



Granskning av investeringsprocessen

Rapport

Vännäs kommun

KPMG AB

2020-12-10

Antal sidor 16



Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	5
2.3	Metod	5
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Organisation och styrdokument	6
3.2	Investeringsprocessen	8
3.3	Redovisning och uppföljning	10
3.3.1	Redovisning av investeringsprojekt	10
3.3.2	Uppföljning och återrapportering	11
3.4	Utvalda investeringsprojekt	12
3.4.1	Särskilt boende	12
3.4.2	VA-utbyggnad i Brån	13
4	Slutsats och rekommendationer	15
4.1	Rekommendationer	16

1 Sammanfattning

Vi har av Vännäs 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 2020.

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt en ändamålsenlig projektstyrning avseende investeringsprojekt, vilket innebär att investeringsprojekt omfattas av en tillräcklig styrning och intern kontroll.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att det finns fastställda riktlinjer och rutiner för styrning och kontroll av större investeringsprojekt. Det finns dock en viss variation i underlagen för större investeringar. Det har förekommit att investeringsbeslut har avbrutits på grund av förändrade behov.

Beslutsunderlagen innehåller kostnads kalkyler både avseende investeringen och kommande driftskostnader, vilket möjliggör att styrelse/nämnd kan fatta välgrundade beslut. Vi har dock i granskningen sett exempel på projekt där förutsättningarna har ändrats och problem har uppstått med hur kostnaderna ska redovisas. Av beslutsunderlaget för en investering ska framgå mål och syfte med investeringen, investeringskalkyl, driftskonsekvenser, tidplan samt eventuellt behov av översyn av detaljplan.

Det finns en tydlig organisation och ansvarsfördelning avseende initiering, planering, beslut och genomförande av investeringsprojekt. Det tillsätts projektorganisationer med styrgrupp och projektgrupp etc. beroende på projektets art och omfattning.

Verksamheten ska i sitt äskande beskriva riskanalysen för investeringsprojekt. Men riskanalyser upprättas inte för alla objekt, utan genomförs endast på större projekt. Däremot görs riskbedömningar under hela projekteringsfasen. Riskanalys för verksamheten och arbetsmiljöplan upprättas också innan byggstart. Dessa finns dock inte dokumenterade.

Enligt befintliga rutiner ska redovisningen omfatta en uppföljning av den investerings- och driftskostnadsprognos som upprättades i samband med beslutet att genomföra projektet. Projektrapporter upprättas för att boka om pågående projekt till anläggningstillgångar när projekten är färdigställda. Kostnadsföring av utgifter för egen personal i projekten redovisas genom nedlagd tid i projektet.

En sammanställning av projekt redovisas i årsbokslutet. Delar av investeringsbudgeten kan flyttas över till kommande år om det finns utrymme i budgeten. Det händer att projekt inte startas i tid och därför sträcker sig över en längre period än planerat. Enligt uppgift förekommer det inom Vännäs kommun att investeringsprojekt kostar både mer och mindre än vad som anges i investeringsbudgeten.

Det finns ett tillräckligt systemstöd och en ändamålsenlig redovisning av investeringsprojekt. För att investeringsbudgeten ska överensstämma bättre med det slutgiltiga utfallet bedömer vi att modellen för framtagandet av investeringsbudget behöver ses över.



Vännäs kommun
Granskning av investeringsprocessen

2020-12-11

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- uppdaterar riktlinjerna för investeringsprocessen. (3.1.1)
- säkerställa att samtliga riskanalyser dokumenteras (3.2.1)
- tydliggöra styrningen av medlen från kommunstyrelsen och kommunchef. (3.2.1)
- modellen för framtagandet av investeringsbudget ses över, för att investeringsbudgeten ska överensstämma bättre med det slutgiltiga utfallet. (3.3.2.1)
- säkerställa en god kvalitet på beslutsunderlag inför ett äskande för en investering. (3.4.1.1)
- säkerställa att berörda parter får information om att det kan ske förändringar under ett projekt och att en fortlöpande information ges.(3.4.2.1)

2 Inledning/bakgrund

Vi har av Vännäs 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 2020.

Investeringar 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.

Tidigare granskningar har följt investeringsprojekt i kommunen och har visat på fördyringar av projekt. Det har också kommit till revisionens kännedom att projekt har påbörjats men avbrutits innan projektet har slutförts med stora kostnader som följd.

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

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt en ändamålsenlig projektstyrning avseende investeringsprojekt, vilket innebär att investeringsprojekt omfattas av en tillräcklig styrning och intern kontroll.

Granskningen ska besvara 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?
 - Vilka underlag upprättas inför investeringsbeslut?
- 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?

