

Revisionsrapport

Styrning och kontroll av större investeringar

Enköpings kommun

Fredrik Birkeland
Fredrik Jehrén

Januari 2016

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	2
2.	Inledning	3
2.1.	Bakgrund	3
2.2.	Revisionsfråga	3
2.3.	Revisionsmetod	4
3.	Organisation	5
3.1.	Kommunens investeringsbudget.....	5
3.2.	Utvalda projekt i granskningen.....	5
4.	Investeringsprocessen	7
4.1.	Styrande dokument, rutiner och riktlinjer	7
4.2.	Beslutsunderlag och kalkylmetoder	9
4.3.	Uppföljning och återrapportering till kommunstyrelsen och nämnder	12
4.4.	Slutredovisning.....	13
5.	Revisionell bedömning.....	15
5.1.	Sammanfattande bedömning	15
5.2.	Rekommendationer.....	17
	Bilaga 1. Granskad dokumentation (ett urval)	18

1. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Enköpings kommun genomfört denna granskning av kommunstyrelsens och nämndernas interna kontroll avseende investeringsprocessen. I samråd med de förtroendevalda revisorerna har två större investeringsprojekt valts ut för att ingå i granskningen. Dessa är Åkersbergs förskola och Uterinken ishallen. Granskningen syftar till att besvara följande revisionsfråga:

Är kommunstyrelsens och nämndernas interna kontroll avseende investeringsprocessen tillräcklig?

Efter genomförd granskning är den sammanfattande bedömningen utifrån för granskningen uppsatta kontrollmål att kommunstyrelsens och nämndernas interna kontroll inte i alla delar är tillräcklig. Det bedöms finnas fastställda riktlinjer och rutinbeskrivningar för investeringsprojekt, men dessa har inte fullt ut implementerats i organisationen. Investeringsprocessen bedöms delvis tydliggöra ansvar och befogenheter avseende initiering, planering, beslut och genomförande av investeringar. De beslutsunderlag som tas fram bedöms ge kommunstyrelsen och nämnderna tillräcklig information om projekten för att kunna prioritera, styra och kontrollera dessa. Uppföljning och återrapportering bedöms säkerställa nämndernas, men inte kommunstyrelsens, kontroll av projekten. Slutredovisning av investeringsprojekt bedöms inte ske på ett sådant sätt att kommunstyrelsens och nämndernas helhetsbild säkerställs.

Baserat på de iakttagelser som gjorts vid granskningen lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen och nämnderna.

- Säkerställ att de av kommunfullmäktige antagna riktlinjerna för investeringsprocessen implementeras fullt ut och blir kända inom hela organisationen. I samband med detta bör det också säkerställas att den nya internhyresmodell blir känd inom organisationen.
- Säkerställ att ansvar och befogenheter avseende initiering, planering, beslut och genomförande av investeringar tydliggörs på projektorganisationsnivå.
- Säkerställ att kommunstyrelsen tar del av relevant uppföljning och rapportering så att kontrollen av investeringsprojekten blir tillräcklig.
- Säkerställ att slutredovisning av investeringsprojekt sker till kommunstyrelsen och berörda nämnder på ett sådant sätt att helhetsbilden säkerställs och att erfarenheter återförs till kommande projekt. Tydliggör vad slutredovisningen ska innehålla för att uppnå detta.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Kommunen står inför omfattande investeringar de kommande åren. Enligt kommunstyrelsens budget 2015 uppgår den totala investeringsbudgeten för 2015 till 502,1 mnkr. För 2016 uppgår den planerade investeringsbudgeten till 693,7 mnkr och för 2017 uppgår den till 554,1 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 beaktas är bland annat 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. Revisionsfråga

Denna granskning avser att besvara följande revisionsfråga:

Är kommunstyrelsens och nämndernas interna kontroll avseende investeringsprocessen tillräcklig?

2.2.1. 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 återrapportering 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 fördjupar sig i två större investeringsprojekt. Projekten har valts ut i dialog med de förtroendevalda revisorerna. De granskade investeringsprojekten är Åkersbergs förskola och Uterinken ishallen.

2.3. Revisionsmetod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, insamling av beslutsunderlag samt genom intervjuer med tjänstemän vid kommunledningskontoret, samhällsbyggnadsförvaltningen samt upplevelseförvaltningen. En förteckning över granskade dokument finns i bilaga 1.

De personer som har intervjuats inom ramen för granskningen är:

- Controller från kommunledningskontoret
- Controller och ekonom från samhällsbyggnadsförvaltningen
- Samhällsbyggnadsförvaltningens förvaltningschef
- Projektchef på samhällsbyggnadsförvaltningen
- Upplevelseförvaltningens förvaltningschef
- Projektledare från upplevelseförvaltningen

Rapporten har varit föremål för sakgranskning.

