

Granskning av styrning och kontroll av större investeringsprojekt

Oskarshamns kommun

November 2020

Caroline Liljebjörn

Elin Freeman

Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
Bedömningar mot revisionsfrågor	2
Inledning	8
Bakgrund	8
Syfte och Revisionsfrågor	8
Revisionskriterier	8
Metod och Avgränsning	9
Iakttagelser och bedömningar	10
Finns fastställda riktlinjer och rutinbeskrivningar för initiering, planering, beslut och genomförande av investeringsprojekt?	10
Tydliggör investeringsprocessen ansvar och befogenheter avseende initiering, planering, beslut och genomförande av investeringar?	12
Inkluderar beslutsunderlagen kalkyler och är utformade på ett sådant sätt att de ger rimliga möjligheter för att kunna prioritera, styra och kontrollera desamma (investeringsutgifter och driftkostnader)?	14
Sker redovisning av större investeringsprojekt enligt god redovisningssed?	17
Sker uppföljning och åiterrapportering så att kontroll av projekten säkerställs i både tekniska nämnden och kommunstyrelsen?	18
Sker slutredovisning av projekten för att säkerställa helhetsbilden och för att återföra erfarenheter till kommande projekt?	19

Sammanfattning

Oskarshamns kommun har de senaste åren haft omfattande investeringar och det ser även ut så de kommande åren. De flesta investeringarna genomförs av tekniska nämnden, som är kommunens utförare. Investeringarnas kapitalkostnader påverkar kommunens resultat under en lång tid framöver. Det är därför av stor betydelse att styrningen och uppföljningen av investeringarna fungerar väl för att nå kommunens mål om god ekonomisk hushållning.

Revisorerna i Oskarshamns kommun har, utifrån en bedömning av väsentlighet och risk, funnit det angeläget att granska styrningen och uppföljningen av större investeringsprojekt.

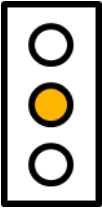
Granskningen som utförts omfattar intervjuer med förtroendevalda och tjänstemän inom kommunstyrelsen och tekniska nämnden, genomgång av policy och rutiner samt fördjupad granskning av tre större investeringsprojekt: VA-utbyggnad Dragskär, ombyggnad av det särskilda boendet Solbacka samt ombyggnad av Gotlandsrangeringen.

Granskningen syftar till att bedöma om tekniska nämnden och kommunstyrelsen säkerställer att styrning och uppföljningen av större investeringar sker ändamålsenligt och med tillräcklig intern kontroll.

Vi bedömer att tekniska nämnden och kommunstyrelsen inte helt säkerställer att styrningen och uppföljningen av större investeringar sker ändamålsenligt och med tillräcklig intern kontroll.

Bedömningen grundas på avstämningen av revisionsfrågorna enligt nedan.

Bedömningar mot revisionsfrågor

Revisionsfråga	Kommentar	
Finns det fastställda riktlinjer och rutinbeskrivningar för initiering, planering, beslut och genomförande av investeringsprojekt?	<p>Delvis uppfyllt</p> <p>Vi bedömer att det finns fastställda riktlinjer och rutinbeskrivningar för initiering, planering och beslut om investeringsprojekt. Det baserar vi på att det finns en investeringspolicy som är beslutad av fullmäktige och en budgetprocess som utgår från investeringspolicyns beskrivning av hur investeringsplaneringen och beslut av investeringar ska ske.</p> <p>Vi bedömer vidare att det i stor utsträckning saknas fastställda riktlinjer för genomförande av investeringsprojekt.</p>	

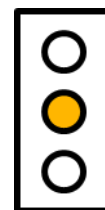
Tydliggör investeringsprocessen ansvar och befogenheter avseende initiering, planering, beslut och genomförande av investeringar?

Delvis uppfyllt

Vi bedömer att investeringsprocessen delvis tydliggör ansvar och befogenheter avseende initiering, beslut och genomförande av investeringar. Det grundar vi på att det finns en investeringspolicy som beskriver ansvar och roller vid planering och beslut av investeringar samt att eventuella styrgrupper för investeringar utgörs av nämndernas presidier som har det formella ansvaret. Vi ser det dock som en brist att det inte sker någon formell överlämning av investeringsprojekt från kommunstyrelsen till tekniska nämnden vilket leder till en otydlighet i tekniska nämndens roll som utförare av dessa exploaterings-/investeringsprojekt. Vi bedömer vidare att kommunstyrelsens uppsiktsplikt kan stärkas genom att regelbundna presidieöverläggningar hålls med tekniska nämnden.

Vi rekommenderar att tekniska nämnden överväger att åter aktivera LRP-gruppen för beredning av det kommunövergripande lokalbehovet.

Vi bedömer vidare det som tydligt vilka som har rätt att för kommunens räkning beställa och godkänna ändrings- och tilläggsarbeten i de granskade projekten. Vi rekommenderar att beloppsgränser införs för personer som har rätt att beställa och godkänna ändrings- och tilläggsarbeten. Om nivån överskrids bör beställningen godkännas av överordnad chef.



Inkluderar beslutsunderlagen kalkyler och är de utformade på ett sådant sätt att de ger rimliga möjligheter för att kunna prioritera, styra och kontrollera desamma (investeringsutgifter och driftkostnader)?

