

Granskning av investeringar – styrning, intern kontroll och uppföljning

Danderyds kommun

Juni 2020

Kristian Damlin, projektledare och certifierad kommunal revisor

Jesper Häggman, projektmedarbetare

Hugo Horstmann, projektmedarbetare



Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
Rekommendationer	3
Inledning	4
Organisation	6
lakttagelser och bedömningar	7
Revisionsfråga 1 – Regelverk	7
lakttagelser	7
Bedömning	9
Revisionsfråga 2 - Processer	10
lakttagelser	10
Bedömning	14
Revisionsfråga 3 – Verksamheternas delaktighet	14
lakttagelser	14
Bedömning	16
Revisionsfråga 4 - Uppföljning	17
lakttagelser	17
Bedömning	20
Revisionell bedömning	21
Rekommendationer	21

Sammanfattning

Utifrån genomförd granskning är vår bedömning att kommunens investeringsprocess inte bedrivs helt ändamålsenligt samt att kommunstyrelsens styrning och uppföljning avseende investeringar inte är helt tillräcklig.

Kommunens investeringsprocess är reglerad i kommunens ekonomistyrningsregler (2004) samt i riktlinjer för investeringar (2009). Varken ekonomistyrningsreglerna eller riktlinjer för investeringsverksamhet har reviderats de senaste tio åren och är delvis obsoleta. Vi noterar att det pågår en översyn av såväl kommunens ekonomistyrningsregler som riktlinjer för investeringar. När det gäller fastighetsområdet regleras detta inom ramen för lokalförsörjningsprocessen.

Kommunens framtagna lokalförsörjningsprocess beskriver utförligt hur samordning och beredning av kommunens fastighetsbehov ska fungera samt investeringsprocessen för fastigheter. Investeringsprocessen för övriga investeringar är däremot inte lika formaliserad och utvecklad vilket även bekräftas av genomförda intervjuer. Avsaknaden av en långsiktig investeringsplan upplevs vidare försvåra överblick och planering för respektive verksamhetsdrivande/lokalnyttjande nämnd. Dessutom anser vi att kopplingen mellan lokalförsörjningsprocessen och kommunens årliga budgetprocess kan förtydligas i styrande dokument.

Det finns vid tiden för granskningen inte ett ändamålsenligt systemverktyg för projektledning. Likaledes saknas ett systemverktyg för planering och analys av fastighetsunderhåll. Ett systemverktyg för projektledning har upphandlats av kommunen men inte implementerats. Vidare visar vår analys av budgetutnyttjande avseende investeringar för perioden 2016-2019 visar på en relativt stor diskrepans mellan beslutad investeringsram och investeringsutfall. Det är således vår bedömning att projektstyrningen kan tydliggöras ytterligare och bli mer effektiv.

Verksamheterna är delaktiga i lokalförsörjningsprocessen och tillser att verksameters lokalbehov ingår som del i kommunens budgetprocess. Vidare finns en lokalstyrgrupp på tjänstemannanivå bestående av representanter från verksamhetsnämnderna samt kommunledning och fastighetsnämnd. Det är dock vår bedömning att verksamhetsrepresentanternas roll i genomförandeskedet av investeringsprojekt inte är tillräckligt tydlig samt att det ej är till fullo tydliggjort hur eventuella merkostnader med anledning av budgetavvikelser eller förseningar ska hanteras. Bedömningen är att hantering av budgetavvikelser är tydligare inom ramen för lokalförsörjningsprocessen än inom andra investeringsområden.

I årshjulet för uppföljningsprocessen framgår ej när uppföljning av investeringar ska göras. Fastighetsnämnden respektive tekniska nämndens följer upp investeringar i respektive nämnds kvartalsrapport 1 per mars, delårsrapport per augusti samt i årsredovisning per helåret. Dessa rapporter överlämnas även till kommunstyrelsen. I protokollgenomgången noteras att tekniska nämnden samt fastighetsnämnden tar del av slutredovisning av avslutade investeringsprojekt vilka innehåller övergripande beskrivning av projektets förlopp samt en slutkostnadskalkyl. Dessa slutredovisningar överlämnas till kommunstyrelsen efter godkännande.

När det gäller internkontrollplanerna för år 2019 finns det inte i berörd nämnd eller kommunledningskontorets internkontrollplaner för år 2019 någon risk med direkt bäring på kommunens investeringsprocess eller enskilda investeringsprojekt.

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer:

- Kommunstyrelsen prioriterar arbetet avseende översyn av kommunens ekonomistyrningsregler samt riktlinjer för investeringar.
- Kommunstyrelsen, fastighetsnämnden och tekniska nämnden säkerställer implementering av beslutade ekonomistyrningsregler och riktlinjer för investeringar samt framtagande av kompletterande tillämpningsanvisningar och stöddokumentation.
- Kommunstyrelsen tydliggör frekvens och omfattning avseende uppföljning av investeringar.
- Fastighetsnämnden och tekniska nämnden säkerställer implementering av systemverktyg för projektledning.
- Kommunstyrelsen, fastighetsnämnden och tekniska nämnden säkerställer att inom ramen för årlig riskanalys och internkontrollplan ta ställning kring huruvida särskilda kontrollmoment rörande investeringsprocessen behövs.

Inledning

Bakgrund

Den offentliga sektorn har ett stort investeringsbehov framför sig. Många byggnader byggdes under 1960-1970-talen då den offentliga sektorn expanderade kraftigt. Därför pågår nu på många håll investeringar och ombyggnationer i dessa lokaler. Lokaler anpassas till utvecklad teknik, förändrad verksamhet, ökade volymer etc.

Danderyd kommuns investeringsramar för år 2020 uppgår till 280,4 miljoner kronor och för perioden 2020-2022 uppgår investeringsvolymen till 932,2 miljoner kronor. Den höga investeringsvolymen beror på dels investeringar i VA och dels fastigheter.

Investeringar är ofta svåra att planera och genomföra inom utsatt tid och till budgeterad kostnad. Vanliga problem kan vara att kostnadsbildningen underskattas samt att uppföljningar under och efter investeringen inte genomförs.

Revisorerna har utifrån riskbedömning funnit det relevant att granska kommunstyrelsens styrning, interna kontroll och uppföljning av investeringar.

Syfte och revisionsfråga/or

Granskningen syftar till att bedöma om investeringsprocessen bedrivs ändamålsenligt och om kommunstyrelsens styrning och uppföljning av investeringar är tillräcklig.

Revisionsfrågor:

1. Finns ett tydligt regelverk avseende investeringar? (planering och tidsplaner, förkalkyler, beslut, löpande kontroll/uppföljning, utvärdering/efterkalkyler)?
2. Finns ändamålsenliga processer utifrån beslutade regelverk?
3. Är verksamheterna delaktiga i planerings- och genomförandeprocess?
4. Sker uppföljning och rapportering fortlöpande till styrelsen?

Revisionskriterier

- Budget 2020
- Kommunens skriftliga ekonomiska styrprinciper, riktlinjer, anvisningar och rutiner för investeringsprocessen
- Kommunstyrelsens och kommundirektörens delegationsordning
- Riktlinjer för intern kontroll
- Övriga relevanta styrdokument avseende investeringsprocessen

Avgränsning

Granskningen avser kommunstyrelsen och avser i huvudsak innevarande år. Till viss mån omfattas även tidigare år.

Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentgranskning av riktlinjer, regler och rutiner inom området, dokumenterad ansvarsfördelning, ekonomiska underlag, prognoser och uppföljningar, protokoll och underliggande handlingar med mera.

Intervjuer har skett med:

- Ordförande i tekniska nämnden tillika förste vice ordförande i kommunstyrelsen
- Ordförande i fastighetsnämnden

- Ekonomidirektör vid kommunledningskontoret
- Teknisk direktör
- Lokalstrateg vid tekniska kontoret
- VA-chef vid tekniska kontoret
- Fastighetschef vid tekniska kontoret
- Controller vid tekniska kontoret
- Utbildningschef
- Socialchef

Samtliga intervjuade, samt kommunstyrelsens ordförande och kommundirektör, har getts möjlighet att faktagranska rapporten.

