



# Granskning av styrning, finansiering och uppföljning av större investeringar

Revisionsrapport

Salems kommun

KPMG AB

2020-12-01

Antal sidor 27



**Salerns kommun**

Granskning av styrning, finansiering och uppföljning av större investeringar

2020-12-01

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
1.1	Revisionell bedömning	3
1.2	Rekommendationer	3
2	Inledning/bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	4
2.2	Avgränsning	5
2.3	Revisionskriterier	5
2.4	Ansvariga nämnder/styrelse	5
2.5	Projektorganisation	5
2.6	Metod och utgångspunkter	5
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Salerns kommuns styrning av investeringar	6
3.2	Investeringsprocessen och projektmodell	9
3.3	Utvalda investeringsprojekt	14
4	Slutsatser och rekommendationer	23
4.1	Svar på revisionsfrågorna	23
4.2	Sammanfattning	25
4.3	Revisionell bedömning	26
4.4	Rekommendationer	26
	Bilaga 1 Metod	27

## 1 Sammanfattning

KPMG har av Salems kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens rutiner och processer vad gäller styrning, finansiering och uppföljning av större investeringar. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

Syftet med granskningen har varit att granska kommunens rutiner/processer avseende styrning, finansiering och uppföljning av större investeringsprojekt för att bedöma om dessa är ändamålsenliga och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande.

Granskningen visar att Salems kommun under 2020-2023 planerar att genomföra stora investeringar, vilket ställer krav på att relevanta styrdokument är uppdaterade, att riktlinjer tillämpas och att ett ändamålsenligt systemstöd kan tillhandahållas olika projekt. Detta utgör goda förutsättningar för att investeringar genomförs, följer tidplan och budget samt tillgodoser Salembornas behov.

Vidare visar granskningen att kommunens genomförandegrad under perioden 2015-2019 har varit för låg i förhållande till vad kommunen har planerat. För perioden har kommunen haft en genomsnittlig genomförandegrad på 49,4 procent. Detta är enligt vår bedömning ett uttryck för att kommunens investeringsplaner inte har varit realistiska utifrån vad som är praktiskt möjligt, både i förhållande till tid som ekonomi.

Utifrån den dokumentation som vi gått igenom bedömer vi att Salems kommuns förutsättningar för ändamålsenliga och ur ekonomisk synvinkel tillfredsställande investeringar i huvudsak säkerställs genom befintliga riktlinjer och styrdokument. Bedömningen grundar sig i att det utifrån befintlig dokumentation är möjligt att säkerställa att investeringsprojekt genomförs på ett enhetligt och ändamålsenligt sätt, då det i mångt och mycket finns rutiner och riktlinjer.

Vidare är vår bedömning att uppföljning av avslutade projekt vid tidpunkten för granskningen inte är tillräcklig. Vår bedömning grundar sig i att slutredovisning inte alltid sker till de nämnder som berörs av anskaffningen och att kommunen inte på ett strukturerat sätt analyserar och följer upp slutförda projekt.

Substansgranskningen visar att de två utvalda projekten har beslutsprocesser som ligger i linje med interna regler och processer. Vidare har det för de två projekt som omfattats av granskningen funnits förstudier, programhandlingar och initiala kalkyler. Dessa har dock enligt vår bedömning inte varit tillräckliga, då projekten inte lyckats förhålla sig till den budget som var överenskommen med entreprenören. En av anledningarna till att projektbudgeterna överskreds var att projekteringen inte lyckades bedöma vilka risker som förelåg i projekten och vilka åtgärder som var nödvändiga. Kommunen kan således inte påstås arbeta på ett konsekvent och ändamålsenligt sätt för att nå rimliga målpriser och budgetar. Vi vill särskilt poängtera att renoveringsprojekt ofta kräver mer omfattande förundersökningar och riskanalyser för att det ska kunna säkerställas att initiala budgetar är rimliga.

### 1.1 Revisionell bedömning

## Salems kommun

Granskning av styrning, finansiering och uppföljning av större investeringar

2020-12-01

Genom sin styrning av investeringar och befintliga rutiner och processer kan kommunen i huvudsak säkerställa att större investeringsprojekt inte leder till budget-överskridanden, ökade kapitalbehov och ökade kostnader. Därav är vår bedömning att kommunens investeringsprocesser och –rutiner i huvudsak kan anses vara ändamålsenliga och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande.

## 1.2 Rekommendationer

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Upprätta en rutin för att konsekvent fastslå vilka investeringsprojekt som bedöms vara strategiska.
- Säkerställa att tillräckliga förarbeten, efterforskningar och riskanalyser sker vid komplicerade investeringsprojekt, då t ex renovering/ombyggnad av en äldre fastighet ingår. Detta är särskilt viktigt vid tidsmässigt pressade projekt.
- Se över investeringsbudgetens realism samt de planeringsverktyg som ligger till grund för investeringsbudgeten. Kommunen har under perioden 2016-2019 inte lyckats genomföra investeringar i den takt som planerats.
- Säkerställa att slutförda projekt följs upp, analyseras och rapporteras till politiken. I detta bör såväl det ekonomiska perspektivet som verksamhetsperspektivet ingå.
- Upprätta riktlinjer och rutiner för att säkerställa att de driftkostnader som uppstår till följd av en investering rymms i berörd nämnds budget.
- Säkerställa att systemstöd är tillräckligt och används på ett ändamålsenligt sätt i samtliga investeringsprojekt.

## 2 Inledning/bakgrund

Vi har av revisorerna i Salems kommun fått i uppdrag att granska kommunens rutiner och processer vad gäller styrning, finansiering och uppföljning av större investeringar. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

I Salems kommun kommer de kommande åren ett antal större investeringar att göras. Det gäller bl a bygge av ny skola i Fågelsången, upprustning/ombyggnad av förskolor och äldreboenden m m.

Investeringarna kräver finansiering och belastar efter färdigställande resultaträkningen med årliga kostnader för avskrivningar och räntor. Som en följd av investeringar uppstår också olika typer av driftskostnader.

Bristande styrning och uppföljning av större investeringsprojekt kan leda till budgetöverskridanden, ökade kapitalbehov och ökade kostnader.

Salems kommuns revisorer har i sin *riskanalys* gjort bedömningen att en granskning av dessa omfattande investeringar ska genomföras.

### 2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Syftet med granskningen har varit att bedöma kommunens styrning, finansiering och uppföljning av större investeringsprojekt för att bedöma om investeringsprocesserna och -rutinerna i styrelse och nämnder är ändamålsenliga och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande.

Nedanstående revisionsfrågor har varit aktuella:

- Ser processerna för större investeringar likadana ut i styrelse och nämnder eller finns det olikheter och är dessa i så fall rimliga?
- Har beslut fattats av rätt organ enligt fastställda interna regler?
- Finns tillräckliga underlag i form av kalkyler och budgeter för enskilda investeringsprojekt?
- Finns ändamålsenliga projektorganisationer inkl styrgrupp, projektgrupp, kompetent personal etc?
- Vilka principer tillämpas för aktivering respektive kostnadsföring av utgifter för egen personal i projekten?
- Har gällande upphandlingsregler följts? (inkluderar bl a om anbudsinbjudan offentliggjorts korrekt, antalet inkomna anbud, om dokumenterad och tillfredsställande utvärdering finns m m)
- Hur och av vilka organ sker ekonomisk uppföljning av färdigställda investeringar?
- Vilka större ekonomiska avvikelser från ursprunglig budget har uppstått och vilka är förklaringarna till dessa?
- Finns tillräckligt systemstöd för investeringsprojekt?

## Salems kommun

Granskning av styrning, finansiering och uppföljning av större investeringar

2020-12-01

- Är de bedömningar som görs av projektens förläggning i tiden realistiska?
- Har fastställd tidsplan följts efter projektstart? Om förskjutningar inträffat, vilka orsaker har funnits?

## 2.2 Avgränsning

Granskningen har omfattat investeringar som färdigställts eller är nära färdigställande under 2018 och 2019. Granskningen har avsett ett urval av större investeringar.

## 2.3 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Kommunallagen 6 kap § 6
- Lagen om Offentlig upphandling (LOU)
- Fastställda styrdokument inom kommunen

## 2.4 Ansvariga nämnder/styrelse

Granskningen har avsett kommunstyrelsen och övriga nämnder.

## 2.5 Projektorganisation

Granskningen har utförts av Max Kollberg, revisor, och Anders Petersson, certifierad kommunal yrkesrevisor och uppdragsansvarig.

Kvalitetssäkring av granskningen och revisionsrapporten har skett i enlighet med KPMGs gällande rutiner.