3. Organisation

3.1. Kommunens investeringsbudget

Kommunen står inför stora investeringar de kommande åren. I tabell 1 nedan redovisas kommunens investeringsbudget för år 2014 och 2015 uppdelat på kommunstyrelsen och nämnderna. Av tabellen framgår att tekniska nämnden innehar merparten av investeringsbudgeten både för år 2014 och 2015. Upplevelsenämnden har efter tekniska nämnden näst störst investeringsbudget år 2015.

Tabell 1. Investeringsbudgeten uppdelad på kommunstyrelsen och nämnder

Investeringsbudget (tkr)	Budget 2014	Budget 2015
Kommunstyrelsen	5 000	2 400
Miljö- och byggnadsnämnden	600	1 000
Skolnämnden	2 000	2 000
Tekniska nämnden	338 200	470 000
Upplevelsenämnden	3 000	16 200
Utbildningsnämnden	4 000	2 000
Vård- och omsorgsnämnden	4 500	8 500
Summa (utgifter)	357 300	502 100

3.2. Utvalda projekt i granskningen

Inom ramen för granskningen har två större investeringsprojekt valts ut, dessa är Åkersbergs förskola och Uterinken ishallen. Beställarnämnd är skolnämnden för Åkersbergs förskola och upplevelsenämnden för Uterinken ishallen. Inom fastighetsområdet är tekniska nämnden kommunens samordnande och verkställande organ för de kommunala verksamheternas byggnader och lokaler. Det är således tekniska nämnden som är samordnande och verkställande organ för dessa två investeringsprojekt. Beställarnämnden är den driftansvariga nämnden.

3.2.1. Åkersbergs förskola

Investeringsprojektet Åkersbergs förskola har resulterat i en nybyggd förskola som ligger i området Åkersberg. Bakgrunden till byggnationen är att Åkersbergs förskola skulle ersätta Myrornas förskola och samtidigt ge en ökad kapacitet. Beställning om

att bygga förskolan inkom i april 2010 och förskolan började byggas under 2012. Förskolan togs i bruk i januari 2014. Fram till hösten 2015 har det pågått justeringar och slutarbeten. Totalt rymmer förskolan 130 elever och är byggd i två våningar. Åkersbergs förskola är byggd enligt den högsta klassificeringen (guld) i miljöcertifieringssystemet Miljöbyggnad. Projektet är inte avslutat ännu, utan man inväntar de sista slutfakturorna. Kalkylerad projektutgift är 65 miljoner kronor.

3.2.2. Uterinken ishallen

Upplevelsenämnden gav under våren/sommaren 2014 upplevelseförvaltningen i uppdrag att be samhällsbyggnadsförvaltningen ta fram investeringsuppgift för en ny ishall. I april 2015 beslutade upplevelsenämnden att ge upplevelseförvaltningen i uppdrag att beställa byggnation av en ny ishall för maximalt 36 miljoner kronor från samhällsbyggnadsförvaltningen.

Den nya ishallen, benämnd som projekt Uterinken ishallen i investeringsplanen, kommer att byggas på den plats där den gamla uterinken låg, i direkt anslutning till den nuvarande ishallen (Bahcohallen). Den nya ishallen kommer främst att användas för träning medan Bahcohallen fortsättningsvis kommer vara avsedd för matcher och evenemang. Stort fokus ligger på att tillgänglighetsanpassa den nya ishallen och att införa ett nytt energieffektivt koldioxidssystem, som även kommer installeras i Bahcohallen. Energieffektiviseringen kommer reducera driftkostnaderna och medföra att kommunen bland annat kan driva två ishallar till en energikostnad motsvarande en hall räknat utifrån nuvarande energisystem.

Upphandlingen för byggandet är öppen och anbud kan lämnas in till och med den 25 januari 2016. Beslut om bygglov fattades på miljö- och byggnadsnämnden den 9 december 2015. Beräknad byggstart är mars/april 2016.

4. Investeringsprocessen

4.1. Styrande dokument, rutiner och riktlinjer

4.1.1. Fullmäktiges budget

I kommunfullmäktiges budget 2015 anges att kommunen under 2015 – 2018 har en intensiv investeringsperiod. Kommunen har en tioårig investeringsplan som bereds årligen i budgetprocessen. Under 2015 finns en ambition om att fortsätta utveckla investeringsplanen. Nya riktlinjer för investeringsprocessen antogs av kommunfullmäktige i oktober 2014. I budgeten anges vidare att det krävs god framförhållning kring de ökade drift- och räntekostnader som uppstår i och med kommande investeringsvolymerna.

I budget 2015 anges att en del av Enköping kommuns Vision 2030 är att kommunen ska vara en hållbar omvärldsaktör. Ett av de strategiska målen som ska leda mot en mer hållbar utveckling är att Enköpings kommun ska vara en miljövänlig och grön kommun. Enköpings kommun är medlem i den ideella föreningen Sweden Green Building Council (SGBC) som bland annat administrerar miljöcertifieringssystemet Miljöbyggnad. Systemet är uppdelat i tre betygsklasser – brons, silver och guld. Brons motsvarar myndighetskrav medan silver och guld motsvarar högre ambitionsnivåer avseende energi, inomhusmiljö och kemiska ämnen i byggnader. Alla byggnader i nyproduktion ska vara certifierade miljöbyggnader i lägst nivå silver enligt ett beslut från kommunstyrelsen 2012.

