

Bygg- och anläggningsprojekt - del 2

Norrtälje kommun

December 2022

Bo Rehnberg, certifierad kommunal revisor

Sammanfattning

På uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer har PwC genomfört en granskning inom området bygg- och anläggningsprojekt. Granskningen tar sin utgångspunkt från kapitel 12 i kommunallagen. Revisionsobjekt i granskningen är kommunstyrelsen.

Granskningen har skett i två etapper, varav del 1 avrapporterats i april 2022. Granskning i del 2 har fokuserat på nedanstående områden:

Granskningsområde	Bedömning	
1. Beslutsorganisation för upphandling	Nej	
2. Kontroll i byggprojekt (byggarbetsplats)	Går ej bedöma	
3. Rapportering av måluppfyllelse	Nej	

Utifrån genomförd granskning görs en sammantagen revisionell bedömning att kommunens hantering av bygg- och anläggningsprojekt - inom granskade områden - *varken* sköts på ett ändamålsenligt sätt eller med tillräcklig intern kontroll. Underlag för revisionell bedömning redovisas i avsnitt 2.1-2.3.

För att utveckla granskningsområdet bör följande rekommendationer prioriteras:

- Att kommunstyrelsen i avtal med huvudentreprenör säkerställer tillräcklig insyn i enskilda byggprojekt. Till exempel i fråga om att ta del och analysera data i elektroniska personalliggare på byggarbetsplatsen.
- Att kommunstyrelsen säkerställer att anmälan av delegationsbeslut sker enligt styrelsens instruktioner. Brister inom området har medfört att kommunmedborgare inte givits möjlighet att laglighetspröva delegationsbeslut.
- Att kommunstyrelsen säkerställer att redovisning av slutförda investeringsprojekt sker enligt kommunfullmäktiges anvisningar.
- Att kommunstyrelsen vidareutvecklar investeringsredovisning i årsredovisning 2022.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
1. Inledning	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Syfte och revisionsfrågor	3
1.3 Revisionskriterier	4
1.4 Avgränsning	4
1.5 Metod	4
2. Granskningsresultat	5
2.1 Beslutsorganisation vid upphandling	5
2.2 Intern kontroll i byggprojekt	6
2.3 Rapportering och redovisning av måluppfyllelse	7
3. Avslutning	9
3.1 Sammanfattande revisionell bedömning	9
3.2 Rekommendationer	9

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Norrtälje kommun befinner sig i en expansiv fas. En kraftig befolkningsutveckling har medfört att kommunen för närvarande har stora investeringsbehov.

Investeringsverksamheten bedrivs i projektform, där den absoluta merparten avser investeringar i byggnader och anläggningar. Kommunen är beställare och arbetet utförs vanligtvis av en huvudentreprenör och underentreprenörer. Beställare och huvudentreprenör har ett gemensamt intresse av att projektet kännetecknas av god intern kontroll.

Revisionen har under senare år genomfört ett flertal granskningar som berört investeringsverksamheten. Granskningarna har i första hand inriktats mot delarna styrning, kontroll och redovisning. I granskningarna har det framkommit ett flertal utvecklingsområden där förslag till åtgärder lämnats till kommunstyrelsen och teknik- och klimatnämnden.

Kommunens revisorer har med hänsyn till risk och väsentlighet bedömt det angeläget att genomföra fortsatt granskning inom området bygg- och anläggningsprojekt. En bristfällig styrning och kontroll av större bygg- och anläggningsprojekt kan riskera att verksamheten inte bedrivs på avsett sätt. Brister kan även medföra förtroendeskada och/eller verksamhetsskada för kommunen.

Revisionsobjekt i granskningen är i första hand kommunstyrelsen. Teknik- och klimatnämnden kan även omfattas av granskningen.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Revisorernas uppdrag regleras i kommunallagen kapitel 12. Syftet med granskningen är att pröva om förekommande bygg- och anläggningsprojekt sköts på ett ändamålsenligt sätt samt med tillräcklig intern kontroll.

Granskningen sker i två etapper. Fokus riktas mot följande delar:

Del 1	Del 2
1. Följsamhet till regelverk för upphandling 2. Avtalshantering: ansvar, roller och rutiner	1. Beslutsorganisation för upphandling 2. Rapportering av måluppfyllelse 3. Intern kontroll i byggprojekt (byggarbetsplats)

Följande revisionsfrågor ska besvaras i del 2:

1. a) Är beslutsorganisation för upphandlingsärenden tydlig? b) Tas upphandlingsbeslut av behöriga organ?
2. Kännetecknas pågående byggprojekt av god intern kontroll?

