

Revisionsrapport

Caroline Liljebjörn
Hugo Horstmann

29 januari 2019

Styrning och kontroll av större investeringar

Håbo kommun

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	2
2.	Inledning	3
2.1.	Bakgrund	3
2.2.	Revisionsfråga	3
2.3.	Revisionsmetod	4
3.	Organisation och utvalda projekt	5
3.1.	Kommunstyrelseförvaltningen	5
3.2.	Utvalda projekt i granskningen	5
4.	Investeringsprocessen	8
4.1.	Det finns fastställda riktlinjer och rutinbeskrivningar för investeringsprojekt.	8
4.2.	Investeringsprocessen tydliggör ansvar och befogenheter avseende initiering, planering, beslut och genomförande av investeringar.	9
4.3.	Beslutsunderlagen inkluderar kalkyler och är utformade på ett sådant sätt att de ger rimliga möjligheter för styrelsen och nämnderna att få tillräcklig information om projektet för att kunna prioritera, styra och kontrollera detsamma.	10
4.3.1	De utvalda projekten	11
4.4.	Uppföljning och återrapportering sker så att nämndernas kontroll av projekten säkerställs.	11
5.	Revisionell bedömning	13
5.1.	Sammanfattande bedömning	13
5.2.	Rekommendationer	14
	Bilaga 1. Granskad dokumentation (ett urval)	16

1. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Håbo kommun genomfört denna granskning av kommunstyrelsens och nämndernas interna kontroll avseende investeringsprocessen. Granskningen har avgränsats till att fokusera på två investeringsprojekt, ett pågående, förskolan Frösundavik, och ett avslutat, förskolan Gröna Dalen.

Granskningen syftar till att besvara följande revisionsfråga:

Är Kommunstyrelsens och nämndernas interna kontroll avseende investeringsprocessen tillräcklig?

Efter genomförd granskning är den sammanfattande bedömningen utifrån för granskningen uppsatta kontrollmål att kommunstyrelsens och nämndernas interna kontroll inte i alla delar är tillräcklig. Bedömningen är att det endast till delar finns fastställda riktlinjer och rutinbeskrivningar för investeringsprojekt, samt att investeringsprocessen delvis tydliggör ansvar och befogenheter. Det saknas en dokumentation över investeringsprocessen som helhet, men det pågår ett arbete att ta fram en beskrivning över processen samt en projekthandbok som ska användas av kommunens projektledare. Vi anser att det bör tydliggöras vilket mandat projektledaren har till exempel vid beställning av ändring, tillägg och avdrag så kallade ÄTA-arbeten. Vidare bedöms det inte finnas tillräckligt informativa beslutsunderlag för att kommunstyrelsen ska kunna prioritera, styra och kontrollera investeringsprojekt på ett tillfredsställande sätt. Vad gäller uppföljning och återrapportering sker detta så att kommunstyrelsens kontroll av projekten delvis säkerställs. Det kvarstår att ta fram rutiner för slutrapportering av projekt samt tydliga riktlinjer för att projektdokumentationen ska komma i kommunens ägo efter avslutat projekt.

Vår rekommendation till kommunstyrelsen är att fullfölja dokumentation av investeringsprocessen samt färdigställa projekthandboken som syftar till att tydliggöra rutiner samt roller och ansvar inom tekniska avdelningen. Vidare rekommenderar vi kommunstyrelsens att säkerställa att det finns enhetliga metoder för kostnadsbedömning som används vid budgetering av större investeringar samt att dessa kalkyler inkluderas i beslutsunderlagen till investeringsbudgeten. Slutligen rekommenderar vi kommunstyrelsen att säkerställa att slutredovisning rapporteras till styrelsen för samtliga större investeringsprojekt samt att det finns rutiner för hur detta ska ske.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Kommunen står inför omfattande investeringar de kommande åren. Det är viktigt att redan i nuläget se vilka effekter investeringarna får på kommunens ekonomi på längre sikt. Det är därför av stor betydelse att styrningen och uppföljningen av investeringarna fungerar väl för att nå kommunens mål om god ekonomisk hushållning. Många investeringsprojekt kräver upphandling av externa aktörer för sitt genomförande. Inte sällan uppfattas kostnaderna för en investering överstiga budgeterad nivå. Hög kvalitet på beslutsunderlagen har en väsentlig betydelse mot bakgrund av att de ska användas i en demokratiskt styrd organisation. Beslutsunderlagen ska kunna utgöra grund för prioritering mellan olika angelägna projekt.

