



Kommunrevisorerna granskar Styrning av investeringsprojekt

2020-03-16

Angående granskningen

Revisionsuppdraget är ett kommunalt förtroendeuppdrag och revisorerna är direkt ansvariga inför kommunfullmäktige och därmed indirekt inför medborgarna genom den representativa demokratin. Revisionen har uppdrag att granska de verksamheter som styrelser, nämnder och kommunala bolag bedriver.

I formell mening är varje revisor en egen myndighet, men i det praktiska revisionsarbetet sker arbetet gemensamt.

Ytterst syftar revisionen till att undersöka om verksamheten bedrivs i enlighet med uppställda mål och på ett från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt.

- Revisorernas uppdrag regleras i kommunallag, aktiebolagslag, god revisionsord, ägardirektiv och reglemente.
- Revision ska utföras på ett oberoende sätt.
- Revisorerna genomför grundläggande granskning, granskning av delårsrapport och årsredovisning och fördjupade granskningar.

Revisorerna ska därför objektivt, opartiskt och sakligt, självständigt granska den verksamhet som styrelse, nämnder och beredningar bedriver. Revisorerna ska också bedöma om de förtroendevalda ledamöterna i nämnder och styrelser har tillräcklig styrning och kontroll över verksamhetens ekonomi, prestationer och kvalitet.

Revisorernas uttalanden och bedömningar finns i revisionsberättelser och granskningsrapporter. En ambition i revisorernas arbete är att deras rekommendationer i samband med granskning ska kunna användas av verksamheterna för att åstadkomma effekter i deras förbättringsprocess.

Kontaktuppgifter

Om kommunrevisorernas uppdrag

kommunrevisionen@umea.se

Om innehållet i denna granskning

Max Kollberg, kommunal revisor KPMG

max.kollberg@kpmg.se

Anders Petersson, specialist och certifierad kommunal yrkesrevisor

anders.petersson@kpmg.se

Ordförande i kommunrevisionen

Ewa Miller, ordförande

ewa.miller@umea.se

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	1
1.1	Revisionell bedömning	1
1.2	Rekommendationer	2
1	Inledning och bakgrund	3
2	Syfte och revisionsfrågor	3
2.1	Avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Projektorganisation	4
2.4	Metod	4
3	Resultat av granskningen	5
3.1	Umeå kommuns styrning av investeringar	5
3.1.1	Planeringsförutsättningar, budget och investeringar 2019 och plan 2020-2022	5
3.1.2	Befogenheter och beslutsrätt inom tekniska nämnden	7
3.1.3	lakttagelser inför 2020 och framåt	9
3.1.4	Principer för aktivering, komponentredovisning och kostnadsföring	9
3.2	Investeringsprocessen	11
3.2.1	Systemstöd och uppföljning av investeringar	12
3.3	Kommentarer och bedömning	13
3.4	Utvalda investeringsprojekt	14
3.4.1	Maja Beskowskolan	14
3.4.2	Rådhusorget	21
3.4.3	Nordstjärnan	23
3.4.4	Kommentarer och bedömning	26
4	Slutsatser	28
4.1	Svar på revisionsfrågor	28
4.2	Sammanfattning	30
4.3	Revisionell bedömning	31
4.4	Rekommendationer	31
	Bilaga 1 Metod	33

1 Sammanfattning

Vi har av Umeå kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunens rutiner och processer vad gäller styrning, finansiering och uppföljning av större investeringsprojekt. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen och tekniska nämnden säkerställer en ändamålsenlig projektstyrning avseende investeringsprojekt, det vill säga om investeringsprojekt omfattas av en tillräcklig styrning och intern kontroll.

Granskningen visar att Umeå kommun befinner sig i en period där styrning av investeringsprojekt är under utveckling. Bland annat har kommunfullmäktige gett tekniska nämnden i uppdrag att: säkerställa att rutiner finns kring uppföljning av avslutade projekt, sammanställa kommunens samlade investeringsbehov nedbrutet på objektsnivå till och med år 2030 samt beräkna och redovisa den driftskostnad som blir effekt av det årliga investeringsbehovet. Kommunfullmäktiges uppdrag beträffande det sammanställda investeringsbehovet och dess effekt på driftskostnaden riktar sig även till kommunstyrelsen.

Vidare visar granskningen att det i stor utsträckning finns upprättade riktlinjer och rutiner för investeringar och att samtliga investeringsprojekt har tillgång till systemstöd i form av iBinder och projektuppföljningsprogrammet PUFF. Av styrdokument framgår att kommunen har tydliga krav på att fullödiga underlag ska finnas innan ett investeringsprojekt kan initieras. Vidare ska de driftskostnader som blir konsekvensen av investeringen rymmas i berörd nämnds driftbudgetram.

Substansgranskningen visar för tre utvalda projekt att riktlinjer och rutiner delvis har tillämpats. Uppföljningar har skett fortlöpande under respektive projekt samt även efter att projektet har slutförts, ett förbättringsområde är dock att slutredovisning alltid ska ske till berörda nämnder. Substansgranskningen visar att beslut om större investeringar inte konsekvent byggs på tillräckliga beslutsunderlag.

Sammanfattningsvis bedömer vi att kommunens pågående arbete för att utveckla styrningen av investeringsprojekt, tillsammans med befintliga styrdokument och riktlinjer, är en god riktning för att ytterligare kunna tillvarata de förutsättningar som krävs för att investeringar genomförs som avsett, följer tidplan och budget samt tillgodoser Umeåbornas behov.

1.1 Revisionell bedömning

Utifrån genomförd granskning bedömer vi att kommunstyrelsen och tekniska nämnden i delvis säkerställer en ändamålsenlig projektstyrning avseende investeringsprojekt.

Enligt vår bedömning omfattas investeringsprojekt inte av en helt tillräcklig styrning och intern kontroll. Bedömningen grundar sig i att uppföljningen har brustit vad gäller de projekt som omfattats av granskningen och att slutredovisning inte konsekvent sker till berörda nämnder. Dock har kommunfullmäktige under 2019 ställt tydligare krav på tekniska nämnden att slutredovisning av investeringsprojekt ska ske till berörda nämnder. År 2020 ska tekniska nämndens verksamhetsberättelse innehålla en sammanställd redovisning av samtliga investerings- och förhyrningsprojekt som har slutredovisats under det gångna året.

Utifrån genomförd substansgranskning är vår bedömning att två av de tre utvalda projekten i huvudsak har följt berörda regelverk. Granskningen visar att ett projekt saknade tillräckligt förarbete och riskanalys för att styrelse/nämnd skulle kunna fatta välgrundade beslut och säkerställa en rimlig målbudget. Detta var en följd av tidspress och att exakta kalkyler inte kunde upprättas innan bygg-/rivningsarbetet inleddes. Således var en av anledningarna till felaktig målbudget att projektet avsåg renovering av en äldre fastighet, vilket i detta fall medförde flera olika komplikationer som inte ingick i den initiala kalkylen.

I den fördjupade granskningen som skett avseende upphandlingsförfarandet vad gäller Maja Beskowskolan framkommer att upphandlingen inte har skett enligt gällande lagstiftning och uppfyller heller inte krav på öppenhet och transparens.

1.2 Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen och tekniska nämnden att:

- På ett mer strukturerat sätt börja delaktivera investeringsprojekt.
- Utforma riktlinjer och mall för framtagande av riskanalyser för samtliga investeringsprojekt.
- Upprätta en rutin för att konsekvent fastslå vilka projekt som är strategiska.
- Säkerställa att tillräckliga förarbeten, efterforskningar och riskanalys sker vid komplicerade investeringsprojekt, då t ex renovering/ombyggnad av en äldre fastighet ingår. Detta är särskilt viktigt vid tidsmässigt pressade projekt.
- Säkerställa att genomförda förarbeten, efterforskningar och riskanalyser ligger till grund för politiska beslut om investeringsprojekt.
- Upprätta tydliga sammanställningar över fattade beslut om delposter inom investeringsprojekt kontinuerligt och presentera dessa för politiken. Det är viktigt att få en helhetsbild av varje projekt och detta är särskilt viktigt vid projekt som pågår under en längre tid, uppgår till större belopp samt innefattar olika delbeslut under projektets gång där beslut om utökning av projektet kan vara en del.
- Säkerställa att politiska beslut finns för större investeringsprojekts totalbelopp.
- Säkerställa att tillräckligt specificerade underlag som baserar sig på faktiska förhållanden ligger till grund för entreprenadupphandling i förfrågningsunderlag.
- I avtal skärper och konkretiserar sina formuleringar av klausuler och säkerställer att lagen om offentlig upphandling efterlevs.
- Stärker sin avtalsuppföljning för att säkerställa att tecknade avtal efterlevs.

1 Inledning och bakgrund

Vi har av Umeå kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunens rutiner och processer vad gäller styrning, finansiering och uppföljning av större investeringsprojekt. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

I en expansiv kommun som Umeå är investeringsprojekten betydande. Umeå kommuns investeringsbudget och -plan uppgår för kommande fyraårsperiod till ca 1,0-1,5 mdkr per år. I de tidigare granskningar som revisionen genomfört av hantering och redovisning av investeringsprojekt har revisorerna funnit brister. Revisorerna har bland annat noterat att rutinbeskrivningar inte har dokumenterats och återfunnits samlat, att investeringsprojekt försenas och fördras samt att de inte aktiveras som tillgång i rätt tid.

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. Att den interna projektstyrningen och interna kontrollen i investeringsprojekten är tillfredsställande är väsentligt och utgör grund för god ekonomisk hushållning av kommunens resurser. Bristande styrning och uppföljning av större investeringsprojekt kan leda till budgetöverskridanden, ökade kapitalbehov och ökade kostnader.

Med anledning av ovanstående drar kommunens revisorer slutsatsen i sin riskanalys, att kommunens styrning av investeringsprojekt behöver granskas.

2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen och tekniska nämnden säkerställer en ändamålsenlig projektstyrning avseende investeringsprojekt, vilket innebär att investeringsprojekt omfattas av en tillräcklig styrning och intern kontroll. Syftet har även varit att kontrollera huruvida berörda regelverk efterlevs.

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

- Finns fastställda riktlinjer och rutiner för styrning och kontroll av större investeringsprojekt?
- Bygger beslut om större investeringar på tillräckliga beslutsunderlag?
 - Möjliggör beslutsunderlagen en tillräcklig grund för att styrelse/nämnd ska kunna göra prioriteringar mellan olika projekt?
 - Innehåller beslutsunderlagen kostnadskalkyler (avseende såväl investeringen som kommande driftskostnader) som möjliggör att styrelse/nämnd kan fatta välgrundade beslut?
- Finns det en tydlig organisation och ansvarsfördelning avseende initiering, planering, beslut och genomförande av investeringsprojekt?
- Finns ändamålsenliga projektorganisationer inkl. styrgrupp, projektgrupp, kompetent personal etc.
- Genomförs riskanalyser inför/i samband med beslut om investeringsprojekt?
- Sker en ändamålsenlig budgetering och redovisning av investeringsprojekt?

- Vilka principer tillämpas för aktivering respektive kostnadsföring av utgifter för egen personal i projekten?
- Sker tillräcklig uppföljning (verksamhetsmässig såväl som ekonomisk) av investeringsprojekt under tiden för projektets genomförande?
- Vilka större ekonomiska avvikelser från ursprunglig budget har uppstått och vilka är förklaringarna till dessa?
- Finns tillräckligt systemstöd för investeringsprojekt?
- Är de bedömningar som görs av projektens förläggning i tiden realistiska?
- Har fastställd tidsplan följts efter projektstart? Om förskjutningar inträffat, vilka orsaker har funnits?
- Sker tillräcklig uppföljning/analys av investeringsprojekt efter projektets avslut?
- Hur säkerställer kommunstyrelsen respektive tekniska nämnden en tillräcklig insyn och uppföljning av beslutade investeringsprojekt?

2.1 Avgränsning

Granskningen har omfattat hur kommunstyrelsen och tekniska nämnden säkerställer en ändamålsenlig styrning, uppföljning och kontroll av beslutade investeringsprojekt. Granskningen har därmed inte avsett att granska och bedöma investeringsprocessen som föregår beslut om investeringar, dvs. beredning av investeringsbudget/ investeringsplan. Granskningen har istället fokuserat på genomförandefasen i projekten och styrelsens/nämndens styrning, uppföljning och kontroll i denna del. I projektet Maja Beskow har även upphandlingsförfarandet granskats i detalj.

