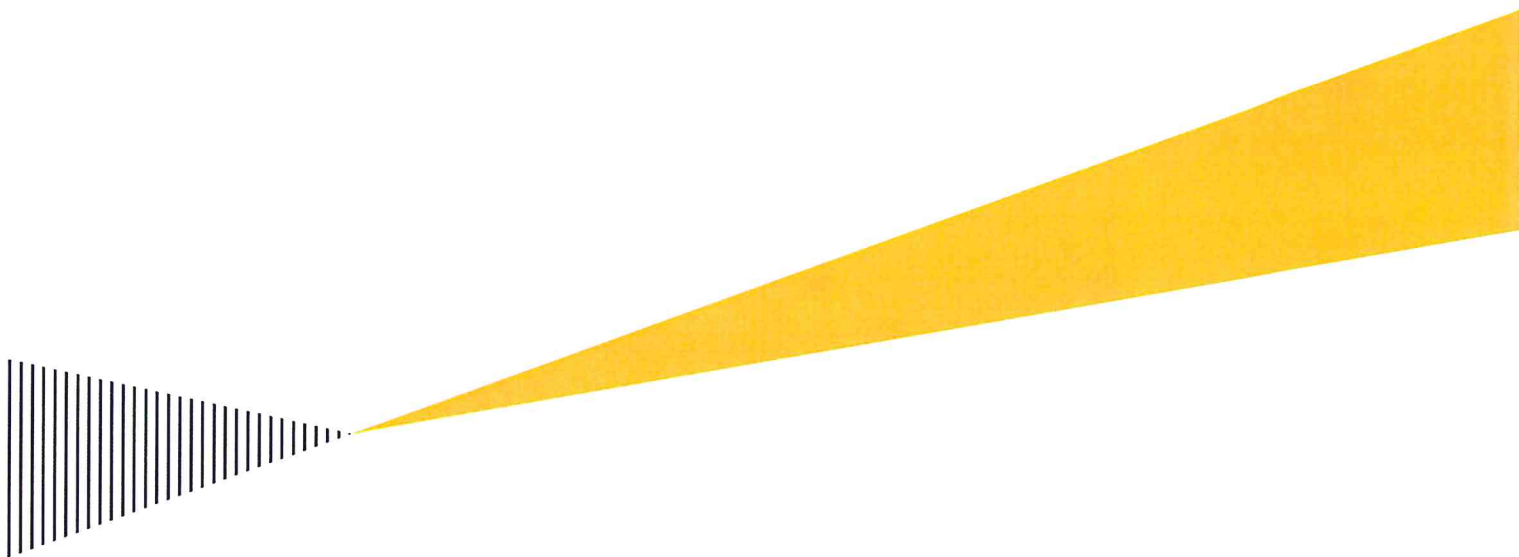


Östra Göinge kommun

Granskning av projektredovisning



Building a better
working world

Innehåll

1. Inledning.....	2
1.1. Bakgrund	2
1.2. Syfte och revisionsfrågor.....	2
1.3. Genomförande	2
1.4. Revisionskriterier	2
2. Granskningsresultat	4
2.1. Organisation och styrning.....	4
2.2. Stickprov	6
3. Bedömning	8
<i>Bilaga 1: Källförteckning</i>	<i>9</i>

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Kommunen genomför fortlöpande investeringsprojekt av betydande värde. Det är inte ovanligt att större investeringsprojekt pågår under längre tid. Det är då av vikt att projektstyrningen är säkerställd, att uppföljningen sker kontinuerligt samt att det finns rutiner för att upptäcka och identifiera avvikelser. Grundläggande delar av projektets ekonomistyrning är en detaljerad budget och prognos, hur omfattande uppföljningen skall vara, också med tanke på avvikelser och kontroll av levererad vara eller tjänst.

