



Granskning av investeringsprocessen

Skinnskatteberg kommun

KPMG AB

2025-03-17

Antal sidor 18 exkl. bilagor

Antal bilagor 3

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	4
2.2	Avgränsning	5
2.3	Revisionskriterier	5
2.4	Metod	5
3	Resultat av granskningen	7
3.1	Rutiner för kommunens investeringsprocess	7
3.2	Rutiner för det ekonomiska handlingsutrymmet	8
3.3	Långsiktighet och prioriteringar	9
3.4	Prioriteringar avseende verkställighet och tillkommande investeringar	10
3.5	Avstämningar och redovisningar mellan utfall och budget	10
3.6	Projektstyrningsmodell för investeringsärenden	11
4	Granskningsiakttagelser - iakttagelser hänförliga till projektet SBO.	12
4.1	SBO	12
4.2	Kommentar	14
5	Granskningsiakttagelser - iakttagelser hänförliga till projektet Brandstationen.	15
5.1	Brandstationen	15
5.2	Kommentar	16
6	Samlad bedömning och rekommendationer	17
7	Bilagor	19
7.1	Bilaga A: Dokumentförteckning	19
7.2	Bilaga B: Beslut i SBO-projektet.	19
7.3	Bilaga C: Beslut och information i projektet avseende brandstation	21

1 Sammanfattning

KPMG har av Skinnskattebergs kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens övergripande rutiner kring investeringsprocessen samt särskilt granska investeringsprojekten Brandstationen och SBO.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunens övergripande investeringsprocess är ändamålsenligt utformad.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunens övergripande investeringsprocess delvis är ändamålsenligt utformad. Kartläggningen av stickproven SBO och Brandstationen som ingått i granskningen visar på kommunens svårighet att driva processer när det saknas politisk enighet.

Bakgrunden till vår samlade bedömning är att granskningen visat att kommunen har antagit styrdokument som reglerar en systematisk investeringsprocess. De processerna vi tagit del av följer i allt väsentligt de upprättade riktlinjerna, och processen görs med ett kommunövergripande perspektiv. Däremot ser vi att det inte i tillräcklig utsträckning finns dokumentationen avseende uppföljning och återrapportering i alla stycken.

I det följande redovisas våra samlade bedömningar av respektive revisionsfråga.

Revisionsfråga	Bedömning
Finns ändamålsenliga rutiner för kommunens investeringsprocess?	I allt väsentligt
Finns ändamålsenliga rutiner för hur det ekonomiska handlingsutrymmet bedöms och vilka aspekter som ska beaktas i underlaget för beslut vid investeringar?	I allt väsentligt
Finns en långsiktighet i investeringsprocessen som stäms av mot det ekonomiska handlingsutrymmet och hur sker prioriteringar av investeringar?	Delvis
Finns rutiner för hur prioriteringar avseende verkställighet ska göras i det fall att beslutade investeringar inte hinns med under aktuellt år eller tillkommande investeringar som inte finns med i investeringsbudgeten?	I allt väsentligt
Görs avstämningar och redovisningar mellan utfallet av genomförda investeringar och budget för investeringar och hur hanteras avvikelser?	Ja
Finns en ändamålsenlig projektstyrningsmodell för genomförandet av investeringsärenden?	Nej

För närmare beskrivning av bakgrunden till våra bedömningar hänvisar vi till respektive avsnitt i revisionsrapporten.

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi **kommunstyrelsen** att:

- Utveckla en formell projektstyrningsmodell för investeringsärenden för att säkerställa att alla projekt styrs och följs upp på ett konsekvent och effektivt sätt.
- Arbeta med att förbättra beslutsunderlagen för investeringar genom att inkludera mer detaljerade motiveringar och konsekvensanalyser.
- Förläng tidsramarna för investeringsplanerna för att bättre stämma av dem mot det ekonomiska handlingsutrymmet och säkerställa en mer långsiktig planering av investeringar.
- Se över och förtydliga roller och ansvar inom investeringsprocessen för att säkerställa att alla nivåer i organisationen har en gemensam förståelse för sina respektive ansvar.
- Se över hur sekretess hanteras i beslutsprocessen för att säkerställa att politiska beslutsfattare har tillgång till all nödvändig information för att fatta välgrundade beslut.
- Överväg att erbjuda ledamöter möjlighet att ta del av sekretessbelagd information under förutsättning att de iakttar tystnadsplikt.
- Stärk dialogen och samverkan mellan politiken och förvaltningen för att säkerställa att investeringar prioriteras och genomförs på ett effektivt sätt.

2 Bakgrund

KPMG har av Skinnskattebergs kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens övergripande rutiner kring investeringsprocessen samt särskilt granska investeringsprojekten Brandstationen och SBO. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2024.

Det är av stor vikt att kommunen säkerställer goda rutiner för planering, styrning och uppföljning av investeringsprocessen och att investeringar prioriteras och genomförs utifrån en långsiktig planering, bland annat i syfte att säkerställa en god ekonomisk hushållning samt för att säkerställa att beredning och genomförande av enskilda investeringsärenden görs med effektivitet och långsiktighet.

Skinnskattebergs kommun har under ett antal år berett investeringsärendena Brandstationen och 65+-boendet SBO. Båda ärendena har stor påverkan på kommunens ekonomi men är också av betydelse för att kunna tillhandahålla en god kommunal service. Det är därför av vikt att dessa, och andra, investeringsärenden bereds med ändamålsenlighet samt att det finns tydliga underlag som belyser ekonomiska och samhällsmässiga konsekvenser av investeringarna.

Mot ovanstående bakgrund bedömer revisorerna i Skinnskattebergs kommun att en fördjupad granskning bör genomföras, som tar sikte mot kommunens övergripande process för att identifiera behov, upprätta underlag för politiska ställningstaganden, bedöma ekonomiskt handlingsutrymme, prioritera, besluta och slutligen verkställa investeringar. Därutöver har två specifika investeringsprojekt, Brandstationen och SBO, identifierats där analys av dessa investeringsprojekt kommer att göras specifikt för att granska hur investeringsprocessen tillämpas.

