

# Revisionsrapport Granskning av investerings- verksamheten.

Östersunds Kommun

16 Maj 2013

**Marianne Harr**  
certifierad kommunal revisor

**Veronica Blank**  
revisor

# Innehåll

Sammanfattning .....	1
Inledning .....	2
Rutinbeskrivning .....	3
Granskningsresultat .....	8

# Sammanfattning

Under 2012 uppgick nettoinvesteringarna till 376 Mkr och budgeterade investeringar för 2013 är 361,2 Mkr. Brister i hanteringen av investeringar kan få stora ekonomiska konsekvenser för kommunen. Därför är det viktigt att processen kring investeringar fungerar på ett tillfredställande sätt och att det finns en tillräcklig kontroll. På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Östersunds kommun har Deloitte AB granskat investeringsprocessen.

Den övergripande revisionsfrågan är: Är rutiner för styrning och uppföljning av kommunens investeringsverksamhet tillräckliga för att säkerställa den interna kontrollen?

Underlag för bedömning är riktlinjer, styrdokument, intervjuer och stickprov.

Vår bedömning är att kommunens rutiner för investeringsverksamheten kan förbättras. Övergripande regler för investeringsverksamheten behöver utvecklas. Efterlevnaden av interna regler behöver kontrolleras och följas upp för att stärka internkontrollen. Vi har noterat att de egna rutinerna kring slutredovisning och stängning av projektkonto inte har efterföljts i granskade projekt.

Efter genomförd granskning har vi följande rekommendationer:

- ✓ Regler för investeringar kan utvecklas ytterligare. De består idag i huvudsak av en processkarta och bör kompletteras med en beskrivning av de olika stegen, vem som ansvarar, hur kommunikationen ska se ut och följande dokumentationskrav.
- ✓ I reglerna bör det tydligt framgå vilka beslut och underlag som ska finnas när en förfrågan lämnas till den tekniska förvaltningen.
- ✓ Det bör förtydligas på en övergripande nivå om vem som får besluta om förändringar i inriktning för investeringsprojekt. Förslagsvis genom att delegationsbestämmelserna och regler för investeringar kompletteras.
- ✓ Vi rekommenderar att det genomförs en riskbedömning för alla större investeringsprojekt. Det menar vi skulle stärka den interna kontrollen.
- ✓ Slutredovisning av investeringsprojekt ska göras i nämnd och stängning av projektkonto ska ske i enlighet med anvisningarna.

# 1. Inledning

## 1.1 Uppdrag och bakgrund

Investeringsnivån i Östersunds kommun är hög. Under år 2012 uppgick nettoinvesteringarna till 376 Mkr och budgeterade investeringar för 2013 är 361,2 Mkr. Brister i hanteringen av investeringar kan få stora ekonomiska konsekvenser för kommunen. Det är därför viktigt att processen kring investeringar fungerar på ett tillfredställande sätt och att det finns en tillräcklig kontroll.

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Östersunds kommun har Deloitte AB granskat investeringsprocessen.

## 1.2 Revisionsfråga

Den övergripande revisionsfrågan är:

Är rutiner för styrning och uppföljning av kommunens investeringsverksamhet tillräckliga för att säkerställa den interna kontrollen?

Granskningen ska besvara följande kontrollmål:

*Vilka riktlinjer finns för investeringsverksamheten?*

*Hur fungerar investeringsprocessen?*

*Vilka rutiner finns för styrning och uppföljning av investeringsprojekt, fungerar dessa på ett tillfredställande sätt?*

## 1.3 Revisionskriterier

Underlag för bedömning är riktlinjer, styrdokument, intervjuer och stickprov.

## 1.4 Avgränsning och metod

Granskningen avser teknisk verksamhet där två projekt har valts ut för förståelse och verifiering av processen:

Solliden-Ombyggnad av förskola  
Brittsbo-Nytt LSS Boende

Intervjuer har skett med fastighetschef och projektledare. Utöver intervjuer har styrdokument m.m granskats.

