



Kommunstyrelsen

§172

Dnr KS 2023-1442

Yttrande över granskning av bygg- och anläggningsprojekt Beslut

Kommunstyrelsen antar kommunstyrelsekontorets yttrande, den 17 september 2023, som sitt eget och överlämnar det till revisionen.

Sammanfattning av ärendet

På uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer har PwC genomfört en granskning inom området bygg- och anläggningsprojekt. Granskningen har skett i två etapper, varav del 1, i april 2022, har inriktats mot "Följsamhet till regelverk för upphandling" samt "Avtalshantering: ansvar, roller och rutiner" och del 2, i december 2022, har inriktats mot "Beslutsorganisation för upphandling, "Rapportering av måluppfyllelse" samt "Intern kontroll i byggprojekt (byggarbetsplats)". Revisionens iakttagelser och bedömning är att korrekt regelverk för upphandling har tillämpats inom granskade projekt. Ansvar och roller för att säkerställa avtalsefterlevnad *inte* är tydlig inom verksamhetsorganisationen. Rutiner för avtalshantering *inte* är tillförlitlig. Genomförd stickprovskontroll visar att upphandlingsbeslut i de projekt som omfattats av stickprovskontroll *inte* anmälts till kommunstyrelsen enligt gällande instruktion. Rapportering och redovisning av byggprojektens måluppfyllelse inte sker i tillräcklig omfattning. 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.

Revisionen lämnar ett antal rekommendationer på utvecklingsområden.

Kommunstyrelsekontoret noterar att ett flertal av de brister som revisorerna konstaterade i rapporten våren och hösten 2022 har åtgärdats men att ytterligare åtgärder behöver ske under 2023-2024. Under 2023 har upphandlingsenheten förstärkts genom rekrytering och tillsättning av permanent upphandlingschef. Utvecklingsarbete har omgående påbörjats i linje med revisorernas rekommendationer.

Beslutsunderlag

§100 KSAU Yttrande över granskning av bygg- och anläggningsprojekt

Justerandes sign

Utdragsbestyrkande



Beslutande sammanträde

Beslutsgång

Ordföranden frågar om kommunstyrelsen kan besluta i enlighet med kommunstyrelsens arbetsutskotts förslag, och finner att kommunstyrelsen beslutar i enlighet med förslaget.

Beslutet ska skickas till

Revisionen

Ekonomiavdelningen

Strategisk kvalitetsutvecklare

Samhällsbyggnadskontoret

Paragrafen är justerad



Kommunstyrelsens arbetsutskott

§100

Dnr KS 2023-1442

Yttrande över granskning av bygg- och anläggningsprojekt Beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår:

Kommunstyrelsen antar kommunstyrelsekontorets yttrande, den 17 september 2023, som sitt eget och överlämnar det till revisionen.

Sammanfattning av ärendet

På uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer har PwC genomfört en granskning inom området bygg- och anläggningsprojekt. Granskningen har skett i två etapper, varav del 1, i april 2022, har inriktats mot "Följsamhet till regelverk för upphandling" samt "Avtalshantering: ansvar, roller och rutiner" och del 2, i december 2022, har inriktats mot "Beslutsorganisation för upphandling, "Rapportering av måluppfyllelse" samt "Intern kontroll i byggprojekt (byggarbetsplats)". Revisionens iakttagelser och bedömning är att korrekt regelverk för upphandling har tillämpats inom granskade projekt. Ansvar och roller för att säkerställa avtalsefterlevnad *inte* är tydlig inom verksamhetsorganisationen. Rutiner för avtalshantering *inte* är tillförlitlig. Genomförd stickprovskontroll visar att upphandlingsbeslut i de projekt som omfattats av stickprovskontroll *inte* anmälts till kommunstyrelsen enligt gällande instruktion. Rapportering och redovisning av byggprojektens måluppfyllelse inte sker i tillräcklig omfattning. 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.

Revisionen lämnar ett antal rekommendationer på utvecklingsområden.

Kommunstyrelsekontoret noterar att ett flertal av de brister som revisorerna konstaterade i rapporten våren och hösten 2022 har åtgärdats men att ytterligare åtgärder behöver ske under 2023-2024. Under 2023 har upphandlingsenheten förstärkts genom rekrytering och tillsättning av permanent upphandlingschef. Utvecklingsarbete har omgående påbörjats i linje med revisorernas rekommendationer.