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Granskningens syfte har varit att bedöma om kommunens övergripande investeringsprocess är ändamålsenligt utformad.

Granskningen har omfattat följande revisionsfrågor:

- Finns ändamålsenliga rutiner för kommunens investeringsprocess?
- Finns ändamålsenliga rutiner för hur det ekonomiska handlingsutrymmet bedöms och vilka aspekter som ska beaktas i underlaget för beslut vid investeringar?
- Finns en långsiktighet i investeringsprocessen som stäms av mot det ekonomiska handlingsutrymmet och hur sker prioriteringar av investeringar?
- Finns rutiner för hur prioriteringar avseende verkställighet ska göras i det fall att beslutade investeringar inte hinns med under aktuellt år eller tillkommande investeringar som inte finns med i investeringsbudgeten?
- Görs avstämningar och redovisningar mellan utfallet av genomförda investeringar och budget för investeringar och hur hanteras avvikelser?

- Finns en ändamålsenlig projektstyrningsmodell för genomförandet av investeringsärenden?

Granskningen inriktas därefter särskilt mot investeringsprojekten Brandstationen och SBO och omfattar följande moment:

- Kartläggning av ärendeprocessen
- Granskning av upphandling av investeringsprojektet
- Granskning av underlag och beslut gällande investeringen
- Granskning av de uppföljningar som gjorts under investeringsprojektets gång

2.2 Avgränsning

Granskningen har omfattat kommunstyrelsen.

Då projekten som valts ut i granskningen inte påbörjats eller definieras som en investering i enlighet med kommunens riktlinjer har projekten kartlagts, men inte bedömts utifrån investeringsprocessen.

2.3 Revisionskriterier

I granskningen har revisionskriterierna utgjorts av:

- Kommunallagens (2017:725) krav på god intern kontroll 6 kap. 6 §
- Allmänna krav på en god intern kontroll
- Kommunallagens (2017:725) krav på en god ekonomisk hushållning 11 kap. 1 §
- Lag (2016:1145) om offentlig upphandling

2.4 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, intervjuer med berörda tjänstepersoner och förtroendevalda samt protokollgranskning. Nedan följer en sammanfattning av metoden, inklusive information om bedömningsnivåer och kvalitetssäkring av rapporten.

2.4.1 Dokumentstudier och protokollgranskning

Ett antal dokument har granskats och analyserats såsom styrande dokument i form av avtal, rutiner, riktlinjer, styrelseprotokoll, samt mallar. Se bilaga A för dokumentförteckning.

2.4.2 Intervjuer

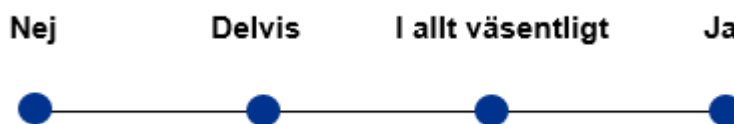
Inom ramen för granskningen har intervjuer genomförts med syfte att dels verifiera det som framgår av mottagen dokumentation, dels för att undersöka funktionernas bild av investeringsprocessen.

Intervjuer har genomförts med följande funktioner:

- Kommunchef
- Ekonomichef
- Teknisk chef
- Sektorchef samhällsskydd och beredskap
- Kommunstyrelsens presidium

2.4.3 Bedömningsnivåer

De bedömningar som avlämnas i granskningen har utgått ifrån följande bedömningsnivåer.



2.4.4 Kvalitetssäkring och faktakontroll

Kvalitetssäkring av granskningen och rubricerad revisionsrapport har skett enligt KPMG:s gängse rutiner. Certifierad kommunal yrkesrevisor har ansvarat för den interna kvalitetssäkringen av rapporten.

De funktioner som intervjuats i granskningen har givits möjlighet att faktakontrollera rapporten i syfte att verifiera dess uppgifter.

3 Resultat av granskningen

Granskningens resultat presenteras i följande tre delar:

Del 1 / kapitel 3: Sammanfattande del som övergripande beskriver kommunens investeringsprocess.

Del 2 / kapitel 4: Iakttagelser hänförliga till projektet SBO.

Del 3 / kapitel 5: Iakttagelser hänförliga till projektet Brandstationen.

3.1 Rutiner för kommunens investeringsprocess

Riktlinjerna för investeringar i kommunen¹ beskriver en detaljerad process som inkluderar flera steg för att säkerställa en effektiv hantering av investeringar. Processen börjar med *behovsanalys*, där initiativ kan komma från verksamheten eller politiska beslut, och går vidare till *utredning och planering*. Under denna fas utarbetas en investeringsplan för en treårsperiod, där varje projekt måste inkludera ett beslutsunderlag. Beslutsunderlaget ska innehålla information om nyttjandeperiod, kostnader, konsekvenser och olika handlingsalternativ.

Efter planeringen sker *beslut och avslag*, där investeringsplanen granskas av kommunens ledningsgrupp och budgetberedning innan den godkänns av kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. Därefter följer *genomförande*, som omfattar projektering och upphandling. Om kostnaderna överstiger budgeten med mer än 10 procent måste projektet omprövas. Slutligen sker *uppföljning och slutredovisning*, där alla investeringar följs upp och analyseras för att säkerställa att målen har uppnåtts och för att dra lärdomar för framtida projekt.

Den viktiga ansvarsfrågan beskrivs enligt samma riktlinje enligt följande:

- Kommunfullmäktige har det övergripande ansvaret för att fastställa investeringsbudgeten och investeringsplanerna för de kommande åren. Fullmäktige beslutar också om överföringar av investeringsmedel mellan år och hanterar akuta investeringar som inte har kunnat förutses.

Kommunstyrelsen och respektive nämnd har ansvaret för att investeringarna genomförs inom de givna budgetramarna och att det finns tillräckligt med utrymme i driftbudgeten för att täcka ökade kostnader till följd av investeringarna. De ansvarar också för att följa upp och återrapportera alla investeringar i enlighet med de föreskrivna uppföljningsrutinerna.

