

Tjänsteutlåtande

Kommunstyrelsens förvaltning

Dnr KS 2019/0022

Datum 2019-04-24

Till Kommunstyrelsen

Svar på revisionsrapport- Uppföljande granskning av styrning och kontroll av större investeringar

Sammanfattning

Revisorerna har genomfört en uppföljning av tidigare granskning avseende kommunens investeringsstyrning. I denna uppföljande granskning konstaterar revisorerna att tidigare påpekanden och svar inte fullt ut genomförts.

Beslutsförslag

Kommunstyrelsen beslutar

Notera revisorernas synpunkter och mot bakgrund av detta ge kommundirektören i uppdrag att följa upp rutiner/mall som ingår i kommunens direktiv och anvisningar för budget för 2018 och 2019. Detta ska beaktas långsiktighet, säkrare investeringskalkyl samt uppföljning bl.a. slutredovisning.

Bakgrund

Revisorerna menar att revisorernas synpunkter inte behandlats i berörda nämnder. De granskade investeringarna i den förra granskningen berör endast Kommunstyrelsen och svaret behandlades på KS den 2016-05-25 § 7:24.

I övrigt påpekar revisorerna följande brister i den granskning som nu är aktuell.

1. Det finns brister i beslutsunderlagen för de granskade projekten Österåkers IP samt bolltältet som överlämnats till Armada för färdigställande bl a vad gäller hyresnivån.
2. Igångsättningsbeslut fattas, men att riktlinjer för hantering av eventuella avvikelser saknas.
3. Mallen som ska skapa transparens och långsiktighet i investeringsprocessen inte har börjat användas.
4. Det saknas tydlig rutin för hur kommunstyrelsen ska ta del av slutrapport samt hur slutredovisning av större investeringar ska ske till kommunstyrelsen.

Slutsatser

En del rutiner och mall som skapar transparens och långsiktighet i investeringsprocessen har tagits fram och varit känt under budgetprocessen bl.a. för budget 2018 och 2019. Detta ska utvecklas och användas inför budget 2020.

Vad gäller beslutsunderlag för investeringar tas sådana fram inför samtliga investeringsprojekt men biläggs inte till investeringsbudgeten. Däremot sker en detaljerad redovisning av utfall och prognos i kommunstyrelsens månatliga uppföljningsdokument som tillställs kommunstyrelsen.

Tjänsteutlåtande

Numera fattas igångsättningsbeslut av investeringar. Riktlinjer för hantering av eventuella avvikelser ska tas fram. Processer för slutredovisningar ska ske minst vid delårsbokslut och årsbokslut.

Bilagor

Uppföljande granskning av styrning och kontroll av större investeringar 2019-01-27, revisionsrapport.



Katarina Frene
Tf Kommundirektör



Mohammed Khoban
Budget- och kvalitetschef

Kommunstyrelsen
Kommunfullmäktige (för kännedom)

Uppföljande granskning av investeringsstyrning

Vi har låtit genomföra en uppföljning av tidigare genomförd granskning avseende kommunens investeringsstyrning. Den tidigare granskningen visade att kommunstyrelsens interna kontroll inte i alla delar var tillräcklig.

Utifrån föreliggande uppföljning gör vi bedömningen att revisorernas synpunkter till följd av tidigare genomförd revision inte har hanterats i tillräcklig utsträckning av berörda nämnder. Detta grundar vi på att varken de synpunkter som framfördes i revisionsrapporten från år 2015/2016 eller de åtgärder som beskrevs i kommunstyrelsens svar på granskningen har genomförts. När det gäller investeringsstyrningen visar uppföljningen följande:

- att det fortfarande finns brister i beslutsunderlagen inför investering
- att igångsättningsbeslut fattas, men att riktlinjer för hantering av eventuella avvikelser saknas
- att mallen som ska skapa transparens och långsiktighet i investeringsprocessen inte har börjat användas
- att det saknas tydlig rutin för hur kommunstyrelsen ska ta del av slutrapport samt för hur slutredovisning av större investeringar ska ske till kommunstyrelsen.

Vi översänder granskningsrapporten till kommunstyrelsen med begäran om svar innehållandes orsaker till att kommunstyrelsens svar på tidigare granskning inte genomförts, samt en tidssatt åtgärdsplan för att komma till rätta med ånyo identifierade brister. Svar emotses senast den 30 april 2019.

