



Kommunstyrelsen
Kommunfullmäktige (för kännedom)

Granskning av investeringsprocessen

Vi har låtit genomföra en granskning av kommunstyrelsens och nämndernas interna kontroll avseende investeringsprocessen. Granskningen har avgränsats till att fokusera på kommunstyrelsens interna kontroll avseende investeringsprocessen då de innehar närmare 95 procent av investeringsbudgeten år 2015. Tre större investeringsprojekt har valts ut för att ingå i granskningen. Dessa är Svinninge gång- och cykelväg, Täljö vägskal samt Domarudden gång- och cykelväg. Granskningen syftade till att besvara följande revisionsfråga:

Är kommunstyrelsens och nämndernas interna kontroll avseende investeringsprocessen tillräcklig?

Efter genomförd granskning är den sammanfattande bedömningen att kommunstyrelsens och nämndernas interna kontroll inte i alla delar är tillräcklig. I bedömningen tas hänsyn till att det pågår ett revideringsarbete av nuvarande rutiner och riktlinjer i syfte att ytterligare tydliggöra och förankra investeringsprocessen utåt i organisationen. Granskningen visar följande:

- det finns fastställda och i stort tillräckliga riktlinjer och rutinbeskrivningar för investeringsprojekt
- investeringsprocessen tydliggör delvis ansvar och befogenheter
- det finns inte tillräckligt informativa beslutsunderlag för att kommunstyrelsen ska kunna prioritera, styra och kontrollera investeringsprojekt på ett tillfredsställande sätt.
- uppföljning och återrapportering sker så att kommunstyrelsens kontroll av projekten delvis säkerställs
- det saknas en långsiktighet i den uppföljning och rapportering som kommunstyrelsen tar del av
- slutredovisning sker endast i syfte att återföra erfarenheter till kommande projekt internt, och inte i syfte att säkerställa kommunstyrelsens helhetsbild.

Vår rekommendation till kommunstyrelsen mot bakgrund av granskningen är:

- att säkerställa att det finns enhetliga kalkylmetoder som används vid kalkylering av större investeringar och att dessa kalkyler inkluderas i beslutsunderlagen till investeringsbudgeten.

ÖSTERÅKERS KOMMUN
Revisorerna

- 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 återrapporering, utan att för den skull förlora den kortsiktiga kontrollen.

Vi önskar återrapporering av planerade åtgärder med anledning av granskningen samt när så avses ske senast den 31 maj 2016.

För Österåkers kommuns revisorer, 2016-03-09


Bengt Olin
Ordförande i kommunrevisionen

Revisionsrapport

Fredrik Birkeland
Fredrik Jehrén

Mars 2016

Styrning och kontroll av större investeringar

Österåkers kommun

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	2
2.	Inledning	3
2.1.	Bakgrund	3
2.2.	Revisionsfråga	3
2.3.	Revisionsmetod	4
3.	Organisation	5
3.1.	Samhällsbyggnadsförvaltningen	5
3.2.	Utvalda projekt i granskningen	5
4.	Investeringsprocessen	8
4.1.	Styrande dokument, rutiner och riktlinjer	8
4.2.	Beslutsunderlag och kalkylmetoder	10
4.3.	Uppföljning och återrapportering till kommunstyrelsen.....	12
4.4.	Slutredovisning.....	13
5.	Revisionell bedömning.....	15
5.1.	Sammanfattande bedömning	15
5.2.	Rekommendationer	16
Bilaga 1.	Granskad dokumentation (ett urval)	19

1. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Österåkers kommun genomfört denna granskning av kommunstyrelsens och nämndernas interna kontroll avseende investeringsprocessen. Granskningen har avgränsats till att fokusera på kommunstyrelsens interna kontroll avseende investeringsprocessen då de innehar närmare 95 procent av investeringsbudgeten år 2015. I samråd med de förtroendevalda revisorerna har tre större investeringsprojekt valts ut för att ingå i granskningen. Dessa är Svinninge gång- och cykelväg, Täljö vägskäl samt Domarudden gång- och cykelväg.

Granskningen syftar till att besvara följande revisionsfråga:

Är kommunstyrelsens och nämndernas interna kontroll avseende investeringsprocessen tillräcklig?

Efter genomförd granskning är den sammanfattande bedömningen utifrån för granskningen uppsatta kontrollmål att kommunstyrelsens och nämndernas interna kontroll inte i alla delar är tillräcklig. Bedömningen är att det finns fastställda och i stort tillräckliga riktlinjer och rutinbeskrivningar för investeringsprojekt, samt att investeringsprocessen delvis tydliggör ansvar och befogenheter. I bedömningen tar vi hänsyn till att det pågår ett revideringsarbete av nuvarande rutiner och riktlinjer i syfte att ytterligare tydliggöra och förankra investeringsprocessen utåt i organisationen. Vidare bedöms det inte finnas tillräckligt informativa beslutsunderlag för att kommunstyrelsen ska kunna prioritera, styra och kontrollera investeringsprojekt på ett tillfredsställande sätt. Vad gäller uppföljning och återrapportering sker detta så att kommunstyrelsens kontroll av projekten delvis säkerställs. Bedömningen är att det saknas en långsiktighet i den uppföljning och rapportering som kommunstyrelsen tar del av. Slutligen bedöms slutredovisning endast ske i syfte att återföra erfarenheter till kommande projekt internt, och inte i syfte att säkerställa kommunstyrelsens helhetsbild.