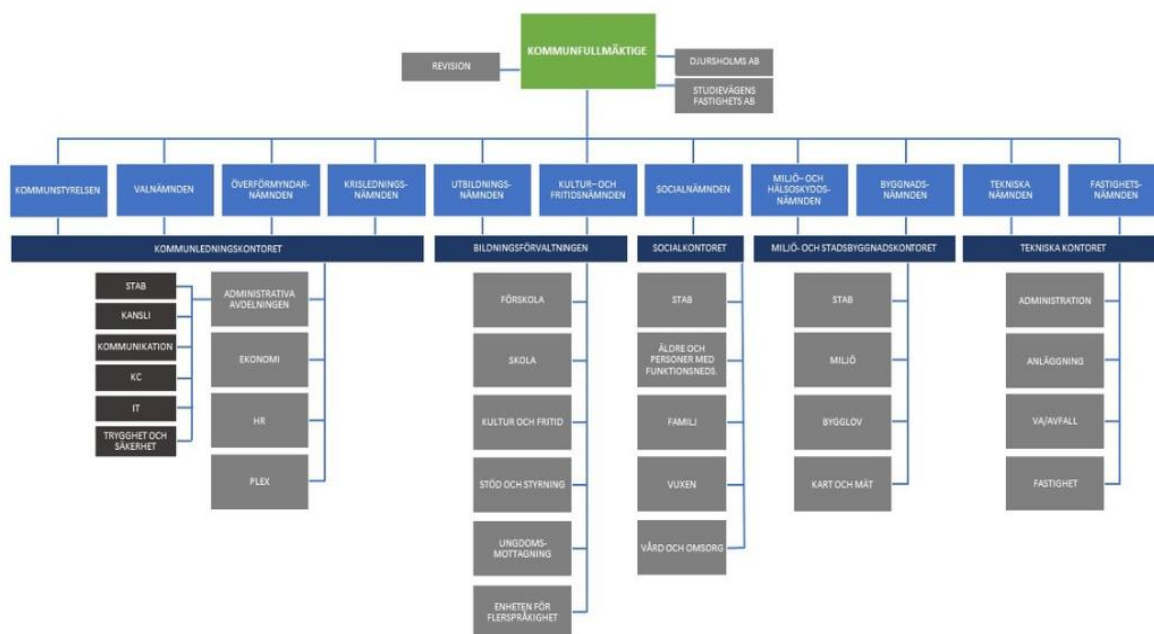
Organisation

Enligt kommunstyrelsens reglemente (KF, 2019-12-09 § 67) är kommunens ledande förvaltningsorgan och ansvar för hela kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Styrelsen ska leda kommunens verksamhet genom att utöva en samordnad styrning och leda arbetet med att ta fram styrdokument för kommunen. Bland styrelsens övergripande uppgifter ingår att leda arbetet med och samordna utformningen av övergripande och strategiska mål, riktlinjer och ramar för styrningen av hela den kommunala verksamheten. Det ingår även i kommunstyrelsens arbetsuppgifter att förvalta kommunens obebyggda mark samt annan mark avsedd för kommunens exploaterings- och byggnadsverksamhet. Kommunstyrelsen ska även bevaka kommunens intressen vid fastighetsbildning, fastighetsbestämning, planläggning och byggnadsväsende, gemensamhetsanläggningar och enskilda vägar samt att ansvara för kommunens strategiska lokalförsörjning.

Tekniska nämndens reglemente (KF 2018-06-11 § 67) föreskriver att nämnden ska förvalta och utveckla bl.a. kommunens VA-anläggningar, gator och vägar, parker och övriga allmänna platser. Tekniska nämnden får inom sitt ansvarsområde upprätta och teckna avtal samt upphandla entreprenader och tjänster/material inom ramen för beviljade anslag.

Fastighetsnämnden ska enligt reglemente (KF, 2018-06-11 § 67) förvalta kommunens bebyggda fastigheter och lokaler samt utveckla dessa på uppdrag av kommunfullmäktige. Fastighetsnämnden är lokalförsörjningsansvarig för all kommunal verksamhet som bedrivs i egen regi. Nämnden får inom sitt ansvarsområde upprätta och teckna avtal samt upphandla entreprenader och tjänster/material inom ramen för beviljade anslag.

Figur 1: Danderyd kommuns organisation.



Iakttagelser och bedömningar

Revisionsfråga 1 – Regelverk

Finns ett tydligt regelverk avseende investeringar?

Iakttagelser

Övergripande styrdokument för budgetprocess för investeringar

Kommunens ekonomistyrningsregler har inte reviderats sedan 2004 (KF 2004-06-07 § 80) och är delvis obsoleta, t.ex. fanns inte fastighetsnämnden vid tiden för upprättandet av ekonomistyrningsreglerna. I intervju framförs att ekonomistyrningsreglerna är under revidering och ska enligt plan beslutas av kommunfullmäktige under 2020.

Ekonomistyrningsreglerna föreskriver att kommunstyrelsen under våren, senast i början av april, fastställer ekonomiska ramar och allmänna riktlinjer för budgetarbetet. Nämnderna ska därefter, senast i juli månad redovisa förslag till budget och verksamhetsplan för sitt verksamhetsområde.

Enligt ekonomistyrningsreglerna fastställer kommunfullmäktige under november månad kommunens budget för den kommande treårsperioden. Fullmäktige fastställer, om inte annat anges, bruttobudget per verksamhetsområde och investeringsobjekt respektive. Huvudregeln innebär att den av fullmäktige angivna kostnaden inte får överskridas även om intäkterna inom verksamhetsområdet skulle bli högre än budgeterat.

Varje nämnd eller styrelse upprättar årligen en rullande treårig investeringsplan för verksamheten enligt ekonomistyrningsreglerna. Av kommunfullmäktiges beslutade budget 2020 och plan 2021-2022 (KF 2019-11-18 § 154) framgår att 97 procent av kommunens investeringsanslag för 2020 tillfaller tre nämnder (se tabell nedan). I synnerhet är det fastighetsnämnden och tekniska nämnden som har ansvar för genomförande av beslutade investeringar. De har även budgetansvar och ska med detta ansvar kostnadsberäkna och begära erforderliga investeringsmedel för såväl nyinvesteringar som ombyggnader av kommunala lokaler och anläggningar. Till kommunfullmäktiges budgetdokument finns en bilaga som specificerar investeringar per nämnd. Det framgår av bilagan att investeringar inom ram både specificeras på objektsnivå och ramar för ett visst budgetområde, t.ex. planerat underhåll. Enligt investeringsplan 2020-2022 kommer investeringar att öka med 11 procent till 2021 och med 21 procent till 2022 utifrån 2020 års investeringsbudget. I budget anges att självfinansieringsgraden för investeringar är 50 % på både kort sikt (0-2 år) och lång sikt (3-5 år).

Tabell 1: Investeringsanslag för de tre nämnder med störst investeringsanslag.

Nämnd	Investeringsanslag 2019 (mnkr)	Investeringsanslag 2020 (mnkr)
Fastighetsnämnden	166,3	168,5
Tekniska nämnden	126,4	90,5
Kultur- och fritidsnämnden	22,0	13,9

Kommunens ekonomistyrningsregler föreskriver att omdisponeringar mellan befintliga objekt i investeringsbudgeten beslutas av kommunstyrelsen.

I intervju framförs att kommunen genomgår en omfattande utvecklingsfas gällande sina ekonomiska processer, delvis som konsekvens av det ekonomiska läget. Flera av styrdokumenterna, däribland ekonomistyrningsreglerna och riktlinjer för investeringsverksamhet, håller på att ses över och revideras. Det beskrivs vidare att den interna hyresmodellen i kommunen inte uppdaterades sedan tidigt 2000-tal och att det föreligger ett uppdrag att revidera den processen. I nuläget täcker inte hyran beställande nämnder betalar för lokalerna de nyttjar helt de kapitalkostnader som fastighetsnämnden belastas av.

Vid upprättandet av denna rapport fanns inte en fastighetsstrategi i kommunen med syfte att ge riktlinjer för hur en uppdelning mellan fastigheter i privat respektive offentlig regi ska se ut. Det finns inte heller ett formellt dokument som utförligt beskriver kommunens internhyresmodell.