För Österåkers kommuns revisorer, 2019-01-27



Bengt Olin
Ordförande i kommunrevisionen

Revisionsrapport

Uppföljande granskning av styrning och kontroll av större investeringar

Österåkers kommun

Hugo Horstmann
Caroline Liljebjörn

Januari 2019

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	2
1.1.	Avstämning mot kontrollmål	3
2.	Inledning	4
2.1.	Bakgrund	4
2.2.	Revisionsfråga	4
2.3.	Avgränsning.....	5
2.4.	Revisionsmetod	5
3.	Iakttagelser och bedömningar	6
3.1.	Det finns fastställda riktlinjer och rutinbeskrivningar för investeringsprojekt.....	6
3.2.	Investeringsprocessen tydliggör ansvar och befogenheter avseende initiering, planering, beslut och genomförande av investeringar.....	7
3.3.	Beslutsunderlagen inkluderar kalkyler och är utformande 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 kontrollerna detsamma.	8
3.4.	Uppföljning och återrapportering sker så att nämndernas kontroll av projekten säkerställs.....	12
3.5.	Slutredovisning av projekt sker för att säkerställa nämndens helhetsbild och för att återföra erfarenheter till kommande projekt.....	13
	Bilaga 1. Granskad dokumentation (ett urval)	16

1. **Sammanfattande bedömning och rekommendationer**

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Österåkers kommun genomfört denna uppföljande granskning av kommunstyrelsens och nämndernas interna kontroll avseende investeringsprocessen. Åren 2015/16 genomförde revisorerna en granskning av styrning och kontroll av större investeringar. Granskningen visade att kommunstyrelsens interna kontroll inte i alla delar var tillräcklig. Denna uppföljande granskning syftar till att undersöka om påtalade brister korrigerats samt huruvida de rekommendationer som granskningen mynnade ut i har efterlevts. Den uppföljande granskningen har avgränsats till att fokusera på brister rörande beslutsunderlag för prioritering, styrning och kontroll. I samråd med de förtroendevalda revisorerna har två större investeringsprojekt valts ut för att ingå i granskningen, det s.k. bolltältet och den nya friidrottsarenan.

Granskningen syftar till att besvara följande revisionsfråga:

Har revisorernas synpunkter till följd av genomförda revisioner hanterats av berörda nämnder?

Vi bedömer att revisorernas synpunkter till följd av genomförd revision inte har hanterats av berörda nämnder. Det grundar vi på att varken de synpunkter som framfördes i revisionsrapporten från år 2015/2016 eller de åtgärder som beskrivs i kommunstyrelsens svar på granskningen har genomförts.

Vi bedömer att det fortfarande finns brister i beslutsunderlagen. Båda de granskade projekten har överlåtits till det kommunala fastighetsbolaget Armada. Det innebär att kommunen kommer att belastas med hyreskostnad för de färdigställda anläggningarna. I projektet Österåkers IP framgår av beslutsunderlaget i kommunstyrelsens arbetsutskott att hyra för färdigställd anläggning ska beaktas i fullmäktiges budget, men det saknas uppgift om nivån på hyreskostnaden. I projektet bolltältet finns ett beslut om investeringssumman i kommunstyrelsen, men i beslutet som vi har tagit del av framgår inte huruvida Kommunstyrelsen har tagit del av det reviderade projektbudgetunderlaget.

Införandet av igångsättningsbeslut innebär att beslut fattas före beställning av upphandling. Det innebär att beräknad investeringssumma vid det tillfället kan avvika från den slutgiltiga eftersom anbuden följaktligen inte är kända. Vi saknar riktlinjer för hur eventuella avvikelser ska hanteras. Det saknas fortfarande en enhetlig mall för kalkylering.

Den månatliga sammanställningen av investeringsprojekten, som kommunstyrelsen tar del av, omfattar endast innevarande budgetår. Vi har inte tagit del av någon kontinuerlig uppföljning av ett investeringsprojekts totala budget eller någon långsiktigt prognos. Vi ser det som en brist att mallen som ska skapa transparens och långsiktighet i investeringsprocessen inte har börjat användas.

Det återstår att ta fram en tydlig rutin för huruvida kommunstyrelsen ska ta del av slutrapport samt för hur slutredovisning av större investeringar ska ske till kommunstyrelsen.

1.1. Avstämning mot kontrollmål

1.1.1. Kontrollmål 1: Har åtgärder vidtagits för att komma tillrätta med de brister som konstaterats i tidigare granskning?

Vi bedömer att det endast i ringa omfattning vidtagits åtgärder för att komma tillrätta med de brister som konstaterats i tidigare granskning. Vi bedömer att det fortfarande finns brister i beslutsunderlagen. Båda de granskade projekten har överlåtits till det kommunala fastighetsbolaget Armada. Det innebär att kommunen kommer att belastas med hyreskostnad för de färdigställda anläggningarna. I projektet Österåkers IP framgår av beslutsunderlaget i kommunstyrelsens arbetsutskott att hyra för färdigställd anläggning ska beaktas i fullmäktiges budget, men det saknas uppgift om nivån på hyreskostnaden. I projektet bolltältet finns ett beslut om investeringssumman i kommunstyrelsen, men i beslutet som vi har tagit del av framgår inte huruvida Kommunstyrelsen har tagit del av det reviderade projektbudgetunderlaget.

Införandet av igångsättningsbeslut innebär att beslut fattas före beställning av upphandling. Det innebär att beräknad investeringssumma vid det tillfället kan avvika från den slutgiltiga eftersom anbuden följaktligen inte är kända. Vi saknar riktlinjer för hur eventuella avvikelser ska hanteras. Det saknas fortfarande en enhetlig mall för kalkylering.