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

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Kommunen står inför omfattande investeringar de kommande åren. Kommunstyrelsens totala investeringsbudget (netto) för 2015 uppgår till 90 550 tkr varav samhällsbyggnadsförvaltningens uppgår till 87 550 tkr enligt kommunstyrelsens budget 2015 med plan 2016 – 2017. För 2016 uppgår den planerade investeringsbudgeten till 95 000 tkr och för 2017 uppgår den till 100 000 tkr. Det är därför av stor betydelse att styrningen och uppföljningen av investeringarna fungerar väl för att nå kommunens mål om god ekonomisk hushållning.

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

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

2.2. Revisionsfråga

Denna granskning avser att besvara följande revisionsfråga:

Är kommunstyrelsens och nämndernas interna kontroll avseende investeringsprocessen tillräcklig?

2.2.1. Kontrollmål

- Det finns fastställda riktlinjer och rutinbeskrivningar för investeringsprojekt.
- Investeringsprocessen tydliggör ansvar och befogenheter avseende initiering, planering, beslut och genomförande av investeringar.
- Beslutsunderlagen inkluderar kalkyler och är utformade på ett sådant sätt att de ger rimliga möjligheter för styrelsen och nämnderna att få tillräcklig information om projektet för att kunna prioritera, styra och kontrollera detsamma.
- Uppföljning och återrapportering sker så att nämndernas kontroll av projekten säkerställs.
- Slutredovisning av projekt sker för att säkerställa nämndens helhetsbild och för att återföra erfarenheter till kommande projekt.

Granskningen fördjupar sig i tre större investeringsprojekt. Projekten har valts ut i dialog med de förtroendevalda revisorerna. De granskade investeringsprojekten är Svinninge gång- och cykelväg, Täljö vägskäl samt Domarudden gång- och cykelväg.

2.3. Revisionsmetod

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

De personer som har intervjuats inom ramen för granskningen är:

- Väg- och trafikchef på väg- och trafikenheten (samhällsbyggnadsförvaltningen)
- Samhällsbyggnadsförvaltningens projektledare för Svinninge gång- och cykelväg, Domarudden gång- och cykelväg respektive Täljö vägskäl
- Samhällsbyggnadschefen
- Gruppintervju med ekonomienheten (ekonomichef, controller samt chefsekonom)

Rapporten har varit föremål för sakgranskning.

3. Organisation

3.1. Samhällsbyggnadsförvaltningen

Samhällsbyggnadsförvaltningen ansvar för att planera den fysiska miljön samt bygga, anlägga och förvalta allmän plats i kommunen. Samhällsbyggnadsförvaltningen är uppdelad i fem enheter och servar i dagsläget tre olika nämnder, byggnadsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden samt kommunstyrelsen. Frågor rörande investeringsprojekt hanteras i huvudsak av väg- och trafikenheten och ansvarig nämnd är då kommunstyrelsen. Då den största andelen av investeringsbudgeten kan hänföras till kommunstyrelsen kommer denna granskning att fokusera på investeringsprocessen för de investeringsprojekt som är kopplade till samhällsbyggnadsförvaltningen på uppdrag av kommunstyrelsen.

Tabell 1. Investeringsbudgeten uppdelad på nämnder

Investeringsbudget (tkr)	Budget 2014	Budget 2015
Kommunstyrelsen (utgifter)	74 200	119 600
Produktionsstyrelsen (utgifter)	3 000	4 000
Byggnadsnämnd (utgifter)	2 500	3 000
Summa (utgifter)	79 700	126 600

På samhällsbyggnadsförvaltningen finns ett mål om att alla projektledare ska ha projektledarutbildning. I januari 2013 genomfördes en första projektledarutbildning och under 2014 och 2015 har alla projektledare, beställare och projektdeltagare genomgått en projektutbildning om tre dagar respektive en dag.

3.2. Utvalda projekt i granskningen

Inom ramen för granskningen har tre investeringsprojekt valts ut, dessa är Svinninge gång- och cykelväg, Täljö vägskäl samt Domarudden gång- och cykelväg. Det kan konstateras att det inte finns några avvikelser gällande inkomstsidan för projekten, utan de avvikelser som förekommer kan härledas till utgiftssidan. Nedan presenteras en kort beskrivning av respektive projekt samt kommentar kring prognos för september 2015 i förhållande till budgeten. Det bör noteras att budget och prognos avser innevarande år, och inte avser den totala investeringen som kan sträcka sig över flera år.