Inom ramen för granskningen har tre investeringsprojekt valts ut för granskning i detalj. För de utvalda projekten har vi fokuserat på processen från beslut till avslut samt uppföljning av projekten. För att få en helhetsbild av styrningen av projekten har vi också gått igenom de beslutsunderlag som utgjort grund för beslut om genomförande.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller:

- Kommunallagen 6 kap. 6 §
- Lagen om offentlig upphandling
- Tillämpbara interna regelverk, policyer och beslut

2.3 Projektorganisation

Från KPMG AB har Max Kollberg, granskare, och Anders Petersson, certifierad kommunal yrkesrevisor, genomfört granskningen. Rapporten har kvalitetssäkrats av Marita Castenhag, certifierad kommunal yrkesrevisor.

2.4 Metod

För granskningens metod, se bilaga 1.

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

3 Resultat av granskningen

3.1 Umeå kommuns styrning av investeringar

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

3.1.1 Planeringsförutsättningar, budget och investeringar 2019 och plan 2020-2022

Umeå kommuns investeringsplan för 2019 innebär en stigande investeringstakt från 2018 till 2021, för att avta 2022. Totalt planerar kommunen att genomföra investeringar för 1 273,1 mkr under 2019.

Tabellen nedan visar nämndernas investeringsbudgetar 2018-2019 med plan till och med 2022. Det framgår av budgeten att det framförallt är kommunstyrelsen och tekniska nämnden som planerar att genomföra investeringar under planperioden.

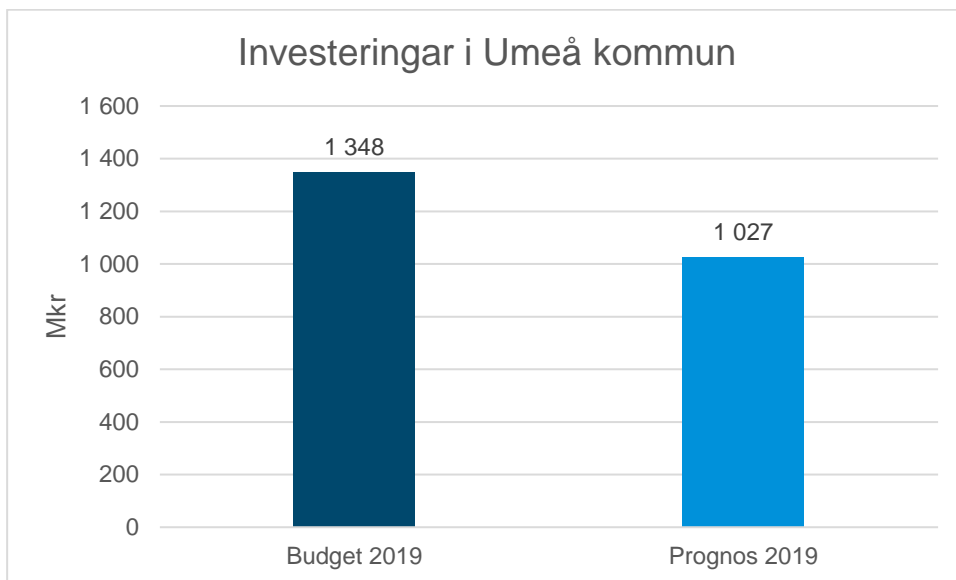
Nämndernas investeringsbudgetar 2019

Nämnd	Budget (mkr)		Plan (mkr)		
	2018	2019	2020	2021	2022
Överförmyndarnämnden	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Kommunstyrelsen	-74,1	-118,7	-17,8	-13,0	-13,0
Kommunfullmäktige	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Tekniska nämnden	-957,2	-1 078,6	-1 338,8	-1 378,6	-873,7
Byggnadsnämnden	0,0	-0,5	-1,0	-1,0	-1,0
Miljö- och hälsoskyddsnämnden	0,0	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
Umeåregionens räddningsnämnd	-12,2	-20,0	-27,0	-12,0	-6,3
Äldrenämnden	-16,4	-16,0	-27,7	-43,9	-22,1
Individ- och familjenämnden	-4,3	-8,0	-22,0	-11,4	-10,6
Fritidsnämnden	-7,7	-6,0	-36,8	-12,2	-13,0
Kulturnämnden	-6,0	-2,0	-7,3	-5,9	-5,7
För- och grundskolenämnden	-2,2	-15,0	-36,4	-37,1	-28,9
Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden	0,0	-8,0	-8,3	-6,3	-4,3
Gemensam IT-nämnd, Umeå-Skellefteå	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Gemensam nämnd, Umeåregionen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Summa nämnder	-1 055,7	-1 273,1	-1 523,3	-1 521,6	-978,8

Tabell hämtad från Planeringsförutsättningar, budget och investeringar 2019

Av kommunens ekonomistyrregler framgår att kommunstyrelsen kan besluta om omdisponering av anslag för specifika projekt mellan nämnder, under förutsättning att berörda nämnder är överens och att förändringen är utgiftsmässigt neutral för kommunen. Kommunstyrelsens arbetsutskott kan, inom ramen för beslutad investeringsreserv ställd till arbetsutskottets förfogande, besluta om tilläggsanslag till nämnd för investeringsprojekt. Övriga tilläggsanslag med finansiering ur rörelsekapitalet kräver beslut av kommunfullmäktige.

Diagrammet nedan visar kommunens investeringsbudget för 2019 och prognos för investeringskostnader på helåret (delårsrapport 2019-08). Kommunens investeringar 2019 beräknas till 1 027 mkr, vilket är 321 mkr lägre än budgeterade investeringar.



Uppgifter hämtade från Delårsrapport 2019-08

Enligt kommunens delårsrapport per augusti 2019 är det främst fastighetsinvesteringar, 276 mkr, som förklarar avvikelserna och som beror på att flera större investeringsprojekt har skjutits fram i tiden av olika skäl.

mnkr	Utfall 1901–1908	Budget 1901–1908	Budget- avvikelse	Budget 2019	Prognos 2019
Fastighet	451	601	150	901	626
Gator och parker	85	115	30	172	140
IT	21	27	6	41	41
Utrustning och fordon	<u>98</u>	<u>168</u>	<u>70</u>	<u>234</u>	<u>220</u>
Summa	656	911	255	1 348	1 027

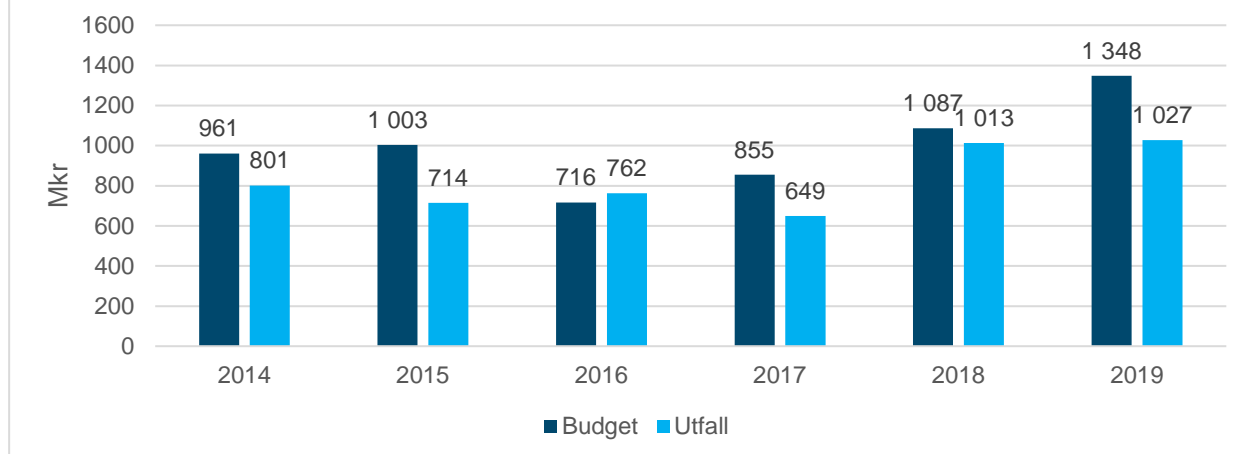
Tabell hämtad från Delårsrapport 2019-08

Två tredjedelar av utfallet per augusti 2019 består av fastighetsinvesteringar. De större objekten är bland annat Maja Beskowskolan 173 mkr, Skärgårdsskolan i Holmsund 40 mkr och Umeå A3 Arena 32 mkr.

Vidare visar kommunens delårsrapport per augusti 2019 att kostnader för avskrivningar samt realisationsvinst/förlust beräknas ge ett överskott på 20 mkr.

Diagrammet nedan visar kommunens investeringar i jämförelse med budget för åren 2014-2019. Av diagrammet framgår att kommunen under de senaste fem åren överskridit investeringsbudget en gång, år 2016, medan budgeten resterande år underskridits. Utfallet för 2019 är kommunens prognos för helåret 2019.

Kommunens investeringar i jämförelse med budget, 2014-2019



Uppgifter hämtade från Årsredovisning 2018 och Delårsrapport 2019-08

3.1.2 Befogenheter och beslutsrätt inom tekniska nämnden

I tabellen nedan redovisas de områden i tekniska nämndens delegationsordning som direkt berör denna granskning.

Samtliga delegationsbeslut ska anmälas till berörd nämnd. Vidaredelegation innebär att beslutanderätt som nämnden delegerat till förvaltningschef, kan, om nämnden beslutar, överlämnas till annan anställd att fullgöra. Även vidaredelegation ska dokumenteras och eventuella begränsningar i beslutanderätten antecknas. Beslut som fattas utifrån vidaredelegation ska anmälas till förvaltningschefen.

Ärende	Funktion	Belopp	Rätt att vidaredelegera
Besluta om reinvesteringar, lönsamhetsinvesteringar, tillgänglighetsinvesteringar, underhåll och rivning av fastigheter enligt plan och inom ram för anvisade medel.	Teknisk chef Chef fastighetsförvaltning Fastighetsförvaltare		
Bevilja igångsättnings-tillstånd för investeringar under förutsättningar att investeringen ryms inom den totala utgift som fastställts av fullmäktige.	Chef för teknik- och fastighetsförvaltning	30 000 tkr. Över 30 000 tkr kräver dialog med tekniska	Ja

		nämndens presidium.	
Besluta om omdisponering av investeringar mellan investeringsprojekt.	Chef för teknik- och fastighetsförvaltning	10 000 tkr. Över 10 000 tkr kräver dialog med tekniska nämndens presidium.	Ja
Besluta om upphandling av oförutsedda behov av varor och tjänster utanför anvisade medel i ramanslag i samband med pågående bygg-, anläggnings- eller installationsarbeten.	Chef för teknik- och fastighetsförvaltning	300 tkr.	Ja
Godkänna förfrågningsunderlag.	Chef teknik- och fastighetsförvaltningen		Ja
Fatta tilldelningsbeslut inom ramen för beviljade anslag för bygg-, anläggnings- och drift-/underhållsrenoveringar.	Chef teknik- och fastighetsförvaltningen		Ja

Av delegationsordningen framgår att teknisk chef, chefen för fastighetsförvaltningen och fastighetsförvaltare har mandat att besluta om reinvesteringar, lönsamhetsinvesteringar, tillgänglighetsinvesteringar, underhåll och rivning av fastigheter enligt plan och inom ram för anvisade medel.

Chefen för teknik- och fastighetsförvaltningen har mandat, med rätt att vidaredelegera, att bevilja igångsättningstillstånd för investeringar under förutsättning att investeringen ryms inom den totala utgift som fastställts av fullmäktige upp till och med 30 000 tkr. Över 30 000 tkr har chefen för teknik- och fastighetsförvaltningen mandat att bevilja igångsättningstillstånd efter att ha hört tekniska nämndens presidium.

Vidare har chefen för teknik- och fastighetsförvaltningen mandat, med rätt att vidaredelegera, att besluta om omdisponering av investeringar mellan investeringsprojekt på belopp upp till och med 10 000 tkr. Över 10 000 tkr har chefen för teknik- och fastighetsförvaltningen mandat att besluta om omdisponering efter samråd med tekniska nämndens presidium.

Chefen för teknik- och fastighetsförvaltningen har mandat, med rätt att vidaredelegera, att besluta om upphandling av oförutsedda behov av varor och tjänster utanför

anvisade medel i ramanslag i samband med pågående bygg-, anläggnings- eller installationsarbeten till ett maximalt belopp på 300 tkr.

