



Haninge kommun

Granskning rörande kostnader Ungdomens hus

Innehåll

1. Inledning	2
1.1. Syfte och avgränsning	2
2. Bakgrund och omständigheter	2
3. Granskning rörande Ungdomens hus	3
3.1. Har beslut avseende byggnation av Ungdomens Hus underbyggts av en väl dokumenterad budget?	3
3.2. Hur har kultur- och fritidsnämnden löpande följt upp det beslutade projektets fortlopande?	3
3.3. Har orsaker till fördröjningen preciserats och analyserats?	4
3.4. Vilka underlag har legat till grund för ställningstagande till ytterligare finansiering?	4
3.5. Har upphandling av underentreprenörer till projektet genomförts i enlighet med kommunens gällande upphandlingsreglemente?	4
3.6. Har beslut om tilläggsfinansiering fattats i enlighet med gällande riktlinjer för ärendehantering inom Haninge kommun?	4
4. Bedömning och slutsatser	5

1. Inledning

Ernst & Young har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna granskat den dokumentation som ligger till grund för det beslut om tilläggsanslag rörande Ungdomens hus i Rudan som fattades av kommunstyrelsen den 25 januari 2010. Granskningen har genomförts med anledning av de frågeställningar som uppkommit kring de fördyringar som skett i förhållande till den ursprungliga budget som fullmäktige tidigare fattat beslut om när det gäller det aktuella projektet.

Granskningen har främst baserats på studier av beslutsunderlag, kostnadsbedömningar, projektbudgetar, beslut, upphandlingsdokument etc. Samtal har förts med kommunstyrelsens ordförande, kultur- och fritidsnämndens ordförande och företrädare för oppositionen samt med ledande tjänstemän inom berörda förvaltningar och företrädare för Tornberget Fastighets AB (Tornberget).

1.1. Syfte och avgränsning

Syftet med granskningen är att belysa och bedöma de kostnadsberäkningar som legat till grund för fullmäktiges investeringsbeslut, genomförd upphandling samt orsaker till överskridandet. Beslut och beslutsunderlag i berörda nämnder har inhämtas för granskning.

Granskningen avser kommunstyrelsen och kultur- och fritidsnämnden.

2. Bakgrund och omständigheter

Kommunfullmäktige gav i juni 2007 kultur- och fritidsnämnden i uppdrag att genomföra och fullfölja planering av ett "Ungdomens hus". Med anledning av detta beslutade kultur- och fritidsnämnden att en särskild projektledare skulle arbeta fram ett beslutsunderlag under våren 2008. Projektledaren redovisade uppdraget i en slutrapport till förvaltningschefen daterad den 12 februari 2008. I samband med upprättande av budgetar för 2009 och 2010 har kultur- och fritidsnämnden lämnat ytterligare beslutsunderlag till kommunstyrelsen inför deras fortsatta beredning av ärendet.

Kommunfullmäktige beslutade i "mål och budget 2010" om ett totalt investeringsutrymme uppgående till 9 mkr för genomförandet av Ungdomens hus. Av beslutet framgår att verksamheten ska inrymmas i Rudan, som tidigare fungerat som friluftsgård. Av beslutet framgår också att verksamheten i Ungdomens hus ska vara klar för invigning under andra kvartalet 2010.

En politisk styrgrupp inrättades under 2009 i syfte att följa och utvärdera projektet löpande. Då projektet bedömdes påverka flera nämnders verksamheter inrättades även en flerförvaltningsgrupp med uppgift att tillse att utformningen av verksamheten optimeras ur ett övergripande perspektiv för kommunen. Styrgruppen beslutade den 4 juni 2009 att start för om- och anpassningsarbeten av Rudan skulle ske i januari 2010. Tornberget gavs i uppdrag att ansvara för upphandling och genomförande av entreprenaden.

Styrgruppens beslut om byggstart innebar att Tornberget initierade projektering samt upprättande av förfrågningsunderlag och därefter genomförande av upphandling rörande anpassningsarbeten av Rudan. Utgångspunkten var att projektet skulle genomföras som en delad utförandeentreprenad (generalentreprenad).

Tornbergets uppdrag omfattades av att arbeta fram kalkylunderlag för om- och anpassningsarbeten. Utgifterna för ombyggnation av Rudan uppgick i den ursprungliga kalkylen till 5,3

mkr och omfattar bland annat kostnader för ventilation, el, rör projektledning etc. Utöver detta budgeterades utgifter för investeringar i inredning, datasystem, belysning samt ombyggnation av omklädningsrum för totalt 3,8 mkr. Den totala investeringsramen för projektet uppgick således i denna första kalkyl till 9,1 mkr.

