



KOMMUNREVISIONEN
ÖSTERSUND

REVISIONSRAPPORT

GRANSKNING AV uppföljning och redovisning av investeringar



SAMMANFATTNING

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har revisionskontoret genomfört en granskning avseende uppföljning och redovisning av investeringar. Granskningen är en del av revisorernas löpande granskning av de större investeringar som genomförs i kommunen.

Vår sammanfattande bedömning är kommunstyrelsen delvis har en tillräcklig uppföljning och redovisning avseende större investeringsprojekt. Granskning av redovisningsrutiner har gjorts på en övergripande nivå, men planeras att granskas mer ingående kommande år.

Granskningen visar att det slutliga utfallet för Kommunhuset i huvudsak överensstämmer med de prognoser som lämnades i årsredovisningen för 2023 medan Lugnviksskolan har blivit ca 7 mnkr dyrare.

Odensalaskolan och Rådhus renovering är inte slutförda under 2024. Prognosen är att utfallet för Odensalaskolan kommer att vara något lägre än vad som uppskattades i bokslutet för 2023. Projektet Rådhus renovering kommer däremot att bli dyrare än vad som framgick av bokslutet för 2023. Fullmäktige har dock tagit ställning till en utökad budget under 2024.

Vi har dock konstaterat att det är svårt att få tillgång till korrekta siffror för den totala investeringen när projekten löper över flera år. Både redovisning och prognoser fokuserar på innevarande år.

Fullmäktige har löpande tagit ställning till förändrade avvikelser i projekten. Vi menar att det skulle öka informationsvärdet om även det totala utfallet för projekten framgår. Vidare anser vi att det bör finnas en gräns för när en fördyring ska behandlas av fullmäktige. Vid ett tillfälle har fullmäktige godkänt en fördyring på 0,3 mnkr.

Vi bedömer att den löpande uppföljningar av investeringar delvis är ändamålsenlig. Det pågår ett utvecklingsarbete inom teknisk förvaltning i syfte att förbättra kalkyler och uppföljning.

En risk som vi ser med sidoordnad uppföljning är att samtliga uppgifter inte har uppdaterats och att uppgifterna i det sidoordnade systemet därmed inte blir korrekta.

Vi menar att samtliga större projekt som löper över flera år, även om budgeten för det aktuella året är låg, bör finnas med i sammanställningen över större investeringsprojekt för att säkerställa att fullmäktige får en samlad bild över utfallet för hela projektet. Vi noterar att i årsredovisningen för 2024 finns samtliga större investeringar med.

Utifrån den övergripande granskningen bedömer vi att den löpande redovisningen av investeringsprojekt i huvudsak fungerar på ett ändamålsenligt sätt. Vi menar dock att pågående investeringar bör redovisas på separat konto. Stickprov av att komponentredovisning sker korrekt kommer att göras i samband med bokslutsgranskningen.

Vi bedömer att det finns upparbetade rutiner och kontroller för att säkerställa en korrekt gränsdragning mellan drift, underhåll och investering. Vi kan däremot inte uttala oss om rutinerna följs utan detta planeras att följas upp i en senare granskning.

Innehållsförteckning

SAMMANFATTNING..... 2

1 INLEDNING 4

1.1 BAKGRUND TILL UPPDRAGET 4

1.2 SYFTE OCH REVISIONSFRÅGOR 4

1.3 AVGRÄNSNING 4

1.4 REVISIONSKRITERIER 4

1.5 ANSVARIG STYRELSE/NÄMND.....5

1.6 METOD5

2 RESULTAT AV GRANSKNINGEN 6

2.1 UTFALL JÄMFÖRT MED PROGNOSE..... 6

2.1.1 Prognoser under 2024..... 6

2.1.2 Beslut under 2024 6

2.1.3 Bedömning7

2.2 UPPFÖLJNING..... 8

2.3 LÖPANDE REDOVISNING 9

2.4 GRÄNSDRAGNING.....10

1 INLEDNING

1.1 BAKGRUND TILL UPPDRAGET

Revisorerna har de senaste åren genomfört flera granskningar avseende investeringar som visat på stora brister. Flera av de större investeringarna har visat på stora avvikelser gentemot ursprunglig budget. Förutom ökade investeringsutgifter innebär det även att de årliga driftkostnaderna blir högre än beräknat.

Det är även viktigt att redovisningen blir korrekt, exempelvis uppdelning och avgränsning mellan drift och investering och indelningen i komponenter.