Lokalförsörjnings- och underhållsplaner

Strategisk lokalförsörjningsplan har antagits för 2020-2029. Det framgår i planen att den är ett levande dokument som revideras årligen. I planen framgår lokalbehovet för socialnämnden, utbildningsnämnden samt kultur- och fritidsnämnden. Det anges även när behovet ska vara färdigställt, för vissa behov specificeras namngivet objekt i andra endast typ av objekt och antalet platser, t.ex. LSS-boende. Uppskattade investeringsobjekt för respektive nämnds behov framgår även av lokalförsörjningsplanen.

I intervjuer framgår att det inte har gjorts långsiktiga underhållsplaner för kommunens fastigheter. Det är fastighetsnämndens som är ansvarig för fastighetsunderhåll och att medel för detta äskas i investeringsprocessen. Det uppges finnas en målsättning att införa 10-åriga underhållsplaner för kommunens fastigheter.

Riktlinjer för enskilda investeringsprojekt

Riktlinje för investeringsverksamhet har fastställts av Kommunfullmäktige 2009-10-19 § 101. Riktlinjerna har ej reviderats sedan deras antagande och är i vissa avseenden utdaterade, t.ex. behandlas i avsnitt rörande samordning inom investeringsprocessen hänvisas vid ett flertal tillfällen till en produktionsstyrelse. Denna finns inte inom kommunens organisation vid tid för granskning. Riktlinjerna anges vara en minsta gemensam nivå för samliga nämnder inom kommunen och nämnder anges kunna komplettera riktlinjerna med lokala rutiner.

I riktlinjerna för investeringsverksamhet anges under vilka förutsättningar investeringar kan göras. Här anges att beställande nämnd härvidlag svarar för att ta fram en så kallad pay-off kalkyl avseende aktuell investering. Av kalkylen ska framgå vilken kostnadseffektivisering investeringen beräknas medföra samt hur många år det beräknas ta tills investeringen betalar sig.

Riktlinjerna för investeringsverksamheten omfattar vidare en övergripande beskrivning av beslutsprocessen avseende kommunens investeringsverksamhet. Upprättat kalkylsystem ska vara enhetligt uppbyggt så att förkalkyler kan jämföras med efterkalkyler.

För investeringar överstigande 5 mnkr skall ett antal dokument tas fram inom ramen för beslutsprocessen. Dessa dokument är enligt nedan:

- Uppdragsbeskrivning, det vill säga ett dokument som styrker uppdraget i enlighet med kommunstyrelsens krav på preciseringar
- För- och efterkalkyler samt beslutsdokumentation inför ställningstaganden om investeringar
- Investeringsbudget och utfall per projekt
- Slutredovisning

I bilagor till riktlinjerna återfinns mallar för bland annat hur förkalkyl, efterkalkyl, rapportmall för löpande rapportering och slutredovisning av investeringsprojekt ska se ut och vilken information de ska innehålla.

Samordning mellan berörda nämnder betonas som centralt i riktlinjerna för investeringsverksamhet.

I intervjuer framgår att riktlinjerna för investeringsverksamhet inte är kända bland alla kommunens tjänstemän.

Det finns ingen övergripande projektmodell upprättad i kommunen. Det finns dock en projektmodell för fastighetsprojekt, fastighetsportalen, för att leda projektledare/förvaltare genom projekt- och förvaltningsprocessen. Vi har genom skärmdokument kunnat se att de olika stegen i processen kan följas och att det går att ta del av rutiner och mallar genom verktyget.

Riktlinjer kring uppföljning av investeringar

Det anges inte tydligt varken i ekonomistyrningsreglerna eller i riktlinjer mål- och styrmodell (KS 2019-05-13) hur uppföljning av investeringar ska ske. Däremot finns det ett årshjul för uppföljningsprocessen generellt i riktlinjer mål- och styrmodell. Uppföljningsprocessen för investeringar tydliggörs inte heller i planeringsförutsättningar och direktiv för budget 2020.

I riktlinjer för investeringar återfinns ett par generella skrivningar om uppföljning av investeringar specifikt om uppföljning mer än att gällande investeringsprogram och nedlagda utgifter och prognoser i enlighet med de anvisningar kommunstyrelsen ger för löpande uppföljning under året. Det anges att nämnd ansvarar för projektets genomförande och har ett ansvar att rapportera avvikelser i förhållande till det beslut och de underlag som lämnats om projektets inriktning och ekonomi.

Intern kontrollplaner

I internkontrollplan 2020 för tekniska nämnden anges ett riskområde avseende ett missvisande resultat och att kapitalkostnader kan öka på grund av felaktig kontering. Ett ytterligare riskområde med bäring på investeringsprocessen i tekniska nämndens internkontrollplan 2020 är att beslut som fattas utan delegation inte anmäls i korrekt ordning. Det finns även ett riskområde inkluderat gällande avtalsuppföljning. Dessa riskområden anges även i fastighetsnämndens internkontrollplan 2020. Kontrollmoment och metod samt frekvens av kontrollmomentet anges för samtliga riskområden. Däremot anges inte ansvarig tjänsteperson för respektive moment.

Bedömning

Kontrollmålet bedöms **ej uppfyllt**.

Bedömningen baserar sig på följande grunder:

- Det finns inga investeringsriktlinjer som beskriver investeringsprocessen i sin helhet. Varken ekonomistyrningsreglerna eller riktlinjer för investeringsverksamhet har reviderats de

senaste tio åren och är delvis obsoleta. Det pågår emellertid enligt intervjuer ett utvecklingsarbete för att revidera riktlinjerna.

- Gällande behovsplanering för fastigheter finns en långsiktig lokalförsörjningsplan som uppdateras årligen. Det finns däremot inte långsiktiga underhållsplaner eller långsiktiga övergripande investeringsplaner.
- I de övergripande riktlinjerna saknas tydliga direktiv hur uppföljning av investeringar ska göras och vilka underlag som ska tas fram inför politiska beslut. Riktlinjerna bör även ange hur avvikelser ska analyseras och återrapporteras.

Revisionsfråga 2 - Processer

Finns ändamålsenliga processer utifrån beslutade regelverk?

lakttagelser

Följsamhet till övergripande budgetprocess

Vi har tagit del av planeringsförutsättningar och direktiv för budget 2020 i vilka preliminära investeringsramar finns angivna. Total preliminär investeringsram uppgår till 406 mnkr, en differens med 125,6 mnkr mot investeringsramen kommunfullmäktige senare fattade i november.

I fastighetsnämndens och tekniska nämndens beslutade budgetdokument framgår en investeringsplan fördelat på både ramområden, t.ex. planerat underhåll och enskilda objekt.

Vid ombudgering av investeringar från kommunfullmäktiges budget sker först godkännande i nämnd, därefter godkännande i kommunstyrelsen och slutligen beslut i kommunfullmäktige.

Lokalförsörjningsprocess

Utgångspunkten för lokalförsörjningsplanen är socialnämndens, utbildningsnämndens och kultur- och fritidsnämndens behovsanalyser. Kommunens strategiska lokalförsörjningsplan 2020-2029 beskriver att arbetet med lokalförsörjningsplan bedrivs i projektform och sker inom förvaltningens lokalberedningsgrupp med tillhörande styrgrupp. Både lokalberedningsgruppen och lokalstyrgruppen innehåller representanter från beställande och utförande förvaltningar. Lokalberedningsgruppen i samverkan med lokalstrateg sammanställer respektive nämnds behovsanalys. Därefter tar gruppen fram en grovt uppskattad investeringsbudget per projekt. Styrgruppen godkänner därefter det utarbetade förslaget som skrivs upp för politiskt beslut av kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen godkänner förslag till långsiktig lokalförsörjningsplan och investeringsplan som utgör underlag för budgetarbetet. Slutliga investeringsplaner godkänns slutligen av kommunfullmäktige. I intervju uppges att lokalförsörjningsstyrgruppen, som träffas var fjärde/femte vecka, hittills framförallt diskuterat processorienterade frågor snarare än enskilda investeringar.

