

Kommunens revisorer

Kommunstyrelsen
Tekniska nämnden**Angående granskning av styrning och kontroll av större investeringar**

Revisorerna i Ekerö kommun har givit PwC i uppdrag att granska styrning och kontroll av större investeringar. Resultatet av granskningen framgår av bifogad rapport.

Den sammanfattande bedömningen utifrån granskningen är att Kommunstyrelsens och Tekniska nämndens interna kontroll avseende större investeringar inte i alla delar är tillräcklig. Revisorerna ser det bl.a. som angeläget att ansvarsfördelningen mellan Kommunstyrelsen och Tekniska nämnden kring investeringsverksamheten tydliggörs.

Revisorerna önskar Kommunstyrelsens och Tekniska nämndens synpunkter på de iakttagelser och rekommendationer som redovisas i rapporten samt en redovisning över vilka åtgärder som avses vidtas. Svaret ska vara revisorerna tillhanda senast den 15 april 2015.

För revisorerna


Gunilla Jerlinger
ordförandeFör kännedom:

Kommunfullmäktiges presidium

Revisionsrapport

Sofia Nylund
Anders Hägg

Januari 2015

Styrning och kontroll av större investeringar

Ekerö kommun

pwc

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	2
2.	Inledning	3
2.1.	Bakgrund	3
2.2.	Revisionsfrågor	3
2.3.	Revisionsmetod	4
3.	Investeringsprocessen	5
3.1.	Styrande dokument, rutiner och riktlinjer	5
3.1.1.	Fullmäktiges budget	5
3.1.2.	Rutin för investeringar	5
3.1.3.	Delegationsordningar	6
3.1.4.	Kommentarer	6
3.2.	Beslutsunderlag	6
3.2.1.	Träkvista skola	6
3.2.2.	Ekebyhov sporthall	7
3.2.3.	Närvärme	8
3.2.4.	Kommentarer	8
3.3.	Uppföljning och återsrapportering	9
3.3.1.	Ekonomisk uppföljning	9
3.3.1.1.	Träkvista skola	10
3.3.1.2.	Ekebyhov sporthall	10
3.3.2.	Rapportering i samband med ÅR/delår	11
3.3.3.	Kommentarer	11
3.4.	Slutredovisning	11
3.4.1.	Kommentar	12
3.5.	Sammanfattande kommentarer	12
3.6.	Svar på revisionsfrågan	13

Bilaga 1. Granskad dokumentation

Bilaga 2. Rapportering i samband med ÅR/delår

1. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

På uppdrag av revisorerna i Ekerö kommun har PwC granskat styrning och kontroll av större investeringar.

Den sammanfattande bedömningen utifrån granskningen är att Kommunstyrelsens och Tekniska nämndens interna kontroll inte i alla delar är tillräcklig.

Baserat på de iakttagelser som gjorts vid granskningen lämnar vi följande rekommendationer till Kommunstyrelsen och Tekniska nämnden:

- 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. Det är svårt att utifrån de underlag som vi tagit del av, exempelvis avseende Träkvista skola, att se hur alternativet att lokaleffektivisera i befintliga byggnader vägts mot en större nybyggnation. Detta känns angeläget inte minst mot bakgrund av att investeringsutgiften beräknas uppgå till 15 mnkr mot budgeterade 6 mnkr.
- Fastställa mallar för beslutsunderlag avseende investeringar som bland annat inkluderar redovisning av beräknade framtida drift- och underhållskostnader
- Införa rutiner och systemstöd för en enhetlig och systematisk registrering och arkivering av underlag kopplade till investeringsprojekt.
- Säkerställa ett ändamålsenligt IT-stöd för projektredovisning. (Detta bör kunna åtgärdas under 2015 genom avsatta medel i investeringsbudgeten).

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Kommunen står inför omfattande investeringar de kommande åren. Enligt budget 2014 och plan 2015 – 2016 så beräknas de årliga investeringarna uppgå till 198, 155 respektive 79 mnkr. Det är därför av stor betydelse att styrningen och uppföljningen av investeringarna fungerar väl för att nå kommunens mål om god ekonomisk hushållning.

Syftet med granskningen är att bedöma om det finns riktlinjer och rutinbeskrivningar för beslut, genomförande och uppföljning av investeringar och hur dessa tillämpas. Frågor som bör beaktas är bl.a. kalkylmetoder för investeringsutgifter och driftskostnader, beräkning av kapitalkostnader samt förekomst av efterkalkyler. Granskningen syftar också till att bedöma om de förtroendevalda ges rimligt goda möjligheter att prioritera, styra och kontrollera investeringarna utifrån det beslutsunderlag de erhåller.

Hög kvalitet på beslutsunderlagen har en väsentlig betydelse mot bakgrund av att de ska användas i en demokratiskt styrd organisation. Beslutsunderlagen ska kunna utgöra grund för prioritering mellan olika angelägna projekt.

2.2. Revisionsfrågor

Revisionsfrågan är:

Är Kommunstyrelsens och nämndernas interna kontroll avseende investeringsprocessen tillräcklig?

