

2012-06-01

Kommunstyrelsen
Barn- och utbildningsnämnden

Ombyggnad av Trollbäckens bibliotek till att även inrymma förskola

De förtroendevalda revisorerna i Tyresö kommun har givit PwC i uppdrag att genomföra en granskning av ombyggnad av Trollbäckens bibliotek till att även inrymma förskola. Granskningsresultatet i sin helhet framgår av bifogad rapport.

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att ombyggnaden inte i alla delar skett på ett ändamålsenligt sätt. De brister som uppmärksammats är främst relaterade till ofullständiga beslutsunderlag och –processer, som i sin tur beror på en alltför lång tidsutdräkt mellan konstaterat platsbehov i volymprognos och konkreta åtgärdsförslag från verksamhetsdrivande nämnd och förvaltning.

Utifrån de formella förutsättningar som fastighetsenheten givits för att genomföra ombyggnationen får dock slutresultatet bedömas som tillfredsställande, både utifrån ekonomisk och verksamhetsmässig synpunkt. I detta sammanhang bör dock framhållas att det finns uppenbara risker att bedriva projekt av denna typ och storlek utifrån bristfälliga kalkylunderlag och på löpande räkning via befintliga ramavtalsleverantörer.

Utifrån granskningsresultatet lämnas följande rekommendationer:

- Utveckla behovsanalysen, i form av volymprognosen, samt vidta åtgärder för att korta tiden mellan konstaterat platsbehov och konkret förslag på lösning av platsbehovet. Detta sker lämpligtvis inom ramen för den lokalstrategi som relativt nyligen fastställts.
- Kvalitetssäkra ytterligare beslutsprocess och -underlag kring denna typ av investeringsprojekt inom ramen för kommunens nya styrsystem.
- Säkerställ att ett gemensamt upphandlingsstöd används i kommunen och att överväganden även görs kring behovet av att förstärka den centrala upphandlingsfunktionen med entreprenadkunnig upphandlingskompetens.
- Överväg ett system för löpande seriositetskontroll, via kreditupplysningsföretag, för att därigenom få en mer heltäckande kontroll av ramavtalsleverantörer inom teknisk sektor.
- Kvalitetssäkra rutinerna kring projektdokumentation för att uppfylla kravet på en säker lagring och spårbarhet.

I detta sammanhang kan även nämnas att en extern översyn pågår kring kommunens samlade upphandlingsverksamhet, som bl a kommer att behandla frågorna kring enhetligt upphandlingsstöd och entreprenadkunnig upphandlingskompetens.

Avslutningsvis vill vi påtala det positiva i att barn- och utbildningsnämnden 2011-02-23 har fastställt en lokalstrategin, som ett led i att tillskapa en mer ändamålsenlig och kvalitetssäkrad lokalförsörjningsprocess avseende förskola och grundskola.

Revisorerna översänder rapporten och önskar skriftligt få del av kommunstyrelsens samt barn- och utbildningsnämndens yttrande över de rekommendationer som lämnas ovan senast 2012-10-31. Yttrandet tillställs revisorerna via Tyresö kommuns kansli- och personalkontor.

För Tyresö kommuns revisorer



Palle Karlsson
Ordförande

För kännedom
Kommunfullmäktiges presidium
Kultur- och fritidsnämnden

*Revisionsrapport
Ombyggnad av Trollbäckens
bibliotek till att även inrymma
förskola*

Tyresö kommun

Maj 2012
Jan Nilsson



Innehållsförteckning

1	Sammanfattande bedömningar och rekommendationer	1
2	Inledning	2
2.1	Bakgrund	2
2.2	Revisionsfråga och avgränsning	2
2.3	Metod och redovisning	2
3	Granskningsresultat	3
3.1	Planeringsförutsättningar	3
3.2	Beslutsprocess och -underlag	5
3.3	Ekonomiskt och verksamhetsmässigt utfall	6
3.4	Upphandling	7
3.5	Seriositetskontroll	8
3.6	Löpande uppföljning	9
3.7	Projektdokumentation	10

1 Sammanfattande bedömningar och rekommendationer

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har vi granskat ombyggnaden av Trollbäckens bibliotek. Granskningen sker inom ramen för intern kontroll i revisionsplan 2012, som är kommunicerad och avstämd med kommunfullmäktiges presidium.

