



Granskning av investeringsprocessen

Rapport

Sollefteå kommun

KPMG AB

2022-11-22

Antal sidor 20



Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	3
2.3	Metod	4
3	Organisation	5
4	Resultat av granskningen	5
4.1	Styrande dokument	5
4.2	Beskrivning av rutinerna för investeringsprojekt	7
5	Granskning av investeringsprojekt	11
5.1	Sportgränd	11
5.2	Näsåker	12
5.3	Gymnasieskola	13
5.4	Bedömning	16
6	Slutsats och rekommendationer	18

1 Sammanfattning

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte att det finns behov av att förstärka investeringsprocessen.

Vi bedömer att styrdokument såsom reglemente och delegationsordning behöver ses över. Vi konstaterar bland annat att det saknas rutiner och riktlinjer för hur investeringsprojekt ska genomföras. Vi menar att avsaknad av projektstyrningsmodell för investeringar kan vara en förklaring till att vi ser att dokumentationen av investeringarna skiljer sig åt och att projekten synes ha styrts och följts upp på olika sätt. Vi kan till exempel inte heller bedöma om samtliga beställningar av ätor skett av behörig person då det inte framgår av delegationsordningen vem som har rätt att fatta sådana beslut. Vi är mycket kritiska till att omfattande behörighet, bl a att träffa ekonomiska uppgörelser utan beloppsbegränsning, har delegerats till inhyrd konsult.

Vi ser särskilt allvarligt på den bristande politiska hanteringen av investeringsbeslut. Vi bedömer att beslut för t ex gymnasieskolan borde ha fattats av kommunfullmäktige med hänsyn till investeringens storlek. Det är också i vissa fall svårt att följa vilken budget som investeringen har, och på vilka grunder den har beslutats. Den ekonomiska uppföljningen, särskilt av de större projekten, som enligt vår bedömning ska följas upp av kommunstyrelsen behöver förstärkas.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- säkerställa att investeringsbeslut av principiell beskaffenhet eller av större vikt för kommunen beslutas av kommunfullmäktige.
- revidera och anta styrdokument, inklusive delegationsordning, så att det tydligt framgår vem som kan fatta beslut i olika frågor, vilka underlag som erfordras samt hur investeringsprojekten ska styras och följas upp samt så att en god kontrollmiljö främjas.
- förstärka uppföljning och analys, särskilt för större investeringsprojekt som bör rapporteras till kommunstyrelsen och redovisas i delårs- och årsredovisning till kommunfullmäktige.

2 Bakgrund

Vi har av Sollefteå kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens investeringsprocess för pågående investeringar. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022.

De förtroendevalda revisorerna bedömer att det kan finnas risk för brister i styrning, kontroll och uppföljning av investeringsprojekt och har sett det som väsentligt att granska att kommunen har en ändamålsenlig och tillförlitlig investeringsprocess.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Syfte med granskningen är att översiktligt bedöma ändamålsenligheten i kommunens investeringsprocess.

Granskningen omfattar följande revisionsfrågor:

- Finns det en kontrollmiljö med en struktur innehållande tydliga uppdrag, ansvarsfördelning, och ansvarsutkrävande, entreprenadbesiktningar, riktlinjer och rutiner?
- Finns tydliga och kompletta beslutsunderlag och omfattar de samtliga utgifter förenade med investeringarna?
- Görs det väsentliga riskbedömningar och analyser som bygger på etablerad metodik?
- Finns det identifierade kontrollaktiviteter, utifrån gjorda riskbedömningar, som fungerar förebyggande och upptäckande?
- Finns det en löpande uppföljning och rapportering i enlighet med plan eller vid behov och inkluderar den en övervakning av vidtagna åtgärder samt hur hanteras budgetavvikelse s k äta-kostnader?
- Hur ser projektorganisationen ut samt är kompetensen tillräcklig för att driva byggprojekt och finns en strukturerad projektledning?
- Hur koordineras, sammanställs och prioriteras krav och önskemål från verksamheternas olika intressen såsom verksamhetsdrivande krav, IT-krav och krav på hållbar miljö och energiförsörjning i byggprojekten?

Vår granskning har inte omfattat upphandling och vi har inte heller bedömt om investeringarna är rätt redovisade utifrån lagen om kommunal redovisning och god redovisningssed i kommuner.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Kommunallagen 6 kap § 6
- Tillämpbara interna regelverk, policys och beslut

2.3 Metod

Granskningen kommer att genomföras genom dokumentstudier och intervjuer/avstämningar med berörda tjänstepersoner och politiker.

Granskningsmetoden utgår från intervjuer och dokumentstudier samt fördjupade studier av projektet.

