

Mölnads stad

Granskning av investeringsprocessen



Building a better
working world

Innehåll

1. Sammanfattning.....	2
2. Inledning.....	3
2.1. Bakgrund	3
2.2. Syfte och revisionsfrågor	3
2.3. Avgränsning och ansvarig nämnd.....	4
2.4. Revisionskriterier.....	4
2.5. Metod.....	4
3. Granskningsresultat.....	5
3.1. Centrala styrdokument och rutiner	5
3.2. Ansvarsfördelning.....	6
3.3. Planering och uppföljning av investeringsverksamheten	6
4. Kommunstyrelsen	8
4.1. Fastighetsavdelningen	8
4.2. Stickprov.....	10
4.3. Stadsbyggnadsförvaltningen	10
4.4. Stickprov.....	11
4.5. Bedömning inom kommunstyrelsens ansvarsområden.....	12
5. Tekniska nämnden	14
5.1. Stickprov.....	15
5.2. Bedömning inom tekniska nämndens ansvarsområde	16
6. Samlad bedömning.....	17
6.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna	17
6.2. Slutsats.....	18
Bilaga 1: Källförteckning	20

1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Mölndals stad granskat investeringsprocessen. Syftet med granskningen har varit att bedöma om tekniska nämnden och kommunstyrelsen säkerställt en tillräcklig intern kontroll och investeringsbudget (kalkylmässiga underlag) i samband med upphandlingar. Därtill har granskningen syftat till att bedöma om tekniska nämnden och kommunstyrelsen säkerställt att tillfredställande underlag och beslut avseende investeringar finns, samt bedöma om tekniska nämnden och kommunstyrelsen säkerställt en rättvisande redovisning avseende väsentliga pågående projekt.

De huvudsakliga resultat som framkommit i granskningen är att kommunstyrelsen i huvudsak har säkerställt tillräckliga rutiner och kalkylmässiga underlag kopplat till investeringsprocessen. Vi bedömer dock att kommunstyrelsen kan utveckla sina rutiner avseende samordning av investeringar med övriga förvaltningar i enlighet med stadens riktlinjer för inköp och upphandling.

Vi bedömer att tekniska nämnden delvis har säkerställt tillräckliga rutiner och kalkylmässiga underlag kopplade till investeringsprocessen. Därtill bedömer vi att tekniska nämnden kan utveckla sina rutiner avseende samordning av investeringar med övriga förvaltningar i enlighet med stadens riktlinjer för inköp och upphandling. Vidare bedömer vi att tekniska nämnden kan stärka sina rutiner för att säkerställa att driftbudget beaktar beslut om investeringar.

Utifrån granskningen lämnar vi följande rekommendationer:

- ▶ Tekniska nämnden bör tillse att driftsbudget beaktar beslut om investeringar.
- ▶ Tekniska nämnden och kommunstyrelsen bör identifiera vilka möjliga samarbetsområden som finns inom verksamheternas operativa områden och överväga möjligheten till ytterligare samordning av investeringar.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Mölnalds stads investeringar har ökat väsentligt, från att vara 311 mnkr år 2014 till att budgeteras till 3,1 miljarder i budget 2019-2021. Ca 498 mnkr avser förskolor och skolor, både nyproduktion samt ombyggnation av befintliga skolor till mer ändamålsenliga lokaler. Ca 260 mnkr avser investeringar i idrottsanläggningar inklusive investeringar i ny simhall under innevarande period samt utveckling av Åbyområdet. Inköp av inventarier och IT uppgår i investeringsbudget 2019 till 53 mnkr. Ca 452 mnkr planeras att investeras inom VA-verksamheten och ca 60 mnkr för renhållningsverksamheten i plan 2019-2021. För övriga verksamheter under tekniska nämnden såsom gator, vägar, parker och kollektivtrafik beräknas investeringar uppgå till 329 mnkr.

En väsentlig ökning av investeringsvolymen innebär stora utgifter för staden framgent. Det är av vikt att staden har en tillfredsställande kostnadskontroll i samband med upphandling och genomförande av väsentliga investeringsprojekt. Viktigt är också att det finns rutiner som säkerställer en detaljerad budgetuppföljning. Vidare är det av vikt att värdering av pågående projekt säkerställs och att eventuella nedskrivningsbehov identifieras i tid för att säkerställa en rättvisande redovisning. I budget 2019-2021 anges att verksamheten i Mölnalds stad ska bedrivas på ett kostnadseffektivt och ändamålsenligt sätt.

På en marknad i högkonjunktur kan det vara en utmaning att upphandla till rimliga priser för staden och dess invånare. Revisorerna granskar och prövar om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen som görs inom nämnderna är tillräcklig.

Kommunrevisionen har mot bakgrund av ovanstående samt sin risk- och väsentlighetsanalys bedömt att det är väsentligt att granska kommunens rutiner och processer i samband med upphandling och redovisning av väsentliga investeringar. I God revisionsredovisning framgår de grunder som revisorerna använder när de bedömer om kommunens räkenskaper och årsredovisning är rättvisande. Bedömningsgrunder som är aktuella i denna granskning är om kommunens investeringar är ekonomiskt tillfredsställande, om räkenskaperna är rättvisande gällande pågående projekt och om den interna kontrollen gällande pågående investeringsprojekt är tillräcklig.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om tekniska nämnden och kommunstyrelsen säkerställt:

- ▶ En tillräcklig intern kontroll och investeringsbudget (kalkylmässiga underlag) i samband med upphandling av väsentliga investeringar,
- ▶ Att det finns ekonomiskt tillfredsställande underlag och beslut avseende investeringar,

- ▶ En rättvisande redovisning av väsentliga pågående projekt.

