

Revisionsrapport

Styrning av större investeringar

Ekerö kommun

*Fredrik Jehrén
Gabriel Uhlin*

December 2017

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning	4
1.1. Bakgrund	4
1.2. Syfte och Revisionsfråga.....	4
1.3. Kontrollmål	4
1.4. Metod och avgränsning	4
2. Iakttagelser och bedömningar	6
2.1. Investeringsprocessen tydliggör ansvar och befogenheter avseende initiering, planering, beslut och genomförande av investeringar.	6
2.1.1. Iakttagelser	6
2.1.2. Bedömning.....	8
2.2. Beslutsunderlagen inkluderar kalkyler och är utformade på ett sådant sätt att de ger rimliga möjligheter för styrelsen och nämnderna att få tillräcklig information om projektet för att kunna prioritera, styra och kontrollera detsamma.	8
2.2.1. Iakttagelser	8
2.2.2. Kalkyler i utvalda projekt.....	10
2.2.3. Bedömning.....	11
2.3. Uppföljning och återrapportering sker så att nämndernas kontroll av projekten säkerställs.	11
2.3.1. Iakttagelser	11
2.3.2. Bedömning.....	13
3. Revisionell bedömning	14
3.1. Rekommendationer.....	15

Sammanfattning

Kommunen står inför omfattande investeringar de kommande åren. Enligt budget 2017 och plan 2018 – 2019 så beräknas de årliga investeringarna de aktuella åren uppgå till 163, 377 respektive 232 mnkr. Det är därför av stor betydelse att prioritering, styrning, uppföljning och kontroll av investeringarna fungerar väl för att nå kommunens mål om god ekonomisk hushållning även i ett längre perspektiv.

Revisorerna har i olika sammanhang uppmärksammat brister kopplat till investeringsverksamheten. I samband med tidigare granskning har bl a följande rekommendationer lämnats:

- En översyn bör ske av fastställd rutin för lokalinvesteringar. Översynen bör beakta det faktum att en teknisk nämnd inrättats samt den utveckling av arbetssätt kring investeringar som skett i vissa avseenden. Vilket underlag som ska redovisas till Kommunstyrelsen respektive Tekniska nämnden och i vilket skede behöver tydliggöras.
- Säkerställa en tydligare redovisning av de alternativ som prövats och vilka ställningstaganden som ligger till grund för beslut och prioriteringar.

Granskningen syftar till att besvara följande revisionsfråga:

Är Kommunstyrelsens och berörda nämnders interna kontroll avseende investeringsprocessen tillräcklig?

Efter genomförd granskning är vår sammanfattade bedömning att Kommunstyrelsen och nämndernas interna kontroll avseende investeringsprocessen **inte är helt tillräcklig**.

Den sammanfattade bedömningen grundar sig på de separata bedömningarna för nedanstående kontrollmål:

Investeringsprocessen tydliggör ansvar och befogenheter avseende initiering, planering, beslut och genomförande av investeringar.

Vi bedömer att kontrollmålet är **delvis uppfyllt**. Det finns riktlinjer som beskriver ansvarsfördelningen i fastighetsinvesteringsprocessen. Vi konstaterar att ansvarsfördelningen behöver förtydligas ytterligare i de tidiga momenten i investeringsprojekten samt styrgruppens ansvar och befogenheter. Vi har noterat att ett arbete pågår med att förtydliga såväl riktlinjer som projektmodell med avseende på ansvarsfördelningen. Inom kommunen saknas även resurser som lokalstrateg/-samordnare vilket skulle kunna bidra till ökad samverkan mellan förvaltningar och nämnder i investeringsprocessen.

Beslutsunderlagen inkluderar kalkyler och är utformade på ett sådant sätt att de ger rimliga möjligheter för styrelsen och nämnderna att få tillräcklig information om projektet för att kunna prioritera, styra och kontrollera detsamma.

Vi bedömer att kontrollmålet är **delvis uppfyllt**. I de båda granskade projekten finns flera projekialternativ presenterade i beslutsunderlagen som nämnderna tagit del av. Det finns framtagna projektkalkyler för respektive projekialternativ i de granskade investeringsprojekten. Dessa kalkyler är dock inte alltid bifogade beslutsunderlagen. Det finns ingen framtagen mall för förstudier. Vidare finns ingen specifik beskrivning av vad som ska ingå i underlagen till beslut.