Kontrollmål

- Det finns fastställda riktlinjer och rutinbeskrivningar för investeringsprojekt.
- 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 återsrapportering sker så att nämndernas kontroll av projekten säkerställs.
- Slutredovisning av projekt sker för att säkerställa nämndens helhetsbild och för att återföra erfarenheter till kommande projekt.

Granskningen avgränsas till att omfatta tre större investeringsprojekt. Projekten har valts ut i dialog med de förtroendevalda revisorerna. De granskade investeringsprojekten är Träkvista skola, Ekebyhavs sporthall och närvärmenät.

2.3. *Revisionsmetod*

Granskningen genomförs genom dokumentstudier, insamling av beslutsunderlag samt genom intervjuer med tjänstemän vid tekniska kontoret, kommunledningskontoret och nämndkontoret.

Rapporten är faktagranskad av kommunledningskontoret och tekniska kontoret.

3. *Investeringsprocessen*

3.1. *Styrande dokument, rutiner och riktlinjer*

3.1.1. *Fullmäktiges budget*

Utifrån genomförda intervjuer har vi uppfattat att det finns en långtgående delegering från politiken till tjänstemannaorganisationen när det gäller investeringsverksamheten. Denna delegation omfattar även till stor del att göra prioriteringar mellan olika investeringar och kring ambitionsnivåer. Utgångspunkten för denna delegation är de mål som fullmäktige satt upp exempelvis kring självfinansiering.

Av budget 2014 framgår att "Underlag till investeringsbudget har i tjänstemannaorganisationen beretts i en bred krets av ledande tjänstemän, från Tekniska kontoret, produktionsområdena, beställarnämnder och Ekonomienheten. Utifrån Kommunfullmäktiges direktiv om att begränsa investeringsnivån har alla föreslagna investeringar prövats och hårt prioriterats."

Av budgeten framgår vidare att "i enlighet med tidigare praxis ska Kommunstyrelsen under verksamhetsåret bevilja att investeringsbudget ianspråk tas när det handlar om de större investeringsprojekten, exempelvis vid omny- och tillbyggnad av skolor eller andra större förändringsprojekt."

3.1.2. *Rutin för investeringar*

Kommunen saknar en dokumenterad projektstyrningsmodell, även avseende investeringsverksamheten, där roller och ansvar i processen tydligt definieras. Det finns dock en övergripande rutin¹ för lokalinvesteringar fastställd av Kommunstyrelsen. Rutinbeskrivningen omfattar följande steg:

1) Investeringsbudget

Beslutet om investeringsbudget i KF representerar en utgiftsram. Den ekonomiska bedömningen i investeringsbudgeten är en utgiftsbedömning baserad på schabloner.

2) Investeringsplanering – skede 1

Då nya projekt, som initieras av beställarnämnderna, sätts igång är första steget ett ramprogram (volym, funktion, målgrupper). Ansvaret för att ta fram ett ramprogram ligger på nämndkontoret.

Investeringar initierade av den kommunala produktionen startar som regel med ett lokalprogram.

3) Investeringsplanering – skede 2

¹ Rutin för arbetet med och beslutsordning för lokalinvesteringar – 2008-03-04

I detta skede utarbetas en investeringskalkyl. Till kalkylen ska även finnas en uppskattning av driftkostnadseffekter. Investeringskalkylen tillsammans med tjänsteutlåtande går till Kommunstyrelsen för beslut.

4) Investeringsplanering – skede 3

I skede 3 övergår ansvaret för investeringen till tekniska kontoret (det fanns vid denna tidpunkt ingen teknisk nämnd) som genomför projektering, utarbetar förfrågningsunderlag och genomför upphandling.

Om utgiftsberäkningen efter upphandling avviker negativt mot tidigare ska ärendet åter upp till Kommunstyrelsen för beslut. Beslut utöver total beslutad ram ska återföras till fullmäktige för beslut.

Vid intervju med tekniska kontoret hänvisas till ett arbetssätt som i vissa delar följer ovanstående rutin. Som tillägg till ovanstående rutin anges även att det någonstans under processen bildas en styrgrupp, vilket kan ske innan eller efter budgetbeslutet i fullmäktige. Styrgruppen innehåller som regel representanter från tekniska kontoret, i förekommande fall extern konsult samt företrädare för verksamheten.

3.1.3. *Delegationsordningar*

De ärenden som avser investeringar och regleras i Kommunstyrelsens delegationsordning presenteras i tabell 1 nedan. I Tekniska nämndens delegationsordning finns inga ärenden som avser investeringar.

Tabell 1. Utdrag ur Kommunstyrelsens delegationsordning

Ärende	Delegat
B4. Omfördelning av investeringsmedel mellan verksamheter inom budgeterad ram	Kommundirektör
B6. Anskaffning vid upphandling och vid inköp/avrop av varor och tjänster vid belopp över 5 mnkr	KSau
B7. Ianspråktagande av investeringsmedel över 3 mnkr	KSau
F6. Vid upphandling/avrop/inköp av bygg- och driftsentreprenader där beloppet överstiger 3,5 mnkr	KSau

En förteckning över granskade dokument finns i bilaga 1.