3.2.1. Svinninge gång- och cykelväg

Österåkers kommun och Roslagsvatten planlägger och bygger tillsammans med NCC ut VA-nätet samt kommunal bussgata och gång- och cykelvägar i Svinninge. Projektet är ett partnering-projekt där Roslagsvatten AB är huvudbeställare. Arbetet startade i maj 2009 och beräknas pågå till 2016, med ev. restarbeten 2017. Investeringsprojektet Svinninge gång- och cykelväg är en del av detta större partneringsprojekt och har väg- och trafikchef på väg- och trafikenheten som beställare. Huvudprojektledaren kommer från Roslagsvatten AB, men det finns också en delprojektledare från samhällsbyggnadsförvaltningen. I början av projektet valde man att fördela investeringskostnaderna på 60 % gata och 40 % på gång- och cykelväg, men det framkommer i intervjuerna att det inte finns någon dokumentation eller någon anställd kvar i kommunen som kan redogöra för hur uppdelningen räknades fram.

Utfallet till och med september 2015 är 10 827 tkr. Budgeten ligger på 12 000 tkr och prognosen i september 2015 är 14 000 tkr, vilket är en avvikelse mot budget motsvarande 2 000 tkr (16,7 %).

Tabell 2. Prognos och avvikelse från budget, september 2015

Projektnamn	Budget utgifter	Prognos utgifter	Avvikelse utgifter	Netto-avvikelse	Avvikelse utgifter (i procent)
Svinninge GC-väg	12 000 tkr	14 000 tkr	- 2 000 tkr	- 2 000 tkr	16,7 %

3.2.2. Täljö vägskäl

I anslutning till landstingets utbyggnad av dubbelspår på Roslagsbanan krävdes en ombyggnation vid Täljö vägskäl, vilket föranledde en detaljplan för området och inlösen av ett antal fastigheter. I samband med detta ska en ny lokalväg, gång- och cykelväg samt belysning byggas för detaljplan Fredsborg, etapp 1. I projektet ingår också att förbättra befintlig väg, bygga ny gång- och cykelväg och lägga nya vatten- och avloppsledningar, el för distribution, tele/fiberkablar och ny belysning för Järnvägsbacken, Björkängsvägen och Husbyvägen från Hagbyhöjden. Svinningevägen ned till Täljöviken får ny gång- och cykelväg samt belysning. Syftet är att möjliggöra utbyggnadsområdet Fredsborg samt att samordna med SL:s utbyggnad med dubbelspår till Åkersberga.

Projektet startade under hösten 2014 och beräknas vara klart för slutbesiktning under december 2015. Utfallet till och med september 2015 är 22 160 tkr. Budgeten ligger på 27 000 tkr och prognosen i september 2015 är 29 000 tkr, vilket är en avvikelse mot budget motsvarande 2 000 tkr (7,4 %).

Tabell 3. Prognos och avvikelse från budget, september 2015

Projektnamn	Budget utgifter	Prognos utgifter	Avvikelse utgifter	Netto-avvikelse	Avvikelse utgifter (i procent)
Täljö vägskäl	27 000 tkr	29 000 tkr	- 2 000 tkr	- 2 000 tkr	7,4 %

3.2.3. Domarudden gång- och cykelväg

Domarudden gång- och cykelväg är ett politiskt initiativ som tillkom i investeringsbudgeten 2013. Under 2013 gjordes en översiktlig utredning över tre olika sträckningar och en grov kostnadskalkyl togs fram. Under 2014 utsågs en projektledare för anläggning och projektering av alternativ A påbörjades, men under året framkommer att den ursprungliga kalkylen är alldeles för lågt räknad. Under sommaren 2015 avbryts projekteringen på grund av den uppskattade höga anläggningskostnaden och projektet planeras om utifrån en annan sträckning med enklare standard.

Utfallet till och med september 2015 är 1 026 tkr. Budgeten ligger på 3 500 tkr och prognosen i september 2015 är 1 250 tkr, vilket är en avvikelse mot budget motsvarande 2 250 tkr (64,3 %).

Tabell 4. Prognos och avvikelse från budget, september 2015

Projektnamn	Budget utgifter	Prognos utgifter	Avvikelse utgifter	Netto-avvikelse	Avvikelse utgifter (i procent)
Domarudden GC-väg	3 500 tkr	1 250 tkr	2 250 tkr	2 250 tkr	64,3 %

4. *Investeringsprocessen*

4.1. *Styrande dokument, rutiner och riktlinjer*

4.1.1. *Fullmäktiges budget*

I kommunstyrelsens budget 2015 anges att anslagsbindningen för investeringsbudgeten är på projektnivå och kan sträcka sig över flera budgetår. Vidare ska investeringar beräknas med ett bestående värde och en livslängd på minst tre år. Det anges också att ett budgeterat projekt helt eller delvis kan skjutas upp till kommande år eftersom investeringar verkställs vid olika tidpunkter under året. En sådan förändring ska dock fastställas av kommunfullmäktige.

I budgeten har ett antal mål kopplade till investeringsprocessen formulerats:

- Främja god ekonomisk hushållning genom att analysera och planera kommande investeringar i god tid. Avstämning med verksamheten utifrån nytta för drift - och investeringskostnader.
- Leverera kvalitativa analyser med hög prognossäkerhet.
- Rutiner för kalkylering och uppföljning av investerings- och exploateringsprojekt ska fortsätta att utvecklas.
- Ta fram en underhållsplan och långsiktig investeringsplan.