Den månatliga sammanställningen av investeringsprojekten, som kommunstyrelsen tar del av, omfattar endast innevarande budgetår. Vi har inte tagit del av någon kontinuerlig uppföljning av ett investeringsprojekts totala budget eller någon långsiktigt prognos. Vi ser det som en brist att mallen som ska skapa transparens och långsiktighet i investeringsprocessen inte har börjat användas.

Det återstår att ta fram en tydlig rutin för huruvida kommunstyrelsen ska ta del av slutrapport samt för hur slutredovisning av större investeringar ska ske till kommunstyrelsen.

Kontrollmålet bedöms som ej uppfyllt.

1.1.2. Kontrollmål 2: Har angivna åtgärder vidtagits i utlovad omfattning och inom rimlig tid?

Vi bedömer att angivna åtgärder inte vidtagits i utlovad omfattning eller inom rimlig tid. Det grundar vi på att de åtgärder som framförs i kommunstyrelsens svar på revisionsrapporten – Granskning av investeringsprocessen, inte har genomförts.

Kontrollmålet bedöms som ej uppfyllt.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

År 2015 genomförde revisorerna en granskning av styrning och kontroll av större investeringar. Granskningen avgränsades till att fokusera på Kommunstyrelsens interna kontroll avseende investeringsprocessen då de innehar närmare 95 procent av investeringsbudgeten för året. Tre större investeringsprojekt valdes ut för att ingå i granskningen. Dessa var Svinninge gång- och cykelväg, Täljö vägshål samt Domarudden gång- och cykelväg.

Granskningen visade att Kommunstyrelsens interna kontroll inte i alla delar var tillräcklig. Bedömningen gjordes bland annat att det saknades tillräckligt informativa beslutsunderlag för projekten för att Kommunstyrelsen skulle kunna prioritera, styra och kontrollera detsamma. Beslutsunderlaget till investeringsbudgeten bestod av en 10-årig investeringsplan som ej inkluderar fullständiga driftkonsekvenser. Vid beslut om investeringsbudget redovisades inte heller några kalkyler, utan de kalkyler som gjordes användes som ett internt arbetsmaterial i projektorganisationerna. Projekt/Start-PM samt i vissa fall projektplaner upprättades med driftkostnads kalkyl, men dessa tog kommunstyrelsen inte del av. Revisorerna rekommenderade Kommunstyrelsen:

- att säkerställa att det finns enhetliga kalkylmetoder som används vid kalkylering av större investeringar och att dessa kalkyler inkluderas i beslutsunderlagen till investeringsbudgeten.
- att säkerställa att slutredovisning rapporteras till styrelsen för samtliga större investeringsprojekt samt att det finns rutiner för hur detta ska ske.
- att inta ett mer långsiktigt förhållningssätt till investeringsprojekten avseende uppföljning och återrapportering, utan att för den skull förlora den kortsiktiga kontrollen.

Revisorerna har med utgångspunkt i väsentlighet och risk funnit det angeläget att genomföra en uppföljande granskning avseende styrning och kontroll av större investeringar i syfte att kontrollera att påtalade brister korrigerats samt om rekommendationer omhändertagits.

2.2. Revisionsfråga

Granskning avser att besvara följande revisionsfråga:

Har revisorernas synpunkter till följd av genomförda revisioner hanterats av berörda nämnder?

2.2.1. Kontrollmål

- Har åtgärder vidtagits för att komma tillrätta med de brister som konstaterats i tidigare granskning?
- Har angivna åtgärder vidtagits i utlovad omfattning och inom rimlig tid?

2.3. Avgränsning

Granskningen avgränsas till att följa upp brister rörande beslutsunderlag för prioritering, styrning och kontroll samt till att omfatta två investeringsprojekt, det s.k. "bolltältet" och den nya friidrottsarenan.

2.4. Revisionsmetod

Granskningen genomförs genom dokumentstudier, insamling av beslutsunderlag samt genom intervjuer med tjänstemän vid kommunen. En förteckning över granskade dokument finns i bilaga 1.

De personer som har intervjuats inom ramen för granskningen är:

- Budget och kvalitetschef (Kommunstyrelsen)
- Ekonomichef (Kommunstyrelsen)
- Lokalförsörjningschef och tillika projektbeställare för det s.k. bolltältet och den nya friidrottsarenan (samhällsbyggnadsförvaltningen).
- Samhällsbyggnadschef (samhällsbyggnadsförvaltningen)
- Chef för väg- och trafikenheten (samhällsbyggnadsförvaltningen)

Rapporten har varit föremål för sakgranskning.

3. Iakttagelser och bedömningar

För varje kontrollmål redogörs för vilka bedömningar som gjordes i den ursprungliga granskningsrapporten. Därefter följer en beskrivning av de iakttagelser som gjorts i samband med uppföljningen och revisionella bedömningar som gjorts därpå.