3.1.4. *Kommentarer*

Det är positivt att Kommunstyrelsen har lagt fast en övergripande rutin för investeringsprocessen. Vårt intryck utifrån genomförda intervjuer är dock att denna rutin inte i alla delar är helt känd i organisationen och att den praktiska hanteringen i vissa delar avviker mot rutinen.

3.2. *Beslutsunderlag*

3.2.1. *Träkvista skola*

Av underlagen framgår att såväl en lokalanalys som en verksamhetsanalys genomförts. Verksamhetsanalysen verkar ha genomförts utifrån en genomtänkt

process med styrgrupp, ledningsgrupp och referensgrupp. Av analyserna framkommer behov av att utöka skolans kapacitet för att ta emot fler elever framgent samt att få till stånd mer ändamålsenliga lokaler.

Baserat på en extern utredning har det bedömts att skolans befintliga lokaler kan effektiviseras genom att skapa ytterligare fyra klassrum i befintlig lokal. Projektet avser även att ersätta tre äldre paviljongsbyggnader, som är i dåligt skick och bedömts som olämpliga för pedagogisk verksamhet, med ändamålsenliga skol- och fritidslokaler. Projektet medger även att en kommungemensam särskild undervisningsgrupp integreras i Träkvista skola.

Utifrån underlagen och genomförda intervjuer framkommer att olika alternativ till lösningar och utformning har diskuterats. Dessa diskussioner synes i första hand ha förts inom tjänstemannaorganisationen bl.a. inom ramen för utsedd styrgrupp. Vi kan inte se att olika alternativ och prioriteringar varit föremål för politisk behandling. I de underlag vi tagit del av finns heller inga beräkningar över framtida drift- och underhållskostnader varken för vald lösning eller för de alternativ som valts bort under processen.

Utifrån erhållna kalkyler och uppföljning uppgår budgeten för ombyggnaden av hus G & C till 6 025 tkr (dat. 2012-07-03) och för nybyggnationen, hus B, till 30 516 tkr (dat. 2013-02-25). Av annan sammanställning från tekniska kontoret uppgår budgeten till 39 547 tkr och prognos till 47 182 tkr. Avvikelsen uppgår till -11,5 mnkr respektive -7,6 mnkr. Sannolikt beror skillnaderna på att överföring av budgetmedel från andra projekt har skett inom tekniska nämnden.

Fullmäktige har avsatt medel för Träkvista skola i flera steg. I budget 2010 fanns 700 tkr avsatt för utredning av lokalbehov. I budget 2013 fanns 12 mnkr avsatt avseende investeringar 2013 och 10 mnkr för 2014. I budget 2014 ökades dock anslaget för 2014 från 10 mnkr till 20,5 mnkr. Någon förklaring till utökningen av investeringsanslaget 2014 med 10,5 mnkr lämnas inte i budgetdokumentet.

Kommunstyrelsen har beslutat att ianspråkta 0,7 mnkr för utredning av lokalbehov (ks/au), 4 mnkr för renovering och ombyggnad av G-huset samt 12 mnkr för fortsättning av Träkvistaprojektet, nytt skolhus. Redovisning av totalt beräknad investeringsutgift för projektet finns inte i ärendet. Något beslut kring ianspråktagande av de medel, 20,5 mnkr, som finns avsatta i budget 2014 har vi inte återfunnit under granskningen.

3.2.2. Ekebyhov sporthall

Sporthallen avser att tillgodose behov från såväl skolor som föreningsliv. Enligt skolans mål avseende idrott och fysisk aktivitet ska nya anläggningar ha hög nyttjandegrad. Förslaget innebär mot den bakgrunden att sporthallen lokaliseras vid Ekebyhovsskolan. Den gamla gymnastikhallen är uttjänt och kommer att rivas. Sporthallen ska även serva Träkvista skolas behov av en fullgod sporthall. Föreningslivet har motsvarande behov som skolan men hallen förses även med läktardel samt anpassas även i övrigt för att kunna få en hög nyttjandegrad exempelvis under sommarperioden för lägerverksamhet.

Vi kan inte av de underlag vi tagit del av se i vilken utsträckning olika alternativ funnits i beredningsprocessen och vilka prioriteringar som i så fall gjorts. I de underlag vi tagit del av finns heller inga beräkningar över framtida drift- och underhållskostnader varken för vald lösning eller för eventuella alternativ som valts bort under processen.

De kalkylunderlag vi tagit del av visar att investeringen kalkyleras till 62 mnkr (2014-02-17). I fullmäktiges budget 2014 finns för 2014 avsatt 35 mnkr och för 2015 ytterligare 5 mnkr. I budget 2015 har det senare beloppet justerats till 5,3 mnkr. Kommunstyrelsen har under 2014 beslutat om ianspråktagande av 35 mnkr för start av byggandet. Av ärendet framgår att det i investeringsbudgeten för 2015 finns ytterligare 5 mnkr avsatta. Redovisning av totalt beräknad investeringsutgift för projektet finns inte i ärendet. Ytterligare 6 mnkr finns avsatt i fullmäktiges investeringsbudget 2015 under rubriken "utemiljö".

