

Investeringsprocessen

Hallstahammars kommun

Februari 2021

Said Ashrafi, Projektledare

Robert Bergman, Projektmedarbetare



Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
Inledning	4
Bakgrund	4
Syfte och revisionsfrågor	4
Revisionskriterier	4
Avgränsning och metod	5
laktagelser och bedömningar	6
Behovsinventeringar	6
laktagelser	6
Bedömning	9
Ändamålsenlig budgetprocess för investeringar	9
laktagelser	9
Bedömning	10
Upphandlingsprocess	Error! Bookmark not defined.
laktagelser	10
Bedömning	11
Ansvarsfördelning, avvikelser och återrapportering	12
laktagelser	12
Bedömning	14
Bedömningar utifrån revisionsfråga	16
Bedömningar mot revisionsfrågor	16
Rekommendationer	Error! Bookmark not defined.
Bilaga - Kulturhusprojektet	17

Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har PwC granskat kommunens investeringsprocess. Syfte med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen och tekniska nämnden säkerställer en ändamålsenlig investeringsprocess utifrån perspektiven ekonomi, långsiktighet, förutsägbarhet och intern kontroll. Inom ramen för granskningen har investeringsprojektet Kulturhuset särskilt granskats. Följande revisionsfrågor har bedömts i granskningen:

Finns en tydliggjord behovsinventering utifrån tillräcklig långsiktighet, dokumenterade analyser och intern dialog? *Delvis uppfylld*

Är budgetprocessen för investeringar ändamålsenlig och tydliggjord för att tillse att välgrundade politiska beslut fattas med avseende på dokumenterade underlag som beskriver kostnad, nytta, konsekvens och tidsåtgång? *Delvis uppfylld*

Finns en dokumenterad och etablerad upphandlingsprocess av beslutade investeringar i enlighet med lagar och regler samt med tillräcklig intern kontroll? *Uppfylld*

Säkerställer genomförandeprocessen tydlig ansvarsfördelning, adekvat hantering av avvikelser samt åiterrapportering till politisk nivå? *Ej uppfylld*

Sker projektavslut på ett systematiskt sätt som medför en utvärdering av budgeterade premisser och åiterrapportering till politisk nivå? *Ej uppfylld*

Bedömning

Vår sammanfattande revisionella bedömning är att kommunstyrelsen och tekniska nämnden i begränsad utsträckning har säkerställt en ändamålsenlig investeringsprocess. Den interna kontrollen bedöms inte vara tillräcklig.

Rekommendationer

Kommunstyrelsen

- Riktlinjer för investeringar bör kompletteras med tydliga anvisningar av hur verksamheternas behov ska skrivas fram och analyseras, för att på så sätt få en mer rättvis bild av de framtida investeringsbehoven.
- Tydliggöra vilka krav på innehåll som gäller för projektkalkyler för bygg- och anläggningsprojekt. Det är viktigt att anvisningarna tydliggör vilka kostnadspositioner som skall ingå i kalkylen, vem som ansvarar för att kalkylen tas fram och kvalitetssäkras samt till vem den skall presenteras.
- Säkerställ ändamålsenliga rutiner och processer för uppföljning av genomförda upphandlingar.
- Säkerställ att i ramavtal ska som huvudregel en uppskattad kvantitet anges samt att en fastställd takvolym finns.

Tekniska nämnden

- Säkerställ att kontroller enligt nämndens internkontrollplan sker av följsamhet mot avtal, efterlevnad av upprättade riktlinjer.
- Inför rutiner som tydliggör vem som formellt är beställare samt beställarens ombud och vem som har rätt att attestera ändring- och tilläggsbeställningar (s.k. ÄTOR) under genomförandeprocessen.
- Rutiner för löpande tydliga rapporteringssystem för bygg- och anläggningsprojekt bör omgående etableras i syfte att skapa ett så transparent informationsflöde som möjligt mellan olika funktioner inom kommunen. Det behöver också tydliggöras vilka områden som rapporteringen ska omfatta.
- Rutiner för riskbedömningar, inkluderande löpande evaluering och utvärdering av såväl tekniska som ekonomiska risker, vid genomförande av bygg- eller anläggningsprojekt bör ses över. Finns redan sådana är det viktigt att kommunicera ut detta till medarbetare som är verksamma i projektet.

Inledning

Bakgrund

Demografisk utveckling leder i många kommuner till ett ökat behov av förändring i lokal- och fastighetsbeståndet. Detta medför ökade utgifter i form av nyinvesteringar och lokal-anpassningar. Många kommuner har redan i dagsläget en hög investeringstakt. Det är av stor vikt att investeringsprocessen är tydlig utifrån styrning och kontroll samt ansvars-fördelning. En bristande strukturering av investeringsprocessen riskerar att föra med sig att projekt blir dyrare, försenade och av sämre kvalitet än förväntat. I perioder av hög investeringstakt blir brister i investeringsprocessen särskilt tydlig. Grundförutsättningen för att hantera långsiktiga förändringar är en välgrundad långsiktig planering samt nog-granna analyser av tillkommande driftskostnader inför beslut om investeringar.

Grundförutsättning för att hantera långsiktiga förändringar är en välgrundad långsiktig planering, noggranna kalkyler, samt att inför investeringsbesluten, noggrant analysera hur planerade investeringen kommer att påverka driftskostnaderna.

Hallstahammars kommun fortsätter att växa och målsättningen är att öka befolknings-mängden med 150 personer per år. I kommunens mål och budget för perioden 2019-2021 anges en budget på 169 500 000 kr för fastighetsinvesteringar med ett resultat om 5 550 000 kr. Vidare anges att resultatet anses vara för lågt när kommunen nu går in i en så intensiv period av stora investeringar. Total investeringsvolym under perioden lig-ger på över en halv miljard kronor och det finns ingen möjlighet att kunna lånefinansiera så stora belopp.

Utifrån genomförd riskanalys har revisionen funnit skäl att granska kommunens nuva-rande investeringsprocess.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen och tekniska nämnden säker-ställer en ändamålsenlig investeringsprocess utifrån perspektiven ekonomi, långsiktig-het, förutsägbarhet och intern kontroll.