Som ett tillägg har vi även fått uppdraget att översiktligt granska VA-utbyggnaden i Brån.

Granskningen avgränsas till år 2020 och avser kommunstyrelsen.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Kommunallagen 6 kap § 6
- Gällande lagar och rekommendationer
- Tillämpbara interna regelverk och policys

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

Dokumentstudier av "Riktlinjer för investeringsbudgeten", "Riktlinjer för redovisning av investeringar för Vännäs kommun", "Rutiner för äskande av investeringar", "Tidplan för investeringsprocessen", "Rutiner vid investeringshandläggning av bygg- och anläggningsprojekt inom Vännäs kommun"

Intervjuer med controller, ekonomichef, samhällsbyggnadschef och infrastrukturchef.

Samtliga intervjuade har erbjudits att faktakontrollera rapporten.

3 Resultat av granskningen

3.1 Organisation och styrdokument

Vännäs kommun har ett antal riktlinjer och rutiner för investeringsprocessen. Dels finns det "Riktlinjer för investeringsbudgeten" (2019-03-07), "Rutiner för äskande av investeringar" (2018-07-27), mall för investeringsäskande, aktuella delegeringsordningar, "Tidplan investeringsbudget 2021–2023" samt rutiner för uppföljning av både tertial och inför årsredovisning. Det finns också dokumenterade "Riktlinjer för redovisning av investeringar" (2018-11-28). I dessa finns hänvisningar till LKR, RKR och SKL. En särskild rutin för redovisning av investeringshandläggning av bygg- och anläggningsprojekt har upprättats (2017-03-17). Syftet med dessa särskilt upprättade rutiner uppges vara att det är många aktörer inblandade i dessa projekt. Det är viktigt att skapa bra lokaler och anläggningar och projekten har stor ekonomisk påverkan på den kommunala ekonomin. Därav behovet av tydliga rutiner.

Enligt styrdokumenterna har ett investeringsprojekt en styrgrupp som består av berörd verksamhetschef, samhällsbyggnadschef, fastighetschef eller infrastrukturchef. Projektorganisationen skiljer sig enligt uppgift åt beroende på om det är ett fastighetsprojekt eller ett anläggningsprojekt.

Det finns även en projektgrupp som, beroende av projekt, kan bestå av verksamhetschef, ledare, personal, fastighetschef, infrastrukturchef, projektledare (interna, externa) och representanter från övriga verksamheter (IT, städ, måltid, facklig representant). Projektgruppens sammansättning styrs av storlek och komplexitet av projektet.

Enligt plan- och miljönämndens delegeringsordning regleras ansvaret utifrån olika prisbasbelopp för förfrågningsunderlag, tilldelningsbeslut och tecknande av avtal inom nämndens ansvarsområde till miljö- och byggchef, räddningschef, upphandlare, utredare, ordförandeberedning eller samhällsbyggnadschef. Tjänstepersonerna på förvaltningen får fatta beslut och teckna avtal upp till 25 prisbasbelopp. Från eller över 25 prisbasbelopp ligger ansvaret på politisk nivå.

Ärende	Delegat	Ersättare
Antagande av förfrågningsunderlag i upphandlingsärende		
Högst 25 prisbasbelopp	Miljö- och byggchef, räddningschef, upphandlare/utredare	
Från 25 prisbasbelopp	Ordförandeberedning	
Tilldelningsbeslut i egna upphandlingar		
Högst 25 prisbasbelopp	Miljö- och byggchef, räddningschef, upphandlare/utredare	
Över 25 prisbasbelopp	Ordförandeberedning	
Beslut om uteslutande eller diskvalificering av leverantör	Miljö- och byggchef, räddningschef, upphandlare/utredare	

Beslut om val av deltagare vid selektivt eller urvalsförfarande	Miljö- och byggchef, räddningschef, upphandlare/ utredare	
Teckna avtal i kommunens egna upphandlingar		
Under 25 prisbasbelopp	Miljö- och byggchef, räddningschef, upphandlare/ utredare	
Över 25 prisbasbelopp	Ordförandeberedning	
Beslut om avbrytande av pågående upphandling	Miljö- och byggchef, räddningschef	

Kommunstyrelsen delegeringsordning anger vem som får anta förfrågningsunderlag och teckna avtal i kommunens egna upphandlingar. Att beslut i samband med upphandling och beslut om tilldelningsbeslut regleras med upptill 25 prisbasbelopp samt över 25 prisbasbelopp. Här ligger ansvaret i regel på kommunchef, bitr. kommunchef och samhällsbyggnadschef med avdelningschefer inom kommunstyrelseförvaltningen som ersättare.