3.2.3. Närvärme

I tjänsteutlåtande kring närvärme från januari 2013 beskrivs att Ekerö kommun verkar för en långsiktigt hållbar och robust samhällsutveckling. Byggherrar måste erbjudas tekniskt, ekonomiskt och miljömässigt kreativa lösningar beträffande värmeförsörjning. Vidare hänvisas till översiktsplanen som konstaterar att fjärrvärme i egentlig mening saknas men att några mindre lokala s.k. närvärmenät finns respektive planeras i tätorterna.

Det finns enligt tjänsteutlåtandet enbart en energianläggning med förutsättning att bygga ut ett närvärmenät. Denna anläggning är belägen i Sandudden och kan utökas med ny flispanna. Det anförs att Ekerö kommun sannolikt bör äga närvärmenätet medan operatören levererar värme, sköter underhåll och investerar i befintlig produktionsanläggning.

I förstudien som genomförts av ägaren till ovan nämnd energianläggning skissas bl.a. på teknisk lösning, miljökonsekvenser och ekonomi/ägande. De fördelar som uppnås anges vara kostnadsbesparing, stor samhällsnytta, minskad miljöpåverkan samt minskad risk. Av förstudien framgår bl.a. att kommunen bedöms spara 3 mnkr/år i årliga energi- och underhållskostnader – långsiktigt samt att nätägandet ger en årlig vinst på 1 mnkr som återförs till kommunen.

Kommunstyrelsen har ställt sig bakom förstudien och fattat ett inriktningsbeslut. Samtidigt gavs kommunledningskontoret i samverkan med tekniska kontoret i uppdrag att ta fram beslutsunderlag gällande en utbyggnad.

I fullmäktiges budget för 2014 fanns 25 mnkr upptaget för investeringen samt 10 mnkr som inriktning för 2015. I budget 2015 finns hela beloppet om 35 mnkr upptaget. Därutöver finns angivet 5 mnkr i investeringsutgifter från 2016 och framåt för inkoppling av nätet.

3.2.4. Kommentarer

Vi konstaterar utifrån genomgången av ovanstående tre investeringsprojekt att vissa avvikelser i hantering finns visavi den rutin som Kommunstyrelsen fastställt för lokalinvesteringar, bl.a. avsaknad av uppskattade driftkostnadseffekter. Det kan

även noteras att kommunen inte tillämpar någon form av standardiserade mallar för framtagande av beslutsunderlag avseende investeringar. Underlagen varierar stort såväl till innehåll som till omfattning.

För Träkvista skola och Ekebyhovs idrottshall finns dokumenterade kalkyler för investeringen. Hur dessa kalkyler kopplar till de investeringsbeslut som fattas av fullmäktige kring investeringsbudget för projekten eller av Kommunstyrelsen i samband med ianspråktagande av investeringsmedel är inte helt tydligt då referens till totalkalkyler saknas i beslutsunderlagen.

För projektet kring närvärme har vi inte tagit del av någon mer utvecklad investeringskalkyl dock finns ett uppdrag från Kommunstyrelsen om att beslutsunderlag ska tas fram och i vilket investerings- och driftskalkyler rimligen kommer att redovisas. Tekniska kontoret har lämnat följande kommentar: "F n pågår arbete med framtagande av en extern konsekvensanalys inför slutgiltigt beslut om investering i närvärmenät. Först när denna analys är framtagen kan slutgiltig ställning tas till om investeringen skall genomföras."

I underlagen kring investeringsprojekten saknas redovisning över framtida drifts- och underhållskostnader. Vid intervjuerna framförs även att detta är ett eftersatt område.

Det verkar saknas ett enhetligt arbetssätt som säkerställer att alla relevanta underlag i ett investeringsärende registreras och förvaras samlat och lätt åtkomligt inom kommunen.

3.3. Uppföljning och återsrapportering

3.3.1. Ekonomisk uppföljning

Vid intervjuerna framkommer att samtliga investeringsprojekt har en projektledare som även har det ekonomiska ansvaret under projektets gång. I det ekonomiska ansvaret ingår att kontinuerligt följa upp projektets ekonomiska utveckling mot budget. Utfall för varje enskilt investeringsprojekt och sammantaget för alla projekt följs månadsvis i ekonomisystemet (Raindance). Kommunen har dock inget system som möjliggör att enkelt följa ekonomin i fleråriga projekt. För att kunna följa fleråriga projekt krävs en hel del manuell handpåläggning och därför följs utfall och budget även upp i en Excel-mall. Enligt uppgift ingår en projektmodul i ekonomisystemet i investeringsbudgeten för 2015. Ett utvecklat systemstöd efterfrågas främst för att såväl interna som externa projektledare bättre ska kunna följa och styra projektens ekonomi. Nuvarande rutiner upplevs som komplicerade och tidskrävande.