## 2. Rutinbeskrivning

### 2.1 Riktlinjer och rutinbeskrivningar

#### *Budgetanvisningar*

I kommunens budgetanvisningar anges investeringsramen för varje år. I budgetanvisningarna betonas vikten av att det finns en dialog mellan beställare och utförare i budgetarbetet. Förändringar i exempelvis barn- och utbildningsförvaltningens verksamhet kan få en påverkan på den tekniska förvaltningens investeringsbudget. I budgetanvisningarna för budget 2014 anges att det alltid ska finnas ett igångsättningstillstånd av kommunstyrelsen vid fastighetsrelaterade investeringar i skolor. För investeringar som överstiger 10 Mkr ska finansutskottet bevilja igångsättningstillstånd. Nämnderna ska redovisa hur ökade driftkostnader ska hanteras i samband med en investering.

F.r.om budget för 2012 har nämnderna fått i uppdrag att prioritera investeringsprojekt eftersom ramen för investeringar ska reduceras (för utförarstyrelsen med 35 % år 2012 och år 2013).

#### *Processregler*

Kommunledningsförvaltningen och tekniska förvaltningen har gemensamt tagit fram regler för investeringsprocessen, vilka fastställdes i kommunstyrelsen 2011-02-08. Reglerna omfattar både mindre- och större investeringsprojekt. Ett större projekt definieras i reglerna som ett projekt där hyran påverkas för beställaren och ett mindre projekt då hyran beräknas vara oförändrad.

#### *Ansvarsfördelning*

På tekniska förvaltningen har en ansvarsmall upprättats, vilken reglerar ansvaret för olika aktiviteter under investeringsprocessen. Den beskriver ansvaret från det att en fråga initieras av en beställande nämnd, fram till att garantibesiktning genomförts (2 år efter byggnationen är färdig). I ansvarsfördelningen framgår i vilka skeden nämnden, förvaltning och fastighetsavdelning är ansvariga.

#### *Rutinbeskrivning för redovisning av investeringsprojekt -Tekniska förvaltningen*

Vid tekniska förvaltningen finns en rutin för redovisning av investeringsprojekt, vilken fastställts i utförarstyrelsen 2009-09-02. I den beskrivs hur investeringsprojekt överstigande och understigande 5 Mkr ska hanteras.

För projekt som överstiger 5 Mkr innebär rutinen att redovisning av projekten ska göras till beställare, utförarstyrelsen och kommunfullmäktige i april och augusti och vid årsbokslut. Avvikelse ska omgående redovisas till förvaltningschef, utförarstyrelsen och kommunfullmäktige. För att en sådan redovisning av avvikelse ska bli aktuell ska den vara utgiftsöverskridande med mer än 5 % eller minst 100 tkr, alternativt tidplansöverskridande med mer än 2 månader.

Senast 3 månader efter slutbesiktningen ska projektet slutredovisas och då ska också projektkontot i redovisningen stängas. Kontot kan öppnas igen för tillkommande utgifter och om de skulle överstiga 5 % av projektbudgeten eller 100 000 kr ska en avvikelserapport upprättas.

När projektet understiger 5 Mkr är ska rapportering från tekniska förvaltningen i huvudsak ske till den beställande förvaltningen. Förvaltningarna bestämmer gemensamt om, och i sådana fall, vid vilka tillfällen redovisning ska ske till utförarstyrelsen och fullmäktige.

## 2.2 Beskrivning av investeringsprocessen

### 2.2.1-Hur ser investeringsprocessen ut?

Olika faser i processen vilka finns beskrivna i reglerna antagna av KS. De beskrivs kort nedan:

#### *-Förstudie*

Innebär att en tidsplan, ideskiss, *preliminär* kostnadsberäkning och hyreskalkyl upprättas. I studien ingår att göra konsekvensanalyser av exempelvis miljökonsekvenser. På tekniska förvaltningen upprättas en projektpärm när investeringsprojektet startas. Under projektets gång lagras dokument i pärm eller digitalt. Nyligen har också ett nytt internetbaserat program tagits i bruk (pärmen). Här kan projektägaren bestämma vem som ska få tillgång vilket innebär att konsulter, projektledare m. fl kan ha tillgång till dokumentation för projektet.

#### *-Förprojektering*

När förstudien är genomförd ska nämnden fatta beslut om att gå vidare till förprojektering. I förprojekteringen görs en kostnadsberäkning och hyreskalkyl. Efter förprojektering ska nämnd fatta beslut om projektering ska genomföras. I vissa fall genomförs förstudie och förprojektering i samma steg.