Chefen teknik- och fastighetsförvaltningen har även mandat att godkänna förfrågningsunderlag samt fatta tilldelningsbeslut inom ramen för beviljade anslag för bygg-, anläggnings- och drift/underhållsrenoveringar.

3.1.3 Iakttagelser inför 2020 och framåt

Kommunfullmäktige har under juni 2019 beslutat om Planeringsförutsättningar, budget och investeringar 2020-2023. Investeringsbudget och –plan för perioden är enligt följande:

Nämnd/styrelse	Budget		Plan		
	2019	2020	2021	2022	2023
Kommunstyrelsen	118 700	4 409	4 108	3 104	8 144
Tekniska nämnd	1 078 555	692 031	953 981	714 581	690 781
Byggnadsnämnd	500	500	500	500	500
Miljö- och hälsoskyddsnämnd	300	200	300	300	300
Brand- och räddningsnämnd	20 000	7 500	22 500	15 000	15 000
Äldrenämnd	16 000	7 000	7 000	7 000	20 000
Individ- och familjenämnd	8 000	13 000	13 000	13 000	13 000
Fritidsnämnd	6 000	3 000	3 000	3 000	3 000
Kulturnämnd	2 000	3 000	3 000	3 000	3 000
För- och grundskolenämnd	15 000	10 000	42 300	12 200	12 200
Gymnasie- och vuxenutbildnings-nämnd	8 000	3 500	3 500	3 500	3 500
Summa styrelse/nämnd	1 273 055	744 140	1 053 189	775 185	769 425

Tabell hämtad från Planeringsförutsättningar, budget och investeringar 2020–2023

Investeringsplanen för 2019-2023 visar att investeringsbudgetarna under planperioden minskat, i jämförelse med investeringsplanen 2018-2022 som presenterades i budget 2019. Enligt intervjuade är minskade investeringsbudgetar ett uttryck för effektiviseringskrav och sparsamhet.

Kommunfullmäktige har gett kommunstyrelsen och tekniska nämnden i uppdrag att sammanställa och presentera Umeå kommuns samlade investeringsbehov nedbrutet på objektsnivå till och med år 2030. Sammanställningen ska inkludera beräkning av den driftskostnad som blir effekt av det årliga investeringsbehovet. Det sammanställda investeringsbehovet ska presenteras för kommunfullmäktige vid uppstart av budgetprocessen för 2021 och ska, tillsammans med finansiella förutsättningar, ligga till grund för utformning av finansiella strategier för kommande år.

Kommunfullmäktige har även gett tekniska nämnden i uppdrag att säkerställa att slutredovisning av investeringsprojekt sker till berörda nämnder. Tekniska nämndens verksamhetsberättelse 2020 ska innehålla en sammanställning av samtliga investerings- och förhyrningsprojekt som har slutredovisats under det gångna året. Sammanställningen ska även innehålla kommentarer till eventuella avvikelser från budget.

3.1.4 Principer för aktivering, komponentredovisning och kostnadsföring

Umeå kommun definierar en investering som en anskaffning av en anläggningstillgång, det vill säga en tillgång som är avsedd för stadigvarande bruk eller innehav.

Om anskaffningsvärdet uppgår till minst ett prisbasbelopp (46 500 kr, 2019) och den bedömda nyttjandeperioden uppgår till minst tre år, ska anskaffningen alltid klassificeras som en anläggningstillgång. Så kallade förstagrupsanskaffningar av en grupp av inventarier/utrustning ska betraktas som investering, förutsatt att livslängden uppgår till tre år, oavsett om beloppsgränsen underskrids för enskilda objekt.

Kommunen tillämpar nominell annuitetsmetod¹ vid beräkning av kapitalkostnader². Kommunstyrelsen ansvarar för samtliga avskrivningskostnader och nämnderna har ett kostnadsansvar för driftskostnader som uppstår till följd av investeringar.

Av kommunens årsredovisning 2018 framgår att avskrivningarna har ökat och att de för 2018 uppgick till 409 mkr, detta på grund av en ökad investeringsvolym. Samtliga anläggningar i anläggningsregistret är komponentindelade från och med 2017 vilket har inneburit en lägre avskrivningstakt för kommunens anläggningar.

I samband med årsbokslut ska en budgetavräkning göras på projektnivå för investeringar i byggnader och anläggningar. Årligen återkommande anskaffning av utrustning och inventarier avräknas mot beslutat ramanslag. Överföring av investeringsanslag mellan år sker genom beslut om ombudgetering per projekt i samband med att bokslutet behandlas av kommunfullmäktige. För ombudgetering av investeringsanslag ska ansvarig nämnd specificera förslaget enligt en centralt framtagna mall.

I kommunen ansvarar förvaltningsekonomerna för att lägga upp projekten i kommunens ekonomisystem, där de även ska aktivera slutförda projekt. Tre gånger per år skickar den centrala ekonomistaben ut påminnelser till berörda förvaltningsekonomer att avslutade projekt ska aktiveras. Ekonomistaben skickar även listor till förvaltningsekonomerna för att uppmärksamma om det är en viss kostnad som ska kostnadsföras på driften eller om det ska vara en investeringskostnad.

Vidare har vi utifrån intervjuer gjort följande iakttagelser kring kostnadsföring och redovisning:

- Kommunens förvaltningsekonomer har möjlighet att delaktivera kostnader. Dock ser det olika ut i projekten och kostnader tenderar att aktiveras först när ett projekt är helt slutfört.
- Historiskt har kommunen haft en eftersläpning vad gäller aktivering av kostnader och därför arbetar den centrala ekonomistaben för att öka kännedomen om att kostnader så snart som möjligt ska aktiveras.
- Kommunen aktiverar nedlagd tid för egen personal i investeringsprojekt (timkostnader och PO-tillägg).

3.1.4.1 Investeringskategorier

Umeå kommun kategoriserar typ av investering enligt följande:

- Fastighet, avser fastigheten ej inventarier till fastigheten,

¹ Annuitetsmetoden, även känd som årskostnadsmetoden, är en metod för investeringskalkyl, där annuitet motsvarar det erhållna värdet per år (kr).

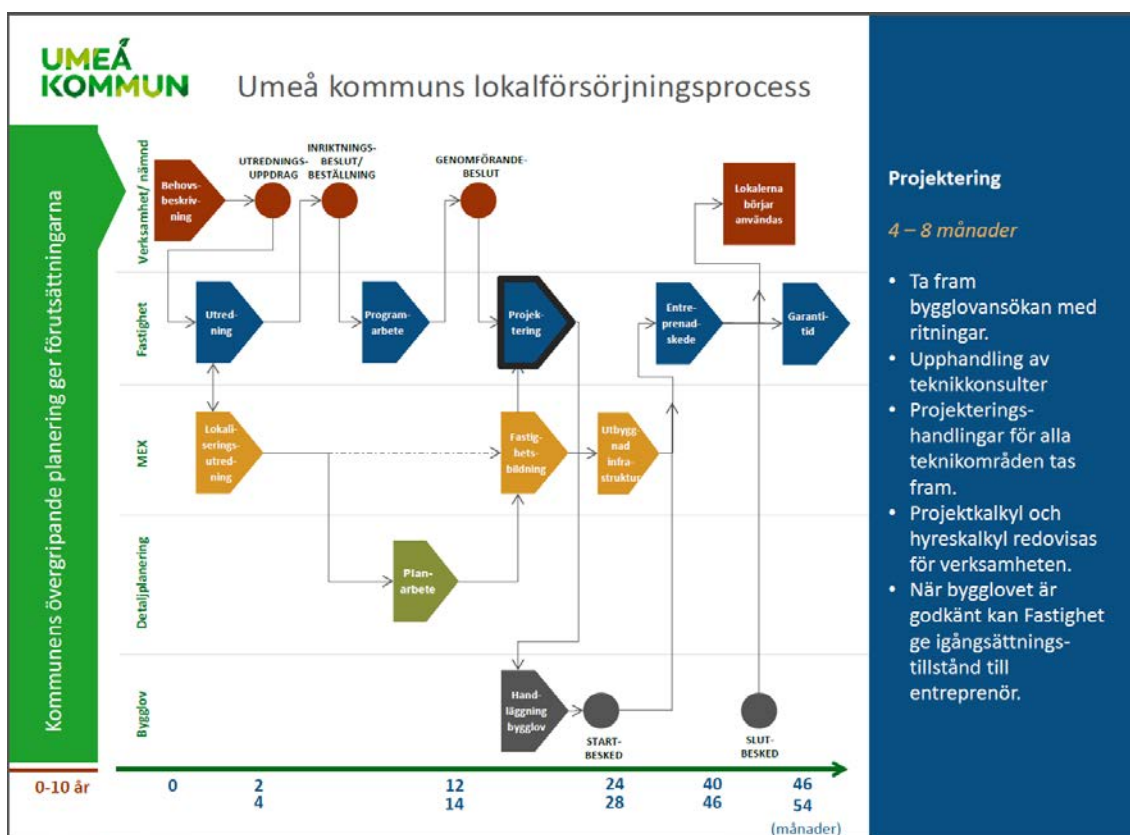
² En kapitalkostnad är en årlig kostnad för en investering i form av värdeminskning (avskrivning) och internränta.

- Gator och vägar,
- Parker,
- Kraft,
- IT,
- Övriga, avser övriga investeringar inom kommunstyrelsen, samt
- Övrig utrustning, avser utrustning för att bedriva verksamheterna exklusive det som är nämnt ovan.

Som tidigare nämnts är samtliga anläggningar i anläggningsregistret komponentindelade från och med 2017, vilket innebär att kommunen kan dela in en tillgång i ett antal komponenter med olika avskrivningstider, anpassade till respektive komponents förväntade nyttjandetid. Lagen för komponentredovisning trädde i kraft 2014 och Umeå kommun var därför tre år efter. Kommunen har olika komponenter för bland annat anläggningar, immateriella tillgångar och exploateringsfastigheter. Beroende på typ av komponent varierar avskrivningstiden, från tre till 60 år.

3.2 Investeringsprocessen

I granskningen har vi tagit del av en övergripande beskrivning av investeringsprocessen för byggprojekt i Umeå kommun. Figuren nedan illustrerar investeringsprocessen från start till slut, där respektive nämnd, enskilt eller i samarbete med tekniska nämnden, identifierar investeringsbehov (t.ex. genom en lokalförsörjningsplan). Åtgärd för det identifierade investeringsbehovet ska därefter lyftas till tekniska nämnden för beslut. Därefter upprättas underlag, såsom kostnadsuppskattningar och projektbeskrivningar. Enligt intervjuade tenderar dessa underlag att baseras på nyckeltal och tidigare erfarenheter. Underlagen ska därefter inkluderas i kommunstyrelsens arbetsutskotts budgetberedning för att efteråt utgöra beslutsunderlag till kommunfullmäktige. Investeringsbudget och tillhörande plan fastställs för planeringsperioden av kommunfullmäktige. Anslagsbindningen för investeringsbudget/-plan görs på projektnivå för investeringar i byggnader och anläggningar.



Kommunfullmäktige beslutar om enskilda investeringar i samband med beslut om budget och planeringsförutsättningar. De beslut som kommunfullmäktige fattar innefattar bl a den budget som gäller för projekten. Enligt uppgift är det, utifrån kommunfullmäktiges budgetbeslut, verksamhetens ansvar att anpassa projektet så att kalkyl och budget är i balans. Om projektet blir dyrare eller billigare i genomförandefasen redovisas detta som avvikelser. I dialog med ansvariga tjänstepersoner beskrivs beslutsprocessen, det vill säga att kommunfullmäktige fattar investeringsbeslutet i ett sammanhang, som positivt och att det ger bättre förutsättningar för politiken att prioritera mellan olika investeringsprojekt.

Tekniska nämnden beslutar om igångsättningstillstånd för investeringar i byggnader och anläggningar enligt delegation från kommunfullmäktige. Investeringar får endast påbörjas under förutsättning att de driftkostnader som blir konsekvensen av investeringsbeslutet ryms inom berörd nämnds driftbudget och att en kalkyl upprättats i enlighet med en internt upprättade kalkylhandbok. Enligt handboken ska investeringskalkyler göras och dessa ska beakta planering, lönsamhet och uppföljning inom ramen för gällande verksamhetsplan.

3.2.1 Systemstöd och uppföljning av investeringar

Umeå kommun använder iBinder som projektverktyg, i vilket entreprenören och kommunen kan lagra bygghandlingar. Av kommunens instruktioner och anvisningar för iBinder framgår att iBinder inte används i alla projekt: "Används iBinder i projekteringen öppnar projektledaren iBinder och bjuder in deltagare, genomgång av flikssystem görs på startmöte för projekteringen." (Teknisk handbok, gator och parker).

