

Alf Wahlgren
Mattias Johansson

Granskning av investeringsprojekt Snyggatorpsskolan

Innehållsförteckning

1.	Inledning	1
1.1.	Bakgrund och revisionskriterier.....	1
1.2.	Metod och avgränsning	1
2.	Förbättringar/förändringar Snyggatorpsskolan	3
2.1.	Beslutsprocessen	3
2.2.	Projektets ekonomi.....	9
3.	Granskningsresultat	10
3.1.	Det finns en ändamålsenlig process för större investeringsprojekt.....	10
3.1.1.	Bedömning.....	11
3.2.	Det finns ändamålsenliga riktlinjer, rutiner och kontroller som tillser att enbart aktiver-bara utgifter enligt god redovisningssed blir klassificerade som investering.	12
3.2.1.	Bedömning	13
3.3.	Beslut som berört investeringsprojekten har fattats av behöriga.....	13
3.3.1.	Bedömning.....	15
3.4.	Det finns beslut och/eller omständigheter som dokumenterar varför det blivit fördyringar i projekten.	16
3.4.1.	Bedömning.....	17
3.5.	Kommunstyrelsen har säkerställt kontroll och insyn i projektet och relevant återrapportering har skett till kommunstyrelsen.....	17
3.5.1.	Bedömning.....	18
4.	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	19

1. Inledning

1.1. Bakgrund och revisionskriterier

I 2008 års investeringsbudget finns ett anslag på 3 mnkr som avser kök på Syggatorpsskolan. Lika stort anslag finns i Plan 2009. I budget 2009 anges 500 tkr till kök på Snyggatorpsskolan och i Plan 2010 avsätts 5 mnkr för samma ändamål.

Det är först i årsredovisningen för 2010 som investeringsprojektet redovisas och då framgår det att projektet Snyggatorpsskolan, etapp 1 haft en budget på 11,0 mnkr och kostat 10,4 mnkr. I årsredovisningarna för 2011 och 2012 redovisas att olika investeringsprojekt kopplade till Snyggatorpsskolan blivit dyrare än budgeterat.

Den sammantagna bilden från budgetar och årsredovisningar är att det inte går att få en samlad bild över budget och utfall för investeringsprojekten kopplade till Snyggatorpsskolan.

I samband med kommunrevisionens risk- och väsentlighetsanalys och planering har hanteringen av Snyggatorpsskolans renovering identifierats som ett område att granska mer utförligt.

Revisionsfråga:

Är kommunstyrelsens styrning och uppföljning av investeringsprojekten för Snyggatorpsskolans renovering ändamålsenlig?

Revisionskriterier:

- Det finns en ändamålsenlig process för större investeringsprojekt.
- Det finns ändamålsenliga riktlinjer, rutiner och kontroller som tillser att enbart aktiverbara utgifter enligt god redovisningssed blir klassificerade som investering.
- Beslut som berört investeringsprojekten har fattats av behöriga.
- Det finns beslut och/eller omständigheter som dokumenterar varför det blivit fördyringar i projekten.
- Kommunstyrelsen har säkerställt kontroll och insyn i projektet och relevant återrapportering har skett till kommunstyrelsen.

1.2. Metod och avgränsning

Intervjuer har gjorts med kommunstyrelsens förre ordförande, ekonomichef och ansvariga projektledare samt chef för tekniska förvaltningen.

Granskningen har innefattat läsning av protokoll, byggmötesprotokoll, tjänsteskrivelser, policydokument, budgetar, projektredovisningar samt förfrågningsunderlag.

Granskningen har avsett samtliga investeringsprojekt som är kopplade till Snyggatorpsskolans renovering.

2. Förbättringar/förändringar Snyggatorpsskolan

2.1. Beslutsprocessen

Förbättringar och förändringar av Snyggatorpsskolan har sin utgångspunkt i kost- och städavdelningens samt fastighetsavdelningens förslag, från februari 2008, till ombyggnad av kommunens centralkök. Nedan följer en redovisning av händelser och beslut som har bäring på de investeringsprojekt som är kopplade till Snyggatorpsskolan.

Händelse och datum	Beskrivning av innehållet
Kommunstyrelsen arbetsutskott 2008-02-13	<p>Kommunstyrelsens arbetsutskott tar ställning till kost- och städavdelningens samt fastighetsavdelningens förslag till ombyggnad av kommunens centralkök.</p> <p>Av ärendebeskrivningen framgår att under 2007 har kost- och städavdelningen tillsammans med fastighetsavdelningen och arkitekt/konsulter arbetat med förslag på ombyggnad av centralköket på Snyggatorp. Det konstateras att resultatet inte blivit bra och att ombyggnaden blir alltför omfattande och kostnadskrävande med tanke på det antal portioner som ska tillagas. I stället presenterades tre andra alternativ som innebar:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Åbyskolan renoveras 2008 från mottagningskök till eget tillagningskök.2. Åbyhems centralkök renoveras 2009 och ombesörjer mindre enheter.3. Snyggatorpsskolans centralkök renoveras 2010 och övergår till tillagningskök enbart för egna elever samt förskolan Linnéa. <p>Arbetsutskottet beslutade att uppdra åt tekniska förvaltningen att redovisa en handlingsplan vid nästa möte med arbetsutskottet.</p>
Kommunstyrelsen arbetsutskott 2008-04-09	<p>På sammanträdet presenterade kostchefen ett tredje alternativ till hur tillagning och distribution av antal portioner skall kunna fördelas mellan köken. Beslutades att notera informationen.</p>
Kommunstyrelsen arbetsutskott 2008-08-20	<p>Utifrån tekniska förvaltningens rapport om status och förslag till åtgärder för kommunens kök föreslår tekniska förvaltningen att alternativ 3 utreds vidare, för att få klarhet i hur Åbyskolans kök verkligen kan genomföras.</p> <p>Arbetsutskottet beslutade föreslå kommunstyrelsen besluta att alternativ 3 utreds vidare, för att få klarhet i hur Åbyskolans kök verkligen kan genomföras.</p>