4.1.2. Övergripande styrdokument

I oktober 2014 antog kommunfullmäktige nya riktlinjer för investeringsprocessen. Riktlinjerna syftar till att skapa effektivitet och långsiktighet i den ekonomiska planeringen och i resursutnyttjandet samt att ge kommunfullmäktige förutsättningar för styrning, uppföljning och kontroll. De syftar också till att förtydliga beslutsprocessen samt roller, ansvar och befogenheter i arbetsprocessen. Riktlinjerna innehåller bland annat kriterier för investeringar, beskrivning av investeringsprinciper, beskrivning av investeringsplan och förklaring till besluts- och planeringsnivåer. Vidare anges även hur budgetering ska gå till samt rutiner för igångsättning, uppföljning och slutredovisning av investeringsprojekt. Till riktlinjerna hör även en schematisk bild över investeringsprocessen.

De nya riktlinjerna beskrivs i intervjuerna som bra och tydliga, men att det finns förbättringspotential. I intervjuerna framkommer att förvaltningarna inte helt börjat arbeta enligt de nya riktlinjerna och att implementeringen av riktlinjerna har upplevts som en utmaning. I riktlinjerna anges att det finns en investeringsstyrgrupp som leds av kommundirektören och som ska bereda samtliga investeringar vid budgetarbetet. Det förefaller att en del av de intervjuade känner till investeringsstyrgruppens roll och existens medan andra intervjuade beskriver att gruppen inte finns. Det förefaller enligt uppgift oklart om gruppen finns och vilken roll den i sådana fall fyller, men vid intervju med förvaltningschefen på samhällsbyggnadsförvaltningen bekräftas dock att styrgruppen finns.

Genom ett samarbete mellan dåvarande teknikförvaltningen (samhällsbyggnadsförvaltningen sedan 1 januari 2014) och skolförvaltningen arbetades under 2010 en processatlas fram för ny-, om- och tillbyggnationer. Framtagandet av processatlasen syftade till att förbättra samarbetet mellan teknik- och skolförvaltningen gällande processen för ny-, om- och tillbyggnation av skolfastigheter. Dokumentet består av en processatlas uppdelad på en övergripande nivå som presenterar processen i sex steg samt en fördjupad del till var och ett av de sex stegen. I intervjuerna framkommer dock att denna processatlas måste omarbetas efter de nya riktlinjerna för investeringsprocessen som kommunfullmäktige beslutat om. Alla mallar och checklistor som anges i processatlasen finns inte heller framtagna ännu. Enligt uppgift från intervjuerna pågår det inget arbete kring detta i dagsläget. Dokumentet används inte heller genomgripande i organisationen, vilket delvis beror på att den inte är känd i organisationen.

Fastighetsavdelningen tog 2011 fram projekteringsanvisningar för fastighetsteknik, ett dokument på 63 sidor. Anvisningarna reviderades i augusti 2015. Syftet med projekteringsanvisningarna är att få all teknisk dokumentation som framställs i samband med ny- eller ändringsarbeten att dokumenteras på ett enhetligt sätt och inordnas i det fastighetssystem som Enköpings kommun använder. Fastighetsavdelningen har även en checklista för projektavslut som ska fyllas i och dokumenteras vid avslut av projekt.

4.1.3. Ansvar och befogenheter

Ett av syftena med de nya riktlinjerna för investeringsprocessen är att tydliggöra roller, ansvar och befogenheter i arbetsprocessen. I riktlinjerna beskrivs besluts- och planeringsnivåer, vilken nämnd som är ansvarig under olika skeden i investeringsprocessen och vem som ansvarar för uppföljning och återrapportering. I riktlinjerna anges dock inte hur roll- och ansvarsfördelningen ser ut inom projektorganisationen, vilket ansvar och vilka uppgifter som projektledaren har eller vem i projektorganisationen som ansvarar för uppföljningar etc. I intervjuerna delas denna bild, flera av intervjudeltagarna anser inte att syftet med att tydliggöra roller, ansvar och befogenheter i arbetsprocessen har uppfyllts fullt ut. Under intervjuerna framkommer dock att det primära syftet med riktlinjerna bör vara att tydliggöra ansvar och befogenheter på en övergripande nivå, inte i detalj för projektorganisationen. Dock vidhålls att det finns en otydlighet gällande ansvar och befogenheter inom projektorganisationen, men att rutiner för detta bör lyftas på annat ställe än i de övergripande riktlinjerna. Det finns enligt uppgift inte någon annan dokumenterad rutin för hur en generell projektorganisation ska se ut, men respektive avdelning på samhällsbyggnadsförvaltningen har sina rutiner för detta. I intervjuerna framkommer vidare att roll- och ansvarsfördelningen inte alltid är tydliggjord inom projektorganisationerna, utan att det kan variera mellan olika projekt.