I januari 2010 beslutade kommunstyrelsen och kultur- och fritidsnämnden om tilläggsfinansiering om 1,6 mkr för vardera nämnd. Tilläggsfinansieringen omfattade också vissa kompletterande investeringar om totalt ca 800 tkr, exempelvis rörande en utomhusscen och datafiber, vilka inte fanns med i den ursprungliga budgeten. Den reviderade budgetramen uppgår därmed till 12,3 mkr.

3. Granskning rörande Ungdomens hus

Vid inledningen av denna granskning identifierades ett antal frågor av intresse för revisionen med utgångspunkt från den risk och väsentlighetsanalys som ligger till grund för revisionens övergripande granskningsinriktning för år 2010. Nedanstående avsnitt syftar till att besvara de revisionsfrågor som ställt.

3.1. Har beslut avseende byggnation av Ungdomens Hus underbyggts av en väl dokumenterad budget?

I budget för år 2010 redovisas ett investeringsutrymme avseende Ungdomens hus uppgående till 9 mkr. Underlag för beslutet utgörs av de kalkyler som Tornberget arbetat fram på uppdrag av kultur- och fritidsnämnden. Underlaget har arbetats fram av erfarna byggprojektledare och är uppdelat och specificerat på en rad delposter. Då styrgruppen i juni 2009 beslutat om byggstart till januari 2010 var dock projekteringstiden begränsad.

Vid upprättande av kalkyler har, för branschen vedertagna beräkningsschabloner, använts. Detta kan exempelvis gälla kvadratmeter priser för ombyggnationer samt schabloner rörande procentuell fördelning av byggherrekostnader samt utgifter för oförutsedda händelser.

Vår bedömning:

Av granskningen framgår att upprättade kalkyler har varit detaljerade och specificerade på väsentliga delposter. Kalkyler har sammanfattats på en övergripande nivå vilka sedan utgjort underlag för fortsatt beslutsgång. Styrgruppen har blivit presenterad för kalkylerna inför beslut. Vår bedömning är att upprättade kalkyler är rimliga och ändamålsenliga med utgångspunkt ifrån den information som var tillgänglig vid respektive tidpunkt.

3.2. Hur har kultur- och fritidsnämnden löpande följt upp det beslutade projektets fortlöpande?

Ekonomisk uppföljning har skett i den politiska styrgruppen som haft regelbundna möten under hösten 2009. I samband med mötet i december 2009 presenteras fördyringen för styrgruppen. Anledningen till att informationen presenterades vid detta tillfälle var att upphandlingen var avslutad först vid denna tidpunkt. Anbud hade inte kunnat analyseras och utvärderas på en mer ingående och detaljerad nivå vid någon tidigare tidpunkt.

Vår bedömning:

Med utgångspunkt från de tidsramar som gällt för projektet har vi förståelse för att de fördyringar som projektet belastats med inte kunnat identifieras i ett tidigare skede. Underlag för fördyringen som vi tagit del bedöms vara upprättade på ett tillförlitligt sätt.

3.3. Har orsaker till fördyringen preciserats och analyserats?

I samband med att fördyringen av projektet presenterades för styrgruppen i december 2009 upprättade Tornberget en analys uppdelat på väsentliga kostnadsposter. Avvikelserna har kommenterats post för post. En övergripande analys med förklaringsposter har även dokumenterats.

Vår bedömning:

Den dokumentation som ligger till grund för fördyringen bedömer vi vara tillräcklig samt ändamålsenlig. De fördyringar som presenteras bedömer vi vara rimliga i förhållande till den analys som också finns dokumenterad av Tornberget. Den analys som Tornberget presenterat har sin utgångspunkt från de anbud som inkommit i samband med genomförd entreprenadupphandling.

3.4. Vilka underlag har legat till grund för ställningstagande till ytterligare finansiering?

De underlag som legat till grund för beslut om tilläggsfinansiering utgörs av de uppdaterade investerings- och kostnadskalkyler som Tornberget arbetade fram i december 2009.

Vår bedömning:

Vår bedömning är att de underlag som kommunstyrelsen och kultur- och fritidsnämnden utgått ifrån inför sina beslut om tilläggsfinansiering utgör en tillräcklig grund för fattade beslut.

3.5. Har upphandling av underentreprenörer till projektet genomförts i enlighet med kommunens gällande upphandlingsreglemente?

