



För kännedom

Fullmäktiges presidium
Partiernas gruppledare
Kiruna Bostäder AB

Kommunstyrelsen

Revisionsgranskning – hantering av investeringsprojekt

Vi har i egenskap av förtroendevalda revisorer i Kiruna kommun genomfört en granskning avseende kommunstyrelsens hantering av investeringsprojekt. I granskningen har vi biträtt av sakkunniga från PwC.

Vår **sammanfattande bedömning** är att kommunstyrelsen hanterar investeringsprojekt på ett i huvudsak ändamålsenligt sätt samt att den interna kontrollen inom området i huvudsak är tillräcklig även om viss förbättringspotential finns. Vår bedömning baseras på följande iakttagelser:

- Det finns tillfredställande riktlinjer och rutiner för genomförande av investeringsprojekt och dessa är även kända i verksamheten. Dock är dessa riktlinjer och rutiner ("*Fastställd Byggprocess*") inte formellt fastställda.
- Generellt sätt tillämpas dessa regler och riktlinjer i större investeringsprojekt och även i de stickprov över enskilda projekt som varit genomförts i granskningen.
- Det sker tillräcklig uppföljning under tiden för ett projekts genomförande. Dokumentationen av byggmöten m m har exempelvis varit omfattande och utförlig i Raketskoleprojektet, vilket har ingått i vårt stickprov.
- Ekonomiska analysen under uppföljningen av investeringsprojekt är tillräcklig. Uppföljning och utvärdering av om enskilda investeringar verksamhetsmässigt motsvarar de förväntningar och mål som funnits är däremot ett förbättringsområde.
- Budgetering och redovisning av investeringsprojekt fungerar delvis tillfredställande och ändamålsenligt, dock finns en tydlig förbättringspotential inom detta område.
- Överföringen av investeringsmedel mellan åren fungerar beslutsmässigt tillfredställande. Det bör dock gå att utveckla budgeteringsprocessen enligt vår rekommendation nedan.



Beaktat detta rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Initiera att dokumentet Fastställd Byggprocess, efter vissa kompletteringar, antas på politisk nivå i syfte att stärka dess tillämpning och dokumentets förutsättningar att vara ett fungerande och levande styrdokument över tid.
- Komplettera byggprocessen med riktlinjer för uppföljning och utvärdering av om en enskild investering verksamhetsmässigt motsvarar de förväntningar och mål som föranlett investeringen. Vidare att i byggprocessen göra en hänvisning till den rutin som finns för anläggningsredovisning enligt punkten nedan.
- Se över budgeteringsprocessen avseende investeringsprojekt så att en mer realistisk investeringstakt uppnås liksom en bättre överensstämmelse mellan under ett år budgeterade och förbrukade medel.
- Utveckla och effektivisera tillämpningen av anläggningsredovisningen i det (nya) ekonomisystemet. Det är i sammanhanget viktigt att säkerställa åtkomst till äldre registeruppgifter och fakturakopior som ligger i det tidigare ekonomisystemet.
- Se över rutinen för idrifttagning av investeringar så att investeringar löpande under året förs in i anläggningsregistret och vid behov dessutom kan delaktiveras. Det är också viktigt att gå igenom hela denna process så att ledtiderna hålls korta.

I övrigt hänvisar vi till de iakttagelser som redovisas i bifogad revisionsrapport.

För Kiruna kommuns revisorer

Roger Aitomäki, ordförande

Sören Sidér

Bilaga: Revisionsrapport "Hantering av investeringsprojekt", PwC december 2015.

Revisionsrapport

Hantering av investeringsprojekt Kiruna kommun

Hans Fortström
Cert. kommunal revisor

Conny Erkheikki
Aukt. Revisor

Jonas Wallin
Revisionskonsult
maj 2015

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattande revisionell bedömning och förslag	1
1.1.	Sammanfattande bedömning	1
1.2.	Rekommendationer	2
2.	Inledning	3
2.1.	Revisionsfråga och kontrollmål.....	3
2.2.	Revisionskriterier	3
2.3.	Metod, material och avgränsningar	4
3.	Resultat.....	5
3.1.	Riktlinjer och rutiner.....	5
3.1.1.	Fastställd byggprocess	5
3.1.2.	Utredningsfas	5
3.1.3.	Genomförandefasen.....	6
3.1.4.	Bedömning.....	7
3.2.	Är riktlinjer och rutiner dokumenterade och kända i verksamheten?	7
3.2.1.	Bedömning.....	8
3.3.	Tillämpning av riktlinjer och rutiner	8
3.3.1.	Raketskolan	10
3.3.2.	Bedömning.....	11
3.4.	Uppföljning under genomförandet	11
3.4.1.	Raketskolan	12
3.4.2.	Bedömning.....	12
3.5.	Uppföljning/analys efter projektavslut.....	13
3.5.1.	Bedömning:	13
3.6.	Budgetering och redovisning av investeringsprojekt.....	13
3.6.1.	Bedömning:	14
3.7.	Hantering av investeringsmedel	15
3.7.1.	Bedömning.....	15

December 2015



Hans Forsström

Projektledare

Andreas Jönsson

Uppdragsledare

1. **Sammanfattande revisionell bedömning och förslag**

På uppdrag av revisorerna i Kiruna kommun har PwC genomfört en granskning av hanteringen av investeringsprojekt. Uppdraget har omfattat att granska om kommunstyrelsen hanterar investeringsprojekt på ett ändamålsenligt sätt samt om den interna kontrollen är tillräcklig inom området.