I kommunens lokalförsörjningsplan 2020-2029 beskrivs att med utgångspunkt i identifierade behov i lokalförsörjningsplanen avropas lokalbehov av respektive nämnd genom beställning till kommunledningskontoret. Enligt uppgift sker avropet formellt till kommunstyrelsen. Kommunledningskontoret, i sin tur, inleder arbetet med att ta fram ett förslag till inriktningsbeslut som innebär en förutsättningslös utredning där både nybyggnation, ombyggnation, inhyrning eller avveckling av lokaler utreds för att möta verksamhetsbehovet av lokaler. Utredningen består även av en grovt uppskat-

tad tidplan, investeringsbudget och driftkalkyl. Enligt intervju har dock avrop skett från verksamheten genom delegation och inte från beställande nämnd vilket anges i lokalförsörjningsplanen.

Vid projekt över 100 mnkr skickas utredningen på remiss till berörda nämnder där inriktningen i det specifika projektet kvalitetssäkras enligt lokalförsörjningsplan 2020-2029. Enligt uppgift sker dock inte detta med systematik utan bestäms i så fall för varje enskilt fall. Kommunstyrelsen tar sedan beslut om inriktningen och ger fastighetsnämnden i uppdrag att ta fram ett programunderlag inför genomförandebeslut i de fall lokalerna ska ägas av kommunen. Vid projekt över 100 mnkr expedieras handlingarna på remiss till beställande nämnd.

Efter genomförandebeslut är taget i kommunfullmäktige får fastighetsnämnden i uppdrag att upphandla entreprenör och genomföra projektet, enligt strategisk lokalförsörjningsplan 2020-2029. Vid projekt med en projektbudget understigande 15 mnkr tillämpas en förenklad process där avrop av lokalbehov sker direkt till fastighetsavdelningen. Förstudie och program tas sedan fram i nära samarbete med beställande nämnd. Kultur- och fritidsförvaltningen avropar enligt kommungemensam process vid projekt överstigande 15 mnkr. Fastighetsavdelningen upphandlar därefter entreprenör för genomförande av projektet. Även mindre lokalbehov ska i normalfallet finnas med i lokalförsörjningsplanen.

I kommunens lokalförsörjningsprocess (anges inte när den är antagen) anges att behov att revidera pågående lokalprojekt ska lyftas av beställaren och föregås av beslut i beställande nämnd. Nytt avrop ska beskriva de nya förutsättningarna, projektets omfattning och tidplan samt önskvärd geografisk placering. Avrop med projektomfattning överstigande 15 mnkr ställs till kommunstyrelsen som ger kommunledningskontoret i uppdrag att utreda och förorda ny vald inriktning. Under 15 mnkr ställs beställningen direkt till fastighetsavdelningen. Fullmäktige ger fastighetsnämnden genom genomförandebeslut att genomföra byggnation och upphandla entreprenör.

Vid kostnadsavvikelse över 10 procent och över fem mnkr från genomförandebeslut går ärende upp till kommunfullmäktige för tilläggsbeslut. Enligt lokalförsörjningsprocessen ska slutredovisning till kommunfullmäktige ske för projekt som föranletts av genomförandebeslut i kommunfullmäktige över 15 mnkr.

Beställande nämnd hyr sina fastigheter av fastighetsnämnden som står för kapitalkostnader och driftkostnader. Enligt ekonomistyrningsreglerna ska i samband med nyinvestering eller större ombyggnad av lokaler interhyran fastställas i särskild ordning. Intern hyreskontrakt upprättas för syftet. Enligt riktlinjer mål- och styrmodell är huvudprincipen att nämnderna kompenseras för förändrade driftkostnader på grund av beslutade investeringar.

Enligt intervju finns inget ändamålsenligt systemverktyg för att analysera underhållsbehovet av kommunens fastigheter. Det uppges finnas ett behov av större långsiktighet i underhållsplaneringen. Det uppges att det pågår en inventering av skolfastigheter som dock inte har nått längre än 10 procent av beståndet.

Styrning av investeringsprojekt

Beslutsgången är enligt riktlinjer för investeringsverksamhet som anges nedan:

- Kommunstyrelsen utfärdar planeringsförutsättningar och anvisningar för kommunens budgetarbete.
- Kommunstyrelsen initierar förstudier och programutredningar vilket kan leda till utgifter för det att formellt budgetbeslut fattas eller till s.k. förgäveskostnader uppstår. Det senare om ett tänkt projekt avbryts innan det startat och där nedlagda utgifter kostnadsförs.

- Nämnd preciserar investeringsbehov för respektive program-/ verksamhetsområde i budgetprocessen.
- Kommunstyrelsen bereder kommunens samlade budgetprocess gällande drift- och investeringsbudget.
- Kommunfullmäktige beslutar om drift- och investeringsbudget samt finansiering.

För investeringar över 5 mnkr anges i riktlinjerna ett antal kompletterande beslutspunkter till dem angivna nedan:

- Kommunstyrelsen beslutar om uppdrag att starta projekt genom förstudie och programarbetet efter framställan av beställarnämnd, teknisk nämnd eller utföraren. Uppdraget skall preciseras med avseende främst på behov, omfattning, tidplanerig, yt- och kostnadseffektivitet samt övriga omständigheter som skall beaktas gällande aktuell investering.
- Kommunfullmäktige beslutar om medelstilldelning för enskilt investeringsprojekt baserat på nämndens beslut vilket inkluderar underliggande ekonomiska kalkyler.
- Nämnden ansvarar för projektets genomförande och har ett ansvar att rapportera avvikelser i förhållande till det beslut och de underlag som lämnats om projektets inriktning och ekonomi.

Det är respektive nämnd som ansvarar för att genomföra beslutat investeringsprojekt inom anvisad ram enligt riktlinjer för investeringsverksamhet. Upprättat kalkylsystem ska vara enhetligt uppbyggt så att förkalkyler kan jämföras med efterkalkyler.

I intervju framförs att den övergripande beslutsgången och processen enligt riktlinjer för investeringsverksamhet tillämpas. Enligt uppgift används dock inte de mallar för t.ex. kalkyler och slutredovisning som är bilagor till riktlinjer för investeringsverksamhet. Däremot finns det ett antal framtagna mallar bl.a. för förstudie och byggande, som uppges användas för fastighetsinvesteringar på fastighetsavdelningen vid tekniska kontoret.

I processen fram till att genomförandebeslut fattas av kommunfullmäktige för enskilda objekt uppges i intervju att verksamheten är delaktig genom projektgruppen.

Det uppges i intervju att det finns ett behov att utveckla hur kommunen arbetar i projekt med tillhörande stöddokument och rutiner. Det uppges finnas förbättringspotential när det gäller underlag inför politiska beslut. Det framgår av genomförda intervjuer att investeringsprocessen är mer utvecklad för fastighetsinvesteringar än för övriga investeringar t.ex. VA-investeringar. Det finns inte en långsiktig övergripande investeringsplan. För investeringar som inte avser fastigheter finns inte heller en samordnande funktion av investeringsplanen vilken beslutas av kommunfullmäktige. Enligt intervju har det inte funnits en strukturerad VA-investeringsplan tidigare, men att detta ska vara implementerat under 2020.

För fastighetsinvesteringar är tanken att projektledare ska omfattas av en arbetsgrupp och på sikt rapportera till lokalstyrgruppen avseende pågående fastighetsprojekt men det är inte helt implementerat ännu. Enligt intervju ska arbetsgruppen framförallt vara en stödjande funktion i programskedet, mellan kommunstyrelsens inriktningsbeslut och kommunfullmäktiges genomförandebeslut av enskilda investeringsprojekt.