Dokumentstudier avser bl. a.:

- Riktlinjer för investeringsprocessen
- Beslutsdokument för utvalda investeringsprojekt
- Investeringskalkyl och dokumenterade uppföljningar
- Övriga policys och riktlinjer

Granskningen omfattar ett urval av större pågående och/eller avslutade investeringar under åren 2021–2022.

Rapporten är faktakontrollerad av Niklas Nordén, kommundirektör, Mattias Axelsson, enhetschef för budget- och ekonomistyrning, Magnus Hägglund, fastighetssamordnare, Jonas Hasselborg, projektledare, och Joakim Edholm, avdelningschef teknik och service.

3 Organisation

Sollefteå kommuns politiska organisation består av kommunstyrelse och fyra utskott, allmänt, samhällsutveckling, vård och omsorg samt unga och lärande. Därutöver finns jävsnämnd, valnämnd och överförmyndarnämnd.

Kommunstyrelsens verksamhetsansvar har fördelats inom tre områden: samhällsutveckling, stab och service samt välfärd. Det som är aktuellt för denna granskning är stab och service som ansvarar för att driva de större fastighetsinvesteringarna samt teknisk verksamhet under samhällsutveckling som ansvarar för investeringar inom väginfrastrukturen.

4 Resultat av granskningen

4.1 Styrande dokument

4.1.1 Reglemente

Enligt *Reglemente för kommunstyrelse och dess utskott*¹ ska kommunstyrelsen leda och samordna planering och uppföljning av kommunens ekonomi. Kommunstyrelsen ska aktivt hantera kommunens fastighetskapital och lokalförsörjning.

Kommunstyrelsen ska rapportera till kommunfullmäktige hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret.

4.1.2 Delegationsordning

Av kommunstyrelsens delegationsordning² framgår att ärenden som är av principiell beskaffenhet eller som annars är av större vikt är förbehållna nämnden, d v s kommunstyrelsen. Vad gäller investeringar kan vi endast se att dessa är delegerade vad gäller främst beslut för upphandling:

Nr	Ärende	Delegat	Anmärkning
A031	Beslut om upphandling av entreprenad enligt LOU, inom ramen för anvisade medel	Ekonomichef Chef nivå 2 Chef nivå 3 inom IT, teknisk verksamhet samt fastigheter	Registreras i E-avrop Bedöms inte vara aktuellt för laglighetsprövning
A033	Tilldelningsbeslut enligt LOU samt tecknande av avtal	Ekonomichef Chef nivå 2 Chef nivå 3 inom IT, teknisk verksamhet samt fastigheter	Registreras i E-avrop Bedöms inte vara aktuellt för laglighetsprövning
A048	Utse ombud att företräda kommunen i ärenden enligt AB 04 och ABT 06 kap 3 1 § gällande entreprenader	Upphandlare Chef nivå 3 inom teknisk verksamhet, kultur och fritid samt fastigheter	Ombudet är kontaktperson bl.a. med rätt att göra ändringar, tillägg och avdrag i entreprenader

¹ Fastställd av kommunfullmäktige, senast revidering 2021-04-26 § 20

² Fastställd av kommunstyrelsen 2021-10-05 § 158

4.1.3 Riktlinjer ekonomistyrning och investering

Riktlinjerna för ekonomistyrning och investering³ behandlar frågor inom ekonomistyrningsområdet och syftet är att upprätthålla en konsekvent tillämpning.

Vad gäller investeringar framgår att aktuell chef ansvarar för att fördela budgeten på investeringsprojekt, d v s omprioriteringar under året är möjligt så länge den tilldelade budgetramen inte överskrids. Om det är ett ärende av principiell beskaffenhet eller av annars större vikt så är beslutet förbehållet nämnd/styrelse.

Om investeringen inte har tagits i anspråk eller färdigställts kan ombudgetering begäras i samband med att verksamhetsberättelsen lämnas.

Av riktlinjerna framgår även att definitionen om vad som är en materiell anläggningstillgång och hur dessa ska redovisas.

Vid uppstart och färdigställande av investeringar ska uppföljningsansvarig ekonomi fylla i en särskilt framtagen blankett.

4.1.4 Bedömning

Vi konstaterar att i styrande dokument, reglemente, delegationsordning samt riktlinjer för redovisning inte finns några närmare riktlinjer för investeringar och investeringsprojekt.

Vi anser att kommunstyrelsen för att säkerställa en tydlig kontrollmiljö bör se över styrdokumenterna så att det blir tydligt vem som kan fatta beslut i olika frågor, vilka underlag som erfordras samt hur investeringsprojekten ska styras och följas upp. Vi anser att större investeringar ska beslutas och följas upp av kommunstyrelsen. Vem som har rätt att teckna avtal och beställa ändrings- och tilläggsarbeten (ÄTA) behöver ses över för att säkerställa att beslut fattas på rätt nivå, d v s att punkt A048 beslutas utifrån bland annat investeringens storlek.