Sedan 2013 har kommunen en ny modell för projektuppföljning. Uppföljningen är densamma för fastighet, renhållning och VA. Projektuppföljningen delas upp i större och mindre projekt. Större projekt har ett utökat krav på rapportering kopplat till projektets olika faser. Projektfaserna är följande:

- Förstudie
- Utredning

- Genomförande
- Avslutning

Mellan varje projektfas krävs ekonomisk redovisning och styrgruppsbeslut inför nästa fas. Projektuppföljningen görs i ekonomisystemet och därför har aktivitetskoder införts för att följa upp de olika faserna i stora projekt.

Årsprognos lämnas av respektive projektledare för varje enskilt projekt efter mars och augusti. Därefter gör chefscontrollern vid tekniska kontoret en bedömning av prognosen för alla projekt. Enligt uppgift innehåller prognosen en viss nedjustering baserat på erfarenhet som säger att genomförande och släpande fakturering gör att alla projekt inte hinner upparbeta beräknade utgifter.

Excelsammanställningen och redovisningen ur ekonomisystemet bildar även underlag för förslag till överföring av budget till nästa verksamhetsår. Beslut om detta tas på årets första nämnd. Överföring kan endast bli aktuell om projektet pågår. Projekt som inte är igångsatta ombudgeteras, d.v.s. medel förs ej över. Den totala ramen för beviljade medel får dock inte överskridas, vilket medför att "underskottsprojekt" måste finansieras med "överskottsprojekt".

Projektutgifter delas upp i investering respektive projektomkostnader. Investeringar ska ha bestående värde och skrivas av över tid. Projektomkostnader belastar resultatet direkt (exempelvis rivning, avetablering, hyra ersättningslokal, etablering och anpassning av paviljonger, flyttkostnader, intern projektledning). Vid intervjuerna framkommer att det har varit problem speciellt med etablering och anpassning av paviljonger. Detta har ibland tagits som investering, bl.a. 2 mnkr år 2014 som nu belastar resultatet men där medel finns avsatta i investeringsbudgeten.

3.3.1.1. Träkvista skola

Den totala investeringsbudgeten för Träkvista skola uppgår till 39,5 mnkr. Enligt den senaste prognosen som vi har tagit del av är den totala investeringsutgiften 47,2 mnkr, d.v.s. ett överdrag med ca 7,6 mnkr. I år har det nya skolhuset färdigställts och skolan har flyttat in. Det färdigställda byggnadsprojektet beräknas till 28,3 mnkr vid årets slut. Det är 7,8 mkr högre än innevarande års budget och är i huvudsak utgifter relaterat till ombyggnationer av de befintliga äldre byggnaderna föregående år. Exempelvis som följd av högre krav vad gäller utrymning, el och brandsäkerhet. Den nya byggnaden som uppförts i år har anpassats för att harmoniera med övriga byggnader. Omfattningen av dessa kostnader var ej beaktade i sin helhet i budget.

3.3.1.2. Ekebyhov sporthall

Investeringsbudgeten 2014 uppgår till 35 mnkr. Prognosen för helåret var vid delåret ca 3 mnkr. Den totala investeringsbudgeten för projektet, som har slutår 2015, uppgår till 40,3 mnkr och prognosen för hela projektperiodens 40,8 mnkr, d.v.s. ett överdrag med ca 0,5 mnkr.

3.3.2. Rapportering i samband med ÅR/delår

En viss rapportering görs även i samband med årsredovisning och delårsrapport. Det är främst några av de större investeringarna som omnämns med en kommentar, i övrigt är det endast prognos/utfall som redovisas.

Den rapportering som har gjorts i årsredovisning 2013 samt i delårsrapport 2013 och 2014 redovisas i bilaga 2.

3.3.3. Kommentarer

Det finns en utvecklad och regelbunden uppföljning av investeringsverksamheten inom tekniska kontoret. Prognoser över utfall på aggregerad nivå lämnas också löpande till den centrala ekonomifunktionen. Tekniska kontoret har dock framfört att det saknas ett ändamålsenligt IT-stöd för att följa ett investeringsprojekt över flera år.

Uppföljningen och rapporteringen av investeringsverksamheten till politiken sker i huvudsak på en övergripande aggregerad nivå. Uppföljning på projektnivå sker inte till vare sig Tekniska nämnden eller Kommunstyrelsen.

Förutom kalkyler och sammanställningar på tekniska kontoret saknas redovisning i kommunens budget, delårsrapport och årsredovisning över ett projekts totala budget och utfall sett över hela projektperioden, från utredning till färdigställande.

3.4. Slutredovisning

Slutredovisning av samtliga under året avslutade projekt och samtliga samlingsprojekt med årliga anslag tas fram för redovisning och beslut av tekniska nämnden året efter i maj. Slutredovisningen avser hela projektets utfall och budget, inte bara det senaste verksamhetsåret.

Slutredovisning görs enligt fastställt mall, som är uppdelad i de olika faserna. Slutredovisningsmallen för mindre projekt är förenklad. Slutredovisning görs endast till tekniska nämnden. Efter att ett investeringsprojekt är ingångsatt (=beslut om ianspråktagande av medel fattas av Kommunstyrelsen) övergår ansvaret till Tekniska nämnden.