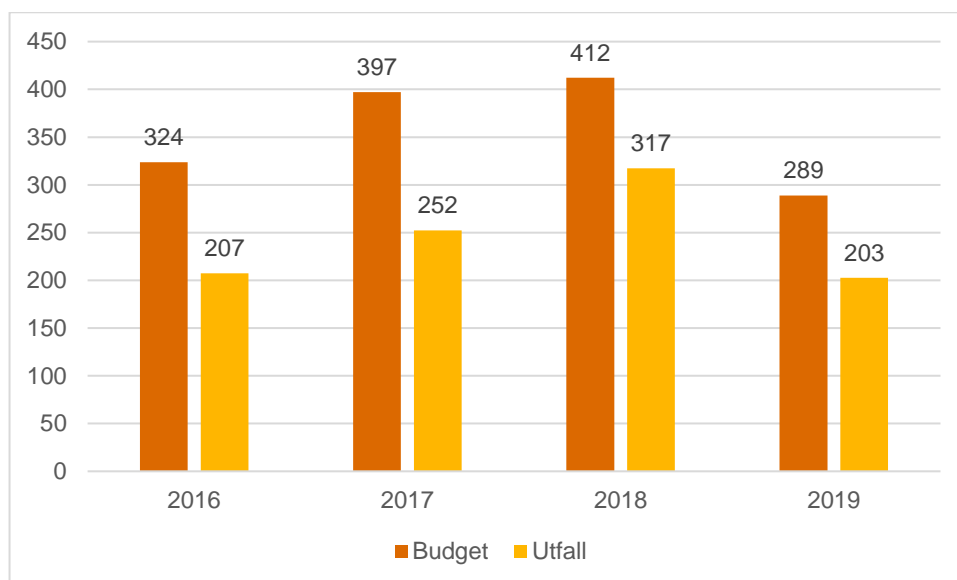
I dagsläget används inget ändamålsenligt systemverktyg för uppföljning av enskilda investeringsprojekt. För ekonomiska uppföljningar och prognoser används Hypergene. Ett

projektverktyg, Antura, har upphandlats av kommunen men ännu inte implementerats på tekniska kontoret.

Investeringsutnyttjande

Hur stor andel av anslagna investeringsmedel som nyttjas är en indikation på hur effektiv en kommuns investeringsprocess och förmåga att driva investeringsprojekt är. Av diagram 1 nedan framgår budget och utfall för Danderyds kommuns investeringar åren 2016–2019 i mnkr.

Diagram 1: Budget och utfall investeringar i mnkr, 2016-2019



Av diagram 1 ovan framgår att investeringsvolymen ökat under perioden 2016–2018 för att därefter minska markant till 2019. I snitt låg budgetutnyttjandet på 68,9 procent över perioden och varierade inom ett intervall mellan som lägst 63,5 procent år 2017 och högst 77,0 procent år 2018.

I genomförda intervjuer framförs att en kombination av bristande personalresurser på tekniska kontoret, överklaganden av bygglov/detaljplaner och avsaknad av politiska beslut förklarar diskrepansen mellan beslutade investeringsramar och investeringsutfall.

Följsamhet till budget

Tabell 2 visar hur stor andel av slutförda investeringsprojekt för åren 2015-2019 som har haft en negativ budgetavvikelse. Data har hämtats från kommunens systemverktyg för ekonomisk uppföljning Hypergene. Fastighetsnämnden och avfall har gått från att ha en stor andel projekt med negativ budgetavvikelse till att samtliga slutförda projekt 2019 genomfördes inom beslutad budgetram. Tekniska nämnden (exkl. VA & Avfall) ligger dock kvar på samma nivå som 2015 med en negativ budgetavvikelse för en tredjedel av de slutförda projekten 2019. Vi har inte erhållit uppgifter om budgetavvikelse för slutförda projekt 2015-2019 inom VA.

Tabell 2: Andel av slutförda investeringsprojekt för åren 2015-2019 som har haft en negativ budgetavvikelse.

	2015	2016	2017	2018	2019
Fastighetsnämnden	33%	40%	13%	13%	0%
Tekniska nämnden (exkl. VA & Avfall)	33%	24%	38%	47%	33%

Bedömning

Kontrollmålet bedöms **delvis uppfyllt**.

Bedömningen baserar sig på följande grunder:

- Kommunens framtagna lokalförsörjningsprocess beskriver utförligt hur samordning och beredning av kommunens fastighetsbehov ska fungera. Investeringsprocessen för fastighetsinvesteringar framgår även i den framtagna lokalförsörjningsprocessen.
- Investeringsprocessen för övriga investeringar är däremot inte lika formaliserad och utvecklade vilket även bekräftas av genomförda intervjuer. Dessutom anser vi att kopplingen mellan lokalförsörjningsprocessen och kommunens årliga budgetprocess kan förtydligas i styrande dokument.
- Det finns vid tiden för granskningen ännu inte ett ändamålsenligt systemverktyg för projektledning. Likaledes saknas ett systemverktyg för planering och analys av fastighetsunderhåll. Ett systemverktyg för projektledning har dock upphandlats av kommunen men inte implementerats.

Revisionsfråga 3 – Verksamheternas delaktighet

Är verksamheterna delaktiga i planerings- och genomförandeprocess?

lakttagelser

Verksamheternas delaktighet i kommunens investeringsprocess är i huvudsak avgränsad till planeringsprocessen. Detta regleras främst i styrdokumentet Lokalförsörjningsprocessen samt i Lokalförsörjningsplanen 2020–2029. Med verksamheterna avses här de nämnder vilka framförallt nyttjar kommunens lokaler, utbildningsnämnden, kultur- och fritidsnämnden samt socialnämnden. Det är också dessa nämnder som ingår i kommunens lokalförsörjningsplan 2020–2029. Se beskrivning av kultur- och fritidsnämndens roll i genomförande av investeringsprojekt vilka berör nämnden och vilka understiger 15 mnkr under kontrollmål 2 ovan.

Av lokalförsörjningsprocess och lokalförsörjningsplan framgår att respektive lokalnyttjande nämnd årligen fastställer ett behovsunderlag. Detta underlag delges sedan lokalstrateg och är ett underlag till det arbete som denne leder och vilket syftar till att ta fram lokalförsörjningsplanen. Lokalförsörjningsplanen skall uppdateras årligen och omfattar tio år framåt. Lokalstrateg är anställd vid tekniska kontoret men stöttar alla nämnder i lokalstrategiska frågor.

En lokalberedningsgrupp vilken leds av lokalstrategen arbetar med det löpande beredningsarbetet vid framtagande av förslag till lokalförsörjningsplan. I lokalberedningsgruppen ingår representanter för ovan angivna nämnders förvaltningar.

Framtaget förslag till lokalförsörjningsplan går upp för behandling och godkännande i kommunstyrelsen under våren inför kommande budget år och inkluderas efter godkännande i planeringsföresättningsarna inför budget och plan kommande budget- och planperiod. Lokalförsörjningsplan 2020–2029 beslutades av kommunstyrelsen vid sammanträde 2019-05-27 § 82. Vid intervju framkommer att berörda verksamhetsnämnder inte formellt beslutar att godkänna lokalförsörjningsplanen.

Som beskrivits ovan är fastställd lokalförsörjningsplan ett underlag för framförallt fastighetsnämndens budgetprocess och tillika för kommunen samlade budgetprocess avseende investeringar. Efter att beslut om investeringsramar tagits i samband med att budget och plan för kommande treårsperiod fattats av kommunfullmäktige i november, året inför kommande budgetår, beskrivs att

respektive verksamhetsförvaltning kan avropa ett lokalbehov. Processen för detta har beskrivits under kontrollmål 1 ovan. Relaterat detta kontrollmål noteras att beställande verksamhetsnämnd inte fattar något beslut att beställa lokaler utifrån dokumenterat behov i lokalförsörjningsplan.

I intervju framkommer att ett ärende avseende att revidera lokalförsörjningsprocessen har godkänts av fastighetsnämnden och att ärendet därefter lämnats över till kommunstyrelsen vid nämndsammanträde 2020-03-12 § 24. Av bilagor till ärendet framgår att det i reviderad lokalförsörjningsprocess är beställande nämnd som beslutar om verksamhet skall bedrivas i kommunal eller privat regi samt att det är beställande nämnd som gör avrop från lokalförsörjningsplanen för att initiera projekt för utveckling av verksamhetslokaler.

Av genomförd protokollgenomgång för kommunstyrelsen omfattande perioden 2019-04-08 – 2020-04-20 framgår ej att kommunstyrelsen behandlat ärendet. I intervju samt i handlingar bilagda kommunstyrelsens sammanträde daterat 2020-05-18 framgår att kommunstyrelsen vid sammanträdet planerar att behandla ärendet.