Beslutsunderlag

Tjänsteutlåtande - Yttrande över granskning av bygg och anläggningsprojekt
Missiv
Revisionsrapport
Revisionsrapport 2



Beslutande sammanträde

Beslutsgång

Ordföranden frågar om kommunstyrelsens arbetsutskott kan besluta i enlighet med kommunstyrelsekontorets tjänsteutlåtandes förslag, och finner att kommunstyrelsens arbetsutskott beslutar i enlighet med förslaget.

Beslutet ska skickas till

Revisionen
Ekonomiavdelningen
Strategisk kvalitetsutvecklare
Samhällsbyggnadskontoret

Paragrafen är justerad



Förvaltning och avdelning

Handläggare: Germund Jonsson
Titel: Ekonomidirektör
E-post: Germund.jonssonr@norrtalje.se

Till:
Kommunstyrelsens arbetsutskott

Yttrande över granskning av bygg och anläggningsprojekt

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår:

Kommunstyrelsen antar kommunstyrelsekontorets yttrande, den 17 september 2023, som sitt eget och överlämnar det till revisionen.

Sammanfattning av tjänsteutlåtandet

På uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer har PwC genomfört en granskning inom området bygg- och anläggningsprojekt. Granskningen har skett i två etapper, varav del 1, i april 2022, har inriktats mot "Följsamhet till regelverk för upphandling" samt "Avtalshandtering: ansvar, roller och rutiner" och del 2, i december 2022, har inriktats mot "Beslutsorganisation för upphandling, "Rapportering av måluppfyllelse" samt "Intern kontroll i byggprojekt (byggarbetsplats)". Revisionens iakttagelser och bedömning är att korrekt regelverk för upphandling har tillämpats inom granskade projekt. Ansvar och roller för att säkerställa avtalsefterlevnad *inte* är tydlig inom verksamhetsorganisationen. Rutiner för avtalshandtering *inte* är tillförlitlig. Genomförd stickprovskontroll visar att upphandlingsbeslut i de projekt som omfattats av stickprovskontroll *inte* anmälts till kommunstyrelsen enligt gällande instruktion. Rapportering och redovisning av byggprojektens måluppfyllelse inte sker i tillräcklig omfattning. 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.

Revisionen lämnar ett antal rekommendationer på utvecklingsområden.

Kommunstyrelsekontoret noterar att ett flertal av de brister som revisorerna konstaterade i rapporten våren och hösten 2022 har åtgärdats men att ytterligare åtgärder behöver ske under 2023-2024. Under 2023 har upphandlingsenheten förstärkts genom rekrytering och tillsättning av permanent upphandlingschef. Utvecklingsarbete har omgående påbörjats i linje med revisorernas rekommendationer.

Ärendet

Beskrivning

På uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer har PwC genomfört en granskning inom området bygg- och anläggningsprojekt. Granskningen har skett i två etapper, varav del 1, i april 2022, har inriktats mot "Följsamhet till regelverk för upphandling" samt "Avtalshandtering: ansvar, roller och rutiner" och del 2, i december 2022, har inriktats mot "Beslutsorganisation för upphandling, "Rapportering av måluppfyllelse" samt "Intern kontroll i byggprojekt (byggarbetsplats)".

Revisorerna önskar att skriftligt få ta del av kommunstyrelsen yttrande med anledning av granskningsresultatet och lämnade rekommendationer. Revisionsrapporten har överlämnats till kommunstyrelsen för yttrande. Revisionen önskar svar senast den 30 april 2023.

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)

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.

För att utveckla verksamheten lämnas följande rekommendationer i del 1:

- Att kommunstyrelsen säkerställer att det upprättas en aktuell och heltäckande förteckning över beslutsattester inom kommunstyrelsens ansvarsområde.
- Att kommunstyrelsen i riktlinjer för kommunens inköps- och upphandlingsverksamhet klargör vem/vilka inom verksamhetsorganisationen som ska ansvara för avtalsförvaltning. Vår granskning visar att nuvarande rollfördelning mellan upphandlingsenheten och kommunens verksamheter är otydlig.
- Att kommunstyrelsen vid varje rapporteringstillfälle såväl analyserar resultatet från genomförda kontroller inom området "Aktiv avtalsförvaltning" samt vid behov vidtar åtgärder utifrån genomförd analys.