<p>Kommunstyrelsen 2008-09-03</p>	<p>Kommunstyrelsen beslutade bifalla arbetsutskottets förslag.</p>
<p>Kommunstyrelsen arbetsutskott 2008-12-10</p>	<p>I ärendet redovisas kostnaderna för att Åbyhems kök läggs ner och att maten körs från Åbyskolan och att köket i Åbyskolan byggs till och ändras från mottagningskök till större tillagningskök. Beräknad kostnad för Åbyskolan var 11,0 mnkr och för rivning av Åbyhems kök 65 tkr.</p> <p>Arbetsutskottet beslutade att uppdra åt tekniska förvaltningen att fortsätta arbetet med att uppgradera Åbyskolans kök till tillagningskök genom att starta detaljprojekteringen.</p>
<p>Kommunstyrelsen arbetsutskott 2009-02-25</p>	<p>Det har inkommit ett öppet brev från elevstyrelsen på Snyggatorpsskolan med en undran hur partierna i Klippan tänker sig deras framtid och hur man vill att skolan ska se ut m m.</p> <p>Arbetsutskottet beslutade notera att det finns 1,0 mnkr i investeringsbudgeten som ska användas 2009 och att investeringen i första hand ska stödja den gemensamma miljön och att genomförandet ska ske i samråd med eleverna.</p>
<p>Kommunstyrelsen arbetsutskott 2009-03-18</p>	<p>Lägesrapport om kökslokaler visar att i årets kompletteringsbudget senareläggs Åbyskolans kök och tekniska förvaltningen har i rapport beskrivit konsekvenserna av en senareläggning av utbyggnaden av Åbyskolans kök. Beslutas att notera rapporten.</p>
<p>Kommunstyrelsen 2009-05-06</p>	<p>Föreligger en tjänsteskrivelse med rubriken: <i>Förbättringar/förändringar Snyggatorpsskolan</i>. Av skrivelsen framgår bland annat att den fysiska miljön i och kring Snyggatorpsskolan är påtagligt torftig och att det saknas ändamålsenliga miljöer för att få till stånd goda möten mellan elever. Det konstateras vidare att det ordinarie underhållet på skolan är eftersatt och att påtagliga förbättringar både i utemiljö och inomhusmiljö behövs.</p> <p>Det anges att i budget 2009 finns det 1 mnkr avsatt för åtgärder och att motsvarande 3 mnkr finns i plan för 2010 och 5 mnkr i plan 2011. Därutöver skulle normala fastighetsunderhållspengar som finns i ordinarie driftbudgeten användas för de delar som gäller direkt fastighetsunderhåll.</p> <p>I skrivelsen slås det fast att det är särskilt viktigt att det redan i inledningsskedet görs en tydlig planering av förbättringarna som omfattar hela ramen på det i budgeten/investeringsplanen angivna medlen. En etappindelning förordades då investeringsmedlen var inplanerade under flera år.</p> <p>För att säkerställa ett maximalt utnyttjande av beslutade budgetmedel föreslogs att en särskild projektorganisation skulle inrättas. Projektorganisationen skulle utgöras av en styrgrupp</p>

	<p>bestående av presidierna för barn- och utbildningsnämnden och kommunstyrelsen och en projektgrupp bestående av representanter för barn- och utbildningsförvaltningen, tekniska förvaltningen samt eleverna på skolan.</p> <p>Kommunstyrelsen beslutade föreslå kommunfullmäktige att föreslå förbättringar/förändringar genomförs vid Snyggatorpsskolan, att föreslagen projektorganisation inrättas, att medge att budgetmedel avsatta i investeringsplanen 2010 utnyttjas samt att medlen avsatt i planen för 2011 efter särskild prövning kan tidigareläggas.</p> <p>Under förutsättning av kommunfullmäktiges beslut beslutade kommunstyrelsen att uppdra åt tekniska förvaltningen att utarbeta förslag på projektorganisation och att uppdra åt kommunstyrelsens arbetsutskott att besluta om projektorganisation.</p>
<i>Kommunfullmäktige 2009-05-26</i>	Kommunfullmäktige beslutade bifalla kommunstyrelsens förslag.
<i>Kommunstyrelsen arbetsutskott 2009-08-26</i>	<p>Föreligger förslag från tekniska förvaltningen till projekt upprustning Snyggatorpsskolan.</p> <p>Arbetsutskottet beslutade att fastställa projektorganisation m m enligt tekniska förvaltningens förslag.</p>
<i>Kommunstyrelsen arbetsutskott 2010-02-17</i>	Lägesredovisning från teknisk chef som arbetsutskottet beslutar notera.
<i>Kommunstyrelsen arbetsutskott 2010-06-02</i>	<p>Föreligger två anbud avseende byggentreprenad Snyggatorp. Det noteras att betongplattan är utbruten ur förfrågan för att vinna tid och att gjutningen i stället utförs av entreprenör inom ramavtal.</p> <p>Arbetsutskottet beslutade uppdra åt ordföranden att fatta beslut om entreprenör för byggentreprenaden, fastställa kriterier för markentreprenaden samt fatta beslut om entreprenör för markentreprenaden.</p>
<i>Kommunstyrelsen arbetsutskott 2010-09-29</i>	<p>Statusrapport för kommunens kök visar en tidplan som bland annat innefattar kök för nya Snyggatorp med byggstart under våren 2012 och klart till höstterminen. Tekniska förvaltningen konstaterar i tjänsteskrivelse att tidplanen innebär att anslaget för 2011 troligen inte helt räcker utan delar av planerat anslag för 2012 behöver användas.</p> <p>Arbetsutskottet beslutade föreslå kommunstyrelsen besluta att utredning och projektering för kök nya Snyggatorp kan starta under 2011 för att kunna stå klart till ht 2012 samt att förflyttning av investeringsmedel sker i samband med KB 1/2011.</p>