4.1.4. Kommentarer

Det är positivt att nya kommungemensamma riktlinjer för investeringsprocessen har tagits fram. Vi anser att de är tydliga och i stort fyller sitt syfte. Enligt intervjuerna har de nya riktlinjerna däremot inte fullt ut lyckats tydliggöra roller,

ansvar och befogenheter inom projektorganisationen. Det finns inga dokumenterade riktlinjer för vilka uppgifter och vilket ansvar som de olika projektdeltagarna har i projektorganisationen. Samhällsbyggnadsförvaltningen har projekteringsanvisningar i syfte att säkerställa en enhetlig teknisk dokumentation, vilket upplevs som positivt. Fastighetsavdelningen har en processatlas, men den används dock inte genomgripande i organisationen eller är anpassad efter de nya riktlinjerna.

4.2. Beslutsunderlag och kalkylmetoder

4.2.1. Investeringsbudgeten och budgetprocessen

I riktlinjerna för investeringsprocessen regleras hur investeringar ska hanteras i budgeten och budgetprocessen. I Enköpings kommun fastställer kommunfullmäktige årligen investeringsbudget för budgetperioden, nämnderna erhåller då investeringsramar för budgetperioden om tre år. Kommunfullmäktige fastställer utöver detta även en investeringsplan om 10 år (totalt 13 år enligt riktlinjerna). För de investeringsprojekt som beräknas *påbörjas bortom budgetperioden* anges så kallade ”*markeringsbelopp*” som baseras på erfarenhetsvärden från senast kända investering inom samma kategori. Enligt riktlinjerna är kalkylsäkerheten för investeringsprojekt bortom budgetperioden låg. Investeringsbeloppen räknas varje år upp med av SKL fastställt KPI.

Kommunfullmäktige beslutar om drift- och investeringsbudget samt finansiering. Samtidigt beslutas även om mål och regler för kommunens samlade investeringar. Därefter bereder kommunstyrelsen kommunens samlade budgetprocess gällande drift- och investeringsbudget och utfärdar planeringsförutsättningar samt anvisningar för kommunens budgetarbete.

I Enköpings kommun ansvarar driftansvarig nämnd för att precisera sina investeringsbehov i budgetprocessen. Tekniska nämnden preciserar även investeringar till följd av fastighetstekniska åtgärder, långtidsplanerat underhåll, energisparåtgärder samt säkerhetsåtgärder och krav från myndigheter/förändrad lagstiftning.

Efter att nämnderna preciserat sina investeringsbehov tar investeringsstyrgruppen vid enligt riktlinjerna för investeringsprocessen. Investeringsstyrgruppen leds av kommundirektören och består enligt uppgift av förvaltningscheferna. Gruppens uppgift är att bereda nämndernas samlade investeringsbehov mot kommunens finansiella utrymme och om investeringsbehoven äventyrar de finansiella målen föreslå prioritering, senareläggning eller borttagning av investeringsprojekt. Enligt riktlinjerna ska motiv och syfte till investeringar tas fram för att kunna prioritera mellan projekt. Det finns fyra kategorier som projekten kan klassificeras efter, dessa är lönsamma investeringar, investering till följd av demografi, investeringar till följd av myndighetskrav/lagstiftning samt investeringar till följd av höjda ambitioner. Det finns ingen dokumenterad beskrivning av hur prioritering sker mellan de olika kategorierna.

Nämnderna kan endast omfördela budgetmedel inom sitt eget verksamhetsområde på upp till 10 mnkr per investeringsobjekt. Omfördelning över 10 mnkr initieras av

driftansvarig nämnd och beslutas av kommunstyrelsen. Vid behov ska samverkan ha skett med teknisk nämnd. Varje års investeringar prövas årligen. I samband med årsbokslut ombudgeteras påbörjade investeringar per automatik, men dessa kan ändå bli föremål för omprioritering. Ej påbörjade investeringar kan få föra med sig sina budgetmedel till det nya året efter prövning. I intervjuerna framkommer att detta arbetssätt med ombudgetering mellan budgetåren är nyligen återinfört i Enköpings kommun och beskrivs som positivt då det ger ett mer långsiktigt förhållningssätt till investeringsprocessen.

4.2.2. Kalkylmetoder

I Enköpings kommun finns inga fastslagna riktlinjer för kalkyler eller kalkylmetoder, varken för investeringskalkyler eller byggkalkyler. Investeringskalkyler skiljer sig från byggkalkyler eftersom de tar hänsyn till när i tid betalningar inträffar och belyser både kostnader och eventuella intäkters påverkan på resultatet samt investeringens eventuella lönsamhet. De kan också användas för att prioritera mellan investeringar.

Enligt de intervjuer vi har genomfört görs inte investeringskalkyler i Enköpings kommun. Det som istället beräknas är driftpåverkan. Genom investeringsbudgeten och uppföljningar beräknas även en likviditetspåverkan under projektets genomförande.