Kommunens Fastighetsenhet har tagit fram PUFF (projektuppföljningsprogram), ett eget systemstöd för att följa upp samtliga projekts kostnader. I systemet framgår detaljer över kostnaderna, verifikationslistor och fakturor, vem som är projektledare, förvaltare, vilken fastighet som avses samt hur fakturor ska konteras. Ur PUFF tas data för vidare analys och uppföljning fram. Respektive projektledare ska varje månad uppdatera sina prognoser över årets kostnader.

De projekt som av tekniska nämnden definierats som *strategiska* ska månatligen återrapporteras till tekniska nämnden. En mer övergripande projektuppföljning sker i samband med att Tekniska förvaltningen upprättar en slutredovisning i årsredovisningen. Denna innehåller vilka projekt som har avslutats.

Kommunfullmäktige har under 2019 ställt tydligare krav på tekniska nämnden att slutredovisning av investeringsprojekt ska ske till berörda nämnder. Tidigare har slutredovisning av slutförda projekt inte alltid skett till berörda nämnder. År 2020 ska tekniska nämndens verksamhetsberättelse innehålla en sammanställning av samtliga investerings- och förhyrningsprojekt som har slutredovisats under det gångna året.

3.3 Kommentarer och bedömning

Då Umeå 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. Detta utgör enligt vår bedömning goda förutsättningar för att investeringar genomförs som avsett, följer tidplan och budget samt tillgodoser Umeåbornas behov.

Utifrån den dokumentation som vi gått igenom bedömer vi att Umeå kommuns förutsättningar för ändamålsenliga och ur ekonomisk synvinkel tillfredsställande investeringar i huvudsak säkerställs genom befintliga riktlinjer och styrdokument. Vår bedömning grundar sig i att det för samtliga projekt krävs ordentliga underlag i form av investeringskalkyler och bedömning av hur färdigställt projekt påverkar berörd nämnds driftskostnader.

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. Vi noterar dock att kommunfullmäktige under 2019 ställt tydligare krav på tekniska nämnden att slutredovisning av investeringsprojekt ska ske till berörda nämnder samt att tekniska nämndens verksamhetsberättelse 2020 ska innehålla en sammanställning av samtliga investerings- och förhyrningsprojekt som har slutredovisats under det gångna året.

Vidare är vår bedömning att det är positivt att kommunen:

- Är medvetna om möjligheten att delaktivera kostnader, men att detta bör införlivas på ett mer strukturerat sätt i rådande arbetssätt och processer.
- Har en ambition om att samtliga inom investeringsprocessen ska känna till att kostnader ska aktiveras så snart som möjligt när ett projekt har slutförts.
- Tydligare ska sammanställa kommunens samlade investeringsbehov nedbrutet på objektsnivå till och med år 2030.
- Ska börja beräkna och redovisa den driftskostnad som blir effekt av det årliga investeringsbehovet.

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

3.4 Utvalda investeringsprojekt

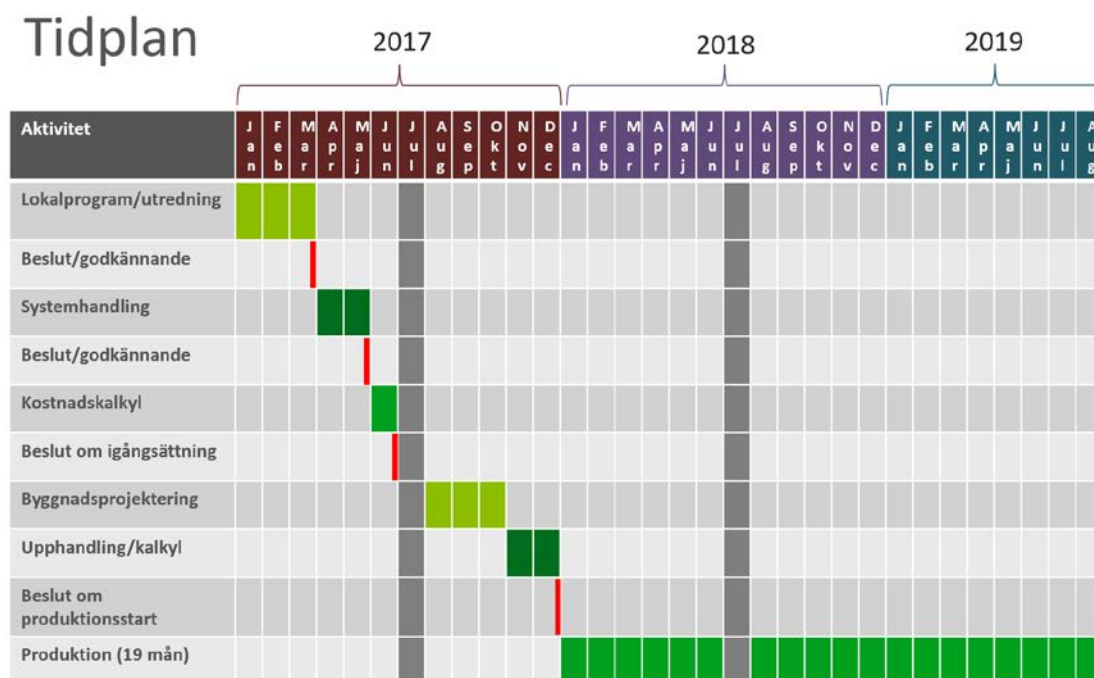
I samband med granskningen har tre investeringsprojekt granskats mer i detalj. Projekten har valts ut av Umeå kommunrevision.

3.4.1 Maja Beskowskolan

En tidigare gymnasieskola, Östra gymnasiet/Fridhemsgymnasiet, helrenoverades mellan 2017 och 2019 för att skapa en ny typ av skola med två skolformer gemensamt (högstadium och gymnasium). Totalt har skolan cirka 1 000 gymnasieelever och 600 högstadieelever. Den nya skolan invigdes 14 september 2019 och heter Maja Beskowskolan.

Tidplan

Vi har tagit del av en tidplan som sträcker sig från januari 2017 till augusti 2019. Enligt intervjuade var tidplanen mycket tydlig och det var prioriterat att byggnaden skulle vara färdig till skolstart hösten 2019.



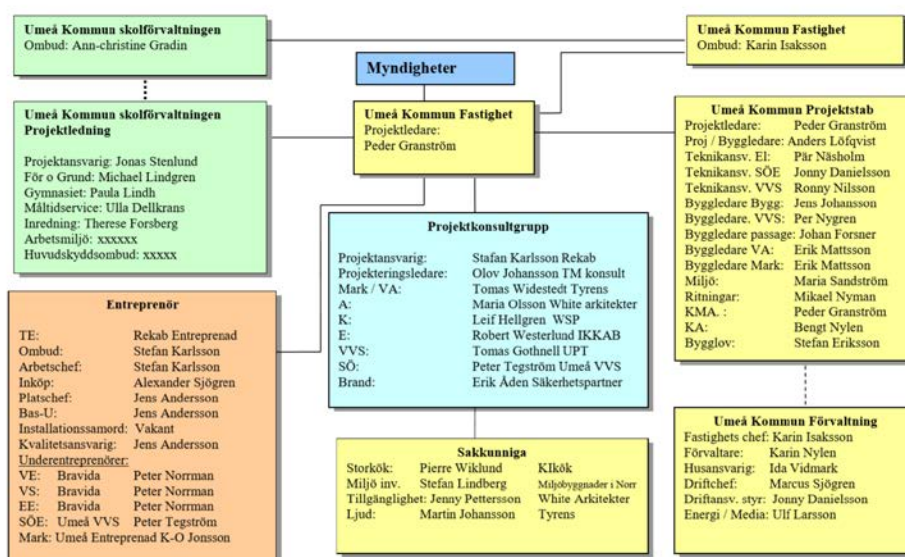
Projektorganisation

Sammanfattningsvis bestod organisationen av olika staber/grupper. En projektkonsultgrupp som befann sig på "fältet", det vill säga byggplatsen. Projektkonsultgruppen bestod av entreprenören, konsulter och representanter från kommunen. Vidare fanns en intern organisation som fungerade som en styrgrupp. I den interna organisationen ingick tjänstepersoner från skolförvaltningen (utbildningsdirektör och gymnasiechef), en projektledare från skolan (rektor), teknisk chef, byggprojektledare, fastighetsförvaltare,

lokalplanerare samt politiker från tekniska nämnden och Gymnasienämnden. I den interna organisationen redovisades bland annat nuläge, ekonomi och eventuella problem.

Figuren nedan illustrerar projektorganisationen.

Organisationsplan "Östra skolan" 2017-2019



Kalkyl- och budgetunderlag och politiska beslut

Östra gymnasiets/Fridhemsgymnasiets renoveringsbehov uppstod framförallt på grund av en vattenskada vid en takombyggnad våren 2016. På grund av vattenskadans utrymdes skolan och lämnades därefter tom till dess att kommunen undersökte byggnaden ur ett fastighetsägarperspektiv. Kommunens Fastighetsenhet blev därefter kallade till dåvarande utbildningsnämnden i oktober 2016, där nämnden slog fast att skolan skulle renoveras. Vid denna tidpunkt var det dock inte beslutat om skolan skulle fortsätta drivas i kommunal regi eller inte, utan det uppdraget gavs till Fastighetsenheten i december 2016. Samtidigt skapades en vision om en helt ny skolform: två skolformer i samma byggnad. Enligt våra intervjuer föranledde förskole- och grundskolenämndens samt gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens larm om akut platsbrist beslut om att en skolinvestering skulle genomföras. Enligt uppgift beräknades budgeten uppgå till 300 mkr, men detta uppges av intervjuade vara schablonmässigt beräknat och inte förankrat i några djupare utredningar. Anledningen uppges vara att kommunen snabbare skulle komma igång med arbetet för att nå målsättningen om att inviga skolan inför höstterminen 2019. Intervjuade beskriver att när arbetet gick vidare fördjupades utredningar och kalkyler och att behovet av renovering då visades vara större och mer kostsamt.

Vi har tagit del av en förkalkyl från 2017-05-10. I tabellen nedan redovisas de uppgifter som återfinns i förkalkylen kring bästa möjliga utfall, troligt utfall och utfall som beaktar risker.

Möjlighet	Troligt utfall	Risker
352,5 mkr	470 mkr	587,5 mkr

Vi har även tagit del av fastighetsenhetens benchmarkingarbete / kostnadsjämförelse av olika byggnadsalternativ daterat 2018-01-30. I jämförelsen ingick två skolor i Stockholm stad och Umeå kommuns senaste ombyggnadsprojekt och utifrån detta kunde kommunen visa på en teoretisk kostnad på 500 mkr (enbart renovering). Kommunen uppskattade att nybyggnation och tomt skulle kosta från 800 mkr till 1000 mkr. Vi har även tagit del av ett lokalprogram för Östra skolan Umeå (förstudie) samt kostnadsprognoser. Då djupare analyser under 2017 visade på att ursprunglig målbudget inte var rimligt, uppges kostnadsjämförelsen fungerat som underlag för ytterligare investeringsmedel för projektet.