Enligt kommunallagen 5 kap 1 § ska fullmäktige besluta i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen. Vi anser därför att delegationsordningen behöver ses över så att större investeringar beslutas av kommunfullmäktige, och inte kommunstyrelsen. Det behöver därför tydliggöras vilka investeringsbeslut som får beslutas av verksamhetsansvariga, utskott samt kommunstyrelse och kommunfullmäktige, t ex genom beloppsgränser och beskrivningar vad som i övrigt gör att en investering har principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.

³ Fastställd av kommunstyrelsen 2020-02-04 § 20

4.2 Beskrivning av rutinerna för investeringsprojekt

Även om det inte är nedtecknat finns det såsom vi uppfattar vissa rutiner för att driva investeringsprojekt. Vi har nedan sammanfattat rutinerna såsom vi uppfattat dem.

Investeringsbudget

I februari året före räkenskapsåret träffas politiker och ansvariga från respektive verksamhet för att diskutera större investeringsbehov. Till budgetberedningsdagen i april sammanställs förslag till beslut för vissa större projekt och i övrigt investeringsramarna. Budgeten för kommunen fastställs normalt sett i juni. Det finns i det här läget inget krav på av beredning av budgeten utan det som anges är ramar respektive område.

Fördelning av budget

Det är sedan upp till verksamheterna att besluta om vilka projekt som ska prioriteras, undantag är investeringar i storleksordningen för Gymnasieskolan se nedan under avsnitt 5.3.

Investeringskalkyler ska enligt uppgift finnas för varje projekt.

Såsom vi uppfattar kan ansvarig chef inom investeringsramen prioritera vilka investeringar som kan göras. Såsom framgår av riktlinjer för investering kan ansvarig chef även göra omprioriteringar, t ex om ett projekt blir tidigarelagt.

Projekten beslutas således inte politiskt och det finns i varje fall ingen redovisad koppling till sammanställningen över de olika investeringsbehoven som behandlades i budgetprocessen.

Krav och önskemål från verksamheternas olika intressen såsom verksamhetsdrivande krav, IT-krav och krav på hållbar miljö och energiförsörjning i byggprojekten

Det finns såsom vi uppfattar inte något strukturerat arbetssätt för att beakta de krav som finns från verksamheterna. Enligt uppgift vid faktakontrollen framhålls att verksamheterna alltid är med i projektering för att säkerhetsställa att förändringarna ska gynna dem på bästa sätt.

En uppgiftslämnare menar att upphandlingsenheten måste tillse att förfrågningsunderlagen innehåller de krav som ställs via andra dokument.

2022-11-22

Projektstyrning

Det finns som ingen projektstyrningsmodell för investeringar som beskriver roller, hur projektet ska drivas och dokumenteras.

Vid större investeringsprojekt skapas enligt uppgift en projektorganisation. En tjänsteperson utses som ansvarig projektledare. För några projekt, bl a gymnasieskolan, har projektledarkompetensen upphandlats då kommen saknat resurser att driva projektet. I övrigt bedöms tillräckliga resurser finnas.

Enligt uppgift har det för några projekt skapats en mappstruktur på servern som kan användas för att stödja större projekt med vilka dokument som ska upprättas och hur de ska sparas. Det är dock inget krav på att använda strukturen utan beroende på projektets omfattning används olika mappstrukturer.

Enligt uppgift ska alla projekt inom fastighetsidan arkiveras i iBinder. Vi har inte närmare granskat detta.

Kalkyler och ekonomisk uppföljning

Såsom tidigare har nämnts ska kalkyler upprättas i samband med att projektet startas upp. Det finns inga krav på detaljeringsgraden för kalkylen. Enligt uppgift budgeteras vanligtvis ett tillägg på omkring 10 % för extra kostnader vid nybyggnationer och uppemot 20 % vid renoveringar.

Den ekonomiska uppföljningen av projektet sker vanligtvis genom att projektledaren för anteckningar i excel.

Kommunstyrelsen får ta del av uppföljning av investeringar sker i samband med delår- och årsredovisning. Kopplingen mellan budget och vad som redovisas i årsredovisningen är låg. Enligt uppgift kan detaljerad slutredovisning av investeringsprojekt lämnas, i de fall kommunstyrelsen så önskar, se avsnitt 1.2 i riktlinjer för ekonomistyrning och investeringar.

