksamheten kräver god framförhållning och kan inte ske med någon veckas varsel. Det har även brustit i kommunikationen mellan förvaltningarna och mellan förvaltningarna och byggtreprenören. En extern koordinator som är på plats och kan agera snabbt när olika problem uppstår har därför anlåtts. Även en vaktmästare har anställts tillfälligt. Dessutom har det behövts ytterligare externt hyrda lokaler. Ingen av dessa kostnader var budgeterade och nämnderna har begärt tilläggsbudget för att täcka denna kostnad.

### **3.4.3 Ekonomi**

Rapportering och av ekonomi sker vid varje nämndssammanträde och behandlas som ett informationsärende. Projektledaren har dessutom ett allmänt krav att rapportera så snart eventuella avvikelser befaras. Fastighetsenheten träffas varannan vecka och oftast ingår ekonomisk uppföljning.

Budgeten för förskolan Sånghusvallen uppgår till 22 400 tkr och 11 januari 2010 uppskattades det slutliga utfallet till 22 447 tkr. Av dessa ingår beslutade ändrings- och tilläggsarbeten motsvarande 756 tkr.

Prognosen för Ås skola är att budgeten ska hållas. Samhällsbyggnadsnämnden har äskat medel för tillkommande kostnader för koordinator, vaktmästare och ökade hyreskostnader.

### **Attestregler**

Huvudregeln är att projektledaren mottagningsattesterar (signerar) fakturor avseende investeringar medan fastighetschefen utför beslutsattesten.

### **3.4.4 Revisionell bedömning**

Efter genomgång av samtliga protokoll från olika möten bedömer vi att den löpande uppföljningen och kontrollen av projekten i huvudsak har fungerat på ett tillfredsställande sätt och att processen till stor del följer förvaltningens handbok. Styrgruppens avstämning mellan de olika faserna är dock inte alltid lika tydlig i protokollen som det framgår av handboken.

För Sånghusvallens förskola framgår det exempelvis inte i något protokoll att styrgruppen har beslutat att anta entreprenörens anbud gällande grundprojektet. Styrgruppen konstaterar



rade att inlämnat anbud var ca 1,5 mnkr högre än budgeterat och beslutade att begära att kommunstyrelsen godkänner att i gällande investeringsbudget omfördela motsvarande medel till projektet. Därefter har styrgruppen inte fattat något ytterligare beslut angående entreprenör av grundprojektet.

Vi har för båda projekten noterat att förstudien påbörjats utan föregående styrgruppsmöte och vi föreslår därför att i syfte att ytterligare styra upp projektprocessen bör styrgruppen ha ett första möte innan förstudiefasen inleds.

Sånghusvallen har i stort sett följt den slutliga budgeten och vi bedömer att den ekonomiska följsamheten är god. Även prognosen gällande Ås skola visar på att projektet kommer att följa budget.

Vi menar att de extra kostnader som uppstått vid ombyggnationen av Ås skola borde ha kunnat förutses.

2011-04-06

*Maj-Britt Åkerström*  
Kundansvarig

*Annebeth Nyquist*  
Projektledare