



Granskning av styrning, finansiering och uppföljning av större investeringar

Revisionsrapport

Östhammars kommun

KPMG AB

2020-08-27

Antal sidor 29



Östhammars kommun

Granskning av styrning, finansiering och uppföljning av större investeringar

2020-08-27

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
1.1	Revisionell bedömning	2
1.2	Rekommendationer	3
2	Inledning/bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	4
2.2	Avgränsning	5
2.3	Revisionskriterier	5
2.4	Ansvariga nämnder/styrelse	5
2.5	Projektorganisation	5
2.6	Metod och utgångspunkter	5
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Östhammars kommuns styrning av investeringar	6
3.2	Investeringsprocessen	9
3.3	Utvalda investeringsprojekt	12
4	Slutsatser	25
4.1	Svar på revisionsfrågorna	25
4.2	Sammanfattning	26
4.3	Revisionell bedömning	27
4.4	Rekommendationer	27
	Bilaga 1 Metod	29

1 Sammanfattning

KPMG har av Östhammars kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens rutiner och processer vad gäller styrning, finansiering och uppföljning av större investeringar. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

Syftet med granskningen har varit att granska kommunens styrning, finansiering och uppföljning av större investeringsprojekt för att bedöma om dessa är ändamålsenliga och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande.

Granskningen visar att Östhammars kommun under 2020, 2021 och 2022 planerar att genomföra stora investeringar, vilket ställer krav på att relevanta styrdokument är uppdaterade, att riktlinjer tillämpas och att rätt typ av projektstöd kan tillhandahållas olika projekt. Detta utgör goda förutsättningar för att investeringar genomförs, följer tidplan och budget samt tillgodoser Östhammarbornas behov.

Vidare visar granskningen att kommunens genomförandegrad under perioden 2015-2019 har varit för låg i förhållande till vad kommunen har planerat. Detta är enligt vår bedömning ett uttryck för att kommunens investeringsplaner inte har varit realistiska utifrån vad som är praktiskt möjligt, både i förhållande till tid och ekonomi.

Utifrån den dokumentation som vi gått igenom bedömer vi att Östhammars kommuns förutsättningar för ändamålsenliga och ur ekonomisk synvinkel tillfredsställande investeringar delvis säkerställs genom befintliga riktlinjer och styrdokument. Bedömningen grundar sig i att det utifrån befintlig dokumentation inte är fullt möjligt att säkerställa att investeringsprojekt genomförs på ett enhetligt och ändamålsenligt sätt, då det i mångt och mycket saknas rutiner och riktlinjer.

Vidare är vår bedömning att uppföljning av avslutade projekt vid tidpunkten för granskningen inte är tillräcklig. Vår bedömning grundar sig i att slutredovisning inte alltid sker till de nämnder som berörs av anskaffningen och att kommunen inte på ett strukturerat sätt analyserar och följer upp slutförda projekt.

Substansgranskningen visar att de utvalda investeringsprojekten i varierad utsträckning har beslutsprocesser som ligger i linje med interna regler. Ett projekt saknade beslut från berörd nämnd innan dess att entreprenadupphandling inleddes. Vidare har de tre projekten upprättat förkalkyler, budgetunderlag m m. Dock är dessa enligt vår bedömning inte tillräckliga, då samtliga tre projekt inte har förhållit sig till den budget som initiala kalkyler har visat på och/eller den budget som kommunen och entreprenören kommit överens om. Kommunen kan således inte påstås arbeta på ett konsekvent och ändamålsenligt sätt för att nå rimliga målpriser och budgetar. Vi vill särskilt poängtera att renoveringsprojekt ofta kräver mer omfattande förundersökningar och riskanalyser för att det ska kunna säkerställas att initiala budgetar är rimliga.

1.1 Revisionell bedömning

Genom sin styrning av investeringar och befintliga rutiner och processer kan kommunen delvis säkerställa att större investeringsprojekt inte leder till budgetöverskridanden, ökade kapitalbehov och ökade kostnader. Därav är vår bedömning att

kommunens investeringsprocesser och –rutiner delvis kan anses vara ändamålsenliga och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande.

1.2 Rekommendationer

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Se över investeringsbudgetens realism samt de planeringsverktyg som ligger till grund för investeringsbudgeten. Kommunen har under perioden 2015-2019 inte lyckats genomföra investeringar i den takt som planerats.
- Upprätta riktlinjer och rutiner för hur slutförda projekt ska följas upp, analyseras och rapporteras till politiken. I detta bör såväl det ekonomiska perspektivet som verksamhetsperspektivet ingå.
- Upprätta riktlinjer för kommunens principer för komponentredovisning, aktivering och kostnadsföring.
- Säkerställa att tillräckliga förarbeten, efterforskningar och riskanalyser sker vid komplicerade investeringsprojekt, då t ex renovering/ombyggnad av en äldre fastighet/simhall ingår.
- Säkerställa att det finns politiska beslut för samtliga investeringsprojekt som genomförs i kommunen.

2 Inledning/bakgrund

Vi har av revisorerna i Östhammars kommun fått i uppdrag att granska kommunens rutiner och processer vad gäller styrning, finansiering och uppföljning av större investeringar. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

I Östhammars kommun pågår för närvarande ett stort investeringsprojekt i o m den skola som ska ersätta Frösåkersskolan. Relativt nyligen har kommunen även färdigställt Storbrunn och kommande år kan större projekt vad gäller bl a förskolor, äldreboenden samt gator och vägar bli aktuella.

Investeringarna kräver finansiering och belastar efter färdigställande resultaträkningen med årliga kostnader för avskrivningar och räntor. Som en följd av investeringar uppstår också olika typer av driftskostnader.

Bristande styrning och uppföljning av större investeringsprojekt kan leda till budgetöverskridanden, ökade kapitalbehov och ökade kostnader.

Östhammars kommuns revisorer har i sin *riskanalys* gjort bedömningen att en granskning av dessa omfattande investeringar ska genomföras.

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Syftet med granskningen har varit att bedöma kommunens styrning, finansiering och uppföljning av större investeringsprojekt för att bedöma om investeringsprocesserna och -rutinerna i styrelse och nämnder är ändamålsenliga och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande.

Nedanstående revisionsfrågor har varit aktuella:

- Ser processerna för större investeringar likadana ut i styrelse och nämnder eller finns det olikheter och är dessa i så fall rimliga?
- Har beslut fattats av rätt organ enligt fastställda interna regler?
- Finns tillräckliga underlag i form av kalkyler och budgeter för enskilda investeringsprojekt?
- Finns ändamålsenliga projektorganisationer inkl styrgrupp, projektgrupp, kompetent personal etc?
- Vilka principer tillämpas för aktivering respektive kostnadsföring av utgifter för egen personal i projekten?
- Har gällande upphandlingsregler följts? (inkluderar bl a om anbudsinbjudan offentliggjorts korrekt, antalet inkomna anbud, om dokumenterad och tillfredsställande utvärdering finns m m)
- Hur och av vilka organ sker ekonomisk uppföljning av färdigställda investeringar?
- Vilka större ekonomiska avvikelser från ursprunglig budget har uppstått och vilka är förklaringarna till dessa?

- Finns tillräckligt systemstöd för investeringsprojekt?
- Är de bedömningar som görs av projektens förläggning i tiden realistiska?
- Har fastställd tidsplan följts efter projektstart? Om förskjutningar inträffat, vilka orsaker har funnits?

2.2 Avgränsning

Granskningen har omfattat investeringar som färdigställts eller är nära färdigställande under 2018 och 2019. Granskningen har avsett ett urval av större investeringar.

2.3 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller:

- Kommunallagen 6 kap § 6
- Lagen om Offentlig upphandling (LOU)
- Fastställda styrdokument inom kommunen

2.4 Ansvariga nämnder/styrelse

Granskningen har avsett kommunstyrelsen och övriga nämnder.

2.5 Projektorganisation

Granskningen har utförts av Max Kollberg, revisor och Anders Petersson, certifierad kommunal yrkesrevisor och uppdragsansvarig.

2.6 Metod och utgångspunkter

För granskningens metod och utgångspunkter, se bilaga 1.