Erfarenheter från större kommuner är att det finns etablerade projektstyrningsmodeller eller projektflöden inom det kommuntekniska området. Syftet är att formalisera arbetet för att bland annat minska risken för avvikelser och säkerställa en standardiserad metodik för samtliga projekt som initieras. I modellerna anges när ekonomiska bedömningar skall göras i planeringsfasen, vid upphandling, avtalstecknande och under projektets genomförande. Bland annat är det av vikt att ha ett strukturerat tillvägagångssätt för prognos- och avvikelshantering för att i tid kunna vidta nödvändiga åtgärder.

Revisorerna har bedömt att projektuppföljning är av vikt att granska utifrån en ekonomisk aspekt.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Det övergripande syftet med granskningen är att bedöma om den ekonomiska styrningen och redovisningen av investeringsprojekt är ändamålsenlig.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Finns en fastställd eller vedertagen projektstyrningsmodell för investeringsprojekt?
- ▶ Ger modellen eller arbetssättet tillräcklig information om projektens kostnader?
- ▶ Finns förutsättningar eller de facto tillräcklig ekonomisk kontroll över pågående projekt?

1.3. Genomförande

Granskningen har grundats på intervjuer, dokumentstudier och stickprov. Intervjuer har skett med ekonomichef och upphandlingschef. Dokumentationsstudien har omfattat riktlinjer och interna rutinbeskrivningar för projektredovisning. Två stickprov har gjorts på aktiva investeringsprojekt i kommunen. Granskningen är genomförd september 2019 - november 2019.

1.4. Revisionskriterier

1.4.1. Lag (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning

Bokföring och redovisning ska fullgöras på ett sätt som överensstämmer med god redovisningssed. I 10 kap fastställs att investeringsredovisning ska innehålla en samlad redovisning av kommunens investeringsverksamhet.

1.4.2. Rådet för kommunal redovisning rekommendation 11.4 materiella anläggningstillgångar

Rekommendationen 11.4 behandlar redovisningen av materiella anläggningstillgångar. I rekommendationen regleras definitionen av en materiell anläggningstillgång, när en materiell anläggningstillgång ska redovisas som tillgång i balansräkningen, hur anskaffningsvärdet ska fastställas, hur avskrivningar ska beräknas, hur utrangeringar och avyttringar ska redovisas samt vilka upplysningar som ska lämnas i den finansiella rapporteringen. Exempel på vad som ska ingå i anskaffningsvärdet, förutom inköpspriset är:

- ▶ Iordningställande av plats eller område för installation
- ▶ Leverans och hantering
- ▶ Installation
- ▶ Konsulttjänster såsom arkitekt, ingenjör- och juristtjänster

Kostnader som inte ska ingå i anskaffningsvärdet är bland annat administrationskostnader och andra allmänna omkostnader om de inte är direkt hänförliga till anskaffningen och andra löpande driftförluster som uppstår i ett inledningsskede innan anläggningen når planerad driftsnivå.

1.4.3. Kommunala styrdokument

Kommunen har framtagna riktlinjer för projektredovisning, samt riktlinjer för dokumentering av investeringsprojekt, se avsnitt 2.1.1 och 2.1.2. Kommunen har även processbeskrivningar för förnyad konkurrensutsättning och för om-, till- och nybyggnad, se revisionens granskningsrapport *Uppföljande granskning av rutiner och kontroller avseende avrop mot ramavtal*.

2. Granskningsresultat

2.1. Organisation och styrning

Kommunens verksamhetsområde för ekonomi och intern service ansvarar för kommunens redovisning. Under våren 2019 tog avdelningen fram nya riktlinjer för projektredovisning samt riktlinjer avseende dokumentation av investeringsprojekt. Riktlinjerna redovisades för kommunstyrelsen den 11 september 2019, enligt protokoll.