1.1. **Sammanfattande bedömning**

Vår sammanfattande bedömning att Ks hanterar investeringsprojekt på ett i huvudsak ändamålsenligt sätt samt att den interna kontrollen inom området i huvudsak är tillräcklig även om en viss förbättringspotential finns.

Den sammanfattande bedömningen baseras på följande bedömningar kopplade till granskningens kontrollmål:

- Finns tillfredsställande riktlinjer och rutiner fastställda för genomförande av investeringsprojekt (t ex avseende planering/projektering, förkalkyler, beslut, löpande kontroll/uppföljning, utvärdering/efterkalkyler)?

Vår bedömning är att rutiner och riktlinjer till övervägande del är tillfredsställande men vi noterar att reglerna och rutinerna i form av dokumentet benämnt *Fastställd byggprocess* vid granskningstillfället inte var fastställda.

- Är riktlinjer och rutiner dokumenterade och kända i verksamheten?

Vår bedömning är att riktlinjer och rutiner är dokumenterade och kända i verksamheten.

- Tillämpas riktlinjer och rutiner i investeringsprojekt?

Vår bedömning är att regler och riktlinjer generellt sett tillämpas i större investeringsprojekt på det sätt som beskrivs i den Fastställda Byggprocessen, och även i det stickprov vi genomfört som omfattar Raketskolan.

- Sker tillräcklig uppföljning av investeringsprojekt under tiden för projektets genomförande?

Vår bedömning är att det överlag sker tillräcklig löpande uppföljning under tiden för ett projekts genomförande. Vi noterar också som positivt att dokumentation av byggmöten m m varit omfattande i Raketskoleprojektet. Av dokumentationen framgår att den löpande uppföljningen av detta projekt varit utförlig.

- Sker tillräcklig uppföljning/analys av investeringsprojekt efter projektets avslut?

Den ekonomiska analysen och uppföljningen av investeringsprojekten bedömer vi som tillräcklig. När det gäller uppföljning och utvärdering av om en enskild investering verksamhetsmässigt motsvarar de förväntningar och mål som funnits bedömer vi att detta är ett förbättringsområde.

- Sker en ändamålsenlig budgetering och redovisning av investeringsprojekt?

Sammanfattningsvis anser vi att budgetering och redovisning av investeringsprojekt delvis fungerar tillfredsställande och ändamålsenligt, men att det finns en tydlig förbättringspotential inom detta område.

- Hur hanteras överföring av investeringsmedel mellan åren?

Vi bedömer att överföring av investeringsmedel mellan åren beslutsmässigt fungerar tillfredsställande. Vi noterar samtidigt de höga belopp som förts över mellan åren och bedömer att det bör gå att utveckla budgeteringsprocessen så att en mer realistisk investeringstakt uppnås liksom bättre överensstämmelse mellan budgeterade och förbrukade medel.

1.2. Rekommendationer

Baserat på de iakttagelser och bedömningar som gjorts i denna granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Initiera att dokumentet *Fastställd byggprocess*, efter vissa kompletteringar, formellt antas på politisk nivå. En formalisering av Byggprocessen skulle bidra till att stärka dess tillämpning och inte minst dokumentets förutsättningar att vara ett fungerande och levande styrdokument.
- Se över budgeteringsprocessen avseende investeringsprojekt så att en mer realistisk investeringstakt uppnås liksom en bättre överensstämmelse mellan under ett år budgeterade och förbrukade medel.
- Komplettera byggprocessen med riktlinjer för uppföljning och utvärdering av om en enskild investering verksamhetsmässigt motsvarar de förväntningar och mål som föranlett investeringen. Vidare att i denna process göra en hänvisning till den rutin som finns för anläggningsredovisning enligt punkten nedan.
- Utveckla och effektivisera tillämpningen av anläggningsredovisningen i (det nya) ekonomisystemet. Det är i sammanhanget viktigt att säkerställa åtkomst till äldre registeruppgifter och fakturakopior som ligger i det tidigare ekonomisystemet.
- Se över rutinen för idrifttagning av investeringar så att investeringar löpande under året förs in i anläggningsregistret och vid behov dessutom kan delaktiveras. Det är också viktigt att gå igenom hela denna process så att ledtiderna hålls korta.

2. Inledning

Stadsomvandlingsprocessens fortskridande i Kiruna kommun innebär bl a att organisationen, från att huvudsakligen arbetat förvaltande, nu måste arbeta med samhällsutveckling där produktion och expansion står i fokus. Kommunen kommer därmed under kommande år stå inför omfattande investeringsverksamhet när byggandet av bl a lokaler och andra anläggningar ska upphandlas och genomföras.

Viktigt är att kommunen har tillfredsställande riktlinjer och rutiner, en ändamålsenlig tillämpning av dessa samt en tillräcklig uppföljning av sina investeringsprojekt. Detta för att säkerställa en kvalitativ investeringsverksamhet och en god hushållning av kommunens investeringsresurser. Risk finns annars för onödiga fördyringar av projekt och därmed i förlängningen ökade kostnader för kommunmedlemmarna.

2.1. Revisionsfråga och kontrollmål

Syftet med granskningen är att besvara följande revisionsfråga: Säkerställer kommunstyrelsen, Ks, att större investeringsprojekt hanteras på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll?