Nr	Ärende	Delegat	Ersättare
C1	Antagande av förfrågningsunderlag i upphandlingsärende	Kommunchef Bitr. kommunchef Samhällsbyggnadschef	Avdelningschef vid KLK och SBF
C4	Beslut i samband med samordnad upphandling via andra regionala organ ² (Pbb) Beräknat värde; a) 0-25 pbb b) > 25 pbb	a) Kommunchef Bitr. kommunchef Samhällsbyggnadschef Upphandlare b) Arbetsutskottet	a) Avdelningschefer vid KLK och SBF
C6	Beslut om tilldelningsbeslut i kommunstyrelsens egna upphandlingar (Pbb) Beräknat värde i upphandlingen; a) 0-25 b) > 25	a) Kommunchef Bitr. kommunchef Samhällsbyggnadschef Upphandlare b) Arbetsutskottet	a) Avdelningschef vid KLK och SBF
C7	Teckna avtal i kommunens egna upphandlingar	Kommunchef Bitr. kommunchef Samhällsbyggnads-chef	Avdelningschef vid KLK och SBF

3.1.1 Bedömning

Vi bedömer att det finns en tydlig organisation för investeringsprocessen och att det finns ändamålsenliga styrdokument och dokumenterade riktlinjer och rutiner.

Flera av riktlinjerna behöver dock uppdateras då en ny lag för kommunal bokföring och redovisning tillämpas från 2019 (förkortas LKBR), och att Rådet för kommunal redovisning (RKR) har omarbetat och omnumrerat sina rekommendationer från 2019 samt att SKL har bytt namn till SKR år 2019. Vi rekommenderar att kommunstyrelsen uppdaterar riktlinjerna.

3.2 Investeringsprocessen

Enligt uppgift inleds investeringsprocessen med att samhällsbyggnadschefen distribuerar listor över "Beslutade investeringar 2020–2022" och "Gamla bruttolistan för investeringar" till förvaltningarna. Förvaltningarna arbetar igenom vad de vill justera, vad som kan tas bort, behöver läggas till samt anger prioriteringar osv.

I rutinen för äskande av investeringar beskrivs att prioriteringar av investeringsmedel ska ligga tidigt i budgetarbetet. Investeringarna påverkar även hur driftbudgeten ska fördelas. Därför behöver beslut med investeringsprioritering göras innan driftkostnadsramarna fastställs.

I Vännäs kommun har fastighetsavdelningen och infrastrukturavdelningen den större delen av investeringarna i kommunen. Förvaltningarna tar fram ett arbetsmaterial med projekt- och driftsbudget som diskuteras i ledningsgruppen med samtliga förvaltningschefer. Förslaget går vidare till budgetberedningen och sedan vidare upp för slutgiltigt beslut i kommunfullmäktige.

Önskemål om större investeringar ska vara förankrade i respektive nämnd innan någon utredning påbörjas. Om en nämnd har behov av nya lokaler ska alltid lokalgruppen konsulteras för att undersöka om någon av kommunens befintliga lokaler kan användas. I lokalgruppen ingår förvaltningschefer, VD för Vännäsfastigheter AB och fastighetschef.

Vännäs kommun har två buffertnivåer eller "pottar" med medel för investeringar som disponeras av kommunstyrelsen (ca 4 mkr) och kommunchefen (ca 1 mkr). Åskanden ur dessa pottar kan ske löpande under året och i samband med budgetberedning. Kommunstyrelsen kan även besluta om beloppsförändringar av projekt som är beslutade av kommunfullmäktige inom ramen för investeringar som disponeras av kommunstyrelsen. De medel som disponeras av kommunchefen behandlas inte politiskt, utan endast i ledningsgruppen och beslut meddelas till budgetberedningen. Enligt uppgift saknas det en tydlig rutin för hantering av investeringsmedel som kommunstyrelsen och kommunchefen förfogar över. Medlen är ämnade till att användas för oförutsedda investeringar som är angelägna att genomföra och som behöver ytterligare finansiering.

2020-12-11

När en nämnd fattat beslut om att gå vidare med ett investeringsäskande som medför behov av utredning, ska medel för detta äskas från någon av de medel som finns hos kommunchef eller kommunstyrelsen. När en utredning har gjorts och en bedömning av både investerings- och driftkostnader kan göras behandlas större äskanden på följande sätt.

Ett äskande i Vännäs kommun ska enligt rutiner och mallar innehålla:

- Bedömda investeringsutgifter och fördelning över åren.
- Bedömning av eventuella reavinster eller förluster, om investeringen är kopplad till en försäljning av en tillgång.
- Äskande av nya lokaler ska innehålla en bedömning av eventuellt ökade eller minskade kostnader utöver själva investeringskostnaden.
- Berörd förvaltning tar fram en beskrivning av bakgrund, syfte, förväntade effekter och bidrag till måluppfyllelse. Gäller både investeringsäskanden och äskanden om nya lokaler.