2.1.1. Riktlinjer avseende projektredovisning

Östra Göinge kommun har ett internt styrdokument avseende riktlinjer för projektredovisning. Styrdokumentet kommer inte antas av politiken. Av riktlinjerna framgår att alla investeringsprojekt ska följas upp månadsvis på avdelningsmöten. Riktlinjerna innehåller följande punkter:

- Samtliga investeringsprojekt skall redovisas efter ibruktagande.
- Ekonom, enhetschef för samhällsbyggnad och projektledare på fastighet träffas varje månad för att sammanställa, budget, utfall och prognos för respektive projekt. Projektledaren är sammankallande till möte och ekonom ansvarar för att ta fram underlag. Detta görs i anslutning till månadsuppföljningen för att få så aktuella siffror som möjligt.
- Mallar för hyresberäkning och kalkyl uppdateras med faktiska utfall
- Avvikelser kommenteras i löptext
- Senast tre månader efter ibruktagande skall redovisning ske till närmast VO-chef.

Enligt intervju är riktlinjerna implementerade i verksamheten under våren 2019. Då enheten som arbetar med projektredovisning är liten uppges inte särskild utbildning vara relevant avseende hur riktlinjerna ska följas.

2.1.2. Riktlinjer avseende dokumentation av investeringsprojekt

Det interna styrdokumentet för dokumentering av investeringsprojekt har, likt riktlinjerna avseende projektredovisning, implementerats i verksamheterna våren 2019, enligt intervju. Enligt riktlinjerna ska investeringsprojekt dokumenteras med följande handlingar:

- Behovsbeskrivning lokaler och utemiljö
- Checklista förstudie
- Kalkyl
- Preliminär hyresberäkning och drift
- Startbeslut investering
- Bygghandlingar
- Upphandlingsdokument
- Kalkyl revideras utifrån faktiskt utfall, avvikelser kommenteras i löptext
- Hyresberäkning och drift baserad på faktiskt utfall.

- Relationshandlingar

2.1.3. Projektstyrning

Det finns, enligt intervju, ingen fastställd projektstyrningsmodell. Däremot finns, som nämnt i avsnitt 2.1.1 och 2.1.2, framtagna riktlinjer för projektredovisning och riktlinjer avseende dokumentation av investeringsprojekt. Projektledarna inom kommunen uppges vara få och därför finns ett vedertaget sätt att arbeta med projektstyrning, utan en vedertagen plan.

Kommunen har nya beslutsstöd sedan våren 2019. Beslutsstöden berör bland annat chefers möjlighet att följa de fakturor och kostnader som inkommit avseende olika investeringsprojekt. I tidigare system uppdaterades projektnummer för varje nytt räkenskapsår, vilket skapade förvirring, enligt intervju. Vid granskningstillfället har detta ändrats, samma projektnummer följer nu hela projektet. Nuvarande system med samma projektnummer över tid uppfattas fungera bättre. Vid sakgranskning av denna rapport framkom att projektnummer alltid har varit samma vid kommunens egna investeringsobjekt. Det är endast SBVT¹ som i investeringsprojekt fått nya projektnummer varje år, enligt kommentar från sakgranskningen. När startbeslut tagits för ett projekt tilldelas det ett projektnummer.

Behovsanalys och förstudie uppges vid intervju vara viktiga för budgetföljksamheten ska kunna fungera så bra som möjligt. Kalkyl tas fram utifrån likviditetsplan vilken sedan stäms av vid uppföljning av projektet.

Internt görs månadsvis avstämningar av genomförande och budgetföljksamhet, enligt intervju. Avstämningarna och tillhörande uppföljningar redovisas inte för politiken. Vid delår och bokslut redovisas projektens kostnader.

Enligt uppgift belastar inte upplupna kostnader kostnadssidan i projektredovisningen vid granskningstillfället. Detta innebär att utförda tjänster eller levererade varor, där kostnaden kommer att faktureras vid ett senare bokföringsår, inte periodiseras på projekten.

Prognostisering av kostnader sker inte kontinuerligt under investeringsprojektens fortlöpande. Enligt uppgift uppdateras inte slutkostnadsprognosen löpande för projekt när fakturor från leverantörer inkommer. Uppkomna kostnader under projektens gång dokumenteras inte i affärssystem eller liknande, utan bokförs och periodiseras först när fakturorna är betalda.