I besvarandet av ovanstående revisionsfråga har följande kontrollmål varit styrande:

- Finns tillfredsställande riktlinjer och rutiner fastställda för genomförande av investeringsprojekt (t ex avseende planering/projektering, förkalkyler, beslut, löpande kontroll/uppföljning, utvärdering/efterkalkyler)?
- Är riktlinjer och rutiner dokumenterade och kända i verksamheten?
- Tillämpas riktlinjer och rutiner i investeringsprojekt?
- Sker tillräcklig uppföljning av investeringsprojekt under tiden för projektets genomförande?
- Sker tillräcklig uppföljning/analys av investeringsprojekt efter projektets avslut?
- Sker en ändamålsenlig budgetering och redovisning av investeringsprojekt?
- Hur hanteras överföring av investeringsmedel mellan åren?

2.2. Revisionskriterier

- Kommunallagens regler om God ekonomisk hushållning
- Av fullmäktige fastställda mål, policies och riktlinjer på området
- Redovisningsregelverk avseende investeringar
- Av sakkunnig uppsatta kriterier för god intern kontroll

2.3. Metod, material och avgränsningar

Granskningen avgränsades till att omfatta analyser av riktlinjer och rutiner på övergripande nivå, att analysera hanteringen av ett enskilt större investeringsprojekt; Raketskolan, samt att översiktligt granska budgetering och redovisning för tre avslutade investeringsprojekt; Raketskolan, Mysinge äldreboende samt ombyggnad simhall.

Metoderna i granskningen har varit dokumentgranskning samt intervjuer.

Dokumentgranskningen har omfattat, *Fastställd Byggprocess*, protokoll från Kf och Ks, del- och årsrapport, utdrag ur anläggningsregistret, blankett för avslut, kontroll av fakturor mot anläggningsregistret, rapporter ur ekonomisystemet Agresso samt annan förekommande dokumentation.

Intervjuer har genomförts med biträdande kommunchef, ekonomichef, enhetschef redovisning, ekonom på kommunen, kommunens beställarombud gentemot KBAB, 3 st projektledare på Kiruna Bostäder AB (KBAB), kultur- och utbildningsnämndens ordförande, kultur- och utbildningschefen samt den rektor som var verksamhetsansvarig vid tiden för projektet Raketskolan .

3. Resultat

Resultatet från intervjuerna presenteras nedan under respektive kontrollmål. Iakttagelserna från intervjuerna avseende projektet Raketskolan presenteras främst under avsnittet tillämpning. Iakttagelserna från Raketskolan ligger även till grund för den totala bedömningen av de enskilda kontrollmålen.

3.1. Riktlinjer och rutiner

Av intervjuerna framgår att kommunen inte har haft riktlinjer och rutiner avseende arbetet med investeringsprojekt dokumenterade sedan tidigare. Kommunen har dock nyligt tagit fram ett dokument, *Fastställd Byggprocess*, där det framgår hur arbetet med investeringsprojekt ska bedrivas. Noteras ska att dokumentet vid granskningstillfället ännu inte är antagen på politisk nivå. Syftet med att dokumentera byggprocessen är enligt dokumentet att processbeskrivningen ska:

- ✓ Tydliggöra byggprocessens olika faser
- ✓ Organisation och ansvar
- ✓ Beslutsgång

Enligt intervju sammanfattas syftet som att tydliggöra och samtidigt göra processen känd som ett styrande dokument i organisationen.

Nedan redogörs för processen enligt *Fastställd Byggprocess*.

3.1.1. Fastställd byggprocess

Enligt det material vi tagit del av består *Fastställd Byggprocess* av två huvudfaser - utredningsfas samt genomförandefas. Faserna är i sin tur indelade i olika steg. Utredningsfasen består av tre olika steg – idéfas, behovsanalys och förstudie. Genomförandefasen består även den av tre olika steg – projektering, anbud samt byggfas.

3.1.2. Utredningsfas

Syftet med utredningsfasen är att arbeta fram underlag som ska ligga till grund för beslut om direktiv för vidare utredning. Initialt framgår att det är kommunledningen, nämndspresidier samt VD/förvaltningschef som samordnar och kartlägger frågor rörande bl a ambitionsnivå, samordningsmöjligheter med befintlig verksamhet, innehåll, funktioner och placering av en eventuell byggnad/verksamhet.

Det är kommunledningen som ger direktiv för utredning. Beslut om projektstart och utredningsmedel är beroende av om projektet faller inom stadsomvandlingens område eller inte. I de fall projektet handlar om stadsomvandlingen samt att projektet inte hamnar utanför den budget som finns avsatt för stadsomvandlingen, och/eller att utredningsmedlen håller sig inom den ram som kommunkontoret fått tilldelad av Kf avseende utredning, är det kommunchefen som fattar beslut om projektstart och tilldelning av utredningsmedel.

I de fall utredningsmedel hamnar utanför den av Kf tilldelade ramen för utredningsmedel och äskande av ytterligare medel är aktuellt är det Kf som beslutar om projektstart samt tilldelning av ytterligare medel.

I steget behovsanalys organiseras olika grupper och funktioner för att ta fram underlag för verksamhetens behov genom analys av nuvarande verksamhet och dess framtida behov. Organisationen består dels av politiken som ger inriktning/direktiv. Det tillsätts även en styrgrupp med representanter från verksamheten och kommunkontoret/stadsbyggnadsförvaltningen. Styrgruppens uppgift är att förmedla politikens inriktning/direktiv till processledaren men även att arbeta mot referensgrupper bestående av personalorganisationer och övriga intressenter i det aktuella projektet.

Behov för verksamheten sammanställs till ett underlag som ligger till grund för beslut om direktiv för vidare utredning. Hänsyn tas till funktion, kvalitet, volym samt samordningsmöjligheter. Utifrån underlaget görs även en grov bedömning av kostnaderna för projektet. Kommunledningen fattar beslut om det finns tillräckliga behov för att gå vidare till nästa steg.

