

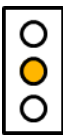
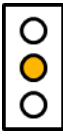
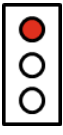
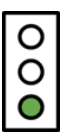
Till:
Kommunstyrelsen





För kännedom:
Kommunfullmäktige

Revisionsrapport: Planering och genomförande av bygg- och anläggningsprojekt

Vi, de förtroendevalda revisorerna i Vaxholms stad, har uppdragit till PwC att genomföra en granskning avseende planering och genomförande av bygg- och anläggningsprojekt. Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen säkerställer att större bygg- och anläggningsprojekt bedrivs på ett ändamålsenligt sätt utifrån perspektiven ekonomi och kvalitet.

Efter genomförd granskning är vår **sammanfattande revisionella bedömning** att kommunstyrelsen **inte helt** har säkerställt att större bygg- och anläggningsprojekt bedrivs på ett ändamålsenligt sätt utifrån perspektiven ekonomi och kvalitet. Bedömningen bygger på de åtta revisionsfrågor som besvarats inom ramen för granskningen och framgår av tabellen nedan. Motiveringar till bedömning av respektive revisionsfråga framgår av bifogad revisionsrapport.

Revisionsfråga	Bedömning	
Finns politiska beslut om projektet och vilka underlag låg till grund för beslutet om projektet?	Delvis uppfyllt	
Har en effektiv projektorganisation etablerats där resursallokering och internkommunikation inom projektet hanteras?	Delvis uppfyllt	
Finns riktlinjer och rutiner för intern kontroll samt rutiner för riskbedömningar avseende investeringar och genomförande av större kommunala bygg- och anläggningsprojekt?	Ej uppfyllt	
Har projektet bedrivits i enlighet med tecknade entreprenadavtal?	Uppfyllt	

Genomförs kontroller för att säkerställa att en kostnadskontroll fungerar i samband med projektet?	Ej uppfyllt	
Finns det en överensstämmelse mellan förkalkyl och slutkalkyl avseende projektet?	Ej uppfyllt	
Finns tydliga rutiner för hantering av beställning av tillägg, ändringar och avgående arbete (s.k. ÅTA) och har dessa följts?	Delvis uppfyllt	
Görs analys av orsaker till ev. kostnadsökning? Har fakturor attesterats utifrån gällande regelverk?	Delvis uppfyllt	

Vi anser att identifierade brister är allvarliga och att det är av synnerligen stor vikt att kommunstyrelsen snarast vidtar adekvata åtgärder för att säkerställa genomförandet av framtida bygg- och anläggningsprojekt.

Efter genomförd granskning rekommenderas kommunstyrelsen att:

- Säkerställa att investeringsprocess formaliseras och dokumenteras i ett styrande dokument.
- Säkerställa att samtliga investeringar föregås av ett formellt budgetbeslut med en total kostnadsbudget och att en löpande uppföljning görs mot denna budget.
- Tydliggöra vilka krav på innehåll som gäller för projektkalkyler för bygg- och anläggningsprojekt. (Viktigt att anvisningarna tydliggör vilka kostnadspositioner som skall ingå i kalkylen, vem som ansvarar för att kalkylen tas fram och kvalitetssäkras samt till vem den skall presenteras.)
- Införa en rutin för löpande riskbedömning av projekt som omfattar en löpande utvärdering och bedömning av såväl tekniska som ekonomiska risker, vid genomförande av bygg- eller anläggningsprojekt.
- Tydliggöra vem som formellt är beställare samt beställarens ombud och vilka som har rätt att godkänna respektive attestera ändring- och tilläggsbeställningar (s.k. ÅTOR) under genomförandeprocessen.

Revisionen önskar få svar på vilka åtgärder som kommer att vidtas med anledning av granskningens resultat och lämnade rekommendationer. Revisionen beslutar att överlämna rapporten till Kommunstyrelsen för yttrande senast den 31 januari 2021 samt till Kommunfullmäktige för kännedom.

För Vaxholms stads förtroendevalda revisorer

Anders Haglund
Ordförande

Planering och genomförande av bygg- och anläggningsprojekt

Vaxholm Stad

November 2020

Said Ashrafi

Jacob Svensson



Innehållsförteckning

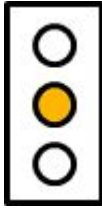
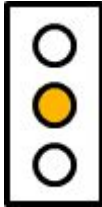
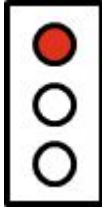
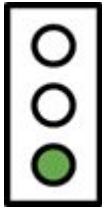
Sammanfattning	2
Inledning	4
Bakgrund	4
Syfte och revisionsfrågor	4
Revisionskriterier	5
Avgränsning	5
Metod	5
lakttagelser och bedömningar	6
1. Finns politiska beslut om projektet och vilka underlag låg till grund för beslutet om projektet?	6
2. Har en effektiv projektorganisation etablerats där resursallokering och intern kommunikation inom projektet hanteras?	7
3. Finns riktlinjer och rutiner för intern kontroll samt rutiner för riskbedömningar avseende investeringar och genomförande av större kommunala bygg-och anläggningsprojekt?	8
4. Har projektet bedrivits i enlighet med tecknade entreprenadavtal?	10
5. Genomförs kontroller för att säkerställa att en kostnadskontroll fungerar i samband med projektet?	11
6. Finns det en överensstämmelse mellan kalkyl och utfall avseende projektet?	12
7. Finns tydliga rutiner för hantering av beställning av tillägg, ändringar och avgående arbete (s.k. ÄTA) och har dessa följts?	13
8. Görs analys av orsaker till ev. kostnadsökning? Har fakturor attesteras utifrån gällande regelverk?	14
Bilaga	17