## 2.6 Metod och utgångspunkter

För granskningens metod och utgångspunkter, se bilaga 1.

Samtliga intervjuade har fått möjlighet att lämna synpunkter på rapportens faktainnehåll.

## 3 Resultat av granskningen

### 3.1 Salems kommuns styrning av investeringar

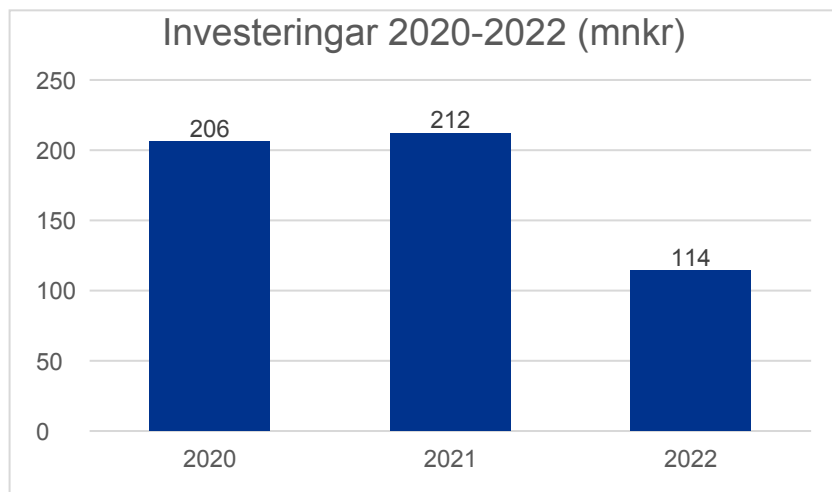
Nedan följer genomgång av styrdokument, riktlinjer och rutinbeskrivningar i kommunen som är aktuella och väsentliga vad gäller investeringar och angränsade frågor.

#### 3.1.1 Budget 2020 och ekonomisk plan 2021-2022

Salems kommunfullmäktige har beslutat om nio inriktningsmål, varav ett är stabil ekonomi. De övergripande målen bryts därefter ner i delmål för respektive nämnd / styrelse. Inom det övergripande målet för stabil ekonomi finns flera olika indikatorer och delmål. Ett som direkt berör denna gransknings syfte är långfristig låneskuld. Delmålet avseende långfristiga skulder innebär att kommunens låneskuld för 2020 inte ska överstiga den genomsnittliga låneskulden per invånare i Stockholms läns kommuner. Referensvärdet är för Stockholms län 2019 och uppgår till 22,5 tkr (exklusive kommunkoncern och exklusive VA-lån).

Kommunstyrelsen har formulerat nämndmål för ekonomisk samordning, där flera indikatorer ingår, bland annat skattefinansieringsgrad. Kommunens målvärde 2020 är att 100 procent av kommunens investeringar ska vara skattefinansierade. Därtill har kommunstyrelsens tekniska utskott (KSTU) formulerat ett mål om att träffsäkerheten för kommunens investeringsprojekt ska förbättras. Det innebär att avvikelser mellan slutkostnad och fastställd budget för projekt över 50 prisbasbelopp (2 365 000 kr, 2020) ska vara högst två procent. Indikatormålvärdet för avvikelser mellan slutkostnad och fastställd budget 2020 är 100 procent, vilket innebär ett utfall i nivå med budget.

Salems kommuns investeringsplan 2020 innebär investeringar motsvarande 206 mnkr. Kommunens investeringsplan 2021 uppgår till 212 mnkr, motsvarande summa 2022 uppgår till 114 mnkr och planen efter 2022 är 38 mnkr per år. Totalsumman för planperioden 2020-2022 uppgår till 532,1 mnkr.



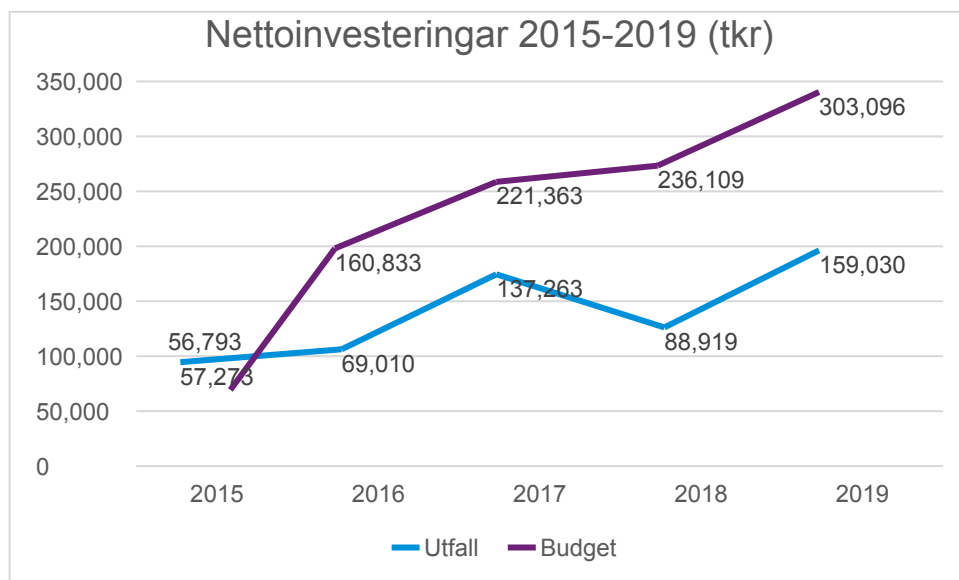
Uppgifter från Budget 2020 och ekonomisk plan 2021 och 2022

## Salems kommun

Granskning av styrning, finansiering och uppföljning av större investeringar

2020-12-01

För 2019 hade kommunen budgeterat 303,1 mnkr för nettoinvesteringar och utfallet blev 159 mnkr, en avvikelse på 144 mnkr och en genomförandegrad på 52,5 procent. Den största avvikelserna finns inom miljö- och samhällsbyggnad och beror främst på förseningar inom exploateringsprojekt samt att byggnationen av ny skola i Fågelsången är försenad. Nettoinvesteringarna för 2019 är även att jämföra med 2018 års utfall på 89 mnkr. Diagrammet nedan illustrerar kommunens nettoinvesteringar (utfall) från 2015 till 2019. Av diagrammet framgår att kommunen under 2019 har haft en hög investeringstakt i jämförelse med tidigare år. Vidare visar tabellen att kommunen under perioden 2016-2019 inte lyckats investera i den takt som planerat. I genomsnitt har kommunen en genomförandegrad på 49,4 procent per år mellan åren 2015 och 2019. Till följd av överklagan på entreprenadupphandling och försenad byggstart uppges det i våra intervjuer framförallt vara Fågelsångens skola som påverkar kommunens genomförandegrad.



Uppgifter från Salems kommuns årsredovisning 2015, 2016, 2017, 2018 och 2019

Den långfristiga låneskulden per invånare (exklusive VA-lån) höll sig 2019 inom riktmärket för Stockholm län och uppgick till 17 tkr per invånare (17,5 tkr år 2018).

Självfinansieringsgraden för 2019 var marginellt bättre än år 2018, trots en ökad investeringstakt. Enligt kommunen beror det på ett starkt resultat, vilket har bidragit till att hålla nere upplåningen.

### Självfinansieringsgrad och långfristig låneskuld 2015-2019

	2015	2016	2017	2018	2019
Självfinansieringsgrad	124 %	107 %	70 %	79 %	82 %
Långfristig låneskuld (inkl. VA), kr/invånare	13 707 kr	14 433 kr	20 552 kr	17 495 kr	19 945 kr

Uppgifter från Salems kommuns årsredovisning 2019



## Salems kommun

Granskning av styrning, finansiering och uppföljning av större investeringar

2020-12-01

Vid utgången av 2019 uppgick kommunens totala upplåning hos kreditinstitut till 338,2 mnkr (jämför med 222,6 mnkr 2018). Upplåningen låg inom den av fullmäktige beslutade ramen och ökningen var en följd av årets genomförda investeringar.

I snitt har kommunens skulder årligen ökat med 11,6 procent de senaste fem åren (2015 till 2019). Kommunens snitt beträffande självfinansieringsgrad har de tre senaste åren varit 92,4 procent. Enligt kommunen pekar trenden på en svagare självfinansieringsgrad under de kommande åren, eftersom kommunen befinner sig i en intensiv investeringsperiod.