3.1. Det finns fastställda riktlinjer och rutinbeskrivningar för investeringsprojekt.

3.1.1. Bedömning från år 2016

Bedömningen är att det finns fastställda riktlinjer och rutinbeskrivningar för investeringsprojekt. Utöver en kommundemensam projektmodell har samhällsbyggnadsförvaltningen en kompletterande projektmodell. I dessa beskrivs tydligt riktlinjer och rutiner för investeringsprocessen. I bedömningen beaktar vi att det pågår en revidering av den kompletterande projektmodellen som syftar till att ytterligare tydliggöra och förankra investeringsprocessen utåt i organisationen.

Kontrollmålet bedömdes som uppfyllt.

3.1.2. Iakttagelser i samband med uppföljningen

Bedömningen från år 2016 grundade sig bland annat på att det fanns en projektmodell för Österåkers kommun ("*Projektmodell i Österåkers kommun*"). Projektmodellen är allmän och syftar till att vara en övergripande vägledning för projektarbete inom kommunen. Den beskriver definitionen av ett projekt, roller och ansvar samt vilka dokument som ska upprättas under projektets gång. Projektmodellen som upprättades år 2012 beskrivs i intervju fortfarande vara tillämplig.

Vid granskningen år 2016 pågick en revidering av ett dokument med titeln *Anvisningar för genomförande av projekt inom Samhällsbyggnadsförvaltningen*. Det reviderade dokumentet fastställdes av förvaltningens ledningsgrupp 2016-09-05. Syftet med dokumentet var att det skulle komplettera kommunens övergripande projektmodell och mer specifikt beskriva ansvarsfördelningen och hur respektive process ska se ut för olika typer av investeringar, nämligen mark- och exploateringsprojekt, utredningsprojekt och övriga investeringsprojekt.

I intervjuerna framgår att projektbeskrivningen för samhällsbyggnadsförvaltningen används för större investeringsprojekt som är mer komplexa och som till exempel behöver en detaljplan. I övriga projekt används den i mindre omfattning.

3.1.3. Bedömning

Vi bedömer att det finns fastställda riktlinjer och rutinbeskrivningar för investeringsprojekt. Det baserar vi på att det finns upprättade riktlinjer både övergripande och inom samhällsbyggnadsförvaltningen. Den revidering som pågick vid förra granskningstillfället har genomförts.

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

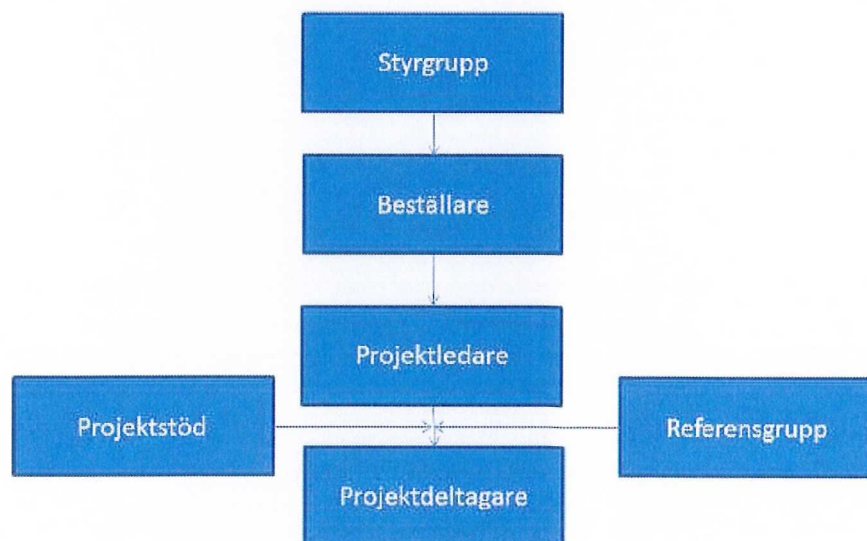
3.2.1. *Bedömning från år 2016*

Bedömningen är att investeringsprocessen delvis tydliggör ansvar och befogenheter avseende initiering, planering, beslut och genomförande av investeringar. I projektmodellen och den kompletterande projektmodellen anges roll- och ansvarsfördelning. I intervjuerna framkommer dock att det finns en viss ottydlighet i roll- och ansvarsfördelningen i projektorganisationen, även om kommunikationen anses fungera bra. Större investeringar har en styrgrupp, men det finns ingen tydlig rutin för när en styrgrupp ska finnas. I vår bedömning beaktar vi att det pågår ett utvecklingsarbete avseende styrgrupperna och att säkerställa en projektorganisation i alla projekt.

Kontrollmålet bedömdes som delvis uppfyllt.

3.2.2. *Iakttagelser*

Enligt samhällsbyggnadsförvaltningens projektmodell tillsätts en styrgrupp för större investeringsprojekt vilken består av förvaltningens ledningsgrupp eller delar av den. Gruppen ska fungera som ett avstämningsforum för projektledaren. Styrgruppen är resursägare och ansvarar för att resurser kan tilldelas projektet. Med information från projektledaren kallar planchefen, exploateringschefen, VA-chefen eller annan beställare till behovsstyrda möten. För vissa projekt tillsätts en politisk styrgrupp.