Utskottet för teknik och service har ett mer specifikt ansvar för fastighetsinvesteringar och ska årligen utarbeta en investeringsplan som inkluderar fastighetsprojekt, IT-infrastruktur och säkerhetsrelaterade investeringar. De ska också samordna lokalförsörjningsprocessen med den övergripande investeringsprocessen.

¹ Daterad 2020-09-07, KS 2020-682-042.

2025-03-17

Investeringsprocessen harmonierar väl med kommunens styrmodell². Det finns en tydlig överensstämmelse i mål, ansvarsfördelning, beslutsprocesser, ekonomiska principer, redovisning och kommunikation.

Intervjuer understryker att det finns en tydlig ansvarsfördelning i teorin, men att det i praktiken kan finnas brister i dokumentation och uppföljning. Bland annat betonas vikten av att ansvariga för budget och betalningar också är involverade i beslutsprocessen för investeringar. Det uppges finnas ett behov av att förtydliga rollerna ytterligare för att säkerställa att alla nivåer i organisationen har en gemensam förståelse för sina ansvar.

I intervjuerna påpekas vidare att det finns en dialog mellan förtroendevalda och tjänstepersoner genom tjänstemannaberedning som används för att säkerställa att beslutsunderlag är tydliga och korrekta vilket bekräftas av politiken.

Vidare framgår av intervjuer att investeringsprocessen generellt fungerar bra, men att det finns politiska motsättningar som ibland påverkar processen.

3.1.1 **Bedömning**

Vår bedömning är att det i allt väsentligt finns ändamålsenliga rutiner för kommunens investeringsprocess.

Bakgrunden till vår bedömning är att granskningen konstaterar att det finns en framtagen och beslutad investeringsprocess, som i förening med kommunens styrmodell och rutiner enligt intervjuer med både tjänstepersoner och politiker är ändamålsenlig. Det är viktigt att påpeka att det saknas revisionsbevis som bekräftar detta.

3.2 **Rutiner för det ekonomiska handlingsutrymmet**

I kommunens riktlinjer för investeringar fastställs att kommunfullmäktige spelar en central roll genom att årligen fastställa både investeringsbudgeten och en flerårig investeringsplan. Detta centrala beslutande organ säkerställer att det ekonomiska utrymmet för investeringar är noggrant planerat och integrerat i kommunens övergripande ekonomiska strategi.

Kommunstyrelsen och nämnderna har ett tydligt ansvar för att säkerställa att driftbudgeten har tillräckligt med utrymme för att hantera de ökade kostnader som investeringar medför. Detta inkluderar både kapitalkostnader och löpande driftskostnader. Riktlinjerna föreskriver också att alla investeringar ska följas upp och rapporteras regelbundet, vilket innebär att det ekonomiska handlingsutrymmet kontinuerligt övervakas och justeras vid behov.

I intervjuer framkommer att det finns etablerade rutiner i och med kommunens budgetprocess för att bedöma det ekonomiska handlingsutrymmet, men att det också finns utmaningar. Underlagen för beslut kan ibland vara bristfälliga och behöver förbättras, särskilt när det gäller att inkludera detaljerade motiveringar och konsekvensanalyser. Av intervjuer framgår även att politiska beslut ibland fattas

² Antagen av Kommunfullmäktige 2020-11-16 § 12

snappt, vilket kan påverka hur väl det ekonomiska utrymmet bedöms och används. Bland annat betonas en kontinuerlig dialog mellan förtroendevalda och tjänstepersoner för att säkerställa att alla aspekter beaktas i beslutsunderlagen och att investeringarna är välgrundade.

3.2.1 Bedömning

Vår bedömning är att det i allt väsentligt finns ändamålsenliga rutiner för hur ekonomiska handlingsutrymmet ska bedömas och vilka aspekter som ska beaktas i underlaget för beslut vid investeringar.

Bedömningen grundar sig på den förhållandevis genomarbetade riktlinjen för investeringar som har rutiner för ändamålet. Granskningen visar dessutom att tjänsteorganisationen har arbetat fram beslutsunderlag via tjänsteskrivningar. Det bör emellertid noteras att eftersom flera personer påpekar brister i beslutsunderlagen som presenteras för politiken, finns det områden som kan förbättras.

3.3 Långsiktighet och prioriteringar

I riktlinjerna för investeringar framkommer att kommunfullmäktige årligen ska fastställa en flerårig investeringsplan. Detta ger en ram för hur investeringar ska genomföras och finansieras över tid.

Kommunstyrelsen och nämnderna ansvarar enligt riktlinjen för att investeringarna sker inom de fastställda budgetramarna och att driftbudgeten kan hantera ökade kostnader som investeringarna medför. Denna ansvarsfördelning är en del av processen för att hålla investeringsbesluten i linje med det ekonomiska utrymmet.

I intervjuer framkommer att det finns treåriga investeringsplaner och att förvaltningschefer presenterar sina behov för budgetberedningen. Dessa behov vägs mot det tillgängliga ekonomiska utrymmet. Den långsiktiga planen återfinns i kommunens budget för 2025.³ Det sker enligt uppgift en löpande dialog mellan förtroendevalda och tjänstepersoner för att hantera prioriteringar av investeringar.

3.3.1 Bedömning

Vår bedömning är att det delvis finns en långsiktighet i investeringsprocessen som stäms av mot det ekonomiska handlingsutrymmet och hur det sker prioriteringar av investeringar.

Saken är fastställd i kommunens riktlinje och kommunen har visat på en viss grad av långsiktighet i processen, vilket också har redovisats. Dock bedöms en tidsperiod på tre år endast delvis uppfylla kriterierna för långsiktighet. Det är inte helt tydligt hur prioriteringar av investeringar ska ske.

³ Antagen av kommunfullmäktige 2024-11-18, §123.