Granskningen inriktas på följande revisionsfrågor:

- ▶ Vilka rutiner finns för investeringsprocessen, från budgetering till uppföljning?
- ▶ Vilka bedömningar (kalkylmässiga underlag) och kontroller genomförs i samband med upphandling för att säkerställa ekonomiskt tillfredsställande investeringar?
- ▶ Vilka rutiner finns inför beslut av investeringsbudget av väsentliga investeringsprojekt?
- ▶ Vilka rutiner finns för att säkerställa att driftsbudget beaktar beslut om investeringar?
- ▶ Vilka rutiner finns för att säkerställa en rättvisande redovisning av pågående projekt?

2.3. Avgränsning och ansvarig nämnd

Granskningen avgränsas i enlighet med ställda revisionsfrågor. Granskningen avser tekniska nämnden och kommunstyrelsen.

2.4. Revisionskriterier

Revisionskriterier är de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna i denna granskning har i huvudsak utformats utifrån följande:

- ▶ Lag (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning
- ▶ Rekommendationer från Rådet för kommunal redovisning
- ▶ Kommunens egna policys och riktlinjer för inköp/ investeringar och upphandling

2.5. Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, intervjuer och stickprov. Relevant dokumentation som rör investeringar, budgetuppföljning och redovisning av pågående projekt har studerats. Stickprov har utförts på ett antal pågående projekt.

Intervjuer har genomförts med:

- ▶ Ansvarig för upphandling av större investeringar
- ▶ Ansvarig för beredning av budget väsentliga investeringsprojekt
- ▶ Ansvarig för rutiner för redovisning av pågående projekt

3. Granskningsresultat

3.1. Centrala styrdokument och rutiner

I Mölndals stads regler för investeringsredovisning definieras en investering som en kapitalinsats som förväntas ge ekonomiska fördelar eller servicepotential i flera år framåt. Det finns tre typer av investeringar:

- ▶ Fysiska tillgångar som infrastruktur, byggnader eller maskiner
- ▶ Finansiella tillgångar som värdepapper
- ▶ Immateriella tillgångar som patent och licensrättigheter

I Mölndals stad är gränsdragningen för en investering följande:

- ▶ Nyttjandeperioden är tre år eller mer
- ▶ Anskaffningsvärdet överstiger ett halvt prisbasbelopp exklusive moms
- ▶ Avsedd för stadigvarande bruk eller innehav eller anskaffningens delar är ett led i en större investering

Av stadens regler för investeringsredovisning framgår att uppföljning av investering- och exploateringsprojekt ska genomföras fyra gånger om året; april, augusti och oktober samt vid årsbokslut. Uppföljning av pågående projekt ska ske vid delår och årsbokslut. Vid hel- och delårsbokslut ska en lista över pågående projekt skrivas på av verksamhetschef eller dylik person där det intygas att samtliga projekt är pågående och därmed ej tagna i bruk. Listan skickas till ekonomiavdelningen.

Enligt de tekniska bokslutsanvisningarna ska kontroller av bland annat nedskrivningsbehov göras av objekten i anläggningsregistret inför varje bokslut.

Enligt anvisningar för komponentavskrivning i Mölndals stad ska nya anläggningstillgångar avseende mark, byggnader och tekniska anläggningar fördelas i komponenter enligt schabloner som är fastställda och dokumenterade för de olika anläggningstyperna. Även om- och tillbyggnader av fastigheter bör enligt anvisningarna komponentindelade. I särskilda fall kan det anses lämpligt att göra avsteg från fastställd schablon. Avsteg kan beslutas för anläggningstyp vilket fastställs av respektive förvaltningschef. Fördelning ska göras på minst en komponent om det inte är praktiskt möjligt att särskilja olika komponenter, vid väsentliga belopp ska det kommenteras varför avsteg från komponentindelning är gjord.

Av stadens riktlinjer för inköp och upphandling framgår att alla som gör inköp och upphandlingar ska ha god kännedom om såväl gällande lagstiftning som bestämmelser i stadens styrande dokument avseende inköp och upphandling. Inför varje upphandling bör en marknadsundersökning genomföras för att säkerställa att de krav som ställs under upphandlingen, i likhet med övriga avtalsvillkor, är marknadsmässiga, relevanta och genomtänkta. För att motverka en osund konkurrens ska det kontrolleras att potentiella leverantörer fullgör sina skyldigheter gentemot samhället genom att redovisa och betala lagstad-

gade skatter och avgifter. Ramavtal ska upprättas inom de områden där det är lämpligt och strategiskt riktigt. Befintliga ramavtal ska användas.

Inköp av varor, tjänster och entreprenader ska baseras på en helhetssyn där stadens gemensamma bästa har företräde framför en enskild förvaltnings intresse. Innan beslut fattas om att genomföra en upphandling ska därför stadens samlade behov av den aktuella varan eller tjänsten tas i beaktande.

I styrprinciper för Mölndals stad framgår att anslag beviljas per investeringsprojekt. Investeringar med gemensamt ändamål kan få samlingsanslag för nämnds egen prioritering mellan projekt. Det totala anslaget för projekt som löper över flera år fastställs då projektet ingår med någon del i årsbudgeten.