3. När projekten måluppfyllelse för verksamhet och ekonomi? Fokus på rapportering och redovisning till kommunstyrelsen.

Revisionsfråga 1b och 3 utgör underlag för om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt sätt. Övriga revisionsfrågor bildar underlag för om den interna kontrollen är tillräcklig.

1.3 Revisionskriterier

Följande revisionskriterier används i granskningen:

- Kommunallagen 6:6, 6:40
- Rådet för kommunal redovisnings (RKR) rekommendation R14
- Kommuninterna styrdokument som är relevanta för granskningen, främst policy och riktlinjer för upphandling, reglemente för kommunstyrelse och nämnder samt delegationsordning.
- I övrigt se avsnitt "syfte och revisionsfrågor"

1.4 Avgränsning

Granskningen avgränsas till tre bygg- och anläggningsprojekt. I tid har granskningen i första hand avgränsats till kalenderåren 2021-2022, även om fler år har omfattats av granskningen. Övrig avgränsning, se avsnitt "Syfte och revisionsfrågor".

I avsnitt 2.2 har avgränsning skett till ett (1) enskilt byggprojekt. Urval av projekt har skett utifrån en bedömning av väsentlighet och risk.

1.5 Metod

Granskningen sker på följande sätt:

- Analys av för granskningen relevant dokumentation
- Kontroll genom stickprov
- Intervju med företrädare för kommunstyrelseförvaltningen. Intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Revisionell bedömning av respektive revisionsfråga sker utifrån en tregradig skala: ja/uppfullt (grön); delvis uppfullt (gul); nej/ej uppfullt (röd).

Rapporten har kvalitetssäkrats av Carin Hultgren, certifierad kommunal revisor, enligt PwC:s rutiner för kvalitetssäkring.

2. Granskningsresultat

2.1 Beslutsorganisation vid upphandling

Revisionsfråga 1: a) Är beslutsorganisation för upphandlingsärenden tydlig? b) Tas upphandlingsbeslut av behöriga organ?

lakttagelser

En viktig del i den interna kontrollen är att det finns en tydlighet i frågor som rör organisation och beslutsbefogenheter. Av kommunallagen framgår att kommunstyrelse (KS) och nämnder har möjlighet att delegera beslutsbefogenheter till utskott, ledamot eller anställd inom kommunen.

I kommunstyrelsens delegationsordning (reviderad 2021-04-12) återfinns en samlad redovisning vilka beslutsärenden som delegerats till andra organ. En av dessa ärendetyper är upphandling. Av förteckningen framgår att vissa inköps-/upphandlingsbeslut delegerats till följande organ:

- Kommunstyrelsens arbetsutskott
- Kommundirektör

Kommundirektören har i sin tur möjlighet att vidaredelegera beslutsbefogenheter till annan anställd inom kommunen. Granskningen visar att direktören valt att vidaredelegera beslutsbefogenheter till ett antal befattningshavare inom verksamhetsorganisationen, däribland upphandlingschef respektive ekonomidirektör. Vi noterar vidaredelegation från direktör har reviderats under 2021.

I delegationsordningen finns även en kompletterande beskrivning vad som ingår beslutsdelegationen, till exempel godkänna förfrågningsunderlag, fatta tilldelningsbeslut samt avbryta upphandling.

Företrädare för verksamheten upplever att beslutsorganisationen avseende upphandling i allt väsentligt är tydlig.

I KS delegationsordning respektive kommundirektörens vidaredelegationsordning regleras formerna för hur anmälan av delegationsbeslut ska ske. Av regelverket framgår att *samtliga* beslut ska anmälas till kommunstyrelsen.

Delegationsbeslut betraktas från rättslig synvinkel som beslut på styrelsens vägnar och är därmed överklagbara. Tidpunkt för överklagande påbörjas när kommunstyrelsens protokoll, som innehåller anmälan av delegationsbeslut, anslås på kommunens anslagstavla. I förarbeten till kommunallagen betonas vikten av att anmälan av delegationsbeslut ska ske skyndsamt, om möjligt till styrelsens nästkommande möte.

I kommunallagen 6:40 regleras formerna för anmälan för delegationsbeslut.

I denna granskning riktas fokus på följande bygg- och anläggningsprojekt:

1. Hallstavik badhus (projektnummer 18023)
2. Lommarstranden G/P etapp 1 (21010)
3. Lommarskolan anpassning (21016)

Genomförd stickprovskontroll visar att upphandlingsbeslut i de projekt som omfattats av stickprovskontroll *inte* anmälts till kommunstyrelsen enligt gällande instruktion. Det är först när anmälan av delegationsbeslut behandlats av styrelsen, som beslutet - kommunalrättsligt - kan betraktas som ett kommunalt beslut.