Syftet med granskningen är att bedöma om det finns riktlinjer och rutinbeskrivningar för beslut, genomförande och uppföljning av investeringar och hur dessa tillämpas. Frågor som bör beaktas är bl.a. kalkylmetoder för investeringsutgifter och driftskostnader, beräkning av kapitalkostnader samt förekomst av efterkalkyler. Granskningen syftar också till att bedöma om de förtroendevalda ges rimligt goda möjligheter att prioritera, styra och kontrollera investeringarna utifrån det beslutsunderlag de erhåller.

Revisorerna har med utgångspunkt i väsentlighet och risk funnit det angeläget att granska styrning och kontroll av större investeringar.

2.2. Revisionsfråga

Denna granskning avser att besvara följande revisionsfråga:

Är kommunstyrelsens och nämndernas interna kontroll avseende investeringsprocessen tillräcklig?

2.2.1. Kontrollmål

- Det finns fastställda riktlinjer och rutinbeskrivningar för investeringsprojekt.
- Investeringsprocessen tydliggör ansvar och befogenheter avseende initiering, planering, beslut och genomförande av investeringar.
- Beslutsunderlagen inkluderar kalkyler och är utformade på ett sådant sätt att de ger rimliga möjligheter för styrelsen och nämnderna att få tillräcklig information om projektet för att kunna prioritera, styra och kontrollera detsamma.
- Uppföljning och återrapportering sker så att nämndernas kontroll av projekten säkerställs.

Granskningen fördjupar sig i två större investeringsprojekt. De granskade investeringsprojekten är förskolan Frösundavik och förskolan Gröna Dalen.

2.3. Revisionsmetod

Granskningen genomförs genom dokumentstudier, insamling av beslutsunderlag samt genom intervjuer med tjänstemän vid kommunstyrelsens kontor samt samhällsbyggnadsförvaltningen. En förteckning över granskade dokument finns i bilaga 1.

De personer som har intervjuats inom ramen för granskningen är:

- Gruppintervju med ekonomichef/ansvarig för kommunstyrelsens förvaltning, redovisningsansvarig samt controller (tekniska avdelningen) på kommunstyrelseförvaltningen.
- Ordförande tekniska utskottet (Kommunstyrelsen).
- Teknisk chef (tekniska avdelningen) vid kommunstyrelseförvaltningen.
- Gruppintervju med fastighetschef och projektledare för respektive projekt (Kommunstyrelsen).
- Kommunstyrelsens ordförande.
- Kommundirektören.

Rapporten har varit föremål för sakgranskning.

3. Organisation och utvalda projekt

3.1. Kommunstyrelseförvaltningen

Kommunstyrelsens förvaltning ansvarar genom avdelningen "Plan och exploatering" för fysisk planering och exploatering. Tekniska avdelningen ansvarar för drift och underhåll samt för ny- och ombyggnation av kommunens tekniska infrastruktur och kommunala byggnader. Kommunens investeringsprojekt hanteras i huvudsak av tekniska avdelningen. Kommunfullmäktige respektive kommunstyrelsen har varit beslutade organ avseende investeringsprojekt. Beredande för frågor inom det tekniska området har varit tekniska utskottet. Kommunen avser dock att 2019-01-01 att införa en teknisk nämnd och denna kommer att stå för lejonparten av investeringsbudgeten vilket är tydligt i tabell 1 nedan.

Tabell 1. Investeringsbudgeten uppdelad på de tre nämnder med störst andel.