För investering i inventarier får varje nämnd ett årligt ramanslag. Detta belopp utgör gränsen för nämnds satsning på inventarier. Anskaffningsbeslut ska alltid utgå från vad som är ekonomiskt mest fördelaktigt för staden och oberoende av uppdelningen mellan drift- och investeringsbudget. Redovisning av investering ska ske enligt god redovisningssed. Nämnd måste inom ordinarie kommunbidrag täcka de interna kapitalkostnader som uppstår till följd av en investering.

Efter genomfört investeringsprojekt ska projektet slutredovisas till kommunstyrelsen om den totala investeringen överstiger 10 mnkr eller projektets avvikelse mot budgeterat belopp är större än 15 procent. Kommunstyrelsen avgör om respektive slutredovisning ska överlämnas till kommunfullmäktige.

3.2. Ansvarsfördelning

Investeringsgruppen är kommunens samordningsgrupp för investeringar och ansvarar för att samordna projekt mellan olika förvaltningar inom staden. I investeringsgruppen görs prioriteringar sett utifrån hela stadens behov. I Investeringsgruppen sitter företrädare för exploatering, stadsbyggnad, ekonomiavdelningen, tekniska förvaltningen och fastighetsavdelningen.

Kommunstyrelsens arbetsutskott kallas vid behandling av samordnad verksamhetsplanering och ekonomisk planering för budgetberedning (KSBB). Budgetberedningen består av ledarmöten från samtliga partier som finns representerade i kommunfullmäktige.

Kommunfullmäktige (KF) fastställer den budget inom vilken verksamheten ska bedrivas och alla kostnader täckas.

3.3. Planering och uppföljning av investeringsverksamheten

Nedan presenterar vi stadens investeringsprocess:

Mars:

Investeringsgruppen presenterar utgångsläget. KSBB lämnar direktiv om volymer, speciella prioriteringar etc.

April-maj:

Presentation av investeringsgruppens analys, volymer etc.

Juni:

KF beslutar om investeringsbudget -plan. Nämnderna ges möjlighet att kommentera/konsekvensbeskriva beslutet.

September:

Investeringsgruppen ser över behovet av att revidera investeringsbudget/plan på grund av väsentliga förändringar, bl.a. grundat på analyser i delårsrapport.

November:

KF beslutar om driftkostnadskonsekvenser samt eventuell revidering av det beslut om investerings-budget/plan som togs i juni.

Jan

Januari-februari

Investeringsgruppen skapar sig en bild av utgångsläget med utgångspunkt från gällande budget/-plan.

Feb

Mar

Mars-april:

Investeringsgruppen tar fram underlag i samarbete med projektledare. Investeringsgruppen fördelar projekt över 5 år enligt bedömt bästa för helheten, och inom ramen för KSBB:s direktiv.

Apr

Maj

Maj:

Beredningen i KSBB. Investeringsgruppen presenterar sitt femårsförslag med motiv och beskrivning av samband mellan projekt. Genomgång av aktualiserade projekt som ej påbörjats. KSBB begär eventuellt kompletteringar, dialog nämnder etc.

Jun

Juli

Juni-september:

Förvaltning/nämnd tar fram budgetförslag inkl. eventuella kommentarer för investeringsbudget – plan och förslag till plan för driftkostnadskonsekvenser.

Aug

Sep

Okt

Oktober-november

KSBB tar del av nämndernas synpunkter och investeringsgruppens översyn av uppdateringsbehov. KSBB beslutar om eventuella förslag till revidering av KF:s beslut i juni.

Nov

Dec

4. Kommunstyrelsen

4.1. Fastighetsavdelningen

Investeringsprocessen

Fastighetsavdelningen har det övergripande ansvaret för att förvalta, bygga och utveckla det egna fastighetsbeståndet i staden så att dess värde utvecklas över tid. Budgetering sker enligt stadens budgetanvisningar. Fastighetsavdelningens strategiska fastighetsplanering inleds med att förvaltarenheten genomför en inventering av varje enskild fastighet, den initiala inventeringen åtföljs eventuellt av en ny inventering vid behov vart femte år. Vid inventeringen undersöks fastighetens skick ner på rumsnivå och utifrån denna lämnas förslag på åtgärder med möjliga utvecklingsalternativ utifrån en livskostnadskalkyl. Det utvecklingsalternativ som bedöms som mest tillämpligt registreras i projektledningssystemet och utgör sedan underlag för beslut om investeringsbudget. Systemet fungerar också som ett kvalitetssäkringssystem.

Projektet går därefter vidare till investeringsgruppen som efter behandling tar ärendet vidare till kommunstyrelsens budgetberedning där prioriteringar görs utifrån tillgängliga medel. I budgetberedningsarbetet beaktas även driftkostnadskonsekvenser på föreslagna investeringar. Utifrån driftkostnadsförändringarna justeras också hyran. Rutiner finns för att säkerställa att hyreshöjningen hamnar på hyresgästen. Budgetberedningen översänder därefter projektet till kommunfullmäktige för beslut.

Utifrån beslutad budget beställer förvaltarenheten genomförande av fastighetsavdelningens projektenhet. Fastighetsavdelningen uppger att de strävar efter att anpassa sina investeringar efter rådande konjunktur i den mån det går, bland annat genom att förlänga livscykeln på uttjänade fastigheter.