Alla investeringsäskanden som lämnas in ska vara förankrade i ansvarig nämnd och lämnas till ekonomiavdelningen enligt tidplan. Samråd ska ske om en investering påverkar någon annan förvaltning.

Kommunstyrelseförvaltningen gör en sammanställning av investeringsäskanden inför fortsatt beslutsprocess. Sammanställningarna av investeringsäskanden och äskanden av nya lokaler behandlas i ledningsgruppen som tar fram förslag på prioriteringsordning. Investeringsbudgeten behandlas sedan politiskt i ordinarie budgetprocess och fastställs av kommunfullmäktige i budget och plan för kommande år.

Enligt rutinen ska verksamheten i sitt äskande beskriva riskanalysen för investeringsprojekt. Vid intervjuer har det framkommit att förvaltningar inte alltid gör riskanalyser för alla objekt utan att det endast genomförs på större projekt. Däremot görs riskbedömningar löpande under hela projekteringsfasen.

Enligt uppgift ska det av beslutsunderlaget för en investering framgå mål och syfte med investeringen, investeringskalkyl, driftskonsekvenser, tidplan samt eventuellt behov av översyn av detaljplan. Vid projekt med en beräknad totalkostnad överstigande 10 mkr ska en förstudie göras. När det gäller lokalfrågor bildas en projektgrupp med fastighetschef som projektledare samt deltagare från brukande förvaltning. Lokalprogram tas fram utifrån ett faktiskt lokalbehov, idéskisser ritas upp, de ekonomiska förutsättningarna redovisas i form av investerings-/internhyres-/driftskostnadskalkyl, som baseras på erfarenhetsvärden.

När investeringsbudgeten är fastställd för t ex ett byggprojekt tar projektören fram ett förfrågningsunderlag och sedan genomför förvaltningen en upphandling av entreprenör. Därefter utvärderas inkomna anbud. Det är sedan kommunstyrelsens arbetsutskott (KSAU) som beslutar om tilldelning, förvaltningen skickar ut tilldelningsbeslut och fastighetschefen skriver avtal med entreprenören.

3.2.1 Bedömning

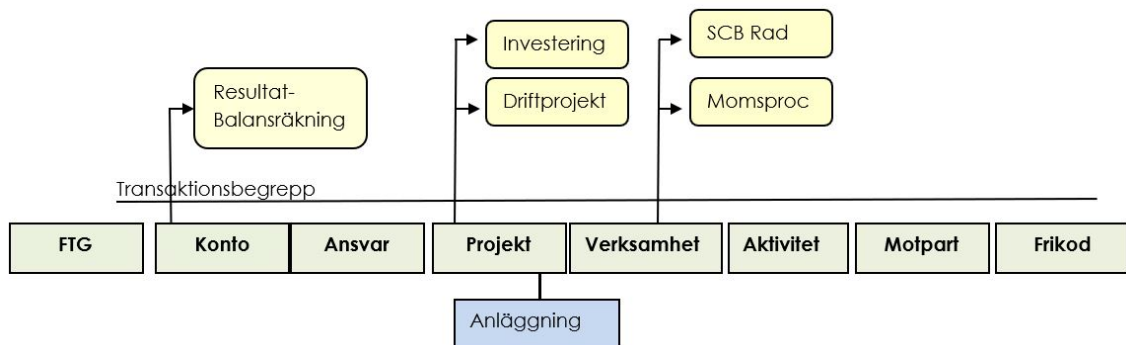
Vi bedömer att processen för underlag till äskande av medel till investeringar innehåller väsentliga delar. Någon formell kontroll av underlagen sker dock inte.. Förvaltningen uppger att riskanalyser endast genomförs på stora projekt men att det inte finns någon skriftlig dokumentation. Vi rekommenderar att det säkerställs att samtliga riskanalyser dokumenteras.

Vi bedömer att det finns risker med möjligheten till att löpande kunna äska om investeringar från kommunstyrelsens och kommunchefens medel. Det kan leda till svårigheter att prioritera mellan olika projekt om äskanden och beviljanden av medel sker löpande. Dessutom kan medlen ta slut innan året är slut dvs. att det är större chans att få medel om äskandet kommer tidigt på året jämfört med om det kommer sent. Vi rekommenderar en tydligare styrning av medlen från kommunstyrelsen och kommunchef.

