

Öhrlings

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

# Granskning av investeringsprocessen i Jönköpings Kommun

Jönköping december 2004  
Björn Lindblad

<u>1</u>	<u>Sammanfattning</u> .....	3
<u>2</u>	<u>Inledning</u> .....	3
2.1	<u>Bakgrund</u> .....	3
2.2	<u>Syfte</u> .....	4
2.3	<u>Metod</u> .....	4
2.4	<u>Avgränsning</u> .....	4
<u>3</u>	<u>Styrprinciperna för investeringar i Jönköpings kommun</u> .....	5
3.1	<u>Löpande uppföljning av investeringar i budgetuppföljningsrapport</u> .....	6
3.2	<u>Projektuppföljning under investeringen</u> .....	6
3.3	<u>Ombudgeteringar mellan investeringsprojekt</u> .....	7
3.4	<u>Tidsplanering avseende investeringarna</u> .....	7
3.5	<u>Förslag till förbättringar</u> .....	7
<u>4</u>	<u>Slutsats</u> .....	8

## 1 Sammanfattning

Revisionen har under 2003 konstaterat att de slutliga investeringsutgifterna överstigit de ursprungliga investeringskalkylerna. Utifrån gällande styrprinciper för Jönköping Kommun, antagna 2001-10-03, har en granskning genomförts, huvudsakligen, av det investeringsarbete som utförts på Tekniska kontoret. Granskningen har genomförts via intervjuer med personal på Tekniska kontoret och Stadskontoret.

Det löpande ansvaret för att investeringsprojekt inte överskrider åligger nämnden. Detta innebär att beslutande nämnd alltid ansvarar för det ekonomiska utfallet. Löpande sker uppföljning av investeringarna i budgetuppföljningsrapporten som upprättas av Stadskontoret. Uppföljningen som sker i rapporten är endast en likviditetsuppföljning mot budgeterat kassaflöde.

Tydligare information skulle kommuniceras om en avrapportering gjordes avseende nedlagda kostnader av totala kostnader i förhållande till färdigställandegrad på investeringen.

Under löpande investeringar konstateras ofta underhållsbehov av befintliga byggnader vilket ibland kan leda till ytterligare investeringsbehov. Enligt delegationsordningen finns inget beslutsutrymme för personal på Tekniska kontoret eller Stadskontoret att fatta beslut om ytterligare eller tillkommande investeringar utöver av kommunfullmäktige beslutad investering.

För att underlätta för en rationell och kostnadseffektiv hantering bör principer fastställas för hur tillkommande investeringar skall godkännas på beslutade projekt av projektansvarig, nämnd, kommunstyrelse eller kommunfullmäktige.

## 2 Inledning

### 2.1 Bakgrund

Enligt kommunens verksamhets- och investeringsplan för 2004 är det budgeterat att investeringarna under året skall uppgå till ca 400 mkr. De största investeringarna är planerade att genomföras inom området anläggningar och infrastruktur. Revisionen har under 2003 konstaterat att de slutliga investeringsutgifterna i flera fall har överstigit de ursprungliga kalkylerna som legat till grund

för fullmäktiges beslut. Enligt Jönköpings kommuns styrprinciper under avsnitt 2.3.11 investeringar framgår att för större projekt skall berörd nämnd presentera en investeringskalkyl även innefattande konsekvenser för driftkostnader och, i förekommande fall, ett lokalprogram inför kommunfullmäktiges bedömning av investeringen. Om särskilt projekteringsanslag beviljats till ett projekt och det efter verkställd projektering visar sig att investeringen bedöms rymmas inom budgeterat anslag, erfordras inget ytterligare beslut av kommunfullmäktige för att upphandla och genomföra investeringsprojektet. Slutredovisning av investeringsprojekt skall göras snarast efter investeringens färdigställande. Slutredovisning genomförs för investeringar i anläggningar överstigande 5 mkr.

## **2.2 Syfte**

Syfte är att granska investeringsprocessen i Jönköping Kommun för att avgöra om den är ändamålsenlig och kostnadseffektiv. Vidare skall genomgång ske av ett antal projekt för att utreda varför avvikelser uppstår mellan förkalkyl och efterkalkyl och hur man hanterar avvikelser mot förkalkylen. Projektets syfte är också att utreda om ytterligare styrprinciper erfordras för att förbättra investeringsprocessen inom Jönköping Kommun.

