

Revisionsrapport

Styrning och kontroll av större investe- ringar

Danderyds kommun

Ebba Lind
Hans Nyström
Fredrik Birkeland

Oktober 2016

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	2
2.	Inledning.....	4
2.1.	Bakgrund	4
2.2.	Revisionsfråga, kontrollmål och revisionskriterier	4
2.3.	Revisionsmetod och avgränsning.....	5
3.	Granskningsresultat.....	6
3.1.	Iakttagelser	6
3.2.	Verifiering mot kontrollmål	7
4.	Bedömning och rekommendationer	13
4.1.	Avstämning mot kontrollmål	13
4.2.	Svar på revisionsfrågan och rekommendationer	14

1. **Sammanfattande bedömning och rekommendationer**

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Danderyds kommun genomfört en 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 Fribergaskolan (etapp 1-2) och kajerna vid Germaniaviken. Granskningen syftar till att besvara följande revisionsfråga:

Är kommunstyrelsens och nämndernas interna kontroll avseende investeringsprocessen tillräcklig?

Efter genomförd granskning gör vi bedömningen att den interna kontrollen avseende investeringsprocessen inte är helt tillräcklig. I granskningen noteras bland annat följande brister:

- Ekonomistyrningsregler och riktlinjer för investeringsverksamheten är inte uppdaterade efter nuvarande arbetssätt. De är inte heller uppdaterade efter den politiska organisationsförändring som skedde 2011 då tekniska nämnden delades upp i en fastighets- och en teknisk nämnd. Ekonomistyrningsreglerna och riktlinjerna för investeringsverksamheten är inte kända i hela organisationen. Olika rutiner har tillämpats för de granskade investeringsprojekten.
- Ansvarsfördelningen är inte i alla delar av investeringsprocessen tydliggjord. Uttalat samordningsansvar för investeringsprojekt saknas.
- Medelstildelning till investeringsprojekt kan göras i budget innan programarbete genomförts. Beslutsunderlag för enskilda investeringsprojekt är inte i alla delar tillräckliga med avseende på bland annat kostnadseffektiviseringskalkyler och beräkningar för drift/kapitaltjänst. Beslutsunderlag och kostnadsberäkningar görs på en relativt aggregerad nivå.
- Rutinerna för slutredovisning är inte implementerade i hela organisationen.

Mot bakgrund av noterade brister rekommenderar vi kommunstyrelsen och berörda nämnder att:

- Säkerställa att ekonomistyrningsreglerna och riktlinjerna för investeringsverksamheten revideras och implementeras i hela organisationen.
- Säkerställa att ansvarsfördelningen blir tydliggjord i alla delar i investeringsprocessen.

- Se över/tydliggöra rutinerna kring medelstildelning med avseende på bland annat vilka kalkyler och underlag som ska föranleda beslut om investeringsprojektbudget. Säkerställa att samordningen kring investeringsprojekt stärks i syfte att se till att strategiskt riktiga investeringar genomförs.
- Säkerställa att rutinerna kring slutredovisning implementeras i hela organisationen.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Kommunen står inför omfattande investeringar de kommande åren. För perioden 2016-2018 planeras investeringar på drygt 860 mnkr och det är viktigt att redan i nuläget se vilka effekter investeringarna får på kommunens ekonomi på längre sikt. 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 hur de riktlinjer och rutinbeskrivningar för beslut, genomförande och uppföljning av investeringar 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.

Granskningen har beslutats efter genomförd väsentlighets- och riskanalys och ingår i 2016 års revisionsplan.

2.2. Revisionsfråga, kontrollmål och revisionskriterier

Granskningen ska besvara följande revisionsfråga:

Är kommunstyrelsens och berörda nämnders interna kontroll avseende investeringsprocessen tillräcklig?

För att besvara revisionsfrågan har följande kontrollmål formulerats:

- Det finns fastställda riktlinjer och rutinbeskrivningar för investeringsprojekt.
- Investeringsprocessen tydliggör ansvar och befogenheter avseende initiering, planering, beslut och genomförande av investeringar.
- Beslutsunderlagen baseras på 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 det samma.
- Uppföljning och återrapportering sker så att nämndernas kontroll av projektet säkerställs.

