



För kännedom

Fullmäktiges presidium
Partiernas gruppledare

Kommunstyrelsen

Kultur- och fritidsnämnden

Granskning av kommunala driftsprojekt

Revisionen har genomfört en granskning av kommunala driftsprojekt. Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunens driftprojekt bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll. Granskningen har inriktas mot styrning och uppsikt av kommunala driftsprojekt samt projektet Midnattssolens trädgård.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunens driftprojekt **inte helt** bedrivs på ett ändamålsenligt sätt. Den interna kontrollen inom granskade områden bedöms **inte vara helt** tillräcklig.

Vi har framförallt gjort följande iakttagelser:

- Kommunen saknar heltäckande riktlinjer för kommunala driftprojekt. Förekommande riktlinje omfattar inte samtliga faser i ett projekts livscykel.
- Kommunen har riktlinjer för direktupphandling. Riktlinjerna motsvarar i allt väsentligt krav som ställs i lagen om offentlig upphandling (LOU).
- Jordbruksverket (finansiär) och Jokkmokks kommun (projektägare) har olika uppfattningar huruvida upphandling i projektet Midnattssolens trädgård skett i enlighet med upphandlingslagstiftning. Förvaltningsrättens dom (2023) kan tolkas som att upphandling skett enligt gällande lagstiftning.
- Till följd av att kommunens upphandlingspolicy inte omfattar "Förhandlat förfarande" saknar vi förutsättningar att granska följsamhet till interna anvisningar.
- Kultur- och fritidsnämnden har i delegationsordning preciserat vilka typer av beslutsärenden som har delegerats till andra organ. Eftersom delegationsordningen inte omfattar ärendetyper "Upphandling" är vår tolkning att alla upphandlingsbeslut ska tas av nämnden.
- Beslut om upphandling av projektledare i Midnattssolens trädgård har inte tagits av behörigt beslutsorgan.
- Styrelsen kan belägga att den i viss grad utövar styrning och uppsikt över driftprojekt. Styrning och uppsikt är dock varken systematiskt eller heltäckande.
- Förekommande riktlinjer för projekt (2020) reglerar inte hur driftprojekt följas upp, rapporteras och utvärderas av den politiska organisationen.



Efter genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer:

- Att kommunstyrelsen utvecklar befintliga riktlinjer för projektverksamhet.
- Att kommunstyrelsen prövar om styrning och kontroll av drift- respektive investeringsprojekt ska ske på ett likartat sätt.
- Att kultur- och fritidsnämnden - i pågående översyn av delegationsordningen - prövar hur beslutsorganisation för upphandlingsärenden ska vara utformad.

I bilagd rapport återfinns underlag för revisionell bedömning.

Vi önskar svar från kommunstyrelsen och kultur- och fritidsnämnden om vilka åtgärder som ska vidtas utifrån genomförd granskning. Svar till revisionen ska lämnas senast **21 oktober 2024**.

För Jokkmokks kommuns revisorer

Claes Markusson, ordförande

Gun Ek, vice ordförande

Bilaga: Revisionsrapport "Granskning av kommunala driftsprojekt", PwC, maj 2024.

Granskning av kommunala driftprojekt

Jokkmokks kommun

Maj 2024

Bo Rehnberg, certifierad kommunal revisor





Michaela Nyman, certifierad kommunal revisor

Sammanfattning

På uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer har PwC genomfört en granskning av kommunala driftprojekt. Granskningens syfte tar utgångspunkt från kommunallagens revisionskapitel (kap 10).

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunens driftprojekt *inte helt* bedrivs på ett ändamålsenligt sätt. Den interna kontrollen inom granskade områden bedöms *inte vara helt* tillräcklig.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga.

Revisionsfrågor	Bedömning	
Finns heltäckande riktlinjer för kommunala driftprojekt?	Delvis	
Har upphandling inom projektet Midnattssolens trädgård skett enligt lag och kommuninterna anvisningar?	Ja	
Har beslut om upphandling i projektet Midnattssolens trädgård fattats av behöriga beslutsorgan?	Nej	
Utövar kommunstyrelsen i tillräcklig grad styrning och uppsikt över förekommande driftprojekt?	Delvis	

För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten.