Investeringsbudget (tkr)	Budget 2019
Tekniska nämnden (utgifter) ¹	144 500
Kommunstyrelsen (utgifter)	14 120
Barn och utbildningsnämnd (utgifter)	8 804
Summa (utgifter)	167 424

3.2. Utvalda projekt i granskningen

Inom ramen för granskningen har två investeringsprojekt valts ut, dessa är förskolan Gröna Dalen och förskolan Frösundavik. Nedan presenteras en kort beskrivning av respektive projekt samt kommentar kring utfall i förhållande till budgeten.

3.2.1. Förskola Gröna Dalen

I januari 2014 beskriver dåvarande skolnämnden i ett beslut att de ser ett behov av en ny stor förskola i centrala Bålsta år 2015 och föreslår att barn- och utbildningsförvaltningen tillsammans med miljö- och teknikförvaltningen ges i uppdrag att utreda förutsättningarna för en ny förskola med 6-8 avdelningar inför år 2015.² I investeringsbudgeten för år 2015 fanns 35 mnkr för en ny förskola med 8 avdelningar i Gröna Dalen.³

¹ Exklusive överföring av investeringsmedel från år 2018.

² SKN § 1/2014-01-21

³ KF § 29/2014-08-25

I augusti 2014 beslutar miljö- och tekniknämnden att anta ett anbud för nybyggnation av en 6-8 avdelningars förskola.⁴ Projektering startade hösten 2014 och byggnadens slutbesiktning godkändes 2015-07-02. Istället för 8 avdelningar som förskolan skulle inrymma blev utfallet endast 6 avdelningar. Den tilldelade budgeten överskreds med 1,5 mnkr vilket angavs bero på begränsningar i detaljplanen och tidsbrist vilket ledde till fördyrade lösningar.

Tabell 2. Utfall och avvikelse från budget, förskolan, ny förskola Gröna Dalen

Projektname	Ursprunglig budget	Utfall	Avvikelse	Avvikelse i procent
Ny förskola Gröna Dalen	35 000 tkr	36 500 tkr	- 1 500 tkr	4,3 %

3.2.2. Frösundavik

I december 2015 tillstyrkte barn- och utbildningsnämnden att inom fastställd investeringsbudget uppföra en förskola i Frösundavik.⁵ I investeringsbudgeten för år 2016 fanns 20 mnkr avsatt och för år 2017 fanns 30 mnkr avsatt, d.v.s. totalt 50 mnkr. Enligt beslutet ska en ny förskola uppföras och stå klar hösten 2017.

I mars 2016 beviljar kommunstyrelsen att tilldelningsbeslut samt avtal tecknas med den entreprenör som vunnit upphandlingen.⁶ Entreprenaden ska utformas som en totalentreprenad i samverkan (partnering). Enligt beslutet ska en förskola med 8 avdelningar och/eller plats för cirka 170 barn uppföras och stå klar hösten 2017. Finansieringen överensstämmer med beslutet i barn- och utbildningsnämnden ovan.

I juni 2018 beslutar kommunfullmäktige att bevilja en utökning av budgetramen för Frösundaviks förskola med 8 mnkr till totalt 58 mnkr. Fördyringen berodde främst på dyrare grundläggning samt ändrat stomsystem från limträstomme till plattgjuten betong. Samtidigt kommer den uppförda byggnaden vara mer energieffektiv än grundkravet i upphandlingen på grund av miljömässiga och hållbara materialval samt effektiv ventilation vilket kommer att medföra lägre driftkostnader.

⁴ MTN § 82/2014-08-25

⁵ BUN § 150/2015-12-09

⁶ KS § 29/2016-03-14

Tabell 3. Prognos och avvikelse från budget, ny förskola Frösundavik

Projektnamn	Ursprunglig budget	Utfall	Avvikelse	Avvikelse i procent
Ny förskola Frösundavik	50 000 tkr	58 000 tkr	- 8000 tkr	16 %

4. Investeringsprocessen

4.1. Det finns fastställda riktlinjer och rutinbeskrivningar för investeringsprojekt.

4.1.1. Fullmäktiges budget

Investeringsbudgeten för år 2019 uppgår till 270,7 miljoner kronor och under perioden 2019-2021 uppgår planerade investeringar till 1,2 miljarder kronor. Enligt budget för år 2019 ska det finnas en tioårig investeringsplan som uppdateras inför det årliga budgetarbetet. Investeringsplanen ska visa det samlade investeringsbehovet bland annat baserat på kommunens lokalförsörjningsplan och utgöra grunden för nämndernas årliga investeringsramar.