Revisionsfrågor:

- Finns en tydliggjord behovsinventering utifrån tillräcklig långsiktighet, dokumente-rade analyser och intern dialog?
- Är budgetprocessen för investeringar ändamålsenlig och tydliggjord för att tillse att välgrundade politiska beslut fattas med avseende på dokumenterade underlag som beskriver kostnad, nytta, konsekvens och tidsåtgång?
- Finns en dokumenterad och etablerad upphandlingsprocess av beslutade investe-ringar i enlighet med lagar och regler samt med tillräcklig intern kontroll?
- Säkerställer genomförandeprocessen tydlig ansvarsfördelning, adekvat hantering av avvikelser samt återrapportering till politisk nivå?
- Sker projektavslut på ett systematiskt sätt som medför en utvärdering av budgete-rade premisser och återrapportering till politisk nivå?

Revisionskriterier

- Kommunallag 6 kap 1 §, 6 kap 6 §, 11 kap 1 §
- Lagen om offentlig upphandling (LOU)

- Delegationsordningar
- Riktlinjer för god ekonomisk hushållning
- Riktlinjer för investeringar
- Policy/riktlinjer för upphandling
- Attestreglemente
- Andra kommunala styrdokument som berör området, se vidare under avgränsning

Avgränsning och metod

Granskningen har avgränsats till att omfatta kommunstyrelsen och tekniska nämnden. I övrigt se syfte och revisionsfrågor.

Granskningen har genomförts genom granskning av styrande dokument och rutinbeskrivningar, däribland följande dokument

- Mål- och budget 2020-2022
- Policy för upphandling och inköp
- Riktlinjer för investeringar och exploateringar
- Kommunstyrelsens och tekniska nämndens protokoll
- Beslutsunderlag för investeringar
- Interna utredningar kopplat till projektet Kulturhuset
- Avtal och upphandlingsdokumentation

Intervjuer har skett med företrädare för kommunstyrelsens och tekniska nämndens verksamheter, däribland tf ekonomichef, investeringscontroller, projektledare, fastighetschef, kommunchef och teknisk chef.

Vidare har vi analyserat investeringsanslag i förhållande till budget 2018-2019 samt redovisning av nyckeltal från Kolada. Inom ramen för granskningen har investeringsprojektet Kulturhuset särskilt granskats. För detta investeringsprojekt har vi granskat följande:

- Politiska beslut och tillhörande underlag som låg till grund för denna investering.
- Om projektet bedrivits i enlighet med tecknade entreprenadavtal
- Om det genomförs kontroller för att säkerställa att kostnadskontroll fungerar i samband med projektet
- Om det finns överensstämmelse mellan förkalkyl och slutkalkyl
- Om det finns tydliga rutiner av beställning av tillägg, ändringar och avgående arbete (s.k. ÅTA) och har dessa följts.
- Det görs en verifiering av fem fakturor för det utvalda investeringsprojektet med avseende på tillhörighet till projekten och korrekt attestering.

Resultatet redovisas i bilaga till rapporten.

Iakttagelser och bedömningar

Av kommunallagen framgår att kommunstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter. Vidare framgår att nämnderna ska, inom sina respektive områden, säkerställa att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag och författning som gäller för verksamheten. Nämnderna ska även se till att den interna kontrollen är tillräcklig.

Kommunallagen reglerar även att kommuner ska ha en god ekonomisk hushållning för sina verksamheter. Fullmäktige ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning för kommunen.

I följande avsnitt redovisas våra granskningsiakttagelser mot bakgrund av ovan bestämmelser, granskningens bakgrund och formulerade revisionsfrågor.

Behovsinventeringar

I detta avsnitt redovisas iakttagelser kopplat till följande revisionsfråga:

- Finns en tydliggjord behovsinventering utifrån tillräcklig långsiktighet, dokumenterade analyser och intern dialog?

Iakttagelser

Granskningen av kommunens investeringsutgifter, långsiktiga skulder och självfinansieringsgrad 2017-2019 visar följande utfall.

		2017	2018	2019
Investeringsutgifter kommunen totalt, kr/invånare	Hallstahammar	15 154	7 005	6 580
	Liknande kommuner, övergripande	4 006	7 185	8 801
Långfristiga skulder kommunen, kr/invånare	Hallstahammar	23 205	28 777	33 608
	Liknande kommuner, övergripande	17 445	19 092	22 854
Självfinansieringsgrad för kommunens investeringar, andel (%)	Hallstahammar	38,1	50,1	99,2
	Liknande kommuner övergripande	124,9	60,0	45,4

Källa: Kolada

Granskningen visar att kommunen har ökat sin självfinansieringsgrad till närmare 100 procent. Samtidigt har investeringsutgifterna minskat under perioden 2017-2019. De långfristiga skulderna har ökat under perioden 2017-2019. I jämförelse med liknande kommuner har Hallstahammar något lägre investeringsutgifter (2019), däremot är de

långfristiga skulderna något högre. Självfinansieringsgraden för kommunens investeringar 2019 var dubbelt så hög jämfört med liknande kommuner.

Avseende investeringar från år 2020 framgår det av kommunens mål och budget 2020-2022 att max 50 procent får lånefinansieras. Undantaget är verksamheterna VA och Stadsnät som fullt ut får lånefinansieras samt själva stå för kapitalkostnader och avskrivningar. Vi noterar att motsvarande styrning saknades i 2019-2021 års mål- och budget.

För att kunna bedriva kommunens investeringsverksamhet på ett ändamålsenligt sätt och inom fastställda ramar är det enligt vår bedömning viktigt att det finns styrning i form av exempelvis riktlinjer, som reglerar hur investeringsverksamheten ska bedrivas. Granskningen visar att det i kommunens *Riktlinjer för investeringar och exploatering* framgår att behoven av investeringar ska rangordnas utifrån följande grupperingar:

- Ambitionshöjande investeringar
- Kostnadsminskning/effektiviseringar:
- Lag/myndighet (investeringar för att uppfylla lagar och myndighetskrav)
- Oförändrad servicenivå/reinvestering
- Volym (investering för att möta volymökningar)

Vidare beskrivs investeringsprocessen, som inleds med inventering av behov, följt av beslut om utredningsmedel, utredning, beredning inför beslut och slutligen beslut. Därefter följer bl.a. starttillstånd från kommunstyrelsen, upphandling och så småningom genomförande och slutredovisning. Behov som i tid ligger utanför budget- och planperioden ska beaktas och tas upp i den långsiktiga investeringsbudget som sträcker sig 10 år framåt. Av den långsiktiga investeringsbudgeten framgår budget per år samt totalsumma för respektive investeringsprojekt.