Granskningen ska besvara följande revisionsfråga: Har ombyggnaden av Trollbäckens bibliotek, till att även inrymma förskola, skett på ett ändamålsenligt sätt?

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att ombyggnaden inte i alla delar skett på ett ändamålsenligt sätt. De brister som uppmärksammats är främst relaterade till ofullständiga beslutsunderlag och –processer, som i sin tur beror på en alltför lång tidsutdräkt mellan konstaterat platsbehov i volymprognos och konkreta åtgärdsförslag från verksamhetsdrivande nämnd och förvaltning.

Utifrån de formella förutsättningar som fastighetsenheten givits för att genomföra ombyggnationen får dock slutresultatet bedömas som tillfredsställande, både utifrån ekonomisk och verksamhetsmässig synpunkt. I detta sammanhang bör dock framhållas att det finns uppenbara risker att bedriva projekt av denna typ och storlek utifrån bristfälliga kalkylunderlag och på löpande räkning via befintliga ramavtalsleverantörer.

Utifrån granskningsresultatet lämnas följande rekommendationer:

- Utveckla behovsanalysen, i form av volymprognosen, samt vidta åtgärder för att korta tiden mellan konstaterat platsbehov och konkret förslag på lösning av platsbehovet. Detta sker lämpligtvis inom ramen för den lokalstrategi som relativt nyligen fastställts.
- Kvalitetssäkra ytterligare beslutsprocess och -underlag kring denna typ av investeringsprojekt inom ramen för kommunens nya styrsystem.
- Säkerställ att ett gemensamt upphandlingsstöd används i kommunen och att överväganden även görs kring behovet av att förstärka den centrala upphandlingsfunktionen med entreprenadkunnig upphandlingskompetens.
- Överväg ett system för löpande seriositetskontroll, via kreditupplysningsföretag, för att därigenom få en mer heltäckande kontroll av ramavtalsleverantörer inom teknisk sektor.
- Kvalitetssäkra rutinerna kring projektdokumentation för att uppfylla kravet på en säker lagring och spårbarhet.

I detta sammanhang kan även nämnas att en extern översyn pågår kring kommunens samlade upphandlingsverksamhet, som bl a kommer att behandla frågorna kring enhetligt upphandlingsstöd och entreprenadkunnig upphandlingskompetens.

Avslutningsvis vill vi påtala det positiva i att barn- och utbildningsnämnden 2011-02-23 har fastställt en lokalstrategin, som ett led i att tillskapa en mer ändamålsenlig och kvalitetssäkrad lokalförsörjningsprocess avseende förskola och grundskola.

2 Inledning

2.1 Bakgrund

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har vi granskat ombyggnaden av Trollbäckens bibliotek, till att även inrymma förskola. Granskningen har skett inom ramen för intern kontroll i revisionsplan 2012, som är kommunicerad och avstämd med kommunfullmäktiges presidium.

Kommunfullmäktige fattade 2011-03-24 beslut kring ombyggnaden av bibliotekslokalerna samt en anpassning till bättre yteffektivitet som även innebar att en förskola med tre avdelningar även skulle inrymmas inom fastigheten. Beslutet innebar vidare att då gällande investeringsprogram utökades med 9,0 mnkr. Slutkostnaden för projektet blev 12,5 mnkr, vilket ger ett budgetöverskridande på 3,5 mnkr (38,9 %).

Mot ovanstående bakgrund, och utifrån en bedömning av väsentlighet och risk, har ovanstående granskning genomförts.

2.2 Revisionsfråga och avgränsning

Granskningen ska besvara följande revisionsfråga:

- Har ombyggnaden av Trollbäckens bibliotek, till att även inrymma förskola, skett på ett ändamålsenligt sätt?