Delvis uppfyllt

Vi bedömer att det finns rutiner i budgetprocessen som syftar till att beslutsunderlagen innehåller investeringsutgifter och framtida driftkostnader för större investeringsprojekt genom investeringsblanketten. Av de granskade projekten har vi endast tagit del av en investeringsblankett som omfattar delar av VA-investeringen i Dragskär. Vi kan konstatera att den innehåller en investeringsutgift och framtida kapitalkostnader, men att det saknas uppgift om framtida driftkostnader.

Vi anser att implementeringen av investeringsblanketten behöver säkerställas och att den ger en tillräcklig grund för beslutsfattande. Det är av vikt att framtida driftkostnader redovisas för investeringsprojekt där det är relevant.

Vidare bedömer vi att det finns kalkyler i samband med beslut om investeringar, men att dessa kan vara av olika kvalitet och i vissa fall kan avvika från investeringens slutsumma. Av de granskade investeringarna är det fallet för ombyggnad av Solbacka där investeringsmedel tillskjutits efterhand som behov uppstått.



Skjer redovising av større investeringsprosjekt enligt god redovisingssed?

Uppfylt

Vi bedömer att redovisingen av stora investeringsprosjekt i allt väsentligt skjer enligt god redovisingssed. Det baserar vi på att genomförda stickprov på utvalda prosjekt visar at utgifterna tillhör prosjektet och är aktiverbara enligt god redovisingssed samt at utgifter för miljösanering og rivning har kostnadsförts og inte medräknats in anskaffningsvärdet.

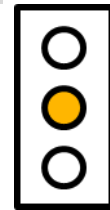


Vi anser dock at anpassning till RKR R 4 Materiella anläggningstillgångar bör ske avseende vilka utgifter som medräknas för egen personal som arbeidare i investeringsprosjekt. Enligt god redovisingssed ska utgift för lön og personalomkostnader enligt SKR:s forslag räknas med medan övriga utgifter som lokaler, IT-utrustning, arbeidskläder med mera ska kostnadsföras.

Skjer oppfølging og åter-rapportering så at kontroll av prosjektet säkerställs i både tekniska nämnden og kommunstyrelsen?

Delvis oppfylt

Vi bedömer at oppfølging og återrapportering skjer så at kontrollen delvis säkerställs i tekniska nämnden avseende nämndens egne prosjekt og at det finns en rutin at informera kommunstyrelsen genom at protokollfört ärende delges. Vi anser at återrapporteringen av større investeringsprosjekt bör visa utfall oppdelat på opphandlade entreprenader, ändrings- og tillegggsarbeten (ÄTA) samt byggherrens egne kostnader.



Vi bedömer vidare at rutinerna för oppfølging og återrapportering inte är lika tydlige för prosjekt från kommunstyrelsen som avser exploatering eller har mervärdesfinansiering. Det anser vi beror på den tydlighet som tidligere har beskrivits avseende överlämningen av dessa prosjekt från kommunstyrelsen till tekniska nämnden.

Skjer slutredovisning av projekten for å säkerställa helhetsbilden och for å återföra erfarenheter till kommande projekt?

Uppfylt

Vi bedömer att det sker slutredovisningar av projekten i tekniska nämnden som visar det totala ekonomiska utfallet av investeringen jämfört med tilldelade budgetmedel och vidtagna åtgärder vid budgetavvikelse samt att det finns en rutin att skicka slutredovisningarna till kommunstyrelsen for kännedom. Vi anser att investeringarnas tekniska och funktionella effekter kan förtydligas i slutredovisningen.



Rekommendationer

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:

- Formalisera överlämningen till tekniska nämnden för utförande när det gäller exploateringsprojekt och projekt som har finansiering via mervärdsavtalet. Det kommer även ge förutsättning för en tydligare uppföljning och återrapportering under projektens genomförande.
- Stärka sin uppsiktsplikt gentemot tekniska nämnden genom att ha regelbundna presidieöverläggningar.
- Säkerställa implementeringen av investeringsblanketten och att den ger en tillräcklig grund för beslutsfattande. Det är av vikt att framtida driftkostnader redovisas för investeringsprojekt där det är relevant.

Vi rekommenderar tekniska nämnden att:

- Ta fram riktlinjer för genomförande av större investeringsprojekt. Riktlinjer säkerställer en enhetlig hantering och tydlighet i vilka rutiner som gäller.
- Överväga att åter aktivera LRP-gruppen för beredning av det kommunövergripande lokalbehovet.
- Införa beloppsgränser för personer som har rätt att beställa och godkänna ändrings- och tilläggsarbeten. Om nivån överskrids bör beställningen godkännas av överordnad chef.
- Uppdatera beräkningen av timpriset för aktivering av egen personal i investeringsprojekt.
- Tydliggöra uppföljning av stora investeringsprojekt genom att utfallet delas upp i upphandlade entreprenader, ändring- och tilläggsarbeten (ÄTA) samt byggherrens egna kostnader.
- Tydliggöra slutredovisningen av stora investeringsprojekts tekniska och funktionella effekter.

Inledning

Bakgrund

Oskarshamns kommun har de senaste åren haft omfattande investeringar och det ser även ut så de kommande åren. De flesta investeringarna genomförs av tekniska nämnden, som är kommunens utförare. Investeringarnas kapitalkostnader påverkar kommunens resultat under en lång tid framöver. Det är därför av stor betydelse att styrningen och uppföljningen av investeringarna fungerar väl för att nå kommunens mål om god ekonomisk hushållning.