3.3 Redovisning och uppföljning

3.3.1 Redovisning av investeringsprojekt

Som systemstöd för investeringsprojekt används Agresso. Enligt uppgift pågår en revidering av Vännäs kommuns riktlinjer för redovisning och attestreglemente i enlighet med rekommendationer från tidigare granskning. Kommunen har sedan 2020-10-16 en ny redovisningsmodell s.k. "kommunmodellen". Enligt redovisningsmodellen består kodsträngen av dimensionerna företag, konto, ansvar, projekt, verksamhet, aktivitet, motpart och frikod (se nedersta rutorna i bredd).



I den nya modellen ska anges i dimensionen projekt, drifts- eller investeringsprojekt. Dessa har tidigare angetts under kod Objekt. Projekten kan utgöras av investeringsprojekt, driftsprojekt eller övriga projekt. Dimensionen består av 7 positioner och beroende på typ av projekt så inleds dimensionens positioner av antingen IV (investering), DR (drift) eller ÖV (övriga).

Investeringsprojekt

Efter att investeringsbudgeten är beslutad skickar den projektansvarige en blankett till controller som lägger in investeringsprojektet i Agresso. Investeringsprojektet erhåller

ett eget projektnummer (t ex IV20030). Varje månad görs projektimporter i Agresso och controller stämmer av eventuellt nya projekt. Vid bokföring där kodsträngen innehåller ett IV-nr skapas en automatbokning på konto 1170 (Pågående ny-, till- och ombyggnad) och på konto 4990 (Årets investeringar). Bokningen läses också in i anläggningsregistret till anläggningsgrupp 1170, så att anläggningsregistret blir uppdaterat och överensstämmer med huvudboken.

En lista över projekt skickas varje tertiäl och även löpande, till berörda chefer som ska svara på om investeringen har tagits i bruk. Om projektet är färdigställt bokas investeringen om från pågående till färdigställd, dvs investeringen aktiveras och kan börja skrivas av (komponentavskrivning tillämpas). Samtidigt slutarkiveras projektet och projektnumret spärras så det inte kan användas längre.

3.3.2 Uppföljning och återrapportering

Enligt "Rutiner vid investeringshandläggning av bygg- och anläggningsprojekt inom Vännäs kommun" hålls under byggtiden regelbundna byggmöten med närvaro från projektledare, brukare och entreprenörer. Syftet med mötena är kontinuerliga avstämningar mot eventuella förändringar i utförande, ekonomi, tidplan etc. Enligt rutinerna ska avvikelser i byggprocessen som bedöms innebära att avsatta medel överskrids med 500 tkr- på investeringar upp till 10 mkr och med 1 mkr- på investeringar överstigande 10 mkr omgående skriftligen meddelas kommunstyrelsens arbetsutskott.

Slutredovisning av projekt görs tre månader efter slutbesiktning. Det förekommer dock enligt förvaltningen att projekt drar ut på tiden och att det finns brister som behöver åtgärdas efter slutbesiktningen. I de fallen görs en andra slutredovisning när samtliga brister är åtgärdade och det inte finns några anmärkningar i besiktningsprotokollet.

Förvaltningen uppger att en sammanställning av projekt redovisas i årsbokslutet och att delar av investeringsbudgeten kan flyttas över till kommande år om det finns utrymme kvar i budgeten. Det händer att projekt inte startas i tid och därmed sträcker sig över en längre period än planerat. Enligt uppgift förekommer det inom Vännäs kommun att investeringsprojekt kostar både mer och mindre än vad som anges i investeringsbudgeten. Förvaltningen uppger att det finns en tendens att investeringsprojekt budgeteras lägre än vad som är skäligt.

3.3.2.1 Bedömning

Vi bedömer att det finns ett tillräckligt systemstöd och en ändamålsenlig redovisning av investeringsprojekt. Vi finner det särskilt positivt att kommunen till fullo har implementerat den nya redovisningsmodellen med komponentavskrivning.

Vi bedömer att kommunen har ändamålsenliga dokumenterade rutiner för uppföljning och avvikelshantering av bygg- och anläggningsprojekt.

Vi rekommenderar att modellen för framtagandet av investeringsbudget ses över, för att investeringsbudgeten ska överensstämma bättre med det slutgiltiga utfallet.

3.4 Utvalda investeringsprojekt

3.4.1 Särskilt boende

Vid större investeringar, som ett nytt vård- och omsorgsboende, förskola eller liknande, uppger förvaltningen att planerings- och utredningsprocessen ofta är mycket lång. Som nämnts tidigare (avsnitt 3.2.1) ska ett äskande av nya lokaler innehålla en bedömning av eventuellt ökade eller minskade kostnader utöver själva investeringen. Det ska även fattas ett inriktningsbeslut om hur de eventuellt ökade kostnaderna ska finansieras innan en utredning startas.