## **2.3 Metod**

Revisionen har genomförts genom att intervjuer gjorts med berörda personer utifrån de styrprinciper som finns idag avseende investeringsprocessen. Projektet har huvudsakligen fokuserat på det arbete som bedrivs på Tekniska kontoret under det att en anläggning projekteras och färdigställs. Parallellt har även intervjuer genomförts med personal på Stadskontoret.

## **2.4 Avgränsning**

Avgränsning har gjorts genom att utelämna investeringar avseende infrastruktur samt exploateringsverksamheten. Anledningen till att dessa verksamheter utelämnats är att det skulle bli ett för stort projekt att även granska investeringsprocessen avseende infrastruktur och exploateringsverksamheten.

Granskningen omfattar inte planering och genomförande av enskilda investeringsprojekt.

### 3 **Styrprinciperna för investeringar i Jönköpings kommun**

Enligt styrprinciperna för Jönköping Kommun, dokument 2001-10-03.

För större projekt skall berörd nämnd presentera en investeringskalkyl även inefattande konsekvenser för driftskostnader och, i förekommande fall, ett lokalprogram inför kommunfullmäktiges bedömning av investeringen.

Om särskilt projekteringsanslag beviljats av kommunfullmäktige till ett x-markerat<sup>1</sup> projekt och det efter verkställd projektering visar sig att investeringen bedöms rymmas inom budgeterat anslag, erfordras inget ytterligare beslut av kommunfullmäktiges bedömning av investeringen.

Visar förprojekteringen och anbudsupphandlingen att investeringskalkylen inte går att genomföra utifrån beviljat anslag i verksamhets- och investeringsplanen krävs ytterligare ett beslut i kommunfullmäktige för att påbörja projektet. Effekten av detta är att man har en riktig förkalkyl att arbeta med och eventuella avvikelser beror på händelser som inträffat under byggnationen.

Slutredovisning av investeringsprojekt skall göras snarast efter investeringens färdigställande. Slutredovisning görs till kommunfullmäktige för investeringar i anläggningar överstigande 5 Mkr.

Det löpande ansvaret för att investeringsprojekt inte överskrider åligger nämnden. Befaras överskridande av nämndens anslag skall åtgärder omedelbart vidtas för att anpassa verksamheten till de resurser som tilldelats. Detta innebär att beslutande nämnd alltid ansvarar för det ekonomiska utfallet av investeringen, oavsett vem som genomför projektet. Förvaltningschefen ansvarar för att rapportera till nämnden om avvikelser och upprätta förslag till åtgärder. Vidare ansvarar förvaltningschefen för att en budgetuppföljningsrapport upprättas till kommunstyrelsen minst fyra gånger per år avseende verksamhetens utveckling avseende ekonomi och måluppfyllelse.

---

<sup>1</sup> X-markerade projekt innebär att berörd nämnd skall inhämta kommunfullmäktiges beslut före igångsättandet.

### 3.1 Löpande uppföljning av investeringar i budgetuppföljningsrapport

Stadskontoret upprättar budgetuppföljningsrapport löpande under året, vilken överlämnas till kommunstyrelsen. För 2004 avser den första budgetuppföljningsrapporten de första fyra månaderna. I budgetuppföljningsrapporten sker en jämförelse mellan budget 2004 och prognos 2004 avseende investeringarna. Samt sker redovisning av avvikelser mellan prognos och budget. Redovisningen avser endast en uppföljning avseende nedlagda kronor på projektet, vilket innebär att uppföljningen avser endast en likviditetsuppföljning mot budgeterat kassaflöde.

Enligt personal på Stadskontoret och Tekniska kontoret sker löpande avstämningar av kostnader som avviker från investeringskalkylen. I samband med ombyggnationer och större underhåll konstateras ofta ytterligare renoveringsbehov enligt personal på Tekniska kontoret. För att byggnationerna skall fortsätta på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt är det enligt deras bedömning inte möjligt att invänta ett beslut från kommunfullmäktige om ytterligare medel i investeringsbudgeten när projektet har påbörjats.