Revisorerna i Oskarshamns kommun har, utifrån en bedömning av väsentlighet och risk, funnit det angeläget att granska styrningen och uppföljningen av större investeringsprojekt.

Syfte och Revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om tekniska nämnden och kommunstyrelsen säkerställer att styrningen och uppföljningen av större investeringar sker ändamålsenligt och med tillräcklig intern kontroll.

- Finns det fastställda riktlinjer och rutinbeskrivningar för initiering, planering, beslut och genomförande av investeringsprojekt?
- Tydliggör investeringsprocessen ansvar och befogenheter avseende initiering, planering, beslut och genomförande av investeringar?
- Inkluderar beslutsunderlagen kalkyler och är utformade på ett sådant sätt att de ger rimliga möjligheter för att kunna prioritera, styra och kontrollera desamma (investeringsutgifter och driftskostnader)?
- Sker redovisning av större investeringsprojekt enligt god redovisningssed?
- Sker uppföljning och åiterrapportering så att kontroll av projekten säkerställs i både tekniska nämnden och kommunstyrelsen?
- Sker slutredovisning av projekten för att säkerställa helhetsbilden och för att återföra erfarenheter till kommande projekt?

Revisionskriterier

- Reglemente för kommunstyrelsen
- Övriga styrdokument med bäring på granskningsområdet
- Lagen om kommunal bokföring och redovisning
- Rekommendationer från Rådet för kommunal redovisning, främst R 4, R 6, R 9

Metod och Avgränsning

Granskningen fördjupar sig i tre större investeringsprojekt, VA-utbyggnad Dragskär, ombyggnad Solbacka och ombyggnad av Gotlandsrangeringen.

Vi har tagit del av följande dokument: ekonomi- och verksamhetsstyrningsregler, investeringspolicy, anvisningar investeringsbudget, investeringsblankett 2021-2024, sammanställningsblankett investeringar, investerings- och exploateringsbudget 2020-2023 samt uppföljning investeringar tekniska nämnden mars 2020.

Vi har genom intervjuer med kommunstyrelsens presidium, ekonomichef, budgetchef, tekniska nämndens presidium, teknisk chef, gatuchef och förvaltningsekonom för tekniska förvaltningen.

Rapporten har sakgranskats av berörda tjänstemän.

Iakttagelser och bedömningar

För varje kontrollmål redogörs för vilka iakttagelser och revisionella bedömningar som gjorts.

Finns fastställda riktlinjer och rutinbeskrivningar för initiering, planering, beslut och genomförande av investeringsprojekt?

Iakttagelser

Investeringspolicy

Kommunfullmäktige har antagit en investeringspolicy som senast reviderades i december 2019.¹ Policyn omfattar materiella anläggningstillgångar och beskriver definitionen av en investering utifrån lag och rekommendationer inom kommunal redovisning. Investeringen ska vara avsedd för stadigvarande bruk eller innehav, överstiga ett prisbasbelopp och beräknas ha en ekonomisk livslängd på minst tre år. Om inte samtliga tre kriterier uppfylls ska anskaffningen redovisas som en driftkostnad. Enligt budgetanvisningarna för investeringar 2021–2024 räknas investeringar över 1 mnkr som strategisk eller stor investering.

Vidare beskriver policyn skillnaden i behandling mellan skattefinansierade och avgiftsfinansierade investeringar. Skattefinansierade investeringar utgörs till exempel av fastigheter, gator och vägar samt IT-investeringar medan avgiftsfinansierade investeringar avser vatten och avlopp.

Enligt policyn inleds investeringsplaneringen med att nämnderna varje år ska bedöma sitt investeringsbehov. När det gäller fastigheter ska bedömningen ske i samråd med tekniska kontoret som ska vara behjälpliga med tekniska frågor och kostnadsberäkningar. Lokalbehoven ska dokumenteras och specificeras i ett lokalbehovsprogram som omfattar de kommande fem åren. Programmet revideras i samband med det årliga budgetarbetet.

Investeringspolicyn behandlar vidare beslut om genomförande av investeringar. Kommunfullmäktige beslutar investeringsramar för en fyraårsperiod i samband med årsbudget och verksamhetsplan. Med verksamhetsplanen som grund tar nämnderna fram ett investeringsförslag för kommande år. Nämndernas investeringsförslag behandlas av kommunens verksamhetsledning, budgetberedning, kommunstyrelse och fastställs slutligen av kommunfullmäktige. Därefter behövs det inget ytterligare igångsättningsbeslut förutsatt att investeringsprojektet påbörjas enligt ursprunglig plan. Om projektet försenas krävs ett nytt beslut av kommunfullmäktige.

För varje investering ska det finnas en investeringskalkyl som omfattar investeringsutgift, driftkostnad/-intäkt och kapitalkostnad.

¹ KF § 186/2019-12-09

Budgetprocessen

Processen inför investeringsbudgeten påbörjas på hösten drygt ett år innan den ska börja gälla. Utgångspunkten för arbetet med investeringsbudgeten är den verksamhetsplan som kommunfullmäktige beslutade om innan sommaren samma år. Nämnderna ska lämna in underlag för äskande av investeringsmedel i början av december till ekonomiavdelningen. Dessförinnan ska investeringar i fastigheter vara kommunicerade med fastighetschefen och IT-investeringar ska vara avstämde med IT-chefen. Nämnderna ska ha behandlat investeringsförslagen senast i november månad.