För att utveckla granskningsområdet bör följande rekommendationer prioriteras:

- Att kommunstyrelsen utvecklar befintliga riktlinjer för projektverksamhet.
- Att kommunstyrelsen prövar om styrning och kontroll av drift- respektive investeringsprojekt ska ske på ett likartat sätt.
- Att kultur- och fritidsnämnden - i pågående översyn av delegationsordningen - prövar hur beslutsorganisation för upphandlingsärenden ska vara utformad.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	3
Bakgrund.....	3
Syfte och revisionsfrågor.....	3
Revisionskriterier.....	3
Avgränsning.....	4
Metod.....	4
Granskningsresultat	5
Riktlinjer för driftprojekt.....	5
Upphandling inom projektet Midnattssolens trädgård.....	6
Följsamhet till beslutsorganisation.....	7
KS styrning och uppsikt över driftprojekt.....	8
Avslutning	10
Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor.....	10
Rekommendationer.....	10

Inledning

Bakgrund

Under ett flertal mandatperioder har kommunen drivit ett driftprojekt benämnt Midnattssolens trädgård. Projektet har bedrivits i form av en förstudie. Syftet med en förstudie kan exempelvis vara att ta fram beslutsunderlag inför nästa steg i processen. Finansieringen av projektet har skett av ett flertal offentliga aktörer, däribland EU-medel. I samband med slutredovisning har en finansiär hållit inne delar av resurserna på grund av oklarhet om projektet efterlevt regelverk för upphandling. Tvisten har medfört att kommunen beslutat avskryva projektfordran på 2,2 miljoner kronor vid bokslut/årsredovisning 2022 (mars 2023). Merkostnaden har belastat kultur- och fritidsnämndens driftbudget.

Generella risker med projektverksamhet kan vara att projekt konkurrerar med och/eller undantränger ordinarie verksamhet, att projekt inte omfattas av ordinarie system och rutiner för intern kontroll samt att det kan uppstå otydlig ansvarsfördelning mellan medverkande parter.

Revisionsobjekt i denna granskning är kommunstyrelsen respektive kultur- och fritidsnämnden. Nämnden omfattas av granskningen i sin roll som projektägare för Midnattssolens trädgård. I styrelsens uppdrag ingår att på övergripande nivå leda, samordna samt utöva uppsikt över den samlade verksamheten. Vidare ansvarar styrelsen för kommunens ekonomiska förvaltning.

Syfte och revisionsfrågor

Revisorernas uppdrag regleras i kommunallagen kapitel 12. Syftet med granskningen är att bedöma om kommunens driftprojekt bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll. Följande revisionsfrågor ska besvaras i granskningen:

1. Finns heltäckande riktlinjer för kommunala driftprojekt?
2. Har upphandling inom projektet Midnattssolens trädgård skett enligt lag och kommuninterna anvisningar?
3. Har beslut om upphandling i projektet Midnattssolens trädgård fattats av behöriga beslutsorgan?
4. Utövar kommunstyrelsen i tillräcklig grad styrning och uppsikt över förekommande driftprojekt?

Revisionsfråga 2-3 bildar underlag för att pröva om verksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt. Övriga frågeställningar används för att pröva om den interna kontrollen är tillräcklig.

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar. Följande revisionskriterier används i granskningen:

- Kommunallagen 6:1, 6:6, 6:13
- Lag om offentlig upphandling 19a:2, 19a:12, 19a:15
- Styrdokument inom kommunen som är relevanta för granskningen, i första hand upphandlingsregler respektive delegationsordning.

Avgränsning

När det gäller fråga 4 avgränsas granskningen i tid till följande 12-månader: 2023-05-01 -- 2024-04-30. Övrig avgränsning, se avsnitt "Syfte och revisionsfrågor".

Metod

Granskningen har skett genom analys av för granskningen relevant dokumentation samt kompletterande intervjuer med företrädare för funktionerna *ekonomi* respektive *kultur & fritid*.

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

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Granskningsresultat

Riktlinjer för driftprojekt

Revisionsfråga 1: Finns heltäckande riktlinjer för kommunala driftprojekt?

Iakttagelser

Av kommunallagen framgår att kommunal verksamhet ska styras genom mål, planer och riktlinjer. Riktlinjer ska i normalfall beslutas av kommunfullmäktige. Ansvaret för att ta fram förslag till riktlinjer vilar på kommunstyrelsen.

Ett projekt delas vanligtvis in i följande faser: 1) Initiering, 2) Planering, 3) Genomförande, 4) Uppföljning och kontroll samt 5) Avslutning. Därmed är det rimligt att förekommande riktlinjer reglerar samtliga faser i projektet.