Företrädare för kommunstyrelseförvaltningen framhåller att rutin för anmälan av delegationsbeslut är ett utvecklingsområde inom kommunstyrelsens verksamheter.

Bedömning

Vi gör bedömningen att granskningsområdet *varken* hanteras på ett ändamålsenligt sätt eller med tillräcklig intern kontroll. Bedömningen baseras på följande:

- Kommunstyrelsen har förvisso tydliggjort hur beslutsorganisationen för upphandlingsbeslut är utformad inom organisationen. Granskningen visar att beslutanderätt i hög grad delegerats till befattningshavare inom verksamheten.
- Genomförd stickprovskontroll visar att anmälan av delegationsbeslut inte sker enligt kommunstyrelsens instruktioner. Till följd av detta saknas underlag för revisionen att pröva om beslut i upphandlingsärenden tas av behöriga organ.
- Bristande rutiner avseende anmälan av delegationsbeslut medför att kommunmedborgare inte ges möjlighet att laglighetspröva delegationsbeslut.

Ovan redovisade brister kan även ses som framtida utvecklingsområden.

2.2 Intern kontroll i byggprojekt

Revisionsfråga 2: Kännetecknas pågående byggprojekt av god intern kontroll?

lakttagelser

Investeringsverksamheten bedrivs i projektform, där den absoluta merparten avser investeringar i byggnader och anläggningar. Kommunen är beställare och arbetet utförs vanligtvis av en huvudentreprenör och underentreprenörer. Beställare och huvudentreprenör har ett gemensamt intresse av att projektet kännetecknas av god intern kontroll.

Inom ramen för denna granskning har revisionen valt att genomföra stickprovskontroll av den elektroniska personalliggaren på ett (1) enskilt byggprojekt. Val av byggprojekt har skett utifrån en bedömning av risk och väsentlighet.

Vår granskning visar att kommunen i aktuellt byggprojekt slutit avtal med en privat huvudentreprenör. En brist med avtalet är att det inte säkerställer att kommunen som beställare får ta del av information i den elektroniska personalliggaren på byggarbetsplatsen.

Kommunrevisionen har varit i kontakt med företrädare för huvudentreprenören för att genomföra en dataanalys av personalliggaren. Vi har i vår förfrågan tydliggjort att analysen syftar till att kontrollera följande områden:

1. Rutin för in- och utcheckning på arbetsplatsen
2. Arbetstider/Arbetsskift
3. Ekonomiska riskindikatorer hos underentreprenörer
4. Underentreprenörer från annat land

Huvudentreprenören har emellertid valt att inte låta kommunrevisionen ta del av den data som finns i personalliggaren. Hänvisning sker till att huvudentreprenören inte har någon formell skyldighet att dela denna information med kommunrevisionen och dess sakkunniga biträde.

Företrädare för kommunstyrelseförvaltningen framhåller i intervju att kommunens insyn i större bygg- och anläggningsprojekt kan utvecklas. Detta kan ske genom att tydliggöra det i avtal som sluts med huvudentreprenören, t.ex i fråga om att ta del och analysera data i elektroniska personalliggare.

Bedömning

Till följd av att kommunrevisionen ej givits möjlighet att granska den elektroniska personalliggaren på en specifik byggarbetsplats, saknas därmed tillräckliga underlag för att pröva om den interna kontrollen i projektet/byggarbetsplatsen är tillräcklig.

För framtiden rekommenderas kommunstyrelsen att i avtal med huvudentreprenör säkerställa tillräcklig insyn i det enskilda byggprojektet/byggarbetsplatsen.

2.3 Rapportering och redovisning av måluppfyllelse

Revisionsfråga 3: När projekten måluppfyllelse för verksamhet och ekonomi? Fokus på rapportering och redovisning till kommunstyrelsen.

lakttagelser

Kommunstyrelsen ska se till att dess verksamheter bedrivs enligt fastställda mål och riktlinjer. Detta gäller även den verksamhet som bedrivs i projektform.

Kommunfullmäktige har antagit *riktlinjer för ekonomi- och verksamhetsstyrning* (2019, reviderade 2021). Enligt dessa riktlinjer ska slutförda investeringsprojekt löpande redovisas för kommunstyrelsen. Slutredovisning ska lämnas till styrelsen senast tre månader efter att projektet är avslutat.

I kommunstyrelsens uppdrag ingår att årligen upprätta en samlad redovisning för kommunens investeringsverksamhet. Redovisningen ska vara utformad på ett sådant sätt att det ges möjlighet att jämföra beslutade/beräknade totalutgifter och anslag med utfall. Redovisningen ska innefatta såväl slutförda som pågående investeringsprojekt. En stor del av kommunens investeringsbudget reserveras för bygg- och anläggningsprojekt.