Vännäs kommunfullmäktige beslutade 2016-12-05 KF § 109 att bygga ett nytt särskilt boende i Vännäs kommun. Boendet skulle innehålla 40 platser. Beslutet föregicks av en framställan från vård- och omsorgsförvaltningen om behov av fler boendeplatser inom särskilt boende.

Den 6 mars 2018 tecknade Vännäs kommun och Vännäs Fastigheter "avtal om projektering och inför hyresavtal gällande det särskilda boendet". Arbetet med projektering av det särskilda boendet utfördes av Vännäs Fastigheter. I samband med fastställandet av handlingsplanen för en ekonomi i balans gjordes en analys av äldreomsorgen och i avvaktan på resultatet pausades upphandlingen av entreprenaden.

I maj 2019 presenterades genomlysningen av äldreomsorgen. Efter det har vård- och omsorgsnämnden återigen sett över det framtida behovet av särskilda boendeplatser. Nämnden beslutade vid sitt sammanträde den 18 juni 2019 att det aktuella/framtida behovet är 84 platser och inte 114 som tidigare angetts. Därför föreligger inte längre något behov av att bygga ett nytt särskilt boende.

Kommunfullmäktige beslutade 2019-10-21 KF § 73 att upphäva beslutet om att bygga nytt särskilt boende. Kostnaden för projekteringen, innan projektet avbröts, uppgick till ca 16 mkr. Enligt förvaltningen finns det efter kommunfullmäktiges beslut om att upphäva beslutet ingen budget för kostnaden. Vännäs Fastigheter vill heller inte ta kostnaden som nu ligger bokförd som pågående anläggning i kommunens bokföring. Inom kommunen pågår diskussioner om hur kostnaden ska hanteras. Ett problem som måste lösas innan årsbokslutet 2020. I delårsbokslutet är den bokförd som en materiell anläggningstillgång.

3.4.1.1 Bedömning

Vi bedömer att investeringsprojektet för ett nytt vård- och omsorgsboende visar på att nämndernas analys inför äskande av investeringsmedel är av yttersta vikt. Att projektet avbröts har medfört kostnader för Vännäs kommun och det finns ingen budget för den avbrutna projekteringen. Att projektet om särskilt boende fick avbrytas kan vara ett tecken på att det saknas tillräckliga beslutsunderlag för vissa investeringsprojekt. Vi rekommenderar kommunstyrelsen att säkerställa en god kvalitet på beslutsunderlag inför ett äskande för en investering.

Vår bedömning är att nedlagda kostnader i projektet inte har något värde för kommunen och att dessa därför ska kostnadsföras, Vi anser att det i dagsläget inte kan

anses föreligga någon servicepotential i posten och vi ifrågasätter om det kan anses sannolikt att de ekonomiska fördelarna kommer kommunen till del då det saknas beslut om att äldreboendet ska byggas. Därmed bedöms stor osäkerhet föreligga både avseende tillgångens aktiverbarhet, rubricering som materiell anläggningstillgång och värde.

3.4.2 VA-utbyggnad i Brån

Enligt dokumentation från Vännäs kommun inrättades ett kommunalt ledningsnät i Brån. På grund av högt grundvatten och lerig jordart uppstod problem med infiltration, vilket ledde till att upphöjd infiltration var det enda alternativet. Det befintliga vattendirektivet samt att det finns ett naturreservat i området var också faktorer att ta hänsyn till. För att lösa avloppsfrågan i Brån behövde frågan belysas i ett större perspektiv. Kommunfullmäktige beslutade 2015-11-23 § 93 om fastställande av verksamhetsområde för vatten och avlopp i Brån. Förvaltningen uppger att informationsmöten har anordnats innan beslutet fattades i kommunfullmäktige samt under hela projekteringstiden.

Inför beslutet i kommunfullmäktige angavs att fastighetsägarna i Brån skulle betala följande, enligt rådande VA-taxa:

Anslutning endast avlopp		Summa
Grundvgift	60 000 kr x 70%	42 000 kr
Tomtyta	1500 m ² x 8 kr x 70%	8 400 kr
Lägenhetsavgift	7500 x 70%	5 250 kr
Moms 25%		13 913 kr
Summa anslutningskostnad		69 563 kr