För att utveckla granskningsområdet lämnas följande rekommendationer i del 2

- 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.

Lagkrav

Kommunallagen.

Upphandlingslagstiftning (Lag om offentlig upphandling (2016:1145) respektive Lag om upphandling inom försörjningssektorerna (2016:1146))

Koppling till gällande styrdokument

Policy och riktlinjer för upphandling, reglemente för kommunstyrelse och nämnder samt delegationsordning.

Ekonomiska konsekvenser och riskanalys

Kontrollsystem ska säkerställa att beslut fattas på ett korrekt underlag. De ska också skydda mot medvetna eller omedvetna fel när det gäller hanteringen av kommunens tillgångar. 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.

Förvaltningens analys och slutsatser/kommunstyrelsekontorets yttrande

De förtroendevalda revisorerna har överlämnat sin granskningsrapport till kommunstyrelsen för yttrande senast 30 april 2023. Handläggningen har överlämnats till ekonomiavdelningen i september 2023. Kommunstyrelsekontoret har analyserat revisorernas granskningsrapport och rekommendationer och har till kommunstyrelsens arbetsutskott sammanställt ett yttrande över rapporten. Kommunstyrelsekontoret välkomnar revisorernas granskning och rekommendationer som utgör en viktig del i utvecklingen av en effektiv verksamhet. Dock är granskningsrapporterna relativt gamla, de genomfördes våren och hösten 2022, vilket innebär att ett antal av rapportens iakttagelser rekommendationer redan åtgärdats i ordinarie arbete med verksamhetsutveckling.

Granskning av följsamhet till regelverk för upphandling

Kommunstyrelsekontoret noterar att revisorerna i granskningen gör bedömningen att korrekt regelverk har tillämpats i upphandlingen av granskade projekt. Inga avvikelser har noterats i genomförd stickprovskontroll.

Granskning av avtalshantering: ansvar, roller och rutiner

Revisorerna bedömer att ansvar och roller för att säkerställa avtalsefterlevnad inte är tydlig inom verksamhetsorganisationen. Bedömningen baseras på att det saknas en aktuell och heltäckande förteckning över beslutsattesteranter inom kommunstyrelsens ansvarsområde, samt att det finns en otydlighet inom verksamhetsorganisationen hur ansvar och roller fördelas mellan den centrala stödfunktionen upphandlingsenheten och kommunens verksamheter. Revisorerna föreslår att kommunstyrelsen vidtar åtgärder för komma tillrätta med ovan noterade brister.

Revisorerna gör vidare bedömningen att rutiner för avtalshantering inte är tillförlitlig. Bedömningen baseras på att samtliga leverantörsavtal inte finns samlade i kommunens avtalsdatabas, vilket är en brist i registerhållning samt att bevakning och utvärdering av ingångna avtal inte sker på ett systematiskt sätt till följd av att ansvar och roller för avtalsförvaltning är otydligt. Revisorerna rekommenderar vidare kommunstyrelsen att vid varje rapporteringstillfälle såväl analysera resultatet från genomförda kontroller inom området "Aktiv avtalsförvaltning" samt vid behov vidtar åtgärder utifrån genomförd analys.

Åtgärder är vidtagna. Kommunstyrelsekontoret har åtgärdat attestförteckningen. Kommunstyrelsen har 2023-06-12 beslutat om aktuell förteckning av beslutsattesteranter. Nyttillträdd upphandlingschef arbetar för närvarande med en översyn av inköspolicy och riktlinjer inklusive förtydligandet av ansvar och roller mellan verksamheterna och upphandlingsenheten. Här ingår även att förtydliga ansvaret och processen för en effektiv avtalsuppföljning. Ärende planeras till kommunstyrelsen under hösten 2023.

Vid kommande internkontrolluppföljning bör resultatet från genomförda kontroller generellt mynna ut i åtgärder.