Följande styrdokument har noterats i granskningen:

1. *Riktlinjer för projekt (KS 2020)*

Granskningen visar att kommunstyrelsen år 2020 (§197) antagit riktlinjer för projekt. Styrdokumentet reglerar i första hand följande delar:

- Strategisk inriktning
- Projektansökan
- Budgetering av projekt
- Inrättande av styrgrupper

Tjänsteskrivelsen till ärende § 197/20 har upprättats av kommunchef. Vår analys visar att riktlinjen i första hand fokuserar på fas 1 och 2 i ett projekts livscykel. Bland annat anges att driftprojekt ska bokföras på en unik projektkod. Koden tilldelas av ekonomifunktionen.

En övrig iakttagelse är att styrdokumentet i första hand är utformat för att ge vägledning till verksamhetsorganisationen. Riktlinjerna ger ingen tydlig styrning hur kommunstyrelse och nämnder ska hantera driftprojekt.

Vi kan inte se att kommunstyrelsen under innevarande mandatperiod prövat om förekommande riktlinjer är i behov av revidering.

2. *Upphandlingspolicy (KF 2018 - reviderad 2021)*

Upphandlingspolicyn, som är antagen av kommunfullmäktige, tar utgångspunkt från lagen om offentlig upphandling (LOU). I lagen ställs bland annat krav på att den upphandlande myndigheten beslutar om riktlinjer för direktupphandling.

Vår granskning visar att policyn bland annat innehåller riktlinjer för direktupphandling. I avsnittet regleras beloppsgräns för direktupphandling samt krav på dokumentation vid direktupphandling under-/överstigande 100 000 kr.

Även här noteras att styrdokumentet i första hand är utformat för att ge vägledning till verksamhetsorganisationen. Policyn ger ingen tydlig styrning hur kommunstyrelse och nämnder ska hantera upphandlingsärenden.

Kommunstyrelsen har under innevarande mandatperiod inte prövat om policyn är i behov av revidering.

3. *Delegationsordning (Kultur- och fritidsnämnden 2015)*

Enligt kommunallagen har styrelse och nämnder möjlighet att delegera beslutsbefogenheter till andra organ. Granskning av delegationsordningen visar att nämnden i låg grad delegerat beslutsmandat i frågor som rör projektverksamhet respektive upphandling.

I övrigt noteras att delegationsordningen är av äldre datum. Det är rimligt att nämnden under varje mandatperiod prövar styrdokumentets aktualitet.

I intervju framkommer att företrädare för verksamhetsorganisationen upplever att ovan redovisade styrdokument inte i alla avseenden är aktuella och heltäckande.

Bedömning

Finns heltäckande riktlinjer för kommunala driftprojekt?

Delvis.

Bedömningen baseras på följande:

- Kommunen saknar heltäckande riktlinjer för kommunala driftprojekt. Förekommande riktlinje omfattar inte samtliga faser i ett projekts livscykel.
- Kommunen har riktlinjer för direktupphandling. Riktlinjerna motsvarar i allt väsentligt krav som ställs i lagen om offentlig upphandling (LOU).

För framtiden lämnas rekommendationen att kommunstyrelsen utvecklar befintliga riktlinjer för projektverksamhet.

Upphandling inom projektet Midnattssolens trädgård

Revisionsfråga 2: Har upphandling inom projektet Midnattssolens trädgård skett enligt lag och kommuninterna anvisningar?

lakttagelser

I lagstiftning finns allmänna bestämmelser om offentlig upphandling. Lagen gäller för offentlig verksamhet inom bland annat kommuner. Upphandlingsreglerna omfattar såväl varor som tjänster. Syftet med lagen är att offentlig verksamhet ska tillvara de konkurrensmöjligheter som finns och agera på ett affärsmässigt sätt.

Lagstiftaren har även uttryckt att den upphandlande enheten ska fastställa kompletterande riktlinjer när det gäller direktupphandling. Direktupphandling får användas om upphandlingens värde är lågt eller om det finns synnerliga skäl.

Finansieringen av projektet Midnattssolens trädgård har i första hand skett genom stöd från EU-fonder. Administrationen av aktuella EU-fonder fullgörs av den statliga myndigheten Jordbruksverket. Inom ramen för granskningen har vi tagit del av skriftlig kommunikation mellan Jokkmokks kommun (projektägare) och Jordbruksverket (finansjär). Av kommunikationen framgår följande:

- Att kommunen framhåller att upphandling inom projektet har skett genom ett så kallat *förhandlat förfarande* (LOU 6:14). Vid denna typ av upphandling krävs exempelvis ingen föregående annonsering.