Vid projekt där staden ingår partneravtal med entreprenören, görs en kostnadskalkyl efter slutförd projektering utifrån nyckeltal från tidigare genomförda investeringar. Vid större investeringsprojekt krävs ett ingångsättningsbeslut innan en kostnadskalkyl kan tas fram. Tidigare har det funnits en problematik med missvisande nyckeltal och att samma nyckeltal använts både för ombyggnation och nybyggnation. Detta problem uppges nu vara åtgärdat. Processen för investeringar och underhåll uppges vara väl förankrad bland medarbetarna.

Upphandling

Fastighetsavdelningen arbetar aktivt med att involvera fler aktörer i upphandlingar i samband med investeringsprojekt i enlighet med stadens riktlinjer för inköp och upphandling. Detta görs bland annat genom att dela upp ramavtal i en servicedel och en entreprenaddel. Möjligheten att använda underleverantörer i ramavtal har tagits bort. Vid avrop mot ramavtal används numera fast pris och tilldelningen bestäms utifrån vilken leverantör som har tid att genomföra arbetet. Kraven i ramavtalen har också gjorts enklare för att möjliggöra för mindre aktörer att delta i upphandlingar.

Uppföljning

Investeringar följs upp månadsvis samt fyra gånger per år enligt stadens rutiner. Vid uppföljningen beaktas prognosens rimlighet samt eventuella avvikelser. Projektledare gör också en veckovis bedömning av prognosen tillsammans med entreprenör vid större projekt. Vid mindre projekt kontrolleras att alla fakturor är korrekt inrapporterade och därefter aktiveras projektet, kontroll av fakturor görs också löpande. Vid större, fleråriga projekt gör projektledaren ett projektavslut och tar fram nyckeltal på investeringen. Nyckeltalen förs därefter in i systemet för strategisk fastighetsplanering (affärsmodellering.se). Därefter följer aktivering där eventuella felkonteringar kontrolleras.

Det görs årligen stickprovskontroller av både investeringar och underhåll. Vid kontroll av investeringar kontrolleras att det som har beställts enligt faktura har levererats. Det genomförs också stickprovskontroller av underhåll i form av att en teknisk förvaltare åker ut på plats och gör en bedömning av underhållsarbetet.

Upphandlingsenheten kontrollerar även ramavtalstrohet inom staden. Fastighetsavdelningen upplever att det finns ramavtal för merparten av de områden som bedöms som relevanta. Av intervjun med fastighetsavdelningen framkom att upphandlingsenheten har svårt att tillse fastighetsavdelningens efterfrågan på ytterligare avtal på grund av hög arbetsbelastning.

Samordning

Av stadens riktlinjer för inköp och upphandling framgår att inköp av varor, tjänster och entreprenader ska baseras på en helhetssyn där stadens gemensamma bästa har företräde framför en enskild förvaltnings intresse. Innan beslut fattas om att genomföra en upphandling ska därför stadens samlade behov av den aktuella varan eller tjänsten tas i beaktande. Investeringsgruppen ser till den långsiktiga samordningen mellan de olika förvaltningarna. Av intervjun framgår att fastighetsavdelningen har ett begränsat samarbete med andra förvaltningar inom staden gällande samordning av investeringar.

Redovisning

Fastighetsavdelningens arbete med redovisning styrs av stadens regler för investeringsredovisning och anvisningar för komponentavskrivning. Vid större projekt finns en schablonindelning i komponenter. Vid aktivering kontrolleras också behovet av eventuell nedskrivning eller utrangering. Vidare ses anläggningsregistret igenom årligen i syfte att identifiera eventuella nedskrivnings- och utrangeringsbehov.

Utmaningar

Fastighetsavdelningen uppger att det är en utmaning att finna relevanta nyckeltal vid byggnationen av mer sällan förekommande projekt exempelvis simhallar. Det nuvarande marknadsläget anges också som en stor utmaning, både avseende prisläget och personalförsörjning.

4.2. Stickprov

Vi har inom fastighetsavdelningens ansvarsområde granskat två väsentliga investeringsprojekt; Almåsskolan och Katrinebergsskolan.

Almåsskolan

Projektet startades upp 2017 och aktiverades i mars 2019. Projektet har ändrat omfattning och krävt nytt budgetbeslut vilket gjort att tidplanen förskjutits. Syftet med projektet är att renovera och bygga ut Almåsskolan för att kunna öka kapaciteten till 650 elever i årskurs 4-9, bygga ett fritidshem och modernisera skolan.

Katrinebergsskolan

Katrinebergsskolan renoverades på grund av att skolan nått sin tekniska livslängd. Utöver renovering har man också genomfört en tillbyggnad för att öka kapaciteten och få mer ändamålsenliga samt attraktiva lokaler. Projektet startades upp 2017 och aktiverades i augusti 2019.

Projekt	Utfall tom 190831	Belopp enligt ursprunglig budget	Tillräckliga kalkylmässiga underlag bedöms finnas?	Baseras beslutad investeringsbudget på kalkyl?	Ryms upparbetat belopp inom beslutad budget?	Ryms aktuell prognos inom beslutet för projektet?	Finns avtal med leverantör som omfattar investeringen?
Almåsskolan	106,5 mnkr	96,5 mnkr	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Katrinebergsskolan	108,8 mnkr	145,6mnkr	Ja, delvis ¹	Ja	Ja	Ja	Ja

Tabell: Granskning av stickprov, Almåsskolan och Katrinebergsskolan.