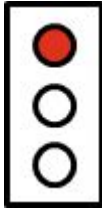
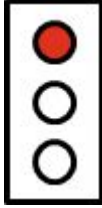
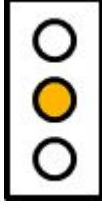
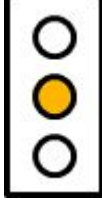
Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Vaxholm stad har PwC genomfört en granskning avseende bygg- och anläggningsprojekt. Syftet med denna granskning är bedöma om kommunstyrelsen säkerställer att större bygg- och anläggningsprojekt bedrivs på ett ändamålsenligt sätt utifrån perspektiven ekonomi och kvalitet.

Utifrån genomförd granskning är vår **sammanfattande revisionella bedömning** att kommunstyrelsen **inte helt** har säkerställt att större bygg- och anläggningsprojekt bedrivs på ett ändamålsenligt sätt utifrån perspektiven ekonomi och kvalitet.

I tabellen nedan redovisas vår bedömning av de åtta revisionsfrågor som besvarats inom ramen för granskningen. Motiveringar till bedömning av respektive revisionsfråga framgår fortlöpande i rapporten.

Revisionsfråga	Bedömning	
Finns politiska beslut om projektet och vilka underlag låg till grund för beslutet om projektet?	Delvis uppfyllt	
Har en effektiv projektorganisation etablerats där resursallokering och internkommunikation inom projektet hanteras?	Delvis uppfyllt	
Finns riktlinjer och rutiner för intern kontroll samt rutiner för riskbedömningar avseende investeringar och genomförande av större kommunala bygg-och anläggningsprojekt?	Ej uppfyllt	
Har projektet bedrivits i enlighet med tecknade entreprenadavtal?	Uppfyllt	

Genomförs kontroller för att säkerställa att en kostnadskontroll fungerar i samband med projektet?	Ej uppfyllt	
Finns det en överensstämmelse mellan förkalkyl och slutkalkyl avseende projektet?	Ej uppfyllt	
Finns tydliga rutiner för hantering av beställning av tillägg, ändringar och avgående arbete (s.k. ÄTA) och har dessa följts?	Delvis uppfyllt	
Görs analys av orsaker till ev. kostnadsökning? Har fakturor attesterats utifrån gällande regelverk?	Delvis uppfyllt	

Rekommendationer

Efter genomförd granskning rekommenderas kommunstyrelsen att:

- Säkerställa att investeringsprocess formaliseras och dokumenteras i ett styrande dokument.
- Säkerställa att samtliga investeringar föregås av ett formellt budgetbeslut med en total kostnadsbudget och att en löpande uppföljning görs mot denna budget.
- Tydliggöra vilka krav på innehåll som gäller för projektkalkyler för bygg- och anläggningsprojekt. (Viktigt att anvisningarna tydliggör vilka kostnadspositioner som skall ingå i kalkylen, vem som ansvarar för att kalkylen tas fram och kvalitetssäkras samt till vem den skall presenteras.)
- Införa en rutin för löpande riskbedömning av projekt som omfattar en löpande utvärdering och bedömning av såväl tekniska som ekonomiska risker, vid genomförande av bygg- eller anläggningsprojekt.
- Tydliggöra vem som formellt är beställare samt beställarens ombud och vilka som har rätt att godkänna respektive attestera ändring- och tilläggsbeställningar (s.k. ÄTOR) under genomförandeprocessen.

Inledning

Bakgrund

Processerna inom planering och genomförande av byggprojekt är komplexa, tidskrävande och innefattar många olika aktörer samtidigt som de finansiella resurserna är begränsade. Detta kräver utökad kunskap om beslutsprocessen och om genomförandet. Projektstyrningen måste präglas av ett systemtänkande och en helhetssyn.

Av Mål och budget 2020-2022 om stadens långsiktiga investeringsplan framgår att staden planerar att investera för 869,9 miljoner kronor fram till 2026. Staden uttrycker själva att det finns indikationer på att vissa projekt kommer att kosta mer än vad som ursprungligen budgeterats för där exempel på skäl anges vara dyra markåtgärder.