<i>Kommunstyrelsen 2010-10-06</i>	Kommunstyrelsen bifaller arbetsutskottets förslag.
<i>Kommunstyrelsen arbetsutskott 2010-10-20</i>	Ordförande och tekniske chefen lämnar en kort lägesrapport angående upprustningen av Snyggatorpsskolan. Det noteras att tidplanen för ombyggnadsarbetena blir ytterligare försenade. Beslutades att notera lägesrapporten.
<i>Kommunstyrelsens arbetsutskott 2011-02-23</i>	Föreligger en sammanfattande lägesrapport från tekniska förvaltningen rörande ombyggnaden av Snyggatorpsskolan. Det konstateras att investeringsbudgeten 2011 och 2012 omfattar vardera 5 mnkr och att det i dagsläget är osäkert om beloppen räcker för etapp 2. Beslutades att notera informationen och redovisa den för kommunstyrelsen.
<i>Kommunstyrelsen 2011-03-02</i>	Kommunstyrelsen informerades om projekt Snyggatorpsskolan som beslutade notera redovisningen.
<i>Kommunstyrelsen 2011-04-06</i>	Föreligger tjänsteskrivelse från tekniska förvaltningen som avser förslag till förfrågningsunderlag för upphandling av byggentreprenad till etapp 2. Kommunstyrelsen beslutade uppdra åt tekniska förvaltningen att påbörja upphandling av byggentreprenad för Nya Snyggatorpsskolan, etapp 2 med utvärderingskriterier enligt bilaga.
<i>Kommunstyrelsens arbetsutskott 2011-05-11</i>	Ärendet avser upphandling av markbyggnad etapp 2 nya Snyggatorpsskolan. Arbetsutskottet beslutade att ge tekniska förvaltningen i uppdrag att påbörja upphandling av markentreprenör, att ge kommunstyrelsens ordförande rätt att meddela besked om tilldelning och teckna avtal med entreprenör samt att kommunstyrelsens ordförande även ges rätt att meddela besked om tilldelning och teckna avtal för byggentreprenad i enlighet med kommunstyrelsens beslut 2011-04-06.
<i>Kommunstyrelsens arbetsutskott 2011-12-14</i>	Tekniska förvaltningen redovisar i tjänsteskrivelse den andra och snart avslutade etappen (2a) tillsammans med förslag till resterande etapper. Det framhålls att erfarenheterna från arbetet med etapp 2a är ett bra underlag för att beräkna renoveringskostnaderna för hela skolan. Vidare konstateras att en samlad bild av ekonomin kan för första gången ges och som visar att anslaget i budget 2011 och 2012 förbrukats. Ett genomförande av etapp 2b under 2012 förutsätter nytt anslag på 12,6 mnkr och frågan om i vilken takt renoveringen ska fortgå bör behandlas politiskt under januari månad 2012. Arbetsutskottet beslutade att notera redovisningen av Snyggatorpsskolan och att den fortsatta utbyggnaden av Snyggatorpsskolan diskuteras vidare i samband med investeringsbudgeten våren 2012.

<p>Kommunstyrelsen 2012-01-11</p>	<p>Av ärendet framgår att etapp 2 av Snyggatorpsskolans renovering delades upp i två delar på grund av att inkomna anbud vid upphandlingen översteg de ekonomiska ramarna för projektet. Det rapporteras att etapp 2a i det närmaste är slutförd och finansierad med investeringsmedel från budget 2011 och 2012.</p> <p>Styrgruppen för Snyggatorpsskolan, som även hanterar byggfrågorna kring förskolan Hermelinen, hade tagit ställning till att olika byggåtgärder för förskolan Hermelinen hade högre prioritet än en direkt fortsättning med etapp 2b vid Snyggatorpsskolan. Styrgruppen bedömde också att ett uppehåll i bygnadsarbetena vid skolan kunde vara positivt ur ett verksamhetsperspektiv.</p> <p>Tekniska chefen menade att ett uppehåll får både kostnads- mässiga och kompetentmässiga negativa effekter och föreslog därför att man genom omprioriteringar i investeringsbudgeten skapar utrymme för båda projekten. Inriktningen skulle vara att slutföra hela etapp 2 för att sedan göra ett uppehåll innan ytterligare etapper påbörjas.</p> <p>Etapp 2b var kostnadsberäknat till ca 12 mnkr och kommunstyrelsens ordförande och vice ordförande hade tillsammans med tekniske chefen och ekonomichefen kommit fram till att det fanns förutsättningar att göra omprioriteringar som möjliggjorde ett genomförande av båda projekten. Anslaget till kommunstyrelsens förfogande för investeringar på 5 mnkr utgjorde en viktig del i omprioriteringen.</p> <p>Kommunstyrelsen beslutade att tekniska förvaltningen fick i uppdrag att fortsätta renoveringen av Snyggatorpsskolan med etapp 2b, att etapp 2b finansieras inledningsvis med 4 mnkr ur förfogandekontot, att resterande del av finansieringen samt omfattningen av etapp 2b beslutas i samband med kompletteringsbudgeten samt att en fortsättning med etapp 2b förutsätter godkännande från barn- och utbildningsnämnden med avseende på de verksamhetsmässiga konsekvenserna.</p>
<p>Barn- och utbildningsnämnden 2012-01-30</p>	<p>Förutsättningen för att etapp 2b skulle komma igång omedelbart var att ledningen på nya Snyggatorp inte såg några negativa konsekvenser för verksamheten samt att barn- och utbildningsnämnden godkänner förslaget.</p> <p>Barn- och utbildningsnämnden beslutade ställa sig positiv till att renoveringsarbetet fortsätter direkt med etapp 2b.</p>
<p>Kommunfullmäktige 2013-09-24</p>	<p>Presentation av ombyggnation Snyggatorpsskolan. Efter informationen får ledamöter och besökare en guidad rundvandring i ombyggda och ej ombyggda delar av skolan samt den förändrade utemiljön.</p>

***Kommunstyrelsens
arbetsutskott
2013-12-11***

Tekniska förvaltningens chef redovisar ombyggnation av Snyggatorpsskolan, etapper och ekonomi. Beslutades att notera informationen.

2.2. Projektets ekonomi

I nedanstående tabell redovisas investeringsbudget och utfall uppdelat på de olika etapperna från 2008 till 2013. Förutom nedanstående har även 2,8 mnkr belastat driftbudgeten.