Trafikverkets beslut om tillstånd för att lägga ledningar under vägen dröjde, vilket försenade hela projektet i ca sex månader. Enligt uppgift har fördröjningen dock inte påverkat kostnaden nämnvärt. Trafikverket fattade beslut om tillstånd i mars 2016 och därefter genomfördes en upphandling. Arbetet med VA-utbyggnaden startades därför sommaren 2017 och pågick under 2018. I samband med projekteringsarbetet beslutades enligt uppgift att det skulle lägga ner en vattenledning också, detta gör att projektet blir dyrare än vad som var tänkt från början. Förvaltningen uppger att kostnaden för att lägga ner en vattenledning i samband med utbyggnaden av avloppet är minimalt mot att göra det i ett senare tillfälle. Slutbesiktning är genomförd och det som återstår i projektet är den ersättning som markägarna ska få för markinrånget, men denna process har försvårats pga. Covid-19. Det enda som återstår som enligt förvaltningen är att Lantmäteriet ska hålla ett slutsammanträde.

Det finns olika typer av avgifter vid anslutning till det kommunala ledningsnätet. Anläggningsavgiften är en engångsavgift som fastighetsägaren betalar när de ska koppla in sin fastighet på det kommunala ledningsnätet. Enligt Svenskt Vattens

2020-12-11

publikation P96 finns ett basförslag för anläggningstaxa som bygger på fyra avgiftsparametrar: servisavgift, förbindelsepunktavgift, lägenhetsavgift och tomtteavgift. Svenskt Vatten föreslår två alternativ för utformning av anläggningsavgifter. Basförslaget innefattar servisavgiften tillsammans med förbindelsepunktsavgiften och är det förslag som Vännäs kommun har anammat med tomtteavgiften som tillägg. Servisavgiften är kostnaden för framdragningen av de ledningar som förbinder kommunens ledningsnät med fastighetens ledningar. Förbindelsepunktsavgiften är kostnaden för att upprätta den punkt där kommunens ansvar slutar och fastighetsägarens ansvar börjar.

Förvaltningen uppger att VA-taxan justeras årligen och att det under 2016 genomfördes en större höjning av taxan. Orsaken till höjningen av taxan under 2016 berodde enligt uppgift dels på att taxan inte hade reviderats på länge och att en översyn gjordes i samband med att ett nytt bostadsområde byggdes, kvarteret Kvarnen i Vännäsby.

Vännäs kommuns taxa för allmänna vatten- och avloppsanläggning (VA-taxa) fr o m 2020-01-01 anger enligt § 4 att avgiftsskyldighet inträder när huvudmannen/kommunen har upprättat förbindelsepunkt för ändamålet och informerat fastighetsägaren om förbindelsepunktens läge. Anläggningsavgiften ska beräknas enligt taxa som gäller vid den tidpunkt när avgiftsskyldighet inträder. Som anges ovan ska anslutningsavgift betalas när förbindelsepunkten är upprättad och att huvudmannen har informerat om den. Enligt uppgift skedde detta under 2018.

Det har pågått en diskussion mellan fastighetsägarna och kommunen om huruvida tomtyta ska utgöra underlag för avgift för VA eller enbart för bortledning av dagvatten. Tomtytan är en del i taxekonstruktionen och har inget med dagvatten att göra. Detta tillägg till höjningen av VA-taxan har föranlett många diskussioner samt hur förvaltningen har tolkat VA-taxan från 2018.

Den 30 mars 2020 får fastighetsägarna information om att ett möte har hållits mellan kommunen och fastighetsägare avseende LTA-station (Lätt Trycksatt Avlopp). Fastighetsägarna erhåller ett intyg om att LTA-stationen är korrekt inkopplad samt info om ansvarsfördelningen mellan kommunen och fastighetsägarna. I april 2020 skickas fakturor ut till hushållen med 2018 års taxa. I juni 2020 går det ut ett brev från kommunen till hushållen att erhållna fakturor är för höga, detta efter överenskommelse med företrädare från Bråns fastighetsägare gällande tolkningen av taxan.

Förvaltningen gjorde en tolkning av VA-taxan, nedan visas ett exempel på avgift till fastighetsägare för anslutning av endast avlopp:

Grundavgift	61 618 kr x 70 %	43 132,6 kr
Tilläggsavgift våningsyta (BTA)	1 st a 7 702 kr x 70%	5 391,4 kr
Tomtyta	1500 m ² x 8 kr x 70%	8 400 kr
Moms 25%		14 231 kr
Summa anslutningskostnad		71 155 kr

Enligt uppgift beror skillnaden för Brån jämfört med andra mer tätbebyggda områden, på att alla tre komponenter (vattenförsörjning, spillvattenavlopp och dagvatten) inte används. Därav har procenten på avgifterna för våningsyta (BTA) och tomtyta sänkts från 70% till 50%. Enligt tabellen nedan från VA-taxan för 2018.