Inom ramen för kommunens lokalförsörjningsprocess har en lokalstyrgrupp skapats. Av erhållen kallelse samt minnesanteckningar framgår att gruppen har haft åtta möten under perioden 2019-06-19 – 2020-05-07, varav minnesanteckningar har dokumenterats för sju möten från 2019-09-04 och framåt. Samordnare för lokalstyrgruppen är lokalstrateg. I lokalstyrgruppen ingår utöver lokalstrateg teknisk direktör, plan- och exploateringschef, bildningsdirektör, socialdirektör, ekonomichef samt kommundirektör. Ytterligare medarbetare vid kommunen kan även närvara vid gruppens möten vid behov, vilket noteras i erhållna minnesanteckningar. Minnesanteckningarna är strukturerade så att det per ärendeområde anges status för ärendet, beskrivning av vad som behandlats under ärendet samt vems ansvar ärendet är. Av minnesanteckningar framgår att lokalstyrgruppen löpande behandlar frågor avseende utredningar och inriktningsbeslut.

I intervjuer beskrivs att formerna för gruppen har arbetats fram löpande. Av erhållna minnesanteckningar framgår att lokalstyrgruppen vid de fyra mötena under hösten 2019 inte fungerat i en beslutsfattande kapacitet utan endast syftar till informationsdelning, diskussion och samordning mellan tjänstemän inom verksamheter och tekniska divisionen. Av minnesanteckningar från gruppens tre möten under år 2020 framgår att gruppen då fattar beslut i en rad frågor. Till exempel beslutar gruppen vid möte 2020-01-10 att ärendet revidering lokalförsörjningsprocessen ska skickas vidare upp till kommunfullmäktige via fastighetsnämndens marsmöte. Gruppen beslutar även vid samma sammanträdet att omfattning av framtagande av ny internhyresmodell ska undersökas och tas på nästa styrgruppsmöte. Vid lokalstyrgruppens möte 2020-05-07 behandlas utkast till lokalförsörjningsplan 2021–2030, styrgruppen godkänner innehållet i planen och anger att ärendet tas upp i kommunstyrelsen i juni.

I intervju beskrivs att lokalstyrgruppen även avses att fungera som styrgrupp för huvuddelen av fastighetsnämndens investeringsprojekt mot berörda verksamheter. Vid sidan av styrgruppen beskrivs vidare att berörd verksamhet under ett enskilt investeringsprojekts förstudie och förprojekteringsdel har representanter i den grupp som jobbar med projektet. Detta främst i syfte att tillse att funktionskraven på planerad om- eller nybyggnation möts. I intervju med verksamhetsrepresentanter beskrivs denna delaktighet i planeringsprocessen av projekt som i huvudsak ändamålsenlig.

Av genomförda intervjuer samt erhållna styr- och stöddokument inom ramen för granskningen framgår ej en tydlig bild av vilken roll beställande verksamhet har under genomförandeskedet av investeringsprojekt. I intervju beskrivs en orsak till detta vara att kommunens lokalförsörjningsprocess är relativt ny och att inget större projekt initierats och genomförts i enlighet med denna, varvid frågor om beställande verksamhetsroll ej aktualiserats.

Kommunens internhyresmodell är övergripande beskriven i presentation Hyreskollektivet. Av beskrivning framgår att hyreskostnader fördelas inom olika verksamhetskategorier (hyreskollektiv), t. ex. förskola eller skola, baserat på antal kvadratmeter fastighetsobjekten omfattar samt fastighetens standard. Vid nyproduktion anges att kapitalkostnaden finansieras av en generell höjning av

kvadratmeterhyrorna för alla förskolor/skolor. Av erhållna styr- och stöddokument samt intervjuer framgår ej hur eventuella budgetavvikelser eller kostnader som uppstår som resultat av förseningar i beslutade investeringsprojekt ska hanteras.

Bedömning

Vi bedömer att revisionsfrågan är **delvis uppfylld**.

Bedömningen baserar sig på följande grunder:

- Att verksamheter är delaktighet i lokalförsörjningsprocessen och att lokalförsörjningsplan tillser att verksamheters lokalbehov ingår som del i kommunens budgetprocess.
- Att verksamhetsrepresentanter medverkar i planeringsprocessen för att tillse att verksamhetens funktionskrav möts.
- Att samverkansforum mellan tjänstemän vilka jobbar mot fastighetsnämnden respektive tjänstemän som jobbar mot verksamhetsnämnder är etablerade genom lokalstyrgruppen.
- Att verksamhetsnämnd endast beslutar om underlag till lokalförsörjningsplan och inte beslutar att varken godkänna lokalförsörjningsplan eller gör den formella beställningen av de investeringsprojekt som blir en konsekvens av det behov lokalförsörjningsplanen fångar. Vi noterar dock att förändringar är pågående gällande beställande nämnds formella roll avseende lokalförsörjningsprocessen.
- Att det i relation till ovan ej är tydliggjort hur eventuella merkostnader med anledning av budgetavvikelser eller kostnader som uppstår som resultat av förseningar i beslutade investeringsprojekt ska hanteras.
- Att verksamhetsrepresentanters roll i genomförandeskedet av investeringsprojekt inte är tillräckligt tydligt fastställd, varken formellt eller informellt.

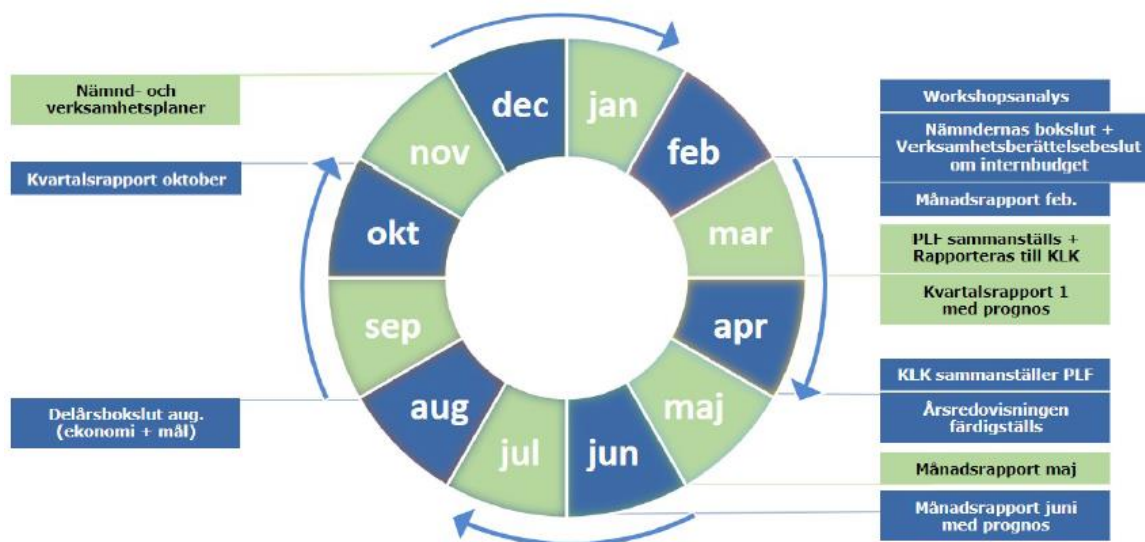
Revisionsfråga 4 - Uppföljning

Sker uppföljning och rapportering fortlöpande till styrelsen?

lakttagelser

Årshjul för uppföljningsprocessen enligt nedan schematiska bild har fastställts av kommunstyrelsen 2019-05-27 § 55 i Riktlinjer mål- och styrmodell.

Årshjul för uppföljningsprocessen



Av årshjulet framgår att uppföljning sker genom månadsrapport per februari, kvartalsrapport 1 med prognos, månadsrapport per maj, månadsrapport per juni med prognos, delårsrapport per augusti, kvartalsrapport per oktober samt i årsredovisning per helåret. I riktlinjer mål- och styrmodell anges ej i vilka av dessa återrapporteringar uppföljning av investeringar skall ingå.

Av kommunens riktlinjer för investeringsverksamhet framgår att slutredovisning ska lämnas till kommunstyrelsen för anmälan till fullmäktige så snart ett projekt avslutats, normalt i enlighet med löpande kvartalsuppföljning. I riktlinjerna anges ej vad som skall ingå i slutredovisningar utöver att en mall för efterkalkyl är bilagd dokumentet.