Inget av de granskade projekten har slutredovisats däremot kan vi se att det vid Tekniska nämndens sammanträde 2014-05-06 gjordes slutredovisning av 39 projekt. De redovisade projekten uppvisar både positiva och negativa avvikelser. Det framkommer av tjänsteutlåtande (daterat 2014-04-04) att beslutet om ändring av delegationsordningen om att ej tillåta flytt av budgetmedel mellan projekt medför större redovisade skillnader mellan budget och utfall per projekt. Vidare framkommer att det finns flera orsaker till skillnaderna mellan budget och utfall, bl.a. att det flera fall är lång tid mellan beslut om genomförande och projektstart samt, att ändringar i utformning och omfattning tillkommer och att nödvändiga tilläggsarbeten uppkommer vid genomförande. Av de slutredovisade projekten är det 13 som har en negativ avvikelse för hela projektperioden. Den totala avvikelsen för de slutredovisade projekten är dock positiv med ca 12,1 mnkr.

3.4.1. Kommentar

Vi har uppfattningen att det är rimligt att slutredovisning även sker till Kommunstyrelsen för de projekt där styrelsen beslutat om ianspråktagande av medel.

3.5. Sammanfattande kommentarer

Generellt uppfattar vi att det tillämpas en långtgående delegering från Kommunstyrelsen och nämnderna till tjänstemannaorganisationen avseende investeringsverksamheten. Fullmäktige sätter finansiella mål för kommunen och därmed restriktioner för nivån på investeringar. Ansvariga nämnder tar på ett övergripande plan fram underlag för investeringsbehov bl.a. i form av anläggningsplan inom fritidsverksamheten och kapacitetsplan inom skola och förskola. Lokalprogram och liknande tas fram för enskilda investeringsprojekt. Med detta som utgångspunkt hanteras större delen av beredningen inkl. bedömning av ambitionsnivå och i viss mån prioritering hos tjänstemannaorganisationen. Resultatet av denna process föreläggs dock alltid fullmäktige för beslut och för större investeringar ska Kommunstyrelsen fatta beslut om ianspråktagande av investeringsmedel. Under processen uppfattar vi även att det kontinuerligt finns avstämningspunkter gentemot politiken men att dessa dock inte är formaliserade.

Det har inte vid granskningen framkommit omständigheter som tyder på att investeringsprocessen inte skulle vara ändamålsenlig när det gäller att ta fram beslutsunderlag som baseras på rimliga ambitionsnivåer och relevanta prioriteringar utifrån verksamheternas behov och kommunens investeringsutrymme. Vi bedömer dock att processen kan utvecklas i flera avseenden. Enligt vårt förmenade finns det en del otydligheter kring det ekonomiska ansvaret för investeringsprojekten. Kommunstyrelsen beslutar om att ianspråkta budgetmedel för större investeringar utan egentliga underlag i form av totalkalkyler eller prognoser för investeringsprojektet. Hanteringen avviker mot den rutin som Kommunstyrelsen fastställt. Efter Kommunstyrelsens beslut lämnas ansvaret för genomförande och uppföljning över till Tekniska nämnden. Någon återkoppling på projektnivå sker därefter egentligen inte, vare sig till Kommunstyrelsen eller Tekniska nämnden. Det finns heller inte utifrån vad som framkommit i granskningen några andra tydliga och formaliserade avstämningspunkter gentemot politiken på projektnivå vare sig i planeringsskedet eller under genomförandet. I fallet Träkvista skola konstateras under 2013 att åtgärderna avseende ombyggnaden av C&G-husen blir betydligt mer omfattande än planerat och att budgeten är för låg. I förslaget till fullmäktige utökas därför investeringsbudgeten med 10,5 mnkr inför 2014 dock utan någon särskild kommentar i underlaget. Fördyringen av C&G-husen kommenteras först i delårsrapporten 2014 med hänvisning till ökade insatser föregående år. Detta indikerar enligt vår uppfattning brister i styrning och uppföljning avseende investeringsprojektet.

Vi bedömer att det finns en utvecklad uppföljning och kontroll av investeringsverksamheten inom tekniska kontoret både på aggregerad nivå och per projekt.

3.6. Svar på revisionsfrågan

Den sammanfattande bedömningen utifrån granskningen är att Kommunstyrelsens och Tekniska nämndens interna kontroll inte i alla delar är tillräcklig. Bedömningen grundas på nedanstående kontrollmål.