Utifrån revisionsfrågan har kontrollmål formulerats inom nedanstående områden:

- Planeringsförutsättningar
- Beslutsprocess och -underlag
- Ekonomiskt och verksamhetsmässigt utfall
- Upphandling
- Seriositetskontroll
- Löpande uppföljning
- Projektdokumentation

Granskningsobjekt är kommunstyrelsen samt barn- och utbildningsnämnden. Närmare avgränsning sker utifrån den revisionsfråga och de kontrollmålsområden som redovisats ovan.

2.3 Metod och redovisning

Granskningsmetod är dokumentstudier samt genomgång av ekonomisk redovisning. Detta har kompletterats via intervjuer med fastighetschef¹, projektledare och tidigare handläggare av volymprognos.

Granskningsresultatet, per kontrollmål, redovisas i ett sammanhållet avsnitt med vidhängande kommentarer. Vidare finns ett avsnitt med sammanfattande bedömningar och rekommendationer, som återfinns först i revisionsrapporten.

¹ Numera avdelningschef i den nya organisationen 2012-01-01 för fastighets- och kontorservice. Benämningen fastighetschef och fastighetsenhet används genomgående i rapporten eftersom granskningen avser 2010 och 2011.

3 Granskningsresultat

3.1 Planeringsförutsättningar

Kontrollmål: Tillförlitliga planeringsförutsättningar och förmågan att omsätta dessa i konkreta förslag till utökning av antalet platser inom förskoleverksamheten

Verifiering har skett via genomgång av planeringsförutsättningar i form av volymprognoser. Detta material har kompletterats via intervjuer.

Kommentarer

Barn- och utbildningsförvaltningen gör årligen en volymprognos på fem år avseende förskola och grundskola, som omfattar kommunens alla tre geografiska delområden². Arbetet med prognosen sker i tre steg, såsom kommunens befolkningsprognos, förvaltningens volymantaganden samt den faktiska tillgången på platser.

Volymprognosen för 2011 till 2015 behandlades av barn- och utbildningsnämnden 2010-06-02. I detta sammanhang beslutade nämnden att notera prognosen samt att ge förvaltningen i uppdrag att ta fram en fördjupad och utökad prognos för tiden 2011 till 2020 med *förslag till åtgärder för Trollbäcken och Centrum*. Vidare noterades i beslutet att förvaltning ska lämna denna redovisning till nämnden under hösten 2011.

Förvaltningens fördjupade och utökade volymprognos avseende Trollbäcken fördes upp till politisk behandling till barn- och utbildningsnämnden först 2011-12-15, och i detta beslutsunderlag fanns inga konkreta åtgärdsförslag för att komma tillrätta med platsbristen. Nämnden beslutade att notera den utökade volymprognosen för Trollbäcken samt *gav förvaltningen ånyo i uppdrag att vidta åtgärder för att öka antalet platser inom förskoleverksamheten*. När det gäller det senare var förvaltningens beslutsförslag att nämnden enbart skulle notera att förvaltningen planerar åtgärder med anledning av den fördjupade analysen.

Barn- och utbildningsnämnden beslutade 2011-02-23 om en plan för ökning av antalet förskoleplatser i Trollbäcken, vilket var tre veckor efter det att kommunstyrelsen redan fattat beslut om den ombyggnad som omfattas av planen. Barn- och utbildningsförvaltningens tjänsteskrivelse i ärendet är daterad 2011-02-08 och har formellt behandlats av både kommunstyrelsen samt barn- och utbildningsnämnden, men i fel ordning.

Av ovanstående plan framgår bl a att en ökad tillströmning av barn från Haninge kommun som söker plats i Trollbäckens förskolor har uppmärksammats under både 2009 och 2010. Kommunen är skyldig att ta emot barn från annan kommun om särskilda skäl finns, och enligt skollagens förklaringsformer är boende nära kommungräns att betrakta som särskilt skäl. Vidare framgår av planen att ansökningar om att starta fristående förskoleverksamhet kan inkomma när som helst, och ansvarig nämnd har ingen laglig möjlighet att ta hänsyn till platsbehov i bedömningen om

² Trollbäcken, Centrum och Östra Tyresö.

en ansökan ska godkännas. Likaså kan befintlig fristående verksamhet när som helst minska eller avsluta sin verksamhet, och kommunen blir då ansvarig för att barnen bereds förskoleplats. Utifrån detta konstateras i planen att förändringar utöver de planerade kan bli nödvändiga med kort varsel.