Vi har noterat att Kommunstyrelsen och berörda nämnder har hörsammat tidigare kritik angående avsaknad av olika projekialternativ i underlagen och vilka ställningstaganden som ligger till grund för beslut och prioriteringar.

Uppföljning och återrapportering sker så att nämndernas kontroll av projekten säkerställs.

Vi bedömer att kontrollmålet är **delvis uppfyllt**. Återrapportering till nämnd och Kommunstyrelse sker i linje med fastställda riktlinjer vid års- och delårsbokslut. Det framgår dock inte i tekniska nämndens verksamhetsredovisning eller beställarnämndernas protokoll att beställande nämnd fattat beslut om omprioritering inom sin investeringsram eller förändringar i utförande med anledning av förändringar i projekten. Formerna för återrapportering till framförallt till Tekniska nämnden kan utvecklas och bli tydligare.

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning och ovanstående bedömningar lämnar vi följande rekommendationer till Kommunstyrelsen och nämnderna:

- Förtydliga i förekommande fall roll och ansvar för styrgrupper i investeringsprocessen.
- Utveckla och förtydliga återrapporteringen till Tekniska nämnden.
- Tillsä tillse att rutinerna för rapportering och avvikelshantering är i enlighet med de nya riktlinjerna kopplat till de beställande nämndernas roll.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Kommunen står inför omfattande investeringar de kommande åren. Enligt budget 2017 och plan 2018 – 2019 så beräknas de årliga investeringarna de aktuella åren uppgå till 163, 377 respektive 232 mkr. Det är därför av stor betydelse att prioritering, styrning, uppföljning och kontroll av investeringarna fungerar väl för att nå kommunens mål om god ekonomisk hushållning även i ett längre perspektiv.

Revisorerna har i olika sammanhang uppmärksammat brister kopplat till investeringsverksamheten. I samband med tidigare granskning har bl a följande rekommendationer lämnats:

- En översyn bör ske av fastställd rutin för lokalinvesteringar. Översynen bör beakta det faktum att en teknisk nämnd inrättats samt den utveckling av arbetssätt kring investeringar som skett i vissa avseenden. Vilket underlag som ska redovisas till Kommunstyrelsen respektive Tekniska nämnden och i vilket skede behöver tydliggöras.
- Säkerställa en tydligare redovisning av de alternativ som prövats och vilka ställningstaganden som ligger till grund för beslut och prioriteringar.

1.2. Syfte och Revisionsfråga

Granskningens syfte är att besvara följande revisionsfråga:

Är Kommunstyrelsens och berörda nämnders interna kontroll avseende investeringsprocessen tillräcklig?

1.3. Kontrollmål

För att besvara revisionsfrågan har vi utgått från följande kontrollmål i granskningen:

- Investeringsprocessen tydliggör ansvar och befogenheter avseende initiering, planering, beslut och genomförande av investeringar.
- Beslutsunderlagen inkluderar kalkyler och är utformade på ett sådant sätt att de ger rimliga möjligheter för styrelsen och nämnderna att få tillräcklig information om projektet för att kunna prioritera, styra och kontrollera detsamma.
- Uppföljning och återrapportering sker så att nämndernas kontroll av projekten säkerställs.

1.4. Metod och avgränsning

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, insamling av beslutsunderlag samt genom intervjuer med chef fastighetskontoret, Chefscontroller fastighetskontoret, systemförvaltare ekonomienheten, projektcontroller fastighetskontoret, projektledarchef tillika projektledare.

Granskningen har avgränsats till att omfatta projekten ”skolkapacitet Ekebyhov skola” och ”Stenhamra vht lokaler”.

2. Iakttagelser och bedömningar

2.1. Investeringsprocessen tydliggör ansvar och befogenheter avseende initiering, planering, beslut och genomförande av investeringar.

2.1.1. Iakttagelser

Vid sitt sammanträde 2016-11-29 beslutade Kommunstyrelsen i Ekerö kommun att anta dokumentet *"Riktlinje för arbete med och beslutsordning för lokalinvesteringar"*. I samband med beslutet upphörde tidigare arbetsrutin för investeringsprocessen (2008) att gälla. Enligt tjänsteskrivelsen till beslutet var orsaken till de nya riktlinjerna att kommunens politiska och tjänstemannaorganisation förändrats sedan 2008 samt att nämndernas ansvarsfördelningar förändrats vilket inte återspeglades i de äldre riktlinjerna.

