

# Revisionsrapport

## *Matarengivägs- projektet*

Övertorneå kommun

Mars 2013

*Robert Bergman,  
revisionskonsult*

# ***Innehållsförteckning***

<b>1.</b>	<b>Sammanfattning .....</b>	<b>1</b>
<b>2.</b>	<b>Inledning .....</b>	<b>3</b>
2.1.	Bakgrund .....	3
2.2.	Revisionsfråga .....	3
2.3.	Metod och avgränsning .....	3
<b>3.</b>	<b>Granskningsresultat .....</b>	<b>4</b>
3.1.	Matarengivägsprojektets avtal .....	4
3.1.1.	Har avtalen undertecknats av behörig beslutsfattare? .....	5
3.2.	Ansvars- och rollfördelning.....	6
3.3.	Uppföljning, kontroll och utvärdering .....	6
3.3.1.	Ekonomi och fakturor .....	7
3.3.2.	Genomförande.....	7

# 1. *Sammanfattning*

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Övertorneå kommun har PwC genomfört en granskning av Matarengivägsprojektet. Syftet med granskningen är att pröva om Matarengivägsprojektet hanteras på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll. Utifrån genomförd granskning konstateras följande:

Kommunfullmäktige bedöms i huvudsak, men inte till fullo, ha godkänt de principiella delarna i överenskommelsen mellan kommunen och Trafikverket. Bedömningen baseras på att vi inte kan bestyrka att fullmäktige i beslut har godkänt att kommunen övertar huvudmannskapet för Matarengivägen från Trafikverket. Dock bedömer vi att fullmäktige godkänt övriga principiella frågor i avtalen mellan kommunen och Trafikverket.

Vi bedömer att kommunens avtal med Trafikverket från februari 2008 har undertecknats av behörig beslutsfattare. Bedömningen baseras på att kommunstyrelsen har godkänt förslaget innan det blev undertecknat av kommunstyrelsens ordförande. Trots att styrelsen formellt inte har lämnat uppdraget till ordförande att underteckna avtalet är det rimligt att ordförande ikläder sig rollen att teckna avtal för kommunen.

Beträffande det avtal som undertecknades i februari 2011 konstateras att kommunstyrelsen/kommunfullmäktige inte behandlat detta avtal. Vår bedömning är att avtalet därmed inte har beslutats av behörig beslutsfattare.

Vår bedömning är att ansvars- och rollfördelningen är tydlig och ändamålsenlig. Bedömningen baseras på att parterna har reglerat ansvar och roller i avtal som tydligt visar hur samarbetet mellan kommunen och Trafikverket ska ske. Vi kan också konstatera att ledande företrädare för kommunen upplever roll- och ansvarsfördelningen som tydlig och ändamålsenlig.

Uppföljning och kontroll av ingångna kontrakt/avtal bedöms ske på ett tillförlitligt sätt. Bedömningen baseras på att fakturering sker i enlighet med upprättat avtal samt att attestanten har metoder/rutiner för att kunna kontrollera att fakturans innehåll är korrekt. Vi kan vidare konstatera att det sker kontinuerlig dokumentation över det löpande arbetet samt att medarbetare från kommunen närvarar vid byggmöten som äger rum regelbundet.

*Sammanfattningsvis* bedömer vi att projektet bedrivs i huvudsak på ett ändamålsenligt sätt. Bedömningen baseras på att kommunfullmäktige har godkänt de principiella delarna i avtalen mellan kommunen och Trafikverket, med undantaget att fullmäktige inte har godkänt att kommunen övertar huvudmannskapet av vägen. Vidare konstaterar vi att det avtal som reglerar ansvar och finansiering av projektet har undertecknats av behörig beslutsfattare.

När det gäller den interna kontrollen av projektet bedöms den vara tillräcklig. Bedömningen baseras på att det finns metoder och rutiner för att kontrollera att projektet bedrivs som det ska och enligt de avtal och överenskommelser som träffats mellan parterna.