Riktlinjer för investeringar beskriver inte närmare hur identifiering av behov ska gå till, t.ex. forum för prioritering och beredning av identifierade investeringsbehov. Av intervjuer framgår att investeringsbehov främst diskuteras i budgetberedningen, där varje nämnd presenterar sina äskanden till investeringsbudgeten. Beredningen består av kommunstyrelsens arbetsutskott. Efter presentationen i budgetberedningen bereder kommunchef, ekonomichef och kommunstyrelsens ordförande hela budgeten inklusive investeringsbehovet för kommunstyrelsens och nämndernas verksamheter. Vid behov kan budget och investeringsbudget beredas av kommunchef, ekonomichef eller kommunchefens ledningsgrupp, KLG¹.

Vidare framgår av intervju att vid större investeringar som berör flera nämnder/verksamheter utses vanligtvis en arbetsgrupp bestående av flera representanter från kommunstyrelseförvaltningen samt berörda förvaltningar. Arbetsgruppen styrs då av en politisk styrgrupp bestående av främst ordföranden för berörda nämnder.

Granskningen visar att det finns olika strategiska grupper på förvaltningsnivå där dialog förs kring investeringsbehov. Av intervju med kommunchef framgår att det inom KLG

¹ Samtliga förvaltningschefer, bitr kommunchefen inklusive ekonomi- och HR chefen. Hanterar frågor som har direkt med kärnverksamheten att göra. Även lokalfrågor för kärnverksamheterna hanteras här.

finns en strategisk lokalgrupp där förvaltningschefer för facknämnderna samt fastighetschef och samhällsbyggnadschef ingår. Markfrågor hanteras av en särskild ledningsgrupp som har utsetts av kommunchefen, Tillväxt och utveckling, ToU².

Intervjuer indikerar att dialogen mellan förvaltningarna tekniska, sociala och barn- och utbildning är god och verksamheterna även har kännedom om respektive verksamheters behov av investeringar.

I kommunens budget för perioden 2020-2022 redovisas en investeringsbudget för planperioden, dvs 3 år. Granskningen visar att kartläggning av investeringsbehovet för de kommande 10 åren har dokumenterats i en långsiktig investeringsbudget i enlighet med gällande riktlinjer. Av intervju med controller framgår att kartläggning av investeringsbehovet normalt sker i samband med budgetbeslutet och ingår därmed som underlag till budget.

Granskningen har tagit del av mallar för investeringar som ska ingå i underlaget till budget. Mallarna omfattar bl.a. uppgifter/information om investeringens mål/syfte, konsekvensbeskrivning om investeringen inte genomförs och kalkyl. Kalkylen ska omfatta vilka komponenter som investeringen avser och hänförlig kostnad, nyttjandeperiod och avskrivning. Vidare ska även beräknad ökning av drift eller besparing av drift framgå av underlaget.

Investeringsanslag i förhållande till budget 2018-2019 samt utfall visar följande:

	2018	2019
<i>Budget investeringar(summa)</i>	174 174 tkr	140 965 tkr
<i>Utfall mot budget</i>	104 273 tkr	107 793 tkr
<i>Avvikelse mot budget</i>	69 901 tkr	33 172 tkr

Källa: Kommunens årsredovisning

Av årsredovisning 2019 framgår att genomförandegraden av planerade investeringar uppgick till 76,5 procent. Områden som hade en låg genomförandegrad var främst inom infrastruktur, affärsverksamhet och digitalisering. Störst negativ avvikelse, pga fördyringar, hade investeringar för grundskolor (-13,1 mnkr) exklusive tilläggsbudget. Störst positiv avvikelse fanns inom digitalisering och utbyggnad av Stadsnät (+18,4 mnkr). Årsredovisningen redogör inte vilka orsaker som ligger bakom avvikelserna.

Granskningen visar att det saknas en dokumenterad behovsinventering, vilket även styrks i intervjuer.

² ToU - Ledningsgrupp som hanterar frågor som har med "tillväxt och utveckling" att göra. Här ingår delar av KLG dvs tekniska-, bygg och miljö- samt kultur och fritidschefen ibland. Dessutom ingår samhällsbyggnads-, näringsliv- och utvecklingschefen samt vissa strategiska funktioner såsom miljöstrateg. Dessutom finns numera kundcenterchefen med eftersom hon hanterar köp av tomter, mm

Bedömning

Revisionsfråga: Finns en tydliggjord behovsinventering utifrån tillräcklig långsiktighet, dokumenterade analyser och intern dialog?

Vår bedömning är att revisionsfrågan är delvis uppfyllt. Bedömningen baseras på i huvudsak på följande iakttagelser:

- Långsiktig planering finns som baseras på verksamheternas äskande.
- Den interna dialogen upplevs vara tillfredsställande
- Tydligt dokumenterad analys över framtida investeringsbehov saknas.

Ändamålsenlig budgetprocess för investeringar

I detta avsnitt redovisas iakttagelser kopplat till följande revisionsfråga:

- Är budgetprocessen för investeringar ändamålsenlig och tydliggjord för att tillse att välgrundade politiska beslut fattas med avseende på dokumenterade underlag som beskriver kostnad, nytta, konsekvens och tidsåtgång?