2.1.4. Interna kostnader

Verksamhetsområdet samhällsbyggnad har under 2018 börjat redovisa interna kostnader kopplat till pågående projekt, enligt intervju. De interna kostnaderna som avses är personaltimmar och maskintimmar, vilka redovisas på papper och sedan förs in i ekonomisystemen för respektive investeringsprojekt. Inga andra verksamhetsområden redovisar vid granskningstillfället interna kostnader vid projektredovisning.

2.1.5. Intern kontroll

Inom ramen för intern kontroll finns under 2019 två kontrollområden som avser projektredovisning och dokumentation. Det ena kontrollmomentet avser om dokumentation kopplat till investeringsprojekt följer framtagna riktlinjer och det andra om projektredovisningen följer framtagna riktlinjer. Kontrollerna kommer båda att utföras den sista december 2019

¹ SBVT är Skåne Blekinge Vattentjänst

genom stickprov. Det framgår inte av kontrollplanen hur många stickprov som ska göras för respektive kontrollmoment.

2.2. Stickprov

Vid stickprovskontrollen har två stickprov valts ut. För kontrollen granskas om dessa följer framtagna riktlinjer och best practice avseende projektredovisning. De stickprov som valts ut är Bibliotek Hanaskog (projektnummer 18350) och laddstationer för elbilar (projektnummer 18550). Båda stickproven tillhör verksamhetsområdet fastighet. I det material som mottagits för aktiva projekt i kommunen finns vid granskningstillfället inga projekt kopplade till samhällsbyggnad.

2.2.1. Bibliotek Hanaskog

Projektet avser om- och tillbyggnad av biblioteket, vilket motsvarar en yta om cirka 250 kvm. Iordningställandet av den yttre miljön redovisas på ett annat projekt. I budget och kostnadskalkyl framgår följande kostnadsposter:

Kostnaspost	Kostnad (SEK)
Rivningsarbeten	200 000
Markarbeten	100 000
Grundkonstruktion	150 000
Överbyggnad	990 000
Fönster, dörrar, undertak m.m	400 000
El	400 000
Vs	300 000
Vent	350 000
Golv och målning	300 000
Totalt	3 190 000

Utöver kostnadskalkylen beräknas det tillkomma inventarier för 300 000 SEK. Efter kostnadskalkylen gjordes anpassningar avseende ändrad byggnadskonstruktion. Startbeslut för investeringen var den 21 november 2018 med ett investeringsbelopp om 4 mkr. Det anbud som antogs i samband med upphandlingen låg på 3,8 mkr och blev därmed den slutgiltiga budgetkostnaden för om- och tillbyggnad av bibliotek Hanaskog, enligt uppgift.

Vid granskningstillfället har projektet belastats med kostnader om 5 015 973 SEK, vilket även innehåller kostnader för inventarier. Anledningen till fördyringen av projektet beror, enligt uppgift, bland annat på anpassningar av ventilationen. Projektledaren har vid fördyringarna haft mandat att godkänna de uppkomna kostnaderna och har under det pågående projektet motiverat de fördyringar som uppkommit, enligt intervju. Då verksamhetsområdet fastighet inte redovisar interna kostnader förekommer inte några OH-kostnader för projektet. I det fakturaunderlag vi har tagit del av framgår inte projektnummer för investeringsprojektet, däremot är projektnamn specificerat på vissa fakturor.

2.2.2. Laddstationer för elbilar

I enlighet med kommunens vision om att vara hållbara är målsättningen att fossila bränslen ska ersättas med förnybara energikällor och användning av miljövänliga transportlösningar. Kommunen ansökte om klimatinvesteringsstöd från naturvårdsverket för laddningsstationer. Ansökan gällde fyra laddningsstationer med tio laddstolpar. Startdatumet för projektet var

enligt ansökan den 1 mars 2018 och slutdatum den 31 december 2018. Se nedan för prognos och utfall av kostnaderna för projektet.