Samtliga intervjuade har fått möjlighet att lämna synpunkter på rapportens faktainnehåll.

Kvalitetssäkring av granskningen och revisionsrapporten har skett i enlighet med KPMGs gällande rutiner.

3 Resultat av granskningen

3.1 Östhammars kommuns styrning av investeringar

Nedan följer genomgång av styrdokument, riktlinjer och rutinbeskrivningar i kommunen som är aktuella och väsentliga vad gäller investeringar och angränsade frågor.

3.1.1 Årsbudget 2020 och flerårsplan 2021-2023

Östhammars kommun står inför stora investeringar som kommer kräva nya lån och troligtvis nya borgensåtaganden. Under 2020 beräknas kommunens totala nettoinvesteringar uppgå till 215 mkr. Under planperioden 2020-2023 planerar kommunen att investera för totalt 730 mkr. Anledningen till den relativt höga investeringsnivån 2020-2021 uppges till stor del bero på den demografiska utvecklingen, vilken kräver fler verksamhetslokaler samt att kommunens reinvesteringsbehov för fastigheter och anläggningar som byggdes under 1960- och 1970-talet har ökat.

För att finansiera pågående investeringar beräknas kommunens långfristiga lån öka med 220 mkr under 2020. Vid utgången av 2023 beräknas skulden uppgå till 880 mkr. I och med ökad låneskuld för kommunen beräknas skattefinansieringsgraden för investeringarna 2020 uppgå till 42 procent, vilket är att jämföra med målet att skattefinansieringsgraden av investeringar ska vara 100 procent. Enligt kommunen kommer målet om skattefinansieringsgrad av investeringar inte att uppnås före 2023, då investeringstakten är på 95 mkr, vilket kommunen bedömer vara en nivå där kommunen själv kan finansiera sina investeringar utan att ta upp nya lån.

Mål och måluppfyllelse

I syfte att ha god ekonomisk hushållning har Östhammars kommun upprättat följande finansiella mål:

- Resultatöverskott i procent av skatteintäkter, statsbidrag och statlig utjämning ska på lång sikt uppgå till lägst 2,0 procent. Målvärdet i budget 2020 är 1,9 procent.
- Verksamhetens nettokostnad får inte öka snabbare än ökningen av skatteintäkter och generella bidrag.
- Samtliga nämnder följer budget. Om en nämnd prognostiserar ett underskott/överskott över en procent av tilldelad budgetram, ska kommunstyrelsen skyndsamt underrättas.

Av kommunens likviditetspolicy framgår att kommunen har som mål att vara skuldfri. För att nå målet ska lån amorteras när överlikviditet finns. Detta innebär att kommunen behöver ha ett positivt kassaflöde och att investeringar finansieras till 100 procent av kommunens resultat och avskrivningar. Policyn gör gällande att när kommunen genomsnittligt minst har 10 mkr i likvida medel, så ska överstigande medel användas till amortering av kommunens skulder. Avstämning och återrapportering ska ske i delårsbokslut och årsbokslut.

Tabellen nedan visar att kommunens självfinansieringsgrad av nettoinvesteringar uppgick under 2019 till 61 procent. Kommunen har under perioden 2015-2019 nått målet om självfinansieringsgrad en gång, 2016.

Självfinansieringsgrad av nettoinvesteringar 2015-2019

Självfinansieringsgrad					
	2015	2016	2017	2018	2019
Självfinansieringsgrad av nettoinvesteringar	94 %	168,9 %	68 %	46 %	61 %

Uppgifter från årsredovisning 2015, 2016, 2017, 2018 och 2019

I Årsbudget 2020 och flerårsplan 2021-2023 finns budget och plan för nettoinvesteringar och skattefinansieringsgrad av nettoinvesteringar 2020-2023. Tabellen visar att kommunen först 2023 beräknas uppnå målet om att 100 procent av nettoinvesteringarna ska vara skattefinansierade.

Nettoinvesteringar 2020-2023

Budget	Budget 2020	Plan 2021	Plan 2022	Plan 2023
Nettoinvesteringar (mkr)	215	325	95	95
Skattefinansieringsgrad av nettoinvesteringar (%)	42	26	99	124

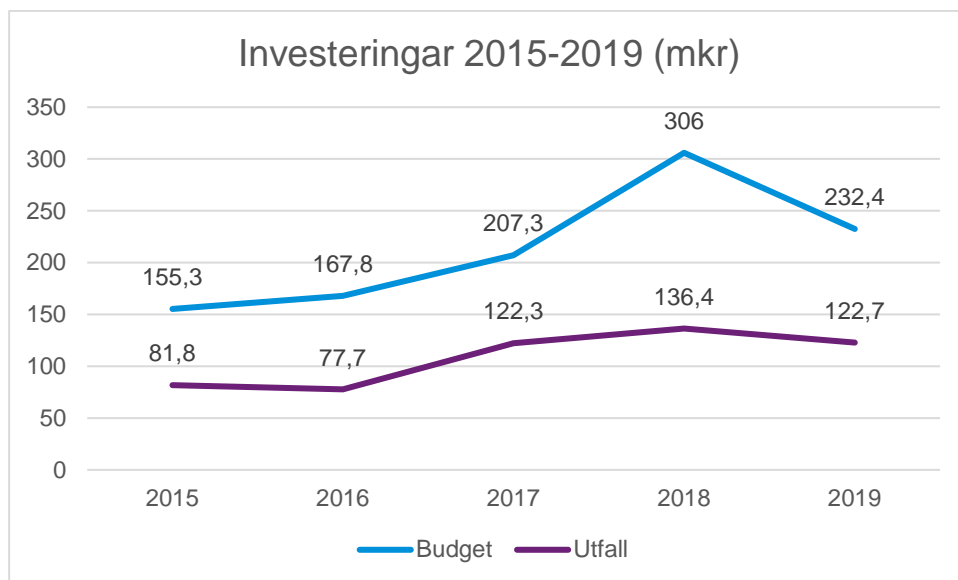
Uppgifter från Årsbudget 2019, 2020 samt Årsredovisning 2019 (KS 2020-03-31)

För 2019 hade Östhammars kommun budgeterat 232,4 mkr för investeringar och utfallet blev 122,7 mkr, en avvikelse på 109,7 mkr och en genomförandegrad på ca 53 procent. Det största projektet är den nya skolan i Östhammar. Investeringarna för 2019 är att jämföra med tidigare års utfall. Tabellen nedan visar att kommunen sedan 2015 inte lyckats genomföra investeringar i den takt som planerat. Därmed har genomförandegraden varit låg under femårsperioden.

Östhammars kommun

Granskning av styrning, finansiering och uppföljning av större investeringar

2020-08-27



Uppgifter från årsredovisning 2015, 2016, 2017, 2018 och 2019

3.1.2 Nämndernas investeringsbudgetar 2020

Tabellen nedan från kommunens Årsbudget 2020 visar investeringsbudget för respektive nämnd. Utöver kommunstyrelsen erhåller övriga nämnder en relativt liten och mer generell investeringsram att förhålla sig till och i de fall ytterligare behov uppstår begär respektive nämnd tilläggsbudget av kommunfullmäktige.

Investeringsbudget nedbrutet per nämnd 2020-2023

NETTOBUDGET PER NÄMND (TKR)	BUDGET 2020	PLAN 2021	PLAN 2022	PLAN 2023
Kommunstyrelse	201 000	315 900	86 300	86 300
varav kommunledningskontor	2 500	2 500	2 500	2 500
varav teknisk förvaltning	194 000	312 900	83 300	83 300
varav affärsverksamhet Renhållning	4 500	500	500	500
Bygg- och miljönämnd	1 700	200	200	200
Kultur- och fritidsnämnd	1 700	1 700	1 700	1 700
Barn- och utbildningsnämnd	8 500	4 500	4 500	4 500
Socialnämnd	2 300	2 300	2 300	2 300
NETTOINVESTERINGAR KOMMUNEN	215 200	324 600	95 000	95 000

Tabell hämtad från Årsbudget 2020 och flerårsplan 2021-2023

Den relativt omfattande budgeten för tekniska förvaltningen förklaras delvis av stora underhållsinsatser på fastigheter i kommunens regi. I nedanstående tabell återges kostnader för större och specifika investeringsprojekt.