3.4 Prioriteringar avseende verkställighet och tillkommande investeringar

I riktlinjerna framgår att kommunfullmäktige har möjlighet att besluta om överföring av investeringsmedel mellan budgetår. Detta innebär att investeringar som inte har slutförts kan fortsätta in i nästa år, förutsatt att ett nytt finansieringsbeslut fattas. Det finns också bestämmelser om att akuta investeringar, som inte kunnat förutses, ska hanteras genom särskilda anslag till kommunfullmäktiges förfogande.

I intervjuer uppges att när akuta investeringar dyker upp, görs en bedömning av vilka projekt som kan pausas eller omprioriteras för att skapa utrymme för de nya behoven. Vi får vid intervjuer den samlade bilden att det finns en fungerande process för att hantera dessa situationer, där alternativ diskuteras och beslut fattas om vilka investeringar som ska genomföras och vilka som kan vänta. En informell grupp med bland annat kommunchefen har funnits för att diskutera prioriteringar, men den har inte varit aktiv på senare tid.

3.4.1 Bedömning

Vår bedömning är att det i allt väsentligt finns rutiner för hur prioriteringar avseende verkställighet ska göras i det fall att beslutade investeringar inte hinns med under aktuellt år eller tillkommande investeringar som inte finns med i investeringsbudgeten.

Det har inte framkommit något i intervjuer som pekar mot att det inte finns fungerande rutiner i saken. Dock finns det inget i de beslutade riktlinjerna eller dokumenterade rutinerna som bekräftar detta.

3.5 Avstämningar och redovisningar mellan utfall och budget

Alla investeringar ska i enlighet med kommunens riktlinje⁴, följas upp och rapporteras regelbundet. Detta inkluderar att avvikelser från den ursprungliga kostnadsberäkningen analyseras och kommenteras, med förslag på åtgärder för att hantera prognostiserade negativa avvikelser. Uppföljning sker både under året och i samband med bokslutet, där budgetavvikelser redovisas och förklaras. Det framgår också, beroende på hur stor avvikelser är, om det är nämnd eller kommunstyrelse som ska ompröva beslutet.

I intervjuer framkommer att avvikelser rapporteras vid varje ekonomiuppföljning i tekniska utskottet och att avvikelser också redovisas i bokslut där avvikelser kommenteras och analyseras för att förstå orsakerna och för att kunna vidta nödvändiga åtgärder. Politiken bekräftar detta liksom de utskottsprotokoll vi tagit del av. Av protokoll framgår även att sektorchef för teknik och service samt VA- och fastighetschef⁵ löpande informerar om pågående projekt.

⁴ Dnr Ks 2020-682-042

⁵ Vid granskningstillfället var sektorchefen för teknik och service även tillförordnad VA- och fastighetschef

3.5.1 Bedömning

Vår bedömning är att det görs avstämningar och redovisningar mellan utfallet av genomförda investeringar och budet för investeringar. Vi bedömer att avvikelser hanteras.

Både intervjuer och protokoll ger vid handen att saken hanteras enligt beslutat riktlinje vilken bedöms som ändamålsenlig för saken.

3.6 Projektstyrningsmodell för investeringsärenden

En beskrivning av hur processer och strukturer för hur investeringar ska planeras, genomföras och följas upp, framgår av kommunens riktlinje för investeringar. Dock framgår ingen specifik projektstyrningsmodell eller motsvarande i riktlinjen som används för att styra investeringsärenden.

Intervjuer uttrycker att det inte finns någon specifik projektstyrningsmodell dokumenterad för investeringsärenden. Det framkommer att det finns en medvetenhet om behovet av strukturer och riktlinjer, men att dessa inte alltid är formaliserade eller tillämpade i praktiken.

3.6.1 Bedömning

Vår bedömning är att det inte finns en ändamålsenlig projektstyrningsmodell för genomförandet av investeringsärenden.

Bakgrunden till bedömning är att vi ej erhållit underlag för en projektstyrningsmodell samt att det av intervjuer framgår att det kommunen inte har någon projektstyrningsmodell.

4 Granskningsiakttagelser - iakttagelser hänförliga till projektet SBO.

I detta kapitel presenteras särskilda granskningsiakttagelser hänförliga till projektet SBO.

Nedan redogörs för en kartläggning av ärendeprocessen, granskning av upphandling av projektet, de underlag och beslut gällande investeringen samt vilka uppföljningar som genomfört under investeringsprojektets gång.

4.1 SBO

Av kommunens riktlinje för investeringar definieras en investering som:

Med investering menas anskaffning eller standardförbättring av tillgångar som är avsedda att stadigvarande nyttjas i verksamheten eller avsedda för uthyrning.⁶

SBO-projektet, eller försäljningen av kommunens fastigheten Klockarbergsvägen 8 till Statens bostadsomvandling, är enligt kommunens egen definition ingen investering. Statens bostadsomvandling (SBO) bygger om befintliga fastigheter för att skapa fler bostäder för äldre på svaga bostadsmarknader. SBO investerar i och bär också risken för nedskrivning av fastigheten.

Den 9 mars 2020 beslutade kommunfullmäktige att ge kommunstyrelsen i uppdrag att teckna en avsiktsförklaring med SBO och att påbörja en förstudie, med en maximal kostnad på 400 000 kronor. Förstudien skulle finansieras genom omfördelning av engångssatsningar, inklusive ett utökat försörjningsstöd. Fastigheten för omvandling var Klockarbergsvägen 8 A, B och C.

I februari 2021 återremitterade kommunstyrelsen ärendet till förvaltningen för att klargöra vilka frågor som kvarstod att besvara. I maj 2021 återremitterade kommunstyrelsen ärendet igen, med motiveringen att de återstående frågorna skulle besvaras och svaren lämnas till kommunstyrelsens presidium senast den 10 juni 2021. Den 15 juni 2021 beslutade kommunstyrelsen att fullfölja förstudien och att medel skulle tas från den i budget 2021 beslutade bufferten.