En protokollgenomgång omfattande kommunstyrelsens samtliga sammanträdesprotokoll perioden 2019-04-08 – 2020-04-20 har genomförts. Protokollgenomgången visar att kommunstyrelsen tar del av återrapportering avseende ekonomi vid sju tillfällen under granskad perioden, inklusive årsbokslutet. Återrapporteringen sker enligt nedan:

- Ekonomisk månadsrapport per den 28 februari, 2019-04-08 § 50
- Kvartalsrapport med helårsprognos per den 31 mars 2019, 2019-05-27 § 94
- Ekonomisk månadsrapport per den 31 maj, 2019-09-02 § 112
- Ekonomisk månadsrapport per den 30 juni med prognos, 2019-09-30 § 134
- Delårsrapport och helårsprognos 2019 omfattar januari till augusti, 2019-10-21 § 160
- Ekonomisk månadsrapport per den 30 september med prognos, 2019-11-25 § 169
- Årsredovisning 2019, 2020-04-20 § 61

Vid sidan av denna återrapportering tar kommunstyrelsen 2020-02-10 § 31 även del av information om preliminärt ekonomiskt resultat för 2019 av kommunens economichef. Återrapporteringen i ekonomiska månadsrapporter per februari, maj, juni och september omfattar ej information avseende kommunstyrelsens eller kommunens samlade investeringsutfall. Återrapportering i kvartalsrapport per mars omfattar en tabell vilken redovisar prognos för nyttjande av tillgängliga investeringsmedel per helåret och nämnd, samt budget och prognostiserade avvikelser från denna i mnkr och procent per nämnd. Ingen analys eller beskrivning av redovisat prognostiserat helårsutfall delges i kvartalsrapporten. Delårsbokslutsrapport per augusti omfattar även den uppgifter motsvarande de i kvartalsrapporten per mars. I delårsbokslutsrapporten kompletteras dock redovisning i tabellen med uppgifter om utfall per augusti 2019 samt augusti 2018. Se bilaga 1 för tabeller redovisade i kvartalsrapport per mars samt i delårsbokslutsrapport per augusti. Inte vid något sammanträde under verksamhetsåret noteras att kommunstyrelsen tar del av återrapportering avseende projektstatus eller i form av slutredovisning för ett specifikt investeringsprojekt. Vid sammanträde 2019-09-30 § 138 noteras att kommunstyrelsen godkänner att fastighetsnämnden tar fram programändring för projektet korttidsboende Ginnungagap samt att kostnaden ryms inom befintlig investeringsram för fastighetsnämnden. Vid sidan av detta noteras inte att kommunstyrelsen behandlar något ärende relaterat ett specifikt investeringsprojekt under den granskade perioden.

Av återrapporteringen i delårsbokslutsrapporten framgår att kommunens samlade utfall för nyttjade investeringsmedel per augusti uppgår till 99,5 mnkr samt att helårsprognosen anges till ett utfall om 212,5 mnkr. Att jämföra med budgetanslag om 288,8 mnkr. Orsaken till prognostiserad avvikelse anges främst vara tidsförskjutning samt att många projekt prognostiserar lägre utgifter än budgeterat. I kompletterande övergripande kommentar anges ett antal projekt vilka antingen blivit förskjutna i tid eller prognostiseras en positiv avvikelse mot budgeterat resultat.

Av Årsredovisning 2019 – Danderyds kommun framgår i tabell över investeringsvolym, åren 2017–2019, att kommunen nyttjat 202,8 mnkr av de budgeterade 288,8 mnkr investeringsmedlen år 2019. I kompletterande beskrivs övergripande inom vilka nämnder och verksamheter investeringsbudgetutnyttjandet framförallt har varit lägre än budgeterat samt orsaker till detta. Som del av Danderyds kommuns årsredovisning ingår en investeringsredovisning i form av en tabell, vilken visar budget, utfall och avvikelse mot budget i mnkr och procent per nämnd år 2019; samt utfall per nämnd år 2018. Ingen kompletterande kommentar lämnas i samband med investeringsredovisningen.

Av genomförd protokollgenomgång framgår vidare att kommunstyrelsen behandlar ärendet: Internkontroll – resultat av granskning 2018 samt nämndernas internkontrollplaner 2019, 2019-05-27 § 94. Samtliga nämnders internkontrollplaner samt kommunledningskontorets olika avdelningars internkontrollplaner 2019 framgår av bilaga till ärendet. Av internkontrollplaner i bilagan framgår att det i samtliga nämndernas internkontrollplaner 2019 ingår uppföljning av ingångna avtal minst en gång per år. I tekniska nämndens internkontrollplan 2019 ingår vidare kontroll av risken att gällande delegationsordning inte följs samt att avtal inte registreras i systemet/system. Ingen risk med tydlig koppling till investeringar, t ex särskild kontroll av någon del av investeringsprocessen eller uppföljning av utvalda investeringsprojekt, noteras dock i nämndernas eller kommunledningskontorets internkontrollplaner.

Inom ramen för denna granskning har protokollgenomgångar även genomförts för fastighetsnämnden samt Tekniska nämnden. Detta utifrån deras angivna ansvar för olika delar av kommunens investeringsprocess i reglementen samt att nämnderna tillsammans omfattar cirka 89 procent av kommunens samlade investeringsbudget år 2019. Protokollgenomgångarna omfattar samtliga sammanträden perioden 2019-03-14 – 2020-04-23 för fastighetsnämnden samt samtliga sammanträden perioden 2019-03-06 – 2020-04-22 för tekniska nämnden.

Av protokollgenomgångarna framgår att båda nämnderna vid sammanträden i maj respektive början på september år 2019 tar del av kvartalsrapport 1 respektive kvartalsrapport 2. Vidare noteras att nämnderna vid sammanträde under andra halvan av september 2019 tar del av delårsbokslutsrapport per augusti (prognos 5) 2019. Slutligen noteras att båda nämnderna vid sina respektive

sammanträden i mars 2020 behandlar sina respektive årsredovisningar för 2019. Tekniska nämnden tar vid samtliga åiterrapporteringar förutom kvartalsrapport 1 del av tre separata rapporter, avseende Tekniska nämnden och Va-Avfallsavdelningen. Samtliga dessa rapporter godkänns av respektive nämnd och beslutas överlämnas till kommunstyrelsen.

Den uppföljning respektive nämnd tar del av i dessa rapporter motsvarar i stora drag varandra. Uppföljning avseende investeringar i samband med kvartalsrapport 1 omfattar endast en kommentar vilken anges nämndens samlade investeringsbudget efter eventuella justeringar samt prognos för utfall mot denna budget per helåret. I kvartalsrapport 2 förekommer ingen åiterrapportering avseende investeringar. Åiterrapportering avseende utfall och prognos för utfall per helåret samt kompletterande kommentarer till utfall och prognos förekommer i respektive nämnds delårsbokslut/delårsrapport per augusti. Delårsrapporter till tekniska nämnden omfattar tabeller av vilka framgår prognostiserat utfall per helåret, budget helåret 2019 samt avvikelse mot budget 2019 per investeringsprojekt eller investeringsram. Motsvarande tabell i delårsbokslutsrapport per augusti för fastighetsnämnden omfattar utöver prognostiserat utfall per helåret, budget och avvikelse mot budget också redovisning av utfallet per augusti 2019 per investeringsprojekt eller investeringsram. Resultat och prognosredovisningen i tabellerna i respektive delårsrapporterna kompletteras med kommentarer vilka övergripande anger orsak till utfall. I fastighetsnämndens delårsrapport återfinns vidare en tabell med kompletterande kommentarer vilken redovisar utfall till och med augusti 2019, tilldelade medel, slutkostnadsprognos samt avvikelse mot tilldelade medel per projekt, för de projekt som löper över flera år.

Åiterrapportering av utfall för fastighetsnämnds investeringsverksamhet i nämndens årsredovisning 2019 motsvarar i form den som delges i delårsrapport per augusti. Istället för prognoser redovisas helårsutfall, både samlat för hela nämnden och per investeringsprojekt eller ram. För Tekniska nämnden omfattar investeringsredovisning i nämndens årsredovisningar 2019 endast övergripande kommentarer till årets utfall för enskilda investeringsprojekt. I tabellform redovisas endast nämnden/verksamhets samlade utfall per helåret 2019, nämnden/verksamhets investeringsbudget år 2019 samt uppgifter om avvikelse mot budget 2019 i procent och mkr.