Dokumentet *"Riktlinje för arbete med och beslutsordning för lokalinvesteringar"* beskriver detaljerat kommunens investeringsprocess uppdelad i två faser, planeringsfasen och genomförandefasen. Ett tredje kapitel i riktlinjen behandlar beslut, roller och ansvar. I detta kapitel tydliggörs och sammanfattas respektive nämnd, förvaltning/kontor samt Kommunstyrelsen och Kommunfullmäktiges ansvar och roller i investeringsprocessen genom en punktlista.

Processen startar enligt riktlinjen genom att ett initiativ till investering startas inom respektive nämnd. Detta kan göras på tre sätt, genom nya verksamhetsbehov på grund av volym-/demografi-/kapacitetsförändringar i kommunen, genom behov av reinvesteringar eller med anledning av "utökad ambition". Respektive nämnd beslutar om ett samlat förslag till investeringsunderlag utifrån ovanstående initiativ. Detta utgör underlag för kommunens investeringsbudget.

Utifrån nämndernas samlade investeringsunderlag ska ekonomienheten (förslagsvis enligt riktlinjen, detta har i verkligheten sköts av fastighetskontoret) sammanställa en "översiktlig" lokalresursplan för de kommande fem åren. Tanken är att planen ska utgöra underlag för den fortsatta beredningen av förslag till investeringsbudget för kommunen under kommande planperiod. Kommunstyrelsen beslutar om ett förslag till investeringsbudget för kommande år samt plan för därpå följande fyra år. Investeringsbudgeten ska sedan beslutas av Kommunfullmäktige i samband med beslut om kommunens budget.

Utifrån kommunens investeringsbudget beslutar sedan den enskilda nämnden om investeringsbudget på projektnivå. Verksamhetsansvarig förvaltning ansvarar för framtagande av programhandling för respektive investeringsprojekt. I praktiken samordnar fastighetskontoret arbetet med programhandlingen genom löpande möten med berörda parter. Programhandlingen ska ligga till grund för beställningen av investeringsprojektets genomförande till Tekniska nämnden genom fastighetskontoret. Verksamhetsansvarig nämnd beslutar om att göra en beställning till Tekniska nämnden utifrån programhandlingarna och gör samtidigt en framställan till Kommunstyrelsen om igångsättningsbeslut i de fall sådant krävs. Igångsättningsstillstånd krävs vid större projekt

och/eller projekt av strategisk karaktär och det är enligt riktlinjen Kommunstyrelsen som bedömer om ett projekt är av strategisk karaktär eller inte.

Vid genomförda intervjuer uppger tjänstemännen inom de tekniska förvaltningarna att de upplever ansvarsfördelningen i investeringsprocessen som formellt tydliggjord i kommunens riktlinjer. Ansvarsfördelningen i framförallt de tidiga skedena i ett projekt anses dock fortfarande otydliga. Riktlinjerna uppges behöva förfinas och tydliggöras just i skedena där facknämnderna ska samarbeta tillsammans med fastighetskontoret fram till dess programhandlingen låses. Det uppges bland annat vara problematiskt att tidiga kostnadsuppskattningar som tas fram i samband med förstudierna sedan blir vägledande för projektet även längre fram. När upphandlingsprocessen väl kommer igång upplever tjänstemännen att ansvaret är tydligt uppdelat men om projektägaren eller slutkunden vill göra förändringar i projektet under resans gång upplevs ansvarsfördelningen otydligt gällande vem som har mandat att fatta beslut om programändringar. Tjänstemännen konstaterar att sådana beslut skulle kunna fattas på projektledarnivå men att det då måste framgå i styrdokumentet var mandatet ligger.

För tillfället uppges det även finnas en osäkerhet i vissa fall vem som är den faktiska projektägaren och vad styrgruppens roll och mandat är i ett projekt. Det uppges inte alltid finnas en styrgrupp i samtliga projekt och ibland utgör Kommunstyrelsen styrgrupp på egen hand. Detta upplever tjänstemännen som problematiskt då riktlinjerna hänvisar till att överdrag ska rapporteras till Kommunstyrelsen eller när prioriteringar behöver göras i projektet. Diskussioner kring denna gränsdragning uppges nyligen förts mellan fastighetskontoret och Kommunstyrelsen. Vi kan konstatera att ordet styrgrupp inte förekommer överhuvudtaget i kommunens styrdokument något som tjänstemännen uppger att de är medvetna om.