4.1.2. *Övergripande styrdokument*

I december 2012 togs en projektmodell fram för Österåkers kommun ("*Projektmodell Österåker*") av dåvarande samhällsbyggnadschefen och produktionsförvaltningschefen. Projektmodellen syftar till att vara en övergripande vägledning för projektarbete inom kommunen. I modellen definieras vad ett projekt är, vilka roller som kan ingå i ett projekt samt hur en möjlig projektorganisation kan se ut. Även projektdokumentation diskuteras och det anges att projektbeställning och projektplan är två av de viktigaste projektdokumenterna.

Den övergripande projektmodellen upplevdes dock för övergripande varför samhällsbyggnadsförvaltningen påbörjade ett arbete med att ta fram en ny kompletterande projektmodell ("*Anvisningar för genomförande av projekt inom samhällsbyggnadsförvaltningen*"). Den kompletterande projektmodell vi har tagit del av i denna granskning är daterad 7 maj 2013, men i intervjuerna framhölls att det pågår ett arbete med att revidera modellen ytterligare. Den revideringsprocess som pågår syftar till att kartlägga och strukturera upp modellen för att göra den än mer tydlig och användbar i projektarbetet. Dessutom upplevdes "*Bågen*", det dokument som beskriver investeringsprocessen i kommunen, inte stämma överens med den kompletterande projektmodellen. Förhoppningen är således att den reviderade modellen kommer stämma bättre överens med "*Bågen*". Kopplat till modellen ska det även finnas mallar för exempelvis projektplaner, projekt-PM samt slutrapporter. I dagsläget finns ingen tidsplan för när revideringen ska vara färdig, i intervjuerna framhölls att det är en pågående process.

Parallellt med att revideringsprocessen pågår beslutades att den kompletterande projektmodellen under 2015 ska börja användas i alla investeringsprojekt. I praktiken innebär det till exempel att alla nya projekt ska ha antingen en

projektplan eller ett projekt-PM. Ett projekt-PM är en mindre variant av projektplanen för de investeringsprojekt som inte anses tillräckligt stora för att behöva en egen projektplan. Det finns dock inga rutiner eller bestämmelser för var gränsen går mellan om ett projekt behöver en projektplan eller ett projekt-PM. Det ska också finnas en styrgrupp i lämpliga projekt. Styrgruppen syftar till att hantera och ta beslut i frågor där projektgruppen kört fast eller är oense.

I intervjuerna framkom att inget pågående investeringsprojekt i dagsläget har en beslutad projektplan, men att vissa projekt använder projektplanerna som stöd i arbetet. Det uppfattas som att implementeringen av den kompletterande projektmodellen är en utmaning eftersom de pågående projekten redan har startat och man upplever att det redan finns existerande arbetssätt som passar i de projekten.

Det finns ingen fastställd projektplan för Svinninge GC, Täljö vägskäl eller Domarudden GC. Däremot finns det projekt-PM för Täljö vägskäl och Domarudden GC. I varje projekt-PM ska behov, problematik och önskemål kopplade till investeringsprojektet beskrivas. Uppdragets målsättning samt föreslagna åtgärder tillsammans med tidsplan ska anges. Det ska även finnas en kort risk- och konsekvensanalys, uppgift om beräknad kostnad för investeringsprojektet samt uppskattad driftkostnad per år. Det projekt-PM som finns för Täljö vägskäl och Domarudden GC följer denna mall.

4.1.3. Ansvar och befogenheter

I den övergripande projektmodellen anges rollbeskrivning med tillhörande ansvarsfördelning och befogenheter. I den kompletterande, och mer omfattande projektmodellen inom samhällsbyggnadsförvaltningen, finns en tydlig roll- och ansvarsbeskrivning. Det framgår vilka roller som finns och vilka uppgifter som dessa roller innefattar. Bland annat anges att projektledaren ansvarar för att dokumenten i projektet, så som förstudierapport, projektplan, projektkalkyl och slutrapport upprättas. Projektledaren har också till uppgift att administrera projektets ekonomi, vilket innebär ansvar för att uppgifter som rör ekonomin regelbundet samlas in, sammanställs och följs upp.

I intervjuerna framkommer dock att en del av projektledarna inte känner till några befattningsbeskrivningar för deras roll och att det inom projektorganisationen inte alltid finns en tydlig rollfördelning, men att kommunikationen ändå är god och öppen. I de projekt som har en styrgrupp beskrivs denna fungera bra enligt intervjuerna.

4.1.4. Kommentarer

Det är positivt att det sker ett utvecklingsarbete av rutinerna för investeringsprojekten samt att detta är förankrat i de mål som kommunstyrelsen har satt upp för 2015. Vårt intryck utifrån genomförda intervjuer är dock att det inte finns någon nuvarande enhetlig och dokumenterad rutin som används genomgripande i organisationen samt att den praktiska hanteringen i vissa delar avviker mot rutinen. I den kompletterande projektmodellen finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning. Projektledarens ansvar och befogenheter anges. Enligt uppgift från intervjuerna upplevs det dock inte alltid finnas en tydlig rollfördelning i projektorganisationen.