Fastighetsnämndens och tekniska nämndens delårsrapporter per augusti omfattar kommentarer avseende arbetet med respektive nämnds fastställda internkontrollplan. Sammanställd uppföljning av respektive nämnds internkontrollplan 2019 behandlas och godkänns vid respektive nämnds sammanträde i mars 2020. Uppföljningen beslutas överlämnas till kommunstyrelsen.

Vid sidan av dessa fasta åiterrapporteringstillfällen noteras i protokollgenomgångarna för fastighetsnämnden respektive tekniska nämnden ett antal ärenden vilka har bäring på nämndernas respektive ansvarsområden inom ramen för kommunens investeringsprocess. Tekniska nämnden behandlar och beslutar 2020-03-18 § 22 att godkänna slutrapport avseende Brorenoveringar och överlämna den till kommunstyrelsen. Slutrapporten omfattar tjänsteskrivelse vilken beskriver bakgrund till investeringsprojektet, dess omfattning samt övergripande tidsförlopp för projektet. som bilaga till tjänsteskrivelse ingår en slutkostnadsredovisning vilken på övergripande nivå redovisar projektets utfall per huvudkonto samt jämfört budget. Fastighetsnämnden noteras i protokollgenomgång ta del av slutredovisningar avseende två projekt samt slutkostnadsredovisning för ytterligare två projekt under kontrollerad period. Slutredovisningarna omfattar projekten Vasaskolan storkök och Danarö 6. Slutkostnadsredovisningarna avser projekten Paviljonger Hagaskolan samt Rivning Hagaskolan. Båda slutredovisningarna omfattar en tjänsteskrivelse och slutkostnadsredovisning med utformning motsvarande ovan beskriven slutredovisning till tekniska nämnden. Kompletterande dessa underlag är även projektplan avseende projektet bilagd för slutredovisning för projektet Vasaskolan storkök. Av denna framgår en mer utförlig redogörelse för projektets bakgrund och syfte, politiska beslut rörande projektet samt övergripande projektets tidplan och formerna för dess genomförande. För de två ärenden noterade som slutkostnadsredovisningar i fastighetsnämndens protokoll noteras utöver slutkostnadsredovisning också en tjänsteskrivelse bilagd respektive ärende. I respektive tjänsteskrivelsen beskriver bakgrund till respektive projekt samt övergripande vad projektet omfattat. Samtliga slutredovisningar beskrivna ovan beslutas att god-

kännas av respektive nämnd och överlämnas till kommunstyrelsen. Slutkostandsredovisningarna godkänns endast men överlämnas inte till kommunstyrelsen.

Bedömning

Vi bedömer att revisionsfrågan är **delvis uppfylld**.

Bedömningen baserar sig på följande grunder:

- Att det av årshjul för uppföljningsprocessen ej framgår när uppföljning av investeringar ska göras.
- Att kommunstyrelsen vid två tillfällen under verksamhetsåret tar del av uppföljning avseende investeringar.
- Att uppföljning av fastighetsnämnden respektive tekniska nämndens investeringar görs i respektive nämnds kvartalsrapport 1 per mars, delårsrapport per augusti samt i årsredovisning per helåret och att dessa rapporter efter godkännande överlämnas till kommunstyrelsen.
- Att både tekniska nämnden och fastighetsnämnden under granskad period för protokollgenomgång noteras ta del av slutredovisning av avslutade investeringsprojekt vilken innehåller övergripande beskrivning av projektets förlopp samt en slutkostnadskalkyl och att dessa slutredovisningar efter godkännande överlämnas till kommunstyrelsen.
- Att det inte i någon nämnds eller kommunledningskontorets internkontrollplaner 2019 återfinns någon risk med direkt bäring på kommunens investeringsprocess eller enskilda investeringsprojekt.

Revisionell bedömning

Utifrån genomförd granskning är vår bedömning att kommunens investeringsprocess inte bedrivs helt ändamålsenligt samt att kommunstyrelsens styrning och uppföljning avseende investeringar inte är helt tillräcklig.

Kommunens investeringsprocess är reglerad i kommunens ekonomistyrningsregler (2004) samt i riktlinjer för investeringar (2009). Varken ekonomistyrningsreglerna eller riktlinjer för investeringsverksamhet har reviderats de senaste tio åren och är delvis obsoleta. Vi noterar att det pågår en översyn av såväl kommunens ekonomistyrningsregler som riktlinjer för investeringar. När det gäller fastighetsområdet regleras detta inom ramen för lokalförsörjningsprocessen.

Kommunens framtagna lokalförsörjningsprocess beskriver utförligt hur samordning och beredning av kommunens fastighetsbehov ska fungera samt investeringsprocessen för fastigheter. Investeringsprocessen för övriga investeringar är däremot inte lika formaliserad och utvecklad vilket även bekräftas av genomförda intervjuer. Avsaknaden av en långsiktig investeringsplan upplevs vidare försvåra överblick och planering för respektive verksamhetsdrivande/lokalnyttjande nämnd. Dessutom anser vi att kopplingen mellan lokalförsörjningsprocessen och kommunens årliga budgetprocess kan förtydligas i styrande dokument.

Det finns vid tiden för granskningen inte ett ändamålsenligt systemverktyg för projektledning. Likaledes saknas ett systemverktyg för planering och analys av fastighetsunderhåll. Ett systemverktyg för projektledning har upphandlats av kommunen men inte implementerats. Det är således vår bedömning att projektstyrningen kan tydliggöras ytterligare.

Verksamheterna är delaktiga i lokalförsörjningsprocessen och tillser att verksameters lokalbehov ingår som del i kommunens budgetprocess. Vidare finns en lokalstyrgrupp på tjänstemannanivå bestående av representanter från verksamhetsnämnderna samt kommunledning och fastighetsnämnd. Det är dock vår bedömning att verksamhetsrepresentanternas roll i genomförandeskedet av investeringsprojekt inte är tillräckligt tydlig samt att det ej är till fullo tydliggjort hur eventuella merkostnader med anledning av budgetavvikelser eller förseningar ska hanteras. Bedömningen är att hantering av budgetavvikelser är tydligare inom ramen för lokalförsörjningsprocessen än inom andra investeringsområden.

I årshjulet för uppföljningsprocessen framgår ej när uppföljning av investeringar ska göras. Fastighetsnämnden respektive tekniska nämndens följer upp investeringar i respektive nämnds kvartalsrapport 1 per mars, delårsrapport per augusti samt i årsredovisning per helåret. Dessa rapporter överlämnas även till kommunstyrelsen. I protokollgenomgången noteras att tekniska nämnden samt fastighetsnämnden tar del av slutredovisning av avslutade investeringsprojekt vilka innehåller övergripande beskrivning av projektets förlopp samt en slutkostnadskalkyl. Dessa slutredovisningar överlämnas till kommunstyrelsen efter godkännande.

När det gäller internkontrollplanerna för år 2019 finns det inte i berörd nämnd eller kommunledningskontorets internkontrollplaner för år 2019 någon risk med direkt bäring på kommunens investeringsprocess eller enskilda investeringsprojekt.

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer:

- Kommunstyrelsen prioriterar arbetet avseende översyn av kommunens ekonomistyrningsregler samt riktlinjer för investeringar.

- Kommunstyrelsen, fastighetsnämnden och tekniska nämnden säkerställer implementering av beslutade ekonomistyrningsregler och riktlinjer för investeringar samt framtagande av kompletterande tillämpningsanvisningar och stöddokumentation.
- Kommunstyrelsen tydliggör frekvens och omfattning avseende uppföljning av investeringar.
- Fastighetsnämnden och tekniska nämnden säkerställer implementering av systemverktyg för projektledning.
- Kommunstyrelsen, fastighetsnämnden och tekniska nämnden säkerställer att inom ramen för årlig riskanalys och internkontrollplan ta ställning kring huruvida särskilda kontrollmoment rörande investeringsprocessen behövs.

2020-06-04

Kristian Damlin
Uppdragsledare och projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Danderyds kommuns revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2020-02-27. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.