Revisionskriterier utgörs av kommunens regler och riktlinjer.

2.3. Revisionsmetod och avgränsning

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

Granskningen fördjupar sig i två större investeringsprojekt. Projekten har valts ut i dialog med de förtroendevalda revisorerna. De granskade investeringsprojekten är Fribergaskolan (etapp 1-2) och kajer vid Germaniaviken.

Granskningen avgränsas till att omfatta kommunstyrelsen, tekniska nämnden samt fastighetsnämnden.

De personer som har intervjuats inom ramen för granskningen är:

- Ekonomichef, Danderyds kommun
- Tf. teknisk direktör vid tekniska kontoret
- Anläggningschef vid tekniska kontoret
- Fastighetschef vid tekniska kontoret
- Ekonom vid tekniska kontoret
- Lokalstrateg vid tekniska kontoret
- Projektledare för projektet kajer vid Germaniaviken

Rapporten har varit föremål för sakgranskning.

3. Granskningsresultat

3.1. Iakttagelser

3.1.1. Kommunens investeringsbudget

Kommunen står inför stora investeringar de kommande åren. I tabell 1 nedan redovisas kommunens investeringsbudget för år 2015 och 2016 uppdelat på kommunstyrelsen och nämnderna. Av tabellen framgår att fastighetsnämnden och tekniska nämnden innehar merparten av investeringsbudgeten både för år 2015 och 2016. Organisatoriskt svarar tekniska kontoret till både tekniska nämnden och fastighetsnämnden.

Enligt ekonomistyrningsreglerna ska nämnderna upprätta rullande investeringsplaner där det finns möjligheter till ombudgetering i samband med bokslut om projekt försenats eller inte kommit till stånd under det föregående budgetåret. Budget beslutas i november och ombudgetering av ej genomförda projekt görs i mars/april. 2016 års budget innehåller ombudgeterade medel från 2015 uppgående till 60,3 mnkr.

Tabell 1. Investeringsbudgeten uppdelad på kommunstyrelsen och nämnder¹

Investeringsbudget (tkr)	Budget 2015	Budget 2016
Kommunstyrelsen	17,3 mnkr	11,8 mnkr
Produktionsutskottet	5,0 mnkr	5,0 mnkr
Överförmyndarnämnden	0,0 mnkr	0,1 mnkr
Miljö- och hälsoskyddsnämnden	0,1 mnkr	0,8 mnkr
Byggnadsnämnden	2,9 mnkr	2,7 mnkr
VA-verksamhet och Avfall	13,0 mnkr	12,5 mnkr
Tekniska nämnden	75,8 mnkr	86,3 mnkr
Fastighetsnämnden	161,5 mnkr	174,3 mnkr
Kultur- och fritidsnämnden	25,3 mnkr	21,4 mnkr
Utbildningsnämnden	0,0 mnkr	0,0 mnkr
Socialnämnden	0,2 mnkr	0,2 mnkr
Summa investeringar	301,1 mnkr	315,0 mnkr

¹ Källa: Årsredovisning 2015 och Reviderad budget 2016.

3.1.2. Valda projekt i granskningen

Fribergaskolan (etapp 1-2), fastighetsnämnden

Projektet avser om- och tillbyggnad av skollokalerna i Fribergaskolan. Om- och tillbyggnationen är uppdelad på totalt sex etapper. Tekniska kontoret genomförde 2009 en förstudie där fastigheten och lokalernas skick kartlades. Förslag på möjliga lösningar togs även fram. Projektets budget för etapp 1-2 uppgick till 51,9 mnkr varav 35 mnkr i investeringsmedel från Kommunfullmäktige, 5 mnkr i tilläggsanslag från Kommunfullmäktige, 2 mnkr genom anslag för drifteffektiviseringsåtgärder, 1 mnkr genom anslag för inomhusmiljöåtgärder och 1,4 mnkr för verksamhetsanpassning. Vidare omfattas projektet av medel för drift- och underhållsåtgärder, 3,5 mnkr, och av medel för underhållsåtgärder, 4 mnkr. Projektet slutredovisades under 2014.