4.2. Beslutsunderlag och kalkylmetoder

4.2.1. Investeringsbudgeten och budgetprocessen

Enligt direktiv för budget 2015 sker beslut om investeringsbudget på totalnivå årsvis, men anslagsbindningen för investeringsbudget är på projektnivå. Budget per investeringsprojekt antas årsvis. Förändringar till följd av förskjutningar ska fastställas av kommunfullmäktige. Vid framställning av investeringar ska motivering och driftkostnadskalkyl för helt år framgå tydligt.

Budgetprocessen för investeringar i Österåker utgår från kommunens finansiella mål som sedan i dialog med politiken och tjänstemän (inom framförallt samhällsbyggnadsförvaltningen) resulterar i en preliminär ram för investeringar under våren. Dessförinnan ska samhällsbyggnadsförvaltningen ha tagit fram ett underlag utifrån de politiska målen som ligger till grund för dialogen med politiken. En 10-årig investeringsplan tas årligen fram inom samhällsbyggnadsförvaltningen, där år 1 visar skarpt läge och år 2-3 plan.

Ramarnas storlek bestäms till stor del av vad den kommunala ekonomin tillåter utifrån de finansiella målen. Politiken prioriterar inom den preliminära ramen och kan höja denna om det finns projekt som bedöms särskilt viktiga. Kommunfullmäktige fattar beslut om investeringsramen under maj/juni, därefter börjar samhällsbyggnadsförvaltningen prioritera mellan investeringar och indela dessa i tre prioriteringskategorier (A, B & C). Politiken gör således prioriteringar utifrån ABC-scenarier som förvaltningen lämnar. Om samhällsbyggnadsförvaltningen anser att det finns viktiga projekt som inte kan finansieras av den preliminära ramen vill ekonomienheten ha specifikation med prioritering och åtgärdsplan som redovisas vidare till politiken under september månad innan den slutgiltiga investeringsramen skickas till kommunfullmäktige i oktober/november.

I Österåker finns enligt uppgift inga tilläggsbudgetar, det tillkommer enligt uppgift ingenting utöver den investeringsbudget som beslutas av fullmäktige i oktober/november. Budget som ej förbrukas flyttas inte över till nästa år. I intervjuerna framkommer att ombudgeteringar mellan projekt inom totalramen sker men att detta inte lyfts fram på annat sätt än genom månadsrapporterna. Beslutet om ombudgetering anses fattat i och med att kommunfullmäktige godkänner de månadsrapporter som tas upp till fullmäktige, främst i samband med delårsrapporten.

I intervjuerna framkommer att kommunens investeringsprocess förefaller fokuserad på innevarande eller nästkommande år. Då investeringsprocesser oftast har längre perspektiv kan det vara svårt att i tidigt skede ha tillräckliga kalkylunderlag för att göra bedömningar om projektbudget till en budgetprocess som påbörjas 1-2 år innan projektet. Budget för respektive investeringsprojekt beslutas också för ett år i taget. Det blir således svårt att följa upp och kontrollera totalbudgeten för projekten och avvikelser kan uppstå genom förskjutningar gentemot årets budget, men inte nödvändigtvis mot totalbudgeten för projektet. I och med detta uppstår en risk att beslut fattas om projekt som i närtid har låga kostnader men i det längre perspektivet (över 3 år) kan ha avsevärt högre

kostnader. Detta är något som beslutsunderlagen för investeringsbudgeten bör beakta. I några intervjuer framkommer att totalbudget för varje projekt vore att föredra, detta kräver dock att kommunen har en välfungerande likviditetsplanering och uppföljningsprocess.

Det underlag som ligger till grund för beslut om investering är kommunens budgetanvisningar och budgetbeslutet. Dessa i sin tur kopplas till den 10-åriga investeringsplanen, politiska prioriteringar och kommunens finansiella ställning. Den 10-åriga investeringsplanen innehåller investeringsutgifter/-inkomster men bara delvis driftkonsekvenser. Vid framtagande av start-PM och när investeringsuppdraget beställs genomförs kalkyler mer noggrant med både investeringsutgifter/-inkomster samt delvis driftkonsekvenser, dessa är dock inget som går upp för politiskt beslut utan är till för internt bruk. Således tydliggörs inte driftkonsekvenser i de politiska investeringsbesluten. Dock framlyfts i intervjuerna att kommunstyrelsen uppfattas vara så pass insatta i budgetprocessen, plan- och exploateringsärenden samt de projekt som slutligen hamnar i investeringsbudgeten att den 10-åriga investeringsplanen kan anses som tillräcklig för beslut av investeringsramen.