Exempel på organisationschema för SBF projekt

Projektledaren får uppdrag om utförande av projekt från beställare. Beställaren skriver på beställningsmall för uppstart av projekt. Projektledaren har bla i ansvar

att följa upp tidplan, projektekonomi samt att kalla till och leda projekt- och styrgruppsmöten. Projektledaren ska förutom att löpande redovisa intäkter och kostnader som hänför till projektet även lämna en prognos för investeringsprojekt varje halvår uppdelad över innevarande och kommande år.

För båda de granskade projekten är lokalförsörjningschefen projektbeställare medan projektledare har utsetts av Armada Fastighets AB.

3.2.3. Bedömning

Bedömningen från år 2016 kvarstår. Det finns en roll- och ansvarsfördelning i såväl i den övergripande projektmodellen som i den kompletterande projektmodellen. Liksom tidigare har större investeringar en styrgrupp, men vi har inte funnit någon tydlig rutin för när en styrgrupp ska finnas. Vi har heller inte funnit några riktlinjer för när en politiskt sammansatt styrgrupp ska finnas, vilket uppdrag den ska ha samt till vem/vilka som den ska rapportera.

3.3. Beslutsunderlagen inkluderar kalkyler och är utformande 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.

3.3.1. Bedömning från år 2016

Bedömningen är att det inte finns tillräckligt informativa beslutsunderlag för projekten för att kommunstyrelsen ska kunna prioritera, styra och kontrollera detsamma. Beslutsunderlaget till investeringsbudgeten består av en 10-årig investeringsplan som ej inkluderar fullständiga driftskonsekvenser. Vid beslut om investeringsbudget redovisas inte heller några kalkyler, utan de kalkyler som görs används som internt arbetsmaterial i projektorganisationen. Projekt/Start PM samt i vissa fall projektplaner upprättas med driftkostnadskalkyler, men dessa tar kommunstyrelsen inte del av.

Kontrollmålet bedömdes som ej uppfyllt.

3.3.2. Kommunstyrelsens svar från år 2016

Ekonomienheten har tagit fram mallar som ska användas som kalkylunderlag. Processen har delvis implementerats hos samhällsbyggnadsförvaltningen men kommer att införas fullt ut under kommande budgetarbete.

3.3.3. Iakttagelser

Enligt samhällsbyggnadsförvaltningens projektdokument ska en projektkalkyl inkluderas i den obligatoriska projektplanen, som ska godkännas av styrgruppen. Det åligger projektledare att löpande uppdatera kalkylen under projektets gång. Vid avvikelse mot projektplanen avseende tidplan, budget, omfattning eller resultat ska beställare omgående bli underrättad. Beställaren och projektledaren ska därefter

komma fram till om förändringen är av sådan omfattning eller karaktär att uppdragsgivaren behöver underrättas. I intervjun framkommer att samhällsbyggnadsförvaltningen använder sig av interna mallar för att kalkylera investeringsprojekt.

I intervjuerna beskrivs att arbetet med att förbättra investeringsprocessen har pågått sedan år 2016. Mall för rapportering av bland annat investeringsprojekt i budgetprocessen har tagits fram av ekonomiavdelningen, men mallen har inte fullt ut implementerats vid granskningstillfället. Anledningen beskrivs vara att mallen inte uppmärksammas trots att den ingår i de budgetinstruktioner som skickas ut från centralt håll. Vid intervju med företrädare för samhällsbyggnadsförvaltningen uppger de att de inte känner till dokumentet. Från ekonomiavdelningens sida beskrivs att mallen är ett steg för att förbättra långsiktighet och transparens i investeringsprocessen. I mallen ska det vara möjligt att följa investeringsprojekten från början till slut och identifiera avvikelser från den ursprungliga budgeten.

I intervjuerna beskrivs vidare att det under de senaste åren införts krav på ingångsättningsbeslut av investeringsprojekt. Enligt Kommunstyrelsens delegationsordning (punkt 5.3) ska kommunstyrelsen fatta beslut om igångsättning av investeringsprojekt med en beräknad kostnad över 115 prisbasbelopp (2018: ca 5,2 mnkr).¹ Beslutet ska fattas före beställning av upphandling. Till beslutet ska investeringsbelopp och konsekvenser för driftbudgeten bifogas. Förhoppningen är att förändringar av investeringsbelopp jämfört med beslutad budget ska bli tydligare.

Budgeterade investeringsprojekt som helt eller delvis skjuts upp till kommande år ska fastställas av Kommunfullmäktige enligt mallen för verksamhetsplan 2019. Enligt denna mall ska samhällsbyggnadsförvaltningen uppdatera sin tioåriga investeringsplan med fokus på de tre senaste åren. Det föreskrivs även i mallen att utöver motivering till varför investeringen ska genomföras, ska även driftkostnadskalkyl för ett helt år framgå vid framställning av investeringar.