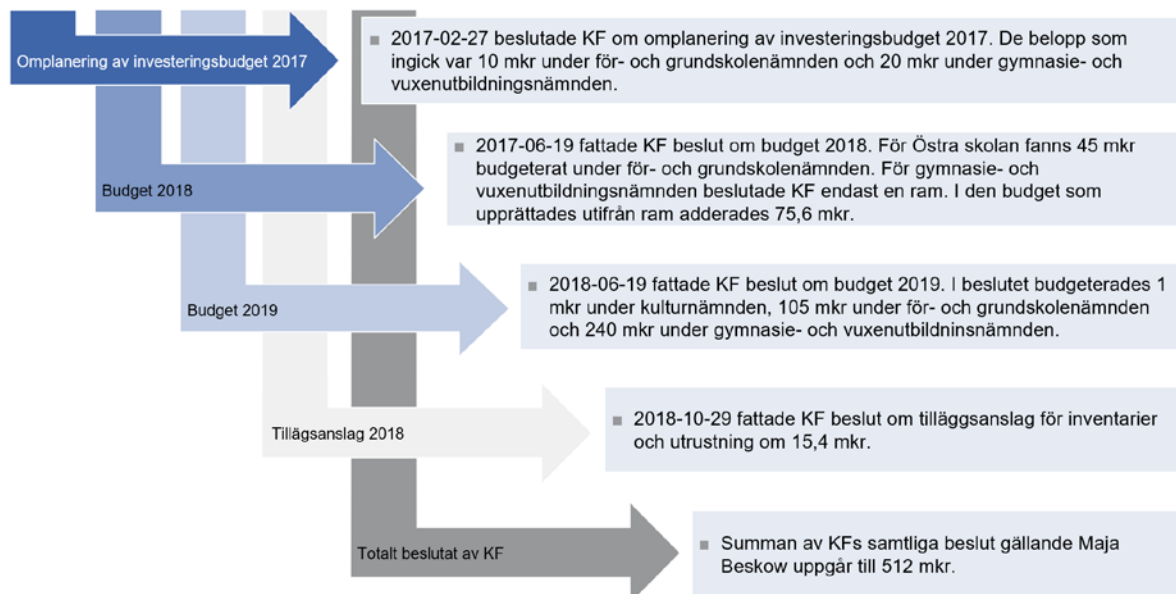
För Maja Beskow har kommunfullmäktige, inom ramen för det årliga beslutet om budget och planeringsförutsättningar för kommande år, fattat två budgetbeslut, ett ursprungligt samt en utökning. Det första kommunfullmäktigebeslutet där Maja Beskow återfinns som ett specificerat investeringsprojekt är i beslutet avseende omplanering av investeringsbudget 2017. Projektet kallades då Nytt Östra skolan. Av den reviderade investeringsplanen ingår 10 mkr för för- och grundskolenämnden och 20 mkr under gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden. Totalt budgeterades 30 mkr till projektet i omplanering av investeringsbudget 2017.

I kommunfullmäktiges beslut om budget 2018 fanns 45 mkr budgeterat för Östra skolan under för- och grundskolenämnden. För gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden beslutade fullmäktige endast en budgetram. I den budget som upprättades utifrån ram adderades 75,6 mkr på Maja Beskow. Totalt budgeterades 120,6 mkr för projektet i fullmäktiges budget 2018.

I kommunfullmäktiges budget 2019 fanns en (1) mkr under kulturnämnden, 105 mkr under för- och grundskolenämnden och 240 mkr under gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden. Totalt budgeterades 346 mkr för Maja Beskow i budget 2019.

Utöver ovanstående fullmäktigebeslut fattade kommunfullmäktige 2018-10-29 beslut om tilläggsanslag för inventarier och utrustning om 15,4 mkr. Detta innebär att kommunfullmäktiges beslut för Maja Beskow sammanlagt uppgår till 512 mkr.

Kommunfullmäktiges beslut avseende Maja Beskow



Kommunfullmäktiges andra budgetbeslut om Maja Beskow byggde på en reviderad kalkyl, vilken togs fram under bygg-/rivningstiden.

I de dokument som vi har tagit del av och gått igenom finns det inte angivet ett summerat belopp för Maja Beskowskolan. Första gången en summerad summa anges i kommunens dokument är i årsredovisning 2018, där kommunen beskriver att större fastighetsinvesteringar är Maja Beskowskolan, 320 mkr.

Upphandlingsprocess

Under våren 2017 gick Umeå kommun ut med förfrågningsunderlag för *Ombyggnation-Nybyggnation Nya skolan 17084*. Inkomna anbud skulle utvärderas enligt en monetär utvärderingsmetod med prissatt kvalitet. Anbudsgivares anbud skulle resultera i ett jämförelsetal. De två områdena som ingick i utvärdering av inkomna anbud var *projektering* och *utförande*. Av upphandlingsföreskrifter framgår att kommunen uppskattade att uppdraget skulle avse cirka 350 mkr.

I anbudsprocessen inkom två anbud. Tabellen nedan redovisar för hur de två anbuderna utvärderades. Av tabellen framgår att anbudsgivare 1 fastpris-entreprenörens vinst uppgick till 33 mkr, medan anbudsgivare 2 fastpris-entreprenörens vinst uppgick till 21,45 mkr. De två anbuderna värderades lika vad gäller projektering, medan anbudsgivare 2 erhöll ett större avdrag för utförande.

Anbudsgivare 1 jämförelsetal uppgick efter avdrag till 30,7 mkr, medan jämförelsetalet för anbudsgivare 2 uppgick till 18 mkr. Således erhöll anbudsgivare 2 uppdraget.

Prisfråga	Volym	Anbudsgivare 1	Anbudsgivare 2
1.0	Fastpris-Entreprenörens vinst		
1.1	1 st	33 000 000,00 SEK	21 450 000,00 SEK
	<i>Summa</i>	33 000 000,00 SEK	21 450 000,00 SEK
	<i>Avdrag/påslag</i>	0,00	0,00
	<i>Jämförelsetal</i>	33 000 000,00	21 450 000,00
2.0	Projektering		
	<i>Summa</i>	0,00 SEK	0,00 SEK
	<i>Avdrag/påslag</i>	-1 150 000,00	-1 150 000,00
	<i>Jämförelsetal</i>	-1 150 000,00	-1 150 000,00
3.0	Utförande		
	<i>Summa</i>	0,00 SEK	0,00 SEK
	<i>Avdrag/påslag</i>	-1 150 000,00	-2 300 000,00
	<i>Jämförelsetal</i>	-1 150 000,00	-2 300 000,00
*	Helt anbud alla grupper		
	<i>Summa</i>	33 000 000,00 SEK	21 450 000,00 SEK
	<i>Avdrag/påslag</i>	-2 300 000,00	-3 450 000,00
	<i>Jämförelsetal</i>	30 700 000,00	18 000 000,00
	<i>Rang</i>	-1	1

Ett avtal signerades mellan Umeå kommun och Rekab AB den 7 juli 2017. Målbudget uppgick då till 300 mkr. Av avtalet framgår att: "Omfattningen av entreprenaden kommer att bestämmas löpande mellan Beställaren och Entreprenören med den ram som angivits ovan. Parterna är inför-stådda med att den exakta omfattningen av entreprenaden inte kan bedömas." Vi har även tagit del av ett osignerat avtal, i vilket kommunens målbudget vid anbudsskedet uppges vara 350 mkr.

Efter att ha upprättat nya grundkalkyler kunde kommunen, tillsammans med entreprenören, komma överens om en mer sannolik målbudget, 510 mkr.

Som vi tidigare nämnt i avsnitt 3.1.2 ska samtliga delegationsbeslut anmälas till berörd nämnd. I vår genomgång av tekniska nämndens mötesprotokoll 2017 har vi inte hittat anmälningsärende vad gäller förfrågningsunderlag för entreprenadupphandling och tilldelningsbeslut.

När är ändringar tillåtna enligt LOU?

Av Upphandlingsmyndighetens vägledning *Ändringar av kontrakt och ramavtal – möjligheterna i den nya upphandlingslagstiftningen* (Rapport 2017:4) framgår att en ändring enligt reglerna för lagen om offentlig upphandling är tillåten om det är en fråga om ändringar:

- Av mindre värde (upp till 15 procent för byggentreprenad)³,
- Som genomförs i enlighet med en ändrings- eller optionsklausul⁴,
- Genom kompletterande beställning (upp till 50 procent)⁵, eller

³ Bestämmelsen om ändringar av mindre värde återfinns i 17 kap. 9 § LOU, 16 kap. 9 § LUF respektive 14 kap. 9 § LUK och genomför artikel 72.2 i LOU-direktivet, artikel 89.2 i LUF-direktivet respektive artikel 43.2 i LUK-direktivet.

⁴ Bestämmelsen om ändringar genom ändrings- eller optionsklausuler återfinns i artikel 72.1 a) i LOU-direktivet, artikel 89.1 a) i LUF-direktivet respektive artikel 43.1 a) i LUK-direktivet. Artiklarna har införts i de svenska lagarna genom 17 kap. 10 § LOU, 16 kap. 10 § LUF respektive 14 kap. 10 § LUK.

⁵ Bestämmelsen om ändringar i form av kompletterande beställningar återfinns i artikel 72.1 b) i LOU-direktivet, artikel 89.1 b) i LUF-direktivet respektive artikel 43.1 b) i LUK-direktivet. Artiklarna har införts i de svenska lagarna genom 17 kap. 11 § LOU, 16 kap. 11 § LUF respektive 14 kap. 11 § LUK.

- Till följd av oförutsebara omständigheter (upp till 50 procent)⁶.

Av Upphandlingsmyndighetens vägledning framgår att det genom optioner och ändringsklausuler är möjligt att ändra ett kontrakts föremål, omfattning eller innehåll i övrigt. Till exempel kan det röra sig om anpassningar/köp av tillkommande varor eller tjänster för vilka behovet inte kunde säkerställas vid tidpunkten för upphandlingen. Upphandlingsmyndigheten beskriver att det inte är möjligt att genomföra förändringar med stöd av en generellt utformad klausul om att avtalet kan komma att anpassas till den upphandlade myndighetens eller enhetens förändrade behov eftersom att en sådan klausul inte kan anses uppfylla lagens krav på tydlighet.

Enligt lagtexten får ett kontrakt ändras i enlighet med en option eller ändringsklausul utan att en ny upphandling måste genomföras, om kontraktets övergripande karaktär inte ändras och klausulen uppfyller följande förutsättningar. Klausulen ska:

- Ha angetts i något av upphandlingsdokumenten i den ursprungliga upphandlingen,
- Klart, exakt och entydigt beskriva under vilka förutsättningar de kan tillämpas, och
- Ange arten och omfattningen av de ändringar som kan komma att göras.

Options- eller ändringsklausuler innebär dock inte en obegränsad frihet för den upphandlande myndigheten eller enheten.

Hur en klausul ska formuleras och hur generellt hållen den får vara avgörs ytterst av den grundläggande upphandlingsprincipen om öppenhet. Principen tydliggör att alla delar som upphandlingen omfattar och all den information leverantörerna behöver för att kunna utforma ett konkurrensanbud, ska framgå av upphandlingsdokumenten. Enligt Upphandlingsmyndigheten skulle en alltför generellt formulerad option kunna innebära att upphandlingsdokumenten inte innehåller all relevant information om upphandlingens omfattning. Därför menar Upphandlingsmyndigheten att det är tveksamt om det är möjligt att genomföra en ändring med stöd av en generellt utformad klausul om avtalet ska komma att anpassas till den upphandlande myndighetens eller enhetens förändrade behov, då en sådan klausul riskerar att strida mot öppenhetsprincipen.

Upphandlingsmyndigheten känner inte till att tydligheten i en options- eller ändringsklausul har blivit prövad av domstol eller rättsläget för hur noggrant en option ska beskrivas.

Byggprocess och avvikelser

Kommunen upphandlade våren 2017 en entreprenör för ombyggnation och rivning av den tidigare skolbyggnaden. Enligt intervjuade var förfrågningsunderlaget löst formulerat för att på det sättet fokusera på organisation, risk och vinst.

I augusti 2017 inleddes rivningsarbetet och byte av yttre VA-system. Rivningsarbetet beskrivs av intervjuade som en väsentlig del i projektet för att kunna identifiera vad som behövde göras. Utifrån detta arbete kunde kommunen, tillsammans med entreprenören, inleda byggprojektering hösten 2017. Byggprojekteringen resulterade i

⁶ Bestämmelsen om ändringar på grund av oförutsebara omständigheter återfinns i 17 kap. 12 § LOU, 16 kap. 12 § LUF respektive 14 kap. 12 § LUK och genomför artikel 72.1 c) i LOU-direktivet, artikel 89.1 c) i LUF-direktivet respektive artikel 43.1 c) i LUK-direktivet.

bättre grundkalkyler, istället för de tidigare kalkyler som utgick från kvadratmeterpriser, andra nyckeltal och tidigare erfarenheter. Utifrån grundkalkylerna kunde kommunen, tillsammans med entreprenören, komma överens om en mer sannolik målbudget, 510 mkr.

Våra intervjuer har gett oss vid handen att projektet förhöll sig till en ekonomisk strategi som bland annat innebar att kommunen övervägde om ett nytt inköp krävdes eller om befintligt material skulle behållas. Kommunen har därmed rivit, behållit och analyserat varje delaktivitet, tillsammans med bland annat arkitekter, entreprenören, konsulter och förvaltare.

Den initiala grundbudgeten som entreprenören angav i sitt anbud har inte hållit och enligt intervjuade beror det på att tidplanen var prioriterad. Kostnaden har därmed ökat på grund av tid och arbetsinsatser.