I intervjuerna framkommer att det inom projektavdelningen finns en framtagen mall som används för att göra byggkalkyler. Inom fastighetsprojekt sker byggkalkyler till största delen på erfarenhetsvärden (till exempel kvadratmeterpris) från tidigare projekt och branschgemensam vägledning i form av Bygganalys Lilla Prisbok. Mallen innehåller utöver byggkostnader såväl byggherrekostnader, indexuppräknung samt osäkerhet/riskpremie. Mallen förefaller ändamålsenlig och används i alla projekt. I intervjuerna framkommer också att olika osäkerhetsfaktorer tas fram för respektive projekt. Den indexuppräknung som görs i projekten sträcker sig till innevarande år. Enligt riktlinjerna räknas investeringsbudgeten sedan upp med av SKL fastställt KPI.

Projektavdelningen gör även hyreskalkyler baserat på drift- och kapitalkostnader till driftansvarig nämnd. I intervjuerna framkommer att det inte heller för hyreskalkyler finns fastslagna riktlinjer eller metoder. Inom fastighetsavdelningen finns det dock en etablerad metod för att beräkna hyreskalkyler utifrån kvadratmeterpriser och kapitalkostnader. Det framkommer även i intervjuerna att en ny internhyresmodell har arbetats fram under hösten 2015 som börjar gälla från och med 2016. Den nya internhyresmodellen syftar till att tydliggöra hyreskalkyleringen. Under 2015 har man inom upplevelseförvaltningen arbetat för att driftkostnadskalkyl och byggkalkyl ska vara framtaget samtidigt till budgetberedning för att inte tappa driftkonsekvenser av investeringar.

4.2.3. Beslutsunderlag och kalkyler till projekten

I riktlinjerna för investeringar står att det är viktigt med genomarbetade beslutsunderlag som innehåller analys och kalkyler där det långsiktiga behovet tydliggörs med konsekvenser för framtida drifts- och verksamhetskostnader.

Beslutsunderlag ska också göras i mallar som tillhandahålls av kommunledningskontoret. Mallarna specificerar de investeringskriterier som investeringen ska uppfylla, kort beskrivning av projektet, ekonomisk sammanställning av kalkylen för projektet för både investering och drift samt engångskostnader. Driftansvarig nämnd ansvarar för att lyfta behov till investeringsbudget, beslut, löpande uppföljning av investeringar samt slutredovisning till kommunstyrelsen.

Tekniska nämnden fungerar som utförare av investeringar på beställning från driftansvarig nämnd. Driftansvarig nämnd ansvarar för startbeslut, löpande uppföljning av investeringar samt slutredovisning till kommunstyrelsen.¹ Det är således viktigt att beställande nämnd har kompetens och underlag för att underlätta och styra processen. I intervjuerna framkommer att detta fungerar olika beroende på vilken nämnd som är beställare. Mellan upplevelseförvaltningen och samhällsbyggnadsförvaltningen upplevs samarbetet fungera bra. Det lyfts också i intervjuerna att tillämpning och kännedom om riktlinjerna och ansvarsfördelningen mellan förvaltningar varierar.

Till Åkersbergs förskola finns kalkyler framtagna i flera omgångar då projektet blivit dyrare och större i omfattningen än initialt. Kalkyler för byggkostnader finns för projektet, och har tagits fram internt på projektenheten. Den internt framtagna kalkylen har även jämförts med liknande projekt och med en kalkyl från extern kalkylator. Det finns även internhyresberäkning från 2014 med driftkostnader. Eftersom beslutet fattades innan de nya riktlinjerna tillkom är beslutsunderlagen inte enligt de riktlinjer som numera finns antagna.

För Uterinken ishallen har upplevelseförvaltningen tagit fram beställning till samhällsbyggnadsförvaltningen den 26 augusti 2014 efter beslut i upplevelsenämnden 18 juni 2014 att beställa byggnation av en ny ishall för maximalt 28 miljoner. Styrgrupp och arbetsgrupp (bestående av tjänstemän från båda förvaltningarna) har därefter i samarbete med föreningslivet arbetat fram kostnadsanalys och rumsbeskrivning. Kostnadsanalysen är framtagen enligt den mall som används på projektenheten och alternativa utformningar prövades. Därutöver har jämförelser gjorts med liknande projekt i andra kommuner. I kostnadsanalysen redovisas en merkostnad med reservationer. Uplevelsenämnden har tagit del av kostnadsanalysen och beslutat att beställa byggnation av samhällsbyggnadsförvaltningen 29 april 2015 för maximalt 36 miljoner kronor. Kostnadsanalysen har även inarbetats i ett beslutsunderlag enligt den nya mallen där upplevelseförvaltningen redogör för såväl hyreskostnader samt driftkostnadsökningar, engångskostnader och intäkter.