Investeringsprojekt

STÖRRE INVESTERINGSPROJEKT (TKR)	UTGIFTER TOM 2019	BUDGET 2020	PLAN 2021	PLAN 2022	PLAN 2023
Nya skolan, Östhammar	105 400	80 000	58 000		
Ny-/ombyggnation sporthall Östhammar	3 000	25 000	69 000	15 000	
Ny förskola Östhammar	3 500	15 000	30 000	3 250	
Ny förskola Österbybruk	3 500	33 000	15 000	250	
Utbyggnad Österbyskolan	10 800	20 000	10 000		
Utbyggnad Olandsskolan		500	35 000		
Skolor i Gimo		1 000	35 000		

Tabell hämtad från Årsbudget 2020 och flerårsplan 2021-2023

Ansvar och befogenheter

Av kommunstyrelsens delegationsordning, antagen 2019-12-03 med senaste revidering 2020-02-25, framgår att upphandlingschefen inom kommunstyrelsen och förvaltningschefer har mandat att besluta om anskaffning av budgeterade medel upp till 800 tkr. Anskaffningsbeslut av budgeterade medel över 800 tkr kräver beslut från kommunstyrelsens arbetsutskott och ansvarig nämnd utanför kommunstyrelsen.

Vidare framgår att det är upphandlingschefen som fattar anskaffningsbeslut för ramavtal, oavsett belopp. Det är även upphandlingschefen som fattar tilldelningsbeslut i upphandlingar upp till 800 tkr, över 800 tkr samt ramavtalsupphandlingar. Upphandlingschefen har även mandat att, med rätt till vidaredelegation, besluta om tilldelningsbeslut i förnyade konkurrensutsättningar och dynamiskt inköpssystem.

3.1.3 Iakttagelser kring kommunens styrning av investeringar

I våra dialoger framkommer att kommunen befinner sig även i en fas där en investerings- och finansieringsplan tas fram. Enligt uppgift ska planen ha ett 10-15-årigt perspektiv.

Vi har i granskningen inte tagit del av några dokument som beskriver kommunens rutiner och principer för aktivering, komponentredovisning och kostnadsföring.

I våra dialoger framkommer att kommunen aktiverar timkostnader och PO-tillägg för egen personal i investeringsprojekt. Vidare aktiverar kommunen samtliga investeringsutgifter då fastigheten, anläggningen, maskinen eller inventarien tas i bruk.

3.2 Investeringsprocessen

När en nämnd identifierar investeringsbehov ska en formell beställning göras till kommunstyrelsens tekniska förvaltning. Tekniska förvaltningen upprättar då en förstudie och övriga underlag, såsom kostnads kalkyler och presenterar förstudie-

materialet för kommunstyrelsen. Därefter ska den beställande verksamheten presentera förstudiematerialet för sin nämnd.

För att ett investeringsprojekt ska initieras krävs både förstudie och förkalkyler.

3.2.1 Upphandling

Av kommunens inköspolicy, antagen i kommunfullmäktige 2017-06-13, framgår att policyn ska bidra till uppfyllandet av fullmäktiges mål samt stödja och främja andra antagna styrdokument. Inköpsprocessens mål är att:

- Kommunens inköp ska vara rättssäkra och ske under god affärsetik
- Kommunens inköp ska bidra till att minska kommunens samlade kostnader för köp av varor, tjänster och entreprenader. Detta sker främst genom effektiviseringar av inköpsprocessen. Inköpsprocessen ska digitaliseras så långt som möjligt.
- Kommunens upphandlingsarbete ska underlätta för nyetablerade, små och medelstora företag att delta i upphandlingar och verka för en ökad dialog med det lokala näringslivet.
- Kommunens upphandlingar och avtal ska vara socialt och ekologiskt hållbara.

Kommunen har sedan 1 januari 2018 en central upphandlingsenhet med uppdrag att bland annat:

- Leda och styra kommunens inköpsverksamhet,
- Genomföra alla kommunens annonserade upphandlingar över 100 tkr,
- Följa upp ramavtal, uppställda nyckeltal ex. leverantörstrohet och e-handel,
- Stärka det lokala företagsklimatet genom bl a ökad dialog
- Stödja och styra verksamheterna i deras inköpsarbete med hjälp av mallar, rådgivning, granskningar, internutbildningar och inköpsmöten.

Av kommunens riktlinjer för upphandling och direktupphandling, antagna i kommunstyrelsen 2017-06-13, framgår att riktlinjerna gäller för samtliga inköp och utgör ett komplement till inköspolicyn och andra styrdokument antagna av fullmäktige.

Kommunens förvaltningar ansvarar bl a för att:

- Delge upphandlingsenheten en upphandlingsplan/behov för förvaltningen inför kommande år.
- Initiera upphandlingar när behov uppstår, d.v.s. beställa en upphandling som ej finns med i upphandlingsplanen. Beställning görs av beslutsattesterande chef till upphandlingsenhetens myndighetsbrevlåda.
- Medverka med specialistkompetens / referensperson i upphandlingar. Referenspersonen ansvarar för att utforma kravspecifikationen och står för sakkunskap kring den vara eller tjänst som ska upphandlas.

Anskaffningsbeslut

Berörd förvaltningschef fattar beslut om anskaffning inom respektive förvaltningschefs verksamhetsområde upp till 800 tkr. För upphandlingar över 800 tkr fattar styrelse/nämnd beslut om anskaffning inom respektive verksamhetsområde.

Tilldelningsbeslut

Kommunens upphandlingschef fattar tilldelningsbeslut i samtliga upphandlingar.

Undertecknande av kontrakt

Vid upphandlingar över 800 tkr är det berörd nämnd som undertecknar kontraktet.

Vid upphandlingar under 800 tkr är det berörd förvaltningschef eller upphandlingschef som undertecknar kontraktet.

3.2.2 Systemstöd

Kommunens systemstöd utgörs av projektverktyget *Project compendium*. Project compendium används enligt uppgift främst för dokumentlagring och som en plattform för både kommunen och externa konsulter.

I Raindance har kommunen även modulen *Tid och projekt*, vilken nyttjas för tidsredovisning.

3.2.3 Uppföljning av investeringar

I dagsläget rapporterar projektledare regelbundet till den nämnd som berörs av investeringen. Dock uppger intervjuade att det inte finns några rutiner för slutuppföljning eller analys vid slutförande av ett projekt.

Enligt intervjuade har kommunen en ambition att vid slutförande av projekt följa upp genomförandet med entreprenören och verksamheten.

3.2.4 Iakttagelser kring investeringsprocessen

Enligt våra intervjuer framkommer att kommunen i sina förkalkyler och "förarbete" saknar styrning för vad kalkylerna ska förhålla sig till. T.ex. efterfrågar tekniska förvaltningen:

- Kvadratmeter per barn i förskola/skola
- Gestaltningar för förskolor

Med anledning av denna avsaknad har tekniska kontoret föreslagit tio åtgärds punkter till kommunstyrelsen som ska ligga till grund för hur förkalkyler och kostnads kalkyler upprättas.

Vidare framför intervjuade att det inte finns några särskilda rutiner och riktlinjer för att berörd nämnd ska upprätta handlingar om hur de driftskostnader som uppstår till följd av en investering ska täckas, utan detta beskrivs vara inkluderat i beslutspaketet samt att den nya resursfördelningsmodell som gäller från och med första januari 2021 ska beakta investering, detaljposter och driftskostnader.

3.2.5 Kommentarer och bedömning

Då kommunen under 2020, 2021 och 2022 planerar att genomföra stora investeringar bedömer vi det ytterst viktigt att relevanta styrdokument är uppdaterade, att riktlinjer tillämpas och att rätt typ av projektstöd kan tillhandahållas olika projekt. Detta utgör goda förutsättningar för att investeringar genomförs, följer tidplan och budget samt tillgodoser Östhammarbornas behov.