En mall för investeringar har tagits fram av ekonomienheten och beskrivs som ett kalkylunderlag. Syftet med mallen är att fungera som ett planeringsverktyg och beslutsunderlag i budgetprocessen. Mallen redovisar uppgift om intäkter/utgifter, driftkonsekvenser samt likviditetsplanering på projektnivå. I intervjuerna framkommer att mallen används på samhällsbyggnadsförvaltningen, men att den inte skickas vidare till ekonomienheten eller används som underlag vid budgetbeslut. Anledningen till att den inte skickas vidare till ekonomienheten uppges bero på att samhällsbyggnadsförvaltningen anser att det sker stora förändringar från juni till beslut om budget i oktober/november. Det framkommer att rutinen för detta behöver ses över och att det är oklart vad den ska användas till. I sakgranskningen har det framkommit att ekonomienheten har kommit överens med samhällsbyggnadsförvaltningen om att använda mallen för alla investeringsprojekt över 10 miljoner kronor, det är dock något som revisionen inte kunnat verifiera.

4.2.2. Kalkylmetoder

I intervjuerna framkommer att inga riktlinjer finns för kalkyler eller kalkylmetoder. Många mindre kalkyler sker på erfarenhetssiffror eller kvadratmeterpris då de måste fram i tidiga skeden. Kommunen har även ramavtal med ett större kalkylföretag som får räkna på de större projekten. Dessa kalkyler granskas sedan internt inom samhällsbyggnadsförvaltningen för att kontrollera och eventuellt lägga till eller dra ifrån. Någon dokumenterad kalkylmetod finns inte utan är unik för varje projekt, vilket även gäller för riskanalyser i projekten.

Driftkonsekvenser redovisas delvis i den 10-åriga investeringsplanen och i de projekt-PM och projektplaner som ska tas fram för respektive projekt, de konsekvenser som redovisas inkluderar exempelvis inte internränta och avskrivningar.

Kalkyler tas oftast fram efter projektering, vilket innebär att innan en kalkyl finns för ett projekt kan det förlöpa över ett år. I intervjuerna framkommer att det är önskvärt att kalkyler alltid finns klara när beslut om investeringsbudgeten tas, men så är inte alltid fallet. I intervjuerna framkommer att detta ofta beror på att nya uppslag ofta kommer i samband med budgetarbetet och att det i ett tidigt skede inte alltid finns detaljerade handlingar. Kalkyler i tidiga skeenden sker oftast på nyckeltal, flera av de intervjuade önskar ha mer tid och resurser till att ta fram beslutsunderlag. Ovanstående problematik, kopplat till att beslut om budget ofta sker tidigt och endast en gång per år, medför att risk finns att beslut fattas om budget innan kalkyl är framtagen eller att projekt skjuts på framtiden.

4.2.3. Beslutsunderlag och kalkyler till projekten

I intervjuerna framkommer att det finns projekt-PM för Täljö vägskül och Domarudden GC, men att det utöver dessa och den 10-åriga investeringsplanen inte finns något beslutsunderlag för de tre specifika projekt vi tittat på i denna granskning. Kalkyler för byggkostnader finns för varje projekt, dessa har tagits fram av extern part. Projektledarna menar att de inte har något ekonomistöd i att granska och kontrollera kalkylerna. Ansvar för projektkalkyler ligger dock på projektledarna enligt nuvarande rutiner och riktlinjer.

4.2.4. Kommentarer

Vid beslut om investeringsbudget är den 10-åriga investeringsplanen det huvudsakliga underlaget, detta innehåller inga kalkyler och ger ingen ytterligare information utöver investeringsutgift/inkomst. Kommunstyrelsen tar inte del av några projektspecifika beslutsunderlag eller kalkyler, varken för större eller mindre investeringar. Positivt är dock att kommunstyrelsen får prioritera i investeringsbudgeten enligt de ABC-scenarier som samhällsbyggnadsförvaltningen tar fram. Kommunstyrelsen tar inte heller del av något specifikt beslutsunderlag med kalkyler gällande totala driftkonsekvenserna för investeringar som kan påverka kommunens ekonomi på sikt. Den mall som är framtagen av ekonomienheten som skulle kunna fånga driftkonsekvenser till budgetprocessen används inte som beslutsunderlag i budgetprocessen, och de Projekt/Start PM samt i vissa fall projektplaner som delvis innehåller driftkostnads kalkyl tar kommunstyrelsen inte del av heller. Det finns inte någon uttalad kalkylmetod som används genomgripande. Kalkyler bestående av byggkostnader tas fram av en extern part, men alla projektledarna upplever inte att de förstår eller har tillräcklig kompetens för hur kalkylerna är beräknade.

4.3. Uppföljning och återrapportering till kommunstyrelsen

Den främsta uppföljning och återrapportering som kommunstyrelsen tar del av är en ekonomisk sammanställning, där bland annat investeringar ingår som ett eget avsnitt. I den ekonomiska sammanställningen av investeringarna anges budget, prognos samt avvikelse för inkomster respektive utgifter för innevarande år på projektnivå. En nettoavvikelse för respektive projekt anges också. Kopplat till den ekonomiska sammanställningen finns också kommentarer om avvikelser och prognoser på projektnivå.

Månadsrapporten administreras av ekonomienheten som samlar in information från projektledarna och väg- och trafikchefen. Projektledarna beskriver att de lämnar ifrån sig information, men att de inte vet vad kommunstyrelsen tar del av i form av uppföljningar och återrapporteringar.