Under projektets gång uppstod diskussioner kring de emissioner som olika miljöutredningar visade på. För att bli kvitt emissionerna beslutades att ta bort och ersätta vissa bjälkar med annat material. Enligt intervjuade uppskattades åtgärden kosta 20 mkr.

Uppföljning

Under projektets gång anordnades flera olika typer av möten. Inledningsvis hölls ett startmöte mellan kommunen och entreprenören. Därefter anordnades projekteringsmöten minst två gånger i månaden, där företrädare för kommunen, entreprenören, övriga berörda konsulter och underkonsulter deltog. Var fjortonde dag anordnades byggmöten, där bland annat kommunens representanter, kontrollansvarig, entreprenören och berörda kommunala bolag deltog. Vid byggmötena hanterades till exempel tekniska frågor, tidplan och resurser, hinder, kvalitet och besiktningar. Med samma intervall som byggmötena anordnades ekonomimöten. Varje fredag anordnades "beslutsmöten", där byggprojektledare, arbetscheferna i respektive entreprenad samt platscheferna fattade beslut om vad som skulle prioriteras under kommande vecka.

Månatligen upprättades kostnadssammanställningar, vilka skulle utgöra underlag för utbetalningar i projektet gällande verifierad självkostnad.

Inför projektavslut hösten 2019 anordnades en mötesserie mellan verksamheten, fastighetsförvaltare, driftansvariga, entreprenör och byggprojektledare. Mötena syftade till att fånga vad verksamheten upplever fungerar och inte fungerar i den nya byggnaden.

Sammanfattning av måluppfyllelse

Mål	Initial prisbild	Överenskommet (entreprenör)	Verkligt
Tidpunkt	Skolstart ht 2019	Skolstart ht 2019	2019-09-14
Resultat	300 mkr	510 mkr	540 mkr (nettoresultat efter

			bidrag och extern finansiering)
--	--	--	---------------------------------

3.4.2 Rådhusorget

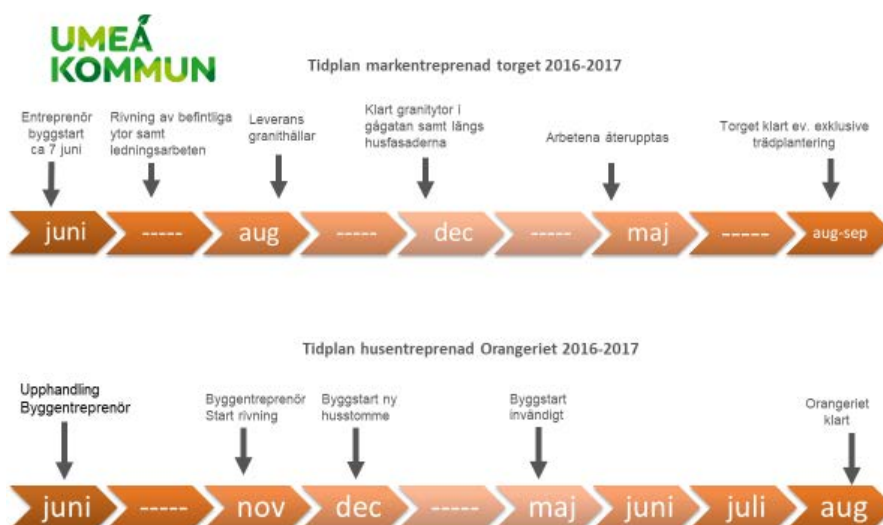
Rådhusorget i Umeå tätort byggdes om under 2016 och 2017 för att skapa en representativ miljö och mötesplats i centrum. Eftersom att torget ansågs vara otillgängligt med mycket buskage och gradänger, gjordes bedömningen att torget skulle byggas om.

Ombyggnad av Rådhusorget låg i kommunens budget 2014 och kostnaden uppskattades då till 61,7 mkr. Därefter gjordes en uppräknig till 65 mkr. Projektet återkom även i kommunens budget 2015, där medel avsattes för ombyggnad av Rådhusorget.

Projektet bestod av två delprojekt, ett vad gäller själva torget, och ett för rivning och restaurering av torgets byggnad/orangeri. I redovisningen nedan inkluderas inte torgets byggnad/orangeri.

Tidplan

Vi har tagit del av en tidplan som sträcker sig från juni 2016 till augusti 2017. Tidplanen nedan visar de två delprojektens olika delar.



Projektorganisation

Sammanfattningsvis leddes Rådhusorgsprojektet av en projektledare och en projektgrupp. Därutöver fanns en arbetsgrupp och en styrgrupp inom Gatu- och parkledningsgruppen.

Kalkyl- och budgetunderlag

Under hösten 2014 arbetade en intern projektgrupp med att upprätta underlag för projektet. Samtidigt anordnades medborgardialog och diskussionsforum med intressentgruppen. Arbetet utmynnade i en projektbeskrivning, vilken godkändes av tekniska nämnden i december 2014. Utöver projektbeskrivningen redovisades en konsekvensbeskrivning för rivning av byggnad på Rådhusorget samt rapport från medborgardialogen Rådhusorget. I och med godkännandet fick Gator och Parker i uppdrag att upphandla projekteringskonsulter för uppdraget. Sweco AB vann upphandlingen och tog fram en reviderad kostnadskalkyl för ombyggnad av Rådhusorget. Kalkylen var i storleksordningen 40-56 mkr (brutto). Därefter upprättade Sweco ett gestaltningsprogram, vilket var ett övergripande dokument som slog fast tankar, idéer och principiell utformning för torget. Kommunen hade avsatt cirka 3,5 mkr för projektering och till det tillkom ÄTOR⁷ på 3,7 mkr. Gestaltningsprogrammet redovisades vid det första projekteringsmötet den 1 april 2015.

Byggprocess och avvikelser

Under våren 2016 upphandlade kommunen en entreprenör för ombyggnad av Rådhusorget. NCC AB angav det mest prisfördelaktiga anbudet och avtal skrevs i juni 2016. NCCs anbud uppgick till 43 mkr och till detta tillkom ÄTOR på 10,5 mkr. Enligt intervjuade ingick dessa ÄTOR i riskanalysen.

Under byggprocessen upplevde entreprenören att kommunen påverkade byggnationen genom nedsatt kapacitet, försening av caféet (delmoment två, men påverkade ombyggnationen av torget) och att entreprenören behövt vakta grindar och ordna stängsel på grund av tillfälliga arbetsgångar. Dessutom har kommunen och entreprenören varit oense kring torgets "finyta", dess fogning och när trafiken skulle tas i bruk. Efter en förbesiktning beslutade kommunen att, trots visst motstånd från entreprenören, ta trafiken i bruk vilket resulterade i att delar av finytan sprack och flisor från materialet låg på marken. Enligt uppgift framgick det inte av förfrågningsunderlaget hur finytan skulle fogas, vilket intervjuade menar har påverkat finytans skick när trafiken togs i bruk.

I en förlikningsprocess medgav kommunen att de påverkat entreprenören i byggprocessen. Uppgårelsen blev att vissa kostnader skulle delas, men att kommunen skulle betala 440 tkr i form av ÄTOR. Samtidigt beslutades att NCC skulle avsägas garantitiden för finytan (fem år).

Enligt intervjuade skulle kommunen ha reflekterat kring projektets tekniska specifikationer mer noggrant innan projektstart, eller fokuserat mer på dem under projektets gång: "Vi måste bli bättre på att ställa funktionskrav och veta vad vi köper." En annan lärdom, enligt intervjuade, är att tänka igenom driftskedet mer noggrant och tänka igenom frågor som kan uppstå, till exempel behov av avtal och förändringar i rutiner.

Uppföljning

Sammanfattningsvis fanns flera olika mötesföreläggelser under projektets gång, bland annat projekteringsmöten, byggmöten och interna möten. Totalt anordnades 14 byggmöten (uppstartsmöte 2016-06-09 och sista byggmötet var 2017-10-11). Vid dessa möten närvarade representanter från Umeå kommun, Vakin, Sweco, NCC, Nitro Consult samt representanter från berörda kommunala bolag.

⁷ ÄTA är en förkortning av arbeten som inte finns förtecknade vid projektstarten. Förkortningen står för Ändringar, Tillägg och Avgående.

Under februari och oktober 2018 anordnades två möten för intern uppföljning av projektet. Vid det första mötet konstaterades att medborgardialogen gav lite underlag och att politiken borde ha varit mer aktiv för att få in synpunkter. Vid mötena bedömde närvarande att projektbeskrivningen var väl bearbetad och att projektets mål var tydliga.

Sammanfattning av måluppfyllelse Rådhusorget

Mål	Överenskommet (projektering)	Verkligt
Tidpunkt	Senast 2015-12-14	2015-09-01
Resultat	3,400 mkr	7,200 mkr (inkl. ÄTOr)
Mål	Överenskommet (entreprenör)	Verkligt
Tidpunkt	2017-09-29	2017-10-26
Resultat	43,400 mkr	53,900 mkr (inkl. ÄTOr)
Total kostnad		
Kostnad	65,000 mkr	64,679 mkr

3.4.3 Nordstjärnan

Nordstjärnan på Marieberg är ett vård- och omsorgsboende som tillsammans med en förskola och ett produktionskök utgör ett samverkanshus. Projektet var kommunens första "partnering" och pågick mellan 2015 och 2017. Enligt intervjuade var kommunens avsikt att projektet skulle fungera som en mall för projekt med liknande form.

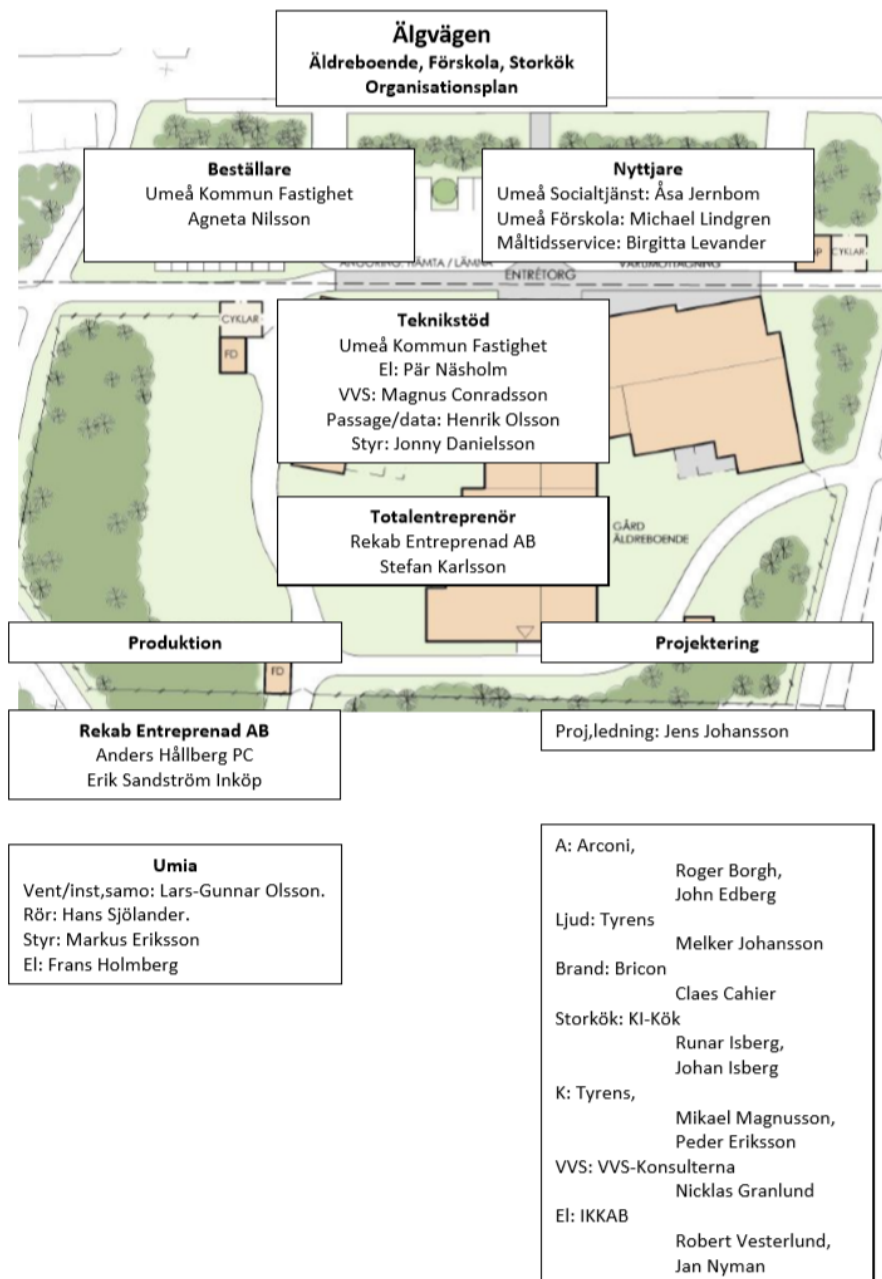
En iakttagelse som vi gör angående Nordstjärnan är att det finns få underlag. Iakttagelsen bekräftas i våra intervjuer.