Granskning av beslutsorganisation för upphandling

Revisorerna 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 i normalfallet att kommunmedborgare inte ges möjlighet att laglighetspröva

delegationsbeslut, detta gäller dock inte upphandlingsbeslut, som kan överklagas i enlighet med rutiner i respektive upphandlingslag, och därmed inte träffas av laglighetsprövningsinstitutet i enlighet med 13 kap. 3 § Kommunallagen.

Åtgärder är vidtagna. Kommunstyrelsekontorets upphandlingsenhet har under en längre period arbetat efter uppgifterna att beslut om annonsering, tilldelning och avtal diarieförs, men inte nödvändigtvis återkopplas på annat sätt till kommunstyrelsen. Avtalstecknandet är civilrättsligt bindande vid avtalstecknandet, vilket rimligen är ett av syftena med vidaredelegationen, och inte vid återrapporteringen till kommunstyrelsen. Processen skulle annars förlängas betydligt. Civilrättsligt tecknat avtal kan inte kommunrättsligt upphävas. Nu har rutinen ändrats. Beslut om annonsering, tilldelning och avtal återrapporteras till kommunstyrelsen som beslut tagna på delegation. Dock förändrar inte detta de civilrättsliga konsekvenserna av avtalstecknandet.

Granskning av intern kontroll på byggarbetsplats

Revisorerna bedömer att kommunrevisionen ej givits möjlighet att granska den elektroniska personalliggaren på en specifik byggarbetsplats, det 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.

Elektroniska personalliggare regleras i Skatteverkets föreskrifter om personalliggare (SKVFS 2015:6). Syftet med elektroniska personalliggare är att underlätta för Skatteverket vid kontrollbesök, och innehållet i dem är inte tillgängligt för någon annan än Skatteverket. Entreprenören har varken möjlighet eller rätt att gå in och titta på eller visa upp registret. Det vore dessutom oförenligt med GDPR att lämna ut de uppgifter som finns registrerade. Det är alltså inte möjligt att införa villkor om att entreprenören ska bereda revisionen tillträde till de elektroniska personalliggarna.

Granskning av rapportering och redovisning av måluppfyllelse

Revisorerna 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.

Kommunstyrelsekontoret noterar avslutningsvis att ett flertal av de brister som revisorerna konstaterade i rapporten våren och hösten 2022 har åtgärdats men att ytterligare åtgärder planeras ske under 2023-2024. Slutredovisningar av investeringsprojekt har skett i betydande omfattning efter granskningstillfället men tidpunkten från projektens färdigställande till slutredovisning ska förkortas framöver. I dialog med revisorerna har investeringsuppföljningen succesivt utvecklats. Förbättrade systemstöd och utbildningsinsatser har genomförts. Ytterligare utveckling sker i samband med årsredovisning 2023. Bedömning av måluppfyllelse för projekten är ett utvecklingsområde. En viktig förutsättning för god analys av måluppfyllelse är tydlig målsättning i samband med beslut om investeringen.

Kommunstyrelsekontoret föreslår kommunstyrelsens arbetsutskott att föreslå kommunstyrelsen anta kommunstyrelsekontorets yttrande som sitt eget att överlämna till revisionen.

Tidplaner

Kommunstyrelsens arbetsutskott 27 september 2023

Kommunstyrelsen 9 oktober 2023

Anette Madsen
Kommundirektör
Kommunstyrelsekontoret

Germund Jonsson
Ekonomidirektör
Kommunstyrelsekontoret

Bilagor

Bilaga 1. Missiv Bygg- och anläggningsprojekt, 2022-12-14

Bilaga 2. Pwc Granskningsrapport " Bygg- och anläggningsprojekt, del 1", April 2022

Bilaga 3. Pwc Granskningsrapport " Bygg- och anläggningsprojekt, del 2", December 2022

Beslut skickas till

Revisionen
Ekonomiavdelningen
Strategisk kvalitetsutvecklare
Samhällsbyggnadskontoret

Revisionen

2022-12-14






Kommunfullmäktige för kännedom

Kommunstyrelsen

Revisionsrapport: Bygg- och anläggningsprojekt

Vi, de förtroendevalda revisorerna i Norrtälje kommun, har givit PwC i uppdrag att genomföra en granskning inom området bygg- och anläggningsprojekt. Granskningen har skett i två etapper. Del 1 har genomförts våren 2022 och del 2 under hösten 2022. Revisionsobjekt i granskningen är kommunstyrelsen