Etapper	År	Utfall	Budget	Avvikelse mot budget
Etapp 1	2010-2013	14,8	11,6	-3,2
Etapp 2	2012-2013	39,6	17,8	-21,8
varav 2 A		15	14	-1
varav 2 B		12,6	0	-12,6
varav 2 B 3		12	3,8	-8,2
Kök	2008-2013	12,1	4,5	-7,6
Summa		66,5	33,9	-32,6

Som framgår ovan har samtliga etapper och deletapper överskridit budget vilket lett till ett totalt budgetöverskridande på ca 33 mnkr eller nästan 100 %. Etapp 1 upphandlades och utfördes i huvudsak som fastprisprojekt. För etapp 2 gjordes en upphandling där en entreprenör lämnade anbud med i fastpris på 22 mnkr. Då anbudet var över budget och ansågs ofördelaktigt förkastades detta anbud. Istället har resterande etapper utförts på löpande räkning med användande av befintliga ramavtal mellan kommunen och leverantörer. Som framgår ovan så uppgår utfallet för etapp 2 så här långt till 39,6 mnkr. Enligt uppgift ingår det mer i det som utförts i etapp 2 än vad som ingick i anbudet.

3. Granskningsresultat

3.1. Det finns en ändamålsenlig process för större investeringsprojekt.

Hur kommunens investeringsprojekt ska hanteras politiskt och praktiskt framgår av de budgetanvisningar som gällt för den aktuella granskningsperioden. I budgetanvisningarna står det bland annat att:

- Varje enskilt investeringsobjekt skall grunda sig på ekonomisk kalkyl där investeringsbeloppet liksom påverkan på driftbudget tydligt ska framgå.
- Investeringar som saknar ekonomisk kalkyl tas inte upp till prövning.
- Stora investeringar skall vara förprojekterade året innan huvudinvesteringen kommer med i budget.
- Investeringsbudgeten omfattar fyra år och fastställs av kommunfullmäktige.
- Driftkostnader och kapitalkostnader beräknas i budgeten fr.o.m. den 1 oktober under investeringsåret om inget annat är känt.
- Tekniska förvaltningens fastighetsavdelning budgeterar investeringar i fastigheter och lokaler och respektive förvaltning budgeterar inventarier och utrustning.
- Underlaget till tekniska förvaltningens budgetering ska utgöras av tydliga beslut från respektive nämnd/beställare som visar hur beställningen finansieras både som investering och som tillkommande driftkostnad.
- Fastighetsavdelningen ska meddelas i så god tid att behovet/beställningen av lokaler hinner kostnadsberäknas och komma med i budgeten.
- Flerårsplanen innebär inte beslut om investering. Projektering av ny investering som upptas efter investeringsprogram får inte påbörjas förrän beslut tagits i kommunfullmäktige.

I kommunens investeringsbudgetar från 2008 och framåt hanteras investeringarna i Snyggatorpsskolan som sex investeringsprojekt; Kök Snyggatorpsskolan, Snyggatorpsskolan kök, Snyggatorpsskolan förbättring, Snyggatorpsskolan ombyggnad Aula, Snyggatorpsskolan och Snyggatorpskolan etapp 2.

I årsredovisningarna från 2010 och framåt särredovisas investeringarna som tre investeringsprojekt; Snyggatorpsskolan etapp 1, Snyggatorpsskolan och Snyggatorpsskolan kök. I årsredovisningen för 2013 särredovisas inget av projekten.

I kommunens ekonomisystem redovisas fem projekt; Snyggatorpsskolan etapp 1, Snyggatorpsskolan etapp 2 A, Snyggatorpsskolan etapp 2 B, Snyggatorpsskolan etapp 2 B 3 och Snyggatorpsskolan kök.

Första gången som kommunstyrelsens arbetsutskott beslutade i ett ärende som rörde ändringar och förbättringar av Snyggatorpsskolan var i februari 2009. Då noterade arbetsutskottet att det fanns 1,0 mnkr i investeringsbudgeten för att i första hand stödja den gemensamma miljön på skolan. I själva verket fanns det i investeringsbudgeten för 2008 avsatt 500 tkr till förbättring av Snyggatorpsskolan och i budget för 2009 fanns det 500 tkr till Snyggatorpsskolans kök.

Det beslut som kan betecknas som starten för investeringsprojekten avseende Snyggatorpsskolan är när kommunstyrelsen den 6 maj 2009 beslutar att uppdra åt tekniska förvaltningen att utarbeta förslag på projektorganisation och att kommunstyrelsens arbetsutskott gavs mandat att besluta om projektorganisationen.

Av ärendet framgår bland annat att det i budget 2009 fanns 1 mnkr avsatt för åtgärder och att motsvarande 3 mnkr fanns i plan för 2010 samt 5 mnkr i plan 2011. Därutöver skulle normala fastighetsunderhållspengar i ordinarie budget kunna användas i de delar som gällde direkt eftersatt underhåll.

Av protokollet framgår inte vilket beslutsunderlag som kommunstyrelsen hade och när det gällde kostnaden för investeringsprojektet så angavs inga belopp. I stället beslutade kommunstyrelsen att medge att avsatta budgetmedel i investeringsplanen 2010 utnyttjas och att avsatta medel i planen för 2011, efter särskild prövning, kunde tidigareläggas.

I tekniska förvaltningens förslag till *Projekt upprustning Snyggatorpsskolan* som kommunstyrelsens arbetsutskott beslutade om den 26 augusti fanns uppgifter om vilka åtgärder som skulle genomföras åren 2009-2011 samt åtgärder under 2012 och framåt. Dessutom innehöll förslaget uppgifter om utredningsorganisation och preliminär tidplan. Uppgifter om kostnader saknades i förslaget.

3.1.1. Bedömning

Av redovisningen ovan framgår att väsentliga avsteg gjorts från den hantering av investeringsprojekt som anges i budgetanvisningarna. Bland annat noterar vi att inför kommunstyrelsens beslut om investeringarna i Snyggatorpsskolan fanns det ingen ekonomisk kalkyl där investeringsbeloppets påverkan på driftbudgeten tydligt framgår. Ej heller fanns det något tydligt beslut från kommunstyrelsen eller barn- och utbildningsnämnden som visar hur beställningen finansieras som investering och som tillkommande driftskostnad.