Kommunstyrelsen uppfattas som ganska intresserade av uppföljning och återrapportering av investeringar. Frågorna från kommunstyrelsen handlar ofta om avvikelser, och har både en detaljerad och övergripande karaktär. I intervjuerna framkommer dock att kommunstyrelsen i uppföljningssammanhang upplevs vara mer intresserade av avvikelser för innevarande år snarare än totalen för investeringsperioden. Det finns en önskan från samhällsbyggnadsförvaltningen om ett mer långsiktigt förhållningssätt hos kommunstyrelsen gällande de större investeringarna.

Förutom månadsrapporten sker ingen systematisk och kontinuerlig uppföljning av investeringar så till vida kommunstyrelsen inte efterfrågar någon specifik uppföljning. Gällande projekten Täljö vägskäl, Svinninge gång- och cykelväg samt Domarudden gång- och cykelväg har dessa endast funnits med i månadsrapporterna, det har inte skett någon annan uppföljning av dessa till kommunstyrelsen.

4.3.1. Kommentarer

Kommunstyrelsen tar månatligen del av en ekonomisk sammanställning över pågående investeringsprojekt med tillhörande kommentarer om avvikelser och prognoser. Kommunstyrelsen beskrivs vara intresserade, men upplevs i uppföljningssammanhang ha ett för stort fokus på innevarande år och ser inte till investeringsprojektets totala budget och prognos. Den uppföljning som kommunstyrelsen tar del av är av kortsiktig karaktär. Detta anser vi bidra till att kommunstyrelsen inte får en tillräckligt god helhetsbild av investeringsprojektet.

4.4. Slutredovisning

I intervjuerna framkommer att det för vissa projekt görs slutredovisning, men att det inte görs för alla investeringsprojekt. Slutredovisningen är i form av en slutrapport som beskrivs rikta sig mer till den interna projektorganisationen snarare än till politiken. Det finns en mall för hur slutrapporterna ska se ut. I mallen framgår att det ska finnas en projektsammanfattning, beskrivning av utfall i förhållande till projektplan med avseende på mål, tidplan och budget samt så ska det finnas beskrivning av erfarenheter och förslag till förbättringar. Ambitionen är att enbart de större projekten, eller där det bedöms vara relevant, ska ha en slutrapport. Tanken är att den interna projektorganisationen ska få ett erfarenhetsbaserat lärande utifrån slutrapporterna i syfte att effektivisera arbetet i kommande projekt.

I intervjuerna framgår att det inte finns någon tydlig rutinbeskrivning eller riktlinje för när slutrapportering ska ske. En del projektledare beskriver att de stämmer av med väg- och trafikchefen kring vilka projekt som behöver en slutrapport. I intervjuerna lyfts det också fram att det behövs en tydlighet kring vem som ska ta del av rapporterna. I dagsläget riktar de sig till den interna projektorganisationen i

syfte att uppnå ett erfarenhetsbaserat lärande, men det framgår inte helt tydligt på vilket sätt slutredovisningen ska användas.

En del av de intervjuade beskriver att slutredovisningen enbart når väg- och trafikchefen, medan andra beskriver att kommunstyrelsen tar del av den som en bilaga till den månatliga redovisningen av investeringsprojekt. Enligt uppgift från intervjuerna är det således osäkert vilken form av slutrapportering samt för vilka projekt kommunstyrelsen tar del av slutredovisningen. Ingen form av återkoppling upplevs komma från kommunstyrelsen gällande slutredovisningarna, men det är inte klarlagt om det beror på att de inte når kommunstyrelsen eller om det inte är ett prioriterat område.

Det finns en vilja hos projektledarna att göra en slutredovisning i form av en slutrapport som kommunstyrelsen kan ta del av. Projektledarna menar att det skulle ge en ökad förståelse för investeringsprocessen. Till exempel kan ett projekt ha en beräknad totalkostnad uppgående till 100 mnkr fördelat på fem år, men eftersom beslut om budget tas ett år i taget och utfall jämförs mot budgeten kan det se bättre eller sämre ut än vad det faktiskt är ur ett längre perspektiv. Första året kanske man inte utnyttjar hela budgeten för att ett projekt flyttas fram, och då ser det bättre ut än vad det är. Kring detta upplever projektledarna att det behövs en ökad förståelse hos kommunstyrelsen, varav slutredovisningar skulle kunna bidra till detta.

Ekonomienheten uppger i intervjuerna att de tar del av de slutredovisningar som lämnas.

Det finns ingen slutrapport för Svinninge GC, Täljö vägskal eller Domarudden GC då projekten inte är avslutade än. Vi har i stället tagit del av slutrapporter från tidigare avslutade projekt. Av de rapporter som vi har tagit del av framgår att den mall för slutrapport som finns används. Projektprocessen beskrivs på ett kortfattat och tydligt sätt där ett stort utrymme lämnas till erfarenheter och förslag till förbättringar. Detta kan anses bekräfta bilden av att slutrapporteringen i första hand används som en del i ett erfarenhetsbaserat lärande inom den interna projektorganisationen snarare än som rapporteringen till kommunstyrelsen och berörda nämnder.