2022-11-22

Enligt budgeten för år 2021⁴ uppgår egenfinansierade investeringar till 49,0 mnkr. Budgeten är fördelad på gemensam service 12,4 mnkr, medborgarservice 1,1 mnkr, välfärd 15,1 mnkr och näringsverksamhet 20,5 mnkr. Nedanstående bild är hämtad från investeringsredovisningen i årsredovisningen för år 2021, såsom framgår stämmer inte indelning eller belopp med budgeten. (I samband med faktakontrollen noterades att budgeten för finansiering av näringsverksamhet 8,5 mnkr saknas i nedanstående bild men framgår senare i årsredovisningen.)

Per verksamhet, netto (Tkr)	Investerat 2021	Budget 2021	Avvikelse 2021	Investerat 2020
Kommungemensamverksamhet	0	90	90	5 000
Gemensam service	60 764	12 420	-48 344	128 367
Medborgarservice	474	1 089	615	3 613
Prod - Teknik	7 735	7 590	-145	6 700
Prod - Omsorg	1 627	466	-1 161	381
Prod - Utbildning	6 930	4 080	-2 850	3 358
Prod - övrigt	0	135	135	0
KOMMUNAL VERKSAMHET	77 531	29 340	-48 191	147 418
Näringsverksamhet	53 996	28 150	-25 846	51 525
Finansiering näringsverksamhet	-33 539	0	33 539	-38 577
NETTO INVESTERING NÄRINGSVERKSAMHET	20 457	28 150	7 693	12 948
TOTAL VERKSAMHET	97 987	57 490	-40 497	160 366

För de projekt som löper över flera år finns följande tabell. Några kommentarer till om budgeten (här redovisad som "omfattning") beräknas klaras framgår inte. Såsom vi uppfattat sker inte heller någon återsrapportering till kommunstyrelsen om det slutliga resultatet av respektive investering. Orsaken uppges vara att information enbart lämnas om kommunstyrelsen efterfrågar detta.

Pågående investeringar (mnkr)	Utfall			Projekt	
	2020	2021	Totalt	Omfattning	Kvar
Ombyggnation gymnasieskola	101,4	32,1	224,6	238	13,4
Sportgränd om- och tillbyggnad	0,5	5,4	6,1	6,5	0,4
Edsele ARV	0,3	3,0	3,4	5,4	2,0
Gåsnäs ARV	0,0	0,1	0,1	1,1	1,0
Näs ARV	0,0	0,3	0,3	2,3	2,0
Ny matarledn remsle	0,0	4,1	4,1	5,4	1,3
GC-väg Näsåker	0,5	5,2	6,3	6,5	0,2
Mur Kanalgatan	0,0	0,7	0,7	1,2	0,5
Stadsnät	34,7	27,6	157,2	178,0	20,8
Pågående beslutade investeringar	137,4	78,5	402,8	444,4	41,6

⁴ Övergripande verksamhetsplan med budget 2021 - 2023

2022-11-22

Avtal och ätor

Såväl avtal som underlag för ändringar och tillkommande arbeten (ätor) inom ramen för budgeterad investering godkänns och undertecknas av projektledaren.

Större förändringar behöver enligt intervjuer beslutas av kommunstyrelse och/eller kommunfullmäktige. Någon definition på vad som är en större förändring finns inte. Vid faktakontrollen framkommer att det gäller om kostnaden överstiger budgeterad ram för det enskilda projektet. Det framkommer också att om projektet överstiger budget att det kan täckas genom omfördelning inom ramarna för investeringsbudgeten, d v s att andra projekt får mindre medel eller förskjuts tid alternativt inte genomförs.

Uppföljning av projektets genomförande inklusive besiktningar

Enligt uppgift följs projektets genomförande på olika sätt. Det som nämns är bl a att ansvarig projektledare eller annan tjänsteperson från kommunen besöker byggarbetsplatsen samt deltar byggmöten och har dialoger med entreprenörens byggledare.

Såsom vi uppfattar ska det för alla investeringsprojekt göras en slutbesiktning.

4.2.1 Bedömning

Vi tolkar av intervjuerna att det finns det en viss process för projektstyrning. Vi anser dock att processen behöver se över för att säkerställa en tillräcklig kontrollmiljö som tydliggör uppdrag och ansvarsfördelning samt att projektet genomförs enligt gällande riktlinjer och rutiner. Uppföljning och åiterrapportering till kommunstyrelsen behöver också ses över. Vi ser bland annat behov av att förtydliga:

- Den politiska styrningen över vilka investeringar som ska genomföras samt till vilken kostnad behöver förstärkas. Beslut om större investeringar bör fattas av kommunfullmäktige medan fördelning inom investeringsram kan delegeras till kommunstyrelse och/eller utskott/förvaltning beroende på investeringens storlek.
- Beskrivning av organisationen inklusive roller och befogenhet. Vad gäller befogenheter så är det också viktigt att delegationsordningen uppdateras så att det tydligt framgår vem som kan skriva under avtal och göra tilläggsbeställningar inklusive inom vilka ramar.
- Utifrån vår erfarenhet är det viktigt att det också tydliggörs vilken roll verksamheten som beställare har i projektet. Verksamheten behöver exempelvis förstå vikten av att tydliggöra sina krav/önskemål på ett tidigt skede för att undvika kostnader för ätor.
- Vad som ska dokumenteras i projektet. Vi föreslår att det upprättas mallar som stöd för dokumentation av projektets olika delar samt mappstrukturer för att underlätta hur materialet ska sparas.