När det gäller tekniska förvaltningens hantering av projektet noterar vi att kalkyler för varje etapp har saknats, att upphandling av arkitekt initialt gjordes genom

direktupphandling och att arkitekten i strid med LOU¹ därefter fick fortsatt förtroende utan upphandling.

Mot bakgrund av de iakttagelser som gjorts avseende kommunens investeringsprocess gör vi bedömningen att det inte finns en ändamålsenlig process för större investeringsprojekt. Avsaknaden av en ändamålsenlig process för större investeringsprojekt bedöms vara en bidragande orsak till varför beslutad investeringsbudget överskridits med 100 % eller 33 mnkr.

3.2. Det finns ändamålsenliga riktlinjer, rutiner och kontroller som tillser att enbart aktiverbara utgifter enligt god redovisningssed blir klassificerade som investering.

På klippans kommuns intranät finns kortfattat beskrivet hur kommunens investeringsredovisning ska ske. Där framgår att som investering skall redovisas:

- Ny- och tillbyggnad av fastigheter och anläggningar liksom den första uppsättningen inventarier och utrustning om utgiften överstiger två basbelopp och den ekonomiska livslängden överstiger tre år. Samtliga utgifter som kan sammankopplas med investeringen ska räknas dit
- Ombyggnad av fastigheter och anläggningar om utgiften överstiger två basbelopp och den ekonomiska livslängden överstiger tre år. Ombyggnaden skall innebära en betydande standardhöjning. I övriga fall är det att anse som fastighetsunderhåll och således ingen investering.
- Nyanskaffning samt ersättningsanskaffning av inventarier, bilar och maskiner om den totala upphandlingen överstiger två basbelopp och den ekonomiska livslängden överstiger tre år samt att det inte är frågan om årligen återkommande likartade inköp. I det sistnämnda fallet är kostnaden att hänföra till driften. Utgiften/nyanskaffningen skall dessutom vara naturligt avgränsad till verksamhet, tid eller geografisk placering. Det går således inte att samla ihop alla inköp under en period och klassa det som en investering.

Enligt RKR 11.4 (som avser god redovisningssed) definieras reparation och underhåll som följer: *”Utgifter för reparation och underhåll av en materiell anläggningstillgång som syftar till att vidmakthålla eller återställa tillgångens egenskaper skall redovisas som en kostnad den period de uppkommer.”* Det är alltså enbart utgifter som höjer den ursprungliga prestandan som ska aktiveras enligt RKR 11.4, resterande del ska kostnadsföras.

Granskning av investeringsredovisningen har utförts i kommunens internkontrollplan 2008 och 2012. Resultatet 2008 visade på att förvaltningarna följer de av det centrala ekonomikontoret framtagna riktlinjerna gällande vilka utgifter som skall klassificeras som investering. I 2012 års granskningsrapport

¹ Lagen om offentlig upphandling

framgår att ett av kontrollmålen är om bokföring skett på ett korrekt sätt. I resultatet saknas slutsats om bokföring i de granskade projekten skett på ett korrekt sätt. Rapporten säger inget om några brister kring bokföringen varpå det kan antas att kontrollmålet uppfyllts utan anmärkning.

I samband med kommunrevisionens granskning av årsredovisningen granskas kommunens investeringar, och i 2011-2013 års granskningsrapporter påpekas att vissa av kommunens aktiverade investeringar delvis har karaktär av reparation och underhåll.

3.2.1. Bedömning

Gränsdragningen mellan vad som enligt god redovisningssed är en aktiverbar utgift eller en utgift som ska kostnadsföras är svår framförallt i större till- och ombyggnadsprojekt. Klippans kommuns riktlinjer avseende investeringsredovisningen är kortfattad och av allmän karaktär. Riktlinjerna saknar konkreta exempel på vad som enligt god redovisningssed är en aktiverbar utgift. Riktlinjerna saknar även beskrivning av hur större projekt ska hanteras och kontrolleras.

Kontroll av investeringsredovisningen har utförts i kommunens internkontrollplan 2008 och 2012. Båda granskningarna har genomförts utan anmärkning gällande klassificering av utgifter om de anses vara aktiverbara eller ska kostnadsföras.

Som framgår ovan så har det vid granskning av kommunens årsredovisningar för 2011, 2012 och 2013 framkommit att utgifter som är av reparations- och underhållskaraktär i strid med RKR 11.4 klassificerats som investeringar. Dock har vi inom ramen för denna granskning inte särskilt granskat detta förhållande avseende Snyggatorpsprojektet.

Vi bedömer att det saknas ändamålsenliga riktlinjer, rutiner och kontroller som tillser att enbart aktiverbara utgifter enligt god redovisningssed blir klassificerade som investering.

3.3. Beslut som berört investeringsprojekten har fattats av behöriga.

Enligt budgetanvisningarna beslutas ramar för investeringsbudgeten per objekt av kommunfullmäktige. Kommunstyrelsen har dock beslutsrätt som avser ett oförutsett anslag på 5 mnkr.

Omfördelningar mellan objekt under pågående år har nämnder och förvaltningar inte rätt att göra då sådana förändringar kräver ett nytt fullmäktigebeslut.

Efter det att kommunfullmäktige beslutat om investeringsbudgeten är det tekniska förvaltningens ansvar att genomföra beslutade investeringar. Det behövs alltså inga ytterligare beslut från kommunfullmäktige, kommunstyrelsen eller kommunstyrelsens arbetsutskott för att påbörja en investering.

Beslut om upphandlingar av entreprenader och andra tjänster regleras i delegeringsordningen för kommunstyrelsen från 2007. Av den framgår att kravspecifikation/förfrågningsunderlag som avser en tjänst för mellan 2-5

basbelopp (3-5 basbelopp för konsulttjänster) beslutas av förvaltningschef, och tjänster över 5 basbelopp beslutas av arbetsutskottet.

Upphandling för över 20 basbelopp beslutas av arbetsutskottet och upphandling för 2-20 basbelopp (3-20 basbelopp för konsulttjänster) beslutas av förvaltningschef.