Avgifter i övrigt:

		<i>V</i>	<i>S</i>	<i>Df</i>	<i>Dg</i>
Avgift per uppsättning FP	5.1 a)	30%	50%	20%	-
Tomtyteavgift	5.1 b)	30%	50%	-	20%
Lägenhetsavgift	5.1 c)	30%	50%	-	20%
Grundavgift Df utan FP	5.1 d)	-	-	100%	-
Avgift per uppsättning FP	6.1 a)	30%	50%	20%	-
Tomtyteavgift	6.1 b)	30%	50%	-	20%
Grundavgift Df utan FP	6.1 d)	-	-	100%	-

För avgiftsändamålet Df tas endast en av avgifterna ut enligt 5.1 a) respektive 6.1 a)

3.4.2.1 *Bedömning*

VA-utbyggnaden i Brån visar på vikten av tydlig information till berörda parter i ett projekt. Både när det gäller tidplan, taxa och avgifter samt orsaker till förändringar i ett projekt. Vi bedömer även att den försenade tidplanen har bidragit till att avgifterna blev högre, då VA-taxan förändras årligen och att en större höjning av taxan genomfördes 2016. Vi rekommenderar att det säkerställs att berörda parter får information om att det kan ske förändringar under ett projekt och att en fortlöpande information ges.

4 **Slutsats och rekommendationer**

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att det finns fastställda riktlinjer och rutiner för styrning och kontroll av större investeringsprojekt. Det finns dock en viss variation i underlagen för större investeringar. Det har förekommit att investeringsbeslut har avbrutits på grund av förändrade behov.

Beslutsunderlagen innehåller kostnadskalkyler både avseende investeringen och kommande driftskostnader, vilket möjliggör att styrelse/nämnd kan fatta välgrundade beslut. Vi har dock i granskningen sett exempel på projekt där förutsättningarna har ändrats och problem har uppstått med hur kostnaderna ska redovisas. Av beslutsunderlaget för en investering ska framgå mål och syfte med investeringen, investeringskalkyl, driftskonsekvenser, tidplan samt eventuellt behov av översyn av detaljplan.

Det finns en tydlig organisation och ansvarsfördelning avseende initiering, planering, beslut och genomförande av investeringsprojekt. Det tillsätts projektorganisationer med styrgrupp och projektgrupp etc. beroende på projektets art och omfattning.

Verksamheten ska i sitt äskande beskriva riskanalysen för investeringsprojekt. Men riskanalyser upprättas inte för alla objekt, utan genomförs endast på större projekt. Däremot görs riskbedömningar under hela projekteringsfasen. Riskanalys för verksamheten och arbetsmiljöplan upprättas också innan byggstart. Dessa finns dock inte dokumenterade.

Enligt befintliga rutiner ska redovisningen omfatta en uppföljning av den investerings- och driftskostnadsprognos som upprättades i samband med beslutet att genomföra projektet. Projektrapporter upprättas för att boka om pågående projekt till anläggningstillgångar när projekten är färdigställda. Kostnadsföring av utgifter för egen personal i projekten redovisas genom nedlagd tid i projektet.

En sammanställning av projekt redovisas i årsbokslutet. Delar av investeringsbudgeten kan flyttas över till kommande år om det finns utrymme i budgeten. Det händer att projekt inte startas i tid och därför sträcker sig över en längre period än planerat. Enligt uppgift förekommer det inom Vännäs kommun att investeringsprojekt kostar både mer och mindre än vad som anges i investeringsbudgeten.

Det finns ett tillräckligt systemstöd och en ändamålsenlig redovisning av investeringsprojekt. För att investeringsbudgeten ska överensstämma bättre med det slutgiltiga utfallet bedömer vi att modellen för framtagandet av investeringsbudget behöver ses över.

4.1 Rekommendationer

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- uppdaterar riktlinjerna för investeringsprocessen. (3.1.1)
- säkerställa att samtliga riskanalyser dokumenteras (3.2.1)
- tydliggöra styrningen av medlen från kommunstyrelsen och kommunchef. (3.2.1)
- modellen för framtagandet av investeringsbudget ses över, för att investeringsbudgeten ska överensstämma bättre med det slutgiltiga utfallet. (3.3.2.1)
- säkerställa en god kvalitet på beslutsunderlag inför ett äskande för en investering. (3.4.1.1)
- säkerställa att berörda parter får information om att det kan ske förändringar under ett projekt och att en fortlöpande information ges. (3.4.2.1)



Vännäs kommun
Granskning av investeringsprocessen

2020-12-11

Datum som ovan

KPMG AB

Lena Medin
Certifierad kommunal revisor

Frida Hald
Kommunal revisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.