4.3. Stadsbyggnadsförvaltningen

Investeringsprocessen

Budgetering sker enligt stadens budgetanvisningar. Stadsbyggnadsförvaltningen har ett nära samarbete med tekniska förvaltningen vad gäller exploatering. Arbetet samordnas delvis genom investeringsgruppen. Exploateringsprojekt bygger på detaljplan som fattas av kommunfullmäktige. Till detta följer ett civilrättsligt avtal mellan exploatören och staden som reglerar hur kostnaderna ska fördelas. Alla projekt som har en detaljplan och som vunnit laga kraft måste genomföras.

Under detaljplaneringsarbetet tas en kalkyl fram som uppdateras under planeringsarbetets gång. De anläggningar som byggs ut i samband med exploatering bekostas av exploatören,

¹ Kalkyl uppgår till 149,9 mnkr. Investeringsbudget uppgår till 145,6 mnkr.

Avvikelsen beror på att det gjordes nedskärningar i omfattning på vad som skulle göras i utemiljön.

exploatören bekostar även planarbete. Ett undantag från detta är innerstadsprojektet där staden har tagit en större del av kostnaden för utbyggnaden av anläggningarna. Tekniska förvaltningen står som utförare för byggnationen av nya anläggningar. Driftkostnaderna som tillkommer till följd av byggnationen av nya anläggningar redovisas i tekniska förvaltningens budget. I kommunens rutiner och mallar finns rutiner för hur budgeterade driftkostnadsförändringar ska rapporteras.

Uppföljning

I samband med att den årliga exploateringsbudgeten tas fram kontrolleras att budgeten för projektet fortfarande är aktuell utifrån ny information och rådande marknadsläge. Detta görs även för projekt som inte har påbörjats. Varje exploateringsprojekt och investeringsprojekt får ett projektnummer. Fakturor som inkommer atteras på projekten och följs upp tertialvis. Även prognos för projekt och prognos för markförsäljning följs upp regelbundet.

Samordning

Förvaltningen bedriver ett strategiskt arbete med planering av investeringar. Vid exploateringsförfrågningar finns rutiner för att beräkna vilka investeringar som kommer att krävas av staden och hur befintliga investeringar såsom skolor och avlopp kan utnyttjas. Detta görs exempelvis vid planeringen av nya bostadsområden.

Redovisning

Det finns skriftliga rutiner för hur handläggarna skall kontera. Det görs också regelbundna avstämningar med ekonomiavdelningen för att säkerställa att redovisningsrutinerna följs.

Utmaningar

Av intervjun framgår att det finns en utmaning i att planera vissa typer av investeringar när staden byggs ut, exempelvis skolor och förskolor. Detta då det är svårt att beräkna vilken sammansättning befolkningen i ett nyproducerat område kommer ha, och därmed vilken efterfrågan som kommer finnas på skola och förskola.

4.4. Stickprov

Vi har inom stadsbyggnadsförvaltningen ansvarsområde granskat ett delprojekt i exploateringsprojektet Mölndals innerstad; Brogatan/Nygatan

Mölndals innerstad

Mölndals innerstad är ett omfattande exploateringsprojekt som påbörjades 2005. Projektet är indelat i flera mindre delprojekt. I vår granskning har vi valt att granska ett av delprojekten; Brogatan/Nygatan.

Projekt	Utfall tom 190831	Belopp enligt ursprunglig budget	Tillräckliga kalkylmässiga underlag bedöms finnas?	Baseras beslutad investeringsbudget på kalkyl?	Ryms upparbetat belopp inom beslutad budget?	Ryms aktuell prognos inom beslutet för projektet?	Finns avtal med leverantör som omfattar investeringen?
Mölnåls innerstad	-11,4 mnkr ²	-56,6 mnkr	Ja.	Ja, delvis ³	Ja	Beslut om att genomföra projektet saknar belopp.	Ja

Tabell: Granskning av stickprov, Mölnåls innerstad.

Vi kan utifrån stickprovsgranskning konstatera att det formella beslutet om att genomföra projektet saknar belopp. Kommunfullmäktige har dock beslutat om budget för projektet i varje budgethandling.

4.5. Bedömning inom kommunstyrelsens ansvarsområden

Vår bedömning är att kommunstyrelsen i huvudsak har säkerställt tillräckliga rutiner och kalkylmässiga underlag kopplade till investeringsprocessen. Budgetering sker i enlighet med stadens budgetanvisningar. Vi kan dock konstatera att stickprov visar att det formella beslutet om att genomföra projektet Mölnåls innerstad saknar belopp. Fastighetsavdelningen genomför uppföljning mot prognos månadsvis samt tertialvis i samband med delårs- och årsbokslut enligt stadens regler för investeringsredovisning. Fastighetsavdelningen genomför stickprovskontroller av både investeringar och underhåll årligen. I de kalkylmässiga underlagen som ligger till grund för upphandling av investeringar beaktas både kapitalkostnader och driftskostnader, driftkostnadsförändringarna kommuniceras sedan till budgetberedningen. Inför beslut om investeringar kopplade till fastighetsavdelningen görs en livskostnadskalkyl utifrån fastighetens skick, livskostnadskalkylen ligger sedan till grund för beslut om investeringar. Vid exploateringsförfrågningar finns rutiner för att beräkna vilka investeringar som kommer krävas från staden och hur befintliga investeringar kan utnyttjas. Av stadens riktlinjer för inköp och upphandling framgår att inköp av varor, tjänster och entreprenader ska baseras på en helhetssyn där stadens gemensamma bästa har företräde framför en enskild förvaltnings intresse. Innan beslut fattas om att genomföra en upphandling ska därför stadens samlade behov av den aktuella varan eller tjänsten tas i beaktande. Av intervjun framgår att fastighetsavdelningen har ett begränsat samarbete med andra förvaltningar inom staden gällande samordning av investeringar. Vi bedömer därför att kommunstyrelsen kan utveckla sina rutiner avseende samordning med övriga förvaltningar i enlighet med stadens riktlinjer för inköp och upphandling. Fastighetsavdelningens arbete med redovisning styrs av stadens regler för investeringsredovisning och anvisningar för