Investeringsnivån ligger för 2019 och 2020 på knappt 30 mnkr för att redan 2021 uppgå till drygt 200 mnkr. De större investeringarna 2021 avser särskilt boende med ca inom äldreomsorgen ca 100 mkr och nya skolor med ca 65 mnkr samt ishall och kajer med ca 30 mnkr. Vaxholm har ett antal pågående byggprojekt och planerar för ett antal större projekt kommande år. Vissa av de hittills genomförda projekten har blivit dyrare än förväntat och det finns risk att även kommande projekt blir dyrare.

Investeringsprocessen har mot den bakgrunden identifierats som ett utvecklingsområde i revisionens riskanalys för 2020, som konkret objekt för granskningen har Blynäsvikens förskola valts ut.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen säkerställer att större bygg- och anläggningsprojekt bedrivs på ett ändamålsenligt sätt utifrån perspektiven ekonomi och kvalitet.

Granskningen omfattar följande revisionsfrågor:

- Finns politiska beslut om projektet och vilka underlag låg till grund för beslutet om projektet?
- Har en effektiv projektorganisation etablerats där resursallokering och internkommunikation inom projektet hanteras?
- Finns riktlinjer och rutiner för intern kontroll samt rutiner för riskbedömningar avseende investeringar och genomförande av större kommunala bygg-och anläggningsprojekt?
- Har projektet bedrivits i enlighet med tecknade entreprenadavtal?
- Genomförs kontroller för att säkerställa att en kostnadskontroll fungerar i samband med projektet?
- Finns det en överensstämmelse mellan förkalkyl och slutkalkyl avseende projektet?

- Finns tydliga rutiner för hantering av beställning av tillägg, ändringar och avgående arbete (s.k. ÄTA) och har dessa följts?
- Görs analys av orsaker till ev. kostnadsökning? Har fakturor attesterats utifrån gällande regelverk?

Revisionskriterier

Följande revisionskriterier tillämpas:

- Kommunallagen 6 kap 6 §
- Lagen om offentlig upphandling
- Delegationsordningar
- Inköspolicy
- Riktlinjer och anvisningar för upphandling och inköp
- Attestreglemente (reglementet för kontroll av ekonomiska transaktioner)
- Kontraktunderlag alternativt program och/eller systemhandlingar.
- Interna besluts- och kommunikationsvägar
- Annan relevanta dokument

Avgränsning

Granskningen omfattar huvudsakligen kommunstyrelsen men omfattar även barn- och utbildningsnämnden (som initiativtagare till byggnation och ev. krav på utformning av förskolan).

I övrigt se avsnitten bakgrund och revisionsfrågor.

Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentanalys av för granskningen relevant dokumentation samt genom intervjuer. Granskade dokument framgår av bilaga 1. I samband med intervjuerna har vi tagit del av dokumentation som berör granskningens frågeställningar.

Följande funktioner har intervjuats inom ramen för granskningen:

- Ekonomichef
- Ekonomicontroller för projektet
- Upphandlingschef
- Kommunchef
- Exploateringschef
- Projektledare för det granskade projektet

Urval av projekt har skett utifrån risk- och väsentlighet där projektet Blynäsvikens förskola har valts ut.

Samtliga vilka medverkat i intervju inom ramen för granskningen har haft möjlighet att sakgranska rapportutkast inför färdigställande.

Iakttagelser och bedömningar

1. Finns politiska beslut om projektet och vilka underlag låg till grund för beslutet om projektet?

Iakttagelser

Blynäsvikens förskola

Planerings- och byggprocessen avseende anläggningsprojektet "Blynäsvikens förskola" sträcker sig mellan 2017-2019. Bakgrunden till projektets uppkomst bottnar i en omfattande bostadsexploatering på Norrberget, vilket medförde att två förskolor behövde evakueras till provisoriska lokaler för att denna exploatering skulle kunna genomföras. Tillsammans med det övergripande kommunala behovet att omstrukturera lokalplaceringen för förskoleverksamheten bedömdes en provisorisk paviljonglösning för evakuering av de två förskolorna lämplig.

Projektet Blynäsvikens förskola ingår som ett rambeslut för investeringar 2017-2019 kopplat till exploateringen av Norrberget. Investeringsramen är beslutad av fullmäktige. I revisionens granskning av delårsrapporten 2019 och tillhörande utlåtande konstaterades att det inte fanns något specificerat anslag för denna investering. Denna investering ingick istället i ett större nettoanslag och gav inte fullmäktige förutsättningar att fatta ett tydligt beslut rörande denna investering.

Av intervjuer framgår att det finns avsatta medel på 15 mnkr. Detta kan verifieras i årsredovisning 2019 som beslutats av kommunfullmäktige. Kalkylen uppges i intervju vara baserad på erfarenhetsvärden. Vidare saknas det någon närmare beskrivning av fördelning av projektbudget mellan entreprenad och byggherre.

Kommunen saknade vid tillfället ramavtal med markentreprenör och ett förfrågningsunderlag gällande mark- och grundarbeten togs fram av exploateringsenheten där anbudsfrågan lämnades ut. Kommunstyrelsen har 2018-02-08 § 5 tilldelat exploateringschefen befogenhet att fatta beslut om tilldelning i aktuellt ärende.