***I syfte att utveckla verksamheten lämnas följande rekommendationer:***

- Att kommunstyrelsen i framtiden på ett tydligare sätt beaktar sin skyldighet att underställa frågor av principiell och/eller stor ekonomisk betydelse till fullmäktige för ställningstagande.
- Kommunstyrelsen säkerställer att avtal som kräver godkännande av fullmäktige bereds och överlämnas till fullmäktige för fastställande/godkännande.
- Kommunstyrelsen säkerställer att fastställd delegationsordning tillämpas.
- Kommunstyrelsen bör ta initiativ till förändringar i styrelsens reglemente så att det blir mer heltäckande. Detta mot bakgrund av de frågeställningar som varit föremål för denna granskning.

## **2. Inledning**

### **2.1. Bakgrund**

Kommunrevisionen har med hänsyn till risk och väsentlighet bedömt det angeläget att det sker en fördjupad granskning av Matarengivägsprojektet. År 2011 slöts en överenskommelse mellan Trafikverket och Övertorneå kommun avseende förbättring av Matarengivägen. Av överenskommelsen framgår följande;

- Projektet är ett samarbetsprojekt som omfattar både det kommunala och statliga vägnätet
- Den totala budgeten uppgår till 57,5 mnkr, varav 17,5 mnkr finansieras av kommunen (kommunalt vägnät)
- Kommunen ger Trafikverket ett räntefritt lån på 20,0 mnkr för att tidigare-lägga projektet
- Kommunen övertar huvudmannaskapet för vägen efter godkänd slutbesiktning

En bristfällig hantering och kontroll inom området kan riskera misshushållning av kommunens resurser och att verksamheten inte bedrivs på avsett sätt.

I kommunstyrelsens uppdrag ingår bl. a. att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter, bereda kommunfullmäktiges ärenden och verkställa fullmäktiges beslut.

### **2.2. Revisionsfråga**

Syftet med granskningen är att pröva om Matarengivägsprojektet hanteras på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll. Granskningens syfte tar utgångspunkt från kommunallagens revisionskapitel. Följande revisionsfrågor ska besvaras:

- Har de principiella delarna i överenskommelse mellan kommunen och Trafikverket godkänts av kommunfullmäktige?
- Är ansvars- och rollfördelning mellan kommunen och Trafikverket tydlig och ändamålsenlig?
- Har ingångna avtal med Trafikverket respektive entreprenörer (förbättring av kommunala vägnätet) undertecknats av behörig beslutsfattare?
- Är rutin för uppföljning/kontroll/utvärdering av ingångna kontrakt tillförlitlig?

### **2.3. Metod och avgränsning**

Analys av för granskningen relevant dokumentation, bl.a. avtal mellan kommunen och Trafikverket, delegationsordning och reglemente. Vidare har intervjuer med kommunstyrelsens ordförande och nyckelpersoner inom tekniska enheten genomförts. I tid avgränsas granskningen till år 2011 och 2012.

## 3. Granskningsresultat

### 3.1. Matarengivägsprojektets avtal

Enligt kommunallagen (kap 3 § 9) beslutar fullmäktige i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen. Ett sådant ärende är bl.a. att fastställa budget och plan, eller besluta om mål och riktlinjer för kommunens verksamhet.

Vår granskning visar att kommunen och Trafikverket vid två tillfällen har ingått avtal som rör upprustning av gator i Övertorneå, det s.k. Matarengivägsprojektet. Det första avtalet träffades under februari 2008 och reglerar projektering och utförande av projektet.

Det andra avtalet från 2011 gäller förskottering av medel för tidigareläggning av projektets start. Enligt avtalet gäller överenskommelsen mellan parterna med förutsättning att regeringen/Trafikverkets huvudkontor och kommunfullmäktige i Övertorneå kommun gett sitt godkännande. Vi har inte kunnat styrka att fullmäktige fattat beslut i denna fråga.

De principiella delarna i överenskommelsen mellan kommunen och Trafikverket är följande;

- 1 att medel för kommunal medfinansiering har avsatts på 17,5 mnkr
- 2 förskottering av medel i form av räntefritt lån på 20 mnkr för att tidigarelägga projektet har godkänts av fullmäktige samt
- 3 att kommunen övertar huvudmannaskapet av vägen efter godkänd slutbesiktning.