Förvaltningen fick i uppdrag att uppdatera tjänsteskrivelsen med fakta från förstudien och att sammanställa en ekonomisk kalkyl med aktuella kostnadsberäkningar. Den 5 april 2022 beslutade kommunstyrelsen att hänskjuta beslutet till ett extra kommunstyrelsesammanträde den 27 april 2022.

Den 27 april 2022 beslutade kommunstyrelsen att föreslå kommunfullmäktige att förvaltningen skulle genomföra försäljningen av den vakanta fastigheten på Klockarbergsvägen 8, Prästgården 1:62 till SBO. Den 16 maj 2022 beslutade kommunfullmäktige att Skinnskattebergs kommun skulle teckna avtal med SBO för omvandling.

Kommunfullmäktige beslutade den 13 juni 2022 att sälja avsedd fastighet till SBO för en krona samt beslutade att kommunen skulle teckna avtal med SBO om

⁶ Dnr Ks 2020-682-042

2025-03-17

omvandlingen. Kommunfullmäktiges beslut överklagades till Förvaltningsrätten i Uppsala som hävde beslutet i en dom den 20 oktober 2022. Skälet för domen var att beslutet innebär ett statsstöd och att inte anmäla detta står i strid med lag.⁷

Den 14 februari 2023 beslutade kommunstyrelsen återigen att föreslå kommunfullmäktige att ge kommunstyrelsen i uppdrag att genomföra försäljningen av fastigheten till SBO för en krona. Den 6 mars 2023 bekräftade kommunfullmäktige detta beslut, och kommunstyrelsen fick i uppdrag att genomföra försäljningen och att teckna ett avtal med SBO om omvandlingen av fastigheten.

Under hösten 2024 genomfördes en upphandling med kommunen som upphandlande myndighet och beställare och med SBO som byggherre. Upphandlingen genomförs som en förenklad upphandling enligt LOU⁸. Detta innebär att alla potentiella leverantörer har rätt att delta och att upphandlingen är öppen för anbud utan föregående förhandling.

Upphandlingsdokumenten är omfattande och detaljerade, vilket är viktigt för att säkerställa transparens och rättvisa i upphandlingen. Alla krav och villkor är tydligt angivna och förfrågningsunderlaget är tillgängligt och relativt lättfattligt. Vidare finns det krav på anbudsgivarnas ekonomiska och tekniska kapacitet, vilket är i linje med lagstiftningens krav på att säkerställa att leverantörer har förmåga att fullgöra kontraktet.

I upphandlingen ställs specifika, men inte orimliga och helt lagenliga krav på referenser för att säkerställa anbudsgivarnas erfarenhet och kompetens. Även för den namngivna platschefen som erbjuder projektet ska redovisas referenser. Kommunen förbehåller sig även rätten att använda tidigare erfarenhet av anbudsgivaren, så kallad egenreferens, som kan ersätta en av de externa referenserna.

Upphandlingen publicerades i slutet av oktober 2024 med en sista anbudsdag den 9 januari 2025 vilket är i enlighet med lagstiftning. Öppningsprotokoll är redovisat och ger vid handen att fem anbudsgivare inkom med anbud. Kommunen tillämpade begränsad kontroll vid upphandling under tröskelvärdet vilket innebär att det anbud med lägst pris kontrolleras. Då detta inte var kvalificerat gick kommunen vidare och kontrollerade det näst lägsta anbudet vilket uppfyllde alla krav. Detta anbud antogs sedan.

Den 5 mars beslutade kommunstyrelsen att ge förvaltningen i uppdrag att genomföra försäljningen av fastigheten till SBO för en krona och att kommunen samtidigt tecknar avtal med SBO för omvandling. Två ledamöter reserverade sig mot besluten. En av ledamöterna uttryckte att det inte fanns tillräckliga förutsättningar för att fatta ett välgrundat beslut, eftersom ledamöterna inte hade fått tillräcklig insyn i de åtaganden och konsekvenser som avtalet med SBO skulle innebära. Det påpekades att handlingarna var belagda med sekretess och att det saknades skriftliga beslutsunderlag, vilket gjorde det svårt att förstå de ekonomiska och driftsmässiga förutsättningarna. Ledamoten ansåg att en risk- och konsekvensanalys borde genomföras innan beslutet fattades. Den andra ledamoten stödde detta yrkande.

⁷ Förvaltningsrätten i Uppsala 2022 Målnummer 3280-22 och 3717-22.

⁸ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling.

Se bilaga B för hela beslutsprocessen.

4.2 Kommentar

Som nämnts ovan konstaterar vi att SBO-projektet inte är en investering enligt kommunens egen definition av en sådan. Kommunens investeringsprocess är i det perspektivet inte tillämpbar. Därav har vi inte möjlighet att uttala oss om hur detta projekt har förhållit sig till kommunens riktlinjer för investeringar. Detta till trots finns det en del att kommentera och analysera i projektet. Projektet som sådant har kantats av politisk oenighet vilket påverkat processen och framför allt, förlängt och försenat den. Det är bekymmersamt att politiken uppfattar att de inte får tillräckliga beslutsunderlag vilket framkommer av både intervjuer och protokoll. De många återremitteringar pekar mot samma håll. Samtidigt ska påpekas att andra politiker anser att de fått tillräcklig information.

Vi har inte tagit del av vad som sekretessbelagts i ärendet inför beslutet i kommunstyrelsen den 5 mars 2025 och motivet till det, men det är förstås tveksamt att sekretessbelägga något som är av betydelse för politikens beslut. Här ska tilläggas att grundprincipen i en kommun är att en handling som förvaras där och antingen har inkommit till kommunen eller upprättats där är offentlig.⁹ Det är vidare helt centralt ur demokratisk synvinkel att kommunstyrelsens ledamöter har tillräcklig information för att kunna fatta välgrundade beslut, vilket innebär att sekretessbeläggning måste balanseras mot de skäl som anges. För att kringgå problematiken som detta innebär kan ledamöter ta del av sekretessbelagd information under förutsättning att de iakttar tystnadsplikt, något som inte erbjudits här.