Det finns en investeringsblankett som ska vara ifylld vid rapportering av investeringsunderlagen till ekonomiavdelningen i december. Blanketten innehåller ansökan om investeringsmedel med beskrivning av investeringens syfte och konsekvensanalys om investeringen inte genomförs. Det finns en flik för beräkning av drift- och kapitalkostnader samt ytterligare krav på underlag vad gäller stora investeringar och IT-investeringar.

Det finns även en aktiveringsblankett där uppgifter lämnas om den slutförda investeringen. Blanketten innehåller förslag på nyttjandeperioder för olika typer av investeringar. Förslaget är hämtat från en idéskrift som Rådet för kommunal redovisning gav ut år 2009.

Övriga iakttagelser och intervjuer

Investeringspolicyn beskriver processen inför beslut om investeringsbudget och tillsammans med budgetanvisningarna vilka underlag som ska finnas tillgängliga inför beslutstillfället. I intervju beskrivs att det saknas en projektmodell med riktlinjer och rutinbeskrivningar för själva genomförandet av investeringsprojekten. Det har funnits planer på att ta fram en projektstyrningsmodell, men det har inte genomförts på grund av olika orsaker. Modellen skulle till exempel behöva anpassas till investeringar inom fastighet, VA och gata eftersom processen skiljer sig åt på vissa punkter. Däremot anges att det finns en praxis i hur projektledarna arbetar med investeringsprojekten.

Det har införts ett dokumenthanteringssystem inom tekniska förvaltningen för delning av dokument vilket innebär att flera kan arbeta i samma dokument. På så sätt undviks att det cirkulerar flera olika versioner av dokumenten.

Bedömning

Vi bedömer att det finns fastställda riktlinjer och rutinbeskrivningar för intiering, planering och beslut om investeringsprojekt. Det baserar vi på att det finns en investeringspolicy som är beslutad av fullmäktige och en budgetprocess som utgår från investeringspolicyns beskrivning av hur investeringsplaneringen och beslut av investeringar ska ske.

Vi bedömer vidare att det i stor utsträckning saknas fastställda riktlinjer för genomförande av investeringsprojekt.

Revisionsfrågan bedöms som delvis uppfylld.

Tydliggör investeringsprocessen ansvar och befogenheter avseende initiering, planering, beslut och genomförande av investeringar?

Iakttagelser

Investeringspolicy

Investeringspolicyn beskriver att respektive verksamhetsledning har ett beredande samordningsansvar för investeringar i fastigheter. Kommunens verksamhetsledning har ett beredande samordningsansvar för IT-investeringar. I båda fallen ska planeringen ske tillsammans med berörd förvaltning.

I policyn beskrivs att lokalbehovsprogrammen upprättas och revideras av verksamhetsansvarig nämnd i samråd med tekniska nämnden och lokalresursplaneringsgruppen (LRP-gruppen) som består av representanter från verksamheter med stora lokalbehov. Med lokalbehovsprogrammen som grund och i samråd med respektive nämnd utarbetar tekniska nämnden ett förslag till en fyraårig investeringsplan för lokaler.

Enligt investeringspolicyn fattar kommunfullmäktige beslut om investeringar på gruppnivå enligt ovan medan kommunstyrelsen har rätt att omfördela medel mellan befintliga investerings- och exploateringsobjekt samt till nya objekt upp till 1 mnkr per objekt. Det är sedan respektive nämnd och styrelse som prioriterar och genomför investeringar inom de olika grupperna. Omdisponering av medel inom en reinvestering kan respektive nämnd beslut om.

Inköp av inventarier som är kopplade till ny-, om eller tillbyggnad av lokal ska särredovisas och äskas av tekniska nämnden i samråd med berörd nämnd. När kommunfullmäktige har fastställt investeringsbudgeten omfördelas budgeten för inventarier till berörd nämnd. IT-relaterade investeringar i samband med lokaler och byggnader ska hanteras i samband med lokalbehovsprogrammet som beslutas i tekniska nämnden.

Övriga iakttagelser och intervjuer

I intervjuer beskrivs att LRP-gruppen är vilande och att samråden mellan tekniska nämnden och verksamhetsansvarig nämnd sker i samband med att nämndernas presidier har sina återkommande träffar. Fastighetschefen har löpande kontakt med den verksamhet som planerar för om- och nybyggnation. Projektet kan initieras via ett mejl eller ett telefonsamtal. Nästa steg är en förstudie och beroende på utfallet från den avslutas eller fortsätter projektet. Om projektet fortsätter äskas budgetmedel enligt fastställda rutiner. En lokaltutredning som bildningsnämnden genomförde för ett par år sedan ligger till grund för investeringar. Tekniska nämnden bekostar de förstudier som behöver göras och finansierar dessa via internhyran i ett senare skede.

Presidieträffarna mellan tekniska nämnden samt bildningsnämnden/socialnämnden fungerar även som styrgrupp för större investeringar. Det gäller till exempel projektet Solbacka. Forumet används bland annat till att informera om eventuella avvikelser från budget och tidplan.

I intervju beskrivs att det är en skillnad mellan investeringsprojekten som kommer från bildningsnämnden och socialnämnden och de som kommer från kommunstyrelsen i form av mark- och exploateringsprojekt samt projekt finansierade av

"mervärdespengarna". När det gäller fastighetsprojekten från verksamhetsnämnderna får tekniska nämnden över investeringsbudgeten när det är dags för genomförande. Samma formella överlämning sker inte när det gäller kommunstyrelsens projekt. Det sker heller inga regelbundna överläggningar mellan kommunstyrelsens presidium och tekniska nämndens presidium.