- Hur riskbedömning av projektet ska genomföras. Riskbedömningen bör omfatta såväl ekonomiska risker som risker att inte klara övriga krav i projektet gällande miljö och andra.
- Vilka kontrollaktiviteter som ska utföras för att säkerställa att projektet genomförs i enlighet med målsättning och avtal.
- Hur den ekonomisk uppföljningen ska ske och vilken instans som har ansvaret för att följa upp. Större investeringar, d v s sådana som kommunstyrelsen har beslutat om, ska löpande följas upp av kommunstyrelsen. Det behöver ske minst i samband med tertial och årsredovisning, riktigt stora och riskfyllda projekt med tätare intervall. Det behöver också framgå hur eventuella prognosticerade budgetöverdrag ska kommuniceras och beslutas.

5 Granskning av investeringsprojekt

I denna granskning har tre investeringsprojekt valts ut för granskning. Dessa projekt används för att verifiera det arbetssätt som har beskrivits i föregående avsnitt.

5.1 Sportgränd

Projektet är ett gruppboende och omfattar en nybyggnation av 40 kvm och en ombyggnation/renovering av resterande del. Kommunstyrelsen⁵ beslutade om att genomföra Sportgränd med 6,7 mnkr.

Det material vi har tagit del av är väl strukturerat i olika undermappar.

Som underlag för beslutet finns följande kalkyl som enligt uppgift inkluderar ett påslag för oförutsedda kostnader med 20 %. Kalkylen kan summeras till:

	Kalkyl tkr
Bygg	2 931,6
VVS	1 800,0
EL	779,5
Brand	25,0
Övrigt	1 132,2
<u>Tot (exkl moms)</u>	<u>6 668,3</u>

Beställningen från 2021-01-20 är undertecknad av avdelningschef teknisk enhet. Kontraktbilagan "Förhandlingsprotokoll" från 2021-01-21 är undertecknad fastighetssamordnare teknisk enhet. Förhandlingsprotokollet sammanfattar förtydligande och avvikelser från förfrågningsunderlaget som parterna kommit överens om.

⁵ 2020-04-07 § 62

2022-11-22

I projektet finns vid tidpunkten för vår granskning 42 ÄTA-beställningar. Enligt vårt stickprov har fastighetssamordnare för teknisk enhet undertecknat dessa. Enligt uppgift avser ca 600 tkr beställningar från verksamheten.

Uppföljning av projektet sker inom verksamheten. Vi noterar dock att i delårsrapporten för 2021-08-31 nämns projektet endast kortfattat utan någon uppföljning av det ekonomiska läget. Enligt sammanställning över investeringar i årsredovisningen för år 2021 framgår att investeringen i Sportgränd uppgår till 6,1 mnkr av 6,5 mnkr. Vi har inte undersökt närmare varför budgeten inte motsvarar den beslutade (6,7 mnkr). I delårsrapporten för 2022-08-31 finns inga uppgifter om Sportgränd överhuvudtaget.

Vid tidpunkten för vår granskning är utfallet för investeringen, som i stort sett är avslutad, 6,6 mnkr plus 0,6 mnkr för ovanstående ÄTA.

I de handlingar som vi tagit del av finns protokoll från byggmöten är dokumenterade och i dessa går det att avläsa vilka som närvarat, vilka tidsplaner som är aktuella, hur ofta möten ska genomföras etcetera. Det framgår även vem som är ansvarig för respektive punkt, exempelvis var förhandsanmälan till arbetsmiljöverket en punkt som teknisk enhet var ansvarig för.

Av slutbesiktningen 2021-11-14 framgår det att det finns ett antal brister som behöver åtgärdas, och vem som ansvarar för att åtgärda dessa.

5.2 Näsåker

Detta projekt bygger på ett tilläggsavtal mellan Trafikverket och kommunen. Grunden är ett avtal där kommunen övertagit väghållningsansvaret för väg 957 från Trafikverket Region Mitt och att Trafikverket ska betala 6,5 mnkr i ersättning till kommunen. Tilläggsavtalet preciserar respektive parts åtagande och finansiella ansvar. Kommunen ska enligt avtalet bygga en gång – och cykelväg vilket det granskade projektet avser. Avtalet är tecknat av tekniska chefen.