Kommunstyrelsen tog i februari 2019 (2019-02-01) beslut om tilldelning av kontrakt till vald entreprenör avseende upphandlingen av mark- och byggentreprenad för etableringen av Blynäsvikens förskola. Kontraktsvärde är 15 997 000 kr, exkl moms.

Inom ramen för granskningen har även följande politiska beslut noterats:

Kommunstyrelsen beslutade i mars 2017 (2017-03-23 § 35) att exploateringsenheten får i uppdrag att utreda möjligheterna för en provisorisk förskola på två tänkbara tomter inom den kommunala fastigheten Vaxön 1:14. I beslutet framgår även att exploateringsenheten får i uppdrag att söka bygglov för provisoriska paviljonger inom

Vaxön 1:14 om kommande utredningar medger lämplighet för sådan markanvändning. Inga ekonomiska kalkyler eller kostnadsbedömningar av projektet redovisas i beslutet.

I juni 2017 (2017-06-26 §17) tas ett beslut av kommunstyrelsens ordförande (ordförandebeslut) avseende att uppdra till stadsbyggnadsförvaltningen att avropa och beställa ersättningspaviljong(er) inrymmande 6 förskoleavdelningar att monteras upp på fastigheten Vaxön 1:14. Vi noterar att beslutet fattats med stöd av Allmänt p 1.1 i kommunstyrelsens delegationsordning avseende brådskande beslut.

Den 8 februari 2018 (2018-02-08 § 5) beslutar kommunstyrelsen att stadsbyggnadsförvaltningen får i uppdrag att tillfälligt ställa upp förskolepaviljong/-er för ca 120 barn på tomten kallad Vitsippan, vid Blynäs, del av Vaxö 1:14. Av beslutat framgår även att:

- Exploateringschefen får i uppdrag att fatta beslut om att godkänna erforderliga upphandlingsdokument och fatta beslut om tilldelning som fordras för uppställande av paviljong/er, iordningställande av mark och därtill hörande åtgärder för möjliggörande av förskoleverksamhet.
- Stadsbyggnadsförvaltningen får i uppdrag att återkomma med information om ekonomisk redovisning av kostnader för projektet.

Bedömning

Revisionsfrågan bedöms som **delvis uppfylld**.

Bedömningen baseras på följande grunder:

- Det finns politiska beslut för projektet. Fullmäktige har avsatt rambudget till investeringar. Kommunstyrelsen har vid ett flertal tillfällen fattat beslut som rör projektet.
- Underlag för beslut utgörs bland annat av ekonomisk kalkyl. Granskningen kan inte belägga att kalkyl avseende uppskattade kapitalkostnader och driftkostnader utgjort underlag inför beslut, vilket är en brist.

2. Har en effektiv projektorganisation etablerats där resursallokering och intern kommunikation inom projektet hanteras?

lakttagelser

Styrgrupp

Av beslutsprotokoll avseende investeringsbeslut framgår att ingen formell styrgrupp utsågs för att bistå projektet med klargöranden om genomföranden och vara beslutsmässig vid frågeställningar om exempelvis att realistiska krav ställs utifrån projektets förutsättningar.

Enligt intervjuer har dock löpande avstämningar om projektet skett i den s.k. styrgruppen för förskola och skola. Styrgruppen bestående av kommunchef, stadsbyggnadschef, planchef, fastighetschef, byggprojektledare, exploateringschef, utbildningschef samt lokal strateg för utbildningsförvaltningen. Styrgruppen har ingen formell

arbetsbeskrivning men där träffar hålls ca en gång i månaden, där projektet Blynäsvikens förskola ingick. Vi har tagit del av minnesanteckningar från dessa möten som rör projektet Blynäsvikens förskola. Av minnesanteckningar framgår att mötena har fungerat som ett forum för informationsdelning, samordning och informellt beslutsfattande.

Projektgrupp

Någon formellt utsedd projektgrupp har inte funnits. Det som närmast kan liknas vid en projektgrupp har under projektets gång bestått av byggprojektledaren som tillsammans med kontaktpersoner inom utbildningsförvaltningen närmare gått igenom upplägg och utformning av projektet. Utöver detta har även externa resurser knutits av byggprojektledaren vid behov i form av externa konsulter. Där externa konsulter har bistått projektet med teknisk kompetens inom olika områden till exempel VVS, EL och Mark.

Projektplan

I en projektplan läggs bland annat gemensamma mål och riktlinjer för projektet, övergripande beskrivning av projektets omfattning, tidplan, synpunkter och klagomål, uppföljning och rapportering samt hur ansvar och befogenheter för projektansvariga ska fördelas mellan parterna i projektet. Vår granskning kan inte styrka att det upprättats någon projektplan för projektet vilket vi anser är en kvalitetsbrist.

Bedömning

Revisionsfrågan bedöms som **delvis uppfylld**.