Tekniska nämnden har en delegationsordning² som anger att omdisponering mellan projekt i investeringsbudgeten hanteras av tekniska chefen upp till 1,5 mnkr och upp till 3,0 mnkr av tekniska nämndens arbetsutskott. Projekt som är aktuella för omdisponering avser drift- och underhåll eller VA-omvandlingsområden.

Vidare anger delegationsordning att inköp upp till 500 tkr hanteras av avdelningschef, upp till 5 mnkr av teknisk chef (max 10 % över beslutad budget) och upp till 10 mnkr av tekniska nämndens arbetsutskott. I intervju beskrivs att det behöver säkerställas att delegationsordningen följs.

Vi har tagit del av beställningsskrivelser för projekten Dragskär VA-ledning samt Gotlandsrangeringen. Båda dokumenten är undertecknade av gatuchefen för kommunens räkning. Entreprenadkontraktet för projektet Solbacka är undertecknat av dåvarande förvaltningschef.

Beställning av ändrings- och tilläggsarbeten (så kallade ÄTA-arbeten)³ dokumenteras i byggmötesprotokoll som godkänns på efterföljande möte. För projekten Dragskär VA-ledning och Gotlandsrangeringen anges i de administrativa föreskrifterna (som utgör en del av förfrågningsunderlaget) att beställarens ombud muntligen kan beordra ÄTA-arbeten, men för att detta ska gälla krävs att beställningen antecknas i dagboken och protokollförs vid nästa byggmöte för att ersättning ska kunna utgå. Entreprenörens behov av ändrings- och tilläggsarbeten ska anmälas skriftligt och godkännas av beställaren innan utförande. I båda projekten är det gatuchefen som är beställarens ombud.

I projektet ombyggnad av Solbacka anges i byggmötesprotokoll 4 (2018-11-29) vilka personer som har behörighet att beställa ÄTA-arbeten. Det är beställarens ombud, byggledare och installationsansvarig som anges som behöriga beställare. Byggledaren fick beställa ändrings- och tilläggsarbeten upp till 10 tkr under uppsägningstiden.

Bedömning

Vi bedömer att investeringsprocessen delvis tydliggör ansvar och befogenheter avseende initiering, beslut och genomförande av investeringar. Det grundar vi på att det finns en investeringspolicy som beskriver ansvar och roller vid planering och beslut av investeringar samt att eventuella styrgrupper för investeringar utgörs av nämndernas presidier som har det formella ansvaret. Vi ser det dock som en brist att det inte sker någon formell överlämning av investeringsprojekt från kommunstyrelsen till tekniska nämnden vilket leder till en otydlighet i tekniska nämndens roll som

² TN § 154/2019-12-12

³ Egentligen: Ändring, Tillägg, Avdrag

utförare av dessa exploaterings-/investeringsprojekt. Vi bedömer vidare att kommunstyrelsens uppsiktsplikt kan stärkas genom att regelbundna presidieöverläggningar hålls med tekniska nämnden.

Vi rekommenderar att tekniska nämnden överväger att åter aktivera LRP-gruppen för beredning av det kommunövergripande lokalbehovet.

Vi bedömer vidare det som tydligt vilka som har rätt att för kommunens räkning beställa och godkänna ändrings- och tilläggsarbeten i de granskade projekten. Vi rekommenderar att beloppsgränser införs för personer som har rätt att beställa och godkänna ändrings- och tilläggsarbeten. Om nivån överskrids bör beställningen godkännas av överordnad chef.

Revisionsfrågan bedöms som delvis uppfylld.

Inkluderar beslutsunderlagen kalkyler och är utformade på ett sådant sätt att de ger rimliga möjligheter för att kunna prioritera, styra och kontrollera desamma (investeringsutgifter och driftkostnader)?

lakttagelser

I det initiala skedet av ett investeringsprojekt sker en grov kalkylering som utgår från erfarenhetsbaserade värden från liknande projekt. Det sker till exempel under hösten när flera idéer om investeringsprojekt ska beräknas och det inte funnits möjlighet att göra någon projektering. Den uppskattade investeringsutgiften blir en första indikation i budgeten. Allteftersom projektet fortlöper förfinas kalkylen. I samband med upphandling av ett investeringsprojekt görs en ny kalkyl som ligger till grund för budgetäskande.

I samband med inlämning av underlag till investeringsbudgeten i december månad upprättar tekniska förvaltningen investeringsblanketter för projekt som överstiger 1 mnkr. Enligt blanketten anges investeringssumman per år samt om finansieringen kommer från skatter eller avgifter. Vidare anges investeringens syfte och en konsekvensanalys om investeringen inte genomförs tillsammans med drift- och kapitalkostnader. Vid större projekt bifogas även underlag i form av till exempel en förstudie.

Före upphandling av större projekt inhämtar tekniska förvaltningen ibland en andra åsikt (second opinion) från en konsult. Konsulten granskar om förfrågningsunderlaget för att identifiera eventuella brister.

Investeringsbudgeten för VA-omvandlingsområden och för drift, underhåll och förnyelse av VA-ledningar är inte specificerade i angivna projekt vid budgeteringstillfället. Projekten arbetas fram utifrån VA-plan, tillståndsprocess och samordning med andra aktörer.

Dragskär VA-ledning inkl. överföringsledning

Syftet med projektet var att ansluta området Dragskär till kommunalt vatten och

avlopp enligt beslutad VA-plan⁴. Under år 2015 beslutade tekniska nämnden att även överföringsledningen skulle ingå i projektet.⁵

Enligt en kalkyl som upprättades av tekniska kontoret i september 2018 uppgick projektutgiften netto till 34,6 mnkr. Bruttoutgiften uppgick till 38,1 mnkr och inkomster i form av försäljning av fiberkanalisation (2,9 mnkr) och reglering med Oskarshamns Energi för el-arbeten (0,6 mnkr) avgick med totalt 3,5 mnkr. Kalkylen är uppdelad i olika poster med rubriker för överföringsledningar, stamledningar och övrigt. Det finns en post för oförutsedda kostnader som uppgår till 15 % av kalkylsumman.

Projektet inleddes år 2017 och slutredovisades i november 2020. Projektet har finansierats av budget från två investeringsprojekt med totalt 30,5 mnkr.

I september 2020 uppgår upparbetade utgifter till 35,8 mnkr och återstående utgifter till 3,1 mnkr. Projektet bedöms därmed brutto uppgå till 38,9 mnkr. Efter avräkning av försäljning av fiberkanalisation och el-arbeten uppgår projektutgiften till 35,8 mnkr vilket överstiger den ursprungliga kalkylen med 1,2 mnkr. Uppföljning mot kalkylen görs utifrån total kalkylsumma.

Projektet förväntas generera 25 mnkr i inbetalade anslutningsavgifter.

Vi har tagit del av ifyllda investeringsblanketter som visar investeringssumma samt framtida kapitalkostnader per år. Eftersom tilldelning av medel till utbyggnad av VA-nätet sker i klump avser blanketten hela det äskade beloppet för aktuellt år. Det budgeterade beloppet delas senare upp i mindre projekt i enlighet med beslutad VA-plan. Vi noterar att det saknas uppgift om övriga driftkostnader utöver kapitalkostnaderna.

Gotlandsrangeringen

Syftet med projektet vara att möjliggöra en fortsatt förläggning av nuvarande färjeläge genom att anlägga nya utfarter för att åstadkomma en långsiktigt hållbar, logistisk lösning. Med en skrivelse från kommunchefen som grund behandlades förslaget av styrgruppen för de så kallade mervärdespengarna. I februari 2017 upprättades ett avtal mellan Svensk Kärnbränslehantering AB (SKB) och Oskarshamns kommun om projektering och ombyggnad av trafikplats enligt upprättad skrivelse. Enligt avtalet ersätter SKB kommunen med 25 mnkr för uppdraget. Uppdraget skulle genomföras under tiden 2017 till och med 2019. Avtalet är signerat för kommunens räkning av kommunstyrelsens ordförande och kommunchefen.

Kommunfullmäktige beslutade i samband med investeringsbudgeten 2019–2022 om att tillföra projektet 4,9 mnkr⁶. Projektet är specificerat i investeringsbudgeten. Totalt uppgick projektets finansiering därmed till 29,9 mnkr. I december 2019 gjordes en uppföljning som visade att beräknad investeringsutgift skulle uppgå till 29,5 mnkr. Då

⁴ KF § 109/2015-06-08

⁵ TN § 141/2015

⁶ KF § 96/2018-06-11

återstod endast mindre arbeten. Vid granskningstillfället är projektet avslutat och totalt projektutgift uppgick till 29,6 mnkr.

Vi har inte tagit del av någon upprättad investeringsblankett för projektet. Budgetmässigt behandlades endast 4,9 mnkr och vi noterar att det saknas ett formellt politiskt beslut innan avtalet med SKB tecknades.

Solbacka

I december 2014 beslutade socialnämnden att ge förvaltningen och tekniska kontoret i uppdrag att genomföra en genomgripande studie av det särskilda boendet Solbacka i syfte att undersöka möjligheten till lokaloptimering och eventuell framtida tillbyggnad. En förstudie genomfördes tillsammans med anlita konsult och presenterades i april 2015. Den preliminära kalkylen visade en projektutgift på totalt 72,9 mnkr. Investeringen föreslogs genomföras i tre etapper. Med förstudien som underlag beslutades att Solbacka skulle renoveras och byggas om. Förstudien omfattade en ombyggnad av hela det särskilda boendet, men beslutet omfattade endast vissa delar. Målet var att inom projekt tillskapa så många boendeplatser som möjligt.

Enligt en kalkyl som upprättades av tekniska kontoret i maj 2018 uppgick projektutgiften till 100,0 mnkr. Av projektutgiften ska 3,0 mnkr finansieras av underhållsbudgeten och 3,6 mnkr uppges kunna räknas av. Det förväntas även ett statsbidrag om 5,0 mnkr. Netto uppgår kalkylerad projektutgift till 88,4 mnkr. Tillgängliga medel efter genomförd projektering uppgår till 91,0 mnkr. Det finns en post för oförutsedda kostnader som uppgår till 15 % av entreprenadsumman.

En sammanställning inför granskningen som gjorts av budget och utfall visar att projektet successivt tilldelats budget från och med år 2014 och framåt. Totalt uppgår tilldelat belopp till 115,0 mnkr inklusive bidrag från Boverket och del av underhållsbudgeten. Prognosen för år 2020 är att projektet ska ha arbetat upp 113,8 mnkr till årsskiftet.

Vi har inte tagit del av någon upprättad investeringsblankett för projektet.

Bedömning

Vi bedömer att det finns rutiner i budgetprocessen som syftar till att beslutsunderlagen innehåller investeringsutgifter och framtida driftkostnader för större investeringsprojekt genom investeringsblanketten. Av de granskade projekten har vi endast tagit del av en investeringsblankett som omfattar delar av VA-investeringen i Dragskär. Vi kan konstatera att den innehåller en investeringsutgift och framtida kapitalkostnader, men att det saknas uppgift om övriga framtida driftkostnader.

Vi anser att implementeringen av investeringsblanketten behöver säkerställas och att den ger en tillräcklig grund för beslutsfattande. Det är av vikt att framtida driftkostnader redovisas för investeringsprojekt där det är relevant.

Vidare bedömer vi att det finns kalkyler i samband med beslut om investeringar, men att dessa kan vara av olika kvalitet och i vissa fall kan avvika från investeringens slutsumma. Av de granskade investeringarna är det fallet för ombyggnad av Solbacka där investeringsmedel tillskjutits efterhand som behov uppstått.

Revisionsfrågan bedöms som delvis uppfylld.

Sker redovisning av större investeringsprojekt enligt god redovisningssed?

lakttagelser

Definitionen av vad som ska vara en investering beskrivs i investeringspolicyn. Beskrivningen utgår från lagen om kommunal bokföring och redovisning samt de rekommendationer och övriga riktlinjer som Rådet för kommunal redovisning ger ut. Det finns även riktlinjer för hur utgifter för miljösanering och rivning ska klassificeras. Enligt huvudregeln ska denna typ av kostnader redovisas som driftkostnad och inte räknas in i summan för investeringen.

Vi har tagit del av listor med samtliga transaktioner för de utvalda investeringsprojekten. Listorna sträcker från respektive projektstart till och med maj 2020. Vi har analyserat utgifterna utifrån fördelningen mellan interna och externa utgifter samt mellan huvudentreprenaden och övriga leverantörer. Slutligen har vi tagit stickprov på olika typer av utgifter i projekten.

I intervju beskrivs att interna utgifter i projekten avser projektledning och maskintimmar. Utgiften för maskintimmar inkluderar även föraren till maskinen. I projekten inom gata/park och VA kan utgifterna avse egen personal som arbetar som anläggare. I fördelningen av projektledare ingår förutom lön och personalomkostnader även utgifter för kontor och dator. För övrig personal inkluderas lön och personalomkostnader samt utgifter för utbildning och kläder.

Enligt RKR R 4 Materiella anläggningstillgångar får endast löneutgifter för den nedlagda arbetstiden tas med i anskaffningsvärdet. Löneutgiften kan även inkludera sociala avgifter som motsvarar personalomkostnadspålägget som föreslås av SKL.

Dragskär VA-ledning inkl. överföringsledning

Granskningen visar att entreprenaden utgör 28,1 mnkr (81 %) av totala investeringsutgiften. Övriga leverantörer uppgår till 6,4 mnkr. Vi har tagit stickprov på sex fakturor som totalt uppgår till 5,0 mnkr (15 %). Stickproven visar att entreprenaden har fakturerats inklusive ändrings- och tilläggsarbeten samt att övriga utgifter bland annat avser konsult för förstudie samt för detaljprojektering, ledningsarbete för angiven sträcka inklusive material samt huggning, röjning och skotning av ledningsgata.

Gotlandsrangeringen

Granskningen visar att entreprenaden utgör 27,1 mnkr (85 %) av totala investeringsutgiften. Övriga leverantörer uppgår till 5,0 mnkr. Vi har tagit stickprov på sex fakturor som totalt uppgår till 5,1 mnkr (15 %). Stickproven visar att entreprenaden har fakturerats inklusive ändrings- och tilläggsarbeten samt att övriga utgifter bland annat avser konsult för framtagande av gatu- och VA-ritningar, utbyte av trafikskyltar och renovering av badrum som förstördes vid sprängning.

Vi har även identifierat transaktioner som avser omföring av utgifter för rivning av byggnad vid Gotlandsterminalen (-1,3 mnkr) och omföring av utgifter för sanering i samband med ombyggnaden (-2,1 mnkr). Utgifterna kommer därmed inte att räknas in

i anskaffningsvärdet för investeringen.

Solbacka

Granskningen visar att entreprenaden utgör 80,3 mnkr (78 %) av totala investeringsutgiften. Utöver entreprenören har Tengbomgruppen fakturerat 7,6 mnkr (7 %) av den totala investeringsutgiften. Övriga leverantörer uppgår till 14,8 mnkr. Vi har tagit stickprov på 10 fakturor som totalt uppgår till 11,7 mnkr (11 %). Stickproven visar att entreprenaden inklusive ändrings- och tilläggsarbeten har fakturerats i stor utsträckning samt att övriga utgifter bland annat avser framtagande av förfrågningsunderlag, projektering av projektets olika delar, konst samt slutbesiktning.

Bedömning

Vi bedömer att redovisningen av stora investeringsprojekt i allt väsentligt sker enligt god redovisningssed. Det baserar vi på att genomförda stickprov på utvalda projekt visar att utgifterna tillhör projektet och är aktiverbara enligt god redovisningssed samt att utgifter för miljösanering och rivning har kostnadsförts och inte medräknats in anskaffningsvärdet.

Vi anser dock att anpassning till RKR R 4 Materiella anläggningstillgångar bör ske avseende vilka utgifter som medräknas för egen personal som arbetare i investeringsprojekt. Enligt god redovisningssed ska utgift för lön och personalomkostnader enligt SKR:s förslag räknas med medan övriga utgifter som lokaler, IT-utrustning, arbetskläder med mera ska kostnadsföras.

Revisionsfrågan bedöms som uppfylld.

Sker uppföljning och återrapportering så att kontroll av projekten säkerställs i både tekniska nämnden och kommunstyrelsen?

lakttagelser

Enligt investeringspolicyn ska uppföljning av investeringar ske vid varje budgetuppföljning enligt de anvisningar som ekonomiavdelningen utfärdar. Vid eventuella budgetavvikelse ska nämnderna vidta åtgärder enligt kommunfullmäktiges ekonomi- och verksamhetsstyrningsregler⁷. Enligt reglerna ska styrelser och nämnder kontinuerligt följa upp hur ekonomi och verksamhet utvecklas. Vid budget- och målavvikelse ska nämnden omedelbart vidta åtgärder. Tilläggsbudget bör endast ges om det avser ny verksamhet, inriktning eller målsättning, korrigerande av budgettekniskt fel samt utfördelning av centralt förvaltade anslag.

Tekniska nämnden gör uppföljning av investeringsprojekt nio gånger per år. Eventuella avvikelser noteras i protokollet som skickas till kommunstyrelsen för kännedom. Inför varje uppföljning går tekniska chefen och ekonomen igenom varje projekt med respektive avdelningschef. En ekonomisk uppföljning för projekt över 5 mnkr skickas även till revisorerna varje kvartal. Återkoppling sker även till beställande nämnd inom ramen för rutinen med återkommande presidieöverläggningar.

⁷ KF § 187/2019-12-09

Vi har tagit del av investeringsuppföljning med årsprognos som presenterades för tekniska nämnden i mars 2020. Detaljeringsgraden är samma som när kommunfullmäktige beslutade investeringsbudgeten. Budget och utfall för fastigheter anges till exempel för skolor och förskolor, vård och omsorg samt övriga fastigheter.

I intervju beskrivs att projekten från kommunstyrelsen avseende exploatering eller som har mervärdesfinansiering omfattas inte av uppföljningen i tekniska nämnden.

Bedömning

Vi bedömer att uppföljning och återrapportering sker så att kontrollen delvis säkerställs i tekniska nämnden avseende nämndens egna projekt och att det finns en rutin att informera kommunstyrelsen genom att protokollfört ärende delges. Vi anser att återrapporteringen av större investeringsprojekt bör visa utfall uppdelat på upphandlade entreprenader, ändrings- och tilläggsarbeten (ÄTA) samt byggherrens egna kostnader.

Vi bedömer vidare att rutinerna för uppföljning och återrapportering inte är lika tydliga för projekt från kommunstyrelsen som avser exploatering eller som har mervärdesfinansiering. Det anser vi beror på den otydlighet som tidigare har beskrivits avseende överlämningen av dessa projekt från kommunstyrelsen till tekniska nämnden.

Revisionsfrågan bedöms som delvis uppfylld.

Sker slutredovisning av projekten för att säkerställa helhetsbilden och för att återföra erfarenheter till kommande projekt?

lakttagelser

Enligt investeringspolicyn ska en slutredovisning ske till kommunstyrelsen för investeringsprojekt som uppgår till minst 5 mnkr. Ansvar för slutredovisningen är den nämnd som haft budgetansvar för investeringen. Slutredovisningen ska innehålla ekonomiska, tekniska och funktionella effekter av investeringen. Det ska även framgå hur stora inkomsterna och utgifterna har varit, den beslutade budgeten och vidtagna åtgärder vid eventuell budgetavvikelse.

I februari 2020 slutredovisades projektet Gotlandsrangeringen i tekniska nämnden⁸. Slutredovisningen skickades till kommunstyrelsen som tog upp den som ett anmälningsärende⁹. Redovisningen omfattar avstämning mot totalt projektbudget och uppgift om under vilken tid som projektet har genomförts. Projektet har hållits sig inom tilldelad projektbudget.

I november 2020 slutredovisade projektet VA-utbyggnad Dragskär i tekniska nämnden.¹⁰ Slutredovisningen skickades till kommunstyrelsen för kännedom. Redovisningen omfattar avstämning mot totalt projektbudget och uppgift under vilken tid som projektet har genomförts. Projektet har överskridit tilldelad projektbudget med 1,2 mnkr vilket uppges bero på marknadsläget. Den ökade kostnaden ska täckas av

⁸ TN § 7/2020-02-12

⁹ KS § 54/2020-02-25

¹⁰ TN § 108/2020-11-11

investeringsmedel för VA-omvandlingsområde. I intervju beskrivs att ledamöterna i tekniska nämnden besökt Dragskär för att få en uppfattning av projektet på plats.

Bedömning

Vi bedömer att det sker slutredovisningar av projekten i tekniska nämnden som visar det totala ekonomiska utfallet av investeringen jämfört med tilldelade budgetmedel och vidtagna åtgärder vid budgetavvikelse samt att det finns en rutin att skicka slutredovisningarna till kommunstyrelsen för kännedom. Vi anser att investeringarnas tekniska och funktionella effekter kan förtydligas i slutredovisningen.

Revisionsfrågan bedöms som uppfylld.

2020-11-27

Caroline Liljebjörn

Uppdragsledare/Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Oskarshamns kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från 25 mars 2020. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.