Det material vi tagit del av ska finnas sparad i mappstruktur på server vid tekniska enheten.

Kommunstyrelsens utskott för samhällsutveckling behandlade tilläggsavtalet som ett informationsärende där det konstaterades att Trafikverket kommer att utbetala de avtalade 6,5 mnkr till kommunen⁶. Enligt intervjuer avser projektet enbart verkställighet och har därför inte beslutats politiskt.

Någon direkt kalkyl till projektet finns inte utöver de mängdförteckningar som leverantören lämnade i upphandlingen.

⁶ 2017-12-11 § 124

2022-11-22

Av protokollet från byggstartmötet⁷ framgår att projektet omfattar

”Nybyggnad av gång- och cykelväg längs Storgatan i Näsåker samt utbyte av gatubelysning sträckan 0/000 – 0/470. Längs berörd sträcka ska en ny dagvattenavledning utföras. I projektet ingår även hastighetsdämpande åtgärder vid skola och centrumhus. Tre nya parkeringsplatser ska utföras vid centrumhuset. I entreprenaden ingår rivning och nybyggnad av gatubelysning längs sträckan samt utförande av ny skyltning och erforderliga återställningsarbeten”.

Av leverantörens ÄTA-sammanställning framgår att de är 19 till antal och uppgår sammanlagt drygt 232 tkr. Vi har inte tagit del av några signerade beställningar av ÄTA. Enligt uppgift vid faktakontrollen har ÄTA-hantering hanterats vid de portförda byggmötena. Protokollen från dessa har signerats av kommunens projektledare.

Enligt årsredovisningen 2020 uppgår projektet till 1,0 mnkr och enligt årsredovisningen för 2021 är 6,3 mnkr av budgeten på 6,5 mnkr upparbetad. Delårsrapporterna för perioden saknar uppgift om projektet. Det finns inga prognoser för projektet.

Enligt det material som vi erhållit har det varit projektmöten och byggmöten. Sollefteå kommun har i projektet anlitat en extern byggledare som har kallat till byggmöten med entreprenören och samordnat arbete mellan projektör och entreprenör i tekniska frågor mellan byggmöten. Kommunens projektledare har haft kontinuerlig kontakt med både anlitad byggledare och entreprenörens arbetsledare och platschef.

Enligt projektredovisning som överlämnats till Trafikverket avseende utförande av gång- och cykelväg i Näsåker framgår att entreprenaden besiktad och godkänd vid slutsammanträde till slutbesiktning 2021-11-18.

Projektet är avslutat efter utförd slutbesiktning juni 2022.

Såsom vi uppfattar, men som inte framgår av de dokument vi tagit del av, har visserligen budgeten hållits men att projektet inte har kunnat genomföras fullt ut, t ex är sträckan endast 2/3 av den såsom vi uppfattade budgeterade sträckan. Tekniska enheten delar inte vår bedömning utan anser att avtalet med Trafikverket är uppfyllt, eftersom det i avtalet med Trafikverket inte finns någon reglerad sträcka som skulle utföras.

5.3 Gymnasieskola

Vi har fått ta del av ett antal handlingar gällande projektet. Enligt uppgift finns all dokumentation sparad i PEABs (entreprenörens) portal.

⁷ 2020-03-03

2022-11-22

Projektet omfattar en renovering av Gudlav-Bilderskolan (fortsättningsvis gymnasieskolan). Skolan ingår i projektet "Framtida lokalisering för Sollefteå Gymnasium" som startades 2015⁸ med att förvaltningen föreslår utskottet Unga och Lärande att föreslå kommunstyrelsen att uppdra till förvaltningen att påbörja utredningen för framtida lokalisering av gymnasium. Utredning skulle parallellt undersöka om gymnasieskolan eller Hågestaområdet hade potentialen att uppfylla de behovs kommunen hade. Förvaltningen kunde konstatera⁹ att utredaren förordar gymnasieskolan som framtida lokaliseringsplats, något förvaltningen senare ställde sig bakom. Bakgrunden till kommunstyrelsens ursprungliga uppdrag kring gymnasieskolans lokalisering är det beslut om extern förhyrning av gymnasielokaler på Hågestaområdet som togs 2012¹⁰.

Kommunstyrelsen beslutade 2018-09-11¹¹ att bygga om/renovera gymnasieskolan enligt förprojektering inklusive att anta anbud om detta. Verksamhetschef för kontorsservice och fastigheter får i uppdrag att teckna kontraktet.

Kommunfullmäktige har inte fattat något direkt beslut om investeringen, men har utifrån en ärendebeskrivning av gymnasieskolans ombyggnad, fattat beslut om att utöka låneramen till 250 mnkr¹².