Bedömningen baseras på att:

- Det finns en ledningsorganisation för projektet. Projektorganisationen har haft regelbundna möten där information, resurser, samordning och beslut fattats. Företrädare för projektet upplever att projektorganisationen i stort varit effektiv.
- En brist är att projektledningsorganisationen inte formaliserats där det dokumenterats ansvar och roller i projektet. En annan brist är att det inte finns en projektplan för projektet.

3. Finns riktlinjer och rutiner för intern kontroll samt rutiner för riskbedömningar avseende investeringar och genomförande av större kommunala bygg-och anläggningsprojekt?

lakttagelser

Intern kontroll

Enligt kommunens riktlinje för internkontroll (2019-02-07, Dnr 2018/115.049) är det kommunstyrelsen som ansvarar för att en samlad bedömning av kommunens internkontroll genomförs med utgångspunkt från nämndernas internkontrollplaner och uppföljningsrapporter samt revisorernas rapporter.

Kommunstyrelsen har dessutom samma ansvar som nämnderna att se till att den interna kontrollen är tillräcklig i den egna verksamheten. Som grund för planering av

internkontroll ska kommunstyrelsen årligen vara delaktig i bedömning och hantering av risker med utgångspunkt från förvaltningens riskanalys. Kommunstyrelsen ska därefter upprätta en internkontrollplan. Nämnderna har ansvaret för att den interna kontrollen inom sitt verksamhetsområde är tillräcklig. Som grund för planering av internkontroll ska varje enskild nämnd årligen vara delaktig i bedömning och hantering av risker med utgångspunkt från förvaltningens riskanalys. Var och en av nämnderna ska därefter upprätta en internkontrollplan.

Interkontrollplanen upprättas utifrån en riskanalys som baseras på de processer/rutiner som finns inom kommunens olika verksamhetsområden. Vid riskanalys gör man en bedömning av sannolikheten för att olika risker skulle kunna inträffa samt en bedömning av vilka konsekvenser det skulle få om det sker.

De förebyggande åtgärder och kontrollmoment som beslutades i respektive internkontrollplan ska följas upp och rapporteras i en uppföljningsrapport som delges respektive nämnd i samband med årsredovisningen, men som ett eget ärende. Nämndernas uppföljningsrapporter ska därefter delges kommunstyrelsen och revisorerna.

I internkontrollplanen framgår ett kontrollmoment avseende förseningar i plan- och genomförandeprocessen vid stadsbyggnadsprojekt. Kontrollmomentet utförs av exploateringschef och innefattar löpande utvärdering av avvikelser kopplade till stadsbyggnadsprojekt. Vår granskning kan vid granskningstillfället inte bekräfta huruvida detta har skett eller ej avseende projektet Blynäsvikens förskola.

Rutiner för genomförande av bygg- och anläggningsprojekt

Vår granskning kan inte styrka styrande dokumentation inom området som närmare beskriver genomförande och slutredovisning av kommunala bygg- och anläggningsprojekt.

Enligt stadsbyggnadsförvaltningens projektledningsmodell (daterad 2015-11-30) ska riskanalys som syftar till att identifiera och värdera risker samt åtgärder som minskar riskerna alternativt mildra konsekvenserna göras enligt en framtagna mall. Vår granskning kan inte styrka att detta har genomförts för projektet.

Vi har inom ramen för granskningen inte tagit del av någon teknisk riskinventering kopplad till analys och uppföljning av ekonomiska risker i projektet och hur dessa har beaktats under projektets genomförande. Av intervju framgår att man vid genomförandet av detta projekt i praktiken utgått från den erfarenhet som byggprojektledaren har med sig i sin profession.

Vi har inom ramen för denna granskning tagit del av ett PM avseende anvisning för planering och genomförande vid byggnation av verksamhetslokaler. Skriften är upprättad av kommunchefen (2020-01-31) och beskriver närmare ett antal konkreta förslag på åtgärder inom området. Av dokumentet framgår bland annat förslag till åtgärder avseende:

- att utarbeta riktlinjer och rutiner som tydliggör roller och ansvar
- att säkerställa löpande ekonomisk rapportering inom projektets ram till den politiska organisationen
- att beskriva och kartlägga byggprocessen

Vår granskning kan dock inte styrka att dokumentet är antaget på politisk nivå.

Bedömning

Revisionsfrågan bedöms som **ej uppfylld**.

Bedömningen baseras på att:

- I internkontrollplanen framgår ett kontrollmoment avseende förseningar i plan- och genomförandeprocessen vid stadsbyggnadsprojekt. Vår granskning kan dock vid granskningstillfället inte bekräfta huruvida detta har skett eller ej avseende projektet Blynäsvikens förskola.
- Det saknas centrala styrdokument såsom riktlinjer för investeringsstyrning och anvisningar för genomförande och slutredovisning av kommunala bygg- och anläggningsprojekt.
- Granskningen kan inte styrka att någon riskanalys som syftar till att identifiera risker med förslag på åtgärder för minska riskerna har genomförts.