Vår kommentar till ovanstående är att detta visar på behovet av en väl fungerande tillsyn av fristående förskoleverksamhet, för att därigenom tillskapa en bättre handlingsberedskap för eventuella förändringar. Detta område har varit eftersatt, men har dock utvecklats under 2011 i och med att barn- och utbildningsnämnden tagit nya och mer omfattande regler kring tillsyn av fristående förskoleverksamhet.

Barn- och utbildningsnämndens ordförande har under 2010 gett förvaltningen i uppdrag att utarbeta en strategi för om- och tillbyggnad av lokaler för skola och förskola. Strategin, som utarbetats i dialog med fastighetsenheten, är tänkt att fungera dels som en kravbild inför inventering, dels som en beskrivning av roller och ansvarsfördelning mellan inblandade aktörer. Barn- och utbildningsnämnden fastställde 2011-02-23 lokalstrategin, som utgår från de strategiska utvecklingsområdena god ekonomisk hushållning, god boendemiljö och livskvalitet samt kvalitet och service. Under det förstnämnda området lyfts följande delar fram:

- Genomtänkt process för behovsanalys och lokalutveckling
- Hållbart byggande
- Flexibla lokaler som innehåller flera parallella verksamheter
- Flexibel lokalanvändning när behoven växer

Under rubriken, genomtänkt process för behovsanalys och lokalutveckling, finns följande skrivning:

"Lokalutveckling är ett långsiktigt arbete där många kompetenser krävs. Vi vill att experter inom prognos, verksamhet, teknik och ekonomi samverkar för att nå ett genomtänkt resultat som håller över tid".

Vi ser positivt på den utarbetade lokalstrategin, som är ett led i att tillskapa en mer ändamålsenlig och kvalitetssäkrad lokalförsörjningsprocess när det gäller lokaler för grundskola och förskola.

Vi bedömer att arbetet kring volymprognoserna behöver utvecklas. Vidare bedömer vi att i detta konkreta fall har det gått alldeles för lång till mellan att behovet av nya förskoleplatser i Trollbäcken identifierades (juni 2010) till att ett konkret förslag utarbetades och delgavs verksamhetsansvarig nämnd och kommunstyrelse (februari 2012). Detta bedöms vidare vara huvudorsaken till flertalet formella brister som karaktäriserat granskat ombyggnadsprojekt.

Vi rekommenderar att behovsanalysen, i form av volymprognosen, utvecklas samt att åtgärder vidtas för att korta tiden mellan konstaterat platsbehov och konkret förslag på lösning av platsbehovet. Detta sker lämpligtvis inom ramen för den lokalstrategi som nyligen fastställts av barn- och utbildningsnämnden.

3.2 Beslutsprocess och -underlag

Kontrollmål: Ändamålsenlig beslutsprocess och -underlag

Verifiering har skett via genomgång av planerings- och beslutsunderlag. Detta material har kompletterats via intervjuer.

Kommentarer

Kommunfullmäktige beslutade 2011-03-24, i enlighet med kommunstyrelsens förslag 2011-03-01, att bygga om Trollbäckens bibliotek. Ombyggnaden av lokalerna samt anpassning till bättre yteffektivitet innebar att en förskola med tre avdelningar även skulle inrymmas inom fastigheten. Beslutet innebar vidare att gällande investeringsprogram utökades med 9,0 mnkr.

Beslutsunderlaget bestod av en tjänsteskrivelse 2011-02-08 från fastighetsenheten samt en tjänsteskrivelse från utvecklingsförvaltningen. Den senare tjänsteskrivelsen var inte utsänd utan delades ut på kommunstyrelsens sammanträde. Till fastighetsenhetens tjänsteskrivelse finns bifogat tjänsteskrivelse 2011-02-08 från barn- och utbildningsförvaltningen, ställd till barn- och utbildningsnämnden, om plan för utökning av antalet förskoleplatser i Trollbäcken. Vidare finns bifogat en principritning över ombyggnaden, som upprättats av Tengboms arkitekter AB.