Nedan redovisas vilka områden som granskats samt granskningsresultat i form av trafikljus:

Område	Bedömning	
1. Följsamhet till regelverk för upphandling	Ja	
2. Avtalshantering: ansvar, roller och rutiner	Nej	
3. Beslutsorganisation för upphandling	Nej	
4. Intern kontroll på byggarbetsplats	-	
5. Rapportering och redovisning av måluppfyllelse	Nej	

Utifrån genomförd granskning görs den sammanfattande bedömningen att kommunens hantering av bygg- och anläggningsprojekt - inom granskade områden - varken sköts på ett ändamålsenligt sätt eller med tillräcklig intern kontroll.

NORRTÄLJE KOMMUN

Revisorerna

I bifogade rapporter lämnas ett antal rekommendationer i syfte att utveckla verksamheten. Vi finner följande rekommendationer särskilt angelägna att genomföra:

- 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 i riktlinjer för kommunens inköps- och upphandlingsverksamhet klargör vem/vilka inom verksamhetens organisation som ska ansvara för avtalsförvaltning. Vår granskning visar att nuvarande rollfördelning mellan upphandlingsenheten och kommunens verksamheter är otydlig.

Revisorerna önskar att skriftligt få ta del av kommunstyrelsens yttrande med anledning av granskningens resultat och de lämnade rekommendationerna. Svar önskas senast den 30 april 2023.

Yttrande samt protokoll tillställs revisorerna via kommunkansliet i Norrtälje samt skickas elektroniskt till sakkunnigt biträde Carin Hultgren på PwC carin.hultgren@pwc.com

För revisionen

Johnny Karlson
Ordförande

Deltagare

NORRTÄLJE KOMMUN 212000-0217 Sverige

Signerat med Svenskt BankID

Namn returnerat från Svenskt BankID: JOHNNY KARLSSON

Johnny Karlsson
Förtroendevald revisor

2022-12-15 11:29:41 UTC

Datum

Leveranskanal: E-post

Bygg- och anläggningsprojekt - del 1

Norrtälje kommun

April 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 utgångspunkt från kommunallagens revisionskapitel. Revisionsobjekt i granskningen är kommunstyrelsen.

Granskningen sker i två etapper, varav del 1 har inriktats mot följande områden:

- Följsamhet till regelverk för upphandling
- Avtalshantering: ansvar, roller och rutiner

Granskning av del 1 visar följande:

Granskningsområde	Bedömning	
1. Regelverk för upphandling	Ja	
2. Avtalshantering: ansvar och roller	Nej	
3. Avtalshantering: rutiner	Nej	

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

Underlag för revisionell bedömning redovisas i avsnitt 2.1-2.3.

För att utveckla granskningsområdet lämnas följande rekommendationer:

- Att kommunstyrelsen säkerställer att det upprättas en aktuell och heltäckande förteckning över beslutsattestanter inom kommunstyrelsens ansvarsområde.
- Att kommunstyrelsen i riktlinjer för kommunens inköps- och upphandlingsverksamhet klargör vem/vilka inom verksamhetsorganisationen som ska ansvara för avtalsförvaltning. Vår granskning visar att nuvarande rollfördelning mellan upphandlingsenheten och kommunens verksamheter är otydlig.
- Att kommunstyrelsen vid varje rapporteringstillfälle såväl analyserar resultatet från genomförda kontroller inom området "Aktiv avtalsförvaltning" samt vid behov vidtar åtgärder utifrån genomförd analys.

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 Regelverk för upphandling	5
2.2 Avtalshantering: ansvar och roller	6
2.3 Avtalshantering: rutiner	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.

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:

1. Tillämpas korrekt regelverk vid upphandling inom projekt? Fokus på det ekonomiska värdet på upphandlingen.
2. Är ansvar och roller för att säkerställa avtalsefterlevnad tydlig inom verksamhetsorganisationen?

3. Är rutiner för registerhållning, bevakning samt utvärdering av ingångna avtal tillförlitliga?