4. Har projektet bedrivits i enlighet med tecknade entreprenadavtal?

lakttagelser

De två huvudsakliga överenskommelser för etableringen av Blynäsvikens förskola utgörs i huvudsak av mark- och byggentreprenad på fastigheten Vaxö 1:14 samt etablering av flyttbara förskolepaviljonger. Dessa kan närmare beskrivas enligt följande:

- Avtal avseende mark- och byggarbeten i samband med paviljongmontage för förskola på fastigheten Vaxön 1:14 ingicks 2019-02-19. Avtal innefattar mark- och byggarbeten till en summa om 15 997 000 kr, exkl moms. Därutöver återfinns även skrivelse avseende option (som inte aktiverades) på en parkeringsplats som uppgår till 396 000 kr exkl moms.
- Avtal om etablering av flyttbar förskolepaviljong ingicks 2017-07-11. Avtal innefattade förhyring av 34 st förskolemoduler till en hyreskostnad om 176 100 kr (exkl. moms) per månad och en initial hyresperiod om 36 månader. Därutöver tillkommer engångskostnader om 1 805 000 kr (exkl. moms).

Förfrågningsunderlag gällande mark- och grundarbeten togs fram av exploateringsenheten där anbudsfrågan lämnades ut. Upphandlingsdokumenten togs fram av en projektgrupp för upphandlingen bestående av representanter från Stadsbyggnadsförvaltningens exploateringsenheten och upphandlingsenheten. Förfrågningsunderlaget godkändes av exploateringschefen med stöd av kommunstyrelsens beslut 2018-02-08 § 5. Upphandlingen skedde elektroniskt genom

stadens upphandlingssystem Visma och annonsen publicerades 2018-12-11. Vid anbudsöppningen 2019-01-22 konstaterades att en (1) leverantör inkommit med anbud.

Mark- och byggentreprenaden upphandlades som utförarentreprenad. Upphandlad entreprenör har efter genomförd upphandling övertagit kommunens roll som samordningsansvarig för samtliga arbeten inklusive av kommunen upphandlad paviljongleverantör.

Vid genomgång av förfrågan, offert samt startmötesprotokoll framgår att tidplaner och betalplaner för respektive entreprenad tagits fram. En översiktlig genomgång av erhållna byggmötesprotokoll för de olika entreprenaderna visar att beställaren och entreprenörerna löpande behandlar tekniska frågor, samordningsfrågor, ÄTOR, tekniska frågor samt status för entreprenadens ekonomi och utfall mot tidplan.

Inget under våra intervjuer eller vid genomgång av erhållet underlag visar annat än att arbetena bedrivits enligt vad som anges i upphandlingsunderlag. Av erhållet underlag framgår att byggmötena har hållits med två veckors mellanrum. Byggmöten har haft en enhetlig struktur och det noteras vid mötet vem som skall ansvara för de olika punkter som behandlas. Tidplan, ekonomi, handlingar, hinder och störningar m.m. är stående punkter i byggmötesprotokoll. Av byggmötesprotokollen framgår även att frågor om ÄTOR löpande behandlas vid ekonomi- och byggmöten.

I intervju uppges att projektet Blynäsvikens Förskola i allt väsentligt motsvarat uppställda funktionskrav.

Bedömning

Revisionsfrågan bedöms som **uppfylld**.

Bedömningen baseras på att:

- Dokumentation verifierar att projektarbetet har bedrivits i enlighet med tecknade avtal. Startmöten och återkommande byggmöten har hållits på avsett sätt.
- Företrädare för projektet upplever att projektet i allt väsentligt bedrivits i enlighet med tecknade avtal.

5. Genomförs kontroller för att säkerställa att en kostnadskontroll fungerar i samband med projektet?

lakttagelser

Vår granskning visar att skriftliga riktlinjer eller rutiner saknas för när och hur kostnadskontroller ska genomföras för ett pågående investeringsprojekt. Vi kan inte heller styrka att riktlinjer eller rutiner finns som tydliggör när återrapportering av uppstådda avvikelser mot till exempel budget och avvikelser i beslutad tidplan ska ske.

Av intervjuer framgår att det funnits svårigheter i att kunna bedöma tillförlitligheten av kostnadsutvecklingen eftersom projektstyrningsverktyg för löpande uppföljning av projekt har saknats under projektet genomförande. Det har inte heller funnits någon annan typ av stödsystem för hantering av dokumentation inom projektet eller för att

kunna göra kostnadsprognoser. Vidare framgår att det i praktiken varit byggprojektledarnas erfarenhet av branschen som man utgått ifrån.

Bedömning

Revisionsfrågan bedöms som **ej uppfylld**.

Bedömningen är baserad på följande grunder:

- Det saknas skriftliga riktlinjer eller rutiner för när och hur kostnadskontroller ska genomföras för ett pågående investeringsprojekt.
- Granskningen kan inte belägga att det i aktuellt projekt genomförts kontroller för att säkerställer en god kostnadskontroll.

6. Finns det en överensstämmelse mellan kalkyl och utfall avseende projektet?

Iakttagelser

Av erhållen sammanställning över projektets utfall framgår att projektets slutliga utgift uppgår till cirka 20,6 mnkr jämfört med den initiala bedömningen om 15 mnkr. Vilket motsvarar en utgiftsökning om cirka 37,3 procent.