När det gäller *punkt 1* konstaterar vi att fullmäktige har godkänt budgetar med investeringsramar för upprustning av vägar m.m. som är kopplade till projektet.

Granskningen av *punkt 2* visar att kommunfullmäktige i december 2010 har fattat beslut om att förskottera medel, motsvarande 20 mnkr för tidigareläggning av projektet enligt följande;

- år 2012 c:a 6,0 mnkr
- år 2013 c:a 6,0 mnkr
- år 2014 c:a 8,0 mnkr

Vi noterar att enligt avtalet mellan kommunen och Trafikverket ska återbetalning ske när medel finns tillgängliga i Trafikverkets budget.

Angående *punkt 3* framgår av kommunstyrelsens protokoll från januari 2008 att Ks godkänt upprättat förslag på avtal mellan Övertorneå kommun och Trafikverket (då Vägverket region norr).

I det avtal som kommunstyrelsen tagit ställning till regleras bl.a. att kommunen övertar drift och underhåll av Matarengivägen efter godkänd slutbesiktning. Vi har inte kunnat styrka att kommunfullmäktige tagit ställning eller delgivits beslutet i frågan om att kommunen övertar huvudmannskapet för vägen.

**Revisionell bedömning:** Kommunfullmäktige bedöms i huvudsak, men inte till fullo, ha godkänt de principiella delarna i överenskommelsen mellan kommunen och Trafikverket. Bedömningen baseras på att vi inte kan bestyrka att fullmäktige i beslut har godkänt att kommunen övertar huvudmannskapet för Matarengivägen från Trafikverket.

Vi bedömer dock att fullmäktige godkänt övriga principiella frågor i avtalen mellan kommunen och Trafikverket.

### *3.1.1. Har avtalen undertecknats av behörig beslutsfattare?*

Enligt kommunstyrelsens reglemente som fastställts av fullmäktige 2012-02-20, framgår att kommunstyrelsen fullgör kommunens uppgifter för bl.a. gator och vägar.

Av kommunstyrelsens delegationsordning, fastställd i juni 2011, framgår att kommunstyrelsen inte delegerat beslutsbefogenheter inom granskat område.

Som tidigare nämnts har kommunen träffat två avtal med Trafikverket.

- *Avtal 1:* Kommunstyrelsen har i januari 2008 (§ 15) beslutat träffa avtal med Trafikverket enligt upprättat förslag. Avtalet har 2008-02-14 undertecknats av kommunstyrelsens ordförande.
- *Avtal 2:* Av avtalet (februari 2011) framgår att det ska godkännas av kommunfullmäktige. Granskningen kan inte styrka att varken kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige har godkänt upprättat avtal. Vi noterar att styrelsen i november 2010 föreslagit till kommunfullmäktige att förskotta medel för tidigare projektstart, vilket är en del av avtalet. Granskningen visar att avtalet har undertecknats av kommunstyrelsens ordförande 2011-02-14.

I sammanhanget kan noteras att kommunstyrelsens reglemente inte är upprättat i enlighet med SKL:s normalförslag. I SKL:s förslag regleras bl.a. vem som undertecknar avtal och andra handlingar som beslutas av kommunstyrelsen.

I övrigt noteras att avtal med entreprenörer i projektet har undertecknats av beslutsfattare inom Trafikverket.

**Revisionell bedömning:** Vår bedömning är att kommunens avtal med Trafikverket från februari 2008 har undertecknats av behörig beslutsfattare. Bedömningen baseras på att kommunstyrelsen har godkänt förslaget innan det blev undertecknat av kommunstyrelsens ordförande. Trots att styrelsen formellt inte lämnat uppdraget till ordförande att underteckna avtalet får det anses som rimligt att ordförande ikläder sig rollen att teckna avtal för kommunen.

Beträffande det avtal som undertecknades i februari 2011 konstateras att kommunstyrelsen/kommunfullmäktige inte behandlat detta avtal. Vår bedömning är att avtalet därmed inte har beslutats av behörig beslutsfattare.