Kajer vid Germaniaviken, tekniska nämnden

Projektet avser renovering och avlastning av kajer med, för kommunen, kulturhistoriskt värde. Tekniska kontoret genomförde 2012 en förstudie där kajernas skick kartlades. Förslag på åtgärdsplan och kostnader togs även i ett programarbete fram för fyra kajobjekt, varav Germaniaviken avsåg två objekt, övriga två avsåg kajer vid Framnäsaviken. Renoveringen av kajerna vid Germaniaviken beräknades genomföras under 2014 men den största delen genomfördes under 2015. Specifik projektbudget för kajerna vid Germaniaviken saknas. Projektet avser två av flera kajobjekt som behöver upprustas i kommunen. Projektet ingår i tekniska nämndens budget 2014-2016. I budget 2014 framgår att kajernas andel av budgeten uppgår till 25 mnkr. I budget 2015 framgår att sammantagna budget för 2015-2017 uppgår till 30 mnkr per år för hamnverksamhet, dock framgår inte Germaniavikens andel. Investeringsprojektet uppges vara avslutat under juli 2016 men har ännu inte slutredovisats och aktiverats.

3.2. Verifiering mot kontrollmål

3.2.1. Styrande dokument, rutiner och riktlinjer

Kontrollmål: Det finns fastställda riktlinjer och rutinbeskrivningar för investeringsprojekt.

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av följande riktlinjer och rutinbeskrivningar:

- Riktlinjer för investeringsverksamhet (KS 2009/0050)
- Ekonomistyrningsregler (KF 2004-06-07, §80)
- Processkarta beslutsprocessen investeringsprojekt (2009-09-11)

I kommunens *ekonomistyrningsregler* fastslås att kommunfullmäktige varje år beslutar om bruttobudget per verksamhetsområde respektive investeringsobjekt. Vidare framgår att kommunfullmäktige i samband med bokslut kan besluta om ombudgetering för investeringsprojekt som ingår i investeringsbudgeten i de fall

investeringen försenats under budgetåret. Omdisponering av medel mellan program i en nämnds investeringsbudget ska beslutas av kommunstyrelsen. Vidare framgår av ekonomistyrningsreglerna att respektive nämnd ansvarar för att upprätta treåriga investeringsplaner för verksamheten.

Av riktlinjer för kommunens investeringsverksamhet framgår bland annat att den nämnd som ansvarar för investeringen även ansvarar för att erforderliga redovisningar avseende resultatbelastningen av investeringen tas fram. Detta ska göras genom redovisning av de kostnadseffektiviseringar som följer med investeringsbeslutet. Investeringsprojekten ska även präglas av transparens i den mening att de ska gå att följa från initiering till slutredovisning. Kommunledningskontoret har ett särskilt ansvar för att säkerställa att nödvändiga beslut och beslutsunderlag föreligger innan investeringsprojekten läggs upp i redovisningen. I praktiken hanteras detta av ekonomichefen. I riktlinjerna finns mallar för för- och efterkalkyler, upprättande av investeringsbudget och utfall per projekt samt för slutredovisning. Vid intervju med ekonomichef framkommer att dessa dokument inte används då nya rapporteringsmallar är framtagna och att riktlinjerna för investeringsverksamheten därmed till viss del inte är uppdaterade.

Vidare finns en *beslutsprocesskarta för investeringsprocessen* framtagen av tekniska nämnden med tillhörande rapporteringsmallar, enligt nedan.



Kommunfullmäktige beslutar som nämnts ovan om rambudget för nämndernas kommande investeringar. Detta görs baserat på den investeringsplan som nämnderna tar fram till budgetprocessen där både redan beslutade investeringsprojekt och indikativa investeringar ingår. Budget för ett enskilt investeringsprojekt fastslås av Kommunfullmäktige vid *programsteget*. Efter detta kan budgeten revideras vid behov. Samtliga budgetförändringar ska godkännas av Kommunfullmäktige. Vid intervjuer med berörda tjänstemän för valda projekt framkommer att rapporteringsmallarna som framtagits inte används av alla enheter inom kommunen, se vidare avsnitt 3.2.3.

Vid intervju med ekonomichef framkommer att kommunen ämnar se över beslutsprocessen för investeringsverksamheten i syfte att göra den mer kostnadseffektiv och transparent. Som ett led i detta har en lokalstrateg anställts.