Revisionsfråga 1 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
- Upphandlingslagstiftning (Lag om offentlig upphandling (2016:1145) respektive Lag om upphandling inom försörjningssektorerna (2016:1146) 1:4
- 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. Urval av projekt har skett utifrån en bedömning av väsentlighet och risk. I tid har granskningen i första hand avgränsats till kalenderår 2021, även om fler år har omfattats av granskningen. Övrig avgränsning, se avsnitt "Syfte och revisionsfrågor".

1.5 Metod

Granskningen sker på följande sätt:

- Analys av för granskningen relevant dokumentation
- Kontroll genom stickprov
- Intervjuer med företrädare för dels upphandlingsenheten dels kommunstyrelsekontoret. De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

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

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

2. Granskningsresultat

2.1 Regelverk för upphandling

Revisionsfråga 1: Tillämpas korrekt regelverk vid upphandling inom projekt? Fokus på det ekonomiska värdet på upphandlingen.

lakttagelser

Kommunen ska som upphandlande myndighet följa den lagstiftning som gäller för upphandling. Tröskelvärdet är den beloppsgräns som avgör vilka regler som gäller. Om värdet av en upphandling överstiger tröskelvärdet ska kommunen följa de bestämmelser som utfärdats på EU-nivå. Är det beräknade värdet lägre än tröskelvärdet ska upphandlingen istället ske enligt svenska bestämmelser. Upphandling under tröskelvärdet ställer mindre formkrav på den upphandlande myndigheten.

Olika tröskelvärden gäller beroende på vad som upphandlas och vem som upphandlar. För åren 2020-2021 har tröskelvärdet för upphandling av byggtreprenader uppgått till 54.9 miljoner kronor.

Av kommuninterna riktlinjer framgår att kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för kommunens upphandlingar. I styrelsens uppdrag ingår att se till att upphandling sker enligt de riktlinjer kommunfullmäktige fastställt inom området. Inom kommunstyrelseförvaltningen finns en upphandlingsenhet. Enheten är en stödfunktion till verksamheten i upphandlingsärenden.

Inom ramen för denna granskning har det genomförts en stickprovskontroll av tre bygg- och anläggningsprojekt. Syftet med kontrollen är att pröva om kommunen, som upphandlande myndighet, har tillämpat korrekt regelverk inom området.

Följande projekt har omfattats av granskningen:

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

Projekt 1 och 2 är av en sådan ekonomisk omfattning att projekten överstiger tröskelvärdet för upphandling av byggtreprenader. Därmed ställs större krav på bland annat annonsering respektive tidsfrist för inlämning av anbud. Inga avvikelser mot gällande normgivning har noterats i respektive upphandling. Projekt 1 har upphandlats år 2018, projekt 2 under år 2021.

I projekt 3 har avrop skett gentemot ett befintligt ramavtal. Upphandling av ramavtal har genomförts av kommunens upphandlingsenhet. Avrop mot ramavtal har administrerats av tekniska kontoret/fastighetsavdelningen under år 2021. Formerna för avrop av ramavtal regleras i kommuninterna anvisningar (reviderad 2020-02-27). Inga avvikelser har noterats mot gällande anvisningar.

Bedömning

Vår bedömning är att upphandling av korrekt regelverk *har tillämpats* inom granskade projekt. Inga avvikelser har noterats i genomförd stickprovskontroll.

2.2 Avtalshandling: ansvar och roller

Revisionsfråga 2: Är ansvar och roller för att säkerställa avtalsefterlevnad tydlig inom verksamhetsorganisationen?

lakttagelser

Av *riktlinjer för kommunens inköps- och upphandlingsverksamhet* (KS 2017) framgår att den verksamhet som ansvarar för ett specifikt avtal - i samråd med upphandlingsenheten - ska säkerställa att ingångna avtal tillämpas på avsett sätt. Riktlinjerna ställer krav på att det ska utföras en aktiv avtalsförvaltning. Däremot preciseras inte vem/vilka inom verksamhetsorganisationen som ska fullgöra detta förvaltaruppdrag.