Under våren 2019 arbetade kommunen fram och beslutade om planeringsunderlag för investeringar åren 2020-2022. Enligt uppgift beaktades kommande investeringsbehov avseende verksamhetslokaler särskilt, bland annat för förskola och skola. Behoven beräknades med hjälp av befolkningsprognos och inriktningsbeslut för kommande översiktsplan. Enligt kommunen uppgår investeringarna till betydande belopp, vilket ställer krav på prioritering för att inte överstiga målet om låneskuld per invånare, vilket kommunen har som vägledning vid beslut om investeringsnivå.

### 3.1.2 Nämndernas investeringsbudgetar 2020

Av tabellen nedan framgår respektive nämnds och styrelses investeringsplaner 2020.

Nämnd	Investeringsbudget 2020
Kommunstyrelsen	6,450 mnkr
Bygg- och miljönämnden	-
Barn- och utbildningsnämnden	17,6 mnkr
Kultur- och fritidsnämnden	8,5 mnkr
Socialnämnden	3,1 mnkr
Tekniska utskottet	170,3 mnkr

Uppgifter från Budget 2020 och ekonomisk plan för 2021-2022 samt *Samtliga investeringar år 2020-2022*

Av *Delegationsordning för kommunstyrelsens verksamhetsområde*, antagen av kommunstyrelsen 2010-05-24, senast reviderad 2019-11-04, framgår att KSTU har mandat att besluta om upphandling av varor och tjänster överstigande 15 prisbas-belopp (709 500 kr, 2020) (ej entreprenader).

Vidare framgår att kommundirektören, kommunsekreteraren, ekonomichefen, personalchefen, servicechefen, förvaltningschefen för miljö- och samhällsbyggnad, IT-chefen, fastighetschefen, gatuchefen, VA-chefen, bygg- och miljöchefen, chef plan- och exploateringsenheten var och en inom sitt ansvarsområde och inom ramen för budgeterade medel har mandat att upphandla varor och tjänster upp till och med 15 prisbasbelopp (709 500 kr, 2020) (ej entreprenader). Driftcheferna för fastighet samt gata/park/VA har var och en inom sitt ansvarsområde och inom ramen för budgeterade medel mandat att

## Salems kommun

Granskning av styrning, finansiering och uppföljning av större investeringar

2020-12-01

upphandla varor och tjänster upp till och med tre prisbasbelopp (141 900 kr, 2020) (ej entreprenader).

Vad gäller entreprenader har KSTU mandat att besluta om entreprenadupphandlingar överstigande 50 prisbasbelopp (2 365 000 kr, 2020). För entreprenadupphandling understigande 50 prisbasbelopp (2 365 000 kr, 2020) har förvaltningschefen miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen (MSB) inom sitt ansvarsområde och inom ramen för budgeterade medel beslutandemandat. För entreprenadupphandling upp till och med 15 prisbasbelopp (709 500 kr, 2020) har fastighetschefen, gatuchefen samt VA-chefen, var och en inom sitt ansvarsområde och inom ramen för budgeterade medel beslutandemandat.

Kommundirektören och kommunsekreteraren har, var för sig, mandat att besluta om ramavtal (årsupphandlingar, serviceavtal). Förvaltningschefen MSB har mandat att besluta om ramavtal avseende MSB.

### 3.1.3 Principer för aktivering, komponentredovisning och kostnadsföring

Salems kommun aktiverar timkostnader och PO-pålägg för egen personal i vissa investeringsprojekt. Vidare aktiverar kommunen samtliga investeringsutgifter då fastigheten, anläggningen, maskinen eller inventarien tas i bruk.

Kommunen har efter ett arbete mellan ekonomiavdelningen och MSB komponent-redovisat samtliga aktiverade investeringsprojekt. För äldre investeringsprojekt gjordes schablonmässiga uppskattningar.

Kommunen delar in investeringsprojekt i flera olika komponenter, t.ex. immateriella anläggningstillgångar, fasad, gatu- och toppbeläggning, VA-ledningar och maskiner. Respektive komponent har delkomponenter och komponenternas avskrivningstid varierar från tre till 70 år.

## 3.2 Investeringsprocessen och projektmodell

Salems kommun har upprättat en projektmodell för att stödja de projekt som bedrivs inom MSB. Projektmodellen är främst ett stöd för projektarbete, men syftar enligt uppgift även till att skapa enhetlighet gällande styrning, arbetssätt och resursplanering.

Modellen beskriver hur projekt ska bedrivas för att dessa med en enhetlig metodik och standardiserade rutiner ska leda till avsedd nytta på ett effektivt sätt. Modellen beskriver hur projektidéer och initiativ bereds och tas om hand för att eventuellt bli ett projekt, samt hur projekt planeras, följs upp och styrs. För projektmodellen har MSB upprättat en handbok.

Kommunens projektmodell kan delas in i två faser: *initieringsfasen* och *projektfasen*.

Initieringsfasen innefattar följande delmoment:

- Initiering innebär att behov/problem/möjlighet har identifierats. I detta arbete utreds förutsättningarna kring projektidén för att antingen rekommendera alt. förkasta projektidén.
- *Checklista* är nästa steg, i vilken ledningsgruppen bedömer huruvida en sådan

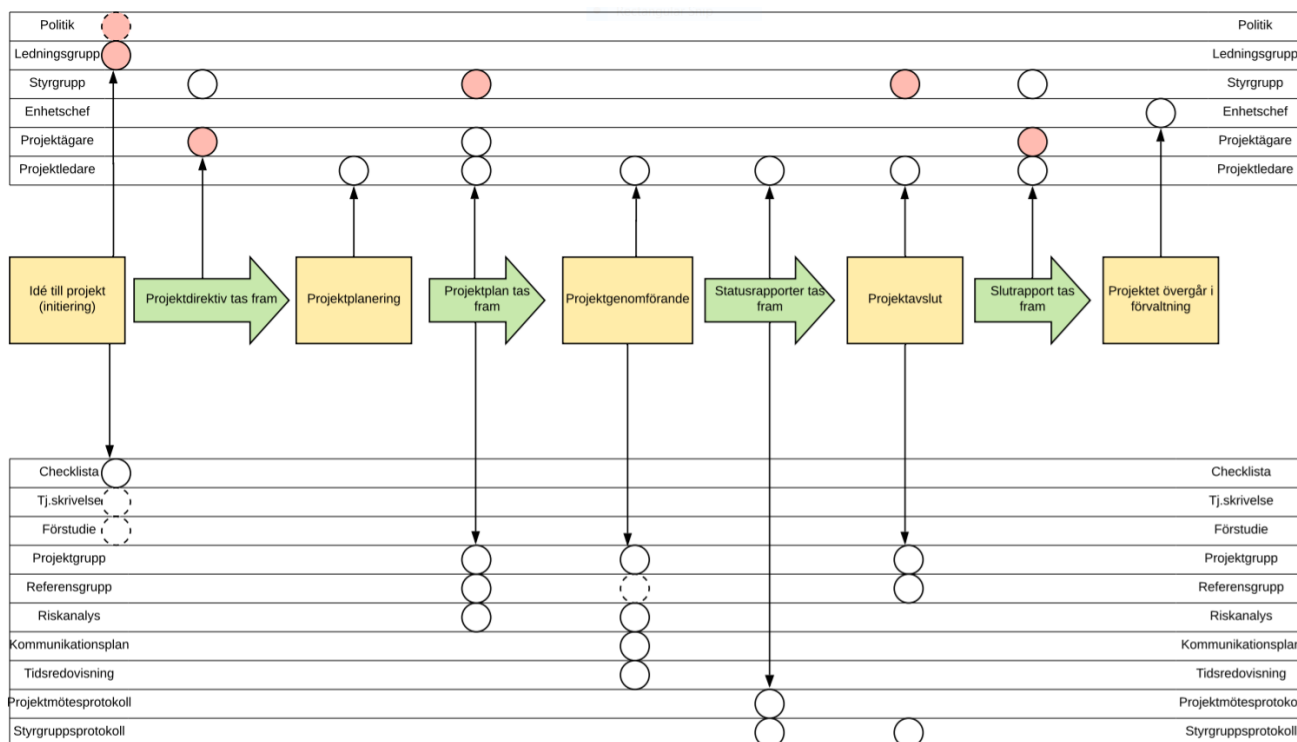
behöver upprättas eller inte. Checklistan samlar in olika typer av beslutsunderlag, baserat på input från olika enheter, för beslut kring projekttid. När checklistan är färdigställd tas den upp i ledningsgruppen för beslut där eller för politiskt beslut.

- *Förstudie*: Om det krävs en mer utförlig utredning av ett projekts förutsättningar än vad en checklista kan erbjuda kan ledningsgruppen besluta att en förstudie ska genomföras.
- *Tjänsteskrivelse*: Om projekttiden medför budgetmedel utöver ram eller om det enligt planprocessen behövs politiskt beslut. Handläggare tar fram en tjänsteskrivelse. Om nämnd godkänner tjänsteskrivelsen övergår projekttiden från initieringsfasen till projektfasen.