Tabell 2. Uppföljning av kontrollmål

Det finns fastställda riktlinjer och rutinbeskrivningar för investeringsprojekt.	Delvis uppfyllt Det finns fastställda riktlinjer för lokalinvesteringar men dessa följs inte fullt och vi kan inte heller se att de är kända i organisationen.
Investeringsprocessen tydliggör ansvar och befogenheter avseende initiering, planering, beslut och genomförande av investeringar.	Delvis uppfyllt På en övergripande nivå finns beslutsordningen tydliggjord. Vi anser dock att ansvars- och befogenhetsfördelningen mellan Kommunstyrelsen och Tekniska nämnden samt visavi projektens styrgrupper bör tydliggöras.
Beslutsunderlagen inkluderar kalkyler och är utformade på ett sådant sätt att de ger rimliga möjligheter för Kommunstyrelsen och nämnderna att få tillräcklig information om projektet för att kunna prioritera, styra och kontrollera detsamma.	Delvis uppfyllt Kommunen tillämpar inte någon form av standardiserade mallar för framtagande av beslutsunderlag för investeringar. Granskningen visar att underlagen varierar stort såväl till innehåll som till omfattning. Avvikelser finns även i tillämpning av kommunens rutin för lokalinvesteringar. Det saknas till vissa delar en formaliserad process för avstämning gentemot politiken i såväl planerings- som genomförandeskedet.
Uppföljning och återrapporering sker så att nämndernas kontroll av projekten säkerställs.	Delvis uppfyllt Det finns en regelbunden uppföljning av investeringsverksamheten inom tekniska kontoret. Samtliga projekt följs upp månadsvis. Prognos lämnas två gånger om året, både per projekt men även på totalnivå. Uppföljning och rapportering av investeringsverksamheten till politiken sker dock i huvudsak på en aggregerad nivå. Uppföljning på projektnivå sker inte till vare sig Tekniska nämnden eller Kommunstyrelsen.
Slutredovisning av projekt sker för att säkerställa nämndens helhetsbild och	Delvis uppfyllt Det görs en slutredovisning av samtliga avslutade investerings-

för att återföra erfarenheter till kommande projekt.	projekt till Tekniska nämnden. Vi är dock av uppfattningen att det är rimligt att slutredovisning även sker till Kommunstyrelsen för de projekt där styrelsen beslutat om ianspråktagande av medel.
--	---

Baserat på de iakttagelser som gjorts vid granskningen lämnar vi följande rekommendationer till Kommunstyrelsen och Tekniska nämnden:

- 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. Det är svårt att utifrån de underlag som vi tagit del av, exempelvis avseende Träkvista skola, att se hur alternativet att lokaleffektivisera i befintliga byggnader vägts mot en större nybyggnation. Detta känns angeläget inte minst mot bakgrund av att investeringsutgiften beräknas uppgå till 15 mnkr mot budgeterade 6 mnkr.
- Fastställa mallar för beslutsunderlag avseende investeringar som bland annat inkluderar redovisning av beräknade framtida drift- och underhållskostnader
- Införa rutiner och systemstöd för en enhetlig och systematisk registrering och arkivering av underlag kopplade till investeringsprojekt.
- Säkerställa ett ändamålsenligt IT-stöd för projektredovisning. (Detta bör kunna åtgärdas under 2015 genom avsatta medel i investeringsbudgeten).

Sofia Nylund
Projektledare

Anders Hägg
Uppdragsledare

Bilaga 1. Granskad dokumentation (ett urval)

Budget och verksamhetsplan, 2013, 2014 och 2015

Rutin för arbetet med och beslutsordning för lokalinvesteringar – Kommunstyrelsen, 2008-03-04, ärende 36

Kapacitetsplan 2014 – 2022 samt förslag till ny skolorganisation

Underlag för investeringsbeslut – Träkvista skola, 2011-11-29

Diverse kalkylunderlag – Träkvista skola

Framtidens skola i Träkvista. Lokalutredning – analys, lokalbehov och utgångspunkter 2011-05-30, White arkitekter

Ny vinkelbyggnad F-3, Träkvista skola Ekerö 2011-10-06, White arkitekter

Tjänsteutlåtande – Ianspråktagande av medel avsedda för renovering och ombyggnad av Färentuna förskola och skola, Träkvista skola och Närlunda skola, etapp 1, 2012-05-08

Tjänsteutlåtande och PM – Ianspråktagande av medel avsedda för renovering och ombyggnad av Färentuna förskola och skola, Träkvista skola och Närlunda skola, 2013-04-09