Tidplan

En huvudtidplan finns upprättad av Rekab. Av tidplanen framgår att planen reviderades 2016-09-30, dock inte när den upprättades. Tidplanen visar att bygget inleddes i slutet av februari 2015 och slutbesiktning var planerad att genomföras i slutet av juni 2017.

Projektorganisation

Den projektorganisation som arbetade med Nordstjärnan illustreras i figuren nedan.



Kalkyl- och budgetunderlag

I juli 2012 presenterade Socialtjänsten en beställning av särskilda boenden, med utgångspunkt i Lokalförsörjningsplanen 2013-2021. Beställningen definierade behov för äldreboende, gruppboende, servicebostad, bostäder för hemlösa och lokal för daglig verksamhet. Samtidigt hade dåvarande Utbildningsnämnden informerat att de behövde en förskola. De två verksamheterna beslutade att samverka både kring lokal och verksamhet.

Nordstjärnan ingick första gången i fullmäktiges budget 2014 med plan till 2017 och projektet skulle genomföras 2015-2016. Benämningen var då *Mariaomr äldreboende* och summan uppgick till 117 mkr. Projektet fanns också med i budgetbeslutet för 2015 med plan till 2018, budgetbeslut för 2016 och 2017.

Vi har tagit del av ekonomisk prognos för installationer (bland annat för el och VVS), Socialnämndens generella projektbeskrivning/rumsfunktionsprogram för särskilt boende för äldre samt en planbeskrivning. I kommunfullmäktiges beslut om omplanering av 2017 års investeringsbudget återfinns Mariaområde Äldreboende/Älgvägen/Nordstjärnan på fem poster:

- Fastigheter: Stadsliden 5:1 Älgvägen Äb. KF budgetbeslut juni 2016: 70 mkr, KF reviderad budget feb 2017: 95 mkr. Typ: Tidsmässig förskjutning. Notering: Flytta invmedel 20 mkr från 2018 till 2017 då inflytt är 2017 + tillägg pga kalkyldiff fastighet 5 mkr.
- Övriga: Utrustning Älgvägens vårdboende. KF budgetbeslut juni 2016: 10,1 mkr, KF reviderad budget feb 2017: 10,5 mkr. Notering: 400 tkr reviderad kalkyl.
- Fastigheter: Stadsliden 5:1 fsk Älgvägen. KF budgetbeslut juni 2016: 0 mnkr. KF reviderad budget feb 2017: 21,49 mkr. Notering: Ombudgetering. Pågår. Tidsmässig förskjutning. Ombudgetering från 2015/2016.
- Övriga: Älgvägen förskola – inv. KF budgetbeslut juni 2016: 0 mnkr: KF reviderad budget feb 2017: 1,5 mkr. Notering: Tidsmässig förskjutning. Ombudgetering 2016 och ny kalkyl.
- Fastigheter: Stadsliden 5:1 kök. KF budgetbeslut juni 2016: 0 mnkr. KF reviderad budget feb 2017: 7,4 mnkr. Tidsmässig förskjutning. Ombudgetering från 2016.

Byggprocess

I dialog med kommunens representanter framfördes att Nordstjärnans utformning var given: ytorna skulle optimeras utifrån Socialtjänstens behov. Kommunen beställde ett samverkanshus genom en entreprenadupphandling som Rekab AB vann. Formen för entreprenaden var partnering, vilket innebar att kommunen och Rekab kom överens om ett riktpreis och om utfallet sedan skulle bli högre eller lägre, skulle merkostnaden eller besparingen delas mellan parterna. Projektledningen valde en lättbyggnadsteknik i form av prefab⁸ stålstomme.

Uppföljning

Under projektets gång anordnades flera olika typer av möten; byggmöten, möten med verksamheten, ekonomimöten och avslutningsmöten. Projektet höll sig inom givna budgetramar och bygget höll en tillräckligt hög klass för att kommunen skulle kunna nyttja en option för ett liknande projekt.

Enligt intervjuade var uppföljningen inom Nordstjärnan bra, men att det inte dokumenterades på ett tillräckligt sätt. De intervjuade framförde dock att uppföljning och dokumentation blivit ännu bättre i senare projekt, till exempel Hoppet, vilket var det projekt som omfattades av den option som kommunen nyttjade. Vidare menar

⁸ Prefab innebär att beställaren erhåller färdigmonterade produkter från en produktionsanläggning, istället för att det sker ute på arbetsplatsen.

intervjuade att involverade drog lärdomar till efterföljande projekt, bland annat förbättringslistor med mera, vilket enligt uppgift resulterade i att efterföljande projekt byggdes till lägre kostnader.

Under projektets gång lämnade Rekab även ekonomirapporter, vilka låg till grund för kommunens utbetalningar.

Avvikelser

I samband med att kommunens mark- och exploateringsenhet köpte marken där Nordstjärnan skulle komma att byggas gjordes en grundundersökning av marken. Grundundersökningen visade inte på några markfelaktigheter. Av undersökningen framgick dock inte att det var byggavfall från 1950-talet i marken, vilket resulterade i en sättning när byggnadens grund monterades och därför sjönk. Markåtgärden bedömdes uppgå till cirka 1 mkr och då det var kommunen själva som försett projektansvariga med underlag, täckte samverkansavtalet inte kostnaden.

Sammanfattning av måluppfyllelse

Mål	Överenskommet (entreprenör)	Verkligt
Tidpunkt	Juni 2017	2017-06-16
Resultat	129 mkr	123 mkr

3.4.4 Kommentarer och bedömning

Granskningen visar att två av de tre utvalda investeringsprojekten har haft gedigna förarbetsprocesser som genererat relevanta underlag i form av investeringskalkyler, konsekvensanalyser med mera. Vi bedömer att det tredje projektet inte genomfört och upprättat tillräckligt tillfredsställande underlag och riskanalyser för att säkerställa en rimlig initial målbudget. Till följd av nya grundkalkyler för det tredje projektet ändrade kommunen, tillsammans med entreprenören, den initiala målbudget som angavs i anbudsskedet, 300 mkr, till en mer sannolik målbudget, 510 mkr. Som en förklaring till detta kan nämnas att projektet innefattade renovering av gamla fastigheter och anläggningar vilket innebar merkostnader inom flera områden.

Enligt reglerna (LOU) är en ändring tillåten om det är en fråga om ändringar:

1. Av mindre värde (upp till 15 procent för byggentreprenad),
2. Som genomförs i enlighet med en ändrings- eller optionsklausul,
3. Genom kompletterande beställning (upp till 50 procent), eller
4. Till följd av oförutsebara omständigheter (upp till 50 procent).

Kontraktets värde ändrades med över 50 procent och ändringen var därmed inte förenlig med 1, 3 eller 4 som listas ovan. Om värdet ändrades genom att kommunen i avtalet inkluderade en optionsklausul är följande skrivning aktuell: "Omfattningen av entreprenaden kommer att bestämmas löpande mellan Beställaren och Entreprenören

med den ram som angivits ovan. Parterna är införstådda med att den exakta omfattningen av entreprenaden inte kan bedömas.”

Enligt lagtexten ska klausulen uppfylla följande förutsättningar för att kunna tillämpas. Klausulen ska:

- Ha angetts i något av upphandlingsdokumenten i den ursprungliga upphandlingen,
- Klart, exakt och entydigt beskriva under vilka förutsättningar de kan tillämpas, och
- Ange arten och omfattningen av de ändringar som kan komma att göras.

Vi bedömer att avtalsklausulen inte uppfyller samtliga förutsättningar för att kunna tillämpas och därmed ändra kontraktets värde. Klausulen bedöms vara alltför generellt formulerad för att kunna innebära att upphandlingsdokumenten innehåller all relevant information om upphandlingens omfattning och efterlever därför inte lagen om offentlig upphandling och den grundläggande upphandlingsprincipen om öppenhet. Därför rekommenderar vi att kommunen i avtal skärper sina formuleringar av klausuler och säkerställer att lagen om offentlig upphandling efterlevs. Kommunen bör även stärka sin avtalsuppföljning och säkerställa att tecknade avtal efterlevs.

Vi bedömer att det alltid ska upprättas detaljerade och fullständiga riskanalyser i samband med dessa typer av investeringsprojekt, särskilt när tidsaspekten är prioriterad. Kommunen och ansvariga tjänstepersoner borde ha upprättat en kostnadsjämförelse som avspeglade faktiska förhållanden i ett tidigare skede för att därmed ha en bättre översikt av kostnaden för renoveringen av Maja Beskow. Då Maja Beskowprojektet saknade tillräckliga underlag vid beslut om initial målbudget (300 mkr) bedömer vi att kommunen inte hade förutsättningar för att genomföra en ändamålsenlig entreprenörupphandling.

Vidare visar granskningen att de tre utvalda projekten har haft en eller flera olika typer av projektorganisationer och att projekten följts upp både under och efter att de avslutats. De tre projekten har förhållit sig till upprättade tidsplaner och endast ett av projekten har avvikit ur ett ekonomiskt perspektiv som beskrivets ovan.

Den ekonomiska avvikelser som uppstod inom projektet Maja Beskow är enligt vår bedömning svårtydd, då kommunen allt för sällan summerat samtliga poster som berör projektet. Enligt vår bedömning finns det risker i att inte kontinuerligt summera vilka poster som tillhör ett projekt, dels vad gäller den löpande styrningen, dels i samband med uppföljning. Det är viktigt att veta och förstå vad det är kommunen beslutar om.

Utifrån substansgranskningen är vår bedömning att projekten i övrigt har genomförts på ett sätt som är i enlighet med gällande beslut och styrdokument i övrigt. Vi noterar dock att det i de tre projekten varierar i vilken utsträckning underlag har sparats som upprättades inför, under och efter byggprocessen.

4 Slutsatser

4.1 Svar på revisionsfrågor

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

Finns fastställda riktlinjer och rutiner för styrning och kontroll av större investeringsprojekt?

Ja. Kommunen har flera riktlinjer och rutiner som påverkar styrningen och kontrollen av större investeringsprojekt.

Bygger beslut om större investeringar på tillräckliga beslutsunderlag?

— Möjliggör beslutsunderlagen en tillräcklig grund för att styrelse/nämnd ska kunna göra prioriteringar mellan olika projekt?

Delvis. Utifrån genomförd granskning är vår uppfattning att beslutsunderlagen i huvudsak möjliggör att styrelse/nämnd kan prioritera mellan olika projekt. Dock menar vi att renoveringsprojekt ofta kräver mer omfattande förundersökningar och riskanalyser för att det ska kunna säkerställas att initiala målbudgetar är rimliga.

Substansgranskningen visar att beslut om större investeringar inte konsekvent bygger på tillräckliga beslutsunderlag.

— Innehåller beslutsunderlagen kostnadskalkyler (avseende såväl investeringen som kommande driftskostnader) som möjliggör att styrelse/nämnd kan fatta välgrundade beslut?

Delvis. Investeringar får endast påbörjas under förutsättning att medföljande driftkostnader ryms inom berörd nämnds driftbudget och att en kalkyl upprättats i enlighet med en internt upprättad kalkylhandbok. Enligt handboken ska investeringskalkyler göras och beakta planering, lönsamhet och uppföljning inom ramen för gällande verksamhetsplan. Vidare har kommunfullmäktige i budget 2020 gett kommunstyrelsen och tekniska nämnden i uppdrag att sammanställa och presentera Umeå kommuns samlade investeringsbehov nedbrutet på objektsnivå till och med år 2030. Sammanställningen ska inkludera beräkning av den driftskostnad som blir effekt av det årliga investeringsbehovet. Substansgranskningen av de tre utvalda projekten visar att det finns omfattande underlag i form av projektbeskrivningar, investeringskalkyler, tidplaner med mera. Ett av de tre projekten innehöll inte beslutsunderlag som möjliggjorde att styrelse/nämnd kunde fatta välgrundade beslut, utan istället fattades flera tilläggsbeslut till följd av reviderade kostnadskalkyler och målbudgetar. Således saknade projektet tillräckligt förarbete och gedigna och väl genomarbetade riskanalyser för att kunna möjliggöra välgrundade beslut och säkerställa en rimlig målbudget.