Vidare visar granskningen att kommunens genomförandegrad under perioden 2015-2019 har varit för låg i förhållande till vad kommunen har planerat. Detta är enligt vår bedömning ett uttryck för att kommunens investeringsplaner inte har varit realistiska utifrån vad som är praktiskt möjligt, både i förhållande till tid och ekonomi. Vi bedömer därför att kommunen bör se över investeringsbudgetens realism samt se över de planeringsverktyg som ligger till grund för investeringsbudgeten.

Utifrån den dokumentation som vi gått igenom bedömer vi att Östhammars kommuns förutsättningar för ändamålsenliga och ur ekonomisk synvinkel tillfredsställande investeringar delvis säkerställs genom befintliga riktlinjer och styrdokument. Bedömningen grundar sig i att det utifrån befintlig dokumentation inte är fullt möjligt att säkerställa att investeringsprojekt genomförs på ett enhetligt och ändamålsenligt sätt, då det i mångt och mycket saknas rutiner och riktlinjer. Enligt vår mening bör kommunen på ett mer strukturerat sätt ställa krav på:

- Förstudier och vad som ska ingå i dessa.
- Tydligare driftsbudgetkalkyler för att säkerställa att berörd nämnd kan rymma de driftskostnader som uppstår till följd av investeringen i sin budget. Kommunen kan därefter vidareutveckla driftkostnadssammanställningar och t.ex. sammanställa och inkludera beräkning av den driftskostnad som blir effekt av det årliga investeringsbehovet.

Vidare är vår bedömning att uppföljning av avslutade projekt vid tidpunkten för granskningen inte är tillräcklig. Vår bedömning grundar sig i att slutredovisning inte alltid sker till de nämnder som berörs av anskaffningen och att kommunen inte på ett strukturerat sätt analyserar och följer upp slutförda projekt. Kommunen bör även upprätta riktlinjer och rutiner för hur slutförda projekt ska följas upp och analyseras. I en sådan uppföljning bör det ekonomiska perspektivet ingå.

Då vi under granskningen inte har tagit del av några dokument som beskriver kommunens rutiner och principer för aktivering, komponentredovisning och kostnadsföring bedömer vi det nödvändigt att kommunen snarast upprättar sådana för att följa den lag och de riktlinjer som gällt sedan 2014.

3.3 Utvalda investeringsprojekt

I samband med granskningen har tre investeringsprojekt granskats mer i detalj. Projekten har valts ut genom att vi tagit del av Östhammars kommuns förteckning över aktiverade investeringar 2018 och 2019. Urvalet har skett på basis av projektens kostnadsstorlek och i samråd med kommunrevisionen.

3.3.1 Kulturhuset Storbrunn

Storbrunn är en mötesplats med olika verksamheter för skapande och kreativa aktiviteter. Här finns bl a bibliotek, biograf, ungdomsgård, konstrum och café.

Östhammars kommun köpte Storbrunn 2014 med önskan om en sammanhållen kulturarena, vilket framgick i t.ex. tidigare kulturhusplaner. Det dåvarande biblioteket uppges inte ha uppfyllt kraven i arbetsmiljölagen och tillgängligheten i de dåvarande lokalerna beskrivs som otillfredsställande.

Kommunstyrelsens ordförande har framfört att köpet av Storbrunn handlade om målet att skapa en kulturell och samhällelig mötesplats. Ombyggnationen inleddes 2017 och det nya kulturcentrumet invigdes i september 2018.

Projektet kan delas in i två faser: ombyggnation och uppgradering av biograf. Den senare fasen tillkom efter att ombyggnationen var färdig och kommunfullmäktige ställde ytterligare krav på hur biografen skulle utformas.

3.3.1.1 Beslutsprocess

Storbrunn omnämns för första gången i Budget 2015, där det framgår att Storbrunns köpesumma plus projektering och byggstart bibliotek budgeterades till 21,5 mkr i investeringsbudgeten 2015. Av Budget 2015 framgår även att kommunen planerade en investering på 12 mkr för Storbrunn 2016.

Den första februari 2015 godkände kultur- och fritidsnämnden förslag till intention inför upprättande av lokalprogram. Ett sådant program skulle upprättas inför upphandling av tillbyggnad av Storbrunn för att beskriva verksamhetens lokalbehov.

I Budget 2016 och flerårsplan 2017-2019 framgår att Storbrunns budget 2016 var 13 mkr och att ytterligare nio mkr budgeterades 2017.

Utökning av investeringsbudgeten

En upphandling enligt LOU av entreprenör för byggande genomfördes men då samtliga inkomna anbud översteg den budget som avsatts för projektet avbröts upphandlingen. Tekniska förvaltningen avsåg att tillsammans med kultur- och fritidsförvaltningen se över projektet i syfte att minska kostnaderna utan att ge avkall på kvalité och innehåll. Investeringsbudgeten för projektet behövde trots detta utökas.

Den 13 september 2016 gav kommunstyrelsen förslag att utöka investeringsbudgeten för ombyggnation av Storbrunn med 13,5 miljoner kronor. Förslaget godkändes av kommunfullmäktige den 27 september. Syftet var att skapa en mötesplats full av verksamhet där det egna skapandet och kreativiteten ges utrymme

3.3.1.2 Projektorganisation

Projektets styrning skedde genom beslut från ledningsgrupp, styrgrupp samt beställarmöten. Ledningsgruppen fattade löpande beslut som höll sig inom den satta budgeten/målpriset, drev projektet framåt. Ledningsgruppen sammanträdde ca varannan vecka.

Östhammars kommun

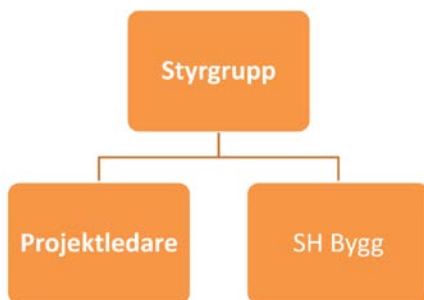
Granskning av styrning, finansiering och uppföljning av större investeringar

2020-08-27

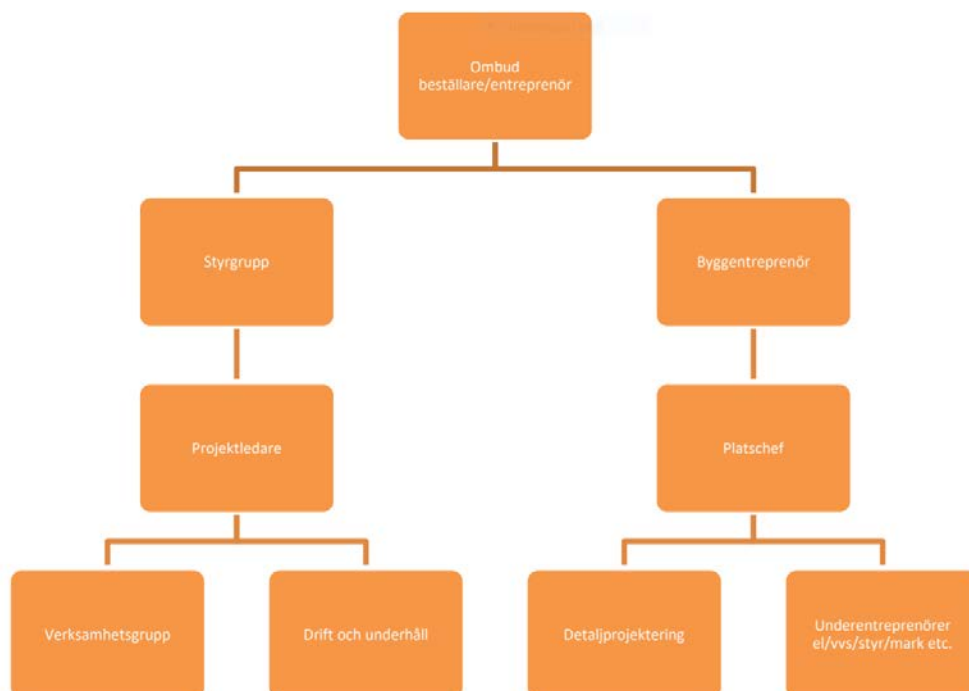
Styrgruppen fattade beslut om målpris/budget och förändring av dessa, större tekniska förändringar samt större byggnadskosmetiska förändringar. Mötestätheten var ca varannan månad.

