

För beslut i:  
Kommunstyrelsen, Kungälv kommun

För kännedom till:  
Kommunfullmäktige

### **Granskningsrapport "Utökad grundläggande granskning av två investeringsprojekt"**

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Kungälv kommun genomfört en utökad grundläggande granskning av två investeringsprojekt. Syftet med granskningen har varit att kartlägga hur processen för de två investeringsprojekten sett ut.

I bifogad rapport har det lämnats en beskrivning av gjorda iakttagelser. Revisorerna översänder här rapporten till kommunstyrelsen samt kommunfullmäktige för kännedom och behandling i enlighet med fastslagen rutin för avrapportering av revisionens granskningar. Revisionens sammanfattande bedömning är att det finns behov av strukturer i kommunens arbetssätt för att undvika de misstag som uppstått i de två granskade investeringsprojekten. Vidare bedöms det finnas behov av en ökad medvetenhet vad gäller beslut om tilldelning, avtalstecknande samt kommunikation i samband med avtalstecknande. Revisionen är medveten om att intern kontroll i samband med avtalstecknande redan har identifierats som ett utvecklingsområde inom kommunen och lämnar därmed ingen rekommendation i detta avseende.

Utifrån genomförd granskning lämnas följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- ▶ *Säkerställa kommunikation mellan berörda parter i ett projekt i samband med avtalstecknande.*
- ▶ *Utarbeta en struktur för kvalitetssäkring av byggnadshandlingar som tagits fram av en extern part, som tar hänsyn till både tidsåtgång samt initiala kostnader och slutliga kostnader.*
- ▶ *Säkerställa att kalkyleringar i investeringsprojekt genomförs och dokumenteras. Detta för att öka säkerheten och spårbarheten i de bedömningar som görs utifrån investeringsbudgeten.*

Kommunrevisionen önskar, senast den 27 juni 2020, få ett skriftligt svar på vilka åtgärder som kommunstyrelsen planerar att vidta med anledning av bifogad rapport och de områden som uppmärksammats ovan.

Kungälv den 27 mars 2020  
För Kommunrevisionen



Björn Brogren  
Vice ordförande

**KOMMUNREVISIONEN**

**KUNGÄLV  
KOMMUN**



ADRESS Stadshuset • 442 81 Kungälv  
TELEFON 0303-23 80 00 vx  
FAX 0303-182 59  
E-POST [kommun@kungalv.se](mailto:kommun@kungalv.se)  
HEMSIDA [www.kungalv.se](http://www.kungalv.se)

# Utökad grundläggande granskning av två investeringsprojekt

KUNGÄLVS KOMMUN



Building a better  
working world

## Innehållsförteckning

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>2</b>
<b>1. Inledning</b> .....	<b>3</b>
1.1. Bakgrund .....	3
1.2. Syfte och revisionsfrågor .....	3
1.3. Revisionskriterier .....	3
1.4. Metod .....	3
1.5. Avgränsningar och ansvarig nämnd.....	3
<b>2. Investeringsprocessen</b> .....	<b>4</b>
2.1. Rutiner, riktlinjer och styrning samt efterlevnad av dessa.....	4
2.2. Kvalitetssäkring av bygghandlingar.....	9
2.3. Kalkylmässiga underlag för att säkerställa rättvisande investeringsbudget .....	10
2.4. Kommunstyrelsens uppföljning, kontroll och utvärdering.....	11
2.5. Vår bedömning .....	13
<b>3. Samlad bedömning</b> .....	<b>15</b>
3.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna.....	15
3.2. Slutsatser.....	16
<b>Bilaga 1. Källförteckning</b> .....	<b>18</b>

## Sammanfattning

EY har på uppdrag av kommunrevisionen i Kungälv kommun genomfört en utökad grundläggande granskning av två investeringsprojekt. Syftet med den utökade grundläggande granskningen har varit att kartlägga hur processen för investeringsprojekten *Sparråshallen* och *korsningen Kongahälla* sett ut.

### Granskningens huvudsakliga resultat är att:

- ▶ Beslut om tilldelning utifrån genomförd upphandling och avtalstecknande har inte skett på ett korrekt vis i båda projekten under 2016 och 2018. Åtgärder har dock vidtagits i kommunen efter att dessa avtal tecknades för att stärka den interna kontrollen avseende avtalstecknande. Vidare visar granskningen att det funnits brister i kommunikation mellan berörda parter i samband med avtalstecknande.
- ▶ Det i båda investeringsprojekten har det funnits brister i de projekteringsunderlag som tagits fram av externa konsulter. Den projektering som genomförts av extern konsult avser kompetenser som kommunen saknar.
- ▶ Det finns vissa dokumenterade rutiner kring när kalkyler ska göras och hur de ska se ut. Vi bedömer att kommunen kan utveckla sin struktur för hur kalkyler ska göras och dokumenteras, i syfte att säkerställa att investeringsbudgeten för projekt är rättvisande.

Sammanfattningsvis bedömer vi att det finns behov av strukturer i kommunens arbetssätt för att undvika sådana misstag som uppstått i byggnationerna *Sparrås* och *korsningen Kongahälla*, samt att det finns behov av en ökad medvetenhet vad gäller beslut om tilldelning, avtalstecknande samt kommunikation i samband med avtalstecknande. Vi är medvetna om att intern kontroll i samband med avtalstecknande redan har identifierats som ett utvecklingsområde inom kommunen och lämnar därmed ingen rekommendation i detta avseende.

### Utifrån genomförd granskning lämnas följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- ▶ Säkerställa kommunikation mellan berörda parter i ett projekt i samband med avtalstecknande.
- ▶ Utarbeta en struktur för kvalitetssäkring av byggnadshandlingar som tagits fram av en extern part, som tar hänsyn till både tidsåtgång samt initiala kostnader och slutliga kostnader.
- ▶ Säkerställa att kalkyleringar i investeringsprojekt genomförs och dokumenteras. Detta för att öka säkerheten och spårbarheten i de bedömningar som görs utifrån investeringsbudgeten.