3.2.2. Ansvar och befogenheter

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

Av riktlinjer för investeringsverksamhet framgår följande övergripande uppdelning avseende initiering, beslut och genomförande. Kommunstyrelsen ansvarar för beslut om förstudie och programarbete på begäran från nämnd. Kommunfullmäktige ansvarar för beslut om medelstillelse. Nämnd ansvarar för genomförande av investeringsprojekt. Vidare framgår av ekonomistyrningsreglerna att tekniska nämnden har ansvar för samtliga investeringar i byggnader och anläggningar med undantag för idrottsanläggningar vilka hanteras av kultur- och fritidsnämnden.

Under 2011 delades tekniska nämnden upp i två nämnder: tekniska nämnden och fastighetsnämnden. Danderyd kommuns ekonomistyrningsregler och riktlinjer för investeringsverksamhet är upprättade 2004 respektive 2009. I reglerna/riktlinjerna omnämns "tekniska nämnden" vilket idag omfattar två nämnder. De ansvarsområden som tillskrivs tekniska nämnden i reglerna/riktlinjerna är således svåra att hänföra till dagens tekniska nämnd och fastighetsnämnd.

I ekonomistyrningsreglerna betonas vikten av samordning avseende investeringar i kommunala verksamheter. Dock framgår inte vilken kommunal instans som ansvarar för samordningen. Vid intervju med ekonomichef framgår att samordningsansvaret underförstått har funnits hos tekniska kontoret. Som nämnts tidigare har en lokalstrateg anställts, denne har till uppgift att ta fram en lokalförsörjningsplan som ska uppdateras årligen. Den första lokalförsörjningsplanen ska tas fram till våren 2017 vilken ska ligga till grund för den investeringsbudget som beslutas av kommunfullmäktige till 2018. Vid intervju med lokalstrateg framkommer att det finns en bristande samordning kring investeringar och behovskalkyler. Med gällande rutin hanteras, enligt uppgift, de flesta investeringsbesluten av fastighetsnämnden och tekniska nämnden utan tillräcklig inblandning från övriga nämnder.

3.2.3. Beslutsunderlag

Kontrollmål: Beslutsunderlagen baseras på 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.

Kommunfullmäktige beslutar om rambudget för nämndernas kommande investeringar. Det görs baserat på den investeringsplan som nämnderna tagit fram till budgetprocessen där både redan beslutade investeringsprojekt och indikativa investeringar ingår. Även budget för ett enskilt investeringsprojekt fastslås av kommunfullmäktige.

Inom ramen för granskningen har vi begärt in de beslutsunderlag/rapporter som framställts för de två valda projekten. Som nämnts i avsnitt 3.2.1 har det framkommit att olika beslutsunderlag och rapporteringsmallar tillämpats för de valda projekten. Nedan redovisas beslutsunderlagen/rapporterna för respektive investeringsprojekt.

Fribergaskolan (etapp 1-2)

Projektet har hanterats av fastighetsnämnden. En *förstudie* genomfördes, på uppdrag av dåvarande tekniska nämnden, under 2009. Förstudien presenterades i en rapport i enlighet med kommunens processkarta och rapportmallar. I rapporten presenteras en kartläggning av status på fastigheten och lokalerna och förslag lämnas på renoverings- och installationsåtgärder. I förstudien lämnas inga uppgifter om kostnad för föreslagna åtgärder.

Till budget 2010 tilldelades projektet Fribergaskolan en indikativ investeringsbudget uppgående till 35 mnkr som avsåg budgetåret samt de efterföljande planåren. Under maj 2010 genomförs därefter en *programutredning*, i enlighet med kommunens processkarta och rapportmallar, där det beskrivs vilka faktiska åtgärder som ska genomföras. Vidare konstateras att 35 mnkr finns tilldelat av Kommunfullmäktige samt att det finns 6 mnkr att använda inom ramen för fastighets- och miljölöftet. Vidare framgår av programutredningen att ytterligare medel motsvarande 88 mnkr kommer krävas för att slutföra investeringsprojektet.