Iakttagelser

Syftet med kommunens *Riktlinjer för investeringar och exploatering* uppges vara att skapa en funktionell och effektiv hantering av investeringar för att få ett effektivt resursutnyttjande och en rättvis redovisning. Målsättningen är att tydliggöra beslutsprocessen, roll- och ansvarsfördelning samt hur redovisning av investeringar ska ske. Av riktlinjerna framgår bl.a. följande roll- och ansvarsfördelning på politisk nivå:

Kommunfullmäktige

- fastställer årlig investeringsbudget och plan för kommande 2 år.
- beslutar om överföring av medel från föregående års investeringsbudget
- fastställer *Riktlinjer för investeringar och exploatering*

Kommunstyrelsen/nämnder

- Utarbeta kortsiktig investeringsplan (3 år) samt långsiktig (10 år)
- Nämnderna inkommer med redovisning till styrelsen för starttillstånd
- Kommunstyrelsen behandlar investeringar som inte kan ske inom tilldelad budget
- Kommunstyrelsen/nämnd ansvarar för att investeringar sker inom tilldelad budget samt hänförliga driftskostnader och kapitalkostnader inryms i driftsbudgeten
- Nämnd ska slutredovisa genomföra investeringar till kommunstyrelsen

Av *Riktlinjerna för investeringar och exploatering* framgår att det för varje projekt i investeringsplanen ska finnas ett väl genomarbetat beslutsunderlag och utredningsmedel att beakta. Vid större projekt kan inriktningsbeslut från ansvarig nämnd behöva inhämtas om det finns behov av vidare utredning. Utredningskostnaderna ska utgöra en del i projektets anskaffningsvärde (aktiveras), om projektet genomförs. Nedlagda kostnader för utredning av investering ska belasta ansvarig nämnd om investeringsprojekt nekats investeringsmedel.

Av intervju med ekonomichef framgår att det pågår en revidering av riktlinjerna för investeringar och exploatering i syfte att förenkla och tydliggöra processerna som beskrivs i riktlinjerna.

Då kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret att säkerställa att planerade investeringsprojekt inryms i investeringsbudgeten ska kommunstyrelsens starttillstånd inhämtas innan anbudsförfarande (förfrågningsunderlag och upphandling) inleds. Av riktlinjer framgår att nämnden ska inkomma med redovisning av investeringen enligt en särskild mall. Mallen ska innehålla uppgifter om bl.a. investeringens/projektets förkalkyl, konsekvensbeskrivningar, projektstart- och slutdatum samt genomsnittlig nyttjandeperiod. Enligt riktlinjerna är det först vid denna punkt i processen som kalkylen blir mer precis. Skulle upphandling ske där anbudet överstiger kalkylen avgör kommunstyrelsen om investeringen ska genomföras. Riktlinjerna innehåller intervall hur mycket ett projekt får avvika. Kommunstyrelsen beslutar om tilldelningsbeslut efter avslutad projektering/upphandling.

I tekniska nämndens interna utredning av kulturhusprojektet framgår bl.a. att utredningen och projekteringen av det första kostnadsunderlaget (4 mnkr tkr) inte var tillräckligt underbyggt.

Gällande riktlinjer vid tillfället för investeringar har inte efterlevts, t ex. avseende ekonomisk uppföljning av projekt. Därför har en kartläggning av investeringsprocessen genomförts i syfte att tydliggöra kommunens investeringsprocess. Den reviderade processen kommer att ingå i de nya investeringsriktlinjerna som vid granskningstillfället är under upprättande.

Bedömning

Revisionsfråga: Är budgetprocessen för investeringar ändamålsenlig och tydliggjord för att tillse att välgrundade politiska beslut fattas med avseende på dokumenterade underlag som beskriver kostnad, nytta, konsekvens och tidsåtgång?

Vår bedömning är att revisionsfrågan delvis är uppfylld. Bedömningen baseras i huvudsak på följande iakttagelser:

- Det finns en dokumenterad investeringsprocess med tillhörande mallar för beslutsunderlag.
- Vår granskning indikerar att processen inte har fungerat på ett tillfredsställande sätt och är i behov av revidering för att bli mer tydlig.

Upphandlingsprocess

I detta avsnitt redovisas iakttagelser kopplat till följande revisionsfråga:

- Finns en dokumenterad och etablerad upphandlingsprocess av beslutade investeringar i enlighet med lagar och regler samt med tillräcklig intern kontroll?

Iakttagelser

Lagen om offentlig upphandling 6 kap reglerar bl.a. hur upphandlingsförandet ska ske. I syfte att bedriva en upphandlingsprocess i enlighet med gällande lagstiftning har följande dokument upprättats för området upphandling och inköp:

1. *Upphandlings- och inköbspolicy (kommunfullmäktige 2015-06-15 § 85)*
2. *Riktlinjer för upphandling i Hallstahammar (2015-06-01 § 107)*

Av Upphandlings- och inköbspolicy framgår bl.a. att upphandling ska ske utifrån ett totalkostnadsperspektiv där samtliga kostnader i kommunen värderas i samband med köp av varor, tjänster och entreprenader. Kommunens enheter ska känna till och tillämpa de ramavtal som upprättats.

Riktlinjer för upphandling innehåller bl.a. målsättningen att upphandling av varor och tjänster ska ske utifrån en god totalekonomi för kommunen. Vidare beskriver riktlinjerna kortfattat ansvar inom upphandlingsprocessen, hur anbudsprocessen går till samt hur tilldelningsbeslut ska ske.

Inom ramen för denna granskning har vi tagit del av en processbeskrivning som visar flödet från projekteringsfasen till upphandling, tilldelningsbeslut och kontraktsskrivning. Processbeskrivningen visar både vilka moment som ska genomföras samt vart beslut ska fattas. Upphandlingsprocessen föregås av en projekteringsfas där bl.a. detaljerad kalkyl, projekterings handlingar och tidplan ska ligga till grund för beslut till kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen fattar därefter beslut om upphandling ska inledas. Därefter sker upprättande av förfrågningsunderlag, hantering av inkomna anbud och så småningom tilldelningsbeslut

Granskning av tekniska nämndens internkontrollplan 2020 visar både kommungemensamma som nämndspecifika granskningsområden samt kontrollmoment. Av de kommungemensamma granskningsområdena finns uppföljning av avtalstrohet. Kontroll ska ske av:

- avtalstrohet,
- efterlevnad av upprättade riktlinjer,
- att leverantörer fullgör sina förpliktelser avseende skatter och avgifter.