## 1. Inledning

### 1.1. Bakgrund

I kommunrevisionens dialoger med styrelse, nämnder och utskott inom ramen för den grundläggande granskningen har det framkommit indikatorer på risker i kommunens investeringsprojekt. Under 2019 har två av kommunens investeringsprojekt uppmärksammats i media:

- 1) *Väggorsningen* vid stadsdelen Kongahälla som blev dubbelt så dyr som anbudet vid upphandlingen. Kommunens slutliga kostnad har även varit föremål för rättslig prövning.
- 2) *Sparråshallen* i Ytterby fick stänga i början av 2019 på grund av vattensador cirka 1,5 år efter att idrottshallen byggdes. Idrottshallen har ännu inte kunnat öppnas.

### 1.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med den utökade grundläggande granskningen har varit att kartlägga hur processen för investeringsprojekten sett ut.

Revisionsfrågorna som granskningen utgått ifrån har varit följande:

- ▶ Hur har investeringsprocessen sett ut avseende Rondellen och Sparråshallen?
  - Vilka rutiner har projekten utgått ifrån?
  - Har projekten följt kommunens rutiner?
  - Hur har kvalitetssäkring säkerställts av inkomna anbud samt ritningar och andra tillhörande bygghandlingar?
  - Vilka bedömningar (kalkylmässiga underlag) har gjorts för att säkerställa att investeringsbudgeten är rättvisande?
  - Vilken uppföljning, kontroll och utvärdering har kommunstyrelsen gjort av investeringsprojekten?

### 1.3. Revisionskriterier

- ▶ Kommunallag (2017:725) 6 kap 4 § om beredning av beslut till fullmäktige samt 6 § om styrning och kontroll.
- ▶ Kommunstyrelsens reglemente och delegationsordning.
- ▶ Andra kommunspecifika styrdokument, såsom kommuninterna rutiner och processer.

### 1.4. Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier där dokument avseende kommunens rutiner för investeringar granskats. Vidare har specifika dokument kopplat till respektive investering granskats. Därtill har en telefonintervju genomförts med chef för sektor samhälle och utveckling, verksamhetschef lokaler och anläggningar samt projektledare och byggledare för byggnationen av Kongahälla.

### 1.5. Avgränsningar och ansvarig nämnd

Granskningen avgränsas till ovan ställda revisionsfrågor och avser kommunstyrelsen.

## 2. Investeringsprocessen

### 2.1. Rutiner, riktlinjer och styrning samt efterlevnad av dessa

#### 2.1.1. Övergripande i kommunen

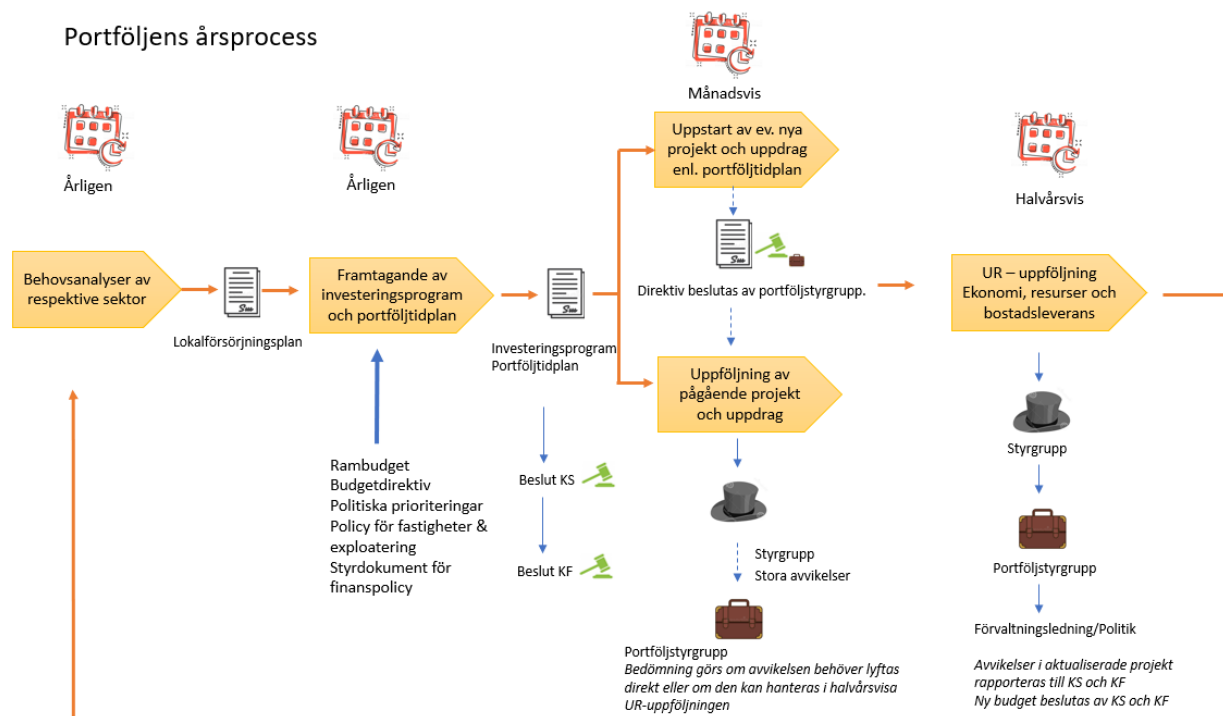
I kommunens investeringsplanering framgår prognostiserade investeringar för tre år. Kommunfullmäktige fattar årligen i samband med budgeten beslut om ram för de tre kommande årens investeringsplan. Investeringsbeslut på mellan 5 och 20 miljoner kronor ska beslutas i kommunstyrelsen. Beslut under 5 miljoner kronor hanteras inom ramen för delegationsordningen. Beslut över 20 miljoner kronor ska fattas av kommunfullmäktige.