I september 2010 beslutar Kommunfullmäktige att godkänna att etapp 1-2 påbörjas samt att investeringsprojektet tilldelas medel motsvarande 35 mnkr. Efter detta görs en kostnads kalkyl och anbudsförfarandet påbörjas vilket utvärderas av fastighetsnämnden i ett tjänsteutlåtande i september 2011. Där framgår också total projektkostnad och finansiering för Fribergaskolan etapp 1-2 och anbudsutvärdering. Det erbjudande som accepteras var högre än budgeterat varför fastighetsnämnden i januari 2012 ansöker om, och erhåller, ett tilläggsanslag på 5 mnkr från kommunfullmäktige. Slutrapportering gjordes i september 2014.

Nedan redovisas några av de dokument som erhållits avseende Fribergaskolan (etapp 1-2) vilka ligger till grund för beskrivningen ovan.

- Förstudierapport, Tekniska kontoret, 2009-05-27
- Programrapport, Tekniska kontoret, 2010-05-11
- Sammanträdesprotokoll Kommunstyrelsen, 2010-09-06 § 124
- Sammanträdesprotokoll Kommunfullmäktige, 2010-09-27 § 108
- Sammanträdesprotokoll Fastighetsnämnden, 2011-10-13 § 68
- Redovisning kalkyler Fribergaskolan, 2011-10-18.
- Fribergaskolan etapp 1-2: anbudsutvärdering, Dnr FN 2011/0016
- Fribergaskolan etapp 1-2: projektkostnad och finansiering, Dnr 2011/0016
- Tjänsteutlåtande kommunledningskontoret, 2011-12-05, Dnr: KS 2009/0134
- Sammanträdesprotokoll Kommunfullmäktige, 2012-01-30 § 4
- Avslutsrapport Fribergaskolan 2014-04-28

Av erhållna dokument framgår inte vilka kalkylmetoder som tillämpats. Vid intervju framkommer att kommunen har en upphandlad kalkylator som används till större investeringsprojekt. Avseende Fribergaskolan anlätades en extern konsult (PEAB) som tillämpar kalkylmetod enligt branschpraxis. Som komplement till kalkylerna

som upprättats av konsulten har kommunen upprättat egna kontrollkalkyler. Samtliga prognoser och kalkyler hanteras utanför ekonomisystemet i Excel.

Arbete med kostnadseffektiviseringar i projektet har gjorts löpande under projektets gång med särskilt fokus under projekteringen. Beräkningar för drift/kapitaltjänstkostnad görs, enligt uppgift, i samband med det årliga budgetarbetet. Driftkostnaden beräknas inte per objekt utan baserat på hela fastighetsbeståndet. Kapitaltjänstkostnader beräknas av kommunledningskontoret. Internhyrorna sätts baserat på kommunens internhyresmodell med tillhörande kvadratmeterpriser.

Kajer vid Germaniaviken

Projektet har hanterats av tekniska nämnden. Tekniska nämnden hade under ett flertal år budgeterat för upprustning och ombyggnation av Danderyds kajer. Vid upprättandet av budget hade nämnden uppskattat att investeringskostnaden för upprustningen till ca 44 mnkr. I november 2011 beslutades att en förstudie skulle genomföras för att säkerställa det faktiska behovet av ombyggnation av kajerna.

I november 2012 redovisades förstudien, dock användes inte kommunens rapportmall. I rapporten presenteras en kartläggning av kajernas status och förslag lämnas på renoverings- och ombyggnationsåtgärder. Vidare redovisas den uppskattade kostnaden för genomförandet av olika renoverings- och ombyggnationsåtgärder. Förstudien godkänns av tekniska nämnden i december 2012 som samtidigt ger tekniska kontoret i uppgift att upprätta ett programarbete för kajerna.

I juni 2013 redovisades programarbetet, som inte heller gjordes i enlighet med kommunens rapportmall. I programarbetet redovisas lämpliga åtgärdsförslag samt när i tiden de ska genomföras. Vidare redovisas kostnaden för genomförandet av ombyggnationen av kajerna, dock endast på aggregerad nivå.

Vi har inte tagit del av beslut från Kommunfullmäktige avseende medelstillelning till det enskilda projektet. I budget för 2015 och 2016 redovisas investeringsbudgetarna för projekten endast på aggregerad nivå. Av reviderad budget (ombudgetering från 2015 års anslag) framgår att 744 tkr ombudgeteras till 2016.