Inom fastighetskontoret pågår ett arbete med att utifrån riktlinjerna förtydliga de delar av investeringsprocessen som identifierats som otydliga. Syftet med utvecklingsarbetet är att förtydliga ansvars- och rollfördelningen inom projekten samt att tydligare beskriva respektive projektskede och beslutspunkter i projektprocessen. Arbetet har pågått under våren 2017 under ledning av tidigare tillförordnad fastighetschef. Det fortsatta arbetet drivs av projektledarchef vid fastighetskontoret.

Inom kommunen pågår även ett projekt med att arbeta fram en kommunövergripande projektmodell. Modellen uppges vara klar för implementering och under hösten har utbildningsinsatser genomförts. Tanken med den nya projektmodellen uppges vara att tydliggöra rollfördelningen i kommunens samtliga projekt så att alla involverade vet vad de kan förvänta sig av övriga deltagare. Tanken är också att skapa ett gemensamt språkbruk och ett gemensamt sätt att arbeta. Fastighetskontoret har i väntan på kommunens övergripande projektmodell valt att avvakta med sitt arbete kring projektmodell.

Enligt tjänstemännen vid fastighetskontoret behöver den nya projektmodellen bearbetas ytterligare för att anpassas till de investeringsprojekt som kontoret genomför innan den kan tas i bruk. För tillfället uppges den vara för fokuserad på administrativa projekt. Ett arbete med att anpassa projektmodellen till riktlinjerna för investeringsprocessen och fastighetskontorets förutsättningar pågår.

Tjänstemännen i de tekniska förvaltningarna konstaterar även att kommunen generellt saknar lokalplaneringsresurser såsom lokalstrateg eller lokalsamordnare. Tjänstemännen uppger att denna typ av resurser skulle underlätta samverkansarbetet med beställarnämnderna. En utvecklingsledare uppges nyligen ha tillsats vid utbildningsförvaltningen för att hantera strategiska frågor och långsiktiga behov i verksamheten.

2.1.2. Bedömning

Vi bedömer att kontrollmålet är **delvis uppfyllt**. Det finns riktlinjer som beskriver ansvarsfördelningen i fastighetsinvesteringsprocessen. Vi konstaterar att ansvarsfördelningen behöver förtydligas ytterligare i de tidiga momenten i investeringsprojekten samt styrgruppens ansvar och befogenheter. Vi har noterat att ett arbete pågår med att förtydliga såväl riktlinjer som projektmodell med hänseende till ansvarsfördelningen. Inom kommunen saknas även resurser som lokalstrateg/-samordnare vilket skulle kunna bidra till ökad samverkan mellan förvaltningar och nämnderna i investeringsprocessen.

2.2. Beslutsunderlagen inkluderar kalkyler och är utformade på ett sådant sätt att de ger rimliga möjligheter för styrelsen och nämnderna att få tillräcklig information om projektet för att kunna prioritera, styra och kontrollera detsamma.

2.2.1. Iakttagelser

I riktlinjerna för lokalinvesteringar förtydligas att förstudier ska genomföras för större nybyggnadsprojekt och för omfattande ombyggnationer. Förstudier ska som regel genomföras för investering som överstiger 8-10 mnkr, samt för investeringar som har omfattande påverkan på verksamheterna ekonomiskt eller verksamhetsmässigt eller i övrigt bedöms vara av strategisk karaktär.

Förstudien ska enligt dokumentet genomföras av fastighetskontoret på uppdrag av verksamhetsansvarig beställande nämnd. Verksamhetsansvariga beställande förvaltningar/kontor bistår fastighetskontoret med den verksamhetsspecifika kompetens som erfordras.

Förstudien ska sammanfattas på särskild mall och svarar på frågor om:

- Lokalisering, alternativa möjligheter till placering.
- Beräkning av kostnad för de olika alternativen utifrån schabloner. Marginal ska framgå samt eventuella kostnader för tillfälliga lösningar.
- Driftekonomiska effekter av alternativen (antaganden om full kostnadseffekt, ej enbart kapitalkostnaden för lokalen).
- Genomförandetid för investeringen inklusive en översikt av de olika faserna i en grov tidplan.
- Behov av ny eller ändrad detaljplan.