Nedan kommer följande styrdokument att beskrivas närmare:

- ▶ *Handbok internhyra – samarbetsformer, principer och spelregler för interna lokalupplåtelser*
- ▶ *Investeringsprocessen – Framtagande av investeringsprogram och uppföljning av projekt*
- ▶ *Handbok i administrativa rutiner – Starta, genomföra och avsluta projekt i Kungälv kommun*
- ▶ *Processbeskrivning kärnverksamhet*

Fram till och med 2016 var det gällande styrdokumentet i kommunen kopplat till investeringar avseende verksamhetslokaler en *Handbok internhyra – samarbetsformer, principer och spelregler för interna lokalupplåtelser*. Handboken innefattar rutiner avseende hantering av hyresgästrelaterade och ägarrelaterade investeringar. I handboken finns inga bestämda intervaller för uppföljning av investeringsprojekt.

Sedan 2017 arbetar kommunen med en process kallad *intelligent samordning i portföljarbetssätt*. För investeringsprojekt finns dokumentet *Investeringsprocessen – Framtagande av investeringsprogram och uppföljning av projekt*. Dokumentet är inte politiskt beslutat.



Figur 1: Flödesschema årsprocess investeringsportföljen. Källa: Investeringsprocessen i portföljtillväxt, Kungälv kommun

### Investeringsprocessen innehåller ett flödesschema med följande hållpunkter:

- ▶ **Månadsvis** sker uppföljning av pågående projekt och uppdrag till styrgrupp. Stora avvikelser rapporteras till portföljstyrgrupp. En bedömning görs då av om avvikelserna behöver lyftas direkt eller om de kan hanteras i den halvårsvisa uppföljningsrapporteringen.
- ▶ **Varje halvår** sker uppföljningsrapportering. Inom ramen för denna sker uppföljning av ekonomi, resurser och bostadsleverans. Inom ramen för uppföljningen rapporteras till styrgrupp och portföljstyrgrupp. Avvikelse rapporteras till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.
- ▶ **Årligen** ska behovsanalyser göras av respektive sektor. Dessa behov aktualiseras i lokalförsörjningsplanen.
- ▶ **Årligen** tas investeringsprogram och portföljtidsplan fram. Dessa beslutas sedan av kommunstyrelsen samt kommunfullmäktige.

I kommunen finns tre portföljer<sup>1</sup> med olika fokus. Varje portfölj ska arbeta enligt en beslutad portföljplan. Portföljstyrgrupp Tillväxts ordinarie medlemmar är chef för sektor samhälle och utveckling, portföljledare, investeringsansvarig, investeringssamordnare, ekonomichef, enhetschef mark och exploatering, verksamhetschef lokaler och anläggningar, verksamhetschef teknik, enhetschef projektenheten samt verksamhetschef planering och

<sup>1</sup> Portföljerna avser: tillväxtarbete i Portfölj Tillväxt, implementering av social översiktsplan i Portfölj Social hållbarhet samt övergripande verksamhetsutveckling i Portfölj verksamhetsutveckling.

myndighet. Styrgruppen uppges fungera som en kvalitetssäkrande funktion. Portföljstyrgruppens uppdrag är att säkerställa förankring hos samtliga funktioner i kommunen som är involverade i ett projekt. Under portföljstyrgruppen finns fyra projektstyrgrupper<sup>2</sup>. I portföljplanen anges vilka projekt och uppdrag som planeras inom perioden för att leverera enligt årsplan och investeringsprogram.

I kommunen finns sedan 2017 en handbok i administrativa rutiner – *Starta, genomföra och avsluta projekt i Kungälv kommun*. I rutinen framgår att ett projektdirektiv ska tas fram innan ett projekt startar. Detta direktiv ska innehålla en grov kalkyl över hela projektet samt en uppskattning av framtida driftkostnader. Kalkylen ska beakta samtliga kostnader som kan uppstå, även kostnader som utredningskostnader, juridisk konsultation och marknadsföring.

Av dokumentet *Processbeskrivning kärnverksamhet framgår* vilket arbete som ska göras i respektive steg i projektet framgår av en beslutad projektmodell. Modellen delas upp i ett antal faser; projektanalysfas, projektplaneringsfas, etableringsfas, genomförandefas och realisering, överlämning och projektavslutningsfas. I modellen framgår att en grov kalkyl med tillhörande nyckeltal ska göras i planeringsfasen.

Sedan sommaren 2018 ska projekt som avser verksamhetslokaler, såsom skolor och idrottshallar enligt uppgift också beredas till en så kallad *teknisk referensgrupp* innan projekt går för beslut till politiken. Den tekniska referensgruppen ska medföra en bredare granskning av underlag samt säkerställa att relevanta funktioner görs delaktiga i granskning. Arbetssättet med referensgrupp uppges enligt de intervjuade finnas även för infrastrukturprojekt, såsom vägbyggnationer. Medlemmar i referensgruppen är inte fast utan tillsätts till respektive projekt. Den tekniska referensgruppen är inte en del av den dokumenterade rutinen för investeringsprocessen. Vi har inom ramen för granskningen inte tagit del av någon formellt beslutad uppdragsbeskrivning för portföljstyrgruppen eller för den tekniska referensgruppen. För den tekniska referensgruppen finns dock skriftlig konversation från verksamhetschef fastighet som beskriver referensgruppens syfte och medlemmar.

Under 2018 vidtogs ett antal åtgärder för att stärka avtalshanteringen i kommunen, mot bakgrund av att brister uppmärksammats i hanteringar av andra avtal. I maj 2018 fattade till exempel kommunstyrelsen beslut om att återkalla ett antal delegeringar, bland annat avseende att teckna vissa avtal samt upphandling och inköp. Kommunstyrelsen fick också information om hur nya rutiner för avtalshantering, till exempel att kommunjurist framgent alltid ska granska avtal.

### 2.1.2. Sparråshallen

Kommunfullmäktige fattade beslut om att bygga ny skola i Sparrås med tillhörande idrottshall i december 2014. Ovan nämnda rutin med teknisk referensgrupp är tillkommen efter start av detta projekt. Upphandlingsunderlag med bilagor för Sparråsprojektet har därmed inte genomgått den rutinmässiga granskning som nu uppges genomföras i kommunen i samband

---

<sup>2</sup> De fyra projektstyrgrupperna är finansiering via i) fast egendom, ii) infrastruktur, iii) verksamhetslokaler samt iv) exploateringar,



med den här typen av projekt. I februari 2019 översvämmades idrottshallen. Golvet i idrottshallen buktade kraftigt uppåt och allvarliga skador konstaterades på golvet. Efter några dagar började vatten att läcka in också i omklädningsrum och korridor. Efter utredning konstaterades att idrottshallen bottenplatta var sprucken. Hallen hade inte kunnat stå emot de kraftiga vattenmängder som förekom.