Nedan redovisas några av de dokument som erhållits avseende Kajer vid Germaniaviken vilka ligger till grund för beskrivningen ovan.

- Sammanträdesprotokoll Tekniska nämnden, 2011-11-23 §115
- Förstudie, Danderyds kajer ombyggnadsplan inklusive bilagor, Tekniska kontoret, 2012-11-24
- Sammanträdesprotokoll Tekniska nämnden, 2012-12-12 § 113
- Program, Danderyds kajer ombyggnadsplan 2014-2016, 2013-06-05, Dnr: TN 2011/0647
- Betalningsplan
- Reviderad budget 2016

Av erhållna dokument framgår inte vilka kalkylmetoder som tillämpats. Vid intervju framkommer att tekniska nämndens rutiner varierar beroende på hur stort investeringsprojektet är. Vid större projekt eller avseende investeringar där nämnden saknar tidigare erfarenhet anlitas externa konsulter. I fallet med kajerna anlätades två externa konsulter och kommunen valde att utgå från medelvärdet av de båda konsulternas kostnadsberäkningar.

Vi noterar att de underlag vi tagit del av inte innehåller uppgifter om de kostnadseffektiviseringar som följer av investeringsbeslutet. Detta trots att det framgår av riktlinjerna för investeringsverksamhet att dessa beräkningar ska göras. Som ovan nämnts avseende Fribergaskolan görs beräkning av drift/kapitaltjänst men inte för enskilda investeringsprojektet.

3.2.4. Uppföljning och återrapportering

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

Av riktlinjer för investeringsverksamhet framgår att slutredovisning alltid ska göras för investeringsprojekt som överstiger 5 mnkr. Slutredovisning i enlighet med riktlinjerna har gjorts för Fribergaskolan. I slutredovisningen för Fribergaskolan redogörs för total kostnad, budget och finansiering. Vidare redovisas fördelningen av kostnader på huvudkostnadsgrupper. Slutredovisning för kajerna vid Germaniaviken har ännu inte gjorts, men uppges ske i samband med att projektet aktiveras. Nämnvärt är att projektet är avslutat under juli 2016 men alltså ännu inte aktiverat i anläggningsredovisningen.

Kvartalsvis uppföljning görs avseende pågående investeringar i kvartalsrapporterna. Där lämnas prognos i förhållande till budget för respektive projekt och förklaringar ges till eventuella faktiska eller prognostiserade avvikelser från budget. Vi har erhållit tekniska nämndens kvartalsrapporter för 2014-2015 samt fastighetsnämndens kvartalsrapporter för 2011-2014.

Återrapporteringen av investeringsverksamhetens följsamhet till budget görs även i respektive nämnds verksamhetsberättelse i årsredovisningen. Vi har tagit del av tekniska nämndens och fastighetsnämndens verksamhetsberättelser i årsredovisning 2015. Avvikelseberättelsen görs på aggregerad nivå utifrån verksamhetsområden vilket för tekniska nämndens del innebär avstämning mot budget för områdena *nämnd, belysning, trafiksäkerhet, gata och bro, miljö, park och natur och hamn*, samt för fastighetsnämndens del mot området *fastighet*.

4. *Bedömning och rekommendationer*

4.1. *Avstämning mot kontrollmål*

Granskningen har gjorts utifrån fyra kontrollmål. Bedömningen av respektive kontrollmål görs enligt kriterierna: Uppfyllt/Delvis uppfyllt/Ej uppfyllt.