Projektfasen innefattar följande delmoment:

- *Projektplanering*: Projektägaren (beställare) ska beställa projektet genom ett projektdirektiv, i vilket det ska framgå bakgrundsbeskrivning för projektet, projekttid och syfte, tidplan och budget samt vem som är projektledare och vilka som är med i styrgruppen. Projektdirektivet fastställs när projektägaren undertecknar. I detta delmoment ingår även upprättande av projektplan, vilken ska godkännas av styrgruppen.
- *Projektgenomförande*: Projektgenomförande startar då styrgruppen godkännt projektplanen. Projektgenomförande omfattar de aktiviteter och delprojekt som specificeras i projektplanen fram till projektavslut.
- *Projektavslut*: När projektledaren anser att projektmålen är uppfyllda upprättas en statusrapport och styrgruppen beslutar om att påbörja projektavslut. Ett projektavslutsmöte genomförs med deltagare från mottagare av projektresultatet, projektgrupp, projektägare och styrgrupp. En slutrapport skrivs och distribueras. Slutrapporten ska godkännas av styrgrupp. När slutrapporten godkänts avslutas projektet formellt av projektägaren.

### Salems kommuns projektmodell



#### 3.2.1 Investeringsbehov

Årligen ska respektive förvaltningschef samla in förvaltningens nya eller omprioriterade investeringsbehov. För prioriterade fastighetsinvesteringar finns en framtagen mall / blankett som ska fyllas i och sparas i mappen Fastighetsinvestering. Eventuella tillägg till tidigare beslutade investeringar behöver kompletteras genom ett nyaskande. Nämnderna anmäler äskningar i Hypergene.

## Salems kommun

Granskning av styrning, finansiering och uppföljning av större investeringar

2020-12-01

Vid investeringar som inte avser fastigheter eller motsvarande, såsom IT, ska lönsamhetskalkyler upprättas.

Vid tidpunkten för denna granskning arbetar kommunen med Årsbudget 2021 och ekonomisk plan 2022-2023. Enligt uppgift ser kommunen över processerna för budgetramar beträffande investeringar. Idén uppges vara att kommunfullmäktige inte ska fatta detaljbeslut per projekt, då det försvårar för nämnderna att prioritera. Istället ska rambudget fördelas till nämnderna som därefter ska fördela medlen på olika projekt. Detta menar intervjuade bidrar till en bättre process på det sättet att verksamheterna själva kan prioritera och på det sättet öka genomförandegraden av investeringarna.

### 3.2.2 Upphandling

Salems kommun samarbetar med Telge Inköp AB vad gäller upphandlingar.

Av *Upphandlingspolicy för Salems kommun*, antagen av kommunfullmäktige 2013-12-19, framgår att kommunens upphandlings-/inköpsverksamhet ska präglas av effektivitet, kompetens och samverkan där en god totalekonomi ska vara målet.

Vidare framgår att kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för att upphandling / inköp av varor och tjänster sker på ett kostnadseffektivt och formellt korrekt sätt. Kommunstyrelsens stab biträder kommunstyrelsen med de insatser och åtgärder som krävs för att styrelsen ska kunna leva upp till sitt ansvar. På motsvarande sätt ansvarar nämnderna för den upphandling som sker inom ramen för deras respektive verksamhetsområde. Respektive förvaltningschef ansvarar för att personalen inom verksamhetsområdet har tillräcklig kunskap om lagen om offentlig upphandling och kommunens upphandlingspolicy.

Inom alla förvaltningar ska en eller flera inköpsamordnare utses. Dessa samordnare ska utgöra länken mellan kommunstyrelsens stab och förvaltningarna.

För delegationsordning och befogenheter beträffande upphandling, se avsnitt 3.1.2.

### 3.2.3 Systemstöd och uppföljning av investeringar

De projekt som definieras som *strategiska / stora* rapporteras till KSTU i form av en mer omfattande rapport. En mer övergripande projektuppföljning sker i samband med att MSB upprättar en förteckning över pågående investeringsprojekt per mars, juli och till årsredovisningen. Förteckningen innehåller typ av investering, budget, utfall och tidplan. Denna innehåller även vilka projekt som har avslutats. Vidare har strategiska projekt även tillgång till iBinder, där samtlig projektdokumentation lagras.

Två till tre gånger per år erhåller politiken en förteckning över alla investeringar och utfall jämfört med budget. Listan innehåller kommentarer och förklaring till varför tidplan och budget inte hållit. Detta går till KSTU och vissa går vidare till KS.

För exploateringsprojekt implementerar kommunen vid tillfället för denna granskning Hypergenes projektmodul. Enligt uppgift ska även större investeringsprojekt kunna nyttja denna modul för bättre ekonomiska uppföljningar.

### 3.2.4 Hantering av avvikelser

En avvikelse är en förändring eller ett överskridande i ett projekt gentemot de ramar, tidplan och/eller budget, och förutsättningar som anges i projektdirektivet och projektplanen. En avvikelse från projektplan kan t.ex. innebära förändrad tidplan, förändring av resursåtgång eller -tillgång eller ökade kostnader. Revidering av tidplan och/eller budget kan endast göras av styrgruppen. Således har projektledaren inget mandat att på egen hand göra revideringar av tidplan och budgetramar. Projektledaren ska dock skyndsamt notera avvikelse samt eventuellt förslag till hantering av denna i statusrapport som överlämnas för hantering av styrgrupp.

I våra intervjuer framkommer att projektledare ansvarar för att vid avvikelse från budget och tidplan skyndsamt lämna redovisning till KSTU som därefter går till kommunstyrelsen. Vidare framkommer att kommunen i de fall som de noterat framtida överskridanden sett över vilka projekt som underskrider budget. Detta uppges ha varit mer frekvent förekommande i äldre projekt där budgetkalkyler inte beaktade risker.

Vid omförande av investeringsmedel är det berörd nämnd som beslutar om omprioritering till en viss gräns. Även kommunstyrelsen har en investeringsreserv till sitt förfogande. Vid extra stora tilläggsanslag beslutar kommunfullmäktige. I våra intervjuer beskrivs de svårigheter att spåra olika budgetbeslut som uppstår till följd av omprioriteringar och omföring mellan olika projekt, vilket försvårar uppföljningen.

### 3.2.5 Kommentarer och bedömning

Då Salems kommun under kommande år planerar att genomföra stora investeringar bedömer vi det ytterst viktigt att relevanta styrdokument finns och att de är uppdaterade, att riktlinjer tillämpas och att rätt typ av projektstöd kan tillhandahållas olika projekt.

Utifrån den dokumentation som vi gått igenom bedömer vi att Salems kommuns förutsättningar för ändamålsenliga och ur ekonomisk synvinkel tillfredsställande investeringar i vissa delar säkerställs genom befintliga riktlinjer och styrdokument. Vår bedömning grundar sig i att det för samtliga projekt krävs ordentliga underlag i form av investeringskalkyler. Dock menar vi att kommunen bör tydliggöra att de driftkostnader som uppstår till följd av en investering ska rymmas i berörd nämnds budget. Vidare bör kommunen säkerställa att systemstöd är tillräckliga och används på ett ändamålsenligt sätt i samtliga investeringsprojekt.

Vi har inte tagit del av någon rutin som beskriver hur kommunen definierar vilka projekt som bedöms vara strategiska. Enligt vår bedömning bör en rutin upprättas för att konsekvent kunna fastslå vilka projekt som bedöms vara strategiska.

I vår dokumentgranskning samt våra intervjuer framträder en bild av att kommunens process för tilläggsanslag och omprioritering inte är tydlig och att beslutsprocessen därmed behöver förtydligas. På detta sätt kan kommunen också förbättra uppföljningsförutsättningarna för enskilda projekt, då det i dagsläget upplevs svårt att följa upp ett projekt efter att omprioritering och omföring av medel har gjorts. Uppföljningen bör även stärkas utifrån det mål som KSTU har formulerat beträffande träffsäkerheten och att avvikelser mellan slutkostnad och fastställd budget för projekt över 50 prisbasbelopp (2 365 000 kr, 2020) ska vara högst två procent.

## Salems kommun

Granskning av styrning, finansiering och uppföljning av större investeringar

2020-12-01

Vidare visar granskningen att Salems kommuns genomförandegrad under perioden 2015-2019 har varit för låg i förhållande till vad kommunen har planerat. I snitt har kommunen haft en genomförandegrad på 49,4 procent per år. Det finns flera orsaker till att kommunen under en femårsperiod har haft en så pass låg genomförandegrad, men detta är enligt vår bedömning ett uttryck för att kommunens investeringsplaner inte har varit realistiska utifrån vad som är praktiskt möjligt, både i förhållande till tid som ekonomi.