Planerade aktiviteter	Prognos kostnad	Utfall kostnad
Ny elnätsanslutning, Storgatan 4	100 000 kr	33 775 kr
Markarbeten inkl. fundament	120 000 kr	110 863 kr
Inköp av laddstolpar	240 000 kr	261 891
Installation/elarbete laddstationer	30 000 kr	
Uppkoppling/support	12 000 kr	
Kringutrustning, t.ex. skyltar och belysning	10 000 kr	
Totalt	512 000 kr	406 529 kr

Tabell 1.

Projektets investeringskostnader	Prognos kostnad
Personal	0 kr
Externa tjänster	12 000 kr
Investeringar, utrustning och material	500 000 kr
Totalt	512 000 kr

Tabell 2.

I tabell 2 ovan framgår att projektet enligt prognostiseringen inte skulle belastas med interna kostnader för personal. Då verksamhetsområdet fastighet inte redovisar interna kostnader förekommer inte några OH-kostnader för projektet. I det fakturaunderlag vi har tagit del av framgår inte projektnummer eller projektnamn för investeringsprojektet.

3. Bedömning

Kommunen saknar en fastställd och vedertagen projektstyrningsmodell för investeringsprojekt, däremot har kommunen sedan våren 2019 tagit fram riktlinjer avseende projektredovisning samt dokumentation av investeringsprojekt.

Det arbetssätt som kommunen har vid granskningstillfället avseende projektredovisning ger inte tillräcklig information om projektens kostnader. För att kunna få en heltäckande och rättvis bild av ett projekts kostnader bör de timmar som medarbetare inom kommunen lägger på ett projekt redovisas på det projektnummer som tillhör respektive projekt. Vår bedömning är att det är bra att detta har införts på verksamhetsområdet för samhällsbyggnad, men att det även med fördel hade kunnat införas på verksamhetsområdet för fastighet, där majoriteten investeringsprojekt är. Vidare är det vår bedömning att projektnummer skulle kunna tas fram redan vid behovsanalys och förprojektering, för att ge en mer rättvisande bild av de timmar och därmed personalkostnader som tas i anspråk för respektive projekt. Dessutom bör samtliga inkomna leverantörsfakturer för projekt innehålla projektnummer eller projektnamn, annars bör de returneras med ett bestridande.

Vi bedömer att det är bra att det sker månatliga avstämningar mellan ekonom, enhetschef för samhällsbyggnad och projektledare på fastighet. Däremot skulle förutsättningarna för att ha tillräcklig ekonomisk kontroll över pågående projekt kunna stärkas om prognostisering av kostnader sker kontinuerligt på ett strukturerat sätt. Exempelvis genom att projektledaren löpande sammanställer kostnader från fakturer i takt med att de inkommer. Detta skulle kunna öka följsamheten för projekten och ge projektledarna bättre överblick över projektens slutkostandsprognoser. Kontinuerlig uppföljning av kostnader för respektive projekt skapar bra förutsättningar för att upptäcka avvikelser och hantera dessa proaktivt. Det ger även förutsättningar för att ha ekonomisk kontroll över pågående projekt.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Se över möjligheten att införa tidsredovisning på projekt inom verksamhetsområdet fastighet
- ▶ Säkerställa att projektnummer eller projektnamn framgår på inkomna leverantörsfakturer

Broby den 28 november 2019

Julia Campbell
EY

Lars Eriksson
EY

Bilaga 1: Källförteckning

Intervjuade funktioner:

- ▶ Ekonomichef
- ▶ Upphandlingschef
- ▶ Ekonom, per telefon

Dokument:

Intern kontrollplan 2019

Utdrag ut ekonomisystem avseende aktiverade investeringsprojekt

Fakturaunderlag för respektive stickprov

Kommunstyrelsens protokoll och tillhörande bilagor

Riktlinjer avseende projektredovisning

Riktlinjer avseende dokumentation av investeringsprojekt