Upphandlingen som sådan bedöms som både lagenlig och affärsmässig. Konkurrenten är god tillvaratagen och dokumentationen är lättfattlig och genomarbetad.

⁹ Tryckfrihetsförordning (1949:105) 2 kap. 4 §

5 Granskningsiakttagelser - iakttagelser hänförliga till projektet Brandstationen.

I detta kapitel presenteras särskilda granskningsiakttagelser hänförliga till projektet Brandstationen. På grund av projektets omfattning har inte kommunens investeringsprocess kunnat följas upp. Nedan redogörs för en kartläggning av ärendeprocessen, de underlag och beslut gällande investeringen samt vilka uppföljningar som genomfört under investeringsprojektets gång. Med anledning av att en upphandling inte genomförts har en sådan inte granskats.

5.1 Brandstationen

Behovet av en ny brandstation identifierades enligt uppgift redan 2012 på grund av de befintliga lokalernas otillräcklighet och trångboddhet. Den nuvarande stationen omfattar 400-450 kvm, och en extra hyrd lokal på 200 kvm, vilket inte är tillräckligt för de 23 anställda. Det finns enligt intervjuer och rapporter risker förknippade med den nuvarande lokalen på grund av dess begränsade utrymme för personal och utrustning. Trots flera försök att lyfta frågan politiskt och genom tjänsteskrivelser, ledde det under lång tid inte till några konkreta beslut, trots kompletteringar från verksamheten. En förstudie genomfördes 2014-2015, men politiska diskussioner och brist på enighet gjorde att processen stannade av. År 2018 togs frågan upp igen, men utan att leda till något politiskt beslut.

Det var först 2019 som kommunstyrelsen beslutade att fortsätta projektering och förberedelser av brandstationen. Projektet drogs igång och en upphandling genomfördes under 2020-2021. Den 8 oktober 2021 beslutade Tekniska utskottet att föreslå kommunfullmäktige att avbryta upphandlingen av brandstationen med motivering: Kommunen kan inte konkurrera[ut]sätta anbudsgivning när det bara finns ett anbud. Kommunen överskrider kraftigt beslutade budgeten för ändamålet. Kommunen kommer att få ökad driftkostnad med 1,8 miljoner kronor per år. Efter det beslutade kommunfullmäktige att återremittera ärendet med motiveringen att det inte finns fullständiga underlag i ärendet till förvaltningen. När kompletterande underlag presenterats för kommunstyrelsen beslutade denna att föreslå kommunfullmäktige att anta anbudet som inkommit. Den 10 januari 2022 beslutades att anta anbudet på 47,1 miljoner kronor igenom på ett extrainsatt kommunfullmäktige. Budgeten för brandstationen uppgick till 31 miljoner kronor och i beslutet ger fullmäktige i uppdrag till förvaltningen att hitta finansieringen för de 16 miljoner kronor som överskrider budgeten. Beslutet överklagades till Förvaltningsrätten som hävde kommunens beslut i en dom den 7 april 2022. Skäl för dom är att finansiering under löpande budgetår ska anges i beslut av kommunfullmäktige vilket alltså inte gjordes.¹⁰ Delar av politiken ansåg dessutom vid tillfället att det var tveksamt att investeringen blivit så mycket dyrare än vad utredningar angivit.

2024 togs nya tag och i april togs beslut i kommunfullmäktige att utreda saken vidare och att tillsätta en projektgrupp för att arbeta med frågan. Det uppdrogs åt kommunstyrelsens ordförande att sammankalla denna. Dock hade denna projektgrupp

¹⁰ FR Uppsala 2022 Målnummer 295-22

inte startats formellt då granskningen genomfördes, och det har fortsatt att vara politiska och administrativa utmaningar i att driva projektet framåt.

En extern rapport utvärderade 2024 framtida organisationsalternativ för Skinnskattebergs räddningstjänst med syfte att uppfylla lagkrav och förbättra effektivitet och rekommenderar där att en ny brandstation byggs samtidigt som samarbetet med Nerikes Brandkår ska fördjupas.¹¹

Uppgifterna varierar huruvida politiken fått tillräckliga beslutsunderlag i frågan.

5.2 **Kommentar**

Den långdragna processen kring byggandet av en ny brandstation i Skinnskatteberg illustrerar de komplexa utmaningar som kan uppstå när politiska, ekonomiska och administrativa faktorer inte är i synk. Med anledning av investeringens omfattning samt att den inte genomförts kan vi inte uttala oss om investeringen följs kommunens investeringsprocess.

Trots att behovet av en ny brandstation identifierades redan 2012, har projektet präglats av bristande beslutsunderlag, politisk oenighet och ekonomiska hinder. Att den nuvarande stationen bedöms otillräcklig och potentiellt riskfylld för både personal och utrustning understryker vikten av att prioritera denna fråga. Det faktum att den ursprungliga budgeten kraftigt överskreds och att finansieringen av överskjutande kostnader inte var tydligt angiven i beslutsunderlaget, vilket ledde till att beslutet upphävdes, pekar på behovet av mer rigorösa ekonomiska planer och bättre kommunikation mellan politiska och administrativa aktörer. Att en extern rapport nu rekommenderar byggandet av en ny station och fördjupat samarbete med Nerikes Brandkår kan möjligen fungera som en katalysator för att driva projektet framåt.

Med tanke på den långvariga processen kan det verka petigt att påpeka, men det är tveksamt att projektgruppen fortfarande inte har tillsatts nästan ett år efter kommunfullmäktiges beslut.

¹¹ Prospero Samhällssäkerhet 2024

6 Samlad bedömning och rekommendationer

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunens övergripande investeringsprocess är ändamålsenligt utformad.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att investeringsprocessen delvis är ändamålsenligt utformad och att den interna styrningen och kontrollen i investeringsprocessen delvis är tillräcklig.

