



Revisionsrapport

Granskning av projekt för anläggning av ny skytteanläggning

Gällivare kommun

Januari 2011

Anna Henriksson

Fredrik Markstedt

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning och revisionell bedömning	1
2	Inledning	5
2.1	Bakgrund	5
2.2	Revisionsfråga.....	5
2.3	Metod och avgränsning	6
3	Granskningsresultat	7
3.1	Styrdokument, riktlinjer och rutiner av investeringsprojekt	7
3.2	Organisation och ansvar avseende hantering av projektet	8
3.3	Beslut som tagits före och under pågående projekt	9
3.4	Informationskanaler i organisationen för hantering av projektet	11

1 Sammanfattning och revisionell bedömning

På uppdrag av revisorerna i Gällivare kommun har Komrev inom PwC granskat om Service- och tekniknämndens styrning av projektet för anläggning av ny skytteanläggning är ändamålsenlig och har hanterats med tillräcklig intern kontroll.

Bakgrunden till revisionen är det stora överdrag jämfört med budget som skett i projektet och det sena stadium som ansvarig nämnd, Service- och tekniknämnden, informerats om överdraget.

Vår sammanfattande bedömning är att det aktuella projektet inte har styrts på ett ändamålsenligt sätt samt att den interna kontrollen av projektet varit bristfällig i flera avseenden. Vår granskning visar även att service- och tekniknämnden kan dra lärdom av det aktuella projektet och utveckla styrningen och den interna kontrollen av investeringsprojekt. Detta baseras på följande granskningsiakttagelser och bedömningar:

Styrdokument, riktlinjer och rutiner avseende den interna styrningen och kontrollen av investeringsprojekt

Vår bedömning är att stöd och struktur via riktlinjer och rutiner för hantering av projekt till stora delar saknas, vilket inte är tillfredställande. Trots avsaknaden av skriftliga direktiv kring hanteringen av investeringsprojekt finns det enligt de intervjuade en väl utarbetad praxis för hanteringen av tekniska projekt som dock inte har följts i det aktuella projektet.

I de ramavtal som Gällivare kommun tecknat med olika entreprenörer framgår övergripande direktiv vid avrop, granskningen visar dock att det aktuella projektet i flera avseenden inte tillämpat dessa riktlinjer, rutiner och direktiv.

Granskningen visar att avsaknaden av dokumenterade styrdokument, rutiner och riktlinjer har gett följande konsekvenser i projektet:

- avsaknaden av en fullständig detaljprojektering tillsammans med en aktivitets- och tidsplan för projektet har försvårat uppföljningen
- ofullständiga underlag kring projektets ändrings- och tillägsarbeten har medfört att beslut kring anlåtande av entreprenörer saknat underlag kring omfattning och kostnad

- beställningar utifrån befintliga ramavtal har inte föregåtts av någon dokumenterad beställning, med prissättning utifrån omfattning, utan arbetena har utförts på löpande räkning enligt á-priser från ett ramavtal
- mötesprotokoll har inte upprättats för samtliga byggmöten i projektet
- kalkyl och budgetuppföljning har inte behandlats vid något av de protokollförda byggmöten som vi tagit del av

I sammanhanget bör även nämnas att det saknas riktlinjer för i vilka typer av projekt det är lämpligt att använda sig av skolelever och hur sådana överenskommelser i sådana fall ska hanteras i kommunen.

Organisation och ansvar avseende hantering av projektet

Vår bedömning är att vare sig organisationen eller tillhörande roll- och ansvarsfördelning varit ändamålsenlig i det aktuella projektet. Dokumenterad roll- och ansvarsfördelning med tillhörande arbetsbeskrivning saknas mellan de aktörer som varit involverade i projektet vilket i sin tur har medfört en osäkerhet kring vilket ansvar som låg på respektive funktion för planering, genomförande och uppföljning.