Kontrollmål	Bedömning
Det finns fastställda riktlinjer och rutinbeskrivningar för investeringsprojekt.	Delvis uppfyllt. Dokumenterade riktlinjer och rutinbeskrivningar för investeringsprojekt finns. Riktlinjerna är däremot inte uppdaterade, då de bland annat innehåller rapporteringsmallar som enligt beslut inte ska användas. Vidare är inte processkartan och dess tillhörande mallar kända i hela organisationen.
Investeringsprocessen tydliggör ansvar och befogenheter avseende initiering, planering, beslut och genomförande av investeringar.	Delvis uppfyllt. Riktlinjer för investeringsverksamhet fastslår en övergripande ansvarsfördelning kring investeringsprojekt mellan kommunstyrelsen, Kommunfullmäktige och nämnderna. Riktlinjerna klargör dock inte vilken organisatorisk enhet som ansvarar för samordning av investeringsprojekten. Vidare är, som nämnts ovan, riktlinjerna inte uppdaterade. I riktlinjerna tilldelas tekniska nämnden ansvarsområden. Tekniska nämnden har sedan riktlinjernas upprättande indelats i två nämnder.
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. De båda investeringsprojekten som granskats har föregåtts av en förstudie och ett programarbete. I båda projekten har medelstillsättning från fullmäktige gjorts i rambudget baserat på indikativa investeringsberäkningar innan ett faktiskt programarbete där projektkostnaden beräknas genomförs.

	<p>Kostnadsberäkning och medelstilleddning för Fribergaskolan har gjorts per etapp utifrån kalkyl utförd av extern kalkylator. Kostnadsberäkning och medelstilleddning för kajerna vid Germaniaviken har gjorts för samtliga kajer utifrån uppdelning per objekt i programarbetet (där kajerna vid Germaniaviken utgör två av fyra ka-jobjekt) utifrån kalkyl utförd av extern kalkylator.</p> <p>Drift/kapitaltjänst har inte beräknas för de enskilda investeringsprojekten utan endast för hela fastighetsbeståndet.</p> <p>Till följd av bristande samordning finns risk att ”fel” investeringar prioriteras.</p>
<p>Uppföljning och återrapportering sker så att nämndernas kontroll av projekten säkerställs.</p>	<p>Delvis uppfyllt.</p> <p>Rutiner och mallar för slutredovisning finns men efterlevs inte fullt ut.</p> <p>Återrapportering avseende projektens utfall gentemot budget görs på projektnivå i kvartalsrapporterna och på aggregerad nivå i årsredovisningen. Avvikelse gentemot budget analyseras.</p>

4.2. Svar på revisionsfrågan och rekommendationer

Efter genomförd granskning gör vi bedömningen att den interna kontrollen avseende investeringsprocessen inte är helt tillräcklig. I granskningen noteras bland annat följande brister:

- Ekonomistyrningsregler och riktlinjer för investeringsverksamheten är inte uppdaterade efter nuvarande arbetssätt. De är inte heller uppdaterade efter den politiska organisationsförändring som skedde 2011 då tekniska nämnden delades upp i en fastighets- och en teknisk nämnd. Ekonomistyrningsreglerna och riktlinjerna för investeringsverksamheten är inte kända i hela organisationen. Olika rutiner har tillämpats för de granskade investeringsprojekten.

- Ansvarsfördelningen är inte i alla delar av investeringsprocessen tydliggjord. Uttalat samordningsansvar för investeringsprojekt saknas.
- Medelstildelning till investeringsprojekt kan göras i budget innan programarbete genomförts. Beslutsunderlag för enskilda investeringsprojekt är inte i alla delar tillräckliga med avseende på bland annat kostnadseffektiviseringskalkyler och beräkningar för drift/kapitaltjänst. Beslutsunderlag och kostnadsberäkningar görs på en relativt aggregerad nivå.
- Rutinerna för slutredovisning är inte implementerade i hela organisationen.

Mot bakgrund av noterade brister rekommenderar vi kommunstyrelsen och berörda nämnder att:

- Säkerställa att ekonomistyrningsreglerna och riktlinjerna för investeringsverksamheten revideras och implementeras i hela organisationen.
- Säkerställa att ansvarsfördelningen blir tydliggjord i alla delar i investeringsprocessen.
- Se över/tydliggöra rutinerna kring medelstildelning med avseende på bland annat vilka kalkyler och underlag som ska föranleda beslut om investeringsprojektbudget. Säkerställa att samordningen kring investeringsprojekt stärks i syfte att se till att strategiskt riktiga investeringar genomförs.
- Säkerställa att rutinerna kring slutredovisning implementeras i hela organisationen.

8 november 2016

Hans Nyström

Projektledare

Micaela Hedén

Uppdragsledare