### 3.3 Utvalda investeringsprojekt

I samband med granskningen har två investeringsprojekt granskats mer i detalj. Projekten har valts ut genom att vi tagit del av Salems kommuns förteckning över aktiverade investeringar 2018 och 2019. Urvalet skedde på basis av projektens kostnadsstorlek.

#### 3.3.1 Ersboda 4H-gård

Salems kommun har samarbetat med 4H-gårdsdistriktet<sup>1</sup> i Stockholms län för att etablera en 4H-gård i Ersboda, Rönninge. I projektet erhöll kommunen stöd av Leader Sörmlandskusten och Länsstyrelsen i Stockholms län. Ersboda 4H-gård invigdes 14 juni 2019.

##### 3.3.1.1 Beslutsprocess

Av en tjänsteskrivelse till kommunstyrelsen daterad 2017-05-04 föreslog KSTU att kommunstyrelsen skulle:

1. Besluta att projektet med Ersboda 4H-gård påbörjas enligt ansökan till Leader Sörmlandskusten 2016,
2. Besluta att projektet Ersboda 4H-gård utvecklas med en ny vägdragning i två steg i enlighet med innevarande tjänsteskrivelse, samt
3. Ge kultur- och fritidsförvaltningen i uppdrag att sluta avtal om drift av Ersboda 4H-gård med lokal 4H-gårdsförening via Stockholms läns 4H-distrikt.

Av tjänsteskrivelsen framgår att kommunen erhållit 2 000 tkr i stöd för investering från Leader Sörmlandskusten för att etablera en 4H-gård på Ersboda, samt 1 000 tkr från Länsstyrelsen för samlingslokalupprustning. Totalt beräknades projektet att uppföra en 4H-gård uppgå till 5 000 tkr i investeringsutgifter. I investeringen ingår kostnader för: torpet, ladugården, WC/duschanläggning, väg och parkering, vindskydd, projektering, projektledning och risk.

Kommunstyrelsen beslutade 2017-05-29 att anta KSTU:s förslag till beslut, samt besluta att investeringsmedel om 560 tkr avseende breddning av väg vid Ålkistan för år 2018 omprioriterades till att delfinansiera projektet för Ersboda 4H-gård.

<sup>1</sup> 4H är en internationell ideell ungdomsorganisation med verksamhet inom allt från odling och djur till idrott och teater. 4H finns i över 80 länder och riktar sig till barn och ungdomar 6-25 år.

## Salems kommun

Granskning av styrning, finansiering och uppföljning av större investeringar

2020-12-01

### Ersboda 4H-gård i kommunens årsbudgetar

I kommunens Budget 2017 och ekonomisk plan 2018 och 2019 framgår att kommunen avsatte 3 mnkr för projektet under 2017.

Av Budget 2018 och ekonomisk plan 2019 och 2020 framgår följande ekonomisk redogörelse (drift):

- Ersboda 4H-gård driftsavtal 2018; 450 tkr (ej fullt år), 2019; 112 tkr (helår) och 2020; 15 tkr (KPI-uppräknings)
- Ersboda 4H-gård etablering och driftsinventarier 2018; 100 tkr

### Utökad budget för Ersboda 4H-gård

KSTU beslutade den 21 november 2018 att utöka budget för Ersboda 4H-gård och Skogsängshallens förråd med 2,2 mnkr. Projektstarten godkändes också.

Budgetökningarna beslutades då de inkomna anbuden låg på högre belopp än tidigare budgeterat. De ökade kostnaderna täcktes genom omdisponering av medel ur 2018 års investeringsbudget.

Besluten innebär att avtal kunde tecknas med entreprenör och arbete med projekten påbörjas.

### Bygglov

Bygg- och miljönämnden beslutade 2018-06-28 att bevilja bygglov för nybyggnad av servicebod samt om- och tillbyggnad av ladugård.

### Startbesked och fastställande av kontrollplan

Bygg- och miljönämnden gav startbesked 2018-12-13.

#### 3.3.1.2 *Projektorganisation*

Följande parter var involverade/aktuella under projekteringsfasen våren 2017:

- Projektledare och uppdragsledare - Ramböll
- Beställare och fastighetschef - Salems kommun
- Hyresgäst - 4H
- Chef, kultur- och fritidsförvaltningen - Salems kommun
- Byggnadsrådgivare - Hushållningssällskapet
- VA-handläggare - Salems kommun
- Gatu- och VA-chef - Salems kommun
- Projektör Konstruktionsritningar
- PGB VVS-konsult
- Teknisk förvaltare - Salems kommun
- IT-representant - Salems kommun



## Salems kommun

Granskning av styrning, finansiering och uppföljning av större investeringar

2020-12-01

Följande parter var involverade/aktuella under byggfasen:

- Beställare: fastighetschef och projektledare
- Entreprenör: ombud och arbetschef, platschef
- Förening 4H-distrikt, Stockholms län – regionkonsulent och Ersboda 4H-klubb
- Konstruktör: Hushållningssällskapet, Konsult AB

### 3.3.1.3 Kalkyl- och budgetunderlag

Ramböll upprättade 2016-06-27 en initial kalkyl för Ersboda. Kalkylen och tillhörande beskrivning delades upp efter följande olika områden:

- Markarbeten samt utvändig VA
- Toalettus och dusch
- Torp
- Ladugård
- Fårhus/Vindskydd

Kalkylen visade en total projektkostnad på 5 mnkr.

I den tjänsteskrivelse som presenterades för KSTU och daterad 2017-05-04 framgår kostnader för torpet, ladugården, WC/duschanläggning, väg och parkering, vindskydd, projektering, projektledning och risk. Totalsumman uppgick till 5 010 tkr, varav osäkerheterna bedömdes uppgå till ca 13 procent.

Miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen genomförde 2017-01-05 en utredning om väg- och VA-anslutning. Utredningen visade på två möjligheter:

1. Genomföra väg och VA i två steg (1 550 tkr + 3 278 tkr)
2. Bygga ny anslutningsväg till Rönningevägen direkt (4 150 000 kr)

Vi har även tagit del av en programhandling upprättad av Hushållningssällskapet 2016-07-13.

### 3.3.1.4 Upphandlingsprocess

Upphandlingsförfarandet gällande Ersboda 4H-gård reviderades flera gånger efter det att Telge Inköp hade publicerat de första upphandlingsdokumenten. Kommunens och Telge Inköps initiala ambition var att projektet skulle bedrivas som en total-entreprenad. Då inga anbud inkom övergick upphandlingsförfarandet till en general-entreprenad. Dock inkom inga lämpliga anbud för generalentreprenaden, varpå kommunen övergick till en direktupphandling.

Av Telge Inköps anbudsformulär daterat 2018-05-07 framgår att det var en förfrågan enligt förnyad konkurrensutsättning på ramavtal för byggservice och mindre entreprenader. Av anbudsformuläret framgår även att förfrågan avsåg tre ombyggnads-projekt:

## Salems kommun

Granskning av styrning, finansiering och uppföljning av större investeringar

2020-12-01

1. Skönviksvilla,
2. Skogsängshallens förråd, samt
3. 4H-gården, Ersboda.

Under upphandlingen gjordes en sammanställning av inkomna anbud samt uppskattning av kostnader inklusive risk:

- Peab Sverige AB – 14,357 mnkr
- Wästbygg AB – 12,817 mnkr
- Ekensbergs Byggnads AB – 20,184 mnkr

Till följd av att inkomna anbud låg på högre belopp än vad kommunen hade budgeterat avbröts upphandlingen. KSTU beslutade den 21 november 2018 att utöka budget för bl a Ersboda 4H-gård och Skogsängshallens förråd med 2,2 mnkr. Projektstarten godkändes också. Budgetökningarna beslutades då de inkomna anbuden låg på högre belopp än tidigare budgeterat. De ökade kostnaderna täcktes genom omdisponering av medel ur 2018 års investeringsbudget. Besluten innebar att avtal kunde tecknas med entreprenör och arbete med projekten påbörjas.

Totalt inkom fyra anbud vid direktupphandlingen. Följande entreprenörer lämnade anbud:

- Peab Sverige AB – 9 120 000 kr
- Wästbygg AB – 7 200 000 kr
- Ekensbergs Byggnads AB – 13 894 000 kr
- Söderby Entreprenad AB – 9 888 000 kr

I enlighet med utvärderingsresultatet tecknade Salems kommun, genom Telge Inköp, ett avtal med Wästbygg i februari 2019. Avtalet avsåg endast 4H-gården samt Skogsängshallens förråd och uppgick till 7,2 mnkr. Projektkostnaden för 4H-gården var 5,7 mnkr. Priserna var fasta utan indexreglering.