Beställarmöten var kommunens interna grupp som följde upp verksamhetens önskemål samt interna frågor. Gruppen sammanträdde ca en gång i månaden.

Organisationsschema under projektering (förstudie fram till upphandling av byggentreprenör).



Organisationsschema under byggtiden var enligt figuren nedan.



3.3.1.3 Kalkyl- och budgetunderlag

Projektplan Storbrunn (2017-02-06)

Projektplanen omfattade projektet Storbrunn, vilket skulle innehålla ett bibliotek, en biograf, ett konstutställningsrum, minst två st konstnärliga verkstäder samt arbetsplatser åt kultur- och fritidsförvaltningens personal.

Av projektplanen framgår att det var projektledningens och entreprenörens uppdrag att utifrån befintliga underlag se över kostnadseffektiviseringar för att inte överstiga kostnadsbilden om 30 388 000 kr.

Vidare framgår av projektplanen att projektet delades upp i två faser, Fas 1 där ytterligare undersökningar och projektering genomfördes, samt Fas 2 som skulle starta då beställare och entreprenör var överens om målpris.

Projektplan Storbrunn – Uppgradering av biograf (2018-11-20)

Syftet med uppgraderingen var att skapa ett rum för kommunfullmäktiges möten där de kan arbeta med fast teknik och bärbara datorer samt att det ska vara enkelt att röra sig mellan sittande och föredragande position.

Förkalkyl	
Byggherrekostnader	300 tkr
Byggentreprenad	1 450 tkr
Övriga kostnader	175 tkr
- Oförutsedda kostnader (10 %)	
Total kostnad (avrundat)	2 000 tkr

Enligt projektplanen för uppgraderingen skulle riskanalyser tas fram av entreprenören vid produktionen.

3.3.1.4 Upphandlingsprocess

För byggandet av det nya kulturhuset Storbrunn i Östhammar skedde upphandlingen i en partnering¹ och samverkansform.

Kommunen publicerade anbudsformulär för projektering av kulturhuset Storbrunn 2015-05-16. Två anbud inkom:

- Tengbomgruppen AB (1 436,9 tkr)
- Tyréns AB (697 tkr)

¹ Partnering är en strukturerad samarbetsform i byggbranschen, där byggherren, konsulterna, entreprenörerna och andra nyckelaktörer gemensamt löser en bygguppgift och baseras på ett förtroendefullt samarbete

Tekniska utskottet beslutade 2015-06-24 att utse Tyréns AB som konsult till rubricerad upphandling. Motiveringen var att Tyréns AB uppfyllde kraven i förfrågningsunderlaget och hade lägst budgetpris.

Efter projektering publicerade kommunen förfrågningsunderlag för entreprenör (partnering). Enligt Tyréns ABs kalkyler skulle kostnaden för projektet uppgå till ca 22 mkr. I upphandlingen inkom anbud som översteg den budget som avsatts för projektet. Därmed avbröts upphandlingen. Tekniska förvaltningen avsåg därför att, tillsammans med kultur- och fritidsförvaltningen, se över projektet i syfte att minska kostnaderna utan att ge avkall på kvalitet och innehåll. Investeringsbudgeten för projektet behövde trots detta utökas.

Den 13 september 2016 föreslog kommunstyrelsen att kommunfullmäktige skulle besluta att investeringsbudgeten för Storbrunn skulle utökas med 13,5 mkr under 2017, under förutsättning att kultur- och fritidsnämnden beslutar att beställningen kvarstår. Av tekniska utskottets sammanträdesprotokoll 2016-11-30 framgår att kommunfullmäktige fattat beslut om utökad investeringsbudget för utbyggnad av ett nytt huvudbibliotek och kulturhus.

Efter kommunfullmäktiges beslut om utökad investeringsbudget för utbyggnad genomfördes en förnyad upphandling. Upphandlingen genomfördes i form av en partneringentreprenad utifrån de ritningar och beskrivningar som tidigare hade tagits fram. Enligt uppgift gjordes dock vissa mindre justeringar i syfte att minska kostnaderna.

Inkomna anbud skulle utvärderas av en utvärderingsgrupp, vilken bestod av representanter från kultur- och fritidsförvaltningen samt Tekniska kontoret. Utvärderingen skulle ske med avseende på följande:

- A. Organisation samt projektorganisation (30 %)
- B. Kompetens (50 %)
- C. Ersättning vinstanspråk (20 %)

I upphandlingen inkom anbud från:

- SH Bygg, Sten och Anläggning AB
- Öregrund Bygg AB

Enligt den utvärderingsmodell som framgick av förfrågningsunderlaget erhöll SH Bygg, Sten och Anläggning AB 407 utvärderingspoäng och Öregrund Bygg AB 219. Den 30 november 2016 beslutade tekniska utskottet att anta SH Bygg, Sten och Anläggning AB som partneringentreprenör till Storbrunn.

3.3.1.5 Byggprocess och avvikelser

Inledningsvis i byggprocessen arbetade kommunen och entreprenören med s.k. förbilligande åtgärder för att få ner projektkostnaden. Enligt uppgift var de handlingar som initialt hade upprättats inte tillräckliga och innehöll flera dyra byggtekniska lösningar.

I flera av kommunens årsredovisningar, i synnerhet årsredovisningen från 2018, framgår att Kulturhus Storbrunn är en av de verksamheter där störst avvikelse finns.

Vi har tagit del av en sammanställning över brister i arkitektur-, konstruktions- och markhandlingar som genererat frågor, tid och kostnader. I sammanställning återfinns totalt 31 brister som totalt uppgår till 1,92 mkr. Till exempel återfanns inte golv och brandskydd i handlingarna.

Under byggfasen upptäcktes även att de renoveringar och underhållsarbeten som tidigare gjorts på kulturhuset inte var genomförda på ett ändamålsenligt sätt. Detta innebar merjobb och ytterligare kostnader som inte ingick i de initiala grundkalkylerna.

En annan avvikelse, i och med förnyad entreprenadupphandling, var att byggstarten senarelades.

3.3.1.6 Uppföljning och möten

Projektet hade flera olika mötesföreläringar, vilka framgår av tabellen nedan. Av tabellen framgår även forumets syfte, frekvens och vem som var sammankallande.

Mötestyp	Syfte	Frekvens	Sammankallande
Styrgruppsmöte	Rapportera status och besluta om inriktning	En gång i månaden	Projektledare
Projekteringsmöte	Projektera bygghandlingar	Varannan vecka	Projektledare
Byggmöte	För att åstadkomma projektresultat	Varannan vecka med start vid byggen.	Projektledare
Informationsmöte	Informera om projektet	Vid behov	Projektledare

Enligt projektplanen skulle en ekonomisk slutredovisning tas fram tillsammans med en slutrapport med erfarenhetsåterföring till projektets avslutning. I våra dialoger uppges att det inte skedde någon slutrapportering till ansvarig nämnd eller kommunfullmäktige när projektet hade slutförts.

Den ekonomiska kontrollen följdes upp varje månad inför fakturering. Där redovisade entreprenören sina mantimmar, ekonomiska utgifter samt sitt procentpåslag². Utifrån detta fattades beslut om aktuell fakturering.

² Avtalet mellan kommunen och entreprenören innebar att alla verifierade självkostnader skulle ersättas med ett procentpåslag om fem procent.

Beställarens projektledare ansvarade för att rapportera den ekonomiska uppföljningen till styrgruppen. Månatligen skulle rapportering ske, t.ex. genom att distribuera en rapport via mail.

Sammanfattning av måluppfyllelse

Mål	Initial målbild	Överenskommet (entreprenör)	Verkligt
Tidpunkt	Sept 2017		Sept 2018
Resultat	22 mkr	32 mkr	31,6 mkr

Storbrunn Verksamhetsanpassning – Kostnader (KF) – Eget projekt

Kostnadsuppskattning	Initial målbild	Arbete/kostnadsområde	Kostnad
Budget SH Bygg AB		Riv, bygg, installationer, Anpassning, stolar	1 445 tkr
Konsulter, Projekt/byggledning			300 tkr
Oförutsett		10 %	174,5 tkr
IT/AV-utrustning		Ej medräknat	-
Totalt	2 000 tkr		1 919,5 tkr

3.3.1.7 Tidplan

Vi har tagit del av en tidplan upprättad 2016-01-18 och reviderad 2016-03-31. Tidplanen sträcker från vecka 5 2016 till vecka 16 2016.