Kontrollen ska ske en gång per år av kommunjurist och ekonomichef samt redovisas i årsredovisningen. Granskningen av årsredovisning 2019 visar att avtalstroheten förbättrades från 69,4 procent 2018 till 81,5 procent 2019.

Efterlevnad av upprättade riktlinjer samt uppföljning av om leverantörer har betalat skatter och avgifter har inte följts upp och redovisats i årsredovisning 2019. Dock framgår det av intervju att kommunen har ett digitalt verktyg som signalerar för eventuella avvikelser, däribland utbetalningar, betalningsmottagare, om företag har F-skattsedel eller om näringsförbud föreligger. Kontrollerna sker dagligen.

Bedömning

Revisionsfråga: Finns en dokumenterad och etablerad upphandlingsprocess av beslutade investeringar i enlighet med lagar och regler samt med tillräcklig intern kontroll?

Vår bedömning är att revisionsfrågan i allt väsentlig är uppfylld. Bedömningen baseras i huvudsak på följande iakttagelser:

- Det finns en dokumenterad och etablerad process för upphandling av beslutade investeringar, i enlighet med lagstiftning.
- Kontroller ska ske årligen av följsamhet mot avtal, efterlevnad av upprättade riktlinjer samt om leverantörer betalat skatter och avgifter. Uppföljningen har inte skett i enlighet med gällande internkontrollplan.

Ansvarsfördelning, avvikelser och återrapportering

I detta avsnitt redogörs iakttagelser kopplat till följande revisionsfrågor:

- Säkerställer genomförandeprocessen tydlig ansvarsfördelning, adekvat hantering av avvikelser samt återrapportering till politisk nivå?
- Sker projektavslut på ett systematiskt sätt som medför en utvärdering av budgeterade premisser och återrapportering till politisk nivå?

Iakttagelser

Ansvarsfördelning

I *Riktlinjer för investeringar och exploatering* framgår ansvarsfördelningen på politisk nivå. Granskningen av riktlinjerna beskriver vilka typer av beslut kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och nämnderna beslutar i när det gäller investeringar och exploatering. Det framgår även roll och ansvarsfördelning när det gäller planer för investeringar, t ex. att kommunfullmäktige fastställer årlig investeringsbudget och att kommunstyrelsen och nämnderna ansvarar för att planerade investeringar blir genomförda inom givna budgetramar.

Granskningen visar även att riktlinjerna reglerar förvaltningarnas/verksamheternas roller, däribland att kommunstyrelseförvaltningen bereder förslag till beslut avseende omprioritering av investeringsbudget.

Av intervju med teknisk chef framgår att när kulturhusprojektet genomfördes var roller och ansvar inte tydligt reglerade. Detta berodde bl.a. på att omfattningen av projektet var okänt. Detta har åtgärdats för framtida projekt genom att befattningsbeskrivningar har upprättats som bl.a. reglerar vilka beslut respektive funktion kan fatta. Av intervjuer med företrädare inom tekniska förvaltningen framgår att det saknats en formell styrgrupp för projektet. Kontrollansvarig enligt PBL och byggprojektledare har funnits samt kommuninterna sakkunniga som kunnat stötta i projektet.

Hantering av avvikelser

I *Riktlinjer för investeringar och exploatering* framgår att vid befarade negativa avvikelser gällande pågående investeringar ska berörd nämnd rapportera detta till kommunstyrelsen samt bifoga en åtgärdsplan om hur avvikelserna ska finansieras

Avseende upphandling av ramavtal har vi granskat förfrågningsunderlaget till upphandlingen av servicearbeten Bygg. Granskningen visar att förfrågningsunderlaget inte reglerar hur avvikelser ska hanteras.

Av intervjuer framgår att återrapportering alltid ska ske till kommunstyrelsen om det medför omfördelning av medel. Utifrån protokollsgranskning kan vi styrka att kommunstyrelsen under 2020 beslutat om omfördelning av medel i olika investeringsprojekt samt en plan hur avvikelserna ska finansieras. På verksamhetsnivå sker uppföljning av projekt numera månadsvis, vilket inte skedde när Kulturhusprojektet bedrevs.

ÄTA - ändring, tillägg, avgående

ÄTA är en förkortning inom byggbranschen som står för ändring, tillägg och avgående arbeten. Det handlar om åtgärder som beställs eller måste läggas till alternativt tas bort

jämfört med ursprungligen avtalade entreprenaden. ÄTA definieras enligt följande i AB 04³:

- *Ändringsarbeten* respektive *Tilläggsarbeten* som står i omedelbart samband med kontraksarbetena och som inte är av väsentlig annan natur än dessa samt *Avgående arbeten*.

Av lag om offentlig upphandling kap 17 framgår att ett kontrakt eller ramavtal får ändras utan en ny upphandling förutsatt vissa villkor. Ett sådant villkor framgår av Lou 17 kap 11 § och rör kompletterande beställningar av varor och tjänster eller byggentreprenader om värdet av beställningen inte innebär att kontraktets värde ökar med mer än 50 procent och under förutsättning att

1. beställningen blivit nödvändig
2. leverantör av tekniska eller ekonomiska skäl inte kan bytas
3. byte av leverantör medför betydande olägenheter eller betydande omkostnader för den upphandlande myndigheten.

Granskningen visar att det saknas tydliga skriftliga rutiner för ÄTA-hantering, exempelvis vem som får godkänna och attestera.

I förfrågningsunderlag till upphandling av servicearbeten framgår att leverantören ska omedelbart rapportera till beställaren för att få godkännande, per telefon eller e-post, att vidta åtgärd för att objektet ska behålla eller återfå avsedd funktion. Vidare regleras bl.a. att eventuella skador förorsakade av entreprenören/leverantören, ska återställas och bekostas av denne.

Avseende kulturhuset konstateras att arbetet har beställts utifrån principen för löpande räkning. Därmed finns det inga arbeten som kan betraktas som tillkommande eller avgående eftersom det inte funnits några handlingar som tydlig reglerat vad entreprenören ska göra. Kommande projekt ska föregås av en förprojektering och därefter upphandling.