Enligt delegationsordningen finns inget beslutsområde för personal på Tekniska kontoret eller Stadskontoret att fatta beslut om ytterligare investeringar utöver beslutad investering av kommunfullmäktige enligt verksamhets- och investeringsplanen. Nämnderna eller kommunstyrelsen har inte heller någon beslutsrätt avseende ytterligare investeringar. Delegationsordningen omfattar endast anbudsbelopp för att bestämma vilken entreprenör som skall användas för upphandlingen.

### 3.2 Projektuppföljning under investeringen

Tekniska kontoret utser till varje investering en projektledare som ansvarar för projektet från projekteringen till slutredovisningen. Löpande under projektet sker avstämningar mot förkalkylen. Detta innebär att Tekniska kontoret har god kontroll över den ekonomiska kalkylen under projekteringen och följer upp avvikelser löpande. Eventuella extrakostnader skall diskuteras mellan projektledaren och entreprenören innan de påbörjas. Något regelverk finns i dagsläget inte över hur eventuella merkostnader skall rapporteras till nämnd, kommunstyrelse eller kommunfullmäktige.

I samband med granskningen av investeringsprocessen har ett antal investeringar granskats utifrån de styrprinciper som finns. Uppföljning har genomförts genom att avstämning har gjorts mot beslut i Kommunfullmäktige till att läsa de avvikelserapporter som upprättas löpande under projektet. Sammanställning över de investeringarna återfinns under bilaga 1.

Tekniska kontoret har möjlighet att tillskjuta medel från underhållsbudgeten till investeringar som avser ombyggnationer och underhåll eftersom anläggningarna inte behöver något underhåll efter investeringen som de annars hade behövt.

### **3.3 Ombudgeteringar mellan investeringsprojekt**

Kommunfullmäktige fastställer varje år investeringsanslagen i verksamhets- och investeringsplanen. Enligt fastställda styrprinciper (KF 1999-02-25 §45) kan ombudgetering genomföras mellan investeringsprojekt. Sådana ombudgeteringar beslutas av stadsdirektören på delegation från kommunstyrelsen. Stadsdirektören har i sin tur vidaredelegerat denna beslutanderätt till ekonomichefen på Rådhuset. Budgetavräkning sker mot anslag med hänsynstagande till verkställda ombudgeteringar. Effekten av detta är att uppföljning inte sker mot det ursprungliga investeringsbeslutet.

### **3.4 Tidsplanering avseende investeringarna**

I likviditetsuppföljningen som sker i budgetuppföljningen som nämnts ovan konstateras ofta en avvikelse mellan budgeterad och verklig investering. Enligt personal på tekniska kontoret beror detta delvis på att kommunen har en möjlighet att agera som en ”konjunkturutmjörare” och projektera sina investeringar när efterfrågan på entreprenadupphandlingar är lägre, vilket resulterar i bättre anbud ur ett kommunalt perspektiv. Projekten startas därför när det är som gynnsammast och kan därför pågå över räkenskapsårsskiftena, vilket kan ge upphov till budgetavvikelser.

### **3.5 Förslag till förbättringar**

För att investeringsverksamheten ska kunna styras på ett ändamålsenligt sätt krävs att den planeras och genomförs utifrån tydliga förutsättningar. För att investeringsverksamheten skall fungera på ett ändamålsenligt sätt bör det finnas tydligare instruktioner dokumenterade från handläggning till slutredovisning lämnas till ansvarig nämnd.

Vid granskningen har konstaterats att någon uppföljning inte genomförs löpande avseende nedlagda kostnader i förhållande till färdigställande grad i de rapporterna som ställs till kommunstyrelsen respektive kommunfullmäktige. Granskning har genomförts av uppgifterna i den löpande budgetuppföljning samt i investeringsplanen som redovisas i verksamhets- och investeringsplan 2004-2006. För att lättare identifiera överskridelser av beslutade investeringar bör samtliga projekt varje år redovisas utifrån följande parametrar: Budgeterad investering, nedlagda kostnader på projektet till avstämningsdatum, färdigställandegrad samt beräknad slutkostnad på projektet. Genom en sådan uppföljning kommer det att på ett tydligare och enklare sätt löpande vara möjligt att identifiera överskridna investeringsbeslut.