Nästa steg i utredningsfasen är förstudie. Detta steg syftar till att pröva olika lösningar och utformningar för att se vad som blir bäst för helheten. En viktig del i förstudien är att samråda med dem som berörs av projektet. Processledaren och ansvarig nämnd har samordningsansvaret under förstudien. Vidare arbetar processledaren med att leda arbetsgrupper i syfte att inhämta underlag från verksamheten i form av detaljstudier. Arbetsgrupperna består av representanter från verksamheten.

Direktiven för förstudien beslutas politiskt. Det tillsätts en styrgrupp bestående av KBAB, representanter från verksamheten och kommunkontoret/stadsbyggnadsförvaltningen. Arbetsgrupper tillsätts för detaljstudier. Arbetet med detaljstudierna leds av processledaren som rapporterar till styrgruppen. Arkitekt upphandlas för att ta fram skissförslag i de fall det blir en utförandeentreprenad. Under förstudien sker kontinuerlig kontakt med plan- och bygglovskontoret rörande detaljplan och bygglov. En preliminär budget och bedömning av hyreskostnader tas fram.

Det hålls även ett avstämningsmöte där Ks presidium, nämndspresidium, förvaltningsledning (i förekommande fall bolagsledning), kommunkontoret, projektledare/processledare (föredragande) finns med. Bedömning görs om projektet håller sig inom ramen för direktiven, tidplaner, kostnader och övriga avstämningspunkter samt startbesked eller om vidare utredning behövs. Det är nämnden som fattar beslut om godkännande av förstudien. Vidare beslut om investeringsmedel fattas av Ks. Om Kf beviljar investeringsmedel tillsätts en organisation för projektering.

3.1.3. Genomförandefasen

Organisationen för projektering består av styrgrupp samt projekteringsgrupp. Styrgruppen består av KBAB, representanter från verksamheten och kommunkontoret/stadsbyggnadsförvaltningen. I projektgruppen sitter huvudprojektledaren, processledaren, arkitekten, driftschefen KBAB, projektchefen

KBAB, projektledare teknikområden KBAB, beställarombud, IT-avdelning, projekteringsledare, projekterande konsulter m fl.

Upphandlingens genomförande ansvarar KBAB:s projektchef, installations-samordnaren samt huvudprojektledaren för.

Innan detaljprojekteringen kan inledas ska arbetsgruppernas arbete vara slutfört samt att planlösning ska vara fastställd. Projekteringsmöten ska vidare hållas kontinuerligt. Det ska även upprättas en projekteringstidplan. I steget projektering upprättas förfrågningsunderlaget. En ny preliminär budget tas fram för byggprojektet. Budget för framtida driftskostnader och ev. hyreskostnader för projektet tas fram. Vid totalentreprenad upprättas en programhandling av projekteringsgruppen. Granskning av handlingar utförs av styrgrupp och projekteringsgrupp innan förfrågan går ut. I detta skede ska även bygglov lämnas in. Om större avvikelse mot budgeterade medel (investeringskostnad, driftskostnad, hyreskostnad) förekommer ska samråd ske med kommunledningen och eventuellt nytt investeringsbeslut fattas.

Efter att alla handlingar granskats av styrgrupp och projekteringsgrupp och efter eventuella justeringar görs en bedömning av anbudstid. Hur lång anbudstiden ska vara avgörs utifrån upphandlingens komplexitet, storlek samt bedömd kostnad. Anbud öppnas av KBAB:s projektchef, huvudprojektledare, inköpschefen och beställarombuden.

3.1.4. Bedömning

Vår bedömning är att rutiner och riktlinjer till övervägande del är tillfredställande även om reglerna och rutinerna inte är fastställda på politisk nivå (Ks eller Ks).

Vi bedömer att rutinerna avseende de olika faserna i byggprojekten är tillräckliga.

3.2. Är riktlinjer och rutiner dokumenterade och kända i verksamheten?

Av intervjuerna framgår att byggprocessen varit ett vedertaget sätt att arbeta på avseende investeringsprojekt redan innan dokumenteringen av *Fastställd Byggprocess* gjordes. De intervjuade i granskningen redogör också samtliga för att de känner till processen. Dock framgår av intervjuerna att den *Fastställda Byggprocessen* inte är formaliserad, alltså att den som nämnts ovan ej är antagen av Ks eller Kf.

Vår iakttagelse är att framtagandet av byggprocessen har utgått ifrån kommunens nuvarande organisation och tillgång på egen respektive nyttjande av extern kompetens. Exempelvis har byggprocessen tagits fram i samråd med de som idag arbetar med projekten, vilket i allra högsta grad har bidragit till att rutinerna på området är kända i verksamheten.

3.2.1. *Bedömning*

Vår bedömning är att riktlinjer och rutiner är dokumenterade och kända i verksamheten.

Dock är vår bedömning att en formalisering av *Byggprocessen* ytterligare skulle bidra till att stärka dess tillämpning och inte minst att dokumentets förutsättningar att vara ett fungerande styrdokument över tid skulle öka.

3.3. *Tillämpning av riktlinjer och rutiner*

De intervjuade ger en gemensam bild av att det arbete som bedrivs avseende investeringsprojekt går till på det sätt som framgår av *Fastställd Byggprocess*. Vidare framgår att arbetet med investeringsprojekt och hur detta bedrivs också är beroende av projektens storlek och volym. Enligt intervjuerna följer de större investeringsprojekten i större utsträckning byggprocessen än vad de mindre projekten gör – en anpassning sker sålunda utifrån såväl storlek som komplexitet på respektive projekt. De investeringsprojekt som varit föremål för stickprov i denna granskning klassas som större och mer komplexa projekt.