4.4.1. *Kommentar*

Det finns en mall för slutrapporterna, men utifrån genomförda intervjuer upplevs det inte finnas tillräckligt tydliga rutiner och riktlinjer för hur och när slutredovisning ska ske samt vem som ska ta del av slutredovisningen. Det framkommer att slutrapporteringen främst används i syfte att uppnå ett erfarenhetsbaserat lärande inom den interna projektorganisationen.

5. Revisionell bedömning

5.1. Sammanfattande bedömning

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

Kontrollmål	Bedömning
1. Det finns fastställda riktlinjer och rutinbeskrivningar för investeringsprojekt.	Uppfyllt
2. Investeringsprocessen tydliggör ansvar och befogenheter avseende initiering, planering, beslut och genomförande av investeringar.	Delvis uppfyllt
3. Beslutsunderlagen inkluderar kalkyler och är utformade på ett sådant sätt att de ger rimliga möjligheter för kommunstyrelsen och nämnderna att få tillräcklig information om projektet för att kunna prioritera, styra och kontrollera detsamma.	Ej uppfyllt
4. Uppföljning och återrapportering sker så att nämndernas kontroll av projekten säkerställs.	Delvis uppfyllt
5. Slutredovisning av projekt sker för att säkerställa nämndens helhetsbild och för att återföra erfarenheter till kommande projekt.	Delvis uppfyllt

5.1.1. Kontrollmål 1

Bedömningen är att det finns fastställda riktlinjer och rutinbeskrivningar för investeringsprojekt. Utöver en kommungemensam 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.

5.1.2. Kontrollmål 2

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 ansvarsfördelningar. I intervjuerna framkommer dock att det finns en viss otydlighet 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 tydlig projektorganisation i alla projekt.

5.1.3. Kontrollmål 3

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 driftkonsekvenser. Vid beslut om investeringsbudget redovisas inte heller några kalkyler, utan de kalkyler som görs används som ett internt arbetsmaterial i projektorganisationerna. Projekt/Start PM samt i vissa fall projektplaner upprättas med driftkostnadskalkyl, men dessa tar kommunstyrelsen inte del av.

5.1.4. Kontrollmål 4

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.

5.1.5. Kontrollmål 5

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.

5.2. Rekommendationer

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

- Säkerställ att det finns enhetliga kalkylmetoder som används vid kalkylering av större investeringar samt att dessa kalkyler inkluderas i beslutsunderlagen till investeringsbudgeten.

- Säkerställ att slutredovisning görs för samtliga investeringsprojekt och att det finns ändamålsenliga rutiner och riktlinjer för hur slutredovisningen ska genomföras och till vem den ska rapporteras. Vår bedömning är att det är rimligt att kommunstyrelsen tar del av slutredovisningar för samtliga större investeringar i syfte att säkerställa att den interna kontrollen avseende investeringsprocessen är tillräcklig.
- Intra ett mer långsiktigt förhållningssätt till investeringsprojekten i uppföljningssammanhang. I dagsläget fokuserar uppföljningen och återrapporteringen till stora delar på budgetavvikelser och prognoser för innevarande år. Vi bedömer att kommunstyrelsen skulle få en bättre helhetsbild av kommunens investeringar och ekonomi om det fanns en tydligare långsiktighet avseende bland annat uppföljning och rapportering av större investeringar. Kommunstyrelsen rekommenderas att säkerställa att uppföljning och återrapportering av större investeringar sker på ett sådant sätt att kommunstyrelsens kontroll av projekten är tillräcklig.

2016-03-09

Fredrik Jehrén
Projektledare

Henrik Fagerlind
Uppdragsledare

Bilaga 1. Granskad dokumentation (ett urval)

Årsredovisning 2014	Mall för slutrapport
Delårsrapport 2014 och 2015	Mall för förstudierapport
Kommunstyrelsens budget 2015 med verksamhetsplan 2016-2017	Mall för investeringsobjekt avseende gator och vägar
Kommunstyrelsens budget 2016 med verksamhetsplan 2017-2018	Checklista för projekteringsfasen
Kommunstyrelsens delegationsordning	Checklista för utförandefasen
Projektmodell i Österåkers kommun	Bågen – mall för investeringsprocessen
Anvisningar för genomförande av projekt inom samhällsbyggnadsförvaltningen	Investeringsplan år 2015 – 2025
Mall för Projekt-PM för investeringsprojekt	Budgetdirektiv 2015 med plan 2016-2017
Mall för protokoll – projekteringsmöte	Månadsuppföljning till kommunstyrelsen, september 2015
Mall för protokoll – startmöte	Projektprognos för Svinninge GC-väg, september 2015
Mall för projektbeställning	Delrapport för Svinninge GC-väg, oktober 2015
Mall för projektplan	Projektplan, avtal, förstudie samt budget för Domarudden GC-väg
Mall för investering från ekonomienheten	Slutrapporter avseende två investeringsprojekt