Vi kan konstatera att ovanstående plan för utökning av antal förskoleplatser fastställdes först 2011-02-23 av barn- och utbildningsnämnden, dvs tre veckor efter det att kommunstyrelsen redan fattat beslut om den ombyggnad som omfattas av planen. Barn- och utbildningsnämnden gav dock 2010-12-15 i uppdrag till förvaltningen att vidta åtgärder för att öka antalet platser inom förskoleverksamheten. Detta skedde inom ramen för behandlingen av ärendet om utökad volymprognos avseende Trollbäcken.

Vidare kan vi konstatera att kultur- och fritidsnämnden, som är verksamhetsansvarig nämnd för biblioteksverksamheten, fick en muntlig information från förvaltningschefen kring ombyggnadsplanerna. Inget formellt beslut har dock tagits i kultur- och fritidsnämnden kring ombyggnaden av biblioteket.

I och med en pressad tidplan för projektet har inte heller kommunens administrativa rutinerna för denna typ av investeringar kunnat tillämpas i alla delar.

I fastighetsenhetens tjänsteutlåtande framgår att i den beräknade utgiften på totalt 7 mnkr ingår byggnation samt nödvändiga teknikanpassningar samt anläggning av nya gångbanor och lekmiljö för förskolan. Biblioteket yta uppges vara 661 kvm och efter att de nya biblioteksytorna byggts om flyttas verksamheten över i ungefär halva ytan eller drygt 300 kvm. Därefter startar ombyggnationen av förskolan, med målet att förskolan ska stå klar i augusti 2011. Utifrån detta lämnades följande beslutförslag i tjänsteutlåtandet:

"Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige att i gällande investeringsprogram ta upp en ny post på 7 miljoner kronor för att effektivisera fastigheten till bibliotek och förskola för ca 50 barn".

Kommunstyrelse och sedermera fullmäktige beslutade att i gällande investeringsprogram ta upp en ny post på 9 mnkr, dvs 2 mnkr högre än beslutförslaget. Orsaken till denna utökade investeringsram finns inte dokumenterad vare sig i beslut eller beslutsunderlag (insyn på kommunens webbplats).

Av fastighetsenhetens tjänsteutlåtandet framgår vidare att efter beslut i kommunstyrelsen startar ombyggnationen enligt principskissen. Vår kommentar till detta är att ombyggnationen formellt inte kan starta, innan fullmäktige som är kommunens högsta beslutande organ, tagit beslut i frågan. Enligt uppgift är beställningskrivelsen till ramavtalsleverantören för byggnationsdelen daterad 2011-03-25, dvs dagen efter kommunfullmäktiges beslut. Denna dag hölls även det första formella byggmötet. Någon närmare granskning av projektdokumentationen har dock inte kunnat göras, vilket kommenteras i delavsnitt 3.6.

Vi bedömer att beslutsprocess och -underlag i detta fall inte varit ändamålsenliga. Detta eftersom tidplanen inte medgivit formella beslut i respektive facknämnd innan kommunstyrelsens ställningstagande samt att en beloppsmässigt annan investeringsram än beslutsförslaget fastställs, utan att någon dokumentation kring orsaken till detta finns.

Vidare bedömer vi att beslutsunderlagen i princip utarbetades parallellt med den politiska beslutsprocessen, varför delar av beslutsunderlaget tvingades läggas på kommunstyrelsens bord. De ekonomiska kalkylerna är även bristfälliga, eftersom det tagits fram under stark tidspress, vilket i sin tur beror på en alltför lång handläggningstid mellan konstaterat platsbehov i volymprognos och konkreta åtgärdsförslag från verksamhetsdrivande nämnd och förvaltning (delavsnitt 3.1).

Vi rekommenderar att beslutsprocess och -underlag kring denna typ av investeringsprojekt ytterligare kvalitetssäkras inom ramen för kommunens nya styrsystem.