Revisorerna bedömer att det finns risk för att kommunstyrelsen och tekniska nämnden fortsatt har en bristande kontroll gällande investeringsprojekt och att det under 2024 behöver göras en löpande granskning av beslut och uppföljningar gällande investeringar.

Då det pågår ett utvecklingsarbete avseende investeringar inom teknisk förvaltning har revisorerna beslutat att genomföra en mindre granskning under 2024 och att göra en större granskning/uppföljning under 2026.

1.2 SYFTE OCH REVISIONSFRÅGOR

Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen och tekniska nämnden har en tillräcklig uppföljning och redovisning avseende större investeringsprojekt samt om redovisningen av investeringar är korrekt.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Överensstämmer det slutliga utfallet för de projekt som avslutas under 2024 med de prognoser som lämnades i årsredovisningen för 2023?
- Säkerställer kommunstyrelsen och tekniska nämnden att fullmäktige får löpande information och möjlighet att ta ställning till fördyringar?
- Är den löpande uppföljningen av investeringar tillfredsställande?
- Fungerar den löpande redovisningen av investeringsprojekt på ett ändamålsenligt sätt? Följer komponentindelningen kommunens riktlinjer och etablerad praxis inom området?
- Finns det rutiner för när ett projekt bedöms färdigställt och när avskrivningen av investeringen ska påbörjas? Följs dessa rutiner?
- Är gränsdragningen mellan drift, underhåll och investering klargjord och följs den i redovisningen?

1.3 AVGRÄNSNING

Granskningen är avgränsad till 2024.

1.4 REVISIONSKRITERIER

Vår bedömning har utgått från:

- Kommunallagen (2017:725)
- Mål och budget 2024 med plan 2025-2026

1.5 ANSVARIG STYRELSE/NÄMND

Eftersom kommunstyrelsen har haft ansvaret för fastigheter under 2024 avser granskningen i huvudsak kommunstyrelsen. Tekniska nämnden berörs delvis då vi även har följt upp prognoser och rutiner för de större projekt som ingår i nämndens ansvarsområde. Det är också i huvudsak tekniska nämnden som har arbetat med att ta fram nya rutiner inför 2025.

1.6 METOD

Granskningen utförs genom inhämtning och granskning av relevanta dokument och intervjuer med berörda politiker och tjänstepersoner.

Berörda uppgiftslämnare och verksamhetsansvariga har givits möjlighet att faktagranska lämnade uppgifter som finns med i revisionsrapporten. En kollegial kvalitetssäkring av att rapporten håller erforderlig kvalitet och standard utifrån Skyrevs rekommendationer har genomförts.

2 RESULTAT AV GRANSKNINGEN

2.1 UTFALL JÄMFÖRT MED PROGNOSE

Revisionsfrågor: Överensstämmer det slutliga utfallet för de projekt som avslutas under 2024 med de prognoser som lämnades i årsredovisningen för 2023?

Säkerställer kommunstyrelsen och tekniska nämnden att fullmäktige får löpande information och möjlighet att ta ställning till fördyringar?

2.1.1 Prognoser under 2024

För de projekt som följdes under 2023 har vi gjort en sammanställning av hur prognoser och utfall under 2024 överensstämmer med prognos i bokslut 2023 samt mot fastställd budget. Fullmäktige har även fattat beslut om fördyringar i februari och mars som inte finns med i sammanställningen nedan.

Kommunhuset och Lugnviksskolan är slutförda under 2024 och kolumnen bokslut 2024 avser faktiskt utfall. Odensalaskolan och Rådhuset renovering kommer att pågå även 2025 varför uppgifterna för bokslut 2024 är en prognos.

Projekt	Budget	Tillägg	Total budget	Bokslut 2023	Prognos T1	Prognos T2	Bokslut 2024
Lugnviksskolan/Sjöängen	312	8,2	320,2	336	334,5	334,5	343,1
Odensalaskolan	292	37	329	433	428	428	428,0
Kommunhuset renovering	220		220	316	319,4	319,7	319,6
Rådhuset renovering	100	42	142	105	142	142	142,0

Sammanställningen visar att Rådhuset renovering beräknas bli 37 mnkr dyrare än vad som uppskattades i bokslutet för 2023. Fullmäktige har beviljat tilläggsbudget med motsvarande under 2024. Nuvarande prognos för Odensalaskolan är något lägre än vad som uppskattades i bokslutet för 2023.