Upphandlingsunderlag för byggnationen omfattar cirka 25 bilagor. Dessa avser bland annat ett geotekniskt PM som utgör projekteringsunderlag för byggnationen. PM:et är framtagen av ett konsultbolag. Av PM:et framgår att grundvattennivån i området är högt och ibland över markytan.

Av utvärdering av upphandlingen framgår att två entreprenörer lämnat anbud. Efter genomförd utvärdering var den vinnande entreprenörens utvärderingssumma något lägre än den andra anbudslämnande parten.

Utifrån den delegationsordning som var gällande vid tidpunkten för avtalstecknande<sup>3</sup> finns delegation från kommunstyrelsen till ekonomi- och upphandlingschef samt kommunchef för upphandling och inköp upp till 150 prisbasbelopp. Beslut som omfattar större belopp än vad som anges i delegationsordningen ska kommunstyrelsen besluta om. Byggnationen av Sparrås skola och idrottshall uppgick enligt avtalet till 134 688 000 kronor. Detta översteg de 150 prisbasbelopp som kommunstyrelsen delegerat till ekonomi- och upphandlingschef samt kommunchef. Ekonomi- och upphandlingschef undertecknade i januari 2016 tilldelningsbeslutet. Kommunchef undertecknade i mars 2016 beställningsskrivelse. Investeringsbeslut finns från kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. Kommunstyrelsen har dock inte beslutat om tilldelning utifrån genomförd upphandling. Styrelsen har heller inte fattat beslut om att utse kommunchef att teckna avtal med entreprenör.

Som nämnt i stycke 2.1.1 saknades för kommunen en tydlig projektmodell under större delen av Sparråsprojektets process. Intervjuade lyfter att byggnationen i huvudsak är utförd som ett uppdrag med en uppdragsorganisation, snarare än ett projekt. Skillnaden uppges vara att en projektorganisation involverar fler kompetenser i olika skeenden än vad en uppdragsorganisation gör samt högre krav på dokumentation. En lärdom som dragits är att den här typen av större byggnationer ska genomföras i projektform.

Byggnationen av Sparråshallen har följts upp genom protokollförda byggmöten mellan representanter från kommunen och involverade entreprenörer. Projektet har vid behov följts upp av styrgrupp verksamhetslokaler sedan våren 2017. Vi har inom ramen för granskningen tagit del av minnesanteckningar från fyra sådana möten.

---

<sup>3</sup> Delegationsordning gällande från 2015-10-01.

### 2.1.3. Korsningen Kongahälla

Projektet med byggnationen av Kongahällatomten har pågått sedan 2003. Av beslutet framgår att kommunstyrelsen 2007 beslutade att ge samhällsbyggnadsdelegationen<sup>4</sup> i uppdrag att ta beslut om att starta planarbetet med tomten. Byggnationen av korsningen blev avsevärt mycket dyrare än budgeterat. Fördyringen av byggnationen har förklarats av att det funnits behov av att göra fler trafikomläggningar än planerat under byggnationen samt att det gått åt mer asfalt än beräknat.

Rutinen med teknisk referensgrupp är tillkommen efter start av projektet. Upphandlingsunderlag med bilagor har därmed inte genomgått den rutinmässiga granskning som nu görs inom kommunen i samband med den här typen av projekt.

Upphandlingsunderlag är daterat till oktober 2017. Till upphandlingsunderlaget finns ett antal bilagor som avser bland annat geotekniskt PM samt PM för trafikföring. PM för trafikföring är framtaget av ett konsultbolag.

Av utvärdering av upphandlingen framgår att anbud inkom från tre anbudsgivare. För den leverantör som lämnade det lägsta anbudspriset har verksamheten kontrollerat uteslutningspunkter och kvalificeringskrav. CV för platschef har poängsatts av referenter.

Enligt den delegationsordning som var gällande vid tiden för avtalstecknande<sup>5</sup> finns delegation från kommunstyrelsen till kommunchef för upphandling och inköp upp till 150 prisbasbelopp. Beslut som omfattar större belopp än vad som anges i delegationsordningen ska kommunstyrelsen besluta om. Avtalet för korsningen Kongahälla uppgick enligt avtal till 17 745 000 kronor. Detta överstiger de 150 prisbasbelopp som kommunstyrelsen delegerat till kommunchef. Tilldelningsbeslut tecknades i januari 2018 av den tillförordnande kommunchefen. Avtal tecknades av kommunchef i februari 2018. Kontrakt med entreprenör för byggnationen tecknades i februari 2018. Fullmäktige beslutade i april om utökad delegation till kommunstyrelsen för byggnationen av Kongahälla östra. Utifrån vad granskningen visar har kommunstyrelsen inte beslutat om tilldelning av projektet utifrån genomförd upphandling. Kommunstyrelsen har heller inte fattat beslut om att utse kommunchef att teckna avtal med entreprenören. Förvaltningen uppger att det i och med fullmäktiges beslut om utökad delegation till styrelsen, tillsammans med investeringsplanen, fanns mandat att starta upphandling och byggnation. Granskningen visar att kommunstyrelsen inte fattat beslut om delegation till kommunchefen.

Vidare framkommer i intervju att det förekommit brister i upphandlingsprocessen där kommunikationen mellan projektet och upphandlingsenheten brustit vad gäller klartecken för avtalstecknande. Detta medförde att avtalet tecknades före anbudsgenomgång med vinnande entreprenör. I samband med anbudsgenomgången uppkom indikationer på fördyringar i projektet. Detta kommenteras ytterligare i stycke 2.2.2, *Korsningen Kongahälla*.

---

<sup>4</sup> Delegationen finns inte kvar vid tidpunkten för granskningens genomförande. Delegationen var en politisk grupp som hade en bevakande funktion i projekt.

<sup>5</sup> Delegationsordning gällande från 2017-06-28.