- Alternativ till genomförande av investering och alternativ till ägande.
- Behov av tillfälliga lösningar i avvaktan på investeringens färdigställande.
- Beskrivning av identifierade risker.

Enligt genomförda intervjuer finns det idag ingen mall för förstudier. Enligt tjänstemännen på fastighetskontoret utgår de från uppgifterna i riktlinjen om vad förstudierna ska innehålla när de tas fram.

Enligt riktlinjen för lokalinvesteringar ska verksamhetsansvarig förvaltning svara för att det arbetas fram en programhandling för investeringsprojektet som ska ligga till grund för beställningen av investeringsprojektets genomförande till Tekniska nämnden genom fastighetskontoret.

Programhandlingen ska beskriva de strategiska frågor som verksamhetsansvarig nämnd behöver ta ställning till, såsom utrymmesbehov, ambitionsnivå och övrigt som Tekniska nämnden – fastighetskontoret behöver svar på inför projekteringsfasen. Framtagandet ska ske i samverkan med fastighetskontoret (och/eller med teknik- och exploateringskontor när så behövs).

Chefscontroller på samhällsbyggnadsförvaltningen uppges idag vara den huvudsakliga kontaktpunkten mellan Tekniska nämnden, fastighetskontoret och den beställande verksamhetsansvarige nämnden.

Vid intervjuerna uppges att tjänstemännen på fastighetskontoret arbetar fram de kalkyler som följer med beslutsunderlagen och programhandlingen, dessa underlag uppges sedan anpassas av beställande nämnds förvaltning innan programhandlingen beslutas i nämnden. Inom fastighetskontoret uppges det framförallt vara projektledarna som arbetar fram kalkylerna i beslutsunderlagen. Vid intervjuerna beskrivs dessa kalkyler som förhållandevis enkla men att de ändå täcker de saker som nämnden behöver ta ställning till, reserver för oväntade kostnader till exempel.

Det uppges inte finnas en specifik modell eller beskrivning av vad som ska ingå i de underlag till beslut som tas fram till nämnderna. Generellt uppges underlagen idag innehålla en beskrivning av ärendet och projektet tillsammans med ett par olika alternativ för projektet med tillhörande underlag bestående av kalkyler, ritningsmaterial och liknande. Kalkyler som ligger till grund för internhyran uppges också gå med beslutet.

Enligt tjänstemännen vid fastighetskontoret planeras framtida kalkyler innehålla poster för de delar av investeringen som planeras att utsträngas.

I intervjuerna uppges att det i samband med projektstart tas fram projektkalkyl och läggs upp en i projektmodulen i ekonomisystemet Raindance. Raindance används för ekonomisk uppföljning av projektet. Projektkalkylen tas fram av projektledaren utifrån beslutad budget för projektet. När kalkylen är på plats och påskrivna av fastighetschefen lägger fastighetskontorets controller upp en projektkod och arbetet kan påbörjas.

Det uppges finnas en mall som ska användas för projektkalkylerna. Vi har tagit del av mallen som innehåller ett antal fält med kortare beskrivning av vad som ska redogöras i kalkylen och vilka belopp som ska redovisas.

2.2.2. Kalkyler i utvalda projekt

Ekebyhovs skola

Projektet har påbörjats på utredningsnivå under 2017 och enligt delårsrapporten kommer byggstart inte påbörjas före 2018.

Beslutsunderlaget till beslutet om investeringsprojektet Ekebyhovsskolan innehåller endast en totalsumma. Det finns dock ett framarbetat PM och projektkalkyler bland programhandlingarna. PM:et redovisar övergripande innehållet i respektive alternativ och total kostnad för alternativet.

Det finns framtagna projektkalkyler för respektive alternativ. Dessa kalkyler innehåller en övergripande men tydlig kalkyl där kostnader för respektive del av projektet framgår samt en totalsumma för projektkalkylen. I kalkylunderlaget finns även mer genomgripande delkalkyler som innehåller en tydligare uppdelning av kostnaderna i projektets olika delar. Varken i kalkylerna eller underlaget som gått till nämnd framgår framtida årshyra med anledning av investeringen.