Se inledning samt respektive rapportkapitel för en mer detaljerad beskrivning.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi **kommunstyrelsen** att:

- Utveckla en formell projektstyrningsmodell för investeringsärenden för att säkerställa att alla projekt styrs och följs upp på ett konsekvent och effektivt sätt.
- Arbeta med att förbättra beslutsunderlagen för investeringar genom att inkludera mer detaljerade motiveringar och konsekvensanalyser.
- Förläng tidsramarna för investeringsplanerna för att bättre stämma av dem mot det ekonomiska handlingsutrymmet och säkerställa en mer långsiktig planering av investeringar.
- Se över och förtydliga roller och ansvar inom investeringsprocessen för att säkerställa att alla nivåer i organisationen har en gemensam förståelse för sina respektive ansvar.
- Se över hur sekretess hanteras i beslutsprocessen för att säkerställa att politiska beslutsfattare har tillgång till all nödvändig information för att fatta välgrundade beslut.
- Överväg att erbjuda ledamöter möjlighet att ta del av sekretessbelagd information under förutsättning att de iakttar tystnadsplikt.
- Stärk dialogen och samverkan mellan politiken och förvaltningen för att säkerställa att investeringar prioriteras och genomförs på ett effektivt sätt.



Skinnskatteberg kommun
Granskning av investeringsprocessen

2025-03-17

Datum som ovan

KPMG AB

David Bäcker
Certifierad kommunal yrkesrevisor

Fredrik Flodin
Projektledare, verksamhetsrevisor

Sofia Gunnarsson
Verksamhetsrevisor

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.

7 Bilagor

7.1 Bilaga A: Dokumentförteckning

Dokument
Investeringar riktlinjer, daterad 2020-09-0, KS 2020-682-042.
Budget 2025, KF 2024-11-18, §123.
Dom från förvaltningsrätten i Uppsala, mål nr. 3280-22 och 3717-22.
Dokumentation tillhörande upphandling SBO.

7.2 Bilaga B: Beslut i SBO-projektet.

Beslut	Datum och beslutsfattande
<u>Att</u> uppdra åt kommunstyrelsen att teckna avsiktsförklaring med SBO och snarast gå in i en förstudie. <u>Att</u> kostnaden för förstudien får uppgå maximalt till 400 000 kr och att förstudien finansieras genom omfördelning av engångssatsningar, utökat försörjningsstöd 400 00 kr. <u>Att</u> fastigheten för omvandling är Klockarbegsvägen 8 A, B och C.	KF 2020-03-09, §5
<u>Att</u> ärendet återremitteras till förvaltningen för att klargöra vilka frågor som kvarstår att besvara.	KS 2021-02-16, §30.
<u>Att</u> ärendet återremitteras till förvaltningen med motiveringen att återstående frågor besvaras och svaren ska lämnas till kommunstyrelsens presidium senast den 10 juni 2021.	KS 2021-05-18, §90.
<u>Att</u> fullfölja förstudien. <u>Att</u> medel tas från den i budget 2021 beslutade bufferten.	KS 2021-06-15, §128.

<u>Att</u> förvaltningen får i uppdrag att uppdatera tjänsteskrivelsen enligt fakta från förstudien. <u>Att</u> ge förvaltningen i uppdrag att sammanställa en ekonomisk kalkyl och att tjänsteskrivelsen kompletteras med aktuella kostnadsberäkningar. <u>Att</u> hänskjuta beslutet till ett extra kommunstyrelsesammanträde den 27 april kl. 08:00.	KS 2022-04-05, §68.
Beslutade att föreslå kommunfullmäktige <u>att</u> förvaltningen får i uppdrag att genomföra försäljningen av den vakanta fastigheten på Klockarbergsvägen 8, Prästgården 1:62 till SBO. <u>Att</u> Skinnskattebergs kommun tecknar avtal med SBO för omvandling.	KS 2022-04-27, §90.
<u>Att</u> förvaltningen får i uppdrag att genomföra försäljningen av den vakanta fastigheten på Klockarbergsvägen 8, Prästgården 1:62 till SBO. <u>Att</u> Skinnskattebergs kommun tecknar avtal med SBO för omvandling.	KF 2022-05-16, §52.
Beslutade att föreslå kommunfullmäktige <u>att</u> ge kommunstyrelsen i uppdrag att genomföra försäljningen av den vakanta fastigheten på Klockarbergsvägen 8, Prästgården 1:62 till SBO för 1 (en) krona. <u>Att</u> Skinnskattebergs kommun tecknar avtal med SBO om omvandling. <u>Att</u> paragrafen direktjusteras.	KS 2022-06-13, §121.
<u>Att</u> upphäva tidigare beslut från kommunfullmäktiges sammanträde den 16 maj 2022, §52.	KF 2022-06-13, §70.
Beslutade enligt kommunstyrelsens förslag <u>att</u> ge kommunstyrelsen i uppdrag att genomföra försäljningen av den vakanta fastigheten på Klockarbergsvägen 8, Prästgården 1:62 till SBO för 1 (en) krona. <u>Att</u> Skinnskattebergs kommun tecknar avtal med SBO om omvandling. <u>Att</u> paragrafen direktjusteras.	KF 2022-06-13, §71.

Förvaltningsrätten upphäver kommunfullmäktiges beslut den 16 maj 2022, §52 samt kommunfullmäktiges beslut den 13 juni 2022, §71.	
Beslutade att föreslå kommunfullmäktige att ge kommunstyrelsen i uppdrag att genomföra försäljningen av den vakanta fastigheten på Klockarbergsvägen 8, Prästgården 1:62 till SBO för 1 (en) krona. Att Skinnskattebergs kommun tecknar avtal med SBO om omvandling.	KS 2023-02-14, §44.
Att ge kommunstyrelsen i uppdrag att genomföra försäljningen av den vakanta fastigheten på Klockarbergsvägen 8, Prästgården 1:62 till SBO för 1 (en) krona. Att Skinnskattebergs kommun tecknar avtal med SBO om omvandling.	KF 2023-03-06, §21.
Att ge förvaltningen i uppdrag att genomföra försäljningen av den vakanta fastigheten på Klockarbergsvägen 8, Prästgården 1:62 till SBO för 1 (en) krona. Att Skinnskattebergs kommun tecknar avtal med SBO om omvandling.	KS 2025-03-04, § 51.