Tornberget har som ansvarig för utförandet av de ombyggnationer av Rudan som bedömts som nödvändiga genomfört en upphandling i enlighet med lagen om offentlig upphandling. Förfrågningsunderlag arbetades fram efter det att styrgruppen i juni 2009 beslutat om byggstart i januari 2010. Efter att anbud inkommit från externa entreprenörer visade utvärderingen att den ursprungliga budgetramen om 9 mkr inte var möjlig att hålla.

Vår bedömning:

Vår övergripande granskning har visat att upphandling har genomförts avseende ombyggnationen av Rudan på ett tillfredsställande sätt. Vår granskning har inte omfattat en fullständig genomgång av upphandlingsunderlagen varför vi inte uttalar oss om huruvida upphandlingen i alla delar följt lagen om offentlig upphandling. Det finns dock inga indikationer på att upphandlingsförfarandet avviker från kommunens ruiner och riktlinjer på ett väsentligt sätt.

3.6. Har beslut om tilläggsfinansiering fattats i enlighet med gällande riktlinjer för ärendehantering inom Haninge kommun?

Av den budget för 2010 som kommunfullmäktige antagit framgår det att Ungdomens hus ska vara färdigställt under andra kvartalet 2010. Den övergripande och sammanfattande budgeten för Haninge kommun anger att det måste finnas utrymmer för oförutsedda händelser i verksamheten, både vad gäller driften och kommande investeringar. Av den budget som fastställts för kommunstyrelsens verksamhet 2010 framgår att:

"för att snabbt och effektivt anpassa lokaler för en ny hyresgäst och för att säkerställa en viss reserv för oförutsedda investeringsbehov, avsätts 35 750 tkr till en investeringsreserv 2010."

Syftet med ovanstående formulering är att möjliggöra en flexibel ärendehantering rörande större investeringar och därmed undvika förseningar. Av kommunens attest- och delegationsordningar, riktlinjer för ärendehantering, lokalförsörjningsplaner etc, framgår det ej specifika villkor eller situationer där beslut om tilläggsfinansiering måste hänvisas tillbaka till fullmäktige för förnyad hantering.

Vår bedömning:

Vår bedömning är att de fattade besluten om tilläggsfinansiering av Ungdomens hus inte har fattats i strid med gällande reglementen och riktlinjer för ärendehantering inom Haninge kommun. Vidare är det vår bedömning att det fattade beslutet om tilläggsfinansiering håller sig inom de ramar för oförutsedda händelser som budget 2010 anger.

4. Bedömning och slutsatser

Vår översiktliga genomgång av den dokumentation som legat till grund för beslut om ombyggnation av Rudan har visat att det under hela projektets gång funnit underliggande kalkyler inför beslut. Kalkylernas utgångspunkter har redovisats på ett tillräckligt sätt. Att den ursprungliga kalkyl som arbetades fram inför budget 2010 byggde på vissa schablonbedömningar är inte anmärkningsvärt med anledning av att upphandling av entreprenörer inte var gjord vid detta tillfälle.

Tiden för projektering av kostnader avseende ombyggnationer och anpassningar av Rudans befintliga lokaler har varit begränsad, vilket påverkat kvalitén på den första kalkyl som upprättats.

Styrgruppen har varit informerad om projektets fortlöpande i samband med de regelbundna uppföljningsmöten som skett under hösten 2009. Vår bedömning är att styrgruppen hållit sig informerad på ett tillräckligt sätt under projektets gång.

Efter genomgång av kalkyler och analyser upprättade av Tornberget anser vi inte att de fördyringar som uppstått i projektet är orimliga eller anmärkningsvärda. Inte heller finns det något som indikerar att ansvarig styrgrupp inte har erhållit information på ett tillräckligt sätt inför beslut.

Vår bedömning är vidare att de berörda nämnderna, kommunstyrelsen och kultur- och fritidsnämnden, i sina beslut om tilläggsfinansiering, har utnyttjat befintliga budgetramar inklusive oförutsedda händelser. Kultur- och fritidsnämnden har omprioriterat bland sina investeringar och därmed hållit sin investeringsram.

Det vore dock önskvärt med förtydliganden i kommunens gällande styrdokument när det gäller i vilka situationer ärenden om tilläggsfinansiering ska anses vara av så väsentlig karaktär att kommunfullmäktige åter ska ges möjlighet till förnyad bedömning av ett investeringsärende.

Stockholm den 9 juni 2010

Johan Perols
Certifierad kommunal revisor