Vid faktakontrollen har följande kalkyl redovisats avseende beslutet om 250 mnkr:

Byggnation	177,6
ÅTA	21,3
Projektledning	4,8
Skidgymnasiet	20,0
Markarbeten	9,0
Oförutsett övrigt	<u>17,3</u>
Summa	250,0

Inventarier och teknik var enligt uppgift inte beaktade i ovanstående kalkyl utan skulle beslutas vid ett senare skede.

Enligt uppgift baseras ovanstående kalkyl på ett förvaltningsyttrande från 2017-08-09. Av denna framgår att anbudssumman är 232,7 mnkr (motsvarar ovanstående exkl oförutsett). Av förvaltningsyttrandet framgår att till detta tillkommer Skedoms gymnasium som är inräknade i kommunens bedömda lånebehov på 250 mnkr. Det plus lite några andra omständigheter innebär enligt förvaltningsyttrandet att "låneutrymmet för oförutsedda händelser blir begränsat". Såsom vi uppfattar är förvaltningsyttrandet från 2017-08-09 en del av beslutsunderlaget till fullmäktiges beslut.

⁸ 2015-10-15 §75

⁹ 2016-03-17 §30

¹⁰ 2012-06-12 §113

¹¹ § 156

¹² 2018-09-24 § 90

2022-11-22

Beslutet om Skedoms gymnasiet, 8,6 mnkr, togs av kommunstyrelsen år 2018¹³. Kommunfullmäktige fattade beslut, eller i varje fall informerades i samband med beslutet om låneramen på 250 mnkr. Därefter har kommunstyrelsen år 2020 fattat beslut om skidgymnasiet 32,3 mnkr¹⁴, vilket vi tolkar är en utökning av de 20 mnkr som ingår i ovanstående kalkyl. Enligt uppgift har kommunfullmäktige informerats muntligen om beslutet gällande skidgymnasiet.

Investeringen av gymnasieskolan kommenteras i delårsrapport och årsredovisning att den ligger utanför ordinarie budget eftersom den lånefinansieras. Av årsredovisningen för år 2021 framgår att investeringen uppgår till 224,6 mnkr av budgeterad 238 mnkr. Någon prognos eller beskrivning om hur arbetet fortskrider framgår inte, och inte heller om investeringen kommer att rymmas inom de "kvarvarande" 13,4 mnkr.

Av delårsrapporten 2022-08-31 framgår att investeringskostnaderna uppgår till 2,4 mnkr. Någon budget framgår inte. Det finns inte heller några uppgifter om investeringen till större delen har aktiverats.

Av verksamhetsuppföljning för juli 2022 finns en uppföljning av Gymnasieskolans framtida lokalisering. Av den framgår (tkr)

Projekterade kostnader	Budget	Utfall	Avslutat
Produktion GB (anb. 177,6, ÄTA 21,3, proj 4,8)	203 700	223 157	
Skedom transportgarage	8 646	11 189	Klart
Skedomsskolan kök	3 500	5 028	Klart
Teknik och inventarier	13 200	4 093	
Skidgymnasium (uppskattning 20 mnkr)	32 300	30 406	Klart
Markarbeten 2022	9 000		

En summering ger:

Totalt budget 270,3 mnkr

Utfall 273,7 mnkr

Det framgår också att flera områden inte är avslutade, däribland återstår markarbeten, budgeterade till 9 mnkr. Det framgår inte heller någon prognos för återstående kostnader. Enligt uppgift har kommunstyrelsen löpande informerats om utökade kostnader. Vi har inte tagit del av några underlag för informationen och kan inte heller se att kommunstyrelsen har fattat några beslut.

Utöver årsredovisning och delårsrapport kan vi inte se att kommunfullmäktige fått någon information om projektet.

Såsom vi uppfattat finns det ingen annan kalkyl än de anbud som inkommit.

¹³ 2018-04-10 § 86

¹⁴ 2020-04-08 § 86

2022-11-22

ÄTA -sammanställningen för projektet summerar till drygt 69 mnkr. Av dessa är enligt sammanställningen 51 mnkr fakturerade. Vi har efterfrågat men inte tagit del av några signerade ÄTA-beställningar.

Enligt delegationsbeslut har inhyrd konsult utsetts till beställarens ombud enligt ABT 06 kap 3 1 § i enlighet med delegationsordningens punkt A048.¹⁵

Projektet har omfattat byggmöten där vi har fått ta del av protokoll.

Samverkan med skolan har enligt verksamhetschef för sarskola, gymnasieskola och vuxenutbildningen fungerat bra, både vad gäller möjligheten att påverka och få information.

Projektet är ännu inte avslutat då slutbesiktningen inte är godkänd. Vi har inte fått någon ytterligare information om beräknat utfall för projektet utöver vad som framgår ovan.