3.3 Ekonomiskt och verksamhetsmässigt utfall

Kontrollmål: Tillfredställande ekonomiskt och verksamhetsmässigt utfall

Verifiering har skett via genomgång ekonomiskt och verksamhetsmässigt utfall. Detta har kompletterats via intervjuer.

Kommentarer

I nedanstående tabell redovisas det ekonomiska resultatet för ombyggnadsprojektet (belopp i tkr) samt vilka leverantörer som avvänts.

Leverantör	Belopp	Kommentarer
Svenska Servicegruppen i Sverige AB	6 700	Ramavtalsleverantör Bygg
PS Elektriska AB	1 736	Ramavtalsleverantör El
Tengbom Arkitekter AB	798	Ramavtalsleverantör Arkitekter
KE Pump & VVS AB	749	Ramavtalsleverantör Rör/VVS
Projektengagemang Installation AB	737	Ramavtalsleverantör Projektstöd
YIT Sverige AB	719	Ramavtalsleverantör Ventilation
K-konsult Allmiljö AB	226	Ramavtalsleverantör El/Tele/Data
Måleri & Golvservice i Tyresö AB	214	Ramavtalsleverantör Målning
Övriga leverantörer (ca 10 st)	647	
Summa	12 526	Budget 9 000
Budgetavvikelse	3 526	Budgetöverskridande 39,2 %

Slutkostnaden för projektet blev 12,5 mnkr, dvs ett budgetöverskridande på 3,5 mnkr (39,2 %). Orsaken till budgetöverskridandet beror främst på omfattande fuktskador i både golv och tak. I och med detta fick både tak och takstolar bytas ut, vilket även gällde sylar och ytterväggar på grund av mögel under tegelfasad.

Kostnaden för ombyggnationen stannade vid ca 19 tkr per kvm. Vid en nybyggnation av motsvarande storlek får man, enligt uppgift, räkna med en kostnad på upp till ca 30 tkr per kvm.

Verksamhetsmässigt uppges den nya lösningen fungerar bra, vilket innebär att ombyggnad och renovering av biblioteket i syfte att bedriva förskoleverksamhet i del av lokalerna har slagit väl ut. Dels har kostnaden blivit avsevärt lägre än vad nybyggnad av en motsvarande förskola skulle bli, dels är läget intill Kumla skola bättre ämnat för förskoleverksamhet än biblioteksverksamhet. Vidare kan konstateras att biblioteket har fått upprustade och till ytan mer ändamålsenliga lokaler.

Vi bedömer att det ekonomiska utfallet utifrån gjorda kostnads-kalkyler och annat beslutsunderlag inte är tillfredsställande. Jämfört med alternativet med en nybyggnation innebär dock det ekonomiska utfallet att projektet blev en billigare lösning för kommunen, trots det stora procentuella budgetöverskridandet.

Utifrån ovanstående perspektiv kan man hävda att det ekonomiska utfallet är tillfredsställande. I detta sammanhang bör dock framhållas att det finns uppenbara risker att bedriva projekt av denna typ och storleksordning utifrån bristfälliga kalkylunderlag och på löpande räkning via befintliga ramavtalsleverantörer.

Det verksamhetsmässiga utfallet av projektet bedöms som fullt ut tillfredsställande.

3.4 Upphandling

Kontrollmål: Ändamålsenligt upphandlingsförfarande

Verifiering har skett via genomgång upphandlingsförfarandet. Detta har kompletterats via intervjuer.

Kommentarer

Enligt uppgift från fastighetsenheten upphandlas projekt av denna typ och storleksordning normalt separat, i form av generalentreprenad eller delad entreprenad.

Utifrån projektets pressade tidsplan fanns inga möjligheter att upphandla detta som t ex en generalentreprenad med fast pris. Det fanns heller ingen möjlighet att göra någon förprojektering. I stället beställdes projektets olika delar (bygg, el, VVS m m) från några av kommunens ramavtalsleverantörer "på löpande räkning".