Enligt tekniska förvaltningens förteckning över ärendegrupper som vidaredelegeras från förvaltningschefen för tekniska förvaltningen återfinns beslut att godkänna utbetalning enligt betalningsplan för en avtalad entreprenad samt beslut att godkänna utbetalningar för ändringar eller tillkommande arbete i en avtalad entreprenad, sammanlagt upp till beloppet för oförutsedd entreprenadkostnad i projektkalkylen.

Styrgruppen för projekt Nya Snyggatorp

Den 26 augusti 2009 beslutade kommunstyrelsens arbetsutskott utifrån tekniska förvaltningens förslag att inrätta en styrgrupp bestående av presidierna för barn- och utbildningsnämnden och kommunstyrelsen. På styrgruppsmötet nummer 2 antecknas ett klargörande från styrgruppens ordförande att styrgruppen inte har någon särskild beslutsbefogenhet, och att formella beslut skall tas av KSAU, BUN eller tjänsteman enligt delegeringsregler.

Enligt uppgifter från tekniska chefen och ekonomichefen har det inte förekommit tidigare att en styrgrupp inrättats med anledning av ett investeringsprojekt och det har uppfattats som en extraordinär åtgärd.

I juni 2010 beslutade kommunstyrelsen arbetsutskott uppdra åt ordförande att fatta beslut om entreprenör för byggentreprenaden. I juli 2010 godkände kommunstyrelsens ordförande tekniska förvaltningens ställningstagande att teckna avtal med Peab Sverige AB för genomförande av entreprenaden.

I april 2011 beslutade kommunstyrelsen uppdra åt tekniska förvaltningen att påbörja upphandling av byggentreprenad för Nya Snyggatorpsskolan, etapp 2 med utvärderingskriterier enligt bilaga. Av styrgruppens minnesanteckningar från den 7 juni 2011 framgår att endast ett anbud inkommit och att anbudssumman är väsentligen högre än kostnadskalkylen och att anbudet får förkastas.

Den 17 augusti 2011 upprättar tekniska chefen en lägesrapport för Nya Snyggatorp där det bland annat står: *”Enbart ett bygganbud inkommer. Anbudet ligger på en omöjligt hög nivå, och förkastas. Etappen ska därför omstuderas för att skala bort någon del. Tanken är också att när möjlighet för entreprenör ges att starta senare under året med en mindre snäv tidplan, så kan fler lämna anbud.”*

På styrgruppsmöte 19 den 31 oktober 2011 noteras, när det gäller byggnadsarbeten etapp 2, att renoveringen av NO-salarna fortgår och att arbetet bedrivs i huvudsak med entreprenörer som kommunen tecknat avropsavtal med (överenskommet timpris men ingen exakt omfattning).

Den 11 maj 2011 beslutade kommunstyrelsens arbetsutskott att ge kommunstyrelsens ordförande rätt att meddela besked om tilldelning och teckna

avtal med entreprenör avseende upphandling av markbyggnad etapp 2 nya Snyggatorpsskolan. I juni 2011 godkände kommunstyrelsens ordförande tekniska förvaltningens förslag att slutföra upphandlingen med JN Sanering & Entreprenad AB.

3.3.1. *Bedömning*

Kommunstyrelsens delegeringsordning från 2007 är tydlig och ger kommunstyrelsens arbetsutskott rätt att besluta om förfrågningsunderlag och upphandlingar som överstiger 5 respektive 20 basbelopp. Av redovisningen ovan framgår att Ksau vid två tillfällen gjorde avsteg från gällande delegeringsordning genom att delegera beslutsrätten till kommunstyrelsens ordförande. Dessutom gjordes ytterligare ett avsteg från delegeringsordningen i samband med den första upphandlingen, vilket framgår av styrgruppens anteckningar. Där står det att upphandlingskriterierna inte har behandlats av Ksau eftersom projektledaren bedömde det som synnerligen angeläget att snabbt skicka ut förfrågan.

Även om Ksau i formell mening inte kan vidaredelegera sin beslutanderätt så bedömer vi att beslut som berört upphandlingar i investeringsprojekten i huvudsak har fattats av behöriga. Undantaget är den första upphandlingen där beslut om upphandlingskriterier, i strid med delegeringsordningen, fattades av projektledaren i stället för Ksau.

När det gäller beslut att godkänna utbetalning enligt betalningsplan för en avtalad entreprenad, och beslut att godkänna utbetalningar för ändringar eller tillkommande arbete i en avtalad entreprenad så anges dessa vara vidaredelegerade från förvaltningschefen för tekniska förvaltningen. Eftersom förvaltningschefen inte har delegation från kommunstyrelsen i dessa ärenden går de ej att vidaredelegera. Dessutom är ärendena vidaredelegerade till namngivna personer i stället för befattning. Vi bedömer att dessa ärenden är rena förvaltningsbeslut och bör i stället betecknas som delegation från förvaltningschefen eftersom begreppet vidaredelegation för tankarna till nämndsbeslut.

Trots att styrgruppen inledningsvis själva klargjorde att den inte hade någon särskild beslutsbefogenhet så bär styrgruppens minnesanteckningar vittnesbörd om motsatsen. Där står det bland annat att: "... styrgruppen beslutar...", "... får i uppdrag...", "... ordförande beställer...", "... styrgruppen anser...", "... styrgruppen vill ha förslag..." etc.

Vem som fattade det formella beslutet att förkasta det enda anbudet i den andra upphandlingen med hänvisning till att anbudssumman var för hög är oklart och framgår inte av vår granskning. Däremot framgår det i styrgruppens minnesanteckningar från den 7 juni 2011 att anbudet förkastas och att det är styrgruppens intention att hela den planerade renoveringen och tillbyggnaden av Nya Snyggatorp ska genomföras. Det framgår heller inte av vår granskning vem som formellt fattade beslut om att det fortsatta arbetet med renoveringen skulle ske genom avrop från ramavtal med olika entreprenörer. Detta konstateras endast i anteckningarna från styrgruppens möte den 31 oktober. Konsekvensen av dessa beslut blev att den fortsatta renoveringen av Snyggatorpsskolan i praktiken kom att ske på löpande räkning.