Projektet har följts upp genom protokollförda byggmöten mellan representanter från kommunen och entreprenören.

#### *2.1.4. Uppföljningsrapporteringar*

Modellen för investeringsprocessen har varit gällande en begränsad del av den tid som respektive av de granskade projekten varit igång, närmare bestämt från 2017. Enligt denna ska två uppföljningsrapporter per år redovisas till kommunstyrelsen. Uppföljningsrapport tre avseende 2017 samt 2018 har rapporterats till och beslutats av kommunstyrelsen. Uppföljning för tertial två avseende 2017 och 2018 sammanvävdes med det nästkommande investeringsprogrammet. I dessa uppföljningar och revideringar av investeringsprogram sker en översiktlig uppföljning av budgeterat belopp för respektive projekt samt eventuell kostnadsökning.

Vidare har förvaltningen inom ramen för denna granskning tagit fram en sammanställning avseende de prognoser som rapporterats till portföljstyrgrupp avseende byggnationen i Sparrås.

Inom ramen för rutinen avseende investeringsprocessen i portföljtillväxt ska månatlig uppföljning ske till styrgrupp, där större avvikelser ska rapporteras till portföljstyrgrupp. Vi har inom ramen för granskningen tagit del av ett exempel på sådan månatlig uppföljning.

## **2.2. Kvalitetssäkring av bygghandlingar**

I kommunen finns ingen dokumenterad rutin för kvalitetssäkring av anbud eller bygghandlingar.

Kommunen uppges sakna tillräcklig kompetens i projektering. Som regel köps den tjänsten därför in av en extern konsult. Kommunens möjligheter att faktakontrollera de underlag som tas fram i samband med projektering uppges vara begränsade. Detta uppges särskilt avse möjligheten att upptäcka delar som inte omfattas i projekteringsunderlaget. I intervju framkommer att kommunen i vissa situationer överväger att skicka sådana underlag till en annan konsult för kvalitetssäkring. Detta förfarande skulle däremot innebära en initialt ökad kostnad och större tidsåtgång. Extern granskning uppges dock vara en viktig del i investeringsprocesser.

Portföljstyrgruppen har gett förvaltningen i uppdrag att utreda behov av tid och resurser för att genomföra förstudier. Av portföljstyrgruppens anteckning framgår att det finns brister i projekteringsunderlag och att kommunen behöver bli bättre på att granska sådana underlag.

### *2.2.1. Sparråshallen*

I intervju framkommer att huvudteorin i den pågående skadeutredningen är att det fanns brister i de underlag som projekterats inför byggnationen avseende samordning mellan den part som projekterat idrottshallens konstruktion och den part som bedömt vattennivåerna i området. De i februari 2019 ovanligt höga vattennivåer i området resulterade i att bottenplattan i idrottshallen inte höll för vattentrycket. Intervjuade i projektet anser att det saknades tillräckliga

marginaler i de projekterade bygghandlingarna för att kunna hantera de vattenflöden som då förelåg. Intervjuade menar att det därför skulle behövts extern granskning av projekteringsunderlagen och de beräkningar som gjorts i underlagen.

Vidare ifrågasätter de intervjuade att idrottshallen överhuvudtaget byggdes på den här platsen. De intervjuade anser att lärdomar har dragits av placeringen av idrottshallen och huruvida nedsänkta byggnader bör uppföras i områden med hög vattennivå. De menar vidare att det skett en förändring i kommunens arbetssätt för planering av lokaler och byggnationer. Tidigare var lokalbehov något som identifierades allt eftersom andra byggnationer genomfördes. Idag är kommunens lokalbehov en integrerad del av detaljplaneprocessen. Detta gör att kommunen i högre utsträckning arbetar strategiskt med planering av investeringsprocesser kopplat till lokalbehov.

### *2.2.2. Korsningen Kongahälla*

I intervju framkommer att det fanns stora brister i det underlag som projekterats inför byggnationen. I underlaget saknades kostnadsberäkningar för ett antal delar. Delar som saknades, eller var bristfälligt beräknade, avsåg bland annat mängden trafikomläggningar under byggnationstiden, schaktning och skyltning. Intervjuade menar att stora delar av kostnadsökningen i projektet beror på brister i projekteringsunderlaget. De menar därtill att det därför behövts extern granskning av projekteringsunderlag. Intervjuade menar därför att den nu gällande rutinen med teknisk referensgrupp inte hade hjälpt i fallet med korsningen, då de brister som funnits i projektet beror på kompetenser som kommunen inte besitter.

Kommunen uppmärksammades av ovan nämnda brister vid det första mötet med den entreprenör som vunnit upphandlingen. Anbudsgivaren begärde mot bakgrund av de identifierade bristerna i upphandlingsunderlaget ett högre arvode som motsvarade ca 15 – 20 procentig prisökning. Vid detta möte hade kommunchef redan tecknat avtal med entreprenören. Detta beror enligt förvaltningen på brister i kommunikation mellan projektet och upphandlingsenheten avseende klartecken att teckna avtalet. I och med att avtalet redan var tecknat hävdade entreprenören sin rätt till ersättning för delar som varit bristande i upphandlingsunderlaget.

En lärdom som dragits utifrån projektet är att göra en genomgång av anbudet tillsammans med entreprenören för att gå igenom eventuella otydligheter eller oklarheter.

### **2.3. Kalkylmässiga underlag för att säkerställa rättvisande investeringsbudget**

Framtagande av investeringsbudget sker numera utifrån kommunens rutin för investeringsprocessen som beskrivs i stycke 2.1.1. Under framtagande av investeringsprogrammet uppskattas de årsvisa drifteffekterna<sup>6</sup> för varje investering. Drieffekterna bedöms med hjälp av nyckeltal som ses över årligen.

---

<sup>6</sup> Drieffekter inkluderar kapitalkostnader, driftkostnader och verksamhetskostnader.

I *Handbok i administrativa rutiner*, gällande sedan 2017 framgår att kalkyler ska beakta samtliga kostnader som kan uppstå i ett projekt. Förvaltningen uppger att en mer detaljerad rutin kring hur kalkyler ska se ut kommer att arbetas fram.