Merparten av kommunens avtal finns dokumenterade i en avtalsdatabas. I databasen anges i flertalet fall vem/vilka i organisationen som ska ansvara för avtalsförvaltningen. Ansvaret vilar antingen på en enskild individ eller en enhet/funktion. Fördelen med knyta avtalsförvaltningen till en enhet/funktion är att förvaltningen inte blir lika sårbar vid personalförändringar. En risk med att tilldela en enhet/funktion ett ansvar är att det försvårar möjligheten att kunna utkräva ansvar av organisationen.

Det finns en otydlighet inom verksamhetsorganisationen om avtalsförvaltningen ska vara centraliserad till upphandlingsenheten eller om den ska vara decentraliserad till kommunens olika verksamheter.

Upphandlingsenheten upplever sig inte ha tillräckliga administrativa resurser för att kunna förvalta förekommande avtal på ett tillfredsställande sätt.

I *styrmodell för Norrtälje kommun med riktlinjer för ekonomi- och verksamhetsstyrning* (KF 2019, reviderad 2021) betonas vikten av att kommunstyrelse och nämnder klargör hur ansvar och befogenheter fördelas inom respektive organisation. Inom organisationen ska bland annat utses budgetansvariga.

Fullmäktige har fastställt regler för kontroll av ekonomiska transaktioner (2019). Av regelverket framgår att kommunstyrelse och nämnder ansvarar för att föra en aktuell förteckning över vilka i organisationen som ska svara för attestkontrollen. Den som utses som beslutsattestant ansvarar för att utföra följande kontroll:

- Att beslut och *avtal* finns.
- Att varan/tjänsten motsvarar de krav som anges i *avtal*.

Enligt fullmäktiges instruktionen ska val av beslutsattestanter ske ur kretsen av budgetansvariga.

I tidigare genomförd revision (*Granskning av bisysslor och förtroendekänsliga poster 2021*) har noterats att kommunstyrelsen inte fullgjort sitt uppdrag att föra en aktuell

attestförteckning. Vår granskning visar att det alltså saknas en aktuell och heltäckande attestförteckning för kommunstyrelsens ansvarsområden.

Bedömning

Vår bedömning är att ansvar och roller för att säkerställa avtalsefterlevnad *inte* är tydlig inom verksamhetsorganisationen. Bedömningen baseras på följande:

- Det saknas en aktuell och heltäckande förteckning över beslutsattestanter inom kommunstyrelsens ansvarsområde.
- Det finns en otydlighet inom verksamhetsorganisationen hur ansvar och roller fördelas mellan den centrala stödfunktionen upphandlingsenheten och kommunens verksamheter.

För framtiden föreslås att kommunstyrelsen vidtar åtgärder för komma tillrätta med ovan noterade brister.

2.3 Avtalshantering: rutiner

Revisionsfråga 3: Är rutiner för registerhållning, bevakning samt utvärdering av ingångna avtal tillförlitliga?

lakttagelser

Ett generellt krav är att ärenden inom kommunen ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. För att säkerställa bra handlägningsrutiner krävs ett tillfredsställande arbetssätt. Arbetssätt i form av rutiner bör lämpligtvis vara dokumenterade. Rutiner är en del av den interna kontrollen.

Kommunstyrelsen har fastställt riktlinjer för kommunens inköps- och upphandlingsverksamhet (2017). Enligt riktlinjer ska kommunens verksamheter bedriva en aktiv avtalsförvaltning. Förvaltningen ska bland annat kännetecknas av följande:

- Planering
- Åtgärder för att upprätthålla avtalstrohet
- Uppföljning och utvärdering av avtal/avtalstrohet
- Samverkan med avtalspart

Av avsnitt 2.2 framgår att det råder en otydlighet inom verksamhetsorganisationen när det gäller vem som ansvarar för att utöva en aktiv avtalsförvaltning.

Enligt inköpsanvisningar (2020) ska ingångna avtal skickas till kommunens upphandlingsenhet. Avtalen samlas i en avtalsdatabas. Avtalsdatabasen innehåller cirka 800 avtal. Företrädare för upphandlingsenheten framhåller att allt fler avtal förts in i databasen, men att det alltså finns avtal med leverantörer som inte registrerats.