Ytterligare en faktor som är avgörande för hur processen praktiskt bedrivs är om projektet handlar om total- eller generalentreprenad. Totalentreprenad innebär att kommunen överlämnar till entreprenören att utföra projekteringen (framtagande av handlingar såsom ritningar, olika beskrivningar m.m.). Generalentreprenaden innebär att kommunen står för projekteringen och upphandlar själva utförandet.

Av intervjuerna framgår att förstudiesteget av utredningsfasen blir mer omfattande i de fall investeringsprojektet handlar om generalentreprenad än i de fall en totalentreprenad är aktuellt.

Kommunens beställarombud är med i alla de olika faserna/stegen. Genom delegation fungerar beställarombudet som beställare och byggherre i de investeringsprojekt som kommunen beslutat om. KBAB:s projektavdelning fungerar som konsulter i de projekt där Kiruna kommun är byggherrar, enligt kommunens beställarombud. Beroende på om projektet är upphandlat som totalentreprenad eller generalentreprenad skiljer sig ansvarsfördelningen. Vid generalentreprenad har kommunens beställarombud ansvar för hanteringen och kommunikationen gällande styrgrupp och/eller byggmöten samt byggherreansvaret. I de fall det handlar om totalentreprenad sköter KBAB:s projektavdelning hanteringen av styrgrupper och/eller byggmöten, samt viss del av byggherreansvaret. Dock går det inte att helt delegera byggherreansvaret till KBAB:s projektavdelning, enligt kommunens beställarombud. Skillnaden i totalentreprenader och generalentreprenader (eller andra entreprenadvarianter) gäller organiseringen av ansvaret; att det s k BAS-ansvaret enligt arbetsmiljöverket inte går att "sälja bort" som det gör i en totalentreprenad.

Oavsett om det är en totalentreprenad eller annan entreprenad så är beställarombudet ansvarig över löpande byggfrågor och beslut. KBAB är i alla typer av entreprenader konsulter då de hanterar byggnationerna åt Kiruna Kommun. KBAB sköter om upphandling, projektledning samt kontroll av byggnationer på

uppdrag av Kiruna kommun. Kommunikation sker kontinuerligt mellan KBAB och beställarombudet under hela projekttiden/-processen.

Vår iakttagelse är att tillämpningen i byggprocessen bedrivs på det sätt som beskrivs i *Fastställd Byggprocess*. Vissa avvikelser har vi noterat, men dessa är av mindre karaktär. Antingen förenklas processen vid mindre projekt eller så kan man vid behov gå längre än vad byggprocessen anger. Som exempel kan nämnas avstämningsmöten efter behovsanalysen och förstudien där det av *Fastställd byggprocess* framgår att det ska ske möte efter det avslutade steget där kommunledning, nämndspresidium, förvaltningsledning, kommunkontoret samt process/projektledare är med. Enligt intervju förekommer inte möten precis på det sätt som beskrivs i den *Fastställd byggprocess*, istället sker kontinuerlig avstämning mellan projektet och ut mot den verksamhet som berörs.

Efter behovsanalysen och förstudien är det dags för projekteringsfasen. Enligt den fastställda byggprocessen ska en projekteringsorganisation tillsättas, vilket också intervjuerna bekräftar sker. Själva projekteringen sköts av projektledare från KBAB efter beställning från beställarombudet. Beställningen från beställarombudet sker alltid skriftligt genom särskilt framtagen blankett. Av beställningsblanketten framgår uppdragets omfattning, budget, vilka individer som har de olika rollerna i projektet (exempelvis projektledare, verksamhetschef etc), tidsplan samt underlag för beslut (exempelvis beslut i Ks). Utöver beställningen från beställarombudet framgår att beställningarna även hamnar i ett IT-system.

Det är KBAB och dess projektpersonal som sköter upphandlingen, vilket även framgår av den fastställda byggprocessen. Värderingen av besluten sköts av projektpersonal från KBAB. I de fall anbudena ligger utanför den tilldelade budgeten sker en dialog med kommunens beställarombud som i sin tur tar dialog med kommunledningen. I de fall avvikelserna är större kan ett nytt investeringsbeslut krävas och detta fattas i de fallen av Ks, enligt intervjuer.

Vidare framgår av intervjuerna att den del av byggen som kan kallas genomförandefasen (byggfasen) bedrivs på det sätt som framgår av *Fastställd Byggprocess*, det vill säga att det tillsätts en byggleddning där en certifierad kontrollansvarig utses. Så långt det är möjligt är huvudprojektledaren även kontrollansvarig. Kontrollansvaret omfattar bl a att genomföra ekonomiska kontroller i form av konteringar av fakturor. Fakturorna som kommer för kontering anses generellt vara tillräckligt specificerade för att kunna avgöra vad de avser.

Enligt intervjuerna genomförs en ekonomisk sammanställning efter projektets avslut. Projektkontot avslutas muntligt av beställarombudet efter att slutbesiktning och reglering är klar. Det skapas ett nytt konto, så kallat garantiavsättningskonto, för garantiärenden. Kommunstyrelsen får del av rapport efter projektavslutet, enligt intervju.

3.3.1. *Raketskolan*

Projektet har upphandlats på generalentreprenad, alltså att projektet (kommunen) ansvarar för själva projekteringen och upphandlar utförandet. Beställare för projektet var dåvarande barn- och utbildningsnämnden.