Kalkylerna innehåller en specifik post för reservmedel på 15 %. Indexuppräknings finns inkluderade i aktuella projektkalkyler.

Stenhamra verksamhetslokaler

Kommunstyrelsen fattade vid sitt sammanträde 2017-09-19 beslut om en upprustning och renovering av fritidsgårdens lokaler i Stenhamra där även kulturskolan får egna lokaler. Arbetet planerades att påbörjas under hösten 2017 och sedan slutföras under 2018.

Bland beslutsunderlagen som legat till grund för Kultur- och fritidsnämnden och Kommunstyrelsens beslut i ärendet finns ett PM skrivet av projektledarchef vid fastighetskontoret. PM innehåller en beskrivning av investeringsprojektet tillsammans med tre olika alternativ för genomförande. I underlaget framgår totalkostnaden för respektive alternativ samt nuvarande och framtida årshyra.

I PM redogörs även för genomförd riskinventering i samband med projektet.

Det finns framtagna projektkalkyler för respektive alternativ. Dessa kalkyler innehåller en tydlig uppdelning av kostnaderna för respektive post i projektet samt kortare beskrivning av vad varje post innehåller.

Kalkylerna innehåller en specifik post för reservmedel på 10 %.

Under genomförandet av denna granskning har ett beslut om ändrad inriktning fattats på delegation av Kommunstyrelsens ordförande gällande Stenhamra verksamhetslokaler. Detta innebär att lokalerna kommer rustas upp men inte utökas i linje med originalbeslutet för att anpassas till förskolelokaler. Anledningen till att beslutet fattats på delegation uppges vara att behovet av förskoleplatser är akut och för att klara barnomsorgsgarantin går det ej att vänta tills nästa sammanträde i Kommunstyrelsen.

2.2.3. *Bedömning*

Vi bedömer att kontrollmålet är **delvis uppfyllt**. I de båda granskade projekten finns flera projekialternativ presenterade i beslutsunderlagen som nämnderna tagit del av. Det finns framtagna projektkalkyler för respektive projekialternativ i de granskade investeringsprojekten. Dessa kalkyler är dock inte alltid bifogade beslutsunderlagen. Det finns ingen framtagna mall för förstudier. Vidare finns ingen specifik beskrivning av vad som ska ingå i underlagen till beslut.

Vi har noterat att Kommunstyrelsen och berörda nämnder har hörsammat tidigare kritik angående avsaknad av olika projekialternativ i underlagen och vilka ställningstaganden som ligger till grund för beslut och prioriteringar.

2.3. *Uppföljning och återrapportering sker så att nämndernas kontroll av projekten säkerställs.*

2.3.1. *Iakttagelser*

Hur uppföljning och återrapportering av investeringsprojekt till nämnd och Kommunstyrelse ska ske berörs i kommunens riktlinjer för lokalinvesteringar.

Enligt riktlinjerna ska:

”Ekonomisk redovisning till Kommunfullmäktige, Kommunstyrelsen och (utförande) nämnd sker i samband med verksamhetsredovisning per mars, i verksamhetsredovisning per augusti som tillika är kommunens delårsbokslut och i årsbokslut.

Den ekonomiska rapporteringen ska ske på totalnivå i kommunstyrelsen, med undantag för de projekt som har krävt igångsättningsbeslut. Där sker redovisning på projektnivå.

Redovisning i Tekniska nämnden och i beställande nämnd sker på projektnivå.

Vid redovisning på projektnivå gäller att för avslutade projekt ska den totala kostnaden för projektet från utredning till färdigställande redovisas. För pågående projekt redovisas hittills nedlagda utgifter samt prognos för projektet.”

Tjänstemän vi har intervjuat återger att de arbetar enligt rutiner för uppföljning och återrapportering som ligger i linje med riktlinjerna. Projektledare uppges lägga en ekonomisk prognos för sina respektive projekt i mars, augusti och vid årsskiftet i projektmodulen i kommunens ekonomisystem Raindance. Dessa prognoser går sedan till Tekniska nämnden per projekt i samband med års- och delårsrapporterna. Kommunstyrelsen uppges ta del av återrapporteringen för investeringar i års- och delårsrapporten. Rapporteringen är en sammanställning av investeringsbudgetens utveckling på övergripande nivå. I den redovisas totalbudget, upparbetad budget och total prognos för projekten per nämnd/styrelse och verksamheter.