Även om styrgruppen i formell mening inte hade några beslutsbefogenheter är det utifrån styrgruppens minnesanteckningar tydligt att styrgruppen varit ”styrande”. Besluten att förkasta anbud och övergå till att anlita entreprenörer genom avrop på ramavtal kommunicerades förvisso i styrgruppen men vår bedömning är att dessa beslut inte kan anses vara fattade av behöriga och borde istället återförts till Ksau.

3.4. Det finns beslut och/eller omständigheter som dokumenterar varför det blivit fördyringar i projekten.

I kommunens internkontrollplan för 2012 granskades investeringsredovisningen. I granskningsrapportens resultat efterfrågades bättre uppföljning av projekt och en förklaring till varför exempelvis investeringsbudgeten överskridits och vilka åtgärder som skulle kunna vidtagits för att hålla budgeten för att dra lärdom inför framtida projekt.

Granskningsrapporten konstaterade även att slutredovisningar saknades i många stora investeringsprojekt. Vilket enligt tekniska förvaltningen berodde på att efterfrågan på slutredovisning av projekt tidigare varit begränsad.

Information om projektens ekonomiska utveckling har funnits på olika nivåer. På den övergripande nivån till kommunfullmäktige är det årsredovisningarna som varit den primära informationskällan. Den första redovisningen av projektets ekonomi kom i årsredovisningen för 2010 där det framgår att projektet Snyggatorpsskolan, etapp 1 haft en budget på 11,0 mnkr och kostat 10,4 mnkr.

I årsredovisningen för 2011 anges att Snyggatorpsskolans första ombyggnadsetapp har fördyrats främst genom att etappen har utökats och att en installationskrävande ombyggnadsdel av den andra etappen har genomförts med ianspråktagande av 2012 års investeringsanslag för skolan.

I årsredovisningen för 2012 redovisades att Nya Snyggatorpsskolan, etapp 2A slutfördes vid årsskiftet 2011-2012 och belastade årets resultat med 2,9 mnkr, vilket var en utgift som inte var budgeterad. Etappen 2B skulle pågå till sommaren 2013 och årets överskridande med 4,1 mnkr skulle överföras till budgeten för 2013.

När det gällde Nya Snyggatorpsskolan Kök redovisades att den nödvändiga renoveringen blev total, på grund av eftersatt underhåll och behov av förstärkningsarbeten och att kostnaden överskred budgeten med 3,7 mnkr.

Årsredovisningen för 2013 innehåller inga ekonomiska uppgifter för projekten.

Den 11 december 2013 redovisade tekniska chefen kommunstyrelsens arbetsutskott en sammanställning över ombyggnationen av Snyggatorpsskolan med avseende på etapper och ekonomi. Redovisningen innehåller inga uppgifter om kostnaderna för de olika etapperna i förhållande till budget eller kalkyl och därmed inga förklaringar till överskridanden.

På förvaltningsnivå har uppgifter om projektens ekonomiska utveckling dokumenterats i samband med styrgruppsmötena under främst rubriken Ekonomi

för projektet. På styrgruppsmöte 11 anges att kostnadsförändringar enligt vad som noteras i byggmötesprotokollen ska redovisas vid styrgruppsmötena.

På styrgruppsmöte 12 redovisas tillkommande kostnader för bygg på 450 tkr som inryms i projektkalkylen. Styrgruppsmöte 14 aviserar att kostnader för inredning inte ingår i projektkalkylen. Vid styrgruppsmöte 17 konstateras att avvikelser mot beräknad kostnad i huvudsak orsakas av åtgärder som tillförts projektet under arbetets gång. I anteckningarna för styrgruppsmöte 19 redovisas att budgetbeloppet för 2011 på 6,5 mnkr beräknas vara överskridet med 2,5 mnkr (exkl. inventarier).

Från och med styrgruppsmöte 21 försvinner särredovisningen av ekonomin och styrgruppen blir nu också informerade om projektet Hermelinen.

Av de byggmötesprotokoll som delgetts kommunrevisionen går det inte att följa projektens ekonomiska utveckling med avseende på ÄTA (Ändring Tillägg och Avdrag).

3.4.1. Bedömning

I kommunens årsredovisningar är informationen inledningsvis sparsam om varför investeringsprojekten har blivit dyrare än budgeterat för att till slut upphöra under 2013.

Den primära källan till information om hur ett projekts ekonomi utvecklas med avseende på ÄTA ska vara byggmötesprotokollen. Dock visar vår granskning att den ekonomiska utvecklingen till följd av ÄTA inte går att följa i byggmötesprotokollen. Det innebär att beslut och omständigheter i projekten som bidragit till fördyringar inte dokumenterats på ett överskådligt sätt.

Även dokumentationen i anteckningarna från styrgruppsmötena som avser ändringar och tillägg är svår att följa. Mot bakgrund av det bedömer vi att det finns vissa beslut och/eller omständigheter som dokumenterar varför det blivit fördyringar i projekten men att dokumentationen inte är tydlig och överblickbar.

3.5. Kommunstyrelsen har säkerställt kontroll och insyn i projektet och relevant återrapportering har skett till kommunstyrelsen.

Kommunens budgetanvisningar innehåller ingen skrivning om att kommunstyrelsen, utöver de fastställda rapporteringstillfällena under året, särskilt ska informeras om den ekonomiska utvecklingen i större investeringsprojekt.

En genomgång av kommunstyrelsens protokoll visar att från 2009 till 2012 har ärende som berört reoveringen av Snyggatorpsskolan behandlats i kommunstyrelsen fem gånger (1 gång 2009, 1 gång 2010, 2 ggr 2011 och 1 gång 2012). I och med att kommunstyrelsens arbetsutskott har delegation på upphandling av entreprenad så har ärenden som berört Snyggatorpsskolan varit frekventare (11 ggr sen 2009).