Det framgår av de intervjuade att projektet i allt väsentligt har bedrivits på det sätt som framgår av *Fastställd Byggprocess*. Vidare framgår av intervjuerna att det genomförts en behovsanalys som lett till en beställning av projektering av projektet av kommunens beställarombud. Utöver projektorganisationen i form av projektledning har även projektet omfattat en organisation för den inre processen, vilken haft som syfte att förena byggnadens förutsättningar med hur verksamheten var tänkt att bedrivas. Ansvarig för den inre organisationen var den dåvarande rektorn.

Av intervju framgår att projektledningen överlämnade vissa bitar till den inre organisationen som, enligt intervju, skulle handhas av projektledningen. Enligt intervju handlar det bland annat om problem som uppstått kopplat till fukt i väggar, liksom kommunikation med myndigheter med anledning av de uppkomna problemen.

Dock framgår av andra intervjuer att KBAB:s personal under den tvååriga garantitiden har haft ansvar och sett till att frågor avhjälpes. Vår iakttagelse utifrån intervjuerna är att det framgår olika uppfattningarna avseende vilket ansvar och i vilken omfattning som KBAB:s personal skötte ärenden kopplat till projektet efter dess avslut.

En erfarenhet av projektet Raketskolan som kommer fram i intervjuerna är att styrgruppsmöten efter projektavslut är nödvändiga för att kunna hantera eventuella ärenden som uppkommer efter projektets avslut. Vidare lyfter de intervjuade fram att det är viktigt att den som är verksamhetsansvarig kommer med tidigt i projektet i syfte att i ett tidigt stadium få med behov och förväntningar i projektet.

Politiken (nämnd/Ks) har inte funnits representerade i styrgrupper under projektet. Av intervjuerna framgår att det förts diskussioner om politiken ska finnas representerade i styrgrupper i framtida projekt.

Under intervjuerna lyfts åsikter om att bygget i vissa moment inte har bedrivits korrekt från entreprenörens sida, som exempel lyfts isolering som inte väderskyddades. Dock framgår under intervju med huvudprojektledaren att detta berodde på att upphandlingen inte hade omfattat att väderskydda isoleringen, vilket medförde att det inte fanns någon skyldighet för entreprenören att utföra ett sådant moment. Vår iakttagelse med anledning av upphandlingen kontra hur arbetet ska utföras är att det ställs höga krav på hur upphandlingen utformas.

3.3.2. Bedömning

Vår bedömning är att regler och riktlinjer generellt sett tillämpas i större investeringsprojekt på det sätt som beskrivs i den *Fastställda Byggprocessen*, och även i det stickprov vi genomfört som omfattar Raketskolan.

Vi noterar vidare att det förekommer avvikelser, men vi bedömer att dessa avvikelser inte är stora eller väsentliga utan mer av karaktären anpassning till storlek och komplexitet i enskilda projekt.

3.4. Uppföljning under genomförandet

Att löpande genomföra kontroller under ett projekt mot avtal, leveranstider, kostnader, direktiv m.m. ger förutsättningar för att i tid kunna fatta nödvändiga korrigerande beslut under ett projekts genomförande, men också att få en bild av hur arbetet fortlöper. Att ha ändamålsenliga processer för uppföljning kan vara avgörande för att få information i tillräckligt god tid. En återkommande del i byggprojekt är så kallade ÄTA-arbeten¹ och dessa behöver hanteras under projektets genomförande.

Uppföljningen under projektets genomförande sker inom ramen för flera processer. Dels genomförs byggmöten där projektledaren är sammankallande och protokollför det som kommer fram under mötet. Under projektets genomförande hålls även styrgruppsmöten där det sker en löpande uppföljning av ekonomin. ÄTA-arbeten sammanställs månadsvis och delges styrgruppen.

Av intervju framgår att ekonomin följs upp under projektets genomförande. Det finns en tidsbunden betalningsplan med entreprenören. Betalningsplanen innebär att en likviditetskurva bestäms på förhand och ger entreprenören möjlighet att fakturera utifrån den på förhand bestämda kurvan. Själva likviditetskurvan är kontraktbunden, men utgår också från prestation, vilket medför att entreprenören inte kan få betalt utan att arbetet är utfört oavsett hur betalningsplanen ser ut.

Det framgår av intervju att ÄTA-arbeten hanteras löpande och separat. Enligt kommunens beställarombud är det beställarombudet som genom delegation har den formella beslutanderätten avseende ÄTA-arbeten. Projektledaren har möjlighet att ta beslut om vissa summor. Vidare framgår av kommunens beställarombud att ambitionen är att hanteringarna av ÄTA-arbeten ska ske i styrgruppen. I de fall där beslut behöver fattas med kort varsel är det kommunens beställarombud som fattar beslutet. Det sker en ekonomisk uppföljning utifrån ÄTA-ärenden. Så länge ÄTA-arbeten ligger inom budgeten, vilken normalt omfattar 5-7 % för ÄTA-arbeten och oförutsett, fattas besluten av projektet. När kostnaderna för ÄTA-arbeten överstiger den budgeterade kostnaden sker en återkoppling till politiken. Återkopplingen sker genom att kommunkansliet får en sammanställning som sedan kommunkansliet delger Ks, enligt kommunens beställarombud.

Under genomförandet sker rapportering till styrguppen var fjärde vecka.

¹ ÄTA – Ändring, Tillägg, Avgående. ÄTA är en förkortning av arbeten som inte finns med vid projektstarten. En ÄTA handlar om en förändring som sker under arbetets gång vad gäller ett jobb.

Projektledaren rapporterar till styrgruppen. Vid akut beslut är det kommunens beställarombud som sköter kontakten mot verksamheten och/eller politiken.