7.3 Bilaga C: Beslut och information i projektet avseende brandstation

Beslut	Datum och beslutsfattande
Att förvaltningen får i uppdrag att driva ärendet vidare med samråd/utställning.	KS 2020-02-18, §13.
Att upprätta förslag till detaljplan för område Skinnskatteberg-Eriksbo 3:1 godkänns.	KS 2020-11-24, §272.
Att avbryta upphandlingen av brandstationen.	KS 2021-10-26, §197.
Att återremittera ärendet med motivering att det finns fullständiga underlag i ärendet. Reservation från två ledamöter.	KF 2021-11-15, §157.
Att ge förvaltningen i uppdrag att komplettera skriftligt med sektorchefen Teknik och	KS 2021-11-23, §232.

Skinnskatteberg kommun

Granskning av investeringsprocessen

2025-03-17

service föredragning vid kommunfullmäktiges sammanträde den 15 november. <u>Att</u> ge förvaltningen i uppdrag att ta fram en rapport om arbetsmiljön inkluderat rapport från Friska brandmän – Skellefteåmodellen förbättrar arbetsmiljön från MSB. <u>Att</u> ta fram en befintlig geoteknisk rapport till nästa ordinarie sammanträde med kommunstyrelsen.	
<u>Att</u> anta de av förvaltningen föreslagna anbudet på 47,1 miljoner kronor till nybyggnad av en räddningsstation.	KS 2021-12-14, §267.
<u>Att</u> anta de av förvaltningen föreslagna anbudet på 47,1 miljoner kronor till nybyggnad av en räddningsstation.	KS 2022-01-04, §1.
<u>Att</u> anta det av förvaltningen föreslagna anbudet på 47,1 miljoner kronor till nybyggnation av en räddningsstation. <u>Att</u> uppdra åt förvaltningen att ta fram förslag på den mest optimala finansieringen, egna likvida medel i kombination med upplåning. <u>Att</u> paragrafen direktjusteras.	KF 2022-01-10, §3.
<u>Att</u> antalet godkända namnunderskrifter som lämnats in m att genomföra en folkomröstning uppgår till minst tio procent av de kommunalt röstberättigade. <u>Att</u> en kommunal omröstning inte genomförs då anbudstiden löpt ut.	KS 2022-03-03, §47.
<u>Att</u> ärendet återremitteras till kommunstyrelsen med motiveringen att motionen Räddningsstation, först bereds i kommunstyrelsen och sedan till kommunfullmäktige för beslut. Först därefter kan ärendet om folkomröstning tas upp i kommunfullmäktige för beslut. Om kommunfullmäktige beslutar i linje med folkinitiativets krav behöver ingen folkomröstning genomföras.	KF 2022-03-07, §24.
<u>Att</u> ärendet bordlägg till kommande sammanträde för kommunstyrelsen i avvaktan på kommunfullmäktiges beslut i ärendet gällande motion Räddningsstation.	KS 2022-04-05, §80.

<u>Att</u> inte genomföra en folkomröstning med motivering att beslutet har upphävts. En ny utredning kommer att göras. En folkomröstning kan inte bestämma vilken typ av entreprenad kommunen ska använda.	KS 2022-05-16, §91.
<u>Att</u> avslå motionen.	KF 2022-05-16, §53.
<u>Att</u> bordlägga ärendet.	KF 2022-05-16, §54.
<u>Att</u> bifalla initiativet, biläggs sist i protokollet.	KS 2023-05-16, §107.
<u>Att</u> kommunfullmäktige beslutar ge kommunstyrelsen i uppdrag att fullfölja den utredning angående brandstationen i linje med folkinitiativets krav. <u>Att</u> i och med detta beslut behöver ingen folkomröstning ske.	KF 2022-06-13, §80.
<u>Att</u> återremittera ärendet till tekniska utskottet för beredning.	KS 2023-06-13, §146.
<u>Att</u> lägga informationen till handlingarna. <u>Att</u> ledningsutskottet i uppdrag att inleda diskussioner med Nerikes brandkår för att klargöra förutsättningar för ett medlemskap med Skinnskattebergs kommun.	KS 2024-06-18, §135.
<u>Att</u> en ny brandstation byggs i Skinnskattebergs kommun på Fagerstavägen 12.	KS 2024-06-18, §137.
<u>Att</u> återremittera ärendet med motiveringen att för att kommunfullmäktige skall kunna fatta beslut i saken (att investera i en brandstation) måste ärendet vara berett. Det är kommunstyrelsen som bereder ärendet med tekniska utskottet som referensgrupp och internt bredning. För att fullmäktige skall kunna fatta beslut i ärenden skall kommunstyrelsens beredning redovisa följande: Ett konkret projekt, en utformning och ett program att ta ställning till. Detta skall utgå ifrån att Skinnskattebergs räddningstjänst i närtid ingår i ett större kommunalförbund eller likande.	KF 2024-08-19, §83.



Skinnskatteberg kommun

Granskning av investeringsprocessen

2025-03-17

• En genomarbetad och trovärdig budget att ta ställning till. • Om inte fullmäktige i ordinarie kommunbudget reserverar medel för investerings skall kommunstyrelsen i sin beredning föreslå hur projektet skall finansieras.	
<u>Att</u> som ett led i att åtgärda bristerna i arbetsmiljön avser kommunen att bygga en ny brandstation på Fagerstavägen 12.	KS 2024-09-24, §201.
<u>Att</u> lämna ärendet till ledningsutskottet att fortsätta arbetet enligt kommunfullmäktiges återremiss med motivering från den 19 augusti 2024.	KS 2024-09-24, §203.