² Upparbetade kostnader uppgår per 190831 till 253,5 mnkr och erhållna intäkter -242,1 mnkr

³ Totala kalkylen uppgår till -98 mnkr (varav 338, 8 mnkr avser kostnader och 436,9 mnkr avser intäkter). Senast upprättad budget uppgår till -92,7 mnkr (varav 293,9 mnkr avser kostnader och 386,6 mnkr avser intäkter)

komponentavskrivning. Vid större projekt finns en schablonindelning i komponenter. Vid aktivering kontrolleras också behovet av eventuell nedskrivning eller utrangering, detta görs även en gång per år. Mot bakgrund av detta är vår bedömning att det finns tillräckliga rutiner för att säkerställa en rättvisande redovisning av pågående projekt inom kommunstyrelsens ansvarsområde.

5. Tekniska nämnden

Investeringsprocessen

Investeringsprocessen för tekniska förvaltningen börjar med att samordningsansvarig samlar in samtliga avdelningars investeringsbehov i ett samlat dokument utifrån förvaltningens fem verksamhetsområden:

- ▶ Skattekollektivet
 - Hållbart resande (exempelvis gång- och cykelbanor)
 - Gator och vägar (exempelvis broar, belysning, trafiksignaler och nya gator)
 - Park och naturområden (exempelvis skötsel av vattendrag och lekplatser)

- ▶ Taxekollektivet
 - Återvinning och avfall (exempelvis återbruk)
 - VA-kollektivet (exempelvis ledningsförnyelse)

Dokumentet över avdelningarnas investeringsbehov överlämnas till den centrala investeringsgruppen. Ärendet överlämnas därefter till budgetberedningen som behandlar ärendet innan beslut om investeringsbudget fattas av kommunfullmäktige.

I budgeten beaktas också projekt som är beroende av externa aktörer exempelvis Trafikverket. I de fall där dessa aktörer inte fullföljer sina åtagande under budgetåret genomförs inte projekten vilket leder till att investeringsbudgeten inte uppnås.

Tekniska förvaltningen har utvecklat egna rutiner för handläggning av investeringsärenden utifrån stadens riktlinjer. Rutiner finns även för rapportering av investeringsutgifter och driftkostnadsförändringar.

Vid framtagande av ekonomiska underlag i samband med investeringar tar samordningsansvarig fram en kalkyl för projektet. Inom de områden där förvaltningen saknar verksamhetskompetens anlitas konsulter för att ta fram kalkyler. Större projekt förprojekteras. I kalkylerna beräknas både kapitalkostnader och driftkostnader till följd av investeringarna. Av intervjun med tekniska förvaltningen framgår att det finns en utmaning i att tillse att budgetberedningen beaktar driftkostnadsförändringar vid investeringar.

Upphandling

För mindre projekt används ramavtal och vid större entreprenad görs en upphandling. Vid upphandling styrs tilldelningen av pris, om inget anbud inkommer som ligger inom budget, genomförs inte projektet. Av stadens riktlinjer för inköp och upphandling framgår att möjligheten för små och medelstora företag att delta ska beaktas i upphandlingar. Av intervjun framgår att tekniska förvaltningen tillämpar en klausul som gör det möjligt att ta hänsyn till

kompetens och erfarenhet hos nyckelpersoner. Detta ökar möjligheten för små och medelstora företag att delta i upphandlingar.

Uppföljning

Uppföljning mot prognos görs fyra gånger per år för pågående projekt enligt stadens riktlinjer. Vid avvikelser skriver projektledaren en avvikelseblankett och lämnar till projektchef. Upphandlingsansvarig inom tekniska förvaltningen genomför en årlig stickprovskontroll av ramavtalstrohet. Detta görs också centralt i staden av upphandlingsenheten.

Samordning

Av stadens riktlinjer för inköp och upphandling framgår att inköp av varor, tjänster och entreprenader ska baseras på en helhetssyn där stadens gemensamma bästa har företräde framför en enskild förvaltnings intresse. Innan beslut fattas om att genomföra en upphandling ska därför stadens samlade behov av den aktuella varan eller tjänsten tas i beaktande. Tekniska förvaltningen samarbetar framförallt med de kommunala bolagen vid planering av projekt. När ledningar ska läggas skickas en förfrågan om det finns en möjlighet till samordning till aktörer i hela Sverige via ledningskollen.se. Av intervjun framgår att tekniska förvaltningen har ett begränsat samarbete med andra förvaltningar inom staden gällande samordning av investeringar. Anledningen till detta uppges vara att det finns en svårighet i att finna naturliga samarbetsområden med övriga förvaltningar.

Redovisning

Tekniska förvaltningen genomför regelbundna kontroller om det finns pågående projekt som är färdigställda och behöver aktiveras. Någon nedskrivningsprövning görs inte vid aktiveringar. I samband med övergången till komponentredovisning gjordes en större översyn av anläggningstillgångar där ett antal anläggningstillgångar efter genomgången utrangerades.