”Kommunhuset renovering” har blivit något högre än vad som uppskattades i bokslut 2023. Under 2024 har fullmäktige löpande tagit ställning till fördyrningen. Lugnviksskolan/Sjöängens förskola är svår att följa i prognoserna under året. Vi noterar dock att fullmäktige har fattat tre beslut under 2024 avseende negativa avvikelser för projektet:

KF 2024-02-08 Total avvikelse 16,2 mnkr

KF 2024-03-21 Total avvikelse 8,3 mnkr

KF 2024-06-17 Total avvikelse 14,3 mnkr (T1)

I bokslutet för 2024 uppgår avvikelsen till -22,8 mnkr, vilket innebär att avvikelsen är 8,5 mnkr högre än vad fullmäktige har tagit ställning till. Avvikelsen har ökat med 7 mnkr jämfört med den prognos som lämnades i bokslutet för 2023. Själva byggprojektet har genomförts enligt lämnade prognoser, enligt uppgift är det är den del av investeringen som avser inköp av bostadsrättsföreningar som har försvårat prognoserna.

2.1.2 Beslut under 2024

Vi har sammanställt fullmäktiges beslut avseende de berörda investeringarna för att dels visa på att prognoserna har förändrats både uppåt och nedåt under året, dels att fullmäktige löpande har tagit ställning till fördyringar. Vi noterar att fullmäktige tar ställning till avvikelsen, det totala utfallet för projekten framgår inte.

Kommunfullmäktige 2024-02-08

Kommunfullmäktige beviljar kommunstyrelsen/affärsområde Fastighet att redovisa en negativ avvikelse på ytterligare 7,0 mnkr för Kommunhuset renovering. Total negativ avvikelse på investeringsprojektet blir då 80,2 mnkr.

Kommunfullmäktige beviljar kommunstyrelsen/affärsområde Fastighet att redovisa en negativ avvikelse på ytterligare 9,4 mnkr för Lugnviksskolan/Sjöängens förskola. Total negativ avvikelse på investeringsprojektet blir då 16,2 mnkr.

Kommunfullmäktige 2024-03-21

Kommunfullmäktige beviljar kommunstyrelsen/affärsområde Fastighet att redovisa en negativ avvikelse på ytterligare 18,0 mnkr för Kommunhuset renovering. Total negativ avvikelse på investeringsprojektet blir då 95,6 mnkr.

Kommunfullmäktige beviljar kommunstyrelsen/affärsområde Fastighet att redovisa en negativ avvikelse på ytterligare 1,5 mnkr för Lugnviksskolan/Sjöängens förskola. Total negativ avvikelse på investeringsprojektet blir då 8,3 mnkr.

Kommunstyrelsen/affärsområde Fastighet får använda del av beviljad negativ avvikelse under 2024 för Odensalaskolan, totalt 6,0 mnkr.

Kommunfullmäktige 2024-05-23

Kommunfullmäktige beviljar kommunstyrelsen/affärsområde Fastighets redan beslutade investeringsbudget för 2024 med plan 2025-2026 utökas med 62,0 mnkr till projektet Rådhuset – renovering. Total budget för investeringen uppgår till 142,0 mnkr. Anm. I bokslutet för 2023 uppgick budgeten till 100 mnkr.

Kommunfullmäktige 2024-06-17 (T1)

Kommunfullmäktige beviljar kommunstyrelsen/affärsområde Fastighet att redovisa en negativ avvikelse på ytterligare 6,0 mnkr för Lugnviksskolan/Sjöängens förskola. Total negativ avvikelse på investeringsprojektet blir då 14,3 mnkr.

Kommunfullmäktige beviljar kommunstyrelsen/affärsområde Fastighet att redovisa en negativ avvikelse på ytterligare 3,8 mnkr för Kommunhuset renovering. Total negativ avvikelse på investeringsprojektet blir då 99,4 mnkr.

Kommunfullmäktige 2024-11-21 (T2)

Kommunfullmäktige beviljar kommunstyrelsen/affärsområde Fastighet att redovisa en negativ avvikelse på ytterligare 15,7 mnkr för Odensalaskolan. Total negativ avvikelse på investeringsprojektet blir då 99,0 mnkr.

Kommunfullmäktige beviljar kommunstyrelsen/affärsområde Fastighet att redovisa en negativ avvikelse på ytterligare 0,3 mnkr för Kommunhuset renovering. Total negativ avvikelse på investeringsprojektet blir då 99,7 mnkr.

2.1.3 Bedömning

Vi bedömer att det slutliga utfallet för Kommunhuset i huvudsak överensstämmer med de prognoser som lämnades i årsredovisningen för 2023. Lugnviksskolan/Sjöängen har blivit något dyrare än både den slutprognos som redovisades i bokslutet för 2023 och de prognoser som har lämnats under 2024.