Utvärdering och rapportering

Av *Riktlinjer för investeringar och exploatering* framgår att kommunstyrelsen och ansvariga nämnder ska följa upp samtliga investeringar i samband med den ordinarie ekonomiska uppföljningen. Av intervju framgår att från och med 2020 ska investeringsprojekt följas upp månadsvis.

Granskning av kommunstyrelsens och tekniska nämndens protokoll kan inte styrka att uppföljning har skett månadsvis. Av intervju framgår att nu gällande riktlinjer inte är tillräckliga för att säkerställa en tillräcklig återrapportering till politisk nivå. Som tidigare nämnts sker en revidering av riktlinjer för att bl.a. tydliggöra hur rapportering ska ske.

Av intervju framgår att uppföljningen på verksamhetsnivå sker internt där verksamheten/projektledarna rapporterar till verksamhetsledningen. Denna uppföljning sker även

³ Allmänna bestämmelser för byggnads-, anläggnings- och installationsentreprenader

till nämnd som information. Tidigare år skedde uppföljningen i samband med första kvartalet, andra tertialet samt årsbokslut.

Av den interna utredning som genomförts avseende ombyggnationen av kulturhuset 2019-2020 framgår bl.a. att orsakerna till kostnadsökningarna bl.a. berodde på följande:

- Det har saknats relevant kostnadsstyrning av projektet inklusive löpande ekonomiska uppföljning.
- Nya förutsättningar medförde att nytt bygglov krävdes.
- Krav från bygg- och miljöförvaltningen att identifiera och ytterligare utreda byggnaden för att undvika nyttjandeförbud på byggnadens medförde att projektet ökade i omfattning.
- Bristande kommunikation med nämnden avseende vilka faktiska behov som förelåg,
- Projektledarens ansvar har inte varit tydligt.

Åtgärder redovisas för att skapa tydliga rutiner och processer i organisationen. Tekniska förvaltningen har tagit fram förslag till styrdokument för Projektuppföljning.

Av intervju med controller framgår att nuvarande genomförandeprocess inte säkerställer i tillräcklig grad att uppföljning sker. Bl.a. har mallar och beskrivningar hur olika kontrollmoment ska genomföras har inte varit tillräckligt tydliga. Det finns ett revideringsförslag av gällande investeringsriktlinjer där detta adresseras.

När det gäller slutredovisning av projekt kan vi konstatera att *Riktlinjer för investeringar och exploatering* reglerar att ansvarig nämnd ska godkänna slutredovisning innan redovisningen skickas vidare till kommunstyrelsen. Det finns mallar där lärdomar, avvikelser samt sammanställning av investeringsprojektets utgifter ska redovisas. Underlaget utgör grund för slutredovisningen av projekt till kommunstyrelsen. Av tekniska nämndens protokoll 2020 framgår följande:

- 2020-02-26 TN § 20 - Godkännande av rapport avseende ekonomisk avstämning för ombyggnad av Skantzöbadet. Överlämnas till kommunstyrelsen. (Komplement till slutrapport)
- 2020-10-28 TN § 110 - Slutredovisning Skantzöbadet - Information från förvaltningen

Granskningen har inte kunnat fastställa att slutredovisningarna har behandlats av kommunstyrelsen under 2020.

Bedömning

Revisionsfråga: Säkerställer genomförandeprocessen tydlig ansvarsfördelning, adekvat hantering av avvikelser samt återrapportering till politisk nivå?

Vår bedömning är att revisionsfrågan ej är uppfylld. Bedömningen baseras i huvudsak på följande iakttagelser:

- Både politisk ansvarsfördelning och ansvar inom verksamheterna har reglerats i riktlinjer. Detta saknades i samband med kulturhusprojektet.
- Hantering av avvikelser har reglerats i riktlinjer. Rapportering har skett i enlighet med gällande riktlinjer.

- Granskningen indikerar att nu gällande riktlinjer inte är tillräckliga för att säkerställa en tillräcklig uppföljning/återrapportering, vilket bl.a. baseras på det utvecklingsarbete av riktlinjer som pågår i kommunen.
- Avseende Kulturhusprojektet har genomförandeprocessen inte säkerställt en tydlig ansvarsfördelning, adekvat hantering av avvikelser samt återrapportering till politisk nivå. För iakttagelser, se bilaga.

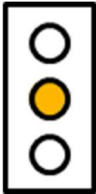
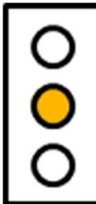
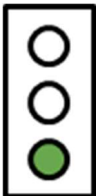
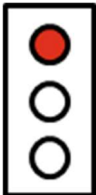
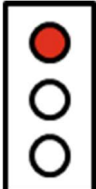
Revisionsfråga: Sker projektavslut på ett systematiskt sätt som medför en utvärdering av budgeterade premisser och återrapportering till politisk nivå?

Vår bedömning är att revisionsfrågan ej är uppfylld. Bedömningen baseras i huvudsak på följande iakttagelser:

- Rutiner och mallar för slutredovisning finns som bl.a. omfattar utvärdering av budgeterade premisser.
- Granskningen har dock inte kunnat styrka att återrapporteringen till politisk nivå har skett i enlighet med gällande riktlinjer.