3.3.4. Granskade projekt

Bolltältet

På Kommunfullmäktiges sammanträde 2015-12-14² bifölls en motion om att utreda förutsättningarna för att anlägga ett bolltält i enlighet med budget 2016. Samhällsbyggnadsförvaltningen hade genomfört en utredning, men bedömde att det fanns behov av ytterligare utredning samt ta fram ett mer detaljerat kostnadsförslag tillsammans med villkor för framtida drift, underhåll samt anläggningens placering. Kommunstyrelsen beslutar i augusti 2016 att anlita en konsult som utreder de totala förutsättningarna för anskaffande av bolltältet samt att samhällsbyggnadsförvaltningen ska återkomma med förslag till Kommunstyrelsen senast i november 2016.³ Kommunstyrelsen avsätter maximalt 300 tkr för konsultkostnaden inom kommunstyrelsens budgetram.

¹ KS § 12:9/2016-10-24

² KF § 9:34

³ KS § 9:31

I mars 2017 kommer ärendet åter upp i Kommunfullmäktige.⁴ Kommunstyrelsens kontor har utrett frågan och återkommer med förslag avseende etapp 1 för bolltältet tillsammans med utbyte av konstgräs på Margeretelunds fotbollsplan och återanvändande av konstgräs genom utläggning på två grusplaner. Kommunfullmäktige uppdrar till Kommunstyrelsen att låta projektera och upphandla uppförande av en övertryckshall och konstgräsplan i Sjökarbyområdet. Finansieringen ska ske genom en utökad investeringsbudget för år 2017 med 25 mnkr samt genom en omfördelning av 2017 års investeringsbudget med 15 mnkr. Resterande 10 mnkr som behövs i projektet, ska enligt beslutet, beaktas i 2018 års investeringsbudget. Den utökade kapitalkostnaden ska finansieras inom kommunstyrelsens budgetram år 2017 och ska beaktas i budgetprocessen för år 2018 och framöver.

I oktober 2017 ger Kommunstyrelsen kommunledningskontoret i uppdrag att beställa uppförande av en övertryckshall och konstgräsplan i Sjökarby samt utbyte av konstgräs på Margeretelunds fotbollsplan, med villkoret att investeringsutgiften inte får överstiga 50 mnkr.⁵ Det framgår vidare av beslutet att upphandlingsunderlaget ska godkännas av Kommunstyrelsens arbetsutskott samt att finansiering i form av hyreskostnad sker genom budget 2018 och planår 2019.

I februari 2018 behandlar Kommunstyrelsen förfrågningsunderlaget avseende övertryckstältet.⁶ I tjänsteutlåtandet som ligger till grund för beslutet beskrivs att det föreligger svårigheter avseende platsen, som valts för byggnationen. Armada Kommunfastigheter AB har genomfört projektering och lämnat in bygglovsansökan. Projektet omfattar även fler parkeringsplatser, dagvattenhantering för större del av området än anläggningens yta, åtta omklädningsrum istället för fyra samt biutor och en mindre balkong som kan användas som läktare sommartid. Finansieringen av anläggningen sker genom hyresavtal och bedömd kostnad för projektet uppskattas till 100 mnkr varav delar av kostnaden kommer att finansieras av kommunens investeringsbudget. Kommunstyrelsen beslutar att godkänna förfrågningsunderlag i enlighet med tjänsteutlåtandet samt att godkänna utökad omfattning av projektet och genom detta beslut ersätta villkoret i KS § 11:25 punkt 1 beslutat 2017-10-25 (d.v.s. 50 mnkr).

I beslutet lämnas röstförklaring som visar att det är de fördyrande åtgärderna avseende utökning av parkering som kommer att finansieras inom kommunens investeringsbudget. Bolltältet kommer att utföras av Armada.

Vi har tagit del av ett hyresavtal mellan kommunen och Armada Kommunfastigheter AB som avser beställning av övertryckshall inkl. konstgräsplan i Sjökarby samt utbyte av konstgräs på Margeretelunds fotbollsplan i Österåker. Avtalet hänvisar till beslutet i kommunstyrelsen från oktober 2017, se ovan. Tidplanen sätts till kvartal 4, 2018 för bolltältet och kostnaden för hela projektet till 100 mnkr. Driftkalkyl för anläggningen ska tas fram.

⁴ KF § 2:10

⁵ KS § 11:25

⁶ KS § 2:16

Vi har även tagit del av en kalkyl som visar hur vissa kostnader fördelas avseende övertryckstältet. Kalkylen är upprättad 2018-01-18 och uppgår till 26,7 mnkr, vilket avser de markarbeten som tillkommit i projektet. Vi har även tagit del av projekt-kalkyl för totala kostnader som uppskattas till 98 mnkr och upprättades 2017-12-13. Det framgår inte i dokumentationen vi har tagit del av huruvida Kommunstyrelsen har tagit del av den totala projekt-kalkylen inför beslut.