Odensalaskolan och Rådhus renovering är inte slutförda under 2024. Prognosen är att även utfallet för Odensalaskolan kommer att vara i nivå med vad som uppskattades i bokslutet för 2023. Projektet Rådhus renovering kommer däremot att bli dyrare än vad som framgick av bokslutet för 2023. Fullmäktige har dock tagit ställning till en utökad budget under 2024.

Vi har dock konstaterat att det är svårt att få tillgång till korrekta siffror för den totala investeringen när projekten löper över flera år. Både redovisning och prognoser fokuserar på innevarande år.

Fullmäktige har löpande tagit ställning till förändrade avvikelser i projektet. Vi menar att det skulle öka informationsvärdet om även det totala utfallet för projekten framgår. Vidare anser vi att det bör finnas en gräns för när en fördyring ska anmälas till fullmäktige. Vid ett tillfälle har fullmäktige godkänt en fördyring på 0,3 mnkr.

2.2 UPPFÖLJNING

Revisionsfråga: Är den löpande uppföljningen av investeringar ändamålsenlig?

Uppdrag från kommunfullmäktige

Kommunfullmäktige har inom ramen för Mål och budget 2024 fastställt ett fullmäktigeuppdrag avseende uppföljning av krav i upphandlingar inom ny- och ombyggnationer. Uppdraget är ställt till tekniska nämnden och kommunstyrelsen.

Av förtydligandet till uppdraget framgår att kommunens rutiner för uppföljning och kontroll av upphandlade byggprojekt ska förbättras. Under 2024 ska kommunen ha säkerställt hur kontrollen ska genomföras och att uppföljning görs.

Vid första tertialrapporten är kommentaren att det pågår ett arbete med att skapa rutiner för att säkerställa att de kontroller som krävs görs vid upphandlingar och byggnationer. I den andra tertialrapporten är kommentaren att åtgärder har inplanerats på teknisk förvaltning och kommunstyrelsen som ska leda till bättre kontroll på byggprojekt som genomförs.

Av årsredovisningen framgår att efter den revisionsgranskning som gjordes avseende kostnadskontroll investeringar har åtgärder planerats för bättre kontroll på byggprojekt som genomförs. Exempel på åtgärder är framtagande av nya digitala verktyg för kalkylering och uppföljning och förtydligande av rutiner och mallar.

Uppföljning till kommunstyrelsen

Affärsområde Fastighet följer upp investeringar månadsvis och rapporterar till finans- och ledningsutskottet. Uppföljningen avser kalenderår. Detta innebär att för investeringar som löper över flera år redovisas endast budget och utfall för det aktuella året.

För större investeringar redovisas en uppföljning av den totala budgeten, det totala utfallet samt helårsprognos för respektive projekt i Affärsområde Fastighets tertialrapporter. Enligt uppgift ska projekt över 50 mnkr ingå men vi noterar att även mindre projekt finns med i sammanställningarna över större projekt.

Bedömningen av om ett projekt bedöms som ett större projekt utgår från budgeten det aktuella året. Detta innebär att de projekt där budget och utfall är låg för innevarande år inte finns med i sammanställningen. Exempelvis gäller detta Odensalaskola, Lugnviksskolan och Kommunhuset. Kommunstyrelsen och fullmäktige får därmed inte en fullständig uppföljning av dessa projekt.

Internkontrollplan 2024

Internkontrollplanen för 2024 innehåller två risker/kontrollmoment som avseende investeringar.

Risk för dyrare drift av fastigheterna om inte styrdokument följs vid byggnation. Av kommentar framgår att det styrdokument som ska följas är uppdaterat men inte publicerat och tillgängligt att använda. Det reviderade dokumentet är tydligare i sina direktiv och skapar bättre förutsättningar framgent.

Risk för fördyringar i investeringsprojekt/förbättra grundarbetet i kalkyl och förstudiearbetet. Av kommentarerna till uppföljningen för tredje tertialet framgår att det vid års-

skiftet påbörjas en ny del i den ekonomiska uppföljningen för att få bättre kontroll framöver. Fyra olika faser ska särredovisas på större investeringsprojekt för att samla data vad olika faser kostar.

Vi noterar att ingen av vidtagna åtgärder förväntas ge effekt förrän 2025.

Löpande uppföljning

Alla ekonomiska transaktioner rörande investeringar registreras i kommunens ekonomisystem. Tidredovisning sker i verksamhetssystemet KomMa, uppgifterna används som underlag för internfakturerings av olika tjänster.

Vid intervjuer framkommer att de rapporter som finns i ekonomisystemet inte är ändamålsenliga för uppföljning av större investeringar, speciellt de investeringar som löper över flera år. Projektledarna måste kunna följa budget och utfall för projektens hela löptid vilket innebär att de använder sidoordnat system, excel, för uppföljning. En del medarbetare registrerar uppgifter från ekonomisystemet och KomMa manuellt medan andra medarbetare gör filöverföringar.

Flera har framfört synpunkter på att det är svårt att följa upp fakturor från KomMa då det inte framgår tydligt på fakturorna vad de avser. Ett nytt uppföljningssystem, Power BI, som även stödjer budgetering och uppföljning av fleråriga projekt har köpts in. Systemet kommer att implementeras under 2025.

Bedömning

Vi bedömer att den löpande uppföljningar av investeringar delvis är ändamålsenlig. Det pågår ett utvecklingsarbete inom teknisk förvaltning i syfte att förbättra kalkyler och uppföljning.

En risk som vi ser med sidoordnad uppföljning är att samtliga uppgifter inte har uppdaterats och att uppgifterna i det sidoordnade systemet därmed inte blir korrekta.

Vi menar att samtliga större projekt oavsett innevarande års budget bör finnas med i sammanställningen över större investeringsprojekt för att säkerställa att fullmäktige får en samlad bild över utfallet för hela projektet. Vi noterar att samtliga större projekt finns med i kommunens årsredovisning för 2024.

2.3 LÖPANDE REDOVISNING

Revisionsfrågor: Fungerar den löpande redovisningen av investeringsprojekt på ett ändamålsenligt sätt?

Följer komponentindelningen kommunens riktlinjer och etablerad praxis inom området? Finns det rutiner för när ett projekt bedöms färdigställt och när avskrivningen av investeringen ska påbörjas?

Inför 2024 har kommunen infört ett gemensamt sätt för att redovisa investeringar. Tidigare använde förvaltningarna olika kontodelar för att särredovisa investeringar vilket innebär att det var svårare att följa upp investeringar på övergripande nivå.

Inför 2025 har kontosträngen för investeringar utvecklats. Exempelvis kommer det att vara möjligt att följa upp investeringens olika faser; förstudie, planering, genomförande och avslut. Det kommer även att vara möjligt att följa upp vilka entreprenörer som har genomfört olika delar.

Investeringsutgifter uppdateras löpande i anläggningsregistret och aktivering görs när projektet är slutredovisat och anläggningen har tagits i bruk. Kommunen redovisar inte pågående investeringar på ett separat konto enligt Kommunbas. För de investeringar som är pågående och där avskrivning inte ska påbörjas registreras ett aktiveringsdatum långt fram i tiden. Det krävs då en kontinuerlig genomgång av anläggningsregistret för att säkerställa att alla anläggningar blir aktiverade.

Kommunen har inte upprättat någon rutin för komponentredovisning. Av kommunens årsredovisning för 2023 framgår att kommunen tillämpar komponentavskrivning för investeringar över 2,5 mnkr vad gäller gator/vägar och 5 mnkr vad gäller fastigheter med ianspråktagandedatum från 2014.

Vid intervjuer framkommer att teknisk förvaltning får en förteckning över fördelning på komponenter från entreprenörerna. Fördelning på komponenter i anläggningsregistret görs inte förrän slutfakturan har inkommit. Byggherrekostnader och andra overhead-kostnader fördelas procentuellt mellan komponenterna.

Stickprov av att komponentredovisning har gjorts korrekt kommer att göras i samband med bokslutsgranskningen.

Bedömning

Utifrån den övergripande granskningen bedömer vi att den löpande redovisningen i investeringsprojekt i huvudsak fungerar på ett ändamålsenligt sätt. Vi menar dock att pågående investeringar bör redovisas på separat konto.

2.4 GRÄNSDRAGNING

Revisionsfråga: Är gränsdragningen mellan drift, underhåll och investering klargjord och följs den i redovisningen?

Gränsdragningen bestäms för varje enskilt projekt och sambandskontroller i ekonomisystemet används för att säkerställa att redovisningen sker korrekt. Ekonomerna gör vissa kontroller av att inte driftkostnader har redovisats som investering och tvärtom.

Stickprov av att redovisningen sker korrekt planeras att göras inom ramen för kommande års finansiella granskning.

Bedömning

Vi bedömer att det finns upparbetade rutiner och kontroller för att säkerställa en korrekt gränsdragning. Vi kan däremot inte uttala oss om rutinerna följs.