Bedömningar utifrån revisionsfråga

Bedömningar mot revisionsfrågor

Revisionsfråga	Kommentar	
Finns en tydliggjord behovsinventering utifrån tillräcklig långsiktighet, dokumenterade analyser och intern dialog?	Delvis uppfylld	
Är budgetprocessen för investeringar ändamålsenlig och tydliggjord för att tillse att välgrundade politiska beslut fattas med avseende på dokumenterade underlag som beskriver kostnad, nytta, konsekvens och tidsåtgång?	Delvis uppfylld	
Finns en dokumenterad och etablerad upphandlingsprocess av beslutade investeringar i enlighet med lagar och regler samt med tillräcklig intern kontroll?	Uppfyllt	
Säkerställer genomförandeprocessen tydlig ansvarsfördelning, adekvat hantering av avvikelser samt återrapportering till politisk nivå?	Ej uppfylld	
Sker projektavslut på ett systematiskt sätt som medför en utvärdering av budgeterade premisser och återrapportering till politisk nivå?	Ej uppfylld	

Rekommendationer

Kommunstyrelsen

- Riktlinjer för investeringar kompletteras med tydliga anvisningar av hur verksamheternas behov ska skrivas fram och analyseras, för att på så sätt få en mer rättvis bild av de framtida investeringsbehoven.
- Tydliggöra vilka krav på innehåll som gäller för projektkalkyler för bygg- och anläggningsprojekt. Det är viktigt att anvisningarna tydliggör vilka kostnadspositioner som skall ingå i kalkylen, vem som ansvarar för att kalkylen tas fram och kvalitetssäkras samt till vem den skall presenteras.
- Säkerställ ändamålsenliga rutiner och processer för uppföljning av genomförda upphandlingar.
- Säkerställ att i ramavtal ska som huvudregel en uppskattad kvantitet anges samt ett fastställt takvolym finns.

Tekniska nämnden

- Säkerställ att kontroller enligt nämndens internkontroll sker av följsamhet mot avtal, efterlevnad av upprättade riktlinjer.
- Inför rutiner som tydliggör vem som formellt är beställare samt beställarens ombud och vem som har rätt att attestera ändring- och tilläggsbeställningar (s.k. ÄTOR) under genomförandeprocessen.
- Rutiner för löpande tydliga rapporteringssystem för bygg- och anläggningsprojekt bör omgående etableras i syfte att skapa ett så transparent informationsflöde som möjligt mellan olika funktioner inom kommunen. Det behöver också tydliggöras vilka områden som rapporteringen ska omfatta.
- Rutiner för riskbedömningar, inkluderande löpande evaluering och utvärdering av såväl tekniska som ekonomiska risker, vid genomförande av bygg- eller anläggningsprojekt bör ses över. Finns redan sådana är det viktigt att kommunicera ut detta till medarbetare som är verksamma i projektet.

2021-02-25

Rebecka Hansson

Uppdragsledare

Said Ashrafi

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Hallstahammars kommuns revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2020-09-24. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.

Bilaga - Kulturhusprojektet

Inom ramen för vår granskning har vi särskilt granskat Investeringsprojekt kulturhuset. Nedan redogörs vad vi särskilt har studerat och våra iakttagelser:

Politiska beslut och tillhörande underlag som låg till grund för denna investering.

Bakgrunden till investeringen är att tidigare entreprenader hade medfört allvarliga brister i byggnaden som gjorde att lokalerna inte uppfyllde gällande lagkrav. Lokalerna hade dessutom tagits i bruk trots avsaknad av slutbesked. Åtgärder på lokalerna inleddes under hösten 2019. Då investeringen inte var planerad omfördelades medel för att genomföra investeringen och därmed undvika en stängning av verksamheten. Vi kan konstatera att kulturhuset förvärvades 2018 av kommunalt bolag utan besiktning. Fastighetsavdelningen rekommenderade att huset inte skulle förvärfvas.

Genomgång av beslutsunderlag i kommunstyrelsens och tekniska nämndens beslut som fattades under hösten 2019 gällande ombyggnationerna av Kulturhuset visar bl.a. följande:

- Medel för att genomföra nödvändiga investeringar i Kulturhuset saknades och behövdes omfördelas från andra beslutade investeringsprojekt, totalt 4 Mnkr.
- Investeringen kommer att medföra ökade hyreskostnader för kultur- och fritidsnämnden.
- Vid försäljningen av kulturhuset från Hallstahem till kommunen framgick det i köpekontraktet att fastigheten såldes utan godkänd OVK och utan gällande brandskyddsdocumentation.
- Besiktning genomförd av såväl fastighetsförvaltningen som av branschfolk visade att fastigheten var behäftad med en rad allvarliga brister som omedelbart behövdes åtgärdas.
- I beslutsunderlag framgår två akuta åtgärdsbehov nämligen upprättande av brandceller samt ombyggnad av ventilationen. Underlaget beskriver även start och slut för projektet samt en kortfattad bakomliggande orsak till projektet.

Granskningen visar att ärendegången avseende kulturhusprojektet varit bl.a. följande under 2019 och 2020:

- KS september 2019: Bifaller omfördelning av investeringsbudget för ombyggnad av Kulturhuset om 4 mnkr.
- TN mars 2020: Ny hemställan till kommunstyrelsen där TN begär omfördelning av 2020 års investeringsbudget på totalt 7,5 Mnkr för att finansiera merkostnader i projektet Kulturhuset. I underlaget till beslut framgår också att nämnden har tillsatt en utredning för att undersöka orsaken till de ökade kostnaderna (nästan 200 procent). Vidare framgår att ytterligare avvikelser i entreprenaden har upptäckts efter projekteringsfasen, bl.a. gällande innertakets beskaffenhet.

- KS mars 2020: beviljar nämndens hemställan att i anspråk 7.5 mnkr, att internutredningen ska redovisas till kommunstyrelsen, projektet ska månadsvis redovisas till kommunstyrelsen samt att tekniska nämnden halvårsvis ska redovisa effekterna av energieffektiviseringarna.
- Sammanställning av återstående kostnader baserades på entreprenörens underlag. Dessvärre saknades en faktura på 400 tkr vilket medförde att kommunstyrelsen i maj 2020 fattade ett nytt beslut om omfördelning av medel från investeringsbudget på 400 tkr.

Granskningen har tagit del av en mall för investeringsplan. Av mallen framgår projektets namn samt summan. Granskningen har i övrigt tagit del av beslut och underlag för omfördelning av medel.

Om projektet bedrivits i enlighet med tecknade entreprenadavtal

Granskningen visar att projektet inte har tecknat något entreprenadavtal utan bedrivits genom befintligt ramavtal pga tidsbrist. Arbeten har avropats allt eftersom man upptäckt nya brister enligt principen för löpande räkning. Granskningen visar att ett avropsavtal har upprättats med entreprenören avseende projektet. Av avropsavtalet framgår bl.a.;

- *Syftet* med entreprenaden, däribland förbättrad arbetsmiljö i lokalerna,
- *Mål*, att bl.a. ventilation, värmesystem etc anpassas efter verksamheternas behov och dagens normer.
- *Organisation*, vem som är beställare, projektledare. Här framgår även entreprenadform, totalentreprenad TE.
- Tidplan, byggtid 2019-11-21 - 2020-04-06 inkl tider för besiktningar.