### 3.3.1.5 Byggprocess och avvikelser

Kommunens ambition var att byggstart för Ersboda 4H-gård skulle inledas i maj/juni 2018. Till följd av en utdragen upphandlingsprocess inleddes byggstarten i januari/ februari 2019.

Under projektets gång uppstod flera ÄTA-kostnader<sup>2</sup>. Totalt uppgick de tillkommande kostnaderna till 2,82 mnkr och dessa bestod till stor del av ytterligare markarbeten (schaktning) och arbete kopplat till vägarbetet.

Våra intervjuer uppger att Leader Sörmlandskusten och Länsstyrelsen beviljade ytterligare medel för att projektet skulle kunna slutföras.

På grund av att det skulle bedrivas kommersiell verksamhet vid 4H-gården beskrivs byggtiden vara pressad och kort. Verksamhetens ambition var att öppna gården sommaren 2019. Intervjuade beskriver att kommunen och entreprenören hade ett lyckat samarbete, trots tidspress och tillkommande arbeten.

---

<sup>2</sup> ÄTA är en förkortning av arbeten som inte finns förtecknade vid projektstarten. Förkortningen står för Ändringar, Tillägg och Avgående.

## Salems kommun

Granskning av styrning, finansiering och uppföljning av större investeringar

2020-12-01

Vid intervjuer framkommer att fastigheten innan om- och tillbyggnaden var i mycket dåligt skick och att det initialt var komplicerat att bedöma exakt vad som var nödvändigt att göra. Enligt intervjuade hade det varit nödvändigt med ett mer utförligt och omfattande projekteringsarbete. Detta menar intervjuade att det inte fanns utrymme för (tidsmässigt), vilket kan ha varit en av orsakerna till att få anbud inkom i upphandlingsskedet.

### 3.3.1.6 Uppföljning

Under projektet anordnades bland annat projekteringsmöten, styrgruppsmöten och byggmöten.

I styrgruppen ingick samtliga chefer från berörda verksamheter och dessa sammanträdde en gång i månaden. Styrgruppen fattade nödvändiga beslut och beskrivs ha haft förståelse kring att det var en kommersiell fastighet.

Vid projekteringsmötena deltog representanter från Salems kommun, Ramböll, Hågelby 4H-gård, Hushållningssällskapet, PGB VVS konsult och Kommunalteknik. Vid dessa möten hanterades frågor bl a avseende förfrågningsunderlag, tidplan, kostnadsram och myndigheter.

Vi har tagit del av ett exempel på byggmötesanteckningar. På dessa möten deltog representanter från Wästbygg, Regionkonsulent Stockholms Läns 4H, kultur- och fritidsförvaltningen, miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen. Vid byggmöten hanterades bl a frågor om byggprocessen, ekonomi och kvalitet.

Kultur- och fritidsförvaltningen hade återkommande brukarmöten med de som skulle nyttja 4H-gården.

Enligt Wästbyggs ledningssystem anordnades ett slutmöte mellan Salems kommun och Wästbygg. Under mötet hanterades bedömningsområden såsom projektering, tidhållning, besiktningsanmärkningar, samspel mellan Wästbygg och kommunen m m.

#### Sammanfattning av målbild och utfall

Mål	Initial målbild	Överenskommet (entreprenör)	Verkligt
Tidpunkt	Maj/juni 2018		Juni 2019
Resultat	5 mnkr	5,7 mnkr	8,5 mnkr

### 3.3.1.7 Tidplan

Vi har tagit del av en övergripande / samlad tidplan (utkast) för Salems kommuns investeringsprojekt 2019. Den övergripande tidplanen visar att 4H-gårdsprojektet sträckte sig mellan 2019-02-02 och 2019-05-22.

Vi har även tagit del av en tidplan upprättad av Wästbygg för Salems kommuns ombyggnationer 2019. Tidplanen visar att projektet sträckte sig från 2019-02-02 till 2019-05-22.

### **3.3.2 Toredalsgårdens förskolekök**

Köket på Toredalsgårdens förskola drevs innan investeringen som ett tillagningskök med beredning och tillagning till ca 60 förskolebarn och personal. Investeringsbehovet uppstod till följd av att kökspersonalen saknade egen WC, köket saknade tillräckliga möjligheter till kyl- och frysförvaring, lokalerna var svårstädade samt att lokalerna bedömdes vara för små för den verksamheten som bedrevs.

#### **3.3.2.1 Beslutsprocess**

Av en tjänsteskrivelse daterad 2015-03-23 föreslogs KSTU att anta programhandling upprättad av Cedervalls arkitekter för upprustning av Toredalsgårdens kök till ett belopp om 3 662 tkr.

##### **Bygglov**

Bygg- och miljönämnden beslutade 2018-08-20 att bevilja bygglov för till- och ombyggnad samt utvärdig ändring av lokal och installation av ventilation.

##### **Toredalsgårdens förskolekök i kommunens årsbudgetar**

I kommunens Budget 2017 och ekonomisk plan 2018 och 2019 framgår barn- och utbildningsnämnden hade initierat renovering av Toredalsgårdens förskolekök. Total avsatt budget för projektet var då 1,3 mnkr.

Av Budget 2018 och ekonomisk plan 2019 och 2020 framgår att 2 mnkr var avsatta för projektet.

##### **Utökad budget för Toredalsgårdens förskolekök**

KSTU beslutade den 21 november 2018 bl a att utöka budget för ombyggnation av Skogsängsgårdens förskolekök och Toredalsgårdens förskolekök. Budget för dessa två projekt utökades med 200 000 kr totalt.

Budgetökningarna beslutades då de inkomna anbuden låg på högre belopp än tidigare budgeterat. De ökade kostnaderna täcktes genom omdisponering av medel ur 2018 års investeringsbudget.

Besluten innebar att avtal kunde tecknas med entreprenör och arbete med projekten påbörjas.

#### **3.3.2.2 Projektorganisation**

I projektet var följande organisation aktuell:

- Styrgrupp
- Projekteringsgrupp
- Bygggrupp

#### **3.3.2.3 Kalkyl- och budgetunderlag**

Under 2006 genomförde kommunen en inventering och bedömning av kommunens förskolor och deras skick. Arbetet resulterade i att kommunen i budgetdokument kom att prioritera att ett antal förskolor behövde renoveras.

## Salems kommun

Granskning av styrning, finansiering och uppföljning av större investeringar

2020-12-01

Under 2014 gav Salems kommun Cedervall Arkitekter AB i uppdrag att ta fram förslag till programhandling för ombyggnad av tre kök i kommunen. Respektive programhandling skulle innehålla program för två förslag:

- Programförslag 1 skulle redogöra för vad kommunen skulle göra för att tillgodose lagkrav för kök och verksamhet gällande livsmedelshantering, logistik och arbetsmiljö samt övriga myndighetskrav.
- Programförslag 2 skulle redogöra för vad kommunen borde göra för att se till helheten för kök och verksamhet gällande livsmedelshantering, logistik och arbetsmiljö samt övriga myndighetskrav.

Vi har tagit del av programhandling för Toredalsgårdens förskolekök, daterat 2014-11-17 och reviderad 2014-12-10. Cedervalls förstudie visade på att dåvarande kök inte uppfyllde lagkrav och att kommunen behövde byta ut ”mycket stor del av både den maskinella utrustningen och inredningen.”. Förstudien visade vidare på:

- Budgetförslag ombyggnad enligt myndighetskrav (programförslag 1) – totalt 935 tkr.
- Budgetförslag ombyggnad enligt fastighetens skick (programförslag 2) – totalt 3 555 tkr.

### 3.3.2.4 Upphandlingsprocess

Av initiala dokument, såsom programhandling, och intervjuer framgår att kommunens initiala idé var att en entreprenör skulle upphandlas för renovering av tre kök i kommunen. Då inkomna anbud var högre än vad kommunen hade budgeterat, avbröts upphandlingen. KSTU beslutade den 21 november 2018 bl a att utöka budget med 0,2 mnkr och godkänna projektstart för ombyggnation genom att omdisponera medel ur 2018 års investeringsbudget. Därefter tog kommunen ett omtag våren 2018, fast nu upphandlades endast ombyggnation av två förskolekök i kommunen.