Den 6 maj 2009 beslutade kommunstyrelsen föreslå kommunfullmäktige att föreslagna förbättringar/förändringar genomförs vid Snyggatorpsskolan, att föreslagen projektorganisation inrättas, att medge att budgetmedel avsatta i investeringsplanen 2010 utnyttjas samt att medlen avsatt i planen för 2011 efter särskild prövning kan tidigareläggas. I övrigt beslutade kommunstyrelsen inte om någon särskild återrapporteringsrutin avseende projektets ekonomiska och faktiska utveckling.

3.5.1. Bedömning

Med tanke på projektets storlek och omfattning över en lång tid, och att projektet från och med sommaren 2011 genomförts mer eller mindre på löpande räkning, finner vi det anmärkningsvärt att kommunstyrelsens kontroll och insyn i projektet inte varit mer omfattande än vad som framgår av vår granskning. Förvisso har kommunstyrelsens arbetsutskott haft större insyn i projektet och allra mest insyn har kommunstyrelsens ordförande haft i egenskap av ordförande i styrgruppen. Om Ksau eller kommunstyrelsens ordförande särskilt informerat kommunstyrelsen om Snyggatorpsskolan är inget som framgår av protokollen eller andra uppgifter. I intervju med kommunstyrelsens förre ordförande uppger denne att det brustit i återrapporteringen till både kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.

Mot bakgrund av det gör vi bedömningen att kommunstyrelsen inte har säkerställt tillräcklig kontroll och insyn i projektet. Likaså bedömer vi att relevant återrapportering inte har skett till kommunstyrelsen.

4. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

Sammantaget visar granskningen att genomförandet av renoveringen av Snyggatorpsskolan inte följt den hantering av investeringsprojekt som anges i gällande budgetanvisningar. Relevanta budgetar för projektet har saknats i investeringsbudgeten och tillförlitliga ekonomiska kalkyler för projektets olika etapper har inte upprättats. Det har heller inte funnits något beslut från kommunstyrelsen eller barn- och utbildningsnämnden som visar hur projektet skulle finansieras som en investering och som en tillkommande driftskostnad. Finansieringen av projektet har skett både från investeringsbudget och från budget för löpande underhåll vilket försvårar avstämning av budgeten.

Anlitande av konsulter i projektets inledande skede har skett genom direktupphandlingar som i sin omfattning övergick till att vara otillåtna enligt LOU, och från och med sommaren 2011 har projektet i praktiken genomförts på löpande räkning.

I granskningen av kommunens årsredovisningar för 2011, 2012 och 2013 har det framkommit att utgifter som är av reparations- och underhållskaraktär aktiverats som investering. Kommunens riktlinjer avseende investeringsredovisningen är bristfälliga och saknar konkreta exempel på vad som enligt god redovisningssed är en aktiverbar utgift. Riktlinjerna saknar även beskrivning av hur större projekt ska hanteras och kontrolleras.

Projektet har i huvudsak hanterats av en projektledare och en styrgrupp bestående av presidierna för barn- och utbildningsnämnden och kommunstyrelsen. Projektledare för renoveringen av Snyggatorpsskolan har chefen för tekniska förvaltningen varit. Trots att styrgruppen i formell mening inte hade några beslutsbefogenheter visar granskningen att styrgruppen varit ”styrande” och att den i samråd med projektledaren godkände förkastande av anbud och anlitande av entreprenörer på löpande räkning, vilket är i strid med delegeringsordningen.

Den ekonomiska utvecklingen till följd av ändringar och tillägg i projektet går inte att följa i byggmötesprotokollen, och dokumentationen från styrgruppsmötena som avser ekonomin i projektet är svåröverblickbar. Därför har beslut och omständigheter i projekten som bidragit till fördyringar inte dokumenterats på ett överskådligt sätt.

Kommunstyrelsens insyn i projektet har varit mycket begränsad och vi kan inte av protokoll eller andra uppgifter se att kommunstyrelsen vidtagit åtgärder för att säkerställa tillräcklig kontroll och insyn i projektet. Därför görs bedömningen att relevant åiterrapportering inte har skett till kommunstyrelsen.

Revisionsfrågan

Granskningens revisionsfråga har varit: *Är kommunstyrelsens styrning och uppföljning av investeringsprojekten för Snyggatorpsskolans renovering ändamålsenlig?* Efter genomförd granskning bedömer vi att kommunstyrelsens styrning och uppföljning av investeringsprojekten för Snyggatorpsskolans renovering har brustit.

I samband med vår granskning har vi identifierat några förbättringsområden och rekommenderar följande:

- Kommunstyrelsen bör omgående utarbeta riktlinjer för hur större investeringsprojekt ska hanteras med avseende på kontroll och insyn.
- Kommunstyrelsen bör i riktlinjerna besluta om en ändamålsenlig rapport- och uppföljningsrutin som anger formerna för återrapportering med avseende på bland annat frekvens, innehåll och detaljeringsgrad; alternativt komplettera riktlinjerna med en standardiserad rapportrutin.
- Riktlinjerna bör även innehålla anvisningar avseende upphandling och upphandlingsprocessen. Specifikt bör ansvar och roller klargöras.
- Kommunstyrelsen bör säkerställa att projektledare noterar reglering av ÄTA i byggmötesprotokollen. Detta för att bland annat få en tydlig bild över kostnadsförändringar och för att försäkra sig om ett tillförlitligt underlag vid en eventuell tvist med entreprenören.
- Kommunstyrelsen bör stärka den interna kontrollen gällande vilka utgifter som aktiveras som tillgångar. Exempelvis bör investeringsredovisnings riktlinjerna utvecklas genom att det ges konkreta exempel på vad som är att anses som värdehöjande utgifter och vad som anses vara utgifter som ska kostnadsföras.
- I riktlinjerna bör det också nämnas att för vissa typer av projekt ska samverkan mellan redovisningsekonomer och tekniska kunniga ske. Det är en fördel om denna samverkan påbörjas, framförallt när det gäller större om- och tillbyggnadsprojekt, när investeringsbudgeten och driftbudget tas fram och antas.
- Hela investeringsprocessen inkluderat investeringsredovisningen bör följas upp årligen i kommunens interna kontrollplan.



Alf Wahlgren

Projektledare

Alf Wahlgren

Uppdragsledare