3.4.1. Raketskolan

Av intervjuerna framgår att den löpande uppföljningen under Raketskolans genomförande bland annat har bedrivits inom formerna för byggmöten, styrgruppsmöten samt i olika grupper för specifika ändamål, så som pedagogik och vaktmästargrupper.

Av intervju framgår att det har förekommit många möten vilket har medfört svårigheter till deltagande från verksamhets håll. Det har även lämnats månatliga rapporter till dåvarande barn- och utbildningsnämnden om projektet.

Avseende hanteringen av ÄTA-arbeten framgår av intervjuerna att det fanns fokus på att ha kontroll på kostnaderna angående dessa under projektet gång. Som exempel nämns diskussioner utifrån 200 uppkomna ÄTA-arbeten där huvudprojektledaren haft det utpekade ansvaret och i dialog med entreprenören lyckats få ned ÄTA-arbetena till hälften. Huvudprojektledaren upplever att det har funnits en god kontroll över ÄTA-kostnader, vilket även bekräftas av de andra intervjuerna.

Vad gäller de förseningar som uppstod i projektet och de fuktproblem i byggnaden som senare uppmärksammades har i granskningen inte framkommit något som tyder på att dessa förhållanden orsakats av otillräcklig projektering eller projektstyrning från kommunens sida. Förseningarna hänförs till att entreprenören visat sig inte ha haft tillräcklig kapacitet för ett genomförande enligt tidplanen något som kommunen också fått ekonomisk kompensation för. En kompensation som i stora drag täckt de tillkommande kostnaderna för att åtgärda fuktproblemen.

Orsakerna till de senare uppges hänga samman främst med brister i den befintliga delen av Raketskolan och endast i begränsad omfattning ha varit kopplade till den nybyggda delen. Vissa synpunkter har dock framförts vid intervjuerna om att det byggtekniska utförandet i någon mån kan ha påverkat omfattningen på fuktproblemen. Det finns dock ingen dokumentation eller annat som konkret styrker att så varit fallet.

3.4.2. Bedömning

Vår bedömning är att det överlag sker tillräcklig löpande uppföljning under tiden för ett projekts genomförande. Vi noterar också som positivt att dokumentation av byggmöten m m varit omfattande i Raketskoleprojektet. Av dokumentationen framgår att den löpande uppföljningen av projektet varit utförlig.

3.5. Uppföljning/analys efter projektavslut

Uppföljningen av investeringsprojekt sker inom ramen för flera olika processer inom kommunen. Dels sker uppföljning efter projektavslut avseende kostnad, drift och avvikelser, enligt intervju. Av delårsrapporten framgår att kommunens totala kostnader för investeringar följs upp samt att de större projekten som bedrivits i kommunen redogörs för i delårsrapporten. En gång per år genomförs bokslut av investeringar och i samband med detta framgår eventuella budgetöverföringar till nästa år.

Vid beslut om ett investeringsprojekt ska budget, IV-nr (Investeringsnummer) samt syftet med projektet framgå. Driftskalkyl tas fram av KBAB:s och ska visa driftskostnaderna för det avslutade projektet.

Huvudprojektledaren genomför en ekonomisk sammanställning och avslutar muntligen objektet efter att slutbesiktning och reglering är klar. I samband med objektets avslutande startas ett garantiavsättningskonto som används under garantitiden. Huvudprojektledaren delger Ks den ekonomiska sammanställningen i form av en rapport som presenteras för Ks.

Avslut av investeringsprojekt sker alltid skriftligen genom framtagna blankett till ekonomichef samt av ekonomichef utsedda ekonomihandläggare. Vi noterar att från våra stickprov och genomförda intervjuer att avvikelserna mot budgeterade investeringsmedel är förhållandevis små procentuellt sett varmed de upprättade driftkalkylerna endast påverkas i begränsad omfattning, om alls.

Vad gäller mer verksamhetsrelaterad uppföljning och utvärdering av genomförda projekt varierar i vilken grad detta sker. Stora projekt som Raketskolan utvärderas som regel medan mindre projekt ofta inte utvärderas utan där sker bara en mer översiktlig uppföljning som inte alltid dokumenteras.

3.5.1. Bedömning:

Den ekonomiska analysen och uppföljningen av investeringsprojekten bedömer vi som tillräcklig. När det gäller uppföljning och utvärdering av om en enskild investering verksamhetsmässigt motsvarar de förväntningar och mål som funnits bedömer vi att detta är ett förbättringsområde.

3.6. Budgetering och redovisning av investeringsprojekt

När investeringen är genomförd skall den tas in i kommunens anläggningsregister. Fram till 2014 meddelades projektavslut per e-post eller muntligt till ekonomi-enheten. Från och med 2015 finns det en blankett för avslut på investeringar. De projekt som utvalts i denna granskning har ej behandlats enligt denna blankett då två av projekten var slutförda innan 2015 och ett fortfarande pågår.

Kontroll av investeringsprojekten har skett mot anläggningsregistret. Två av de tre projekten finns i detta register. Simhallen är inte avslutad än och har därför ännu inte hunnit föras in. För Raketskolan finns det fortfarande ett belopp som inte har tagits in i anläggningsregistret. Det uppgår till cirka 28 mnkr. Vid avstämning av

aktiveringar i anläggningsregistret, inklusive den ännu inte aktiverade delen om 28 mnkr, mot av Kf beslutade investeringar uppstår en differens om 1 346 tkr. Merparten av denna hör till 2013 där kommunen aktiverat 1 283 tkr mer än budgeten vid det tillfället. Enligt redovisningsregler är detta korrekt hanterat då lagar och rekommendationer styr hur bokföring ska ske. Enligt kommunens egna rutiner kan detta dock behöva behandlas av Kf om denna situation inträffar. Vi har inte kunnat se om så har skett vid det här aktuella tillfället.