### **3.2. Ansvars- och rollfördelning**

I avtalet från februari 2008 framgår att syftet med avtalet är att klargöra ansvarsfördelningen mellan kommunen och Trafikverket beträffande projektering, byggande, framtida drift samt övriga gränsdragningar.

Granskningen av avtalet visar att kommunen förbinds att överta driften och underhållet av Matarengivägen efter att upprustningen är klar och slutbesiktning har skett. Vidare reglerar avtalet bl.a. följande;

- projektets omfattning,
- vem av parterna som finansierar projektering samt byggnation för projektets olika delar,
- upphandling
- betalning.

Kommunens roll och ansvar i detta projekt är främst att finansiera projektering av delar i projektet. Trafikverket uppträder som byggherre, ansvarar för upphandling av underentreprenör samt finansierar av upprustningen av Matarengivägen och väg 98.

Av intervju med kommunstyrelsens ordförande och kommunens projektingenjör upplevs samarbetet mellan kommunen och Trafikverket fungera bra, samt att ansvar och roller upplevs vara tydliga.

**Revisionell bedömning:** Vår bedömning är att ansvars- och rollfördelningen är tydlig och ändamålsenlig. Bedömningen baseras på att parterna har reglerat ansvar och roller i avtal som tydligt visar hur samarbetet mellan kommunen och Trafikverket ska ske. Vi kan också konstatera att ledande företrädare för kommunen upplever roll- och ansvarsfördelningen som tydlig och ändamålsenlig.

### **3.3. Uppföljning, kontroll och utvärdering**

Som vi har nämnt i tidigare avsnitt finns två kontrakt upprättade mellan kommunen och Trafikverket. Avtal med entreprenören har endast upprättats med Trafikverket.



### *3.3.1. Ekonomi och fakturor*

Enligt avtal nr 1, daterat februari 2008, kan fakturering mellan parterna ske med upparbetad summa varje år samt när det föreligger en godkänd slutbesiktning. Någon närmare reglering av detta område har inte kunnat styrkas. När det gäller avtal nr 2 (februari 2011) har detta område inte reglerats.

Vår granskning visar att under år 2012 har en faktura på upparbetat belopp motsvarande 6,75 mnkr (5, 40 mnkr exkl. moms) inkommit till kommunen. Granskning av fakturan visar att den innehåller specificering av åtgärder som genomförts.

Granskningen visar att fakturor i projektet atteras av kommunens projektingenjör (motsvarande tekniska chef)<sup>1</sup>. För att säkerställa att inkomna fakturor sammanfaller med utfört arbete används bl.a. besiktningsprotokoll och kompletterande specifikationer från Trafikverket som stöd.

### *3.3.2. Genomförande*

Av intervju med kommunstyrelsens ordförande framgår att kontinuerliga dagboksanteckningar förs över entreprenörens arbeten som granskas och undertecknas av bygglidaren. Vidare framgår att byggmöten sker en gång per månad där berörda medarbetare från kommunen närvarar. Vid dessa möten upprättas protokoll som finns hos Trafikverket.

Vår granskning av båda upprättade avtalen visar att dessa inte reglerar om eller på vilket sätt utvärdering av avtalen ska ske under projektets gång.

**Revisionell bedömning:** Uppföljning och kontroll av ingångna kontrakt/avtal bedöms ske på ett tillförlitligt sätt. Bedömningen baseras på att fakturering sker i enlighet med upprättat avtal samt att attestanten har metoder/rutiner för att kunna kontrollera att fakturans innehåll är korrekt. Vi kan vidare konstatera att det sker kontinuerlig dokumentation över det löpande arbetet samt att medarbetare från kommunen närvarar vid regelbundna byggmöten.

Då utvärdering av kontrakten inte har reglerats saknas grund för bedömning om detta har skett på ett tillförlitligt sätt.

2013-03-15

***Hans Forsström***

*Uppdragsledare*

***Robert Bergman***

*Projektledare*

<sup>1</sup> Innan projektingenjören tillträdde atterades fakturorna av kommunstyrelsens ordförande