Enligt uppgift förhöll sig projektet till den tidplan som kommunen och entreprenören kom överens om.

3.3.2 Gimo simhall

Gimo simhall är ett nyrenoverat inomhusbad beläget i Gimo, med anslutning till gym och sporthall. Simhallen började renoveras hösten 2016 och nyinvigdes i januari 2018.

3.3.2.1 Beslutsprocess

2015 utförde kommunen en statusbesiktning på samtliga simhallar i kommunen. Besiktningen visade att simhallarna var i behov av renovering, särskilt Gimo. Kultur- och fritidsförvaltningen valde i juni 2015 att stänga Gimo simhall och under hösten 2015 tog nämnden ett beslut att renovera simhallen.

Vid kultur- och fritidsnämndens sammanträde 2015-10-15 förordade nämnden att Gimo simhall renoveras till en investeringskostnad om 25 mkr. Nämnden såg ett ytterligare behov av en investering på 1,2 mkr för att optimera och effektivisera verksamheten. Sammantaget beskrevs detta ge kultur- och fritidsnämnden en utökad driftskostnad med 2,4 mkr per år. Därför begärde nämnden 2,4 mkr i utökad rambudget från och med att renoveringen av Gimo simhall var färdigställd.

3.3.2.2 *Projektorganisation*

Projektorganisationen bestod av följande funktioner:

- Beställare (Östhammars kommuns fastighetschef och projektledare)
- Bygglidare (Wahlros byggprojektledning AB)
- Kontrollansvarig (Wahlros byggprojektledning AB)
- Totalentreprenör / arbetschef (Tommy Nordgrens bygg AB)

3.3.2.3 *Kalkyl- och budgetunderlag*

Under 2015 genomförde kommunen en simhallsutredning. Utredningens syfte var att ge information och vägledning för beslut gällande framtidens badverksamhet i Östhammars kommun. Utredningen genomfördes av Ablix AB och hade fokus på följande områden:

- Nulägesanalys (besökstal, ekonomi mm),
- Behovsanalys (hur ser det framtida behovet av bad ut?)
- Omvärldsanalys (jämförelsesiffror från nybyggda anläggningar i Sverige)
- Konsekvensanalys (ekonomisk jämförelse mellan renovering och ny simhall)
- Ekonomi (investeringsutgifter och driftskostnader för de olika alternativen)
- Studiebesök

Efter genomförd utredning var Ablix ABs rekommendation att kommunen skulle överväga alternativet att på sikt bygga en ny ändamålsenlig simhall, anpassad till de krav som allmänhet, föreningsliv, skola med flera ställer på en modern anläggning. Vidare framförde Ablix AB att befintliga anläggningar borde fasas ut och större investeringar undvikas under tiden som planeringen av den nya anläggningen skulle ta form. Ablix AB bedömde tidsperspektivet svårt, men att de akuta åtgärderna på anläggningarna skulle åtgärdas. Ablix AB uppskattade att en ny modern anläggning skulle kunna stå klar inom fem till sju år. Slutligen framförde Ablix AB att renovering av 40 år gamla anläggningar för så mycket pengar innebär en stor risk, kostnaderna kan bli avsevärt högre, vilket många kommuner fått erfara.

Enligt våra intervjuer framkommer att kommunen, utifrån kostnadsberäkningar och omvärldsbevakning, uppskattade renoveringskostnaderna uppgå till 32,5 mkr.

3.3.2.4 Upphandlingsprocess

Östhammars kommun publicerade förfrågningsunderlag för totalentreprenad under våren 2016 och anbud skulle vara kommunen tillhanda senast 2016-05-30.

Enligt förfrågningsunderlaget skulle inkomna anbud värderas utifrån en utvärderingsmodell som bl a beaktade pris, kompetens, referenser och utförande. Kommunen skulle anta det anbud som efter utvärderingen hade lägst pris och uppfyller kraven i upphandlingen. Vid lika anbud efter utvärderingen skulle lottdragning ske.

Av kommunens upphandlingsprotokoll framgår att endast ett anbud inkom:

- Tommy Nordgrens Byggnadsfirma AB

Tekniska utskottet antog 2016-08-31 Tommy Nordgrens Byggnadsfirma AB som entreprenör för renovering av Gimo simhall till ett anbudspris av 25 780 tkr.

3.3.2.5 Byggprocess och avvikelser

Av kommunens årsredovisning från 2016 framgår att projektets tidplan med byggstart blev förskjuten på grund av att ytterligare utredningsarbete behövde göras innan upphandling av entreprenör.

Enligt uppgift uppgick projektets ÄTOR³ till drygt 3,5 mkr. Dessa kostnader bestod bl a av ett tillkommande beslut kring att ta överskottsenergin från den närliggande ishallen. De stora kostnaderna beskrivs i intervjuer ha varit tillgänglighetsåtgärder och åtgärder beträffande brandkrav, vilka inte ingick i de ursprungliga kalkylerna eller entreprenörens anbud.

3.3.2.6 Uppföljning och möten

Under projektets gång anordnades flera olika typer av möten:

- Styrgruppsmöten, där representanter för Östhammars kommun (projektchef, projektledare och beställare), kultur- och fritidsnämnden, tekniska kontoret deltog. Styrgruppen hanterade frågor såsom handlingar, myndighetsfrågor, tekniska frågor, tidplan och ekonomi. Totalt har vi tagit del av åtta styrgruppsprotokoll.
- Byggmöten, där projektchef, byggledare (Wahlros Byggprojektledning AB), arbetschef och platschef (Tommy Nordgrens Byggnadsfirma AB) och underentreprenörer deltog. Byggmötena anordnades var fjortonde dag och hanterade myndighetsfrågor, samordning med kringliggande verksamheter, aktuell arbetsstyrka, tidplan och ekonomi.
- Ekonomimöten en gång i månaden, där representanter för kommunen, entreprenör och biträdande byggledare deltog.
- Verksamhetsmöten – informella möten där föreningar deltog.

³ ÄTA är en förkortning av arbeten som inte finns förtecknade vid projektstarten. Förkortningen står för Ändringar, Tillägg och Avgående.

Sammanfattning av måluppfyllelse

Mål	Initial målbild	Överenskommet (entreprenör)	Verkligt
Tidpunkt		Nov 2017	Jan 2018
Resultat	32,5 mkr	25,8 mkr	30 mkr

3.3.2.7 Tidplan

Vi har under granskningen inte tagit del av någon tidplan för projektet. Av avtal och slutprotokoll framgår dock att projektet var försenat till januari 2018 istället för november 2017, vilket beslutades i samråd med entreprenören.

3.3.3 Alma förskola

Alma förskola är en nyrenoverad och utbyggd förskola med fem avdelningar. Projektet med om- och tillbyggnad av förskolan återstartades 2015. Projektets mål var att renovera den befintliga förskolan som bestod av två avdelningar samt bygga ut med tre förskoleavdelningar och ett tillagningskök. Renoveringen inleddes 2017 och den nya förskolan nyinvigdes 2019.

3.3.3.1 Beslutsprocess

Enligt uppgift började kommunen arbeta med projektet redan 2012, då ritningar på utbyggnation och förfrågningsunderlag upprättades. Därefter lades projektet på vila till dess att kommunen återupptog arbetet 2015.

Barn- och utbildningsnämnden beslutade 2017-06-15 att Alma förskola skulle byggas ut med tre avdelningar och gav barn- och utbildningschefen i uppdrag att se över behovet av ett tillagningskök vid Alma förskola.