Av intervjuer framgår att den initiala uppskattningen delvis bygger på grova ekonomiska uppskattningar. Stor anledning tycks ha varit avsaknaden av relevant undersökningsunderlag. Vidare framgår att den initiala budgeten på 15 mnkr var satt utifrån att det enbart skulle bli två mindre förskolor. Denna budget blev sedan justerad till 19,4 mnkr (inklusive exploateringsbidrag och hyresintäkter) utifrån att förskoleverksamheten i privat regi (montessori) och den kommunal verksamhet skulle gå skilda vägar.

Något som vid flertalet intervjuer särskilt framhävs som ett utvecklingsområde avser att tillräckliga underlag för ett projekt finns framtaget, detta för att exempelvis kunna göra mer korrekta uppskattningar. Av intervjuer framgår att det upplevs som problematiskt att budget formas innan man har gjort djupare analys av projektets förutsättningar för att bättre bedöma projektets kostnader/utgifter. I intervju framkom att det tilldelade medlet för projektet från 2017 innehöll redan upparbetade utgifter innan upphandling av mark- och byggentreprenaden startades.

Vi noterar i sammanhanget att projektet ekonomiskt har slutredovisats genom att ifylld slutblankett lämnats till ekonomienheten med tillhörande komponentindelning.

Bedömning

Revisionsfrågan bedöms som **ej uppfylld**.

Bedömningen är baserad på följande grund:

- Slutredovisning för projektet avviker betydligt mot upprättad förkalkyl. Projektet redovisar en utgiftsökning om cirka 37,3 procent mot förkalkyl.

- Initial kalkyl vilken har legat till grund för budgetering av projektet är övergripande och baserad på en grov uppskattning. Bristen på en väl genomarbetad kostnadskalkyl har skapat osäkerhet i projektet vilket medfört att projektledarens uppdrag varit mer komplicerat än nödvändigt under projektet.

7. Finns tydliga rutiner för hantering av beställning av tillägg, ändringar och avgående arbete (s.k. ÄTA) och har dessa följts?

lakttagelser

Rutiner och regler för hantering av ÄTA

Enligt Administrativa föreskrifter AFC 23 ska ÄTA-arbeten, oavsett belopp beställas och godkännas skriftligen av kommunen. ÄTA-arbeten som utförts utan skriftlig beställning berättigar inte till ersättning för nedlagt arbete.

Vår granskning kan inte styrka att tydliga rutiner finns utarbetade för hur kostnader avseende uppstådda ÄTOR ska hanteras inom pågående byggprojekt. Av intervjuer framgår att ansvar och befogenheter generellt upplevs som otydliga kopplat till hantering av ÄTOR. Hantering av ÄTA inom projektet uppges ha hanterats genom upprättad projektorganisation.

Enligt intervju anges handläggningsordningen för ev kostnadsöverskridande inom ramen för pågående projekt otydlig och ej formaliserad. Vi kan vidare inte styrka att någon slutrapportering av projektet skett till kommunstyrelsen. Av intervjuer framgår att endast ekonomisk slutrapportering till ekonomienhet, enligt framtagna mall, gjorts. Någon skriftlig eller muntlig slutrapportering avseende projektet till kommunstyrelsen uppges inte ha skett.

Granskning erhållna ÄTA-underlag

Av genomgång av erhållna byggmötesprotokoll framgår att ÄTA rapporterats och behandlas löpande vid ekonomi- och byggmöten. Det noteras dock inte i byggmötesprotokoll vilka underlag som bilagts anmälda ÄTOR. I de separata ekonomimöten har ÄTOR diskuterats och redogjorts för mer utförligt. Totalt har 23 ÄTOR ålagts projektet till en summa av ca 1,3 mnkr vilket motsvarar en kostnadsavvikelse om 8,6 %¹.

Separata ÄTA-sammanställningar har inom ramen för revisionen erhållits för samtliga entreprenader. En översiktlig genomgång av ÄTA sammanställning visar att det finns övergripande underlag till ÄTOR:orna inklusive kostnadsberäkningar.

Den huvudsakliga dokumentation för ÄTA avseende projektet är daterad 2019-08-13. Dokumentationen uppges i intervju omfatta majoriteten av ÄTA-kostnader och innehåller bland annat information om ÄTA-nummer, status (åtgärdat, Godkänt/Utgår/Åtgärdas). Vidare innehåller ÄTA-journalen uppgift om ersättningsform och begärt belopp

¹ (15 000 000/1 300 000 = 0,08666667).

förknippad med anmäld ÄTA, samt vilket belopp som godkänts av beställare och vilket datum detta skett.

Bedömning

Revisionsfrågan bedöms som **delvis uppfyllt**.