Kommunen har ett särskilt IT-stöd för att hantera leverantörsavtal. IT-stödet möjliggör bland annat automatisk bevakning av följsamhet till avtalstider. Genom systemet skickas påminnelser till avtalsansvariga.

I granskningen framkommer att det saknas en tillförlitlig rutin för att ajourhålla förteckning över avtalsansvariga inom kommunen. Som en följd av detta ser

upphandlingsenheten en fördel att en enhet/funktion utses som avtalsansvarig i stället för en enskild individ. I dessa fall går påminnelsemeddelande oftast till en myndighetsbrevlåda (e-post).

I reglemente för internkontroll (KF 2019) regleras hur styrelser och nämnder ska arbeta med intern kontroll. Bland annat ställs krav på riskbedömning och internkontrollplan.

Kommunstyrelsen har inom ramen för sitt arbete med intern kontroll genomfört riskbedömning. Riskbedömningen visualiseras genom trafikljus: röd, gul, grön. Vi noterar att styrelsen bland annat riktat fokus på följande risker:

1. Riskbedömning 2021: Inköp sker inte enligt avtal och/eller policy och riktlinjer. Riskbedömning: röd. Vidare konstateras att samtliga leverantörsavtal inte finns samlade i kommunens IT-stöd.
2. Riskbedömning 2022: Avsaknad av aktiv avtalsförvaltning och uppföljning - risk för fel vid upphandlingar och avrop. Riskbedömning: röd.

Ovanstående områden har inkluderats i kommunstyrelsens internkontrollplan. När det gäller avtalsförvaltning sker återrapportering till styrelsen vid varje tertial 2022. Vid återrapportering redovisas dels resultatet från genomförda kontroller, dels planerade/vidtagna åtgärder vid behov.

I avsnitt 2.1 har genomförts stickprovskontroll av tre bygg- och anläggningsprojekt. Inom ramen för granskningen har det även gjorts en stickprovskontroll när det gäller hur avtal hänförliga till dessa projekt har hanterats. Vår granskning visar att avtalen finns registrerade i kommunens avtalsdatabas. Inga avvikelser har noterats när det gäller hur förvaltningen av dessa avtal har utförts.

Bedömning

Vi gör bedömningen att rutiner för avtalshantering *inte* är tillförlitlig. Bedömningen baseras på följande:

- Samtliga leverantörsavtal finns inte samlade i kommunens avtalsdatabas, vilket är en brist i registerhållning.
- Bevakning och utvärdering av ingångna avtal sker inte på ett systematiskt sätt till följd av att ansvar och roller för avtalsförvaltning är otydligt.
- Kommunstyrelsen har genomfört en riskanalys av kommunens avtalsförvaltning. Av analysen framgår att området tilldelats ett högt riskvärde. Högt riskvärde indikerar hög sannolikhet att avtalsförvaltningen inte bedrivs på avsett sätt.

En positiv iakttagelse är att kommunstyrelsen inom ramen för sitt arbete med intern kontroll uppmärksammat brister inom området och valt att rikta ett särskilt fokus på detta under verksamhetsår 2022.

3. Avslutning

3.1 Sammanfattande revisionell bedömning

Granskningsområde	Bedömning	
1. Regelverk för upphandling	Ja	
2. Avtalshantering: ansvar och roller	Nej	
3. Avtalshantering: rutiner	Nej	

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

3.2 Rekommendationer

För att utveckla verksamheten lämnas följande rekommendationer:

- Att kommunstyrelsen säkerställer att det upprättas en aktuell och heltäckande förteckning över beslutsattesteranter inom kommunstyrelsens ansvarsområde.
- Att kommunstyrelsen i riktlinjer för kommunens inköps- och upphandlingsverksamhet klargör vem/vilka inom verksamhetsorganisationen som ska ansvara för avtalsförvaltning. Vår granskning visar att nuvarande rollfördelning mellan upphandlingsenheten och kommunens verksamheter är otydlig.
- Att kommunstyrelsen vid varje rapporteringstillfälle såväl analyserar resultatet från genomförda kontroller inom området "Aktiv avtalsförvaltning" samt vid behov vidtar åtgärder utifrån genomförd analys.

2022-04-12

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.

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/uppfyllt (grön); delvis uppfyllt (gul); nej/ej uppfyllt (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.