4.2.4. Kommentarer

Budgetprocessen upplevs som tydlig och riktlinjerna för investeringar tydliggör ansvaret i budgetprocessen för investeringar även om vi upplever att kännedom om dessa varierar mellan förvaltningarna. Framförallt investeringsstyrgruppens roll

¹ Projekt mellan 10 – 50 miljoner kronor ska ha startbeslut av driftansvarig nämnd. Projekt som överstiger 50 miljoner kronor ska ha startbeslut av kommunstyrelsen, men initieras av driftansvarig nämnd.

upplevs som otydlig. Det är positivt att nya riktlinjer är framtagna men arbetet med att öka kunskapen om dem bör prioriteras.

Det finns inte någon dokumenterad och antagen kalkylmetod som används genomgripande inom Enköpings kommun. Inga investeringskalkyler görs, dock görs byggkalkyler inom samhällsbyggnadsförvaltningen på ett vedertaget och standardiserat sätt och kompetensen bedöms tillräcklig. De framtagna mallarna betraktar vi som tydliga och innehåller i stort den information som bedöms relevant. Det är positivt att en ny internhyresmodell är framtagen som standardiserar hyreskalkyleringen.

Ett av projekten (Åkersbergs förskola) vi har granskat har politiska beslut från tidpunkter innan de nya riktlinjerna antogs av kommunfullmäktige i oktober 2014, medan det andra projektet (Uterinken ishallen) har politiska beslut efter att de nya riktlinjerna antogs. Detta innebär att beslutsunderlagen skiljer sig åt mellan projekten. De underlag vi granskat innehåller kalkyler och ger viss information om projektet. Även drift- och hyreskalkyler är framtagna till de projekt vi har granskat. De underlag som ligger till grund för Uterinken ishallen uppfyller de krav som ställs i de nya riktlinjerna. Vi uppfattar dock utifrån intervjuerna att tillämpningen och kännedom om riktlinjerna och ansvarsfördelningen mellan förvaltningarna varierar.

4.3. Uppföljning och återrapportering till kommunstyrelsen och nämnder

Upplevelsenämnden, som är ansvarig driftsnämnd till Uterinken ishallen, tar månatligen del av en månadsrapport som upplevelseförvaltningen sammanställer. I rapporten anges förutom budget, prognos och budgetavvikelser kopplat till nämndens verksamhet även ett avsnitt om investeringar. I investeringsavsnittet anges hur mycket som investerats under året, vad investeringsmedlen använts till samt en prognos för årets investeringsmedel. Vid behov anges också kort kommentar om projekt som färdigställts, skjutits upp eller bortprioriterats.

Under 2013/2014 bytte kommunen ekonomisystem till Agresso. Vid byte av ekonomisystem beskrivs det vara svårt att följa projekt över flera år på ett enkelt sätt. Enligt intervjuerna med samhällsbyggnadsförvaltningen finns det ingen investeringsmodul i Agresso. Det uppges också att ett systemstöd saknas för att göra enkla uppföljningar av investeringsprojekt, i dagsläget arbetar man istället med detta i Excel vilket beskrivs som tidsineffektivt. Tekniska nämnden tar del av regelbundna uppföljningar som controller och ekonom på samhällsbyggnadsförvaltningen sammanställer.

Projektchefen på fastighetsavdelningen och projektledarna har regelbundna avstämningsmöten en gång i veckan, varav ett lite större möte varje månad som protokollförs. I sakgranskningen framkommer att samtliga avstämningsmöten protokollförs, inte bara de större. Dessa protokoll ligger sedan till grund för de avstämningsmöten som projektchefen har med förvaltningschefen på samhällsbyggnadsförvaltningen. Förvaltningschefen upplever protokollen som ambitiösa, det finns en kort beskrivning om status på projekten samt vilka bygglov

och nya beställningar som inkommit. Förvaltningschefen har också veckovisa avstämningar med fastighetschefen där mer övergripande fastighetsfrågor diskuteras. Vid behov, eller om kommunstyrelsen efterfrågar rapportering eller uppföljning av ett visst projekt, tas detta upp i kommunstyrelsen. Vid intervju med kommunledningskontoret uppges dock att uppföljningar och rapporteringar till kommunstyrelsen inte fungerar bra. Det beskrivs att kommunstyrelsen i stort endast tar del av regelbunden uppföljning vid delårsbokslut och i årsredovisningen.

I årsredovisningen redovisas för respektive nämnd en utvärdering av årets investeringsprojekt där det framgår hur stora investeringarna har varit, vilka projekt som avses samt kommentarer om eventuella avvikelser från investeringsbudgeten och vad dessa beror på. För Åkersbergs förskola anges till exempel i årsredovisningen 2014 att investeringsbeloppet för projektet har varit 0,3 mnkr mindre än beviljat (1 mnkr). Utöver respektive nämnds rapportering över investeringarna redovisas totala investeringsutgifter under året tillsammans med uppgifter från de fyra föregående åren, vilket gör att det går att följa kommunens investeringshistorik under fem år.