Enligt riktlinjerna för budgetarbetet år 2019 ska nämnderna göra en verksamhetsanalys inför beslut om ramarna för drift- och investeringsutgifter år 2019 samt plan åren 2020-2021. Analysen ska beskriva de förändringar verksamheten står inför och grunda sig på en omvärldsanalys.

Verksamhetsanalysen ska även innehålla ett investeringsförslag som ska stämma överens med den tioåriga investeringsplanen för år 2019-2029.

Investeringsbudgeten fastställs slutligen av kommunfullmäktige per nämnd och verksamhet.

4.1.2. Övergripande styrdokument

I budgetstyrningsprinciperna "Anvisningar detaljbudget 2019" föreskrivs att nämnden beslutar om investeringsbudget per projekt. Det är inte tillåtet att omvandla driftbudgeten till investeringsbudget och tvärtom. Igångsättningsbeslut ska fattas av ansvarig nämnd då investeringsprojekt uppgår till minst 5 miljoner kronor. Igångsättningsbeslut innebär enligt dokumentet "Igångsättningsbeslut för investeringar" att bindande avtal får ingås för att genomföra investeringen inom angiven budgetram och till angivna driftkostnader. Enligt dokumentet bör igångsättningsbeslut fattas efter att upphandling från entreprenör har genomförts, men innan upphandlingen har beslutats. Driftkostnaderna som följd av en investering ska analyseras och tydliggöras innan igångsättningsbeslut fattas.

I intervjuerna beskrivs att det pågår ett arbete att ta fram en beskrivning av investeringsprocessen. Inom tekniska förvaltningen görs samtidigt ett arbete att fram en handbok som riktar sig till projektledare för bygg- och anläggningsprojekt. Handboken ska främst beskriva projektledarens ansvar och uppgifter i ett projekt. Vikten av att ha rutiner och ansvar dokumenterade har bland annat uppmärksammats i samband med att anställda i nyckelpositioner avslutat sin anställning. En annan aspekt som beskrivs som viktig är att förtroendevalda ska få kunskap om projektkalkylen under processens olika faser. För att underlätta tillämpningen av handboken håller mallar och rutiner på att tas fram.

Det finns även anvisningar som riktar sig till verksamheter som beställer byggprojekt, "Anvisningar för byggprojekt i Håbo kommun". Dessa anvisningar

beskriver hur ett byggprojekt går till samt ansvarsroller under byggprojektets olika skeden. Det framförs under intervju att det har finns utrymme för de beställande verksamheterna att utveckla sin planeringsprocess. För att formalisera beställningen från verksamheterna är en blankett under framtagande.

Vi har även tagit del av ”Riktlinjer för upphandling i Håbo kommun” som innehåller riktlinjer för upphandling och inköp avseende regelverket, upphandlingsprocessen samt inköp/anskaffning.

4.2. *Investeringsprocessen tydliggör ansvar och befogenheter avseende initiering, planering, beslut och genomförande av investeringar.*

Investeringsprocessen inleds med att respektive verksamhetsnämnd gör en analys av sitt investeringsbehov. Efter verksamhetsnämndens beslut utför tekniska avdelningen inom kommunstyrelsen planeringen av investeringsprojektet. I intervjuerna beskrivs att nämndernas beställning av investeringsprojekt skulle kunna förtydligas bland annat avseende under vilken del av processen som verksamheten kan framföra krav på ändringar och tillägg samt när projektet behöver vara klart. Under intervju uppges vidare att tekniska avdelningen kommit in försent i processen och därmed haft svårt att få investeringarna färdiga i tid.