- Det har inte funnits en tydlig rutin för att hantera ÄTOR i aktuellt projekt. Hantering av ÄTA inom projektet har hanterats genom upprättad projektorganisation.
- Granskningen har de behandlats vid byggmöten och redogjorts närmare för vid ekonomimöten. En brist är att ansvar och befogenheter generellt upplevs som otydliga kopplat till hantering av ÄTOR.
- Översiktlig genomgång av erhållna ÄTA-sammanställningar och ÄTA-underlag visar att samtliga ÄTA-kostnader inom projektet finns dokumenterade.

8. Görs analys av orsaker till ev. kostnadsökning? Har fakturor attesteras utifrån gällande regelverk?

lakttagelser

Vår granskning kan inte styrka att mer strukturerade analyser av orsaker till utgifts-/kostnadsökningar till följd av ÄTOR genomförts i syfte att tydliggöra vilka typer av ÄTA-kostnader som uppstått inom projektet och deras påverkan på projektets ekonomi.

Analys av orsaker till ev. kostnadsökningar uppges hanteras löpande på plats av byggprojektledare. I granskade underlag för ÄTOR beskrivs i begränsad utsträckning orsak till uppstådd ÄTA samt i de fall där orsak finns beskrivet framgår endast övergripande och kortfattad information avseende orsak.

Inom ramen för kommunstyrelsens internkontrollarbete genomförs stickprovskontroller på kommunens fakturor utifrån internkontrollplan för ekonomienheten. Följande kontrollmoment genomförs utifrån kommunstyrelsens internkontrollplan:

- Löpande stickprov avseende felaktigheter vid kundfakturering - Ekonomicontroller
- Stickprov (10 st) avseende felaktigheter vid köp av varor och tjänster - Ekonomicontroller

Vaxholms stads attestreglemente gäller för stadens samtliga externa och interna ekonomiska transaktioner. I attestreglementet finns följande definitioner för de tre attesträtter som förekommer i stadens system:

- Beslutsattest - person ansvarig för att utföra kontroller av att transaktionen är beslutad och ryms inom den budgetram som delegerats till beslutattestant, samt kontrollera att kontering skett på ett korrekt sätt.
- Granskningsattest - person ansvarig för att utföra kontroll av att fakturaadressen är korrekt, att beställningen har skett korrekt och att varan/tjänsten är levererad till rätt kvantitet, kvalitet och pris. Även kontrollera att fakturan är rätt uträknad samt att den innehåller korrekta betalningsvillkor.

- Utanordningsattest – person ansvarig för att kontrollera att transaktionen attesterats av behöriga personer samt att kontering skett. Utanordningsattest ska ske före betalning eller innan registrering av faktura för betalning.

Av attestreglemente framgår att grundregeln är att förvaltningschef har generell beslutsatteststrätt inom ramen för fastställd budget och bär själv ansvaret för dessa transaktioner. Förvaltningschef kan även vidaredelegera beslutsatteststrätt till underställd personal, dock för beslutsatteststrätt som delegerats vidare inte vara av annan omfattning än den egna beslutsatteststrätten.

En stickprovskontroll omfattande 5 fakturor till ett totalt belopp om ca 50 tkr har genomförts med avseende på att mottagningsattest och beslutattest är gjorda av olika personer samt att faktura attesterats av behörig beslutattestant. Kontrollen genomfördes utan anmärkning. Stickprovskontrollen visar att fastighetschef samt exploateringschef beslutattesterat 4 av 5 fakturor och att tillfällig exploateringschef har beslutattesterat 1 faktura. Avstämning har gjorts mot upprättad attestinstruktion.

Bedömning

Revisionsfrågan bedöms som **delvis uppfylld**.

Bedömningen är baserad på följande grunder:

- Analys av orsaker till uppstådda ÄTA-kostnader inom projektet beskrivs inom ramen för den löpande hanteringen av ÄTOR vid ekonomi- och byggmöten. Ingen sammantagen analys har dock genomförts som närmare tydliggör orsaker till överskridande kostnader och påverkan på projektets ekonomi.
- Stickprovskontroll visar att attestkontroll av leverantörsfakturor skett i enlighet med gällande regelverk/delegation.

2020-11-02

Carin Hultgren

Uppdragsledare

Said Ashrafi

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Vaxholm stad enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från 2020-04-23. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.

Bilaga

Granskade underlag

Följande underlag har genomgått som del av granskningen:

- Politiska beslutsprotokoll där projektet behandlats.
- Mål och budget
- Förkalkyl och slutkalkyl
- Internkontrollreglemente
- Arbetsbeskrivning för projektledare
- LOU och kommunens inköps- och upphandlingspolicy samt förfrågningsunderlaget
- Avtal med totalentreprenören och dessa bilagor
- Riktlinjer mot mutor och annan otillbörlig påverkan
- Protokoll/lägesrapporter från projektmöten/byggmöten;
 - Ekonomiska rapportering gällande projektet samt prognoser
 - Dokumentation av ÄTOR
 - Dokumenterad kostnadsuppföljning/kontroll av kommunen.
- Policy mot oegentligheter
- PM byggprojekt styrning och ledning
- Upphandlings- och inköpspolicy