5.1. Stickprov

Vi har inom tekniska förvaltningens ansvarsområde granskat ett projekt; Kikås avfallsanläggning.

Kikås avfallsanläggning

Projektet vid Kikås avfallsanläggning är ett projekt för att återställa deponin. Projektet har pågått sedan 2000 och är en följd av ett EU-direktiv. Sedan 2002 har avsättningar gjorts i redovisningen för att täcka framtida kostnader för återställande. Projektet är i slutfasen och avslutningsarbetet beräknades vara klart 2018 men pågår fortfarande. Ny prognos för färdigställande bedöms vara 2019.

Projekt	Utfall tom 190831	Belopp enligt ursprunglig kalkyl	Tillräckliga kalkylmässiga underlag bedöms finnas?	Baseras beslutad avsättning på kalkyl?	Ryms upp- arbetat belopp inom senast uppskattad avsättning?	Ryms aktuell prognos inom aktuell avsättning?	Finns avtal med leverantör som omfattar utgifterna?
Kikåsavfallsanläggning	146,8 mnkr	51 mnkr ⁴	Ja	Delvis	Ja.	Formellt beslut om att genomföra projektet saknas.	Ja.

Tabell: Granskning av stickprov, Kikås avfallsanläggning

Aktuell avsättning har prövats mot aktuell kalkyl vid varje bokslut. Initialt gjordes en mycket försiktig bedömning av avsättningen, 4,5 mnkr 2001, baserat på att beräkning av totala beloppet för återställande, 100 mnkr, vid det tillfället var mycket osäkert. En extern konsult uppskattade 2009 totala utgifter för återställande till 171 mnkr. Aktuell avsättning var då 140 mnkr. 2015 justerades kalkylen ned från 171 mnkr till 147 mnkr. Vi kan konstatera att upparbetat belopp per 190831 om 146,8 mnkr är i nivå med den senaste uppskattningen för totala kostnader som uppgår till 147 mnkr.

5.2. Bedömning inom tekniska nämndens ansvarsområde

Vår bedömning är att tekniska nämnden delvis säkerställt tillräckliga rutiner och kalkylmässiga underlag kopplade till investeringsprocessen. Budgetering sker i enlighet med stadens budgetanvisningar. Uppföljning mot budget görs fyra gånger per år för pågående projekt enligt stadens riktlinjer. I de kalkylmässiga underlagen som ligger till grund för investeringar beaktas både kapitalkostnader och driftskostnader. Förvaltningen genomför årligen en kontroll av ramavtalstrohet. I samband med beslut av investeringsbudget vid väsentliga investeringar tas en kalkyl fram inom förvaltningen. I de fall där förvaltningen saknar verksamhetskompetens anlitas konsulter för att ta fram underlag. Vi noterar att genomförandegraden av projekt är lägre än vad som är fastställt i budget. Av stadens riktlinjer för inköp och upphandling framgår att inköp av varor, tjänster och entreprenader ska baseras på en helhetssyn där stadens gemensamma bästa har företräde framför en enskild förvaltnings intresse. Innan beslut fattas om att genomföra en upphandling ska därför stadens samlade behov av den aktuella varan eller tjänsten tas i beaktande. Av intervjun framgår att tekniska förvaltningen har ett begränsat samarbete med andra förvaltningar inom staden gällande samordning av investeringar. Vi bedömer därför att tekniska nämnden kan utveckla sina rutiner avseende samordning med övriga förvaltningar i enlighet med stadens riktlinjer för inköp och upphandling. Därtill bedömer vi att det finns utvecklingsområden avseende hur förvaltningen kommunicerar driftkostnadsförändringar till budgetberedningen vid beslut om investeringar. Vi bedömer att tekniska nämnden har säkerställt tillräckliga rutiner avseende redovisning av pågående projekt.

⁴ I ursprunglig kalkyl var arean hälften av den area som slutligen skall täckas.

6. Samlad bedömning

Nedan framgår vår samlade bedömning utifrån granskningen.

6.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna

Revisionsfrågor	Bedömning
<p><i>Vilka rutiner finns för investeringsprocessen, från budgetering till uppföljning?</i></p>	<p>Vi bedömer att kommunstyrelsen och tekniska nämnden säkerställt tillräckliga rutiner för budgetering och uppföljning av investeringsprocessen. Budgetering sker enligt stadens budgetanvisningar. Uppföljning ska enligt stadens regler för investeringsredovisning genomföras fyra gånger per år.</p>
<p><i>Vilka bedömningar (kalkylmässiga underlag) och kontroller genomförs i samband med upphandling för att säkerställa ekonomiskt tillfredsställande investeringar?</i></p>	<p>Vi bedömer att kommunstyrelsen och tekniska nämnden delvis säkerställt att tillräckliga bedömningar och kontroller genomförs i samband med upphandling för att säkerställa ekonomiskt tillfredsställande investeringar. Vid exploateringsförfrågningar kopplade till stadsbyggnadsförvaltningen finns rutiner för att beräkna vilka investeringar som kommer krävas från staden. Vid upphandlingar beaktas även möjligheten för små och medelstora företag att delta i upphandlingarna i enlighet med stadens riktlinjer i syfte att bredda antal anbud och erhålla konkurrensmässiga priser. Av stadens riktlinjer för inköp och upphandling framgår att inköp av varor, tjänster och entreprenader ska baseras på en helhetssyn där stadens gemensamma bästa har företräde framför en enskild förvaltnings intresse. Innan beslut fattas om att genomföra en upphandling ska därför stadens samlade behov av den aktuella varan eller tjänsten tas i beaktande. Av intervjun framgår att tekniska nämnden och kommunstyrelsens förvaltningar har ett begränsat samarbete när det gäller investeringar.</p> <p>Vi bedömer att kommunstyrelsen och tekniska</p>