Österåkers IP

I februari 2015 beslutar Kommunfullmäktige om medel till revidering och komplettering av underlag till ny friidrottsanläggning.⁷ Enligt beslutet får projektering utföras till en kostnad om maximalt 1,6 mnkr, vilket finansieras genom posten "lokaler" i 2015 års budget.

I juli 2015 behandlar kommunstyrelsens arbetsutskott förfrågningsunderlaget för Österåkers IP.⁸ Som beslutsunderlag finns förutom förfrågningsunderlaget även en promemoria från kultur- och fritidsförvaltningen, vilken beskriver utifrån vilka krav som förfrågningsunderlaget har tagits fram. Det gäller till exempel att det ska vara möjligt att arrangera ett svenskt mästerskap (SM) på anläggningen. Eftersom det är Armada Fastighets AB som är ägare till fastigheter kommer de att ansvara för finansiering av friidrottsanläggningen. Finansiering av hyra för färdigställd anläggning kommer att beaktas i fullmäktiges budget för år 2016 och framåt. Kommunstyrelsens arbetsutskott godkänner förfrågningsunderlaget.

Vi har tagit del av en projektbudget från Sweco som visar produktionskostnaden för Österåkers IP. Enligt sammanställningen uppgår grundbudgeten till 83,9 mnkr medan en prognos över slutkostnaden uppgår till 110,0 mnkr. Den ökade kostnaden avser främst markentreprenaden, bullervall inkl. plank samt omschaktning av löparbanor. Fördyringen uppgår till 26 mnkr och avser cirka 31 % av ursprunglig kalkyl.

Till skillnad mot projektet bolltältet har inget hyresavtal tecknats med en maximal investeringsutgift. Istället lämnades förfrågningsunderlaget över till Armada efter att det behandlats i kommunstyrelsen. Senare har det visat sig att vissa delar i förfrågningsunderlaget inte var komplett och att delar av markentreprenaden var tvungen att göras om. Projektet har en styrgrupp som består av kommundirektör, ekonomichef, samhällsbyggnadschef och VD för Armada Fastighets AB. Avstämningsmöten har hållits vid behov där projektledaren från Armada varit föredragande.

Fördyringen i projektet har hanterats på olika sätt, till exempel har projektledaren haft möten med entreprenörer för att försöka hitta kostnadsbesparingar. Vid granskningstillfället pågår avslutande förhandlingar med byggentreprenören avseende slutkostnaden för projektet. I intervju beskrivs att kalkylen för projektet uppdaterats 3-4 gånger i samband med kommunens budgetprocess.

⁷ KF § 1:13

⁸ KSAU § 8:3

3.3.5. Bedömning

Vi bedömer att det fortfarande finns brister i beslutsunderlagen. Båda de granskade projekten har överlåtit till det kommunala fastighetsbolaget Armada. Det innebär att kommunen kommer att belastas med hyreskostnad för de färdigställda anläggningarna. I projektet Österåkers IP framgår av beslutsunderlaget i kommunstyrelsens arbetsutskott att hyra för färdigställd anläggning ska beaktas i fullmäktiges budget, men det saknas uppgift om nivån på hyreskostnaden. I projektet bolltältet finns ett beslut om investeringssumman i kommunstyrelsen, men i beslutet som vi har tagit del av framgår inte huruvida Kommunstyrelsen har tagit del av det reviderade projektbudgetunderlaget.

Införandet av igångsättningsbeslut innebär att beslut fattas före beställning av upphandling. Det innebär att beräknad investeringssumma vid det tillfället kan avvika från den slutgiltiga eftersom anbudena följaktligen inte är kända. Vi saknar riktlinjer för hur eventuella avvikelser ska hanteras.

Vi ser det som en brist att mallen som ska skapa transparens och långsiktighet i investeringsprocessen inte har börjat användas. Det saknas fortfarande en enhetlig mall för kalkylering.

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

3.4.1. Bedömning från år 2016

Bedömningen är att uppföljning och återrapportering sker så att Kommunstyrelsens kontroll av projekten delvis säkerställs. Kommunstyrelsen tar månatligen del av en ekonomisk sammanställning över investeringsprojekten med tillhörande kommentarer på projektnivå. Denna rapportering fokuserar dock enbart på innevarande budgetår. Vi bedömer att det saknas en långsiktighet i den uppföljning och rapportering som Kommunstyrelsen tar del av. Det sker ingen kontinuerlig uppföljning av ett investeringsprojekts totala budget eller någon långsiktig prognos.

Kontrollmålet bedömdes som delvis uppfyllt.

3.4.2. Kommunstyrelsens svar från år 2016

Även i detta sammanhang kan en utökning av den redovisning som ges i månadsuppföljningen säkerställa en tillräcklig kontroll för Kommunstyrelsen.

3.4.3. Iakttagelser

Det finns en 10-årig investeringsplan som uppdateras en gång per mandatperiod. Nästa uppdatering kommer att ske under år 2019. Det har således inte gjorts någon ny investeringsplan sedan förra granskningstillfället.