Antalet leverantörer i projektet som anlitas för mer än 200 tkr³ är åtta, varav samtliga dessa är leverantörer som kommunen har gällande ramavtal med (jmf tabell i delavsnitt 3.3). En av de ursprungliga ramavtalsleverantörerna Olli & Dunge Arkitekter AB har dock under avtalsperioden blivit uppköpta av Tengbom Arkitekter AB. Detta skedde under hösten 2010.

³ Enligt gällande upphandlingslagstiftning (LOU) uppgår gränsen för direktupphandling till 238 tkr.

Kommunens centrala upphandlingsfunktion använder systemstödet E-avrop för upphandlingar, medan fastighetsenheten använder systemstödet Tensign. Orsaken till detta är att fastighetsenheten upplever att E-avrop inte fungerar på ett tillfredsställande sätt utifrån deras behov.

I revisionsrapport kring intern kontroll i byggprocessen, daterad i mars 2011, rekommenderade vi att överväganden görs kring att förstärka den centrala upphandlingsfunktion med entreprenadkunnig upphandlingskompetens. Genom att ta ett helhetsgrepp på kommunens samlade upphandlingsverksamhet ökar även transparensen inom området samt förutsättningarna för kvalitetssäkring. Revisionsrapporten har överlämnats för besvarande till kommunstyrelsen och svaret på rapporten har formellt behandlats av de förtroendevalda revisorerna.

Vi bedömer att upphandlingsförfarandet inte i alla delar varit ändamålsenligt, vilket beror på en pressad tidsplan som inte möjliggjorde att förprojektera och sedan upphandla detta separat. I stället beställdes projektets olika delar (bygg, el, VVS m m) från några av kommunens ramavtalsleverantörer ”på löpande räkning”. I delavsnitt 3.3 lyfte vi fram att det finns uppenbara risker att bedriva projekt av denna typ och storleksordning utifrån bristfälliga kalkylunderlag och på löpande räkning via befintliga ramavtalsleverantörer.

Vi rekommenderar att ett gemensamt upphandlingsstöd används i kommunen och att överväganden även görs kring behovet av att förstärka den centrala upphandlingsfunktionen med entreprenadkunnig upphandlingskompetens.

I detta sammanhang kan nämnas att en extern översyn pågår kring kommunens samlade upphandlingsverksamhet, som bl a kommer att behandla frågorna kring enhetligt upphandlingsstöd och entreprenadkunnig upphandlingskompetens.

3.5 Seriositetskontroll

Kontrollmål: Ändamålsenliga former för seriositetskontroll

Verifiering har skett via genomgång av former för seriositetskontroll. Detta har kompletterats via intervjuer.

Kommentarer

Ramavtalsleverantören på byggdelen av detta projekt, Svenska Servicegruppen i Sverige AB (fortsättningsvis benämnd SSS AB), försattes i konkurs vid Södertörns tingsrätt 2012-01-03. Mot den bakgrunden har vi granskat hur seriositetskontroll görs både vid upphandlingstillfället och löpande under avtalstiden.

Fastighetsenheten kontrollerar seriositeten på aktuella leverantörer vid upphandlingstillfället. I detta fall slöt fastighetsenheten ett ramavtal med SSS AB för perioden 2010-01-01 till 2011-12-31 inkl förlängningsklausul. Vi kan konstatera att vid detta tillfälle hade bolaget inga skatteskulder och/eller betalningsanmärkningar.

Kommunen har ett avtal med Skattemyndigheten om förtur och därigenom en snabb behandling när det gäller uppgifter enligt blankett RSV 4820⁴, som fastig-

⁴ Kompletterande rutin till den kontroll som även kan genomföras online.

hetsenheten använder avseende leverantörskontroll vid entreprenadupphandling, ramavtalupphandling och förlängning av avtal. Något system med löpande kontroll av ramavtalsleverantörer finns inte inom fastighetsenheten, t ex via samarbete med något kreditupplysningsföretag. Kommunens centrala upphandlingsfunktion tillämpar dock ett sådant system.