5.4 Bedömning

Sammantaget är vår bedömning att det svårt att följa de enskilda investeringsprojekten.

Vi ser särskilt allvarligt på att det inte tydligt framgår beslut av investeringar och hur dessa hur dessa följs upp av kommunstyrelsen. Vi bedömer att gymnasieskolan inklusive skidgymnasiet är sådana investeringsbeslut som ska fattas av kommunfullmäktige, såsom vi uppfattar har kommunfullmäktige endast beslutat om *finansieringen* av gymnasieskolan. Vi menar att det i förekommande fall ska finnas både beslut om investering och finansiering.

Vår granskning av ovanstående projekt visar att det är svårt att bedöma om det har skett fördyringar då vi saknar uppgift om utfall. Där det har varit fördyringar t ex gymnasieskolan kan vi inte se att alla tillkommande kostnader har beslutats politiskt.

Vi saknar för flera av projekten kalkyler, utöver vad som erhållits i anbudet. Det är t ex för gymnasieskolan svårt att bedöma utifrån beslutsunderlaget och ärendetexten vad som ska ingå. Vi ser dock positivt på att två av projekten, sportgränd och gymnasieinvesteringen inkluderar en riskpremie.

Såsom framgår i vår granskning kan kostnaderna för ÄTA bli stora. Det finns en viss dokumentation av dessa tillkommande kostnader men det framgår enbart i ett av de granskade projekten vem som godkänt dessa. Vi kan till exempel inte heller bedöma om beställningarna av ÄTA skett av behörig person då det inte framgår av delegationsordningen vem som har rätt att fatta sådana beslut.

Vi konstaterar att för gymnasieskolan har delegation skett enligt punkt 048 i delegationsordningen till inhyrd konsult. Delegationen innebär att enligt ABT 3 kap § 1 att ombudet med bindande verkan företräder huvudmannen i frågor som rör entreprenaden samt träffa ekonomiska och andra uppgörelse. Det finns inga beloppsgränser eller liknande i delegationen. Vi är mycket kritiska till att en så omfattande delegation lämnas, och i synnerhet till en inhyrd konsult.

¹⁵ 2018-11-28 resp 2020-01-16



Sollefteå kommun

Granskning av investeringsprocessen

2022-11-22

Vidare kan uppföljningen och analyserna av projekten bli tydligare, inte minst i delårsrapport och årsredovisning där i varje fall större investeringar bör kommenteras. Inte minst uppföljningen av stora projekt såsom gymnasieskolan, Skedomsskolan och skidgymnasiet behöver förstärkas.

6 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte att det finns behov av att förstärka investeringsprocessen.

Vi bedömer att styrdokument såsom reglemente och delegationsordning behöver ses över. Vi konstaterar bland annat att det saknas rutiner och riktlinjer för hur investeringsprojekt ska genomföras. Vi menar att avsaknad av projektstyrningsmodell för investeringar kan vara en förklaring till att vi ser att dokumentationen av investeringarna skiljer sig åt och att projekten synes ha styrts och följts upp på olika sätt. Vi kan till exempel inte heller bedöma om samtliga beställningar av ÅTA skett av behörig person då det inte framgår av delegationsordningen vem som har rätt att fatta sådana beslut. Vi är mycket kritiska till att omfattande behörighet, bl a att träffa ekonomiska uppgörelser utan beloppsbegränsning, har delegerats till inhyrd konsult.

Vi ser särskilt allvarligt på den bristande politiska hanteringen av investeringsbeslut. Vi bedömer att beslut för t ex gymnasieskolan borde ha fattats av kommunfullmäktige med hänsyn till investeringens storlek. Det är också i vissa fall svårt att följa vilken budget som investeringen har, och på vilka grunder den har beslutats. Den ekonomiska uppföljningen, särskilt av de större projekten, som enligt vår bedömning ska följas upp av kommunstyrelsen behöver förstärkas.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- säkerställa att investeringsbeslut av principiell beskaffenhet eller av större vikt för kommunen beslutas av kommunfullmäktige.
- revidera och anta styrdokument, inklusive delegationsordning, så att det tydligt framgår vem som kan fatta beslut i olika frågor, vilka underlag som erfordras samt hur investeringsprojekten ska styras och följas upp samt så att en god kontrollmiljö främjas.
- förstärka uppföljning och analys, särskilt för större investeringsprojekt som bör rapporteras till kommunstyrelsen och redovisas i delårs- och årsredovisning till kommunfullmäktige.



Sollefteå kommun
Granskning av investeringsprocessen

2022-11-22

Datum som ovan

KPMG AB

Lena Medin
Certifierad kommunal revisor

Kristoffer Bodin
*Certifierad kommunal
revisor/auktoriserad revisor*

Christopher Karlsson
Kommunal revisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen