

Revisionsrapport

Styrning och kontroll av större investeringar

Enköpings kommun

*Thomas Hjelmqvist
Gabriel Uhlin*

November 2017

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning	5
1.1. Bakgrund	5
1.2. Syfte och Revisionsfråga.....	5
1.3. Kontrollmål och Avgränsning	5
1.4. Metod.....	6
2. Iakttagelser och bedömningar	7
2.1. Fastställda riktlinjer och rutinbeskrivningar för investeringsprojekt efterlevs. 7	
2.1.1. Genomgång av utvalda projekt i granskningen	9
2.1.2. Kommentarer	13
2.1.3. Bedömning.....	13
2.2. Processen är tydlig avseende ansvar och befogenheter kring initiering, planering, beslut och genomförande av investeringar.....	14
2.2.1. Övergripande Styrdokument	14
2.2.2. Översyn och åtgärdsplan.....	15
2.2.3. Bedömning.....	16
2.3. 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.....	17
2.3.1. Bedömning.....	19
2.4. Uppföljning och återrapportering sker så att nämndernas kontroll av projekten säkerställs.	19
2.4.1. Bedömning.....	21
3. Beslutsgång baracker på Enögla tomten	23
3.1.1. Kommentar	23
Bilagor	24

Sammanfattning

Kommunen står inför omfattande investeringar de kommande åren. De totala investeringarna i budgeten för 2017 och planperioden 2018–2019 uppskattas till cirka 1,9 miljarder kronor. Av dessa avser cirka 1,3 miljarder kronor skattefinansierade investeringar och 634 miljoner kronor taxefinansierade investeringar (vatten och avlopp). Enköpings kommun har de senaste två åren tvingats göra relativt stora nedskrivningar för s.k. förgävesinvesteringar. Den 13 juni 2016 beslutade kommunfullmäktige att säga ja till att bygga nya simhallen på Korsängsfältet.

Det är av stor betydelse att styrningen och uppföljningen av investeringarna fungerar väl för att nå kommunens mål om god ekonomisk hushållning. 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.

Revisionsfrågan som skulle besvaras med denna granskning var:

Är Kommunstyrelsens och berörda nämnders interna kontroll avseende investeringsprocessen tillräcklig?

Den sammanfattande bedömningen utifrån revisionsfrågan är att Kommunstyrelsens och berörda nämnders interna kontroll avseende investeringsprocessen inte är helt tillräcklig. Bedömningen grundar sig på granskningsresultatet kopplat till nedanstående kontrollmål.

Fastställda riktlinjer och rutinbeskrivningar för investeringsprojekt efterlevs.

Vi bedömer kontrollmålet som *delvis uppfyllt* baserat på nedanstående punkter:

- Riktlinjerna för investeringar synes i huvudsak följas med avseende på beslutsgången. Det är positivt att det pågår ett arbete med att se över riktlinjerna för att aktualisera dem.
- Det är på samma sätt positivt att det pågår ett utvecklingsarbete kring kommunens lokalförsörjningsprocess avseende fastighetsverksamheten. Det skulle dock behöva genomföras ett liknande arbete avseende investeringar inom gata, park, energi m.m.
- Prioriteringar av investeringar inom ramen för investeringsstyrgruppen i samverkan med förvaltningarna synes inte fullt ut ha fungerat. Av riktlinjerna framkommer heller inte vilka befogenheter som investeringsstyrgruppen har avseende prioriteringar.
- Rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän behöver förtydligas ytterligare, då det framkommer att politiken inte upplever sig tillräckligt delaktiga i arbetet med prioriteringar.
- Utifrån granskningen av de tre investeringsprojekten framkommer att genomförda förkalkyler och då främst avseende ishallen inte har varit tillräckligt träffsäkra. Till vissa delar synes bristerna vara kopplade till att program- och projekteringsarbetet inte varit tillräckligt genomarbetat vid beslutstidpunkten. Kommunikation mellan

samhällsbyggnadsförvaltningen och Upplevelsenämnden synes heller inte ha fungerat på ett tillfredsställande sätt under projektets olika faser.

Processen är tydlig avseende ansvar och befogenheter kring initiering, planering, beslut och genomförande av investeringar.

Vi bedömer kontrollmålet som *delvis uppfyllt* baserat på nedanstående punkter:

- Processen och rollfördelningen mellan nämnder och förvaltningar behöver tydliggöras avseende avvikelshantering i projekten. Det finns ett regelverk i riktlinjer för investeringar, men i intervjuer framkommer att det likväl saknas transparens i denna process.
- Rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän behöver förtydligas, då det framkommer att politiken inte upplever sig tillräckligt delaktiga i arbetet med prioriteringar, se ovan.
- Det kan behöva tydliggöras hur lokaleffektiviseringsarbetet ska bedrivas. Av riktlinjerna framkommer inte vilka överväganden och analyser som ska göras avseende lokalutnyttjande i befintliga lokaler, innan beslut om investering fattas. Detta finns dock med i dokumentet Styrdokument för lokalförsörjning och lokalanvändning från 2011, vilket dock behöver uppdateras för att stämma med befintlig process.
- Utifrån det stora investeringsbehovet i kommunen kan diskussionen kring ekonomiska incitament i processen behöva utvecklas. Vid avvikelser i investeringsprojekt bör det finnas tydliga regler visavi driftansvarig nämnd och tekniska nämnden kring de ekonomiska konsekvenserna av en fördyring.

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.

Vi bedömer kontrollmålet som *delvis uppfyllt* baserat på nedanstående punkter:

- Beslutsunderlagen bedöms vara utformade på ett sådant sätt att de ger rimliga möjligheter för Kommunstyrelsen och nämnderna att få tillräcklig information om investeringsprojekt för att kunna prioritera, styra och kontrollera detsamma. Detta under förutsättning att samtliga mallar följs.
- Det genomförs kalkyler i samband med äskanden av investeringar. Dessa följs också upp löpande under projektets gång.
- Kommunen bör överväga att lyfta fram riskanalyser i beslutsunderlagen för att ytterligare förbättra transparensen.
- Kalkylerna uppges oftast stämma bra i förhållande till utfall. I det sammanhanget bör dock betonas att kalkylerna uppdateras kontinuerligt under projektfasen. Det framgår tydligt att kalkylen kring nya ishallen inte har varit tillräckligt bra. De två övriga granskade projekten kan inte analyseras fullt ut i detta avseende då de inte har avslutats.

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

Vi bedömer kontrollmålet som *delvis uppfyllt* baserat på nedanstående punkter:

- Uppföljning redovisas kortfattat till Kommunstyrelsen och övriga nämnder i delårsbokslut och bokslut avseende investeringar överstigande fem miljoner kronor.
- Muntlig uppföljning av investeringar uppges ha förbättrats sedan den tidigare granskningen genomfördes. Dock saknas en tydlig modell och struktur för denna muntliga rapportering.
- Processen och rollfördelningen mellan nämnder och förvaltningar behöver tydliggöras avseende avvikelshantering i projekten. Det finns ett regelverk i riktlinjer för investeringar, men i intervjuer framkommer att det likväl saknas transparens i denna process.
- Ekonomiska slutredovisningar inklusive analys av genomförande av investeringsprojekt bör vidareutvecklas, och bör diskuteras mellan politiker och tjänstemän.
- Ingen av de tre utvalda projekten som granskats har slutredovisats, varför slutredovisningar inte har kunnat granskas.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Kommunen står inför omfattande investeringar de kommande åren. De totala investeringarna i budgeten för 2017 och planperioden 2018–2019 uppskattas till cirka 1,9 miljarder kronor. Av dessa avser cirka 1,3 miljarder kronor skattefinansierade investeringar och 634 miljoner kronor taxefinansierade investeringar (vatten och avlopp). Enköpings kommun har de senaste två åren tvingats göra relativt stora nedskrivningar för s.k. förgävesinvesteringar. Den 13 juni 2016 beslutade kommunfullmäktige att säga ja till att bygga nya simhallen på Korsängsfältet.

Det är av stor betydelse att styrningen och uppföljningen av investeringarna fungerar väl för att nå kommunens mål om god ekonomisk hushållning. 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.

1.2. Syfte och Revisionsfråga

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

Granskningen avser att besvara följande revisionsfråga:

Är Kommunstyrelsens och berörda nämnders interna kontroll avseende investeringsprocessen tillräcklig?

1.3. Kontrollmål och Avgränsning

För att besvara revisionsfrågan har vi utgått från följande kontrollmål:

- Fastställda riktlinjer och rutinbeskrivningar för investeringsprojekt efterlevs.
- Processen är tydlig avseende ansvar och befogenheter kring initiering, planering, beslut och genomförande av investeringar.
- 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.
- Uppföljning och återrapportering sker så att nämndernas kontroll av projekten säkerställs.

Granskningen avgränsas till att omfatta tre investeringsprojekt i dialog med de förtroendevalda revisorerna. Inom ramen för granskningen sker även en uppföljning av de iakttagelser/rekommendationer som följer av den granskning som genomfördes under 2015 samt genomgång av beslutet kring ”tillfälliga baracker på Enöglatomten”.

1.4. Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, insamling av beslutsunderlag samt genom intervjuer med förtroendevalda i Kommunstyrelsen och Tekniska nämnden, ordförande i upplevelsenämnden samt ekonomichef, budgetchef, controller på ekonomiavdelningen, förvaltningschef samhällsbyggnadsförvaltningen, ekonomichef på förvaltningen, fastighetschef och enhetschef projektavdelningen på fastighetsavdelningen.

2. Iakttagelser och bedömningar

2.1. Fastställda riktlinjer och rutinbeskrivningar för investeringsprojekt efterlevs.

Det finns ett antal dokumenterade riktlinjer och rutinbeskrivningar som beskriver hur kommunens arbete med investeringar ska fungera. Vi har bland annat tagit del av följande dokument inom området:

- Hyresmodell 2016, antagen av Kommunfullmäktige 2015-10-19
- Delegationsordning för tekniska nämnden, beslutad 2017-03-23
- Delegationsordning för kommunstyrelsen, beslutad 2016-04-26
- Arbetsmodell för lokalresursplanering, antagen av kommunstyrelsen 2011-09-28
- Riktlinjer för investeringar, antagna av KF 2014-10-21
- Styrdokument för lokalförsörjning och lokalanvändning, daterad 2011-09-28
- Uppdaterad tidplan för budgetprocess 2017, beslutad av kommunstyrelsen, daterad 2016-01-18
- Åtgärdsplan för Enköpings kommuns fastighetsverksamhet, daterad 2017-05-23
- Regler för redovisning av anläggningstillgångar och avskrivningar samt komponentredovisning, kommunledningskansliet

I samband med genomförandet av granskningen konstaterar vi att det pågår ett utvecklingsarbete av kommunens lokalförsörjningsprocess med anledning av en översyn av fastighetsverksamheten som genomfördes under 2016 av kommunstyrelsen. Målet är att tydliggöra ansvarsfördelning, ägandeskap och arbetsformer för kommunens lokalförsörjning. Tekniska nämnden har arbetat fram en åtgärdsplan som beslutades av kommunstyrelsen 2017-05-23. Arbetet med att implementera åtgärderna pågår för tillfället i verksamheterna.

De tjänstemän vi har talat med uppger att de i första hand utgår från dokumentet ”*riktlinjer för investeringar*” i arbetet med investeringsprocessen. Dokumentet tydliggör bland annat beslutsprocessen samt roller, ansvar och befogenheter i arbetsprocessen.

Tjänstemännen uppger att arbetet med investeringsprocessen startar i samband med budgetprocessen. Arbetet uppges börja med en sammanställning av de investeringsbehov som finns inom de olika nämndernas ansvarsområden. Beställande förvaltning inkommer med äskanden till kommunledningskontoret som sammanställer investeringsbehoven. Under hösten sker möten mellan kommunledningskontoret och förvaltningarna. En sammanställning av behoven förs sedan vidare till investeringsstyrgruppen som består av kommundirektören och förvaltningscheferna. Investeringsstyrgruppens uppgift är att bereda nämndernas samlade investeringsbehov kopplat till utrymmet i investeringsbudgeten som är beslutad av kommunfullmäktige. Investeringsstyrgruppen har också i uppgift att prioritera bland investeringarna.

Ambitionen uppges ha varit hög när riktlinjerna för investeringar arbetades fram och samtliga förvaltningar ska ha varit införstådda med hur processen var tänkt att gå till. Tanken var att investeringsstyrgruppen skulle prioritera bland de investeringar som äskades av förvaltningarna, något som uppges inte fungerat som tänkt. Samtliga investeringar har istället ofta klassats som prioriterade. Detta uppges ha blivit ohållbart i samband med att antalet investeringar ökat de senaste åren.

Enligt riktlinjerna för investeringar ska projekt mellan 10 och 50 mnkr ha startbeslut av driftansvarig nämnd. Projekt som överstiger 50 mnkr ska ha startbeslut av Kommunstyrelsen. Startbeslut ska initieras av driftansvarig nämnd och samverkan ska vid behov ske mellan driftansvarig nämnd och övriga nämnder.

Under 2016 har ansvaret för kommunens investeringsbudget för fastigheter förts över till tekniska nämnden. Startbeslut tas därför fr.o.m. 2017 av Tekniska nämnden vilket uppges gjort att skrivningen har tolkats reglera TN:s beslutsramar fr.o.m. detta år. Historiskt har rutinen fungerat så att tjänstemän utifrån detta ansetts ha verkställighetsmandat att genomföra planerade åtgärder (underhåll, investeringar etc.) upp till en utgift på 10 mnkr efter att TN beslutat anta budget för verksamhetsåret. Detta avser även akuta åtgärder som syftar till att vidmakthålla fastighetens funktion eller värde. Åtgärder på större belopp än 10 mnkr genomförs först efter TN:s beslut oavsett om de budgeterats eller ej. Vidare har fastighetschefen och plan- och exploateringschefen delegation, enligt TN:s delegationsordning, att köpa eller sälja fastigheter för upp till 1 000 000 kronor.

Samhällsbyggnadsförvaltningen och beställande nämnds förvaltning ska föra en nära dialog löpande under produktionsprocessen och framförallt under projekteringsfasen. Detta gäller även om det formella ansvaret för produktionen ligger hos samhällsbyggnadsförvaltningen då beställande nämnds förvaltning bevakar bästa anpassning utifrån verksamhet och tillgänglighet. Hur detta sker i praktiken uppges variera något beroende på projekt men ett exempel är ishallen och familjebadet där upplevelseförvaltningen har egna projektledare involverade (utöver samhällsbyggnadsförvaltningens projektledare) som då har fokus på verksamhetsanpassning.

I samband med vår intervju beskriver politikerna i Kommunstyrelsen presidium att de inte upplever sig tillräckligt delaktiga i investeringsprocessen. Politikerna pekar framförallt på situationer där förändringar sker i projekt som skiljer sig från ursprungligt beslut. Ett exempel som lyfts fram är beslutet om att bygga en ny simhall i kommunen. Investeringsbeslutet att bygga simhallen byggde på en angiven summa. Efter upphandling så fördes projektet tillbaka för beslut och då till en mycket högre summa än tidigare beslut. Kommunstyrelsen anser att de endast i ett fåtal fall utgör en kontrollpunkt i samband med genomförandet av investeringarna och önskar vara delaktiga i större utsträckning framöver. Politikerna anser att det finns en god struktur med rutiner i projektatlas och liknande dokument men att dessa inte alltid efterlevs. Detta uppges i leda till brist på tillräcklig information för att Kommunstyrelsen ska kunna utöva tillsynsplikten fullt ut. Samtidigt upplevs processen fungera bättre än tidigare tack vare det pågående utvecklingsarbetet av lokalförsörjningsprocessen.

Ordförande i Upplevelsenämnden uppges att nämnden framförallt är kritisk till hur processen fungerat kopplat till ishallen. Ordföranden delar Kommunstyrelsens beskrivning att förändringar från originalbeslutet skett utan att nämnden erhållit

tillräcklig information från samhällsbyggnadsförvaltningen. Nämnden uppges med anledning av detta tappat förtroendet för samhällsbyggnadsförvaltningen till vissa delar. Enligt intervjun upplever ordförande dock att processen har fungerat bättre i senare projekt, exempelvis projektet kring simhallen. Förbättringen har en tydlig koppling till genomförda personalförändringar inom samhällsbyggnadsförvaltningen. Ett antal initiativ uppges ha vidtagits av samhällsbyggnadsförvaltningen för att förbättra kommunikationen och återuppbygga förtroendet mellan politiker och tjänstemän.

Både politikerna i Tekniska nämndens presidium och tjänstemännen inom samhällsbyggnadsförvaltningen beskriver att den tidigare processen för investeringar präglats av en brist på förtroende mellan politiker och tjänstemän. Presidiet anser att det är först nu det på allvar kan sägas pågå diskussioner mellan de involverade nämnderna och förvaltningarna kring investeringar. Den nya processen har arbetats fram av både politiker och tjänstemän i dialog. Presidiet anser nu att det sker en kontinuerlig rapportering från verksamheten till inblandade arbetsutskott och nämnder och att dialogen med tjänstemännen fungerar bättre. Processen med löpande återrapportering uppges ha kunnat förankras i samband med de lite större projekten, som byggnationen av simhall, då rapportering skett varannan vecka. Sedan 2016 har Tekniska nämnden även fått ansvaret för investeringsbudgeten för fastigheter. Detta uppges ha förtydligat ansvarsfördelningen och förenklat arbetet. Tjänstemännen inom samhällsbyggnadsförvaltningen ger en liknande bild av nuvarande och tidigare situation.

Såväl tjänstemän som politiker framförde vid intervjuerna behovet av att ha en centralt placerad lokalstrateg framöver. Det upplevs som nödvändigt för att få till en fungerande prioritering av alla redovisade investeringsbehov. Under tiden för vår granskning har en rekryteringsprocess pågått med syfte att rekrytera en lokalstrateg och tjänsten uppges vara bemannad från och med 2018-02-01.

2.1.1. Genomgång av utvalda projekt i granskningen

Inom ramen för granskningen har tre större investeringsprojekt valts ut för närmare granskning, dessa är

- Uppförande av ny ishall
- Byggnation av ny simhall
- Munksundsskolan

Uppförande av ny ishall

Projektet med en byggnation av ishall har pågått i flera år. Upplevelsenämnden beslutade vid sitt sammanträde 2012-05-10 att ge upplevelseförvaltningen i uppdrag att ta fram kostnadsförslag på olika lösningar för att ersätta dåvarande uterink. Sedan dess har projektet fördröjats och expanderat ett antal gånger. Det senaste beslutet i ärendet som vi har tagit del av är från nämndens sammanträde 2016-02-17. Nämnden begärde då att Kommunstyrelsen skulle fatta ett igångsättningsbeslut för projektet samt rekommendera fullmäktige att besluta om en totalbudget om 60 miljoner kr för projektet.

Vi kan utifrån en granskning av upplevelsenämndens beslut i ärendet konstatera att fördyringar av projektet har återrapporterats till Upplevelsenämnden och i förlängningen till Kommunstyrelsen och fullmäktige i samband med att förvaltningen äskat mer medel för att slutföra projektet.

Upplevelsenämnden har under 2017 tagit del av muntlig information kring projektet vid ett av sina sammanträden. I årsredovisning och delårsrapport ligger projektet med i Tekniska nämndens redovisning av aktiva investeringsprojekt.

I samband med att nämnden beslutade om att begära igångsättningstillstånd för projektet 2016-02-17 krävde nämnden att förvaltningen förtydligade bakomliggande orsaker till de fördyringarna som uppstått i projektet sedan investeringsbeslutet.

De orsaker till fördyringar som redovisats är förändringar av marknadsläget, förändringar av ytan som behöver byggas om för att klara efterfrågad standard mm. Projektplaneringen har pågått under en lång tid och många medarbetare som var med i förkalkylstadiet har slutat. Förkalkylerna baserades också på en grov uppskattning av kostnaden vid tidpunkten för framtagande.

10 maj 2012	Upplevelsenämnden gav upplevelseförvaltningen i uppdrag att ta fram ett förslag på vad en inbyggnation av uterinken skulle kosta samt ta fram förslag på olika bygglösningar.
22 november 2012	Upplevelsenämnden beslutar om reservering av 25,6 miljoner kronor för inbyggnad av uterinken vid Bahco-hallen.
10 september 2013	Kommunfullmäktige beslutar om budget 2014-2016, med investeringsbudget. I budgeten ingår investeringen av uterinken. Investeringsbudgeten för ishallen (benämnd uterink i investeringsplanen) uppgår till 28 miljoner kronor.
18 juni 2014	Upplevelsenämnden ger upplevelseförvaltningen i uppdrag att senast i augusti 2014 beställa byggnation av en ny ishall för maximalt 28 miljoner kronor från samhällsbyggnadsförvaltningen. I beslutet konstateras även att dialog med föreningslivet kommer att äga rum inför nybyggnationen av en ny ishall.
19 mars 2015	Upplevelseförvaltningen gjorde en beställning "Projektgenomförande att ta fram underlag för att bygga en ny ishall" till samhällsbyggnadsförvaltningen /fastighetsavdelningen den 26 augusti 2014 efter beslut i Upplevelsenämnden. Kostnadsanalysen utifrån rumsbeskrivningen visar att en byggnation av en ishall kommer kosta ca 36 miljoner kronor vilket är en merkostnad på ca 8 miljoner kronor jämfört med tidigare beslut. Enligt förvaltningen innehåller rumsbeskrivningen efterfrågade funktioner för en ishall i framkant för framtiden. Merkostnaden för kommande investerings- och driftskostnadsökningar föreslås tas med i budgetarbetet för år 2016. Upplevelsenämnden bordlade ärendet till sitt nästa sammanträde den 29 april 2015 med anledning av att förstudien skulle färdigställas.
29 april 2015	Upplevelsenämnden gav upplevelseförvaltningen i uppdrag att beställa byggnation av en ny ishall för maximalt 36 miljoner kronor från samhällsbyggnadsförvaltningen. Nämnden beslutade även att ordförande skulle

	<p>kontakta kommunalråden för att föra frågan vidare till nästa instans för formellt beslut på att utöka investeringsanslaget med 8 mkr.</p> <p>Ordförande informerar nämnden vid sammanträdet 28 maj 2015 att han varit i kontakt med kommunalråden och beskedet blev att Upplevelsenämnden ska göra en upphandling och sedan begära budgetmedel från Kommunfullmäktige.</p>
17 februari 2016	<p>Efter genomförd upphandling har ytterligare kostnadsökningar konstaterats av förvaltningarna och utifrån det antagna anbudet är kalkylen 60 mnkr. Kostnadsökningen uppges bero på kostnadsutvecklingen på byggmarknaden sedan originalbeslutet togs, att bruttoarean blivit större än beräknat av tekniska och arbetsmiljömässiga skäl samt en längre projekteringstid.</p> <p>Upplevelsenämnden ger upplevelseförvaltningen i uppdrag att beställa byggnation av ishall enligt genomförd upphandling och liggande tidplan.</p> <p>Upplevelsenämnden ger även upplevelseförvaltningen i uppdrag att tillsammans med samhällsbyggnadsförvaltningen förtydliga tjänsteskrivelsen med en förklaring till hur anbudet har fördyrats så kraftigt mot tidigare tjänstemannaförslag.</p> <p>Förtydliganden om anledningen till kostnadsökningarna har tagits fram och skickats med i beslutsunderlaget till Kommunstyrelsen och Kommunfullmäktige.</p>
22 mars 2016	Kommunstyrelsen beslutar om igångsättningstillstånd under förutsättning att fullmäktige beslutar om en tilläggsbudget.
11 april 2016	Fullmäktige beslutar om en investeringsbudget på totalt 60 mnkr för en ny ishall genom en tilläggsbudget på 24 mkr 2016.

Byggnation av ny simhall

Kommunstyrelsens arbetsutskott beslutade redan 2009-06-09 om en projektbeskrivning för framtagande av ombyggnadsalternativ (förstudie) för den dåvarande simhallen. I likhet med ishallsprojektet har ett antal beslut fattats sedan dess i ärendet och investeringsprojektet har ändrat form under åren. Fullmäktige beslutade slutligen att ge tekniska nämnden i uppdrag att i samverkan med Upplevelsenämnden genomföra en byggnation av ny simhall vid sitt sammanträde 2016-06-13.

Nämnderna har utifrån fullmäktiges beslut tillsammans beslutat om ett projektdirektiv för projektet. I projektdirektivet daterat 2016-10-13 framgår att "Projektet ska regelbundet rapportera hur arbetet fortskrider till Tekniska nämnden och Upplevelsenämnden.". Det framgår inte av projektdirektivet hur ofta regelbunden rapportering är.

9 juni 2009	Kommunstyrelsens arbetsutskott beslutar om projektbeskrivning för framtagande av ombyggnadsalternativ för simhall. Ett antal beslut fattats sedan dess i ärendet och investeringsprojektet har ändrat form under åren och även legat vilande under en längre period.
13 oktober 2015	Kommunstyrelsen beslutar att föreslå kommunfullmäktige att ge Tekniska nämnden i uppdrag att i samverkan med Upplevelsenämnden genomföra en byggnation av ny simhall med placering vid Gånstabacken.

	Kommunstyrelsens beslut fattas med anledning av att samhällsbyggnadsförvaltningen och upplevelseförvaltningen den 1 oktober 2015 inkommit med en skrivelse i ärendet där de konstaterar att ett genomförande enligt tidigare beslut inte längre är möjligt.
9 november 2015	Fullmäktige återremitterar ärendet till Kommunstyrelsen med anledning av att synpunkter på innehåll och barnkonsekvensanalys utifrån varje nämnds verksamhetsområde inte har genomförts.
24 maj 2016	Kommunstyrelsen föreslår Kommunfullmäktige att besluta att Tekniska nämnden får i uppdrag att i samverkan med Upplevelsenämnden genomföra en byggnation av ny simhall med placering Korsängen öster om Idrottshuset.
13 juni 2016	Fullmäktige beslutade att ge Tekniska nämnden i uppdrag att i samverkan med Upplevelsenämnden genomföra en byggnation av ny simhall. Av underlagen till beslutet framgår att budgetramen för projektet är 350 mnkr.
13 oktober 2016	Tekniska nämnden och Upplevelsenämnden har beslutat om ett gemensamt projektdirektiv.

Munksundsskolan

Skolnämnden beslutade vid sitt sammanträde 2012-10-25 att begära investeringsutrymme i investeringsbudgeten av Kommunfullmäktige för att bygga en skola på Munksundsområdet. Utifrån den dokumentation vi har tagit del av konstaterar vi att beslutsprocessen kring investeringsprojektet har följt investeringsprocessens riktlinjer. Efter nämndens begäran om investeringsutrymme så fick samhällsbyggnadsförvaltningen i uppdrag att utreda förutsättningarna för byggnation av en ny skola. Ett antal utredningar och vidare beslut har fattats i ärendet sedan dess.

Begäran om igångsättningstillstånd för projektet har efterfrågats av nämnden och beslutades av Kommunstyrelsen vid sammanträde 2016-05-24 då investeringen är större än 50 mkr.

12 november 2013	Fullmäktige beslutar att Munksundsskolan ska byggas.
12 december 2013	Skolnämnden beslutar att anta förslag till pedagogiskt program för Munksundsskolan.
19 oktober 2015	Fullmäktige beslutar om investeringsplan 2017. Av investeringsplanen framgår att 177 miljoner kronor har avsatts för nybyggnad av Munksundsskolan.
4 maj 2016	Skolnämnden begär igångsättningstillstånd av Kommunstyrelsen för projektet. I beslutets underlag framgår det att totalt investeringsbelopp är 177 mnkr och att ny driftskostnad för den nya byggnaden beräknas till ca 8,8 mnkr.
24 maj 2016	Kommunstyrelsen beviljar igångsättningstillstånd för uppförande av Munksundsskolan.

2.1.2. Kommentarer

Utifrån genomförd granskning av de tre utvalda investeringsprojekten kan vi konstatera att rutinerna för investeringsprocessen i stor utsträckning efterlevts i de utvalda projekten. Samtliga tre investeringsprojekt har dock pågått under längre tidsperioder under vilka riktlinjer och arbetssätt har förändrats. Vi kan konstatera att spännvidden i ursprungliga kalkyler jämfört med budget då igångsättningstillstånd eller motsvarande beviljats är stor. Skillnaden är särskilt anmärkningsvärd i projektet kring uppförande av ny ishall.

Projekt	Datum för beslut	Beslutad budget	Kostnad efter upphandling	Upparbetad budget ¹	Slutprognos
Munksundsskolan	24-maj-16	177 mkr	174 mkr	137,3 mkr	ca 166 - 169 mkr
Simhall	13-jun-16	350 mkr	-	2,97 mkr	350 mkr
Ishallen	22-nov-12	25,6 mkr			
	18-jun-14	28 mkr			
	29-apr-15	36 mkr			
	11-apr-16	60 mkr	58,7 mkr	57,1 mkr	60 mkr ²

2.1.3. Bedömning

Vi bedömer kontrollmålet som *delvis uppfyllt* baserat på nedanstående punkter:

- Riktlinjerna för investeringar synes i huvudsak följas med avseende på beslutsgången. Det är positivt att det pågår ett arbete med att se över riktlinjerna för att aktualisera dem.
- Det är på samma sätt positivt att det pågår ett utvecklingsarbete kring kommunens lokalförsörjningsprocess avseende fastighetsverksamheten. Det skulle dock behöva genomföras ett liknande arbete avseende investeringar inom gata, park, energi m.m.
- Prioriteringar av investeringar inom ramen för investeringsstyrgruppen i samverkan med förvaltningarna synes inte fullt ut ha fungerat. Av riktlinjerna framkommer heller inte vilka befogenheter som investeringsstyrgruppen har avseende prioriteringar.

¹ tom. 2017-11-24

² Utöver de 60 mkr som redovisas i projektet finns investeringsutgifter om 6 mkr för en ny kylanläggning som även är kopplad till och nyttjas av Bahcohallen och det framtida familjebadet. 2 mkr har även förts över från förvaltarens budget för löpande underhåll till ishallen som också redovisas som investering i sammanhanget. Med hänsyn taget till dessa poster uppges totalbudget för projektet vara 68 mkr och nuvarande totalprognos uppges vara ca 70mkr.

- Rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän behöver förtydligas ytterligare, då det framkommer att politiken inte upplever sig tillräckligt delaktiga i arbetet med prioriteringar.
- Utifrån granskningen av de tre investeringsprojekten framkommer att genomförda förkalkyler och då främst avseende ishallen inte har varit tillräckligt träffsäkra. Till vissa delar synes bristerna vara kopplade till att program- och projekteringsarbetet inte varit tillräckligt genomarbetat vid beslutstidpunkten. Kommunikation mellan samhällsbyggnadsförvaltningen och Upplevelsenämnden synes heller inte ha fungerat på ett tillfredsställande sätt under projektets olika faser.

2.2. *Processen är tydlig avseende ansvar och befogenheter kring initiering, planering, beslut och genomförande av investeringar.*

2.2.1. *Övergripande Styrdokument*

Dokumentet Riktlinjer för investeringar som beslutades av Kommunfullmäktige den 21 oktober 2014 uppges vara det huvudsakliga styrdokumentet för kommunens investeringsprocess. Enligt dokumentet syftar riktlinjerna till att ”skapa effektivitet och långsiktighet i den ekonomiska planeringen och i resursutnyttjandet samt att ge Kommunfullmäktige förutsättningar till styrning, uppföljning och kontroll”. Riktlinjerna syftar också till att förtydliga beslutsprocessen samt roller, ansvar och befogenheter i arbetsprocessen.

I dokumentet beskrivs bland annat kriterier för investeringar, investeringsprinciper, beskrivning av investeringsplan, hur budgetering ska gå till samt rutiner för igångsättning, uppföljning och slutredovisning av investeringsprojekt.

Riktlinjerna beskriver de olika beslutsnivåerna och de olika stegen i investeringsprocessens planeringsfas enligt följande:

1. Kommunfullmäktige beslutar om drifts- och investeringsbudget samt finansiering. Kommunfullmäktige beslutar om mål och regler för kommunens samlade investeringsverksamhet; skatte- och avgiftsfinansierade investeringar.
2. Kommunstyrelsen bereder kommunens samlade budgetprocess gällande drift- och investeringsbudget. Kommunstyrelsen utfärdar planeringsförutsättningar och anvisningar för kommunens budgetarbete.
3. Driftansvarig nämnd preciserar investeringsbehov för respektive verksamhetsområde i budgetprocessen och teknisk nämnd preciserar utöver detta även fastighetstekniska åtgärder, långtidsplanerat underhåll, energisparåtgärder samt säkerhetsåtgärder och krav från myndigheter/förändrad lagstiftning.
4. Investeringsstyrgruppen som leds av kommundirektören bereder samtliga investeringar. Investeringsstyrgruppens uppgift är att bereda nämndernas samlade investeringsbehov mot kommunens finansiella utrymme och om investeringsbehoven äventyrar de finansiella målen föreslå prioritering, senareläggning eller borttagning av investeringsprojekt.

Vi har också tagit del av en äldre processatlas daterad 2010 som beskriver processen för ny-, om- och tillbyggnation av skolfastigheter. Dokumentet arbetades fram av dåvarande teknikförvaltningen tillsammans med skolförvaltningen. Dokumentet är en processatlas som på övergripande nivå presenterar processen i sex steg med en fördjupad del till var och ett av de sex stegen. Dokumentet är dock i behov av revidering inte anpassat till nuvarande riktlinjer för investeringar och uppges inte heller användas genomgripande inom samhällsbyggnadsförvaltningen.

Inom fastighetsavdelningen finns även dokumentet projekteringsanvisningar för fastighetsteknik daterat 2011. Anvisningarna reviderades i augusti 2015. Syftet med projekteringsanvisningarna är att få all teknisk dokumentation som framställs i samband med ny- eller ändringsarbeten att dokumenteras på ett enhetligt sätt och inordnas i det fastighetssystem som Enköpings kommun använder.

Utöver ovan nämnda dokument har vi även tagit del av dokumenten ”Arbetsmodell för lokalresursplanering” samt ”Styrdokument för lokalförsörjning och lokalanvändning”. Båda dokumenten är daterade 2011 och uppges vara i behov av revidering.

2.2.2. Översyn och åtgärdsplan

I samband med genomförandet av vår granskning har vi konstaterat att det pågår ett utvecklingsarbete av kommunens lokalförsörjningsprocess med anledning av en översyn av fastighetsverksamheten som genomfördes under 2016 av Kommunstyrelsen. Målet med processen är att tydliggöra ansvarsfördelning, ägandeskap och arbetsformer för kommunens lokalförsörjning. Tekniska nämnden fick med anledning av resultatet i översynen uppdraget av kommunstyrelsen att arbeta fram en åtgärdsplan för följande utvecklingsområden:

- Ägandeskap och politiskt beslutsfattande
- Arbetsmodell för utförande av nyproduktion och fastighetsförnyelse
- Förtroende och tillit

Genomlysningen uppges ha initierats då både tjänstemän och politiker upplevt att det funnits brister i processen samtidigt som kommunen står inför omfattande investeringar de kommande åren. I samband med genomlysningen uppgav många tjänstemän att de kände till de styrdokument som fanns samtidigt som ledningen inom samhällsbyggnadsförvaltningen upplevde att många inte var särskilt insatta i varken investeringsprocessen eller dokumentens innehåll.

Kommunstyrelsen tog del av åtgärdsplanen vid sitt sammanträde 2017-05-23 och beslutade att kommundirektören ska återkomma till Kommunstyrelsen med en bedömning av åtgärdsplanens effekter senast i maj 2018. Arbetet med att implementera åtgärderna uppges för tillfället pågå i verksamheterna. I den omfattande åtgärdsplanen konstateras att kommunen under de senaste tio åren bedrivit ett omfattande utvecklingsarbete för att effektivisera lokalförsörjningen och lokalanvändningen. Utvecklingsarbetet har bland annat resulterat i dokumenten: Riktlinjer för investeringar, Hyresmodell 2016, Styrdokument för lokalförsörjning och lokalanvändning och Arbetsmodell för lokalresursplanering.

Vidare konstateras att utvecklingsarbetet inneburit att kommunen har en plattform för en effektiv och transparent lokalförsörjningsprocess. Däremot togs det aldrig fram någon plan för hur arbetsmodellerna skulle genomföras och samordnas med befintliga processer. Detta har medfört att det funnits olika målbilder och uppfattningar om hur lokalförsörjningsprocessen fungerar.

I planen tydliggörs utvecklingsbehov, planerade åtgärder och förväntade effekter av dessa.

Delar av utvecklingsarbetet har redan genomförts under 2016-2017 vilket inkluderar uppdatering av fastighetsavdelningens ärendehanteringssystem, tätare redovisningar i nämnderna rörande lokalinvesteringar och informationsinsatser i verksamheterna kring den process som finns. Tjänstemännen uppger vid de intervjuer vi genomfört att riktlinjerna generellt är kända i verksamheterna idag och upplever även att de i stort efterlevs.

Utöver ovan nämnda åtgärder är en ny övergripande policy för investeringsprocessen under framtagande och Kommunfullmäktige väntas fatta beslut om policyn i samband med sammanträdet i december 2017. Ytterligare riktlinjer för redovisningsbeslut uppges också vara under framtagande och är tänkta att användas som en handbok. En sammanställning av samtliga planerade åtgärder och förväntade effekter återfinns i rapportens bilaga 1.

Tjänstemännen inom samhällsbyggnadsförvaltningen uppger att uppdraget har sett tydligt ut på papper även tidigare men tror att det har upplevts som otydlig av övriga förvaltningar. Det finns en arbetsmodell för lokalresursplanering där det förtydligas att lokalsamordnarna har ett mandat för att föra diskussioner kring investeringar i lokaler. Tidigare har det upplevts som att det funnits ett glapp mellan förvaltningarnas samordnare och nämnderna. I dessa sammanhang har tjänstemännen upplevt att det funnits en risk att investeringsbeställningarna inte varit fullständigt förankrade hos politikerna. Det uppges även finnas en arbetsmodell för byggplanering som förtydligar arbets- och ansvarsfördelning. Detta dokument är enligt tjänstemännen dock föråldrat och i behov av revidering.

Kommunstyrelsens politiker anser att det finns ett behov av och är viktigt för hela kommunen att roller och ansvar förtydligas ytterligare. Framförallt när det gäller vem som äger ett projekt och vem som har rätt att fatta beslut om att lägga till saker som fördyrar beslutade projekt.

2.2.3. *Bedömning*

Vi bedömer kontrollmålet som *delvis uppfyllt* baserat på nedanstående punkter:

- Processen och rollfördelningen mellan nämnder och förvaltningar behöver tydliggöras avseende avvikelshantering i projekten. Det finns ett regelverk i riktlinjer för investeringar, men i intervjuer framkommer att det likväl saknas transparens i denna process.
- Rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän behöver förtydligas, då det framkommer att politiken inte upplever sig tillräckligt delaktiga i arbetet med prioriteringar.

- Det kan behöva tydliggöras hur lokaleffektiviseringsarbetet ska bedrivas. Av riktlinjerna framkommer inte vilka överväganden och analyser som ska göras avseende lokalutnyttjande i befintliga lokaler, innan beslut om investering fattas. Detta finns dock med i dokumentet Styrdokument för lokalförsörjning och lokalanvändning från 2011, vilket dock behöver uppdateras för att stämma med befintlig process.
- Utifrån det stora investeringsbehovet i kommunen kan diskussionen kring ekonomiska incitament i processen behöva utvecklas. Vid avvikelser i investeringsprojekt bör det finnas tydliga regler visavi driftansvarig nämnd och tekniska nämnden kring de ekonomiska konsekvenserna av en fördyring.

2.3. 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.

Tjänstemännen uppger att det finns en särskild blankett/mall som underlag för beslut om investeringar. Tanken är att informationen ska sammanställas ordnat och enhetligt i samtliga projekt för att vara lättare att ta del av för beslutsfattarna. Beslutsunderlagen uppges innehålla beskrivning av framtida driftskostnader. Andra poster som tillkommande inventarier etc. ska finnas med i samma beslutsunderlag.

I samband att en nämnd fattar beslut om en investering så ska enligt tjänstemännen den driftsansvarige nämnden beräkna och besluta om driftkostnaderna. Av denna anledning uppges det vara viktigt att underlagen och kalkylerna är så lika som möjliga. Effektiviseringsvinster med anledning av investeringar uppges diskuteras i investeringskalkylerna om de kan förväntas komma till stånd. Inga investeringar som genomförts den senaste tiden har bedömts medföra minskade kostnader på grund av effektiviseringar men det förekommer att ökade intäkter varit med i kalkylerna.

Det uppges av tjänstemännen vid samhällsbyggnadsförvaltningen inte ha förekommit några större avvikelser från de beräknade kalkylerna som gått som underlag till politikerna det senaste året i investeringar större än fem miljoner kronor. Kalkylerna uppges dock uppdateras efterhand under projekttiden och i underlagen finns det därför en kolumn för vilken version av kalkylen som är den senaste.

Riskanalyser kopplade till investeringarna uppges inte gå med som underlag till politikerna. Tjänstemännen uppger att riskanalyser av investeringsprojekt genomförs men att dessa framförallt används i verksamheterna.

Det pågår även aktivt arbete med att ta fram befolkningsprognoser som ligger till grund för många investeringsbeslut. Ett aktuellt exempel som lyfts i samband med intervjuerna är planeringen för kommunens nya reningsverk. I samband med att beslutet fattats diskuterades även befolkningsprognoser för tidshorisonten 2040.

Politikerna anser att diskussionerna kring underlagen är tydlig och viktig. Kvaliteten på de dragningar tjänstemännen gjort för politikerna i Kommunstyrelsen och Tekniska nämnden upplevs ha förbättrats de senaste åren. Samtidigt konstaterar både politiker och tjänstemän att politiker som saknar fakkunskaper på området kan ha problem att ta till sig all information kring de riktigt stora investeringsprojekten. I de mindre projekten upplever politikerna att underlagen varit tillräckligt tydliga och möjliga att ta till sig. Generellt beskriver politikerna att tjänstemännen gör ett bra jobb med att få alla att förstå men att den egna förståelsen och bakgrundskunskaperna varierar.

Kommunstyrelsens presidium beskriver att de gärna har ett kritiskt förhållningssätt i vissa situationer gällande kalkylunderlagen. I vissa fall uppges kalkyler ha skickats tillbaka där personalökningar och driftskostnader har känts överdrivna.

Uppförande av ny ishall

Vi har tagit del av tjänsteskrivelser och underlag som uppges legat till grund för Upplevelsenämndens och Kommunstyrelsens beslut avseende byggnationen av ny ishall samt de fördyringar som skett i samband med projektet.

I Upplevelsenämndens originalbeslut tilldelades projektet en budgetram på 28 mnkr. Efter en remissomgång med intressenter från föreningslivet och tjänstemän vid samhällsbyggnadsförvaltningen konstaterades att budgetramen var för snäv varpå tjänstemännen äskade om tilläggsmedel från nämnden för en total budgetram på 36 mnkr. Efter att upphandling genomförts konstaterades att kostnaden för hallen skulle bli hela 60 mkr varav en tilläggsbudget om 24 mkr efterfrågades från fullmäktige.

Det finns tjänsteskrivelser och kostnadsanalyser som beskriver de ökade kostnaderna i samband med projektet. Dessa innehåller beskrivningar av vad som orsakat kostnadsökningen och hur dessa beräknats.

Tidiga kalkyler som ligger till grund för originalbeslutet om ishallen är begränsade i omfattning och innehåller en totalsumma och en skriftlig beskrivning av vad som ingår och hur denna tagits fram. Kalkylen som ligger till grund för Kommunstyrelsens igångsättningsbeslut 2016 innehåller genomgång och beräkning av kostnaderna för de olika delarna av investeringsprojektet enligt beslutad mall. Detta inkluderar kalkyl över de ökade verksamhetskostnader som investeringsprojektet kommer medföra.

Byggnation av ny simhall

Formerna för den nya simhallen har diskuterats under flera år och ett antal alternativ med olika kostnadskalkyler har figurerat under åren.

I tjänsteskrivelsen till fullmäktiges beslut om uppförande av ny simhall från 2016-06-13 presenteras kalkyler över framtida driftskostnader och hyresökningar som resultat av investeringsprojektet. Underlaget till beslutet innehåller även en begränsad kostnadsanalys som beskriver ett behov av en total investeringsram för projektet på ca 350 mkr. Projektet befinner sig fortfarande i projekteringsfasen och av den anledningen baseras investeringsramen fortfarande på en skattning.

Munksundsskolan

I Skolnämndens beslut om igångsättningstillstånd för projektet 2016-05-04 ligger investeringskalkyler med som underlag till beslutet.

Investeringskalkylerna följer den kommungemensamma mallen och innehåller både beräkningar av den totala investeringskostnaden för projektet samt de förväntade kostnadsökningarna som projektet väntas medföra för nämnden.

2.3.1. Bedömning

Vi bedömer kontrollmålet som *delvis uppfyllt* baserat på nedanstående punkter:

- Beslutsunderlagen bedöms vara utformade på ett sådant sätt att de ger rimliga möjligheter för Kommunstyrelsen och nämnderna att få tillräcklig information om investeringsprojekt för att kunna prioritera, styra och kontrollera detsamma. Detta under förutsättning att samtliga mallar följs.
- Det genomförs kalkyler i samband med äskanden av investeringar. Dessa följs också upp löpande under projektets gång.
- Kommunen bör överväga att lyfta fram riskanalyser i beslutsunderlagen för att ytterligare förbättra transparensen.
- Kalkylerna uppges oftast stämma bra i förhållande till utfall. I det sammanhanget bör dock betonas att kalkylerna uppdateras kontinuerligt under projektfasen. Det framgår tydligt att kalkylen kring nya ishallen inte har varit tillräckligt bra. De två övriga granskade projekten kan inte analyseras fullt ut i detta avseende då de inte har avslutats.

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

I kommunens riktlinjer för investeringar konstateras att:

”Till kommunfullmäktige ska slutredovisning ske av driftansvarig nämnd vid investeringsprojekt som överstiger 10 mnkr. När teknisk nämnd är delaktig ska nämnderna göra en gemensam slutredovisning. Övriga investeringar följs upp enligt kommunstyrelsens anvisningar av ordinarie tidplan.”

Riktlinjerna beskriver även att samtliga investeringsprojekt över fem miljoner kronor ska återrapporteras till Fullmäktige, Kommunstyrelsen och nämnderna i samband med årsredovisning och delårsbokslut. Om avvikelser som överstiger en miljon kronor uppstår i projekt ska detta också återrapporteras till ansvarig nämnd.

Enligt tjänstemännen vid samhällsbyggnadsförvaltningen redovisas en sammanställning av avslutade projekt i årsbokslutet som går till nämnder, Kommunstyrelsen och Fullmäktige. Slutrapportering och utvärdering uppges dock framförallt ske till andra tjänstemän. Ingen analys eller diskussion kring utfallen i ett projekt sker strukturerat tillsammans med politiken.

Vi kan konstatera att det i kommunens årsredovisning samt delårsrapporter övergripande och kortfattat redovisas ekonomiskt nuläge för respektive nämnds pågående investeringar över fem miljoner kronor.

Inget av de utvalda projekten vi har granskat är ännu slutförda och därför har ingen slutrapportering av dem skett. Ishallen är färdig och tagen i bruk men slutbesiktning är ej genomförd med anledning av en fuktskada i takkonstruktionen som entreprenören uppges arbeta med att åtgärda.

Enligt kommunens riktlinjer för investeringar har driftansvarig nämnd ansvaret för löpande uppföljning av investeringar enligt kommunstyrelsens anvisningar och tidplan. Därutöver ska driftansvarig nämnd rapportera om projekt befaras överskridas då det påverkar den framtida driftkostnaden. Rapportering ska göras när den befarade avvikelsen uppgår till 10 procent av investeringsutgiften och uppgår till minst 1 mnkr. Om investeringen verkställs av tekniska nämnden ska gemensam rapportering ske av driftansvarig nämnd och teknisk nämnd.

Projektledarna gör månatligen internt en uppföljning av sina projekt. I de fall avvikelser uppstår med mer än 10 procent mot budget rapporteras det till Tekniska nämnden och vidare till Kommunstyrelsen för beslut om fortsatt hantering. För att på ett bättre sätt få fram bra uppföljningsmaterial då antalet projekt ständigt ökar har en förstudie startats som syftar till att inköpa ett projektuppföljningsverktyg, vilket kommer ge en bättre möjlighet till en effektiv uppföljning.

I händelse av avvikelser i ekonomi, utförande eller tid så uppges att respektive lokalsamordnare meddelas av projektledare för vidare hantering och ställningstagande. Hur återrapportering sker till de olika beställarnämnderna varierar.

Tekniska nämndens presidium upplever att de tidigare inte fått relevant rapportering kring investeringsprojekt. Chefstjänstemännen har därför sedan ett år tillbaka rapportskyldighet till nämnden kring pågående investeringar. Tjänstemännen uppger att de nu genomför en timmes återrapportering kring verksamheten till Tekniska nämnden varje månad, fastighetsrapportering utgör ungefär hälften av tiden. Rutinen vid varje sammanträde är muntlig information med presentationsunderlag kring ett urval av investeringsprojekt. Vilka projekt som återrapporteras följer ingen fastställd modell utan det är projekt som är av särskilt intresse för politikerna och kan variera över tiden. Särskilt intresse kan vara projekt som har ett stort medborgarintresse eller projekt med stor projektbudget. Rapporteringen innehåller främst färdigställandegrad och tidplan för färdigställande. I de fall det sker en ekonomisk rapportering avser det projekt som prognostiseras överskrida projektbudget med mer än 10 procent. Vi har tagit del det underlag som används vid den månatliga uppföljningen av pågående investeringsprojekt till Tekniska nämnden. Underlaget är av övergripande karaktär och behandlar ett urval av pågående investeringsprojekt. Av underlaget framgår det inte om ekonomiska detaljer såsom prognoser i förhållande till budget avhandlas i samband med uppföljningen.

Skolnämnden har fram tills slutet på 2016 tagit del av löpande månadsvis ekonomisk återrapportering kring samtliga större investeringsprojekt som omfattat nämndens verksamhet. Detta har skett i samband med den övriga ekonomiska uppföljningen som nämnden har tagit del av och inkluderat prognoser och avvikelser mot budget. Vi har tagit

del av exempel på den löpande återrapporteringen till Skolnämnden under 2016. Den ekonomiska återrapporteringen innehåller en redovisning av nämndens totala investeringsbudget och samtliga investeringar över 5 mkr. Redovisningen är i tabellform och inkluderar prognos och total avvikelse mot budget. Samhällsbyggnadsförvaltningen uppges skicka ut motsvarande uppföljning med prognoser för samtliga nämnder till respektive förvaltning.

Upplevelsenämndens stora investeringsprojekt uppges ha varit en stående punkt på samtliga av nämndens arbetsutskottssammanträden och generellt även på ordinarie nämndssammanträden. I samband med dessa informationstillfällen uppges nämnden fått en noggrann rapportering om hur projekten utvecklas. Återrapportering om de stora investeringsprojekten fortgår även under produktionsprocessen även om samhällsbyggnadsförvaltningen har huvudansvaret för produktionen.

Vi har tagit del av exempel på den ekonomiska rapporteringen till Upplevelsenämnden under 2016. Redovisningen är i tabellform och inkluderar prognos och total avvikelse mot budget. Nämnden uppges ta del av djupare ekonomisk återrapportering när behov finns det vill säga om att projektet inte följer budget.

Spårbarheten av den månatliga rapporteringen i respektive nämnds protokoll är begränsad då denna ofta redovisas under muntliga informationsärenden eller tillsammans med övrig ekonomisk rapportering.

När det gäller återrapportering och uppföljning av projekt till beställarnämnderna uppger tjänstemännen på samhällsbyggnadsförvaltningen att de har ett stående erbjudande till beställarnämnderna att presentera status i pågående större projekt på ett liknande sätt som de gör till Tekniska nämnden. Intresset för detta uppges ha varierat. Mindre projekt återrapporteras till lokalsamordnare och projektledare i berörd förvaltning efter behov. Sedan september månad 2017 har KSAU en stående punkt vid sina sammanträden för presentation av större pågående projekt.

I samband med våra intervjuer beskriver politikerna i Kommunstyrelsen presidium att de inte upplever sig vara tillräckligt delaktiga i investeringsprocessen. Politikerna uppger att de upplever att de inte får ta del av information kring fördyringar i projekt som riktlinjerna föreskriver idag, d.v.s. kostnadsökningar över 10 %. Vid de tillfällen Kommunstyrelsen har frågor om ett projekt ber man om information från verksamheten och i de fallen uppges återrapportering ske av det politikerna är intresserade av.

2.4.1. Bedömning

Vi bedömer kontrollmålet som *delvis uppfyllt* baserat på nedanstående punkter:

- Uppföljning redovisas kortfattat till Kommunstyrelsen och övriga nämnder i delårsbokslut och bokslut avseende investeringar överstigande fem miljoner kronor.
- Muntlig uppföljning av investeringar uppges ha förbättrats sedan den tidigare granskningen genomfördes. Dock saknas en tydlig modell och struktur för denna muntliga rapportering.

- Processen och rollfördelningen mellan nämnder och förvaltningar behöver tydliggöras avseende avvikelshantering i projekten. Det finns ett regelverk i riktlinjer för investeringar, men i intervjuer framkommer att det likväl saknas transparens i denna process.
- Ekonomiska slutredovisningar inklusive analys av genomförande av investeringsprojekt bör vidareutvecklas, och bör diskuteras mellan politiker och tjänstemän.
- Ingen av de tre utvalda projekten som granskats har slutredovisats, varför slutredovisningar inte har kunnat granskas.

3. *Beslutsgång baracker på Enögla tomten*

Vi kan efter genomförd granskning konstatera att det finns begränsad spårbarhet avseende beslutsgången gällande anskaffning av baracker på Enögla tomten. Vi har efterfrågat samtliga handlingar och beslut i ärendet och har tagit del av ett antal protokollsutdrag med bilagor. Vi har även tagit del av upphandlingsunderlag i form av utvärdering, tilldelningsbeslut och beställning. Beslutet om upphandling har fattats på delegation.

Vid Skolnämndens sammanträde 2016-04-06 föreligger ett informationsärende som beskriver att "Korsängens förskola har visat sig ha fukt- och mögelproblem" och att verksamheten måste evakueras till andra lokaler. Delar av förskoleverksamheten planeras att inrymmas i paviljonger enligt tjänsteskrivelsen. Nämnden beslutar att notera informationen och lägga ärendet till handlingarna.

En beställning har skickats till samhällsbyggnadsförvaltningen från utbildningsförvaltningen avseende Moduler Enögla. Dokumentet är daterat 2016-05-04 och är inte redovisat till nämnd vad vi kunnat utröna.

Skolnämnden beslutade vid sitt sammanträde 2016-12-07 att godkänna långsiktig investeringsplan som underlag till den politiska budgetberedningen i budgetprocessen för 2017 och framåt. I investeringsplanen ligger byggnation av Korsängens förskola med som ett planerat projekt och paviljongerna nämns i samband med detta projekt.

Vid nämndens sammanträde 2017-10-11 beslutade Skolnämnden att beställa projektering och upphandling av tekniska nämnden för ny förskola i Korsängen.

3.1.1. Kommentar

Utifrån den information och de underlag som kommit oss tillhanda har beslutet om anskaffning av baracker på Enöglatomten hanterats genom delegation på samhällsbyggnadsförvaltningen. Vi har inte tagit del av underlag som visar vilken typ av beslut som fattats i frågan på utbildningsförvaltningen. Vi har heller inte tagit del av ekonomiska beräkningar eller andra analyser till grund för beslutet vilket är anmärkningsvärt för ett så omfattande ekonomiskt åtagande.

Bilagor

Ägandeskap och politiskt beslutsfattande

Åtgärder

- upprätta en ny policy för lokalförsörjningen som förslås ersätta nuvarande styrdokument för lokalförsörjning och lokalanvändning
- utred ekonomisk styrform för fastighetsverksamheten
- upprätta en processkarta som visar hur lokalresursplaneringen förhåller sig till investeringsplaneringen och beslutsprocessen för lokalprojekt
- vidareutveckla arbetsmodellen för lokalresursplanering
- inför en generell arbetsmodell för lokalprojekt
- utbilda förtroendevalda och tjänstemän
- omarbete underlydande styrdokument till bilaga 1 (utkast till policy för lokalförsörjning) och upprätta en processkarta

Förväntade effekter

- bättre överblick över kommunfullmäktiges mål och strategier för lokalförsörjning
- bättre förutsättningar för kunskapsspridning och att alla arbetar mot samma mål
- bättre incitament för långsiktig god ekonomisk hushållning av fastigheternas värden
- ökad tydlighet för ägandeskap och ansvar för anskaffning, förvaltning och avveckling av fastigheter
- färre diskussioner om vem som ansvarar för vad
- bättre möjligheter att prioritera behov och åtgärder utifrån kommunnyttan
- bättre förutsättningar att styra genomförandet så att resurserna används där de behövs bäst
- ökad kunskap om och förståelse för hur olika beslut påverkar verksamheternas lokalbehov och kommunens ekonomi
- effektivare resursanvändning och bättre arbetsflöden

Arbetsmodell för utförande av nyproduktion och fastighetsförnyelse

Åtgärder

- upprätta processbeskrivningar med delprocesser och aktiviteter
- fastställ beslutstillfällen, beslutsmandat och krav på beslutsunderlag
- utveckla en generell organisationsmodell för kommunens lokalprojekt
- upprätta en projekthandbok eller motsvarande

Förväntade effekter

- en effektivare projektprocess genom att rätt frågor hanteras i rätt projektskede
- effektivare beslutsgång med tydliga anvisningar för vilka beslutsunderlag som ska tas fram i varje projektskede
- minskad risk för
 - att projekt drivs igenom på ofullständiga underlag
 - att projekt pågår under lång tid till stor kostnad och sedan inte genomförs
 - att projekt genomförs som borde ha stoppats eller getts en annan inriktning
 - förseningar och fördyringar som beror på att förutsättningar inte klarats ut i de tidiga skedena
- bättre samordning med lokalresursplaneringen så att varje lokalprojekt är prioriterat utifrån den gemensamma kommunnyttan
- minskad risk för att det uppstår processer som går vid sidan om och att sårinressen prioriteras framför kommunnyttan
- ökad tydlighet när det gäller ansvar och medverkan i respektive projektskede
- bättre möjligheter att planera upphandlingarna så att inte alla projekt genomförs samtidigt
- minskad arbetsbelastning genom att medarbetarna slipper hantera olika undantag och uppfattningar om hur projekten ska skötas
- flexibelt förhållningssätt till arbetsmodeller för nyproduktion

Förtroende och tillit

Åtgärder

- förstärk och vidareutveckla kommunens forum för samverkan i lokalfrågor
- utveckla ärendehantering
- ta fram en informationsplattform för kommunens lokalförsörjning
- upprätta en kommunikationsrutin för fastighetsavdelningen
- upprätta en kompetensförsörjningsplan för fastighetsavdelningen
- genomför och följ upp kvalitetsmätningar

Förväntade effekter

- ökad delaktighet och bättre möjligheter för nyttjande förvaltningar att påverka när olika åtgärder genomförs
- färre förseningar, störningar och avbrott
- bättre återkoppling om pågående och avslutade ärenden
- bättre samverkan och dialog om hur man kan förebygga vanliga fel, minska antalet skadegörelser, effektivisera energianvändningen, med mera
- enklare kontaktvägar och bättre möjlighet att utbyta information
- ökad kunskap hos fastighetsavdelningen om verksamheternas utveckling och förändrade lokalbehov
- bättre förutsättningar för en konstruktiv samverkan om hur lokalanvändningen kan optimeras
- regelbunden återkoppling från verksamheterna om fastighetsavdelningens prestationer och bemötande
- bättre anpassning av informationsutbudet och kommunikationsvägarna till olika intressentgrupper
- bättre bild av vilka förväntningar som finns och vilka förutsättningar som behövs för att uppfylla dessa

2018-01-16



Anders Hägg
Uppdragsledare

Thomas Hjelmqvist
Projektledare