När kommunfullmäktige fattar beslut om investeringsbudgeten sker det på en övergripande nivå per nämnd och verksamhet. Enligt budgetstyrningsreglerna ska ansvarig nämnd/styrelse fatta ett igångsättningsbeslut innan ett projekt som uppgår till minst 5 mnkr får starta. Beslutet ska fattas efter genomförd projektering och utredning för att minska osäkerheten i projektbudgeten. Syftet är att undvika större avvikelser mot beslutad budget.

Nämnderna äger rätt att prioritera inom den av kommunfullmäktige beslutade budgeten. I de fall som kommunfullmäktige har fattat beslut för ett specifikt projekt ska kommunfullmäktige besluta om hur avvikelse avseende som avser tid, finansiering, eller kvalitet ska hanteras. I praktiken har investeringsprojekt inte stoppats vid fördröjning utan det har antingen skett en omprioritering i budget eller utökning av budgetramen.

Det framgår under intervju att det inte finns någon övre gräns för beslut om ÄTA (ändringar, tillägg, och avdrag) under projektets gång. Tilldelad budget utgör begränsningen. Vid befarat överskridande lyfts frågan för politiskt beslut.

För stora fastighetsprojekt tillsätts en styrgrupp normalt bestående av teknisk chef, fastighetschef och förvaltningschef för den beställande förvaltningen. Styrgruppen, vars roll håller på att utvecklas, ska bevaka kommunens. Det uppges under intervju ha varit svårt att rekrytera kompetenta projektledare och att kommunen därför har anlitat externa konsulter som projektledare i flera projekt. Dessa sitter till stor del i kommunens lokaler. Båda investeringsprojekten, som valts ut i denna granskning, har letts av extern projektledare.

Det framgår under intervjuer att stödet från upphandlingsavdelningen varierat under senare tid på grund av organisatoriska förändringar och omsättning av personal. Enligt intervjuerna skulle framförhållningen kunna förbättras om upphandlingsverksamheten får tillräckliga resurser och tillsammans med övriga förvaltningar planerar upphandlingsbehovet.

4.3. *Beslutsunderlagen inkluderar kalkyler och är utformade på ett sådant sätt att de ger rimliga möjligheter för styrelsen och nämnderna att få tillräcklig information om projektet för att kunna prioritera, styra och kontrollera detsamma.*

Plan- och exploateringsavdelningen tar fram ett underlag till den demografiska utvecklingen i kommunen. Underlaget används för kommunövergripande planering och som utgångspunkt för verksamhetens analyser av sitt lokalbehov. I intervju framhålls att det systematiska arbetet med statistik och prognoser till underlag för investeringar kan förbättras.

Kalkyler tas fram i projektets olika skeden. Den kostnadsbedömning som ligger till grund för beslut om investeringsbudget baseras på nyckeltal och schabloner och innehåller enligt intervju en mycket stor osäkerhet. När ett investeringsprojekt framskrider och projektering genomförs kan säkrare kalkyler tas fram. Beräkning av ökade driftkostnader i verksamheten till följd av investeringen åligger ansvarig nämnd. I intervjuerna beskrivs att det varit för lite fokus på driftkostnaderna jämfört med vad det kostar att genomföra investeringen.

Kalkyler som upprättats för investeringsprojekt har grundat sig på en bedömning för det individuella projektet. Utgångspunkten har till exempel varit storlek på ytor och val av material. Under intervjuerna beskrivs det ofta varit så brådskande att ta fram underlag till investeringsprojekt att det inte funnits tid att ta fram underbyggda kalkyler. Istället har mycket tid fått läggas på att försvara avvikelser som beror på nya förutsättningar i projektet. Det har framförallt gällt stora projekt som blivit markant dyrare på grund av ökad komplexitet som framkommit under projekteringen.

Till ingångssettningsbeslutet ska en investeringskalkyl bifogas som underlag. Kalkylen ska visa utgiften för investeringen, vad beräkningen baserats på samt årliga driftkostnader fördelat på kapitalkostnader och övriga kostnader. Det ska även framgå om det finns någon beslutad investeringsbudget och om den inkluderar driftkostnader. I intervjuerna beskrivs att tidpunkt för när igångssettningsbesked ska fattas beror på entreprenadform samt om upphandling via partnering tillämpas i projektet.