3.3.3.2 Projektorganisation

Projektorganisationen bestod av följande funktioner:

- Beställare (Östhammars kommuns fastighetschef, teknisk chef, projektledare och controller från barn- och utbildningsförvaltningen)
- Byggledare (Wahlros byggprojektledning AB)
- Entreprenör/projektchef/platschef (PR Uppsala Bygg AB)

3.3.3.3 Kalkyl- och budgetunderlag

Kalkylhjälp AB upprättade i april 2017 en förkalkyl som beräknade projektkostnaderna till 26,6 mkr. Byggherrekostnader och utvärdig lekutrustning tillkom.

3.3.3.4 Upphandlingsprocess

Östhammars kommun publicerade 2017-04-03 förfrågningsunderlag för en totalentreprenad: Alma förskola, om- och tillbyggnad. Sista anbudsdag var 2017-08-27. Inkomna anbud skulle utvärderas med avseende på pris.

Två anbud inkom:

- PR Uppsala Bygg AB, 34 149 000 kr
- SH Bygg, Sten och anläggning AB, 42 895 000 kr.

PR Uppsala Bygg AB hade det lägsta priset och då inget i övrigt talade emot valet av företag föreslogs att PR Uppsala Bygg AB skulle antas som entreprenör.

Tekniska utskottet beslutade 2017-08-30 att anta PR Uppsala Bygg AB som entreprenör till "Om och tillbyggnad Alma Förskola, Alunda Östhammars kommun" till ett anbudspris av 34 149 tkr.

3.3.3.5 Byggprocess och avvikelser

Under byggprocessen uppdagades flera brister i förfrågningsunderlaget och de handlingar som hade upprättats av Kalkylhjälp AB. I en förteckning som vi tagit del av återfinns totalt 76 ÅTA-beställningar, en summa om 3,31 mkr, vilket motsvarar 7,85 procent av den totala projektkostnaden.

Projektets kostnader överskred de initiala kostnadskalkylerna med ca 10,85 mkr, vilket motsvarar en kostnadsökning om 35 procent. Enligt uppgift beror de ökade kostnaderna till stor del på brister i förfrågningsunderlaget, då olika bilagor säger det motsatta, ritningar stämmer inte överens med beskrivningar m m. Totalt uppges bristerna i förfrågningsunderlagen uppgå till 800 tkr. Vidare uppges brister förekomma i förundersökningarna, då brunnar på gården och ursprungliga konstruktioner inte utretts tillräckligt. Totalt uppges kostnaderna för bristerna i förundersökningarna uppgå till ca fyra mkr.

Vidare ingick utformningen av gården inte i upphandlingen och därtill glömdes rambeskrivningen för markarbeten vid publicering av upphandlingen, vilket uppges ha lett till ytterligare kostnader för mark och yttre VA. Den totala kostnaden för tillkommande markarbeten, avsaknad av rambeskrivningen för markarbeten och lekgård uppgår till 2 111 070 kr.

3.3.3.6 Uppföljning och möten

Under projektets gång anordnades flera olika typer av möten:

- Startmöte 2017-09-19, där projektledare och gatu- och fastighetschef deltog från kommunen, byggledare från Wahlros Byggprojektledning AB samt projektchef från PR Uppsala Bygg AB deltog.
- Byggmöten, där byggledare från Wahlros Byggprojektledning AB, projektchef/platschef från PR Uppsala Bygg AB samt projektledare från kommunen deltog. Vi har tagit del av 18 byggmötesprotokoll, vilka sträcker sig från 2017-11-28 till 2018-12-18. Vid byggmötena hanterades frågor såsom

organisation, arbetsplatsen, arbetsläge, tidplan, tekniska frågor, kvalitet och miljö, ekonomi samt hinder och störningar.

- Styrgruppsmöten, där projektledare och gatu- och fastighetschef från tekniska förvaltningen samt controller från barn- och utbildningsförvaltningen deltog. Vid dessa möten diskuterades läge i projektet (byggarbeten och ekonomiskt läge), aktuella risker och tillkommande önskemål från verksamheten.

Efter att projektet hade slutförts upprättades en sammanställning av projektet. Inför kommande projekt fanns ett antal punkter som kommunen menar kunde genomföras på ett bättre sätt:

- Antagen projektplan där mål, budget och krav för projektet framgår
- Bättre förankring av projektet med berörda verksamheter – förskola, måltid och städ
- Bättre styrning av konsultgrupp projektering FU (förfrågningsunderlag)
- Bättre förundersökningar
- Färre omtag
- Bättre förstudier
- Dokumentation

Sammanfattning av måluppfyllelse

Mål	Kalkyl (juni 2017)	Initialt	Överenskommet (entreprenör)	Verkligt
Tidpunkt	Jan 2019	2019	2019	Jan 2019
Resultat	26,6 mkr (exkl. byggherrekostnader och lekutrustning)	31,3 mkr (exkl. utvändigt mark)	34,1 mkr	42,1 mkr

3.3.3.7 Tidplan

Enligt uppgift har initial tidplan följts.

3.3.4 Kommentarer och bedömning

Substansgranskningen visar att de tre utvalda investeringsprojekten i varierad utsträckning haft beslutsprocesser som ligger i linje med interna regler. För Alma förskola inledde kommunen upphandling av entreprenör i april 2017, medan barn- och utbildningsnämnden beslutade att Alma förskola skulle byggas ut med tre avdelningar i juni 2017. Vidare har de tre projekten upprättat förkalkyler, budgetunderlag m m. Dock är dessa enligt vår bedömning inte tillräckliga, då samtliga tre projekt inte har förhållit sig till den budget som initiala kalkyler har visat på och/eller den budget som



Östhammars kommun

Granskning av styrning, finansiering och uppföljning av större investeringar

2020-08-27

kommunen och entreprenören kommit överens om. Kommunen kan således inte påstås arbeta på ett konsekvent och ändamålsenligt sätt för att nå rimliga målpriser och budgetar. Vi vill särskilt poängtera att renoveringsprojekt ofta kräver mer omfattande förundersökningar och riskanalyser för att det ska kunna säkerställas att initiala budgetar är rimliga. Vi har under granskningen inte kunnat spåra kultur- och fritidsnämndens beslut beträffande Storbrunn, vilket enligt vår mening tyder på en inte tillräckligt tydlig beslutsprocess.

Vidare visar substansgranskningen att de tre utvalda projekten har haft gedigna projektorganisationer och våra intervjuer samt underlag har gett oss vid handen att vissa projekt har haft mer omfattande projektorganisationer och mer gedigen uppföljning. Vi noterar att endast Alma förskola har vad som kan betraktas som en slutrapport. Enligt vår mening bör kommunstyrelsen ställa tydligare krav att uppföljning verkligen sker av slutförda investeringsprojekt.

4 Slutsatser

4.1 Svar på revisionsfrågorna

Nedan följer en genomgång av de revisionsfrågor som var aktuella i samband med granskningen och den bedömning som görs av dessa.

Ser processerna för större investeringar likadana ut i styrelse och nämnder eller finns det olikheter och är dessa i så fall rimliga?

Granskningen visar att processerna för större investeringar ser likadana ut i styrelse och nämnder. När en nämnd identifierar investeringsbehov ska en formell beställning göras till kommunstyrelsens tekniska förvaltning. Tekniska förvaltningen upprättar då en förstudie och övriga underlag såsom kostnadskalkyler och presenterar förstudiematerialet för kommunstyrelsen. Därefter ska den beställande verksamheten presentera förstudiematerialet för sin nämnd.

Samtidigt visar substansgranskningen på att arbetsgången sett olika ut i de tre projekten. Dessa skillnader bedöms inte vara rimliga.

Har beslut fattats av rätt organ enligt fastställda interna regler?

Substansgranskningen visar att de tre utvalda investeringsprojekten i varierad utsträckning haft beslutsprocesser som ligger i linje med interna regler. Alma förskola saknade beslut från beställande nämnd innan upphandling av entreprenör inleddes. Vidare har vi inte kunnat återfinna kultur- och fritidsnämndens beslut beträffande Storbrunn, vilket enligt vår mening tyder på en inte tillräckligt tydlig beslutsprocess.

Finns tillräckliga underlag i form av kalkyler och budgeter för enskilda investeringsprojekt?