Inom ramen för projektmodellen gör projektledare en nedbruten kalkyl över projektet. Den här kalkylen utgör grunden för det *aktualiseringsbeslutet* som fattas. Aktualiseringsbeslut fattas av kommunstyrelse och kommunfullmäktige och innebär att total budget godkänns samt att klartecken ges för påbörjande av upphandling.

När en projektledare identifierar en fördyring eller annan störning i ett projekt ska detta rapporteras till projektets styrgrupp. Eventuella justeringar kan då göras i investeringsbudgeten. Enligt intervjuade försöker man att begränsa antalet tillfällen som sådana förändringar i budget genomförs.

Vidare tillämpar förvaltningen en så kallad värdetabell avseende verksamhetslokaler som är ett verktyg för att hålla de nyckeltal som utgör beräkningsgrund för investeringar aktuella.

### 2.3.1. Sparråshallen

Vi har inom ramen för granskningen inte tagit del av något specificerat kalkyleringsunderlag för byggnationen av skola och idrottshall i Sparrås. Intervjuade uppger att det i stor utsträckning saknas dokumentation av beräkningsgrunderna<sup>7</sup>. Förvaltningen har därmed svårt att redovisa hur beräkningar har genomförts, men de intervjuade menar att man ser ”spår av att beräkningar har genomförts”. Intervjuade tillägger att beräkningar dokumenteras bättre idag.

### 2.3.2. Korsningen Kongahälla

För korsningen finns en av kommunen framtagna kalkyl som är nedbruten i olika kategorier så som *tillfällig väg*, *tillfällig trafikdirigering*, *rivning av vägräcke* och *jordschakt*. Kalkylen uppges utgå från det underlag som den externa konsulten tagit fram i samband med projektering.

Samtliga de anbud som lämnades på byggnationen motsvarade i pris den beräkning som kommunen själv gjort på projektet. Intervjuade menar att det därmed inte fanns anledning att misstro det projekteringsunderlag som tagits fram, samt att detta gav fog för att kommunen gjort en rimlig beräkning.

## 2.4. Kommunstyrelsens uppföljning, kontroll och utvärdering

Intervjuade uppger att kommunstyrelsens krav på uppföljning och rapportering av investeringsprojekt har formaliserats under den nuvarande mandatperioden. Inom ramen för den rutin för investeringsprocessen som gäller sedan 2017 ska kostnadsavvikelser rapporteras till portföljstyrgruppen. Styrgruppen gör en bedömning av huruvida avvikelser ska lyftas till politisk nivå direkt eller om avvikelserna kan hanteras inom ramen för den halvårsvisa uppföljningsrapporteringen. Inom ramen för den halvårsvisa uppföljningsrapporteringen som beskrivs i stycke 2.1.4 ska avvikelser i projekt som är aktualiserade rapporteras till styrelse

---

<sup>7</sup> Förvaltningen uppger att kommunen vid den här tiden använde ”Skolor Nyckeltal för kostnader och förbrukningar, Repab fakta”, i samband med att skolbyggnader togs fram.

och fullmäktige. Därefter ska en ny budget beslutas av kommunstyrelse och kommunfullmäktige.

Uppföljningsrapport tre avseende 2017 samt 2018 har rapporterats till och beslutats av kommunstyrelsen. Uppföljning för tertial två avseende 2017 och 2018 sammanvävdes med det nästkommande investeringsprogrammet. Av protokoll framgår att kommunstyrelsen under 2018 informerats om ekonomi kopplat till investeringar inför uppföljningsrapporter. Av protokoll framgår vidare att kommunstyrelsen under punkten *månadsrapporteringar* under 2018 och 2019 ett flertal gånger tagit del av information om *investeringar/låneskuld*. I september 2019 framgår av protokollet att rapporteringen omfattade utfall och avvikelser i pågående projekt. Av protokoll framgår inte mer utförligt vad investeringen har innefattat.

#### *2.4.1. Sparråshallen*

Kommunstyrelsen har informerats om idrottshallen alltsedan vattenskadan inträffade. I april 2019 informerades styrelsen om vilka åtgärder och insatser som förvaltningen vidtagit i syfte att utreda olyckan. I maj 2019 informerades styrelsen om det fortsatta arbetet med att tillse föreningslivets behov.

I september 2019 tog kommunstyrelsen del av information om att en geoteknisk utredning samt en hydrogeologisk undersökning beställts. Därtill tog de del av information avseende utredning av dagvattnet samt juridiska aspekter utifrån pumpningen av grundvatten. Kommunstyrelsen har även tagit del av information om läget med idrottshallen i augusti och november 2019. Kommunstyrelsen beslutade vid samtliga dessa tillfällen att notera informationen.

Kommunstyrelsen fattade i december 2019 beslut om att uppdra åt förvaltningen att bland annat:

- Genomföra erforderliga tillstånds- och anmälningsprocesser enligt miljöbalken.
- Upphandla och beställa nytt sportgolv.

Vidare har styrelsens utskott för bildning och lärande tagit del av information om vattenskadan på Sparråshallen löpande under året.

#### *2.4.2. Korsningen Kongahälla*

Korsningsprojektet har i grunden rapporterats som en del i det större projektet Kongahälla. Vidare uppger intervjuade att kostnader och tidsberäkning rapporterats för korsningen separat efter det att indikationer kom om ökade kostnader.

Kommunstyrelsen har tagit del av information om projektets utveckling. Styrelsen har informerats om de förhandlingar som förts med entreprenören.

I november 2018 tog styrelsen del av information rörande fördyringen av byggnationen av korsningen. Av protokoll framgår att det finns behov att utveckla egenkontroll och granskning inom området. Därtill framgår att förvaltningen inte anser sig ha de resurser som krävs för full

granskning. Kommunstyrelsens ordförande bad i samband med informationen förvaltningen att "återkomma med rapporter och information för lärandet framöver - gör om gör rätt". Styrelsen beslutade att notera informationen.

I januari 2019 tog styrelsen del av information rörande pågående samtalen med entreprenören avseende fördyringen av projektet samt juridik och ekonomifrågor. Styrelsen beslutade att notera informationen.