Vi har tagit del av investeringsredovisningen i kommunens årsredovisning 2016 och delårsrapport 2017. I årsredovisningen redovisas total budget, totalt utfall och total avvikelse för respektive nämnds investeringar. Kommunstyrelsens investeringar redovisas även uppdelat per investeringsområde. En kortfattad beskrivning av genomförda insatser i kommunens större investeringsprojekt som pågått under aktuellt år finns också med.

Motsvarande information finns även med i investeringsredovisningen i kommunens delårsrapport 2017 med undantag för beskrivningen av kommunens pågående större investeringar. I delårsrapporten ingår dock en lista med beskrivning och beräknad slutkostnad för projekt som avslutats eller planeras att avslutas under 2017. Delårsrapporten innehåller även en kortare beskrivning av de projekt som påbörjats under året tillsammans med beräknad kostnad för projektet. Projektet Skolkapacitet Ekebyhovsskolan finns med i denna lista.

Vi har även tagit del av Tekniska nämndens verksamhetsredovisningar under 2017. Redovisningen innehåller information kring pågående investeringar i linje med riktlinjerna. Redovisningen av investering per projekt skulle dock kunna utvecklas och bli tydligare. Även analysen kring de enskilda investeringsprojekten kan utvecklas ytterligare, exempelvis orsaker till prognostiserade överskott respektive underskott samt vidtagna åtgärder för att hantera dessa. Det framgår inte i verksamhetsredovisningen om beställande nämnd informerats och fattat beslut med anledning av avvikelserna, exempelvis omprioritering inom sin investeringsram eller förändringar i utförande. Det framgår inte heller i de beställande nämndernas protokoll att detta har skett, vilket riktlinjerna föreskriver ska ske.

Den löpande projektekonomi och projektuppföljningen uppges skötas av projektledarna för respektive projekt i kommunens ekonomisystem Raindance. Tidigare uppges det inte ha funnits ett system anpassat för att göra löpande uppföljning av kommunens investeringar. Ett utvecklingsarbete har därför drivits av systemadministratör vid kommunens ekonomiavdelning som arbetat fram en projektmodul som kan hantera fastighetsinvesteringar. Systemadministratören uppges löpande göra en övergripande ekonomisk sammanställning för kommunens investeringar varje månad samt prognos utifrån den information som projektledarna matar in i systemet. Dessa sammanställningar uppges återrapporteras till kommunens economichef. Ur systemet kan projektledare och systemansvarig plocka fram tydliga utdrag över projektekonomi i enskilda projekt samt sammanställningar av den totala investeringsbudgeten.

Om projektledare upptäcker att kostnaderna i ett projekt överstiger budget ska de genast återrapportera detta till Chefscontroller på fastighetskontoret, fastighetschefen och systemadministratör på ekonomienheten. I de fall ett projekt drar över budget uppges det vara projektansvarig som ska fatta beslut om detta. Generellt uppges att om projektbudgeten är beslutad av Kommunstyrelsen ska överdrag eller omfördelningar även beslutas av Kommunstyrelsen. Enligt riktlinjerna ska prognostiserade budgetavvikelser i investeringsprojekten som uppstår under genomförandet återrapporteras av utförande nämnd/ fastighetskontoret till beställande nämnd. Beställande verksamhetsansvarig nämnd ska därefter besluta om förändringar i den aktuella investeringens utförande för att minska utgiftsökningen. Beställande nämnd får besluta om omprioritering inom sin investeringsram men om det inte går att hantera en negativ ekonomisk avvikelse inom given budgetram ska ärendet gå vidare till Kommunstyrelsen för beslut om åtgärd. Som tidigare nämnts framgår inte i de beställande nämndernas protokoll att detta har skett.

Enligt intervjuerna genomförs slutrapportering av samtliga större projekt som avslutats under året i samband med den årliga återrapporteringen av genomförda reinvesteringar till Tekniska nämnden. Generellt upplever tjänstemännen att slutrapporteringen kan utvecklas i framtiden då den för tillfället uppges vara av framförallt den totala

slutkostnaden för projektet. Tjänstemännen framför även att de framöver hoppas kunna genomföra en utvärdering och analys av projekten för att fånga lärdomar och erfarenheter. Tjänstemännen uppger också att återrapporteringen till beställarnämnderna också skulle kunna utvecklas då de i princip endast tar del av investeringsredovisningen i års- och delårsrapporterna för tillfället.