	nämnden kan utveckla sina rutiner avseende samordning mellan förvaltningarna i enlighet med stadens riktlinjer för inköp och upphandling.
<i>Vilka rutiner finns inför beslut av investeringsbudget av väsentliga investeringsprojekt?</i>	Vi bedömer att kommunstyrelsen och tekniska nämnden säkerställt tillräckliga rutiner inför beslut om investeringsbudget av väsentliga investeringsprojekt. Inför beslut om budget tas en kalkyl fram inom förvaltningarna. I de fall som förvaltningarna saknar verksamhetskompetens för att ta fram underlag anlitas konsulter. Inför beslut om investeringar kopplade till fastighetsavdelningen görs en livskostnadskalkyl utifrån fastighetens skick.
<i>Vilka rutiner finns för att säkerställa att driftsbudget beaktar beslut om investeringar?</i>	Vi bedömer att kommunstyrelsen säkerställt tillräckliga rutiner för att tillse att driftsbudget beaktar beslut om investeringar. I de kalkylmässiga underlagen som ligger till grund för investeringar beaktas både kapitalkostnader och driftskostnader. Vi bedömer att tekniska nämnden kan utveckla sitt arbete med att tillse att driftbudget beaktar beslut om investeringar.
<i>Vilka rutiner finns för att säkerställa en rättvisande redovisning av pågående projekt?</i>	Vi bedömer att kommunstyrelsen och tekniska nämnden säkerställt tillräckliga rutiner avseende redovisning av pågående projekt.

6.2. Slutsats

Syftet med granskningen har varit att granska hur kommunstyrelsen och tekniska nämnden säkerställer en tillräcklig intern kontroll och investeringsbudget (kalkylmässiga underlag) i samband med upphandlingar. Därtill har granskningen syftat till att bedöma om tekniska nämnden och kommunstyrelsen säkerställt att tillfredställande underlag och beslut avseende investeringar finns, samt bedöma om tekniska nämnden och kommunstyrelsen säkerställt en rättvisande redovisning avseende väsentliga pågående projekt.

Utifrån granskningens revisionsfrågor, uppställda revisionskriterier och grunderna för ansvarsprövning bedömer vi att kommunstyrelsen i huvudsak har säkerställt tillräckliga rutiner och kalkylmässiga underlag kopplade till investeringsprocessen. Vi bedömer dock att kommunstyrelsen kan utveckla sina rutiner avseende samordning av investeringar med övriga förvaltningar i enlighet med stadens riktlinjer för inköp och upphandling.

Däremot bedömer vi att tekniska nämnden endast delvis har säkerställt tillräckliga rutiner och kalkylmässiga underlag kopplade till investeringsprocessen. Vi bedömer att tekniska nämnden kan utveckla sina rutiner avseende samordning av investeringar med övriga förvaltningar i enlighet med stadens riktlinjer för inköp och upphandling. Vidare bedömer vi att tekniska nämnden kan stärka sina rutiner för att säkerställa att driftbudget beaktar beslut om investeringar.

Utifrån granskningen lämnar vi följande rekommendationer:

- ▶ Tekniska nämnden bör tillse att driftbudget beaktar beslut om investeringar.
- ▶ Tekniska nämnden och kommunstyrelsen bör identifiera vilka möjliga samarbetsområden som finns inom verksamheternas operativa områden och överväga möjligheten till ytterligare samordning av investeringar.

Göteborg den 20/1 2020



Maria Strandberg
Auktoriserad revisor och Certifierad kommunal yrkesrevisor
Ernst & Young AB



Johan Palmgren
Verksamhetsrevisor
Ernst & Young AB



Hans Gavin
Kvalitetssäkrare
Ernst & Young AB

Bilaga 1: Källförteckning

Gruppintervjuer (2019-11-06)

- ▶ Projektchef samt ekonom vid tekniska förvaltningen
- ▶ Chef för projektenheten, chef för förvaltarenheten samt ekonom vid fastighetsavdelningen
- ▶ Ekonomichef samt ytterligare tjänstpersoner vid ekonomiavdelningen
- ▶ Planeringschef, exploateringschef inom mark och exploatering samt stadsbyggnadschef vid stadsbyggnadsförvaltningen

Dokument

- ▶ Mölndals stads regler för investeringsredovisning
- ▶ Anvisningar för komponentavskrivning
- ▶ Stadens riktlinjer för inköp och upphandling
- ▶ Vision 2022
- ▶ Styrprinciper för Mölndal stad
- ▶ Reglemente för kommunstyrelsen
- ▶ Checklista för kontroll av materiella anläggningstillgångar
- ▶ Investeringsprocessen - planering och uppföljning av investeringsverksamheten
- ▶ Blankett B - investeringsuppgift och verksamhetsförändringar
- ▶ Blankett D - verksamhetsförändringar/ investeringsuppgifter för exploateringsobjekt
- ▶ Blankett K - underlag för beräkning av kapitalkostnader
- ▶ Organisationsschema
- ▶ Ekonomirapportering Mölndals stad
- ▶ Policy för inköp och upphandling
- ▶ Budget/Plan Mölndals stad 2019-2021