Vid delårsbokslut sker även en redovisning av större investeringsprojekt som kommunstyrelsen tar del av. Redovisningen delas upp på skattefinansierade projekt samt taxefinansierade projekt. I redovisningen finns en sammanställning av alla pågående investeringsprojekt där projektnummer, projektnamn, kalkylerad projektutgift, totalt utfall fram till delårsbokslutet, prognos för projektutgiften samt avvikelse mot kalkylerad projektavgift framgår. Till sammanställningen finns korta kommentarer vid avvikelse mot kalkylerad projektavgift.

4.3.1. Kommentarer

Nämnderna beskrivs i intervjuerna ta del av relevant och kontinuerlig uppföljning och rapportering avseende investeringsprojekt. Vad gäller tekniska nämnden så sammanställer controller och ekonom på samhällsbyggnadsförvaltningen regelbundna uppföljningar för alla avdelningar.

Enligt uppgift saknas investeringsmodul i nuvarande ekonomisystem och det uppges saknas systemstöd för enkla uppföljningar, i dagsläget görs dessa uppföljningar i Excel. I intervjuerna uppfattar vi ett stort behov av att införskaffa systemstöd för uppföljningar av investeringar.

Uppföljning och rapportering till kommunstyrelsen avseende större investeringar beskrivs fungera mindre bra, att det i stort enbart är rapportering genom delårsbokslut och årsredovisningar som kommunstyrelsen tar del av.

4.4. Slutredovisning

Enligt riktlinjerna för investeringsprocessen ska slutredovisning ske av driftansvarig nämnd vid investeringsprojekt som överstiger 10 mnkr. När teknisk nämnd är delaktig ska nämnderna göra en gemensam slutredovisning. Slutredovisning ska ske till kommunfullmäktige. Investeringar som understiger 10 mnkr ska följas upp enligt kommunstyrelsens anvisningar av ordinarie tidplan. Det

finns dock ingen dokumenterad mall för hur en slutrapport eller slutredovisning ska se ut eller vad den ska innehålla.

I intervjuerna framkommer att det i dagsläget inte görs någon omfattande slutredovisning eller slutrapport för investeringsprojekt på samhällsbyggnadsförvaltningen. Den slutredovisning som görs beskrivs bestå av ett slutgiltigt belopp för investeringen. Ibland för man en diskussion snarare än författar en slutrapport vid projektavslut, och då främst i syfte att uppnå ett erfarenhetsbaserat lärande internt inom projektorganisationen. Slutredovisningen upplevs inte heller vara prioriterat från nämndens sida. Förvaltningschefen på samhällsbyggnadsförvaltningen menar att det ska finnas en slutredovisning, men att det är viktigare att först bygga upp väl fungerande rutiner kring exempelvis den löpande redovisningen. Vidare framkommer i intervjuerna att nämnden inte tar del av erfarenheter från projekt.

Det finns ingen slutredovisning eller slutrapport för Åkersbergs förskola som revisionen tagit del av, men projektet är ännu inte avslutat även om det är taget i drift. Beräknad slutprognos för Åkersbergs förskola är 65 mnkr.

4.4.1. Kommentar

Det är positivt att det i riktlinjerna anges när och av vem som slutredovisning ska upprättas samt vem som ska ta del av den. Det anges dock inte vad slutredovisningen ska innehålla och det finns ingen dokumenterad mall för slutrapporter. I intervjuerna beskrivs det finnas stor förbättringspotential gällande slutredovisning av investeringsprojekt på samhällsbyggnadsförvaltningen. Det konstateras att tekniska nämnden i dagsläget inte tar del av någon slutredovisning.

5. Revisionell bedömning

5.1. Sammanfattande bedömning

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

Kontrollmål	Bedömning
1. Det finns fastställda riktlinjer och rutinbeskrivningar för investeringsprojekt.	Delvis uppfyllt
2. Investeringsprocessen tydliggör ansvar och befogenheter avseende initiering, planering, beslut och genomförande av investeringar.	Delvis uppfyllt
3. 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.	Uppfyllt
4. Uppföljning och återrapportering sker så att nämndernas kontroll av projekten säkerställs.	Delvis uppfyllt
5. Slutredovisning av projekt sker för att säkerställa nämndens helhetsbild och för att återföra erfarenheter till kommande projekt.	Ej uppfyllt

5.1.1. Kontrollmål 1

Bedömningen är att det finns fastställda riktlinjer och rutinbeskrivningar. Kommunfullmäktige antog nya riktlinjer för investeringsprocessen i oktober 2014, men dessa bedöms ännu inte ha implementerats fullt ut inom kommunorganisationen vilket innebär att kontrollmålet endast bedöms som delvis uppfyllt. Det framkommer i intervjuerna att kännedomen om de nya riktlinjerna och dess innehåll varierar mellan förvaltningarna. De mallar som finns kopplade till riktlinjerna bedöms däremot uppfylla sitt syfte. En ny internhyresmodell har tagits fram under 2015 och ska börja användas under 2016.

Samhällsbyggnadsförvaltningen har dokumenterade projekteringsanvisningar för teknisk dokumentation som används, vilket bedöms som positivt.