Vår rekommendation är vidare att kommunen skall fastställa klara principer för hur eventuella ytterligare investeringar på beslutade projekt skall godkännas av projektansvarig, nämnd, kommunstyrelse och kommunfullmäktige. Det är också av största vikt att principer fastställs för när ett projekt skall stoppas och invänta ytterligare beslut när den ursprungliga investeringskalkylen inte är genomförbar. Tydligare riktlinjer bör även fastställas hur pågående investeringsprojekt löpande skall kommuniceras till nämnden. Enligt styrprinciperna ansvarar nämnden för att investeringsprojekt inte överskrids.

Beloppsgränser alternativt procentuella avvikelser eller en kombination av dessa från investeringskalkylen borde användas som kriterier för när ytterligare beslut skall fattas av behöriga beslutsfattare. En viktig parameter bör även vara tidsfaktorn. Är det möjligt att invänta kommunfullmäktiges beslut. Genom att implementera föreslagna åtgärder i investeringsprocessen är bedömningen att budgetöverskridande och ”obehagliga överraskningar” kommer att identifieras löpande och därmed skapa förutsättningar för att riktiga beslut enligt delegationsordning fattas under processen. Vidare är bedömningen att med klara riktlinjer och att beslutsrätt delegeras till personer i förvaltningarna skapas förutsättningar för ett effektivare flöde i investeringsprocessen.

## 4 Slutsats

Investeringsprocessen i Jönköpings Kommun, till den del den ingår i vår granskning, fungerar inte på ett optimalt sätt i nuläget. Förbättringsåtgärder bör genomföras för att förtydliga beslutanderätten för tillkommande utgifter i pågående investeringsprojekt. Likaså bör den löpande budgetuppföljningen kompletteras med bland annat uppgifter om färdigställandegrad och beräknas slutkostnad. På så sätt reduceras risken för oväntade överskridande.



Objekt/Projekt	VIP	Investeringskostnad Anbudskalkyl	Ev överföring	Underhållsarbeten	Totalt anslag	Efterkalkyl	Avvikelse	Anmärkning
1) Hisingstorps-skolan	11 700 000	13 300 000		1 600 000	13 350 000	14 656 000	- 1 306 000	Se slutredovisning
2) Torps förskola	14 500 000	14 000 000	500 000		14 000 000	ej klar		
3) Mariebo förskola	14 500 000	14 000 000	500 000		14 000 000	ej klar		
4) Flahults förskola	12 500 000	13 500 000	1 200 000	-	13 700 000	13 768 878	- 68 878	
5)Månsarps-skolan	8 000 000	13 400 000	1 500 000	3 800 000	13 300 000	11 083 123	2 216 877	
6)Hamnbyggnad Visingsö	9 900 000	12 000 000	2 100 000	-	12 000 000	11 837 700	162 300	
7) Per Brahe-gymnasiet matsal	25 700 000		1 500 000		27 200 000	25 590 610	1 609 390	
8)Gruppboende Rosenlund	6 000 000	6 800 000	800 000		6 800 000	6 750 628	49 372	
9)Transporttekniskt centrum	7 500 000	9 700 000	1 900 000	500 000	10 200 000	10 027 496	172 504	

Kommentarer till ovanstående tabell:

- 2-3) Överföring från Torp och Mariebo har genomförts till Månsarpsskolan.  
Sammanställning och slutredovisning pågår när det gäller Torp och Mariebo.
- 4) Tilläggsanslag. Slutredovisning pågår.
- 5) Överfört från Mariebo förskola, Torps förskola, skolmåltidslokal Per Brahegymnasiet.  
Av det redovisade avser ca 1 700 000 underhållskostnader i form av konvertering av värmesystemet som beräknats till 3 800 000. Under entreprenadens gång ritades förslaget om till en enklare lösning.
- 6) Tilläggsanslag. Slutredovisning pågår.
- 7) Efter upphandling tillkom önskemål från gymnasienämnden om ytterligare programkrav.  
1,6 mil ställdes till projektets förfogande från Skolförvaltningen.
- 8) Efter anbudsöppning fick projektet ett tilläggsanslag på 800 000 kronor.
- 9) Efter anbudsöppning lämnades ett tilläggsanslag från Skol- och barnomsorgsförvaltningen på 1 900 000 kronor.  
Ytterligare 500 000 kronor avseende underhållsarbeten.