I intervjuerna beskrivs vidare att det inte tas fram några efterkalkyler för investeringsprojekt.

4.3.1 De utvalda projekten

Förskolan Gröna Dalen

Beslut om budget för nybyggnation av förskolan Gröna Dalen togs i samband med att Budget och mål för år 2015 och plan 2016-2017 antogs av kommunfullmäktige i juni 2014. Budgetbeloppet uppgick till 35 mnkr år 2015. Det framgår inte av budgetdokumentet vad som ligger till grund för beloppet. Projektet upphandlades som en totalentreprenad i samverkan (partnering) där endast en entreprenör kunde uppfylla tidskravet. Intervjuerna beskrivs att processen var väldigt forcerad och att förväntningarna på vad som gick att åstadkomma på den begränsade tiden inte var rimligt ställda initialt.

Efter projekteringen drogs slutsatsen att tilldelad budget inte skulle räcka för 8 avdelningar och förskolan minskades ner till 6 avdelningar. Entreprenaden översteg överenskommet belopp med 3 mnkr, vilket i enlighet med avtalet delades lika mellan kommunen och entreprenören. Vi har inte tagit del av någon kalkyl som visar hur de totala utgifterna i projektet är fördelade.

Förskolan Frösundavik

Beslut om budget för nybyggnation av förskolan Frösundavik togs i samband med att Budget och mål för år 2016 samt plan 2017-2018 antogs av kommunfullmäktige i juni 2016. I investeringsbudgeten för år 2016 fanns 20 mnkr avsatt och för år 2017 fanns 30 mnkr avsatt, d.v.s. totalt 50 mnkr. Enligt beslutet skulle en ny förskola uppföras och stå klar hösten 2017, vilket inte uppnåddes.

I intervjuerna beskrivs att projektet ställdes inför flera utmaningar. Under projekteringen identifierades geotekniska problem som innebar en stor ekonomisk risk. Byggnationen skedde mitt i högkonjunkturen vilket innebar högre pris vid upphandling och svårigheter att hitta leverantörer som kunde leverera i tid. Projektets budget överskreds med 8 mnkr främst beroende på ökade kostnader för markarbeten, på grund av geotekniska svårigheter och byggnadens stomme då utsedd leverantör inte kunde leverera och en ny leverantör behövde utses.

Kommunfullmäktige godkände den ökade kostnaden i juni 2018. Som underlag till beslutet finns en kostnadsanalys daterad i mars 2018 från företaget Bygg Construct, vilket visar en produktionsbudget för projektet med 55,7 mnkr samt en bedömd slutkostnad på 58,0 mnkr. Förutom detta dokument har vi inte tagit del av någon kalkyl i de underlag till politiska beslut som tagits fram för projektet.

4.4. Uppföljning och återrapportering sker så att nämndernas kontroll av projekten säkerställs.

Enligt anvisningen "Ekonomi- och verksamhetsuppföljningar 2018" ska kommungemensamma ekonomiuppföljningar vilket inkluderar rapport till kommunstyrelsen göras sju gånger om året. Uppföljningarna i maj och november är förenklade. Månadsuppföljningen i mars och augusti utgörs av en delårsrapport.

I samband med uppföljningarna ska investeringsprojekten granskas. Vid delårsrapport i mars och augusti ska även en prognos för investeringar tas fram.

För projekt som kräver ett igångsättningsbeslut ska slutrapportering ske till ansvarig nämnd.

Uppföljning av projekt görs sex gånger per år och då närvarar samtliga enhetschefer på tekniska avdelningen samt teknisk chef och controller. Projektledarna presenterar vid detta tillfälle aktuellt utfall, prognos för helåret samt i förekommande fall en prognos över flera år. Det flaggas då för avvikelser som kan kräva åtgärder. Det finns en Excel-fil med samtliga pågående projekt som ska uppdateras vid de sex tillfällena bland annat rörande prognos, budget, utfall, risker (tid, kostnad, kvalitet) samt status på projekten.