Kiruna kommun har bytt ekonomisystem från SAP R3 till Agresso. För närvarande kommer kommunen inte åt anläggningsregistret från SAP R3 vilket man fortfarande har kvar. Det betyder att kommunen inte kommer åt fakturaunderlagen och övrig information i anläggningsmodulen. Det krävs, enligt uppgift, sannolikt en insats av en SAP R3-konsult för att åtgärda bristen på åtkomst.

Enligt uppgift finns det projektpärmar hos projektledarna. Dessa ersätter dock inte ett anläggningsregister.

Aktivering av investeringar, d v s införande i anläggningsregistret och start för planerliga avskrivningar sker endast en gång per år och merparten av arbetet sker i slutet av verksamhetsåret. Detta leder till en ökad arbetsbelastning i slutet av året. Det leder också till att investeringar som är helt klara tidigare, förs in för sent. Det *kan* också leda till att en del investeringar inte hinner avslutas under det år som de färdigställs. Dessa omständigheter kan i sin tur medföra att verksamhetsåret belastas med för låga planerliga avskrivningar.

Ekonomikontoret tar i drift, en gång per år, investeringar som till dem rapporteras som avslutade, enligt fastställd blankett (från 2015). På ekonomikontoret har förts diskussioner om att ändra rutinen, så att investeringar ska kunna tas i drift löpande under året.

Budgeteringen av investeringsprojekten sker innan projektstart. Från ekonomikontoret kan hjälp fås till att lägga upp budget för projektet. Uppföljning kan ske från Agresso. Projektledarna kan arbeta via ett webbaserat gränssnitt medan övriga behöriga kan komma åt det på vanligt sätt, d v s direkt i Agresso.

3.6.1. Bedömning:

Sammanfattningsvis anser vi att budgetering och redovisning av investeringsprojekt delvis fungerar tillfredsställande och ändamålsenligt men att det finns en tydlig förbättringspotential inom detta område. De avvikelser som finns i Raketskoleprojektet som vi granskat mer i detalj är relativt små i ett projekt som omsatt en kvarts miljard kronor.

Vidare fungerar anläggningsredovisningen i det nya systemet. Den kan dock göras effektivare. Enligt vår bedömning är det också viktigt att säkerställa åtkomst till äldre registeruppgifter och fakturakopior som ligger i det gamla systemet.

Rutinen för idrifttagning av investeringar bör ses över så att investeringar löpande under året förs in i anläggningsregistret och vid behov dessutom kan delaktiveras. Detta bör leda till att anläggningar snabbare kommer in i anläggnings-

redovisningen. Planenliga avskrivningar bör i vissa fall kunna ske tidigare och då belasta resultatet i rätt period och med rätt belopp. Det är också viktigt att gå igenom hela processen så att ledtiderna hålls korta. Att denna rutin förbättras är också viktigt med tanke på att Kiruna kommun kommer att ligga på högre investeringsnivåer under lång tid, till följd av stadsomvandlingen.

Då Kiruna kommun arbetar enligt en Fastställd Byggprocess (som ännu inte är formellt antagen) skulle man i denna kunna göra en hänvisning till den rutin som finns för anläggningsredovisning.

3.7. Hantering av investeringsmedel

Det är vanligt förekommande att investeringar inte hinner slutföras under ett enda verksamhetsår på grund av exempelvis långa byggtider eller en sen byggstart under verksamhetsåret. Därför är det viktigt att pågående investeringsprojekt kan rullas vidare till nästa år. Om dessa inte ingår i fastställd budget för kommande år, måste en kompletteringsbudget behandlas.

Under arbetet med upprättandet av årsbokslutet för kommunen ingår, som en del i arbetet, att fastställa och kontrollera vilka projekt som har slutförts respektive vilka projekt som ännu inte har hunnit färdigställas eller rent av kanske inte hunnit startas upp. Färdigställda projekt skall tas in i anläggningsregistret, om detta inte gjorts tidigare, och fördelas på objekt (t ex Raketskolan) och komponenter (t ex byggnadsstomme) och värdeminskningssavdrag skall göras enligt fastställda rutiner.

De investeringsmedel som ej förbrukats under året i pågående investeringsprojekt behandlas av Kf innan årsredovisningen upprättas för det aktuella året. För år 2014 behandlades förslag till kompletteringsbudget för pågående arbeten på Kf 2015-04-13 i § 34. Av beslutet framgår att upparbetade kostnader (investeringar) för 2014 uppgick till 248 652 tkr av en budget om 542 868 tkr. Mellanskillnaden är 294 216 tkr. Totalt överfördes dock enligt beslutet 314 681 tkr.

Efter kontroll med ekonomikontoret visar det sig att budget inte var 542 868 tkr utan 562 868 tkr. Då skulle det överförda beloppet vara 314 216 tkr vilket nästan överensstämmer med beslutad överföring. Enligt uppgift beror detta på ett redaktionellt fel i protokollet i Kf för budgeterade medel.

3.7.1. Bedömning

Vi bedömer att överföring av investeringsmedel mellan åren beslutsmässigt fungerar tillfredsställande. Vi noterar samtidigt de höga belopp som förts över mellan åren och bedömer att det bör gå att utveckla budgeteringsprocessen så att en mer realistisk investeringstakt uppnås liksom bättre överensstämmelse mellan budgeterade och förbrukade medel. Detta även för projekt som redan från början är planerade att löpa över flera år.