2.3.2. Bedömning

Vi bedömer att kontrollmålet är **delvis uppfyllt**. Återrapportering till nämnd och Kommunstyrelse sker i linje med fastställda riktlinjer vid års- och delårsbokslut. Det framgår dock inte i Tekniska nämndens verksamhetsredovisning eller beställarnämndernas protokoll att beställande nämnd fattat beslut om omprioritering inom sin investeringsram eller förändringar i utförande med anledning av förändringar i projekten. Formerna för återrapportering framförallt till Tekniska nämnden kan utvecklas och bli tydligare.

3. *Revisionell bedömning*

Granskningen syftade till att besvara följande revisionsfråga:

Är Kommunstyrelsens och berörda nämnders interna kontroll avseende investeringsprocessen tillräcklig?

Efter genomförd granskning är vår sammanfattade bedömning att kommunstyrelsen och nämndernas interna kontroll avseende investeringsprocessen **inte är helt tillräcklig**.

Den sammanfattade bedömningen grundar sig på de individuella bedömningarna för nedanstående kontrollmål:

Investeringsprocessen tydliggör ansvar och befogenheter avseende initiering, planering, beslut och genomförande av investeringar.

Vi bedömer att kontrollmålet är **delvis uppfyllt**. Det finns riktlinjer som beskriver ansvarsfördelningen i fastighetsinvesteringsprocessen. Vi konstaterar att ansvarsfördelningen behöver förtydligas ytterligare i de tidiga momenten i investeringsprojekten samt styrgruppens ansvar och befogenheter. Vi har noterat att ett arbete pågår med att förtydliga såväl riktlinjer som projektmodell med hänseende till ansvarsfördelningen. Inom kommunen saknas även resurser som lokalstrateg/-samordnare vilket kan bidra till samverkan mellan förvaltningar och nämnderna i investeringsprocessen.

Beslutsunderlagen inkluderar kalkyler och är utformade på ett sådant sätt att de ger rimliga möjligheter för styrelsen och nämnderna att få tillräcklig information om projektet för att kunna prioritera, styra och kontrollera detsamma.

Vi bedömer att kontrollmålet är **delvis uppfyllt**. I de båda granskade projekten finns flera projekialternativ presenterade i beslutsunderlagen som nämnderna tagit del av. Det finns framtagna projektkalkyler för respektive projekialternativ i de granskade investeringsprojekten. Dessa kalkyler är dock inte alltid bifogade beslutsunderlagen. Det finns ingen framtagna mall för förstudier. Det finns ingen specifik beskrivning av vad som ska ingå i underlagen till beslut.

Vi har noterat att styrelsen och berörda nämnder har hörsammat tidigare kritik angående avsaknad av olika projekialternativ i underlagen och vilka ställningstagande som ligger till grund för besluten.

Uppföljning och återrapportering sker så att nämndernas kontroll av projekten säkerställs.

Vi bedömer att kontrollmålet är **delvis uppfyllt**. Återrapportering till nämnd och styrelse sker i linje med fastställda riktlinjer vid år och delårsbokslut. Det framgår dock inte i tekniska nämndens verksamhetsredovisning eller beställarnämndernas protokoll att

beställande nämnd fattat beslut om omprioritering inom sin investeringsram eller förändringar i utförande med anledning av förändringar i projekten. Formerna för återrapportering framförallt till teknisk nämnd kan utvecklas och bli tydligare.

3.1. Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning och ovanstående bedömningar lämnar vi följande rekommendationer till Kommunstyrelsen och nämnderna:

- Förtydliga i förekommande fall roll och ansvar för styrgrupper i investeringsprocessen.
- Utveckla och förtydliga återrapporteringen till Tekniska nämnden.
- Tillse att rutinerna för rapportering och avvikelshantering är i enlighet med de nya riktlinjerna kopplat till de beställande nämndernas roll.

2017-12-07



Anders Hägg

Uppdragsledare

Fredrik Jehrén

Projektledare