Kostnad för entreprenaden saknas i avropsavtalet.

Granskningen av riktlinjer för upphandling visar att när ramavtal har tecknats som är bindande för kommunen skall avrop av varor och tjänster ske från dessa avtal om inte särskilda omständigheter finns.

Förfrågningsunderlag för Servicearbeten Bygg (daterat 2016-02-01) visar vad upphandlat ramavtal ska omfatta. Granskningen visar att syftet med ramavtalet är att kunna successivt avropa *service, reparations- och installationsarbeten* inom bygg och/snickeri inklusive material. Giltighetstiden är 1 år från undertecknande med möjlighet till maximalt 3 års förlängning.

Ramavtalet saknar angivelser om total kvantitet och det högsta beloppet som avtalet omfattar, vilket inte har varit ett krav i LOU vid tidpunkten för tecknande av detta ramavtal. Med takvolym avses vi en bestämd gräns för hur mycket som är tillåtet att köpa från ett upphandlat ramavtal.

Enligt upphandlingsmyndighetens vägledning NR 2019:3 "*Takvolym i ramavtal*" ska upphandlingsmyndigheten tillämpa takvolym i ramavtal med en leverantör som upphandlas enligt 19 kap. LOU. Detta gäller även i ramavtal med flera leverantörer som upphandlas enligt 19 kap. LOU.

Av intervju med controller framgår att projektet har bedrivits med befintlig ramavtals-entreprenör. Enligt ramavtal ska beställning av uppdrag ske enligt följande:

- Beställaren anger om åtgärd är att beakta som akut uppdrag för vilket det gäller särskild inställetid.
- Beställaren lägger ett ansvar på Leverantören som med sin kunskap skall förvissa sig om att man uppfattat beställningen rätt och att dessutom påtalat ifall man anser att beställningen inte verkar stämma med miljön/arbetsutförandet i övrigt.
- Avrop mot tecknat avtal gäller uppdrag som skall utföras av en person. Skulle uppdraget kräva fler personer skall detta godkännas av beställaren innan uppdraget utförs.

Enligt ramavtalet är leverantören på begäran skyldig att för visst arbete lämna ett takpris som sedan inte får överskridas utan att tilläggsbeställning gjorts. Takpris ska beräknas utifrån lämnade tim- och materialpriser. Granskningen kan inte styrka att kommunen har ställt något krav på takpris som sedan inte får överskridas utan att tilläggsbeställning gjorts. Arbeten har avropats allt eftersom man upptäckt nya brister enligt principen för löpande räkning. Av avropsavtalet framgår att byggentreprenören avropas som totalentreprenör.

Om det genomförs kontroller för att säkerställa att kostnadskontroll fungerar i samband med projektet

I Avropsavtalet framgår att ekonomin skulle följas upp löpande. Totalentreprenören ansvarar för dagbok med timrapportering som lämnas in i samband med fakturering.

Granskning av byggmötesprotokoll visar att uppföljning av ekonomi, exempelvis hur mycket resurser som upparbetats, inte har skett.

Av intervju med företrädare för projektet framgår att inga kostnadskontroller genomfördes i samband med projektet. Baserat på en riskanalys avseende kvalitet, tid och budget resulterade i ett genomförande på löpande räkning, helt beroende av projektets komplexitet. Att få entreprenören att sätta ett fast pris initialt var inte möjligt enligt intervju.

Om det finns överensstämmelse mellan förkalkyl och slutkalkyl

Av intervju med controller framgår att förkalkyl och slutkalkyl inte stämmer överens. Däremot stämmer budgetbeloppet med utfall då omföring av medel har skett vid två tillfällen. Granskningen visar att ursprunglig budget för projektet var 7,5 mnkr. Slutkostnadsprognos som vi tagit del av visar 11,5 mnkr.

Om det finns tydliga rutiner av beställning av tillägg, ändringar och avgående arbete (s.k. ÄTA) och har dessa följts.

Granskningen har inte kunnat styrka att det funnits några rutiner för beställning av ändringar, tillägg och avgående arbete. I avropsavtalet framgår att ändringar ska hanteras löpande. Byggmötesprotokoll redovisar inte hur tillägg och ändringar har hanterats.

Av intervju med controller framgår att arbetet har beställts mer enligt principen för löpande räkning finns det inga arbeten som kan betraktas som tillkommande eller avgående eftersom det inte funnits några handlingar.

Verifiering av fem fakturor för det utvalda investeringsprojektet med avseende på tillhörighet till projekten och korrekt attestering.

Inom ramen för granskningen har vi genomfört ett stickprov på fem fakturor kopplade till projektet. I samtliga fall kan vi konstatera att mottagarattest och beslutsattest är olika personer. Vi kan konstatera att fakturorna har attesterats av fastighetschef, projektledare, tf projektledare, förvaltningscontroller. Nedan tabell visar en sammanställning av vårt stickprov.

Fakturor/ verifikatnummer	Mottagningsattestant	Beslutsattestant	Beloppsgränser
115313493	<i>tf, Projektledare</i>	<i>Fastighetschef</i>	<i>1 195 815,00 kr</i>
115308831	<i>Projektledare</i>	<i>Förvaltningscontroller</i>	<i>649 696,00 kr</i>
115333405	<i>Projektledare</i>	<i>Fastighetschef</i>	<i>16 950,50 kr</i>
115331417	<i>Projektledare</i>	<i>Fastighetschef</i>	<i>338 587,00 kr</i>
115326173	<i>Projektledare</i>	<i>Fastighetschef</i>	<i>51 350,50 kr</i>

Kommunens ekonomisystem reglerar beloppsgränser för respektive beslutsattestant. Vår granskning visar att fakturorna i vårt stickprov har attesterats av behöriga beslutsattestanter.