Vi har inte i granskningen kunnat ta del av någon dokumenterad projektrutin för hur avvikelser skall hanteras, vilket vi inte finner tillfredställande. Det har i sin tur medfört otydligheter i hur, när och till vem information om ändrings- och tillägsarbeten i projektet ska hanteras.

Beslut som tagits före och under pågående projekt

Vår bedömning är att nämndens styrning av projektet varit bristfällig då projektet endast hanterats och styrts via tilldelad budget.

Även om det förekommit svårigheter att beräkna avvikelsernas omfattning och kostnader så finns det enligt förvaltningschefen inom förvaltningen en tydlig praxis utifrån nämndens reglemente och delegationsordning att ändrings- och tillägsarbeten som kan påverka tilldelad budget skall informeras till förvaltningschef och nämnd för vidare beslut.

I nämndens reglemente och delegationsordning framgår att delegerad beslutsrätt endast får nyttjas inom ramen för budgeterade medel samt att beslut fattade på delegation från SoT-nämnden skall anmälas till nämnden på nästföljande sammanträde.

Trots detta har muntliga godkännanden på tjänstemannanivå getts om tidplan, anlitande av entreprenör utifrån ramavtal för färdigställande av anläggning och

därmed godkännanden om väsentliga ändrings- och tilläggsarbeten, vilket sammantaget kommit att uppgå till belopp utöver vad delegationsordningen medger för den tjänsteman som ansvarat för projektet och lämnat dessa godkännanden. De avvikelser som uppkommit i projektet har därmed inte hanterats i enlighet med vad som kan anses följa av reglementets riktlinjer, nämndens delegationsordning och förvaltningens praxis, vilket vi inte finner tillfredsställande.

Att anlita berörda entreprenörer uteslutande byggt på ramavtal utan medföljande specificering av omfattning på uppdraget, finner vi inte tillfredsställande då detta förfarande bl. a:

- medfört att beslut om ändrings- och tilläggsarbeten har skett utan vetskap av omfattning och kostnad
- inneburit att projektets totala budget inte justerats utifrån de nya förutsättningarna och därmed har inte informationen gått vidare till förvaltningsledning och nämnd
- utgör en stor ekonomisk risk för beställaren då det inte finns någon kontroll över slutkostnaderna

Informationskanaler i organisationen för hantering av projektet

Vår bedömning är att informationen om och uppföljningen kring anläggningen av ny skytteanläggning varit bristfällig. Glädjande är dock att SoT-nämnden från och med november 2010 även följer upp pågående investeringsprojekt vid den månatliga budgetuppföljningen.

Revisionen har vid granskning uppmärksammat att i årsredovisningen för 2009 avviker central skytteanläggning mot total budget med 1,4 mnkr.

Budgetavvikelsen i årsredovisning 2009 på 1,4 mnkr har redovisats och hanterats i kompletteringsbudgeten, med förklaringen att projektets fortsätter under 2010 och totalbudget är 4 mnkr där kommunen står för 2 mnkr och 2 mnkr finansieras via bygdemedel. Någon mer detaljerad förklaring av underskottet framgår inte vare sig från förvaltning eller nämnd, vilket vi inte finner tillfredsställande.

Samtidigt kan konstateras att det aktuella projektet utöver hanteringen via den övergripande ekonomiska uppföljningen inte varit uppe i SoT- nämnden vid något annat tillfälle förrän i november 2010 då nämnden fick information om att projektet beräknas kosta 3,5 mnkr mer än budgeterat.

Granskningen visar således att ingen strukturerad och samordnad återrapportering om ändrings- och tilläggsarbete eller kostnadsutveckling/investeringsutgifter skett till vare sig förvaltningschef, service- och tekniknämnden eller kommunstyrelsen under pågående projekt.

Granskningen visar att nämnden i flera avseenden redan är medveten om flertalet av de utvecklingsområden som uppmärksammats i granskningen.

Rekommendationer och förslag

Vår granskning visar att det finns behov av en investeringspolicy som övergripande reglerar hur investeringsprojekt ska hanteras; från projektering och projektorganisation till genomförande och uppföljning av investeringsprojekt.

Mer specifikt **lämnas följande rekommendationer** för att utveckla nämndens styrning och interna kontroll av investeringsprojekt;

- att nämnden säkerställer att förvaltningen har tillräcklig kompetens och bemanning samt tillhörande rutiner i de fall projekt ska bedrivas i egen regi
- att samtliga investeringsprojekt föregås av en grundlig risk- och konsekvensanalys innan projektet påbörjas som synliggör risker och vilka eventuella konsekvenser dessa kan medföra, t.ex. involvering av ideella aktörer
- att nämnden via skriftliga projektdirektiv säkerställer att förvaltningen arbetar med dokumenterade projektrutiner med tydlig ansvarsfördelning inom projektorganisationen
- att nämnden säkerställer ansvarsfördelningen och tillhörande befogenheter mellan de olika ledningsnivåerna avseende styrning och uppföljning av pågående investeringsprojekt
- att nämnden via tydliga direktiv om återrapportering och information om pågående investeringsprojekt säkerställer att såväl förvaltningsledning som nämnd får tillräcklig information och tillhörande underlag för att fatta nödvändiga beslut

2 Inledning

2.1 Bakgrund

Anledningen till att revisionen fokuserat på projektet för anläggning av ny skytteanläggning är det stora överdrag jämfört med budget som skett i projektet och det sena stadium som ansvarig nämnd, service- och tekniknämnden, informerats om överdraget.

Den aktuella granskningen har tydligt fokus på intern kontroll. Det primära målet med intern kontroll är att säkerställa att lagar följs och att de av fullmäktige och nämnd fastställda målen uppfylls så att verksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt. Intern kontroll handlar om styrning, uppföljning och utvärdering av verksamhet och ekonomi.

En väl fungerande intern kontroll i system och rutiner är en förutsättning för att den information som ligger till grund för politiskt beslutsfattande är tillförlitlig. På samma sätt utgör den interna kontrollen i redovisning, system och rutiner en förutsättning för att löpande redovisning, årsredovisning och delårsrapporter motsvarar de krav som lag och normgivare ställer.

Nämndernas ansvar i arbetet med intern kontroll framgår av kommunallagen 6 kap 7 §: ”Nämnderna skall, var och en inom sitt område, se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. De skall också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt”.

2.2 Revisionsfråga

Granskningens ska besvara följande revisionsfråga:

- Har Service- och tekniknämnden säkerställt en ändamålsenlig styrning och tillräcklig intern kontroll för anläggning av ny skytteanläggning på Kavaheden?

För att besvara granskningens övergripande revisionsfråga kommer följande kontrollmål att vara styrande för granskningen:

- Styrdokument, riktlinjer och rutiner ger ett tillräckligt stöd avseende den interna styrningen och kontrollen av investeringsprojekt
- Organisation och ansvar avseende hantering av projektet är definierad på ett tydligt sätt

- Beslut rörande projektet har fattats i enlighet med gällande riktlinjer och rutiner och på ett behörigt sätt
- Det finns tydliga informationskanaler i organisationen såväl vad avser nya regler/rutiner som upptäckta brister i befintliga rutiner för hantering av projektet

2.3 Metod och avgränsning

I granskningen har följande dokument ingått: Minnesanteckningar från ett antal genomförda byggmöten (1,2,4 och 5), ramavtal med berörda entreprenörer, investeringsbudget 2009-2010, protokoll från SoT-nämnden, SoT-nämndens reglemente och delegationsordning, ansökan om bygdemedel, beslut i Ks om bygdemedel samt utökade bygdemedel, beslut i Ks om uppsiktsplikt, beslut i Ks om regeldokument för handläggning av projekt samt kompletteringsbudget 2009.

Intervjuer har genomförts med ordförande och vice ordförande i service- och tekniknämnden, kommunstyrelsens ordförande, förvaltningschef service och teknik, avdelningschef, enhetschef och projektledare för anläggningen av skytteanläggningen inom gata/park/fritid. Totalt har sex personer blivit intervjuade inom ramen för denna granskning.

3 Granskningsresultat

3.1 Styrdokument, riktlinjer och rutiner av investeringsprojekt

Granskningen visar att Gällivare kommun saknar en övergripande investeringspolicy och tillhörande direktiv som mer specifikt reglerar hanteringen av investeringsprojekt. Trots avsaknaden av skriftliga direktiv kring hanteringen av investeringsprojekt finns det enligt de intervjuade en väl utarbetad arbetsordning för hanteringen av projekt. Samtidigt efterfrågar de intervjuade tydligare direktiv som säkerställer samtliga moment i hanteringen av investeringsprojekt.

Kommunstyrelsen har dock i december 2010 antagit ett regeldokument som skall "säkerställa en god styrning samt tydliggöra ärendegången vid hantering av EU- och andra externt finansierade projekt". Regeldokumentet är av övergripande karaktär och vi ser det som en bra grund att vidareutveckla inom SoT-nämnden för bygg- och anläggningsprojekt.

För projektering av skytteanläggningen har SKL:s Måttbok använts som utgångspunkt. I Måttboken framgår regler, normer, mått och standard, men också färger, ljusreflektion, belysning, ljud och förråd.

I förhållande till den arbetsordning som normalt tillämpas inom service- och teknisknämndens ansvarsområde kan konstateras att projektet för anläggning av ny skytteanläggning avviker från den arbetsordningen på ett flertal punkter. Framförallt kan nämnas att:

- avsaknaden av en fullständig detaljprojektering tillsammans med en aktivitets- och tidsplan för projektet har försvårat uppföljningen
- ofullständiga underlag kring projektets ändrings- och tillägsarbeten har medfört att beslut kring anlåtande av entreprenörer saknat underlag kring omfattning och kostnad
- beställningar utifrån ramavtal har inte föregåtts av någon dokumenterad beställning, med prissättning utifrån omfattning, utan arbetena har utförts på löpande räkning enligt á-priser från ramavtalet
- dokumenterade mötesprotokoll har inte upprättats för samtliga byggmöten i projektet
- kalkyl och budgetuppföljning har inte behandlats vid något av de protokollförda byggmöten som vi tagit del av.

3.2 Organisation och ansvar avseende hantering av projektet

Inledningsvis kan konstateras att någon dokumenterad ansvarsfördelning och arbetsbeskrivning saknas mellan de aktörer som varit involverade i projektet. Via de minnesanteckningar som finns från genomförda byggmöten framgår följande funktioner i projektorganisationen för anläggningen av skytteanläggningen:

- Ombud för Gällivare kommun; verksamhetschef för Service och teknik
- Inköpschef Gällivare kommun
- Enhetschef Fritid Gällivare kommun
- Projektledare Gällivare kommun
- Projekteringssamordnare - Entreprenör
- Arkitekt - Entreprenör
- Konstruktör
- Mark - Entreprenör
- Representanter från byggprogrammet

I efterhand kan de intervjuade konstatera att avsaknaden av direktiv kring respektive funktion medförde en osäkerhet kring ansvarsfördelningen. Några av de intervjuade anser samtidigt att ett lednings-, planerings- och koordineringsansvar med automatik ligger på utsedd projektledare. Samtidigt visar intervjuerna på oklarheter mellan framförallt projektledare och projekteringssamordnarens olika roller.

Enligt de intervjuade har inte projektet föregåtts av någon ordentlig markprojektering, vilket huvudsakligen berodde på oklarheter i ansvarsfördelningen internt i kommunen och mellan kommunen och anlita entreprenör. Projektet upplevs heller inte vara färdigprojekterat vid igångsättandet, vilket anges som en av anledningarna till avsaknad av tidplan kopplad till budget.

Ytterligare en aspekt samtliga intervjuade lyfter fram som ett hinder för en fungerande projekthantering är att kommunen av framförallt ekonomiska skäl inte har möjlighet att avsätta personella resurser att jobba med projekt av den här storleken. Några av de intervjuade menar att kommunen saknar tillräcklig kompetens för att leda projekt i egen regi.

För anläggning av skyttebanan har representanter från Gällivares skytteförening samt MKJoF¹ bidragit med sina erfarenheter och synpunkter på skytteanläggningens utformning. Föreningarna har även muntligen lovat att bidra med material och visst monteringsarbete.

¹ Malmberget Koskullskulle Jakt & Fiskevårdsförening.

I den ursprungliga planeringen fanns vidare ett uttalat ansvar för Välkommaskolan att deras elever skulle komma att stå för merparten av arbetsinsatsen för anläggandet av skytteanläggningen. Enligt de intervjuade har framförallt enhetschef för fritid haft ansvaret för dialogen med föreningslivet och skolans representanter.

Enligt intervjuerna var dialogen otydlig med Välkommaskolan då det var för många involverade, d.v.s. flera klasser och årskullar som samtidigt arbetade i projektet. I framtiden borde kommunen enligt de intervjuade vara tydligare med att utse en klass eller årskull för att få en huvudman och samarbetspart från skolan.

Vi har inte i granskningen kunnat ta del av någon dokumenterad projektrutin för hur avvikelser skall hanteras. Det har i sin tur medfört otydligheter i hur, när och till vem information om ändrings- och tilläggsarbeten i projektet ska hanteras.

3.3 Beslut som tagits före och under pågående projekt

Projektet antogs av kommunfullmäktige 2008. Via investeringsbudget 2009 och 2010 framgår att kommunfullmäktige beslutat att tilldela anläggningen av ny skytteanläggning 1 mnkr för respektive år d.v.s. totalt 2 mnkr. Resterande 2 mnkr av beräknad totalkostnad för anläggningen skall finansieras via bygdemedel.

Granskningen kan inte påvisa att någon information getts eller några beslut tagits rörande skytteanläggningen i vare sig SoT-nämnden eller kommunstyrelsen under projektets gång, utöver informationen i årsredovisningen om att projektet drogs med ett underskott på 1,4 mnkr (se vidare avsnitt 3.4 nedan).

I nämndens delegationsordning framgår att delegerad beslutsrätt endast får nyttjas inom ramen för budgeterade medel samt att beslut fattade på delegation av SoT-nämnden skall anmälas till nämnden på nästföljande sammanträde.

Även om det förekommit svårigheter att beräkna avvikelsernas omfattning och kostnader så finns det enligt förvaltningschefen inom förvaltningen en tydlig praxis utifrån nämndens delegationsordning att ändrings- och tilläggsarbeten som kan påverka tilldelad budget skall informeras till förvaltningschef och nämnd för vidare beslut.

Trots detta har muntliga godkännanden på tjänstemannanivå getts om tidplan, anlåtande av entreprenör utifrån ramavtal för färdigställande av anläggning och därmed godkännanden om väsentliga ändrings- och tilläggsarbeten vilket sammantaget kommit att uppgå till belopp utöver vad delegationsordningen medger för den tjänsteman som ansvarat för projektet och lämnat dessa godkännanden.

Anlåtandet av berörda entreprenörer har uteslutande byggts på ramavtal utan medföljande specificering av omfattning på uppdraget vilket har medfört att:

- beslut om ändrings- och tilläggsarbeten har skett utan vetskap av omfattning och kostnad
- projektets totala budget inte justerats utifrån de nya förutsättningarna och därmed har inte informationen gått vidare till förvaltningsledning och nämnd
- det utgör en stor ekonomisk risk för beställaren då det inte finns någon kontroll över slutkostnaderna

Följande underlag för projektet har kunnat spåras i granskningen:

- Via framtagen investeringsbudget framgår att skytteanläggningen ska vara färdigställd innan utgången av 2010. Något beslut om en särskild tidsplan med datum för färdig anläggning har inte tagits.
- Investeringsbeslutet för anläggningen baserades på en kalkyl där totalkostnaden var beräknad till 4 mnkr. Denna kalkyl förutsatte att Välkommaskolan skulle utföra merparten av arbetet och att föreningslivet skulle bidra med en del material samt monteringsarbete.
- Ett muntligt godkännande att anlita entreprenör för att färdigställa anläggningen gavs enligt enhetschef och projektledare av avdelningschef för GVA/Fritid
- Granskningen kan inte påvisa att några ändrings- eller tilläggsarbeten dokumenterats och godkänts under projektets gång.
- Vi har granskningen inte tagit del av någon kostnadskalkyl och medföljande åtagande för färdigställandet av anläggningen. Nuvarande kostnadsberäkning anger att totalkostnaden för anläggningen kommer att landa på cirka 7,5 mnkr istället för 4 mnkr. För kommunen innebär det i sin tur en fördyring med 1,75 mnkr, totalt 3,75 mnkr, och resterande fördyring finansieras via utökad ansökan om bygdemedel på 1,75 mnkr.

3.4 Informationskanaler i organisationen för hantering av projektet

Skytteanläggningen har varit en post i investeringsbudgeten med en fastställd budget på 4 mnkr och därmed berörts vid del- och årsredovisning. Revisionen har vid granskning av årsredovisning 2009 uppmärksammat att av pågående investeringsprojekt avviker central skytteanläggning mot total budget med 1,4 mnkr. Revisionen rekommenderade då att årsredovisningen till kommande år bör kompletteras med förklaringar till de större budgetavvikelsena för pågående investeringsprojekt.

Den ovan nämnda budgetavvikelsen har redovisats och hanterats i kompletteringsbudgeten, med förklaringen att projektets fortsätter under 2010 och totalbudget är 4 mnkr där kommunen står för 2 mnkr och 2mnkr finansieras via bygdemedel. Någon mer detaljerad förklaring av underskottet framgår inte vare sig från förvaltning eller nämnd.

Utöver hanteringen via den övergripande ekonomiska uppföljningen har inte projektet varit uppe i SoT nämnden vid något annat tillfälle förrän i november 2010 då nämnden fick information om att projektet beräknas kosta 3,5 mnkr mer än budgeterat. Nämnas i sammanhanget ska att enligt förvaltningschefen finns sedan november 2010 pågående investeringsprojekt med vid den måntliga budgetuppföljningen.

Granskningen visar således att ingen strukturerad och samordnad återrapportering om ändrings- och tillägsarbeten, kostnadsutveckling/investeringsutgifter skett till vare sig SoT-förvaltningens ledning eller service- och tekniknämnden under pågående projekt.

Via de minnesanteckningar som finns upprättade från genomförda byggmöten framgår avseende ekonomisk avstämning att särskilt möte planeras och att kallelse skickas ut separat. Enligt de intervjuade har några sådana protokollförda ekonomiska uppföljningsmöten aldrig ägt rum.

I efterhand kan de intervjuade konstatera att både förvaltningsledning och nämnd borde ha informerats om projektet vid ett flertal tillfällen under projektets gång. Väsentliga händelser som borde ha återrapporterats är enligt de intervjuade följande;

- Att projektet inte föregåtts av någon ordentlig detaljprojektering med konsekvensen att projektet inte upprättat någon tidplan kopplad till budget och därmed har inte ändrings- och tillägsarbeten enkelt kunnat urskiljas från arbete som ingår

- Att Välkommaskolans elever i juni 2010 färdigställt cirka 20 procent av byggnationerna för anläggningen och att skolan inte kommer att kunna utföra resterande arbete vid skytteanläggningen
- Att entreprenör anlitas på löpande räkning för att utföra markarbeten under hösten 2009 samt anläggningsarbeten över sommaren 2010

Enligt de intervjuade kvarstår en del arbete vid skytteanläggningen och enligt nuvarande tidsplan ska invigningen av anläggningen ske i mitten av juni 2011.

2011-02-11

Anna Henriksson, Projektledare

Hans Forsström, Uppdragsledare