Det framgår under intervju att slutrapport inte har etablerats som projektmoment ännu även om erfarenhetsåterföring och slutmöte sker för projektet med externa entreprenörer. Detta moment är dock under utveckling. Det förekommer att redovisningsansvarig, fastighetschef och ibland projektledare går igenom utfallet av projektet jämfört med budget och prognos vid projektavslut.

Under intervju uppges att de steg som tagits gällande uppföljning anses vara positiva men att det finns arbete kvar att göra för att säkerställa att både det korta och det långsiktiga perspektivet.

Projektdokument sparas under projektets gång på en gemensam plattform som alla som arbetar med projektet har tillgång till. När projektet är slutfört överförs materialet till kommunens databas. Rutiner håller på att tas fram för att processen ska förbättras.

I slutredovisningen för förskolan Gröna dalen (januari 2015) beskrivs att förskolan inledningsvis projekterades för 8 avdelningar och att anledningen till att projektet utfördes med 6 avdelningar är följande:

- Detaljplanen medgav endast en byggarea där 6 avdelningar ryms.
- Den kommunala budgeten räckte endast till 6 avdelningar.
- Behovet av förskoleplatser i området beräknades under projekteringskedet vara det antal barn som motiverar nyproduktion av 6 avdelningar.

Dessutom beskrivs att förskolan tekniskt är förberedd för ytterligare 2 avdelningar vad gäller dimensionering av rör, storlek på aggregat och centraler samt kapacitet i tillagningskök etc. En sådan utbyggnad beräknas kosta 8-10 mnkr.

I intervjuer beskrivs att beslutet att ändra från 8 avdelningar till 6 inte behandlades politiskt.

Projektet Förskola Frösundavik har inte slutredovisats vid granskningstillfället.

5. Revisionell bedömning

5.1. Sammanfattande bedömning

Den sammanfattande bedömningen utifrån granskningen är att kommunstyrelsens och nämndernas interna kontroll avseende investeringsprocessen inte i alla delar är tillräcklig. Bedömningen grundas på nedanstående kontrollmål.

Kontrollmål	Bedömning
1. Det finns fastställda riktlinjer och rutinbeskrivningar för investeringsprojekt.	Delvis uppfyllt
2. Investeringsprocessen tydliggör ansvar och befogenheter avseende initiering, planering, beslut och genomförande av investeringar.	Delvis uppfyllt
3. Beslutsunderlagen inkluderar kalkyler och är utformade på ett sådant sätt att de ger rimliga möjligheter för kommunstyrelsen och nämnderna att få tillräcklig information om projektet för att kunna prioritera, styra och kontrollera detsamma.	Ej uppfyllt
4. Uppföljning och återrapportering sker så att nämndernas kontroll av projekten säkerställs.	Delvis uppfyllt

5.1.1. Kontrollmål 1

Bedömningen är att det till delar finns fastställda riktlinjer och rutinbeskrivningar för investeringsprojekt. Det finns riktlinjer avseende budgetering av investeringsprojekt och krav på igångsättningsbeslut för vissa investeringar. Tillika finns anvisningar som riktar sig till verksamheter som beställer investeringsprojekt och riktlinjer för hur upphandling ska bedrivas i kommunen. Det saknas däremot en dokumentation över investeringsprocessen som helhet, men det pågår ett arbete att ta fram en beskrivning över processen samt en projekthandbok som ska användas av kommunens projektledare.

5.1.2. Kontrollmål 2

Bedömningen är att ansvar och befogenheter avseende initiering, planering, beslut och genomförande av investeringar bör förtydligas. I intervjuerna framkommer att det finns en viss otydlighet i roll- och ansvarsfördelningen i projektorganisationen.

Större investeringar har en styrgrupp, men det finns ingen tydlig rutin för när en styrgrupp ska finnas och till vem/vilka den ska rapportera. Det pågår ett arbete att förtydliga roller och ansvar till exempel avseende beställning från nämnd och projektledarens ansvar. Vi anser att det bör tydliggöras vilket mandat projektledaren har till exempel vid beställning av ändring, tillägg och avdrag så kallade ÄTA-arbeten.