Följande projekt har omfattats av granskningen:

1. Hallstavik badhus (projektnummer 18023)
2. Lommarstranden G/P etapp 1 (21010)
3. Lommarskolan anpassning (21016)

Granskningen visar att projekt nr 1 och nr 3 har slutförts under år 2021. Av redovisning framgår att projekten har bedrivits inom tilldelad budgetram. En brist är att projekten fram till dags datum (november 2022) inte har slutredovisats för kommunstyrelsen.

Företrädare för kommunstyrelseförvaltningen uppger att interna rutiner för att slutredovisa investeringsprojekt inte har fungerat på ett tillfredsställande sätt. Förvaltningen är inte överraskad att revisionen noterat brister inom området.

Projekt nr 2 har påbörjats under 2021 men ännu inte slutförts. Investeringsutgiften per 2021-12-31 uppgår till 4.8 msek. Kommunstyrelsen har i årsredovisning 2021 lämnat en prognos att projektet förväntas drivas inom anvisad budgetram.

I rådet för kommunal redovisnings (RKR) rekommendation R14 regleras hur kommunstyrelsen ska redovisa kommunens samlade investeringsverksamhet. Vi har inom ramen för granskning av *investeringsredovisning 2021* noterat följande utvecklingsområden:

- Tydligare särredovisning av färdigställda projekt respektive pågående projekt.
- Tydligare redovisning av ackumulerat utfall på färdigställda projekt.
- Investeringar inom kommunstyrelsens ansvarsområden grupperas på samma sätt som i investeringsbudget. Med nuvarande redovisning är det svårt att jämföra med fullmäktiges budget.

Ett syfte med investeringsredovisningen är att skapa förutsättningar för kommunfullmäktige att utkräva ansvar av kommunstyrelse och nämnder.

Bedömning

Vi gör bedömningen att rapportering och redovisning av byggprojektens måluppfyllelse *inte* sker i tillräcklig omfattning. Bedömningen baseras på följande:

- Genomförd stickprovskontroll visar att återrapportering och redovisning till kommunstyrelsen av slutförda investeringsprojekt inte fullgörs enligt anvisning.
- Kommunstyrelsens årliga redovisning av investeringsverksamheten till fullmäktige kan förbättras utifrån de krav som anges i RKR:s normgivning.
- Det saknas tillräckliga underlag för revisionen att bedöma måluppfyllelse för verksamhet och ekonomi i de byggprojekt som omfattats av stickprovskontroll.

För att utveckla granskningsområdet föreslås att kommunstyrelsen säkerställer att bygg- och anläggningsprojekt återrapporteras till styrelsen enligt kommunfullmäktiges anvisningar. Vidare rekommenderas styrelsen även att vidareutveckla investeringsredovisning i årsredovisning 2022.

3. Avslutning

3.1 Sammanfattande revisionell bedömning

Granskningsområde	Bedömning	
1. Beslutsorganisation för upphandling	Nej	
2. Kontroll i byggprojekt (byggarbetsplats)	Går ej bedöma	
3. Rapportering av måluppfyllelse	Nej	

Revisionsfråga 1-2 används som underlag för att pröva om den interna kontrollen är tillräcklig. Revisionsfråga 1 och 3 nyttjas för att pröva om verksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt.

Utifrån genomförd granskning görs en sammantagen revisionell bedömning att kommunens hantering av bygg- och anläggningsprojekt - inom granskade områden - *varken* sköts på ett ändamålsenligt sätt eller med tillräcklig intern kontroll.

3.2 Rekommendationer

För att utveckla verksamheten lämnas följande rekommendationer:

- Att kommunstyrelsen i avtal med huvudentreprenör säkerställer tillräcklig insyn i enskilda byggprojekt. Till exempel i fråga om att ta del och analysera data i elektroniska personalliggare på byggarbetsplatsen.
- Att kommunstyrelsen säkerställer att anmälan av delegationsbeslut sker enligt styrelsens instruktioner. Brister inom området har medfört att kommunmedborgare inte givits möjlighet att laglighetspröva delegationsbeslut.
- Att kommunstyrelsen säkerställer att redovisning av slutförda investeringsprojekt sker enligt kommunfullmäktiges anvisningar.
- Att kommunstyrelsen vidareutvecklar investeringsredovisning i årsredovisning 2022.

2022-12-14

Carin Hultgren

Certifierad kommunal revisor
Uppdragsledare

Bo Rehnberg

Certifierad kommunal revisor
Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Norrtälje kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från 2021-10-20. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.