Totalt inkom fyra anbud för renovering av de två förskoleköken:

- Wästbygg AB – 7 100 000 kr
- Ekensbergs Byggnads AB – 7 775 000 kr
- Söderby Entreprenad - 9 070 000 kr
- BTH Bygg AB - 9 205 000 kr

I enlighet med utvärderingsresultatet tecknade Salems kommun, genom Telge Inköp, och Wästbygg ett avtal. Projektkostnaderna för Toredalsgårdens förskolekök uppgick till 3 667 600 kr.

### 3.3.2.5 Byggprocess och avvikelser

## Salems kommun

Granskning av styrning, finansiering och uppföljning av större investeringar

2020-12-01

I våra intervjuer framkommer att Wästbygg tillfälligt prioriterade att färdigställa Ersboda 4H-gården och därmed pausade renoveringen av Toredalsgårdens förskolekök.

Under byggprocessen noterades att befintliga relationshandlingar inte stämde överens med verkligheten. Bland annat var takhöjden betydligt högre än vad relations-handlingarna visade, vilket innebar att vinden inte hade utrymme för det inköpta ventilationssystemet. Wästbygg fick därför sänka takhöjden, vilket medförde kostnader. Vidare förstördes en nybyggd förrådsbyggnad genom vattenskador och ett nytt förråd behövde byggas. Vid tillfället för denna granskning bestrider kommunen konstruktions-ritningarna för förrådsbyggnaden för att kräva ersättning.

ÄTA-kostnaderna för renovering av Toredalsgårdens förskolekök uppgick till totalt 2,16 mnkr.

### 3.3.2.6 Uppföljning

Under projektet anordnades bland annat projekteringsmöten och byggmöten.

Vid projekteringsmötena förde Frisk Arkitektur protokoll. Vid dessa möten deltog representanter från Salems kommun, Frisk Arkitektur, Cedervall Arkitekter och underkonsulter.

Vi har tagit del av ett exempel på byggmötesanteckningar. Vid dessa möten deltog representanter från Wästbygg och förskoleverksamheten, kommunens projektledare och konstruktör från Frisk Arkitektur. Vid byggmöten hanterades bl a frågor om bygg-processen, ekonomi och kvalitet.

Enligt Wästbyggs ledningssystem genomfördes slutmöte mellan Salems kommun och Wästbygg. Under mötet hanterades bedömningsområden såsom projektering, tidhållning, besiktningsanmärkningar, samspel mellan Wästbygg och kommunen m m.

Mål	Initial målbild (Programhandling 2014)	Överenskommet (entreprenör)	Verkligt
Tidpunkt		Juli 2019	December 2019
Resultat	3,555 mnkr	3,67 mnkr	5,8 mnkr

### 3.3.2.7 Tidplan

Vi har tagit del av en övergripande tidplan upprättad av Wästbygg för ombyggnader av förskolor i Salems kommun under 2019. Enligt tidplanen skulle arbetet inledas i februari 2019 och avslutas i juli 2019.

### 3.3.3 Kommentarer och bedömning

Substansgranskningen visar att de två utvalda investeringsprojekten har haft beslutsprocesser som ligger i linje med interna regler. Vidare har kommunen för respektive projekt upprättat förkalkyler, budgetunderlag, förstudier m m. Dessa har dock enligt vår bedömning inte varit tillräckliga, då de inte lyckats förhålla sig till den budget som var överenskommen med entreprenören. En av anledningarna till att projektbudgeterna



## **Salems kommun**

Granskning av styrning, finansiering och uppföljning av större investeringar

2020-12-01

överskreds var att projekteringen inte lyckades bedöma vilka åtgärder som var nödvändiga. Kommunen kan således inte påstås arbeta på ett konsekvent och ändamålsenligt sätt för att nå rimliga målpriser och budgetar. Vi vill särskilt poängtera att renoveringsprojekt ofta kräver mer omfattande förundersökningar och riskanalyser för att det ska kunna säkerställas att initiala budgetar är rimliga.

Vidare visar substansgranskningen att de två utvalda projekten har haft projektorganisationer och våra intervjuer samt underlag har gett oss vid handen att dessa har fungerat på önskvärt sätt.

Dokumentationen som vi har tagit del av för substansgranskningen har varit i fysisk pappersform. För att lärdomar ska kunna dras från genomförda investeringsprojekt menar vi att samtliga av kommunens investeringsprojekt bör ha tillgång till iBinder för att lagra projektdokumentation på ett ändamålsenligt sätt. I iBinder kan både kommunen och externa parter tillgå relevant projektdokumentation, vilket även underlättar vid projektöverlämning och vid personalbyte.

Vidare visar vår substansgranskning att kommunen själva inte upprättat slutrapport för de två projekten, utan att det varit på initiativ av entreprenören utifrån deras lednings-system. Enligt gällande projektmodell ska kommunen själva upprätta slutrapport för genomförda investeringsprojekt. Därmed är vår bedömning att kommunen inte på ett strukturerat sätt följer upp och analyserar slutförda investeringsprojekt utifrån den projektmodell som MSB upprättat. Enligt vår bedömning är projektmodellen ändamålsenlig och bör nyttjas i större utsträckning.

## 4 Slutsatser och rekommendationer

### 4.1 Svar på revisionsfrågorna

Nedan följer en genomgång av de revisionsfrågor som var aktuella i samband med granskningen och den bedömning som görs av dessa.

#### **Ser processerna för större investeringar likadana ut i styrelse och nämnder eller finns det olikheter och är dessa i så fall rimliga?**

Till betydande del ser processerna för större investeringar likadana ut i styrelse och nämnder. I kommunen definieras vissa projekt som *strategiska / stora*, vilket ställer högre krav på återrapportering till KSTU. Strategiska projekt har även tillgång till systemstöd på ett sätt som övriga projekt saknar.

Vi bedömer att dessa olikheter i viss mån är rimliga, men att samtliga investeringsprojekt i kommunen bör ha tillgång till ett systemstöd för att kunna följa upp och lagra projektdokumentation på ett ändamålsenligt sätt.

#### **Har beslut fattats av rätt organ enligt fastställda interna regler?**

Ja, granskningen visar att de två utvalda projekten har beslutsprocesser som ligger i linje med interna regler och processer.

#### **Finns tillräckliga underlag i form av kalkyler och budgeter för enskilda investeringsprojekt?**

Delvis. För de två projekt som omfattas av granskningen har det funnits förstudier, programhandlingar och initiala kalkyler. Dessa har dock enligt vår bedömning inte varit tillräckliga, då de inte lyckats förhålla sig till den budget som var överenskommen med entreprenören. En av anledningarna till att projektbudgeterna överskreds var att projekteringen inte lyckades bedöma vilka åtgärder som var nödvändiga. Kommunen kan således inte påstås arbeta på ett konsekvent och ändamålsenligt sätt för att nå rimliga målpriser och budgetar. Vi vill särskilt poängtera att renoveringsprojekt ofta kräver mer omfattande förundersökningar och riskanalyser för att det ska kunna säkerställas att initiala budgetar är rimliga.

#### **Finns ändamålsenliga projektorganisationer inkl styrgrupp, projektgrupp, kompetent personal etc?**

Ja. Substansgranskningen visar att de två utvalda projekten har haft projektorganisationer enligt kommunens projektmodell.

#### **Vilka principer tillämpas för aktivering respektive kostnadsföring av utgifter för egen personal i projekten?**

Kommunen aktiverar timkostnader och PO-pålägg för egen personal i vissa investeringsprojekt. Vidare aktiverar kommunen samtliga investeringsutgifter då fastigheten, anläggningen, maskinen eller inventarien tas i bruk.



### **Har gällande upphandlingsregler följts? (inkluderar bl a om anbudsinvjudan offentliggjorts korrekt, antalet inkomna anbud, om dokumenterad och tillfredsställande utvärdering finns m m)**

Av substansgranskningen framkommer inget som tyder på att kommunen i de två utvalda projekten gjort avsteg mot gällande upphandlingsregler.

### **Hur och av vilka organ sker ekonomisk uppföljning av färdigställda investeringar?**

De projekt som definieras som *strategiska / stora* rapporteras till KSTU i form av en mer omfattande rapport. En mer övergripande projektuppföljning sker i samband med att miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen upprättar en förteckning över pågående investeringsprojekt per mars, juli och till årsredovisningen. Förteckningen innehåller typ av investering, budget, utfall och tidplan. Denna innehåller även vilka projekt som har avslutats. Vidare har strategiska projekt även tillgång till iBinder, där samtlig projektdokumentation lagras.

Två till tre gånger per år erhåller politiken en förteckning över alla investeringar och utfall jämfört med budget. Listan innehåller kommentarer och förklaring till varför tidplan och budget inte hållit. Detta går till KSTU och vissa går vidare till kommunstyrelsen.