Kommunstyrelsen tar del av en budgetuppföljning som omfattar investeringsprojekten åtta gånger om året. Vi har granskat budgetuppföljningen för

oktober år 2018.⁹ Investeringsbudget och utfall redovisas både övergripande och per projekt. Projekt med större avvikelser redovisas särskilt och av protokollet framgår att stora avvikelser kommer att rapporteras till Kommunfullmäktige för eventuell ombudgetering. För vissa projekt kommenteras statusen kortfattat. Av redovisningen per projekt framgår budget, prognos och avvikelse för inkomster och utgifter år 2018.

3.4.4. Bedömning

Bedömningen från år 2016 kvarstår. Den månatliga sammanställningen av investeringsprojekten, som Kommunstyrelsen tar del av, omfattar endast innevarande budgetår. Vi har inte tagit del av någon kontinuerlig uppföljning av ett investeringsprojekts totala budget eller någon långsiktigt prognos.

3.5. Slutredovisning av projekt sker för att säkerställa nämndens helhetsbild och för att återföra erfarenheter till kommande projekt.

3.5.1. Bedömning från år 2016

Bedömningen är att slutredovisning av projekt enbart sker i syfte att återföra erfarenheter till kommande projekt, och inte i syfte att säkerställa Kommunstyrelsens helhetsbild. Det finns en mall för slutrapporter, men slutrapporterna används främst i syfte att uppnå ett erfarenhetsbaserat lärande inom den interna projektorganisationen. Det saknas en tydlig rutin för huruvida Kommunstyrelsen ska ta del av slutrapport samt för hur slutredovisning av större investeringar ska ske till Kommunstyrelsen.

Kontrollmålet bedömdes som delvis uppfyllt.

3.5.2. Kommunstyrelsens svar från år 2016

Processer för slutredovisningar finns idag men ska tydliggöras i riktlinjer. Formerna för hur återrapportering ska ske behöver diskuteras vidare. Revisorernas påpekande om att Kommunstyrelsen bör informeras om slutredovisningarna ska prövas.

3.5.3. Iakttagelser

Enligt den övergripande projektmodellen anges att en slutrapport ska lämnas till projektbeställaren samt att utformningen kan skilja sig åt, men att detta ska framgå av projektplanen. Det finns en Word-mall för slutrapportering av projekt.

Enligt de dokumenterade anvisningarna för projektarbete inom samhällsbyggnadsförvaltningen ska ett utvärderingsmöte hållas efter slutbesiktning. På utvärderingsmötet ska beställare och projektgrupp delta. Där presenteras en slutrapport som ska godkännas av beställaren. Därefter tar styrgruppen beslut om avslut av projektet.

⁹ KS § 13:5

I intervjuer beskrivs att slutredovisningen av projekt har förbättrats under de senaste åren, men att de inte alltid redovisas för Kommunfullmäktige. Vidare framgår att det inte finns någon beloppsgräns för vilka projekt som ska redovisas för Kommunfullmäktige.

Vi har inte tagit del av någon slutrapport av de granskade projekten. I intervju beskrivs att Bolltältets placering har genererat en överklagan och därmed har projektets tidplan förskjutits. För projektet Österåkers IP slutfördes genomförandet i november 2018, men det återstår vissa fakturor som inte hade erhållits vid granskningstillfället.

3.5.4. Bedömning

Bedömning från år 2016 kvarstår. Det återstår att ta fram en tydlig rutin för huruvida Kommunstyrelsen ska ta del av slutrapport samt för hur slutredovisning av större investeringar ska ske till Kommunstyrelsen.

2019-01-22

Caroline Liljebjörn
Projektledare

Henrik Fagerlind
Uppdragsledare

Bilaga 1. Granskad dokumentation (ett urval)

Svar på revisionsrapport – Granskning av investeringsprocessen,
KS § 7:24/2016-05-25

Årsredovisning 2017

Delårsrapport 2017 och 2018

Kommunstyrelsens budget 2017 med verksamhetsplan 2018-2019

Kommunstyrelsens budget 2018 med verksamhetsplan 2019-2020

Kommunstyrelsens delegationsordning

Projektmodell i Österåkers kommun

Anvisningar för genomförande av projekt inom
sambhällsbyggnadsförvaltningen

Mall för kalkyl för investerings- och MEX-projekt från väg- och
trafikenheten på samhällsbyggnadsförvaltningen

Mall för investering från ekonomienheten på Kommunstyrelsens kontor

Bågen – mall för investeringsprocessen

Budgetdirektiv 2019 med plan 2020-2021

Månadsuppföljning till Kommunstyrelsen, oktober 2018

Kalkyl som visar fördyringen avseende övertryckstältet, daterad 2018-01-18

Beställning av övertryckshall med mera med Armada Kommunfastigheter AB som hyresvärd och Österåkers kommun som hyresgäst

Projektbudget för Östersåkers IP

Projektbudget Sjökarby 3:1 Bolltältet

Ett exempel på slutrapport för ett investeringsprojekt