Delvis. Utifrån genomförd granskning är vår uppfattning att kalkyler och budgeter upprättas, men att de inte är tillräckliga för att på ett konsekvent sätt nå rimliga målpriser och budget. Vi vill särskilt poängtera att renoveringsprojekt ofta kräver mer omfattande förundersökningar och riskanalyser för att det ska kunna säkerställas att initiala budgetar är rimliga.

Finns ändamålsenliga projektorganisationer inkl styrgrupp, projektgrupp, kompetent personal etc?

Ja. Substansgranskningen visar att de tre utvalda projekten har haft gedigna projektorganisationer och våra intervjuer samt underlag har gett oss vid handen att vissa projekt har haft mer omfattande projektorganisationer.

Vilka principer tillämpas för aktivering respektive kostnadsföring av utgifter för egen personal i projekten?

Kommunen aktiverar timkostnader och PO-tillägg för egen personal i investeringsprojekt. Vidare aktiverar kommunen samtliga investeringsutgifter då fastigheten, anläggningen, maskinen eller inventarien tas i bruk.

Har gällande upphandlingsregler följts? (inkluderar bl a om anbudsinvitan offentliggjorts korrekt, antalet inkomna anbud, om dokumenterad och tillfredsställande utvärdering finns m m)

Ja. Utifrån vår granskning gör vi bedömningen att gällande upphandlingsregler har följts för de tre projekt som omfattats av granskningen.

Hur och av vilka organ sker ekonomisk uppföljning av färdigställda investeringar?

Vid tidpunkten för granskningen har kommunen inga rutiner för ekonomisk uppföljning av färdigställda investeringar.

Vilka större ekonomiska avvikelser från ursprunglig budget har uppstått och vilka är förklaringarna till dessa?

En större ekonomisk avvikelse har uppstått i ett av de tre projekt som omfattats av substansgranskningen. Projektets kostnader överskrev de initiala kostnadsräknelserna med ca 10,85 mkr, vilket motsvarar en kostnadsökning om 35 procent. Förklaringarna är bland annat brister i förfrågningsunderlaget och inte tillräckliga förundersökningar.

Finns tillräckligt systemstöd för investeringsprojekt?

Systemstöd finns i viss utsträckning, dock varierar användningen av det mellan de utvalda investeringsprojekten.

Är de bedömningar som görs av projektens förläggning i tiden realistiska?

Ja. De tre projekt som omfattas av denna granskning anses ha förlagts vid realistiska tidpunkter. Tidavvikelsen beträffande Kulturhuset Storbrunn förklaras till följd av att upphandlingen avbröts då samtliga inkomna anbud översteg den budget som avsatts för projektet.

Har fastställd tidsplan följts efter projektstart? Om förskjutningar inträffat, vilka orsaker har funnits?

För de projekt som omfattas av denna granskning har tidsplaner i varierad utsträckning följts. Projekten har förskjutits i tid till följd av bland annat försenade och utdragna upphandlingar.

4.2 Sammanfattning

Granskningen visar att Östhammars kommun under 2020, 2021 och 2022 planerar att genomföra stora investeringar, vilket ställer krav på att relevanta styrdokument är uppdaterade, att riktlinjer tillämpas och att rätt typ av projektstöd kan tillhandahållas olika projekt. Detta utgör goda förutsättningar för att investeringar genomförs, följer tidsplan och budget samt tillgodoser Östhammarbornas behov.

Vidare visar granskningen att kommunens genomförandegrad under perioden 2015-2019 har varit för låg i förhållande till vad kommunen har planerat. Detta är enligt vår bedömning ett uttryck för att kommunens investeringsplaner inte har varit realistiska utifrån vad som är praktiskt möjligt, både i förhållande till tid och ekonomi.

Utifrån den dokumentation som vi gått igenom bedömer vi att Östhammars kommuns förutsättningar för ändamålsenliga och ur ekonomisk synvinkel tillfredsställande investeringar delvis säkerställs genom befintliga riktlinjer och styrdokument. Bedömningen grundar sig i att det utifrån befintlig dokumentation inte är fullt möjligt att säkerställa att investeringsprojekt genomförs på ett enhetligt och ändamålsenligt sätt, då det i mångt och mycket saknas rutiner och riktlinjer.

Vidare är vår bedömning att uppföljning av avslutade projekt vid tidpunkten för granskningen inte är tillräcklig. Vår bedömning grundar sig i att slutredovisning inte alltid sker till de nämnder som berörs av anskaffningen och att kommunen inte på ett strukturerat sätt analyserar och följer upp slutförda projekt.

Substansgranskningen visar att de utvalda investeringsprojekten i varierad utsträckning har beslutsprocesser som ligger i linje med interna regler. Ett projekt saknade beslut från berörd nämnd innan dess att entreprenadupphandling inleddes. Vidare har de tre projekten upprättat förkalkyler, budgetunderlag m m. Dock är dessa enligt vår bedömning inte tillräckliga, då samtliga tre projekt inte har förhållit sig till den budget som initiala kalkyler har visat på och/eller den budget som kommunen och entreprenören kommit överens om. Kommunen kan således inte påstås arbeta på ett konsekvent och ändamålsenligt sätt för att nå rimliga målpriser och budgetar. Vi vill särskilt poängtera att renoveringsprojekt ofta kräver mer omfattande förundersökningar och riskanalyser för att det ska kunna säkerställas att initiala budgetar är rimliga.

4.3 Revisionell bedömning

Genom sin styrning av investeringar och befintliga rutiner och processer kan kommunen delvis säkerställa att större investeringsprojekt inte leder till budgetöverskridanden, ökade kapitalbehov och ökade kostnader. Därav är vår bedömning att kommunens investeringsprocesser och –rutiner delvis kan anses vara ändamålsenliga och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande.

4.4 Rekommendationer

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Se över investeringsbudgetens realism samt de planeringsverktyg som ligger till grund för investeringsbudgeten. Kommunen har under perioden 2015-2019 inte lyckats genomföra investeringar i den takt som planerats.
- Upprätta riktlinjer och rutiner för hur slutförda projekt ska följas upp, analyseras och rapporteras till politiken. I detta bör såväl det ekonomiska perspektivet som verksamhetsperspektivet ingå.
- Upprätta riktlinjer för kommunens principer för komponentredovisning, aktivering och kostnadsföring.
- Säkerställa att tillräckliga förarbeten, efterforskningar och riskanalyser sker vid komplicerade investeringsprojekt, då t ex renovering/ombyggnad av en äldre fastighet/simhall ingår.
- Säkerställa att det finns politiska beslut för samtliga investeringsprojekt som genomförs i kommunen.



Östhammars kommun

Granskning av styrning, finansiering och uppföljning av större investeringar

2020-08-27

Datum som ovan

KPMG AB

Anders Petersson
Uppdragsansvarig
Certifierad kommunal
yrkesrevisor

Max Kollberg
Granskare

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.

Bilaga 1 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, intervjuer och substansgranskning. Vi har granskat vilka styrdokument som finns kopplade till investeringsprocessen och styrning, uppföljning och kontroll av projekt samt att vi även granskat beslutsunderlag och övrig väsentlig dokumentation för tre projekt som valts ut för granskning i detalj. Intervjuer har hållits med berörda tjänstepersoner, såväl på övergripande nivå som ansvariga för utvalda projekt.

Intervjuer har skett med:

- Ekonomichef
- Gatu- och fastighetschef
- Projektledare för respektive projekt som ingått i substansgranskningen

Följande dokument har granskats:

- Förteckning över investeringsprojekt 2015-2019
- Investeringsrapport 2019
- Investeringsrapport inför ny budget 2021
- Presentationsmaterial KSAU 2019-06-11: Bakgrundsinformation inför budget
- Anvisningar för budgetarbetet 2021-2024
- Årsredovisning 2015, 2016, 2017, 2018 och 2019
- Budget 2015
- Årsbudget 2016 med flerårsplan 2017-2019
- Årsbudget 2019 med flerårsplan 2020-2022
- Årsbudget 2020 med flerårsplan 2021-2023
- Delegationsordning för kommunstyrelsen
- Inköpspolicy för Östhammars kommun
- Reglemente för kommunstyrelsen
- Riktlinjer för upphandling samt direktupphandling i Östhammars kommun