Anläggningsplan 2015 - 2019

Tjänsteutlåtande - Ianspråktagande av medel för Ekebyhovs sporthall, 2014-02-10

Utredning sporthall Ekebyhov, Ekerö kommun, 2013-09-26, Belatchew Arkitekter

Ekebyhov sporthall – kalkyl, 2014-01-14

Ekebyhov sporthall – kalkyl, 2014-02-17

Bilaga 2. Rapportering i samband med ÅR/delår

Projekt	Delår 2013	Årsredovisning 2013	Delår 2014
Träkvista skola	I Träkvista skola har hus G, den äldre byggnaden, byggts om och renoverats för att anpassas till dagens behov. Invigning skedde i augusti. Ny multisal (Corneliussalen) för musik, film med mera är färdigställd. I huset har en helt ny ventilation installerats och renovering skett av dusch och omklädningsrum. Nästa etapp innebär att hus C byggs om. Det ska bli nya hemkunskapsalar, slöjdsalar och fyra grupprum. Ombyggnaden planeras bli klar i början av september i år. Rivning av hus B, E och F kommer att ske under hösten 2013. Ersättningspaviljonger uppförda i två våningar också klart hösten 2013. Nästa etapp som precis har påbörjats är att upprätta underlag för att upphandla en entreprenör som ska bygga en ny skolbyggnad som ersätter de gamla paviljongerna som har rivits. Planen är att påbörja grundarbetena till den nya byggnaden innan årets slut. Utfall perioden: Intäkt: 28 463 Kostnad: -29 188 Netto: -726 Avvik: -545 Prognos 2013: Intäkt: 43 202 Kostnad: - 43 202 Netto: 0	Projekt Färentuna skola och Träkvista skolas etapp i har avslutats under året. I den äldre byggnaden i Träkvista skola har ny ventilation installerats och i samband med ombyggnaden renoverades dusch och omklädningsrum. Ombyggnaden blev klar i början av höstterminen. Nästa etapp har påbörjats, ny skolbyggnad som ska ersätta de gamla paviljongerna som har rivits. (s. 37) I produktionsenheterna har investering i inventarier varit sparsam. I Träkvista skola har investering i ny möbler varit nödvändig då möblerna i gamla paviljongen inte var lämpliga att använda längre. (s. 38) Större delen av investeringsmedel har gått till investeringar i Träkvista skola, Färentuna skola och till RFID – biblioteksdatasystem i folkbiblioteket. (s. 38) Investeringsplaneringen för de kommande åren visar fortsatt omfattande satsningar på om och tillbyggnad av skolorna. Dels för att renovera och förbättra lokalerna, dels för att öka lokalkapaciteten för att möta fler elever kommande år, parallellt med planeringen inför kommande byggnation av en ny	I Ekerö kommuns investeringsbudget är fortsatt stort fokus på skolor och förskolor. För att renovera och öka kapacitet. Träkvista skola är en av de skolor som varit föremål för detta sedan några år tillbaka. Projektet för skolbyggnaderna är avslutat. I år har det nya skolhuset färdigställts och skolan har flyttat in. Det färdigställda byggnadsprojektet visar att kostnaderna innevarande år uppgår för perioden till 20,7 mkr och beräknas till 28,3 mkr vid årets slut. Det är 7,3 mkr högre än innevarande års budget och är i huvudsak kostnader relaterat till ombyggnationer av de befintliga äldre byggnaderna föregående år. Exempelvis som följd av högre krav vad gäller utrymning, el och brandsäkerhet. Den nya byggnaden som uppförts i år har anpassats för att harmoniera med övriga byggnader. Omfattningen av dessa kostnader var ej beaktade i sin helhet i budget. I totalprojektet återstår färdigställande av skolgården. Kostnaden kommer att behandlas i budgetarbetet. (s. 28-29)

	Budget 2013: Intäkt: 43 205 Kostnad: -43 205 Netto: 0 tkr: 0 %: 0,0 Avvikelse: Resultat 2012: 85	skola. Stora investeringsprojekt pågår, bland annat i Träkvista skola. Den första etappen av Träkvistaprojektet togs i bruk i augusti. (s. 62) Siffror: Tkr inkl. interna transaktioner 2013 % avvik: -1,1 Resultat 2013: -491 Intäkter utfall: 43 547 Kostnader utfall: -44 039 Resultat 2012: 85	Spadtag för sporthall vid Ekebyhov har tagits och ställning bör tas till formerna för hur kommunens sporthallar och idrottsanläggningar ska drivas framöver (s. 32).
Ekebyhovs sporthall	I delårsrapporten omnämns inte Ekebyhovs sporthall.	Beträffande investeringar är uppförandet av den nya sporthallen invid Ekebyhovsskolan aktuellt, detta i enlighet med beslut. Den medger att skolan kan förbättra idrottsundervisningen samtidigt som fritidslivet erbjuds nya och ökade idrottslokaler. (s. 38) Arbetet med den nya sporthallen utgår från riktlinjer om genuskoder. Prioritering av tider vid kommunens fotbollsytor visar tydlig viktning mot ungdomar med en naturlig balans ur genusperspektiv. (s. 53) Den nya sporthallens planering utgår från riktlinjer i anläggningsplanen om genuskoder och särskild uppmärksamhet och ytor ges verksamhet efterfrågad av flickor. (s. 58) Investeringar i närvärme är angeläget (s. 38) Närvärme kommer att bli en ny verksamhet inom Tekniska kontoret när beslut fattas om att	
Närvärme	Närvärme kan, om beslut fattas om det i investeringsbudgeten 2014-2018, bli en helt ny verksamhet inom Tekniska kontoret (s. 39).		Den samlade bedömningen visar en prognos om 134,3 mkr i investeringar totalt för kommunen vid årets slut. Några av årets investeringsprojekt kommer beloppsmässigt att tas upp igen i

		genomföra investeringen. (s. 64)	kommande budgetarbete, störst är projekt närvarme. Dessa motsvarar i årets investeringsbudget 30,2 mkr. (s. 26) Närvarme kommer att bli en helt ny abonnentfinansierad verksamhet. (s. 36)
--	--	----------------------------------	--