5.1.2. Kontrollmål 2

Bedömningen är att investeringsprocessen delvis tydliggör ansvar och befogenheter avseende initiering, planering, beslut och genomförande av investeringar. Budgetprocessen upplevs som tydlig och riktlinjerna för investeringar tydliggör ansvaret i budgetprocessen för investeringar, men kännedom om dessa bedöms variera mellan förvaltningarna. Däremot bedöms inte de nya riktlinjerna fullt ut tydliggöra roller, ansvar och befogenheter inom projektorganisationen. Det finns inga dokumenterade riktlinjer för vilka uppgifter och vilket ansvar som de olika projektdeltagarna har i projektorganisationen. Ansvar och befogenheter på nämnds- och förvaltningsnivå tydliggörs dock på ett tillräckligt sätt.

5.1.3. Kontrollmål 3

Bedömningen är att beslutsunderlagen är utformade på ett sådant sätt att de ger rimliga möjligheter för kommunstyrelsen och nämnderna att få tillräcklig information om investeringsprojekt för att kunna prioritera, styra och kontrollera detsamma. Inga investeringskalkyler görs, dock görs byggkalkyler inom samhällsbyggnadsförvaltningen på ett vedertaget och standardiserat sätt. De framtagna mallarna kopplat till beslutsunderlag och budgetprocessen för investeringarna bedöms som tydliga och innehåller i stort information som är relevant. Det bedöms också vara positivt att en ny internhyresmodell som standardiserar hyreskalkylering är framtagen och ska börja användas under 2016. Kontrollmålet bedöms därmed vara uppfyllt.

5.1.4. Kontrollmål 4

Bedömningen är att uppföljning och återrapportering sker så att nämndernas kontroll av investeringsprojekten säkerställs, däremot bedöms uppföljning och återrapportering till kommunstyrelsen vara bristfällig. Den uppföljning och återrapportering som kommunstyrelsen tar del av består i stort av delårs- och årsbokslut i årsredovisningen. Kommunstyrelsen bedöms därmed inte erhålla tillräcklig uppföljning och rapportering på ett sådant sätt att kontrollen av investeringsprojekten säkerställs. Kontrollmålet bedöms därmed vara delvis uppfyllt.

5.1.5. Kontrollmål 5

Bedömningen är att slutredovisning av projekt ej sker på ett sådant sätt att kommunstyrelsens och berörda nämnders helhetsbild säkerställs eller att erfarenheter återförs till kommande projekt. I riktlinjerna anges när och av vem slutredovisning ska ske, men inte vilken form den ska ha. I intervjuerna beskrivs det finnas stor förbättringspotential gällande slutredovisning av investeringsprojekt på samhällsbyggnadsförvaltningen. Det konstateras att tekniska nämnden i dagsläget inte tar del av någon slutredovisning.

5.2. Rekommendationer

Baserat på de iakttagelser som gjorts vid granskningen lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen och nämnderna.

- Säkerställ att de av kommunfullmäktige antagna riktlinjerna för investeringsprocessen implementeras fullt ut och blir kända inom hela organisationen. I samband med detta bör det också säkerställas att den nya internhyresmodell blir känd inom organisationen.
- Säkerställ att ansvar och befogenheter avseende initiering, planering, beslut och genomförande av investeringar tydliggörs på projektorganisationsnivå.
- Säkerställ att kommunstyrelsen tar del av relevant uppföljning och rapportering så att kontrollen av investeringsprojekten blir tillräcklig.
- Slutredovisning av investeringsprojekt sker till kommunstyrelsen och berörda nämnder på ett sådant sätt att helhetsbild säkerställs och att erfarenheter återförs till kommande projekt. Tydliggör vad slutredovisningen ska innehålla för att uppnå detta.

Fredrik Jehrén

Anders Hägg

Projektledare

Uppdragsledare

Bilaga 1. Granskad dokumentation (ett urval)

Årsredovisning 2014

Budget 2014

Budget 2015

Delårsbokslut 2015

Redovisning av större projekt i samband med delårsbokslut, 31 aug 2015

Tekniska nämndens delegationsordning

Upplevelsenämndens delegationsordning

Skolnämndens delegationsordning

Riktlinjer för investeringar (antagna av kommunfullmäktige 2014)

Projekteringsanvisningar fastighetsteknik (reviderad 28 aug 2015)

Slutrapport Processatlas (Processkarta för ny-, om- och tillbyggnation)

Lista över pågående investeringar inom samhällsbyggnadsförvaltningen

Checklista för projektavslut

Uppföljningsmaterial Åkersbergs förskola

Uppföljningsmaterial Uterinken Ishallen

Månadsrapport från upplevelsenämnden

Förkalkyl Åkersbergs förskola

Kalkyl efter anbudslämnande Åkersbergs förskola

Internhyresberäkning Åkersbergs förskola

Beslutsunderlag Uterinken ishallen

Kostnadsanalys Uterinken ishallen

Mötesprotokoll och beslut från upplevelsenämnden - Uterinken ishallen