#### *-Projektering*

I projekteringsstadiet tas beslut om att infordra anbud. Projekteringen resulterar i en definitiv hyreskalkyl. I projekteringsfasen görs även en ansökan om bygglov.

#### *-Byggskede.*

När projektering är genomförd fattar beställande nämnd/styrelse beslut om att bygga eller inte. I det skedet genomförs en upphandling. Fortsättningsvis rapporteras avvikelser till styrelse/nämnd. Processen avslutas med en slutbesiktning och därefter övergår byggnaden till förvaltning. Efter ytterligare 2 år genomförs en garantibesiktning.

#### *Styrning under projektets gång*

När ett investeringsprojekt sätts igång utses en projektägare (exempelvis fastighetschef), en projektledare och en representant från den förvaltning som beställt projektet. Vid barn- och utbildningsförvaltningen finns en särskild fastighetssamordnare som är den tekniska förvaltningens kontaktperson vid investeringar. Fastighetssamordnaren finns med genom projektets gång och rapporterar i sin tur till barn- och utbildningsnämnden.

Vid de andra förvaltningarna är det normalt sett ombud för entreprenaden som ansvarar för kontakten med tekniska förvaltningen. Ombudet är den person som exempelvis

skriver på avtalen. Under byggskedet hålls produktionsmöten och byggmöten löpande. Produktionsmöten är av mer teknisk karaktär och hålls för att driva byggnationen vidare. På byggmöten behandlas juridik, tidsplaner, ekonomi m.m. Det hålls också särskilda ÅTA-möten där ändringar och tillägg verifieras. Möten dokumenteras i protokoll som sparas i projektdokumentationen.

#### *Uppföljning av projekt*

Enligt processbeskrivningen ska avvikelser i tidsplan eller utgifter rapporteras under projektets gång. Projektet är helt avslutat när en garantibesiktning är genomförd. Enligt rutinbeskrivning följs projekten upp i april, augusti samt vid årsbokslut. Redovisningen ingår som en del av delårsredovisning och årsredovisning. För projekt som överstiger 5 Mkr redovisas ackumulerat utfall, budget, prognos och total ram.

Vid tekniska förvaltningen finns en lista över alla pågående och avslutade projekt där exempelvis projektnummer, aktiveringsdatum och utfall framgår.

## **2.2.1 Beskrivning av utvalda projekt**

### **Bostad med särskild service för vuxna enligt LSS.**

#### *Bakgrund*

År 2011 hade 28 personer fått ett beslut enligt LSS om beviljande av bostad med särskild service. Alla personer med gynnat beslut hade väntat i mer än 3 månader och 18 av 28 personer hade väntat mer än 6 månader. Med anledning av detta gjordes bedömningen att flera boenden kommer att behöva byggas och LSS-boendet i Brittsbo var ett av dem. Det nya boendet skulle innebära 5 nya lägenheter och gemensamhetsutrymmen. Ytterligare boenden planerades under samma år.

#### *Beslut*

2011-04-12 beslutade vård- och omsorgsnämnden utifrån ett tjänstemannaförslag att ge tekniska förvaltningen uppdraget att bygga en bostad med särskild service på rödhakevägen. Tjänstemannaförslaget inkluderade en kalkyl från tekniska förvaltningen, en bedömning av konsekvenser och en bedömning av att driftskostnaderna kommer att finansieras inom vård- och omsorgsnämndens budgetram. Den slutliga kalkylen utgår ifrån lägsta anbud och motsvarar 11 Mkr och en hyra om 1,1 Mkr för år 1.

#### *Kalkyler*

I beslutsunderlaget till vård- och omsorgsnämnden ingår en kalkyl som är framtagen efter anbud från leverantörer har hämtats in. I den ingår förutom lämnat anbud, projekteringskostnader, byggherrekostnader, markköp, m.m. Det finns också en post för oförutsedda utgifter. Kalkylen i beslutet visar totalsummor för de olika posterna och någon merdetaljerad kalkyl än så har inte funnits. Orsaken till det är att boendet skulle uppföras enligt samma utformning som ett annat boende som byggts på Frösön.

#### *Ansvarsfördelning och styrning*

Ansvarig för projektet (projektägare) har varit fastighetschefen. En projektledare utsågs när projektet startades. Under projektets gång slutade projektledaren, vilket innebar att en konsult anlätades för att slutföra projektet. Upphandling har genomförts och förfrågningssunderlaget kvalitetssäkrades enligt rutin med upphandlingskontoret innan det utannonserades. En kontaktperson utsågs vid vård- och omsorgsförvaltningen, vilken

har varit delaktig från projektstarten fram till att projekteringen var färdig och byggskedet startade.

#### *Uppföljning*

Projektet var färdigställt 2011-12-22. Enligt redovisningen har projektet nu genererat utgifter om ca 9,6 Mkr vilket ligger under den budgeterade investeringsramen på 11 Mkr. Uppföljning till utförarstyrelsen har skett i april och i augusti 2011 i samt vid årsbokslutet. Inga större avvikelser har noterats i projektet och om det inte förekommer avvikelser så sker ingen rapportering utöver delårs- och årsbokslut, om det inte efterfrågas av nämnden.

Slutbesiktning är genomförd men någon särskild slutredovisning har inte protokollförts.

### **Ombyggnation Sollidens förskola**

#### *Bakgrund*

Projektet avser en ombyggnad av ett korttidsboende på Solliden till en förskola med 6 avdelningar. Orsaken var att köken i 16 förskolor inte uppfyllde lagens krav, vilket visade sig vid inspektioner utförda av samhällsbyggnadsförvaltningen. Att åtgärda köken i centrala stan bedömdes som problematiskt och vissa av köken gick inte att åtgärda enligt gällande lagkrav. När verksamheten inom vård- och omsorgsförvaltningen skulle lämna lokalerna på Solliden fanns en möjlighet att bygga om lokalerna så att förskolor kunde flyttas hit och det skulle även var möjligt att skapa nya avdelningar om behov uppstod.

#### *Beslut*

2009-09-04 fattas beslut i barn och utbildningsnämnden om att ge tekniska förvaltningen i uppdrag att projektera.

2010-02-16 fattas beslut i nämnden om att förskolan skulle byggas, vilket baseras på en kalkyl från tekniska förvaltningen. I beslutsunderlaget accepteras också den ökade hyran. Totalt budgeteras 26,2 Mkr och en ökning av hyran med 1 850 tkr det första året.

#### *Kalkyler*

När projektet startades upprättades en detaljerad kalkyl av en konsult. Under projektets gång har totalt två kalkyler upprättats. Investeringsprojektet är uppdelat mellan serviceförvaltningen och barn- och utbildningsförvaltningen. Storköken ska drivas av serviceförvaltningen och har kalkylerats för sig.

#### *Ansvarsfördelning och styrning*

Fastighetschefen har varit ansvarig för projektet (projektägare). Projektledare utsågs när beslutet hade fattats av nämnden om att börja bygga förskolan och anlidades från bygg- och projekteringsenheten. Fastighetssamordnaren vid barn- och utbildningsförvaltningen har ansvarat för kontakten med tekniska förvaltningen. Kontakten har skett löpande med projektledare, arkitekt och fastighetschef.

#### *Uppföljning*

Förskolan sattes i drift i augusti 2011. Vid granskningstillfället uppgick de totala utgifterna till 25,3Mkr, att jämföra med budgeterade utgifter om 26,2 Mkr.



I utförrarstyrelsen har projektet följts upp i april, augusti och vid årsbokslutet enligt rutinen. I årsredovisningen för 2011 uppgick utgifterna för projektet till 24, 8 Mkr.

Fastighetssamordnaren från barn- och utbildningsförvaltningen medverkade vid slutbesiktning av projektet och har under projektets gång haft informationspunkter på barn- och utbildningsnämndens möten. Byggmöten och projektmöten har hållits regelbundet under projektet och de har protokollförts. Någon särskild slutredovisning har inte protokollförts, varken i utförrarstyrelsen eller kommunfullmäktige.

# 3. Granskningsresultat

## 3.1 Regler och rutinbeskrivningar

Det finns regler för investeringsprocessen antagna av kommunstyrelsen, vilket är bra. Vår bedömning är att dessa behöver utvecklas ytterligare.

Vi anser att reglerna bör kompletteras med en tydlig beskrivning av hur hela processen ska se ut, från planering och budgetering till slutredovisning. Det bör tydliggöras vilka beslut och underlag den beställande nämnden/ förvaltningen ska förse den tekniska förvaltningen med och vem som har befogenhet att ta beslut för att processen ska kunna startas.

I reglerna framgår inte hur förändringar i projektets inriktning ska hanteras, något som vi anser bör klargöras. Det kan exempelvis gälla anpassningar som hyresgästen efterfrågar under projektets gång, som inte ingått i den ursprungliga kalkylen. Tydlighet i sådana frågor minskar risken för oförutsedda kostnader.

På barn- och utbildningsförvaltningen finns person utsedd som ansvarig vid projekt (fastighetssamordnare) vilket inneburit en kontinuitet i kommunikationen mellan verksamheten och tekniska förvaltningen. När det gäller övriga förvaltningar ska ansvarig utses när projektet startas, något som också bör framgå i övergripande regler.

## 3.2 Investeringsprocessen, styrning och uppföljning.

Vår granskning av de två investeringsprojekten visar att de i huvudsak följer de regler som fastställts av KS. Däremot finns inte beslut av nämnd på de ställen som anges i reglerna. I det ena projektet har inget beslut fattats av nämnd innan anbud infordrats.

I beslutsunderlaget för investeringen i LSS-boendet ingår en bedömning av risker och konsekvenser. Vi anser att en riskbedömning bör göras inför varje större investering. Det skulle stärka den interna kontrollen i investeringsprocessen.

De två projekten vi granskat har, vad vi kunnat se, inte slutredovisats vilket avviker från rutinbeskrivningen. Enligt den ska slutredovisning ske senast 3 månader efter slutbesiktning av projekten till utförarstyrelsen och kommunfullmäktige. Vi anser att det är viktigt att slutredovisning sker för att det ska vara möjligt att få en helhetsbild av det slutliga utfallet samt att det ska exempelvis precisitet i kalkyler ska kunna bedömas. Det innebär också att det finns en kontroll på vilka projekt som avslutats.

Projektkonton har inte stängts i redovisningen vilket avviker från rutinbeskrivningen. I det ena projektet anges orsaken vara en tvist med entreprenören. I det andra projektet anges orsaken vara att det vanligtvis inkommer tillkommande utgifter under garantitiden.

### 3.3 Kommentarer

Den övergripande revisionsfrågan i granskningen har varit:  
Är rutiner för styrning och uppföljning av kommunens investeringsverksamhet tillräckliga för att säkerställa den interna kontrollen?

Utifrån genomförd granskning är vår bedömning att det finns förbättringsmöjligheter gällande kommunens rutiner för investeringsverksamheten. Det finns övergripande regler men dessa behöver utvecklas ytterligare. De måste också förankras på förvaltningarna så att hela processen, från planering till slutredovisning fungerar på ett tillfredställande sätt.

Vi har noterat att de egna reglerna kring slutredovisning och stängning av projektkonto inte har efterföljts för granskade projekt.

Efter genomförd granskning har vi följande rekommendationer:

- ✓ Regler för investeringar kan utvecklas ytterligare. De består idag i huvudsak av en processkarta och bör kompletteras med en beskrivning av de olika stegen, vem som ansvarar, hur kommunikationen ska se ut och följande dokumentationskrav.
- ✓ I reglerna bör det tydligt framgå vilka beslut och underlag som ska finnas när en förfrågan lämnas till den tekniska förvaltningen.
- ✓ Det bör förtydligas på en övergripande nivå om vem som får besluta om förändringar i inriktning för investeringsprojekt. Förslagsvis genom att delegationsbestämmelserna och regler för investeringar kompletteras.
- ✓ Vi rekommenderar att det genomförs en riskbedömning för alla större investeringsprojekt. Det menar vi skulle stärka den interna kontrollen.
- ✓ Slutredovisning av investeringsprojekt ska göras i nämnd och stängning av projektkonto ska ske i enlighet med anvisningarna.