Vi kan konstatera att ansökningar om betalningsförelägganden började lämnas in mot SSS AB 2011-03-30, dvs ungefär en vecka efter att byggnadsarbetena beställts av fastighetsenheten. I början återtogs dock dessa ansökningar efter en kortare tid, eftersom skulden reglerades. Antalet betalningsanmärkningar och andra noteringar är 17 under perioden 2011-04-03 till 2012-02-06. Skatte- och leverantörsskulden under perioden uppgår till totalt 3,5 mnkr.

Enligt uppgift från fastighetsenheten har kommunen inte lidit någon ekonomisk skada på grund av SSS AB:s konkurs, eftersom ombyggnadsprojektet var avslutat vid denna tidpunkt samt att företaget inte hade några andra pågående arbeten för kommunen.

Vi bedömer att det finns fungerande rutiner för seriositetskontroll av leverantörer vid entreprenadupphandling, ramavtalsupphandling och förlängning av avtal. Däremot sker ingen löpande seriositetskontroll under avtalsperioden.

Vi rekommenderar att system för löpande seriositetskontroll, via kreditupplysningsföretag, övervägs för att därigenom få en mer heltäckande kontroll av ramavtalsleverantörer inom den tekniska sektorn.

3.6 Löpande uppföljning

Kontrollmål: Tillfredsställande löpande uppföljning i miljö- och samhällsbyggnadsutskottet

Verifiering har skett via genomgång av kommunstyrelsens system för löpande uppföljning, via miljö- och samhällsbyggnadsutskottet, och hur den faktiska uppföljningen skett avseende granskat projekt. Detta har kompletterats via intervjuer och genomgång av utskottsprotokoll för 2011.

Kommentarer

Fastighetsenheten har en löpande uppföljning av pågående investeringsprojekt, både utifrån ekonomisk och verksamhetsmässig synvinkel.

Miljö- och samhällsbyggnadsutskottet för löpande rapporter om pågående och kommande upphandlingar samt rapporter och information om pågående projekt. Under 2011 har information lämnats kring ombyggnad av Trollbäckens bibliotek vid flera tillfällen. I den senaste rapporten som lämnades på utskottets sammanträde 2011-10-12, finns följande skrivning kring ombyggnadsprojektet:

”Under månaden har förskoleverksamheten flyttat in och i början på oktober kommer biblioteket att öppna på nytt. Slutbesiktningar av gjorda arbeten är inbokade”.

Ekonomisk uppföljning av investeringar till ansvariga politiska organ sker inom ramen för de formella tertialrapporterna.

Vi bedömer att kommunstyrelsen, via miljö- och samhällsbyggnadsutskottet, har haft en tillräcklig uppföljning av granskat ombyggnadsprojekt.

3.7 Projektdokumentation

Kontrollmål: Tillfredsställande projektdokumentation, utifrån omfattning och standard

Verifiering har skett via genomgång av dokumentationen i granskat projekt. Detta material har kompletterats via intervjuer.

Kommentarer

Fastighetsenheten lägger upp en mapp för varje projekt på enhetens del av kommunens intranät, där enbart enhetens personal har behörighet. I mappen samlas sedan dokumenten digitalt⁵ per investeringsprojekt istället för som tidigare då allt material sparades i pappersform.

Vid granskningstillfället saknades mappen för ombyggnad av Tyresö bibliotek, trots att den enligt projektledaren var upplagd. I och med detta gick det inte att bilda sig en uppfattning om vilken dokumentation som finns samt statusen på denna.

Efter vårt möte skulle kontakt tas med kommunens IT-funktion kring möjlighet att kunna återskapa mappen via deras säkerhetskopiering av servern.

Vi kan inte bedöma projektdokumentationens omfattning och standard, eftersom den inte fanns tillgänglig vid granskningstillfället.

Vi rekommenderar att rutinerna kring projektdokumentation kvalitetssäkras för att uppfylla kravet på en säker lagring och spårbarhet.

2012-05-30

Jan Nilsson
Projektledare/uppdragsansvarig

⁵ Filer t ex i word- eller exelformat samt material som skannas in (pdf-format).