I april 2019 tog styrelsen del av slutkostnadsprognos avseende korsningen. Slutkostnadsprognos var då enligt entreprenören 35,3 miljoner kronor, vilket är att jämföra med 17,8 miljoner kronor i avtalet. Av styrelsens protokoll framgår att cirka 28 miljoner kronor anses vara obestridliga då dessa beror på fel i handling eller uppkomna kostnader som inte förutsetts vid upphandling. Vidare framgår att styrelsen informerats om felaktigheter i mängdförteckningen vad gäller asfaltmängder och trafikanordningar. Kommunstyrelsen har därtill tagit del av information vid sammanträde i maj 2019. Styrelsen beslutade vid båda tillfällen att notera informationen.

## **2.5. Vår bedömning**

Vår bedömning är att tilldelningsbeslut och avtalstecknande för båda investeringsprojekten inte har skett på korrekt vis. Granskningen visar att det finns brister i kommunens beslut om tilldelning samt i avtalstecknande i de båda investeringsprojekten. Vid respektive tidpunkt har berörd kommunchef, tillförordnad kommunchef samt ekonomi- och upphandlingschef frångått kommunstyrelsens delegationsordning. Vi noterar att kommunen efter det att avtalen för de båda investeringsprojekten tecknades vidtagit åtgärder för att stärka den interna kontrollen i samband med avtalstecknande. Det har det funnits brister i kommunikationen i samband med avtalstecknande i projektet korsningen Kongahälla.

Vår bedömning är att avsaknad av kompetens inom projektering samt avsaknad av kompetens och rutiner för kvalitetssäkring varit bidragande orsaker till de felaktigheter som skett i projekten Sparråshallen och korsningen Kongahälla. Granskningen visar att det finns ett behov av att utarbeta rutiner för hur kvalitetssäkring av inkomna anbud, ritningar och andra bygghandlingar ska ske, beaktat kommunens tillgängliga resurser och kompetenser.

Utifrån genomförd granskning är vår bedömning att kommunen har vissa rutiner för hur bedömningar av investeringsbudgeten ska ske, men dessa kan utvecklas. I handbok för administrativa rutiner beskrivs hur projekt ska finansieras och vad en kalkyl ska beakta. Det saknas dock detaljerade rutiner kring hur kalkyler ska se ut. Enligt förvaltningen avses sådana tas fram. Även om det enligt intervjuade inte varit investeringsbudgeten som varit missvisande i investeringsprojekten Sparråshallen och korsningen Kongahälla, menar vi att en utveckling av en mer detaljerad rutin kan bidra till att säkra en ytterligare systematik och tydlighet i investeringsprojekt.

Kommunstyrelsen har tagit del av uppföljningsrapportering avseende investeringsprojekten två gånger årligen 2017 och 2018. En uppföljning per år har skett inom ramen för framtagande

av nytt investeringsprogram. Vi har inom ramen för granskningen enbart tagit del av exempel på den månatliga uppföljning som ska göras inom ramen för investeringsprocessen. Vidare vad gäller uppföljning visar granskningen att kommunstyrelsen under 2019 löpande tagit del av information om de båda investeringsprojekten. Styrelsen har även beslutat om uppdrag att återställa Sparråshallen.



### 3. Samlad bedömning

#### 3.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna (fortsätter på nästa sida)

Revisionsfrågor	Bedömning
<p>Vilka rutiner har projekten utgått ifrån och har projekten följt kommunens rutiner?</p>	<p>Olika rutiner har varit gällande under de båda projektens gång. Vid respektive investeringsprojekts början fanns inte en tydlig rutin som avsåg initiering av projekt.</p> <p>Granskningen visar att beslut om tilldelning utifrån genomförd upphandling och avtalstecknande inte skett på ett korrekt vis i båda projekten under 2016 och 2018.</p>
<p>Hur har kvalitetssäkring säkerställts av inkomna anbud samt ritningar och andra tillhörande bygghandlingar?</p>	<p>Kommunen har inte genomfört någon kvalitetssäkring av de projekteringsunderlag som tagits fram för respektive projekt, då detta är kompetens som kommunen saknar. Kvalitetssäkring har heller inte gjorts av respektive inkomna anbud.</p> <p>Kommunen har idag en rutin där underlag till investeringsprojekt bereds via portföljstyrgrupp samt teknisk referensgrupp för att kvalitetssäkra underlag. Det finns dock ingen rutin för kvalitetssäkring av underlag som en extern part tagit fram. Intervjuade uppger att kommunen saknar kompetens vad gäller projektering. Kommunen har inte tillräcklig kompetens för att kvalitetssäkra de underlag som en externkonsult tagit fram.</p>

<p>Vilka bedömningar (kalkylmässiga underlag) har gjorts för att säkerställa att investeringsbudgeten är rättvisande?</p>	<p>Kommunen har från och med 2017 vissa rutiner för hur bedömningar av investeringsbudgeten ska ske, men dessa kan utvecklas. I projektet Sparråshallen saknas dokumenterad kalkyl. Det är inom ramen för granskningen inte möjligt att avgöra vilka bedömningar som gjorts av investeringsbudgeten.</p> <p>I projektet korsningen Kongahälla finns en kalkyl grundad på upphandlingsunderlaget. Kommunens beräkningar har gjorts utifrån de underlag som en extern konsult tagit fram. När inkomna anbud överensstämde med kommunens kalkyl gjordes bedömningen att den kalkyl kommunen tagit fram var rättvisande.</p>
<p>Vilken uppföljning, kontroll och utvärdering har kommunstyrelsen gjort av investeringsprojekten?</p>	<p>Kommunstyrelsen har följt upp investeringsprojekt två gånger årligen under 2017 och 2018.</p> <p>Kommunstyrelsen har under 2019 löpande tagit del av information avseende översvämningen i Sparråshallen och efterkommande arbete med att återställa hallen. Styrelsen har också löpande tagit del av information avseende fördyringen av korsningen Kongahälla samt de diskussioner som förts med entreprenören.</p>

### 3.2. Slutsatser

Syftet med granskningen har varit att kartlägga hur processen för investeringsprojekten avseende Sparråshallen och korsningen Kongahälla sett ut.