5.1.3. Kontrollmål 3

Bedömningen är att det inte finns tillräckligt informativa beslutsunderlag för projekten för att kommunstyrelsen/nämnderna ska kunna prioritera, styra och kontrollera desamma. Det saknas enhetliga riktlinjer för vilka kalkylmetoder som används vid kalkylering av investeringar. I de granskade projekten saknas kalkyler i beslutsunderlagen och det finns ingen systematik i hur driftskostnader inkluderas. I intervjuerna beskrivs att tidsbrist påverkar kvaliteten i beslutsunderlagen.

5.1.4. Kontrollmål 4

Bedömningen är att uppföljning och återrapportering sker så att kommunstyrelsens kontroll av projekten delvis säkerställs. Investeringsprojektens ekonomi granskas i samband med varje uppföljningstillfälle. Två gånger per år tas en prognos över investeringar fram. Det sker regelbundna uppföljningar inom tekniska avdelningen sex gånger per år. Det kvarstår att ta fram rutiner för slutrapportering av projekt samt tydliga riktlinjer för att projektdokumentationen ska komma i kommunens ägo efter avslutat projekt.

Vid granskning av förskolan Gröna Dalen noterar vi att ingen politisk behandling fastställde förändringen från 8 till 6 avdelningar.

5.2. Rekommendationer

Baserat på de iakttagelser som gjorts vid granskningen lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen.

- Fullfölj dokumentation av investeringsprocessen samt färdigställ projekthandboken som syftar till att tydliggöra rutiner samt roller och ansvar inom tekniska avdelningen.
- Säkerställ att det finns enhetliga kalkylmetoder som används vid kalkylering av större investeringar samt att dessa kalkyler inkluderas i beslutsunderlagen till investeringsbudgeten.
- Säkerställ att slutredovisning görs för samtliga investeringsprojekt och att det finns ändamålsenliga rutiner och riktlinjer för hur slutredovisningen ska genomföras och till vem den ska rapporteras. Vår bedömning är att det är rimligt att kommunstyrelsen tar del av slutredovisningar för samtliga större investeringar i syfte att säkerställa att den interna kontrollen avseende investeringsprocessen är tillräcklig.

2019-01-29

Caroline Liljebjörn
Projektledare

Henrik Fagerlind
Uppdragsledare

Bilaga 1. Granskad dokumentation (ett urval)

Anvisningar för ekonomi- och verksamhetsuppföljningar 2018

Anvisningar för delårsrapport 2018

Anvisningar för detaljbudget 2019

Avisningar till bokslut och årsredovisning år 2017

Anvisningar vid byggprojekt inom Håbo kommun

Beslut om tillstyrkan av uppdraget att uppföra en förskola i Frösundavik inom fastställd investeringsbudget (Barn- och utbildningsnämnden)

Beslut om utökning av budget för Frösundaviks förskola (Kommunfullmäktige)

Budget och mål 2015, plan 2016-2017

Budget år 2019, plan år 2020-2021

Entreprenadkontrakt för Gröna Dalen förskola

Tilldelningsbeslut Frösundaviks förskola (Kommunstyrelsen)

Tioårig investeringsplan

Tjänsteskrivelse förskola i Frösundavik (Barn- och utbildningskontoret)

Excelfil för uppföljning av investeringsprojekt

Excelfil över pågående fastighetsprojekt

Igångsättningsbeslut för investeringar

Inriktningsramar för Budget och mål år 2019, plan år 2020-2021

Kostnadsanalys Frösundaviks förskola

Mall för projektlutrapport för investerings- och exploateringsprojekt

Ramavtal för extern projektledare

Riktlinjer för upphandling i Håbo kommun

Slutredovisning av Investeringsprojekt Förskolan Gröna Dalen

Tjänsteskrivelse utökning av budget Frösundavik

Vite Gröna Dalen förskola

Överenskommelse mellan entreprenör och kommun om entreprenadkostnader för Gröna Dalen förskola

Övergripande verksamhetsanalys/inriktningsramar år 2019-2021