Finns det en tydlig organisation och ansvarsfördelning avseende initiering, planering, beslut och genomförande av investeringsprojekt?

Ja. En tydlig organisation och ansvarsfördelning för den övergripande investeringsprocessen finns i huvudsak. Granskningen visar att det finns en arbetsgång för investeringsprojekt som inleds med behovsframställan och följs av politiskt beslut, upprättande av relevanta underlag och planering, igångsättningstillstånd och slutligen uppföljning.

Finns ändamålsenliga projektorganisationer inkl. styrgrupp, projektgrupp, kompetent personal etc.

Ja. Substansgranskningen visar att de tre utvalda projekten har haft gedigna projektorganisationer och våra intervjuer samt underlag har gett oss vid handen att vissa projekt har haft mer omfattande projektorganisationer.

Genomförs riskanalyser inför/i samband med beslut om investeringsprojekt?

Ja. Granskningen visar att riskanalyser av olika slag genomförs. Däremot har vi inte tagit del av några riktlinjer eller mallar för framtagande av riskanalyser.

Sker en ändamålsenlig budgetering och redovisning av investeringsprojekt?

Ja. Kommunen tillämpar sedan ett par år tillbaka komponentredovisning och bedriver ett aktivt arbete för att säkerställa att kostnader redovisas på korrekt sätt.

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

Kommunen aktiverar timkostnader och PO-tillägg för egen personal i investeringsprojekt. Vidare aktiverar kommunen samtliga investeringsutgifter då fastigheten, anläggningen, maskinen eller inventarien tas i bruk. Enligt intervjuade är delaktiveringar möjliga, men kännedomen kring i vilken utsträckning delaktiveringar görs är i kommunen begränsad.

Sker tillräcklig uppföljning (verksamhetsmässig såväl som ekonomisk) av investeringsprojekt under tiden för projektets genomförande?

Ja. I dagsläget sker en mer detaljerad uppföljning i Fastighetsenhetens system PUFF. I programmet framgår detaljer över kostnaderna, verifikationslistor och fakturor, vem som är projektledare, förvaltare, vilken fastighet som avses samt hur fakturor ska konteras. Ur systemet tas data för vidare analys och uppföljning. Respektive projektledare ska varje månad uppdatera sina prognoser över årets kostnader. I våra dialoger har det framkommit att tekniska nämnden definierar vilka projekt som är strategiska. Ett strategiskt projekt återrapporteras månatligen och tertiälvis till tekniska nämnden.

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

En större ekonomisk avvikelse har uppstått i ett av de tre projekt som ingått i substansgranskningen. Den initiala grundbudgeten som entreprenören angav i sitt anbud har inte hållit, men enligt intervjuade beror det på att tidplanen var prioriterad. Kostnaden har därmed ökat på grund av tid och arbetsinsatser, men även på grund av material och de miljömässiga krav som ställdes.

Finns tillräckligt systemstöd för investeringsprojekt?

Ja. Kommunen använder sig av iBinder samt ett eget systemstöd, PUFF (projektuppföljningsprogram), där det är möjligt att följa upp samtliga projekts kostnader. I systemet framgår detaljer över kostnaderna, verifikationslistor och fakturor, vem som är projektledare, förvaltare, vilken fastighet som avses samt hur fakturor ska konteras. Ur PUFF tas data för vidare analys och uppföljning. Respektive projektledare ska varje månad uppdatera sina prognoser över årets kostnader.

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

Ja. Substansgranskningen har visat att projektens förläggning i tiden har varit realistiska. Ett av projekten var mer tidspressat än övriga, vilket enligt uppgift resulterade i en kostnadsökning.

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

Ja. I de tre utvalda projekten har ingen tidsförskjutning inträffat.

Sker tillräcklig uppföljning/analys av investeringsprojekt efter projektets avslut?

Delvis. Granskningen har visat att uppföljning av avslutade investeringsprojekt vid granskningens tidpunkt är något otydlig. En mer övergripande projektuppföljning sker i samband med att tekniska förvaltningen upprättar en slutredovisning i årsredovisningen. Årsrapporteringen innehåller vilka projekt som har avslutats. Därutöver redovisas avslutade projekt i tekniska nämnden och i kommunstyrelsen. Vi noterar dock att kommunfullmäktige under 2019 har ställt tydligare krav på tekniska nämnden att slutredovisning av investeringsprojekt ska ske till berörda nämnder. År 2020 ska tekniska nämndens verksamhetsberättelse innehålla en sammanställning av samtliga investerings- och förhyrningsprojekt som har slutredovisats under det gångna året. Sammanställningen ska även innehålla kommentarer till eventuella avvikelser från budget. I och med detta uppdrag gör vi bedömningen att uppföljning och analys av avslutade investeringsprojekt kommer att bli tillräcklig under 2020.

Hur säkerställer kommunstyrelsen respektive tekniska nämnden en tillräcklig insyn och uppföljning av beslutade investeringsprojekt?

Kommunstyrelsen och tekniska nämnden säkerställer tillräcklig insyn och uppföljning av strategiska investeringsprojekt genom månatliga rapporter och tertialrapporter. I övrigt följs samtliga investeringsprojekt upp i samband med tertial-, delårs- och årsredovisningar.

4.2 Sammanfattning

Granskningen visar att Umeå kommun befinner sig i en period där styrning av investeringsprojekt är under utveckling. Bland annat har kommunfullmäktige gett tekniska nämnden i uppdrag att: säkerställa att rutiner finns kring uppföljning av avslutade projekt, sammanställa kommunens samlade investeringsbehov nedbrutet på objektsnivå till och med år 2030 samt beräkna och redovisa den driftskostnad som blir effekt av det årliga investeringsbehovet. Kommunfullmäktiges uppdrag beträffande det sammanställda investeringsbehovet och dess effekt på driftskostnaden riktar sig även till kommunstyrelsen.

Vidare visar granskningen att det i stor utsträckning finns upprättade riktlinjer och rutiner för investeringar och att samtliga investeringsprojekt har tillgång till systemstöd i form av iBinder och projektuppföljningsprogrammet PUFF. Av styrdokument framgår att kommunen har tydliga krav på att fullödiga underlag ska finnas innan ett investeringsprojekt kan initieras. Vidare ska de driftskostnader som blir konsekvensen av investeringen rymmas i berörd nämnds driftbudgetram.

Substansgranskningen visar för tre utvalda projekt att riktlinjer och rutiner delvis har tillämpats. Uppföljningar har skett fortlöpande under respektive projekt samt även efter att projektet har slutförts, ett förbättringsområde är dock att slutredovisning alltid ska ske till berörda nämnder. Substansgranskningen visar att beslut om större investeringar inte konsekvent bygger på tillräckliga beslutsunderlag.

Sammanfattningsvis bedömer vi att kommunens pågående arbete för att utveckla styrningen av investeringsprojekt, tillsammans med befintliga styrdokument och riktlinjer, är en god riktning för att ytterligare kunna tillvarata de förutsättningar som

krävs för att investeringar genomförs som avsett, följer tidplan och budget samt tillgodoser Umeåbornas behov.

4.3 Revisionell bedömning

Utifrån genomförd granskning bedömer vi att kommunstyrelsen och tekniska nämnden delvis säkerställer en ändamålsenlig projektstyrning avseende investeringsprojekt. Enligt vår bedömning omfattas investeringsprojekt inte av en helt tillräcklig styrning och intern kontroll. Bedömningen grundar sig i att uppföljningen har brustit vad gäller de projekt som omfattats av granskningen och att slutredovisning inte konsekvent sker till berörda nämnder. Dock har kommunfullmäktige under 2019 ställt tydligare krav på tekniska nämnden att slutredovisning av investeringsprojekt ska ske till berörda nämnder. År 2020 ska tekniska nämndens verksamhetsberättelse innehålla en sammanställd redovisning av samtliga investerings- och förhyrningsprojekt som har slutredovisats under det gångna året.

Utifrån genomförd substansgranskning är vår bedömning att två av de tre utvalda projekten i huvudsak har följt berörda regelverk. Granskningen visar att ett projekt saknade tillräckligt förarbete och riskanalys för att styrelse/nämnd skulle kunna fatta välgrundade beslut och säkerställa en rimlig målbudget. Detta var en följd av tidspress och att exakta kalkyler inte kunde upprättas innan bygg-/rivningsarbetet inleddes. Således var en av anledningarna till felaktig målbudget att projektet avsåg renovering av en äldre fastighet, vilket i detta fall medförde flera olika komplikationer som inte ingick i den initiala kalkylen.

I den fördjupade granskningen som skett avseende upphandlingsförfarandet vad gäller Maja Beskowskolan framkommer att upphandlingen inte har skett enligt gällande lagstiftning och uppfyller heller inte krav på öppenhet och transparens.

4.4 Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen och tekniska nämnden att:

- På ett mer strukturerat sätt börja delaktivera investeringsprojekt.
- Utforma riktlinjer och mall för framtagande av riskanalyser för samtliga investeringsprojekt.
- Upprätta en rutin för att konsekvent fastslå vilka projekt som är strategiska.
- Säkerställa att tillräckliga förarbeten, efterforskningar och riskanalys sker vid komplicerade investeringsprojekt, då t ex renovering/ombyggnad av en äldre fastighet ingår. Detta är särskilt viktigt vid tidsmässigt pressade projekt.
- Säkerställa att genomförda förarbeten, efterforskningar och riskanalyser ligger till grund för politiska beslut om investeringsprojekt.
- Upprätta tydliga sammanställningar över fattade beslut om delposter inom investeringsprojekt kontinuerligt och presentera dessa för politiken. Det är viktigt att få en helhetsbild av varje projekt och detta är särskilt viktigt vid projekt som pågår under en längre tid, uppgår till större belopp samt innefattar olika delbeslut under projektets gång där beslut om utökning av projektet kan vara en del.
- Säkerställa att politiska beslut finns för större investeringsprojekts totalbelopp.

- Säkerställa att tillräckligt specificerade underlag som baserar sig på faktiska förhållanden ligger till grund för entreprenadupphandling i förfrågningsunderlag.
- I avtal skärper och konkretiserar sina formuleringar av klausuler och säkerställer att lagen om offentlig upphandling efterlevs.
- Stärker sin avtalsuppföljning för att säkerställa att tecknade avtal efterlevs.

2020-03-16

KPMG AB

Anders Petersson
*Certifierad kommunal
yrkesrevisor och specialist*

Max Kollberg
Granskare

Marita Castenhag
*Certifierad kommunal
yrkesrevisor*

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 substansgranskning. Vi har granskat vilka styrdokument som finns kopplade till investeringsprocessen och styrning, uppföljning och kontroll av projekt samt att vi även granskat beslutsunderlag och övrig väsentlig dokumentation för tre projekt som valts ut för granskning i detalj. Intervjuer har hållits med berörda tjänstepersoner, såväl på övergripande nivå som ansvariga för utvalda projekt.

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

- Ekonomidirektör
- Redovisningschef
- Teknisk chef
- Bygg- och fastighetsteknikchef
- Projektchef, Gator och park
- Byggprojektledare för utvalda projekt
- Fastighetsförvaltare / lokalplanerare
- Ekonomichef, Samhällsbyggnad
- Controller, Samhällsbyggnad

Följande dokument har granskats:

- Reglemente för Umeå kommuns styrelser och nämnder
- Umeå kommuns ekonomiplanering över året
- Finanspolicy för Umeå kommunkoncern
- Planeringsförutsättningar, budget och investeringar 2019 och plan 2020-2022
- Planeringsförutsättningar, budget och investeringar 2020 och plan 2021-2023
- Strategisk plan 2016-2028
- Umeå kommuns översiktsplan
- Anvisningar för förslag till investeringsbudget 2020 och plan 2021-2023
- Umeå kommuns ekonomistyrregler
- Investeringsplan 2019-2023
- Anvisning för ifyllnad av behovsmallar
- Delårsrapport, januari-augusti 2019
- Årsredovisning 2018
- Teknisk handbok, gator och parker

Inom ramen för granskningen har vi valt ut tre 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 substansgranskningen har vi gått igenom dokumentation och investeringsprocesser/-rutiner för de tre investeringsprojekten. För investeringsprojektet Maja Beskow har vi även tagit del av upphandlingsdokument.