För exploateringsprojekt implementerar kommunen vid tillfället för denna granskning Hypergenes projektmodul. Enligt uppgift ska även större investeringsprojekt kunna nyttja denna modul för bättre ekonomiska uppföljningar.

Vidare är vår bedömning att uppföljning av avslutade projekt vid tidpunkten för granskningen inte är tillräcklig. Vår bedömning grundar sig i att slutredovisning inte alltid sker till de nämnder som berörs av anskaffningen och att kommunen inte på ett strukturerat sätt analyserar och följer upp slutförda projekt.

### **Vilka större ekonomiska avvikelser från ursprunglig budget har uppstått och vilka är förklaringarna till dessa?**

I de två projekt som omfattas av granskningen har större ekonomiska avvikelser uppstått. För Ersboda 4H-gården förklaras den ekonomiska avvikelsen av otillräcklig projektering och förundersökning och tillkommande markarbeten. För Toredalsgårdens förskolekök förklaras den ekonomiska avvikelsen av missvisande relationshandlingar och otillräckliga konstruktionshandlingar.

### **Finns tillräckligt systemstöd för investeringsprojekt?**

Delvis. De projekt som definieras som strategiska har tillgång till iBinder, där samtlig projektdokumentation lagras. I de två projekt som omfattas av denna granskning har dokumentationen inte lagrats i iBinder.

För exploateringsprojekt implementerar kommunen vid tillfället för denna granskning Hypergenes projektmodul. Enligt uppgift ska även större investeringsprojekt kunna nyttja denna modul för bättre ekonomiska uppföljningar.

Vår bedömning är att samtliga investeringsprojekt i kommunen bör ha tillgång till ett systemstöd för att kunna följa upp och lagra projektdokumentation på ett ändamålsenligt sätt.

### **Är de bedömningar som görs av projektens förläggning i tiden realistiska?**

Ja, de två projekt som omfattas av denna granskning anses ha förlagts vid realistiska tidpunkter.

#### **Har fastställd tidsplan följts efter projektstart? Om förskjutningar inträffat, vilka orsaker har funnits?**

För de två projekt som omfattats av denna granskning har initiala tidplaner inte följts. Anledningen är bl a utdragna upphandlingsprocesser där kommunen bytt upphandlingsform m m. De tidsplaner som fastställdes med entreprenör har i stort följts.

## **4.2 Sammanfattning**

Granskningen visar att Salems kommun under 2020 och 2021 planerar att genomföra stora investeringar, vilket ställer krav på att relevanta styrdokument är uppdaterade, att riktlinjer tillämpas och att ett ändamålsenligt systemstöd kan tillhandahållas olika projekt. Detta utgör goda förutsättningar för att investeringar genomförs, följer tidplan och budget samt tillgodoser Salembornas behov.

Vidare visar granskningen att kommunens genomförandegrad under perioden 2015-2019 har varit för låg i förhållande till vad kommunen har planerat. För perioden har kommunen haft en genomsnittlig genomförandegrad på 49,4 procent. Detta är enligt vår bedömning ett uttryck för att kommunens investeringsplaner inte har varit realistiska utifrån vad som är praktiskt möjligt, både i förhållande till tid som ekonomi.

Utifrån den dokumentation som vi gått igenom bedömer vi att Salems kommuns förutsättningar för ändamålsenliga och ur ekonomisk synvinkel tillfredsställande investeringar i huvudsak säkerställs genom befintliga riktlinjer och styrdokument. Bedömningen grundar sig i att det utifrån befintlig dokumentation är möjligt att säkerställa att investeringsprojekt genomförs på ett enhetligt och ändamålsenligt sätt, då det i mångt och mycket finns rutiner och riktlinjer.

Vidare är vår bedömning att uppföljning av avslutade projekt vid tidpunkten för granskningen inte är tillräcklig. Vår bedömning grundar sig i att slutredovisning inte alltid sker till de nämnder som berörs av anskaffningen och att kommunen inte på ett strukturerat sätt analyserar och följer upp slutförda projekt.

Substansgranskningen visar att de två utvalda projekten har beslutsprocesser som ligger i linje med interna regler och processer. Vidare har det för de två projekt som omfattas av granskningen funnits förstudier, programhandlingar och initiala kalkyler. Dessa har dock enligt vår bedömning inte varit tillräckliga, då projekten inte lyckats förhålla sig till den budget som var överenskommen med entreprenören. En av anledningarna till att projektbudgeterna överskreds var att projekteringen inte lyckades bedöma vilka risker som förelåg i projekten och vilka åtgärder som var nödvändiga. Kommunen kan således inte påstås arbeta på ett konsekvent och ändamålsenligt sätt för att nå rimliga målpriser och budgetar. Vi vill särskilt poängtera att renoveringsprojekt ofta kräver mer omfattande förundersökningar och riskanalyser för att det ska kunna säkerställas att initiala budgetar är rimliga.

## **4.3 Revisionell bedömning**

## Salems kommun

Granskning av styrning, finansiering och uppföljning av större investeringar

2020-12-01

Genom sin styrning av investeringar och befintliga rutiner och processer kan kommunen i huvudsak säkerställa att större investeringsprojekt inte leder till budget-överskridanden, ökade kapitalbehov och ökade kostnader. Därav är vår bedömning att kommunens investeringsprocesser och –rutiner i huvudsak kan anses vara ändamålsenliga och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande.

### 4.4 Rekommendationer

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Upprätta en rutin för att konsekvent fastslå vilka investeringsprojekt som bedöms vara strategiska.
- Säkerställa att tillräckliga förarbeten, efterforskningar och riskanalyser sker vid komplicerade investeringsprojekt, då t ex renovering/ombyggnad av en äldre fastighet ingår. Detta är särskilt viktigt vid tidsmässigt pressade projekt.
- Se över investeringsbudgetens realism samt de planeringsverktyg som ligger till grund för investeringsbudgeten. Kommunen har under perioden 2016-2019 inte lyckats genomföra investeringar i den takt som planerats.
- Säkerställa att slutförda projekt följs upp, analyseras och rapporteras till politiken. I detta bör såväl det ekonomiska perspektivet som verksamhetsperspektivet ingå.
- Upprätta riktlinjer och rutiner för att säkerställa att de driftkostnader som uppstår till följd av en investering rymms i berörd nämnds budget.
- Säkerställa att systemstöd är tillräckligt och används på ett ändamålsenligt sätt i samtliga investeringsprojekt.

Datum som ovan

KPMG AB

Anders Petersson  
Uppdragsansvarig  
Certifierad kommunal  
yrkesrevisor

Max Kollberg  
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.

## Bilaga 1 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, intervjuer och substans-granskning. Vi har granskat vilka styrdokument som finns kopplade till investerings-processen och styrning, uppföljning och kontroll av projekt samt att vi även granskat beslutsunderlag och övrig väsentlig dokumentation för två projekt som valts ut för granskning i detalj. Intervjuer har hållits med berörda tjänstepersoner, såväl på över-gripande nivå som ansvariga för utvalda projekt.

För att få en helhetsbild av såväl processen som genomförandet i de utvalda projekten har intervjuer skett med:

- Ekonomichef
- Redovisningsansvarig
- Ekonomcontrollers
- Projektledare för de två utvalda projekten

Följande dokument har granskats:

- Budget 2020 och ekonomisk plan 2021-2022
- Budget 2019 och ekonomisk plan 2020-2021
- Budget 2018 och ekonomisk plan 2019-2020
- Budget 2017 och ekonomisk plan 2018-2019
- Upphandlingspolicy för Salems kommun
- Reglemente för kommunstyrelsen
- Delegationsordning för kommunstyrelsens verksamhetsområde
- Årsredovisning 2019
- PM Projektmapstruktur – MSB
- Handbok Projektmodell Salems kommun
- Processkarta projektmodellen
- Förteckning över aktiverade investeringsprojekt 2018 och 2019
- Anvisningar mål-/budgetförslag 2020-2022
- Anvisningar investeringar 2020-2022 (ramprocess)
- Förteckning över samtliga investeringar för år 2020-2022

Inom ramen för granskningen har vi valt ut två större investeringsprojekt för granskning i detalj. Fokus i substansgranskningen har varit att bedöma huruvida genomförandet av projekten skett i enlighet med gällande beslut och styrdokument i övrigt. För substans-granskningen har vi gått igenom dokumentation och investeringsprocesser/-rutiner för de två investeringsprojekten.



**Salems kommun**

Granskning av styrning, finansiering och uppföljning av större investeringar

2020-12-01