Granskningen visar att beslut om tilldelning utifrån genomförd upphandling och avtals-tecknande inte skett på ett korrekt vis i båda projekten under 2016 och 2018. Det är enligt vår mening allvarligt att kommunstyrelsens delegationsordning inte har efterlevts. Åtgärder har dock vidtagits i kommunen efter att dessa avtal tecknades för att stärka den interna kontrollen avseende avtalstecknande. Vidare visar granskningen att det funnits brister i kommunikation mellan berörda parter i samband med avtalstecknande. Det är i vår mening väsentligt att kommunen säkrar upp en struktur för att undvika sådana brister i kommunikation.

I båda investeringsprojekten fanns brister i de projekteringsunderlag som tagits fram av externa konsulter. Givet att kommunen saknar dessa kompetenser är vår bedömning att kommunen är i behov av en struktur för kvalitetssäkring av olika typer av byggnadshandlingar som annan extern part tagit fram. En sådan struktur bör beakta tidsperspektivet samt kortsiktiga och långsiktiga kostnader.

I kommunen finns vissa dokumenterade rutiner kring när kalkyler ska göras och hur de ska se ut. I projektet Sparråshallen saknas dokumenterad kalkyl med grund i investeringsbudgeten. Vi bedömer att kommunen kan utveckla sin struktur för hur kalkyler ska göras och dokumenteras, i syfte att säkerställa att investeringsbudgeten för projekt är rättvisande.

Vi har till viss del tagit del av dokumentation som bekräftar att rutiner för rapportering och uppföljning gjorts i enlighet med den nya rutinen för investeringsprocessen. Vi har enbart tagit del av exempel på den månadsvisa uppföljning som ska göras inom ramen för investeringsprocessen.

Sammanfattningsvis bedömer vi att det finns behov av strukturer i kommunens arbetssätt för att undvika sådana misstag som uppstått i byggnationerna Sparrås och korsningen Kongahälla, samt att det finns behov av en ökad medvetenhet vad gäller beslut om tilldelning, avtalstecknande samt kommunikation i samband med avtalstecknande. Vi är medvetna om att intern kontroll i samband med avtalstecknande redan har identifierats som ett utvecklingsområde inom kommunen och lämnar därmed ingen rekommendation i detta avseende.

**Utifrån genomförd granskning lämnas följande rekommendationer till kommunstyrelsen:**

- ▶ Säkerställa kommunikation mellan berörda parter i ett projekt i samband med avtalstecknande.
- ▶ Utarbeta en struktur för kvalitetssäkring av byggnadshandlingar som tagits fram av en extern part, som tar hänsyn till både tidsåtgång samt initiala kostnader och slutliga kostnader.
- ▶ Säkerställa att kalkyleringar i investeringsprojekt genomförs och dokumenteras. Detta för att öka säkerheten och spårbarheten i de bedömningar som görs utifrån investeringsbudgeten.


Göteborg den 27 mars 2020



Linnéa Johansson  
Verksamhetsrevisor  
Ernst & Young AB



Karin Knutsson  
Verksamhetsrevisor  
Ernst & Young AB



Mikaela Bengtsson  
Certifierad kommunal yrkesrevisor  
Kvalitetssäkrare  
Ernst & Young AB

## **Bilaga 1. Källförteckning**

### **Övergripande rutiner och andra dokument**

- ▶ Investeringsprocessen i portföljtillväxt
- ▶ Handbok i administrativa rutiner
- ▶ Processbeskrivning process kärnverksamhet
- ▶ Organisationsschema styrgrupper och medlemmar
- ▶ Upphandlings- och inköpspolicy
- ▶ Handbok internhyra
- ▶ Delegationsordning 2015-09-16
- ▶ Delegationsordning 2017-06-28

### **Protokoll kommunfullmäktige**

- ▶ Kommunfullmäktiges protokoll 2004-01-21
- ▶ Kommunfullmäktiges protokoll 2006-03-01
- ▶ Kommunfullmäktiges protokoll 2014-12-11

### **Protokoll kommunstyrelsen**

- ▶ Kommunstyrelsens protokoll 2018-05-09
- ▶ Kommunstyrelsens protokoll 2018-05-23
- ▶ Kommunstyrelsens protokoll 2018-11-14
- ▶ Kommunstyrelsens protokoll 2019-02-20
- ▶ Kommunstyrelsens protokoll 2019-04-17
- ▶ Kommunstyrelsens protokoll 2019-05-22
- ▶ Kommunstyrelsens protokoll 2019-08-14
- ▶ Kommunstyrelsens protokoll 2019-09-25
- ▶ Kommunstyrelsens protokoll 2019-10-09
- ▶ Kommunstyrelsens protokoll 2019-11-13
- ▶ Kommunstyrelsens protokoll 2019-12-11

### **Uppföljning inom investeringsprocessen**

- ▶ Sammanfattning ekonomisk uppföljning T3 2017
- ▶ Sammanfattning revidering ekonomiberedningen 2017
- ▶ Uppföljning av investeringsprogram T3 2017
- ▶ Uppföljning av investeringsprogram UR 3 2018
- ▶ Investeringsprogram 2017 – 2024
- ▶ Investerings- och driftsprogram 2017 – 2024, revidering 2018
- ▶ Sammanställning av prognosrapportering Sparråsprojektet
- ▶ Sammanfattning UR rapporter till politiken

### **Korsningen Kongahälla**

- ▶ PM Trafikföring
- ▶ Kravspecifikation upphandling
- ▶ Utvärdering upphandling

- ▶ Kontrakt för entreprenad Marstrandsvägen
  - ▶ Tilldelningsbeslut Marstrandsvägen
  - ▶ Kostnads kalkyl Marstrandsvägen Östra
- Byggmötesprotokoll

### **Sparråshallen**

- ▶ Administrativa föreskrifter Sparrås
- ▶ Kravspecifikation upphandling
- ▶ Utvärdering upphandling
- ▶ Beställningskrivelse Sparrås
- ▶ Beslut tilldelning, Upphandling av Sparrås skola och idrottshall, nybyggnad
- ▶ Byggmötesprotokoll