- Att Jordbruksverket har uppfattningen att upphandling av projektledare för projektet i själva verket skett genom otillåten *direktupphandling*. Myndigheten framhåller att kommunen inte kunnat framlägga tillräckliga underlag som motiverar att upphandling ska ske genom LOU 6:14.

Jordbruksverkets tolkning har medfört att myndigheten i augusti 2022 avslagit kommunens ansökan om rekvisering av projektmedel (totalt: 2,2 miljoner kr).

Jokkmokks kommun överklagade Jordbruksverkets beslut till förvaltningsrätten. Av dom från december 2023 framgår att domstolen upphävt detta beslut. Förvaltningsrätten riktar kritik mot hur Jordbruksverket handlagt detta ärende, medan ingen kritik ställs gentemot Jokkmokks kommun.

Vi kan inte finna att Jordbruksverket under 2024 fattat något nytt beslut i ärendet. I intervju framkommer att kommunen under våren 2024 kommer att göra en ny rekvisering som tar utgångspunkt från förvaltningsrättens beslut.

Av föregående avsnitt framgår att fullmäktige beslutat om upphandlingspolicy för Jokkmokks kommun. Vid granskning av policyn har följande noterats:

- Styrdokumentet reglerar inte formerna för nyttjande av s k förhandlat förfarande. När denna typ av upphandlingsform kan förekomma, krav på dokumentation m.m.
- Styrdokumentet ger vägledning i fråga om när och hur direktupphandling ska nyttjas inom organisationen.

Bedömning

Har upphandling inom projektet Midnattssolens trädgård skett enligt lag och kommuninterna anvisningar?

Ja

Bedömningen baseras på följande:

- Jordbruksverket (finansiär) och Jokkmokks kommun (projektägare) har olika uppfattningar huruvida upphandling i projektet skett i enlighet med upphandlingslagstiftning. Förvaltningsrättens dom (2023) kan tolkas som att upphandling skett enligt gällande lagstiftning.
- Till följd av att kommunens upphandlingspolicy inte omfattar "Förhandlat förfarande" saknar revisionen förutsättningar att granska följsamhet till interna anvisningar.

För framtiden lämnas rekommendationen att kommunstyrelsen prövar om området "Förhandlat förfarande" ska inkluderas i kommunens upphandlingspolicy.

Följsamhet till beslutsorganisation

Revisionsfråga 3: Har beslut om upphandling i projektet Midnattssolens trädgård fattats av behöriga beslutsorgan?

lakttagelser

Kommunfullmäktige beslutar på övergripande nivå hur kommunens verksamheter ska vara organiserad. Kommunstyrelsens och nämndernas uppdrag och ansvar ska regleras i reglemente för kommunstyrelsen och nämnder.

Kommunstyrelsen och nämnder har möjlighet att delegera beslutsbefogenheter till andra organ/befattningshavare. Hur denna beslutsorganisation är utformad framgår av delegationsordningen.

Ansvar för projektet Midnattssolens trädgård har vilat på kultur- och fritidsnämnden. Nämnden har i oktober 2015 (§ 99) fastställt en delegationsordning. Dokumentet reglerar inte hur beslutsorganisationen ser ut inom området upphandling. Tolkningen är därmed att *alla* upphandlingsbeslut ska tas av nämnden.

Av granskade underlag framgår att upphandling och tillsättande av projektledare för projektet Midnattssolens trädgård har skett under år 2019. Vid en genomgång av nämndens protokoll kan vi *inte* finna att nämnden fattat beslut i ärendet. Vi noterar att nämnden i februari 2019 fått en lägesrapport från pågående arbete med projektet.

Granskningen visar att beslut om upphandling av projektledare för Midnattssolens trädgård har fattats av tjänsteperson inom verksamheten.

Företrädare för kultur- och fritidsfunktionen framhåller att det finns ett behov att uppdatera och utveckla kultur- och fritidsnämndens delegationsordning. Ett arbete har påbörjats och ska presenteras för nämnden under 2024. Ambitionen är att dokumentet ska ges samma struktur som återfinns i kommunstyrelsens delegationsordning.

Bedömning

Har beslut om upphandling i projektet Midnattssolens trädgård fattats av behöriga beslutsorgan?

Nej

Bedömningen baseras på följande:

- Kultur- och fritidsnämnden har i delegationsordning preciserat vilka typer av beslutsärenden som har delegerats till andra organ. Eftersom delegationsordningen inte omfattar ärendetypen "Upphandling" är vår tolkning att alla upphandlingsbeslut ska tas av nämnden.
- Beslut om upphandling av projektledare i Midnattssolens trädgård har inte tagits av behörigt beslutsorgan.

Vi ser positivt på pågående översyn av nämndens delegationsordning. Vi rekommenderar att nämnden - inom ramen för detta arbete - prövar hur beslutsorganisationen i upphandlingsärenden framledes ska vara utformad.

KS styrning och uppsikt över driftprojekt

Revisionsfråga 4: Utövar kommunstyrelsen i tillräcklig grad styrning och uppsikt över förekommande driftprojekt?

lakttagelser

I kommunallagen anges att kommunstyrelsen ska leda, samordna samt utöva uppsikt över kommunens samlade verksamhet. Detta gäller bland annat för kommunal verksamhet som drivs i projektform.

En genomgång av mötesprotokoll för perioden 2023-05-01 -- 2024-04-30 visar följande:

Styrning

Vår granskning visar att styrelsen har utövat styrning i enskilda projekt. Besluten rör i flertalet fall deltagande i projekt respektive projektfinansiering. Denna typ av ärenden återfinns i samtliga granskade protokoll.

Vi kan inte finna att kommunstyrelsen på en mer övergripande nivå (strategisk nivå) har utövat styrning över kommunala driftprojekt. Ett exempel på strategisk styrning är när kommunstyrelsen i november 2020 fastställt riktlinjer för projektverksamhet.

Uppsikt

Granskningen visar att styrelsen inte utfärdat riktlinjer för hur driftprojekt ska följas upp, rapporteras och utvärderas inom organisationen. Denna typ av direktiv kan med fördel inarbetas i riktlinjer för projektverksamhet.

I granskningen noteras att KS - i vissa enskilda beslut som rör specifika projekt - utfärdat direktiv för återrapportering. Vi kan emellertid inte styrka att återrapportering till styrelsen skett enligt beslutade direktiv.

Uppföljning och uppsikt på övergripande nivå sker i första hand genom delårsrapport och årsredovisning. Vår granskning visar att delårsrapport 2023 och årsredovisning 2023 i viss grad lämnar information om pågående driftprojekt. Som jämförelse kan framhållas att uppföljning och redovisning av investeringsprojekt sker på ett mer utvecklat och systematiskt sätt. Här sker uppföljning av såväl pågående projekt som avslutade projekt under perioden.

I övrigt noteras att kommunstyrelsen under granskningsperioden fått information om projektet Midnattssolens trädgård.

Företrädare för verksamheten upplever att uppföljning och kontroll av driftprojekt har förbättrats över tid, men att det alljämt finns förbättringspotential. Återrapportering och redovisning till politiska organ ses också som ett utvecklingsområde.

Bedömning

Utövar kommunstyrelsen i tillräcklig grad styrning och uppsikt över förekommande driftprojekt?

Delvis

Bedömningen baseras på följande:





- Styrelsen kan belägga att den i viss grad utövar styrning och uppsikt över driftprojekt. Styrning och uppsikt är dock varken systematiskt eller heltäckande.
- En brist är att förekommande riktlinjer för projekt (2020) inte reglerar hur driftprojekt följas upp, rapporteras och utvärderas av den politiska organisationen.

Vi rekommenderar att kommunstyrelsen prövar om styrning och kontroll av drift- respektive investeringsprojekt ska ske på ett likartat sätt.

Avslutning

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Nedan redovisas revisionell bedömning för respektive granskningsområde:

Granskningsområde	Bedömning	
1. Riktlinjer för driftprojekt*	Delvis	
2. Upphandling inom projektet Midnattssolens trädgård**	Ja	
3. Följsamhet till beslutsorganisation**	Nej	
4. KS styrning och uppsikt över driftprojekt*	Delvis	

* Underlag för intern kontroll

** Underlag för ändamålsenlighet

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunens driftprojekt *inte helt* bedrivs på ett ändamålsenligt sätt. Den interna kontrollen inom granskade områden bedöms *inte vara helt* tillräcklig.

Rekommendationer

För att utveckla granskningsområdet bör följande rekommendationer prioriteras:

- Att kommunstyrelsen utvecklar befintliga riktlinjer för projektverksamhet.
- Att kommunstyrelsen prövar om styrning och kontroll av drift- respektive investeringsprojekt ska ske på ett likartat sätt.
- Att kultur- och fritidsnämnden - i pågående översyn av delegationsordningen - prövar hur beslutsorganisation för upphandlingsärenden ska vara utformad.

Maj 2024

Bo Rehnberg

Projektleddare

Michaela Nyman

Uppdragsledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Jokkmokks kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från 2023-11-07. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.