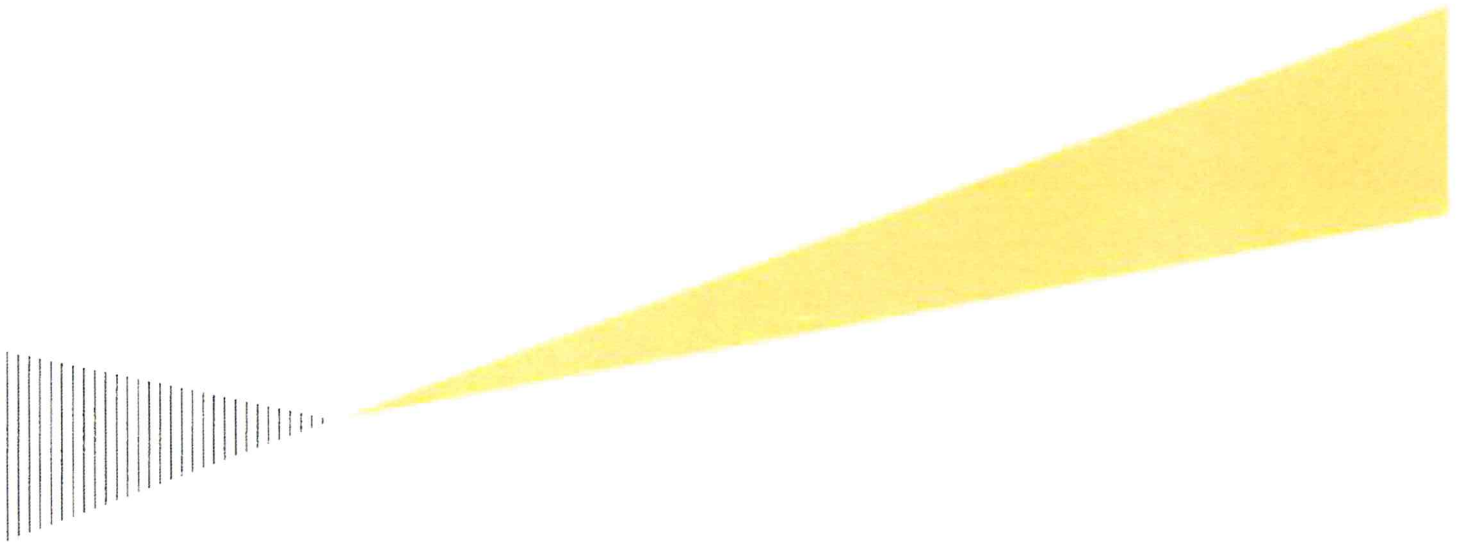


Revisionsrapport 2013
Genomförd på uppdrag av revisorerna
Januari 2014

Östra Göinge kommun

Granskning av investeringsprocessen



EY

Building a better
working world

Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	3
2.1. Bakgrund	3
2.2. Syfte och avgränsning	3
2.3. Revisionsfrågor.....	3
2.4. Revisionskriterier	4
2.5. Metod.....	4
3. Revisionskriterier	4
3.1. Kommunala mål och styrdokument avseende kommunens investeringar	4
4. Styrning och uppföljning av investeringsprocessen	7
4.1. Beslutsprocess	7
4.2. Genomförande.....	8
4.3. Uppföljning.....	8
4.4. Stickprovsgranskning.....	9
5. Sammanfattande bedömning	10
5.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna.....	10
5.2. Identifierade förbättringsområden/rekommendationer	12
Källförteckning	13
Bilaga 1	1

1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Östra Göinge kommun granskat investeringsprocessen. Syftet med granskningen har varit att bedöma huruvida kommunstyrelsen har en ändamålsenlig och effektiv investeringsprocess.

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen kan stärka styrningen och uppföljningen av kommunens investeringar. Även om rutinerna anges vara kända av förvaltningen och kommunstyrelsen saknas dokumenterade ekonomiska styrprinciper som tydliggör hur kommunens investeringar ska äskas, beslutas och redovisas. En kammungemensam mall för investeringsäskanden bör även tas fram som innehåller beskrivning, motivering, kostnads kalkyl och driftskostnadsberäkning. För att klargöra roll- och ansvarsfördelningen bör det i riktlinjer tydliggöras vilka investeringsnivåer som får disponeras av kommunchefen respektive kommunstyrelsen.

Spårning till vilka investeringar som beslutats av fullmäktige sker genom investeringsbudgeten. Dock saknas en beskrivning som tydliggör vad besluten grundas på eller förklaringar till varför vissa äskande ej bifallits. En strategi bör utarbetas som tydliggör hur kommunens samlade investeringsbehov ska prioriteras i relation till kommunens verksamhetsmål och politiska beslut.

Ekonomienheten följer kontinuerligt upp alla investeringar i samband med kommunens prognosuppföljning. Vikten av att kontinuerligt följa upp pågående investeringar poängteras.

Vår stickprovsgranskning av tre investeringar visar att fullmäktige fattat beslut om investeringarna. I ett av projekten har omdisponering av medel skett från två andra projekt efter beslut av kommunchefen när det framkommit att den ursprungliga investeringsbudgeten bedömts överskridas. Vid granskning av kommunens årsredovisning 2012 respektive delårsrapport 2013-08-31 framgår inte vilken omdisponering som gjorts mellan projekten eller en förklaring till avvikelserna. För en extern läsare kan redovisningen således ge ett missvisande resultat.

Vi har utifrån granskningen identifierat följande förbättringsområden/rekommendationer:

- ▶ Kommunstyrelsen bör ta fram riktlinjer som tydliggör hur kommunens investeringar ska äskas, beslutas och redovisas. En kammungemensam mall för investeringsäskanden bör tas fram.
- ▶ Kommunstyrelsen bör framställa underlag som tydliggör vad besluten om investeringar grundar sig på. Kommunstyrelsen bör även utarbeta en strategi som tydliggör hur kommunens samlade investeringsbehov ska prioriteras. Detta för att säkerställa en transparent och öppen beslutsprocess.
- ▶ Kommunstyrelsen bör utarbeta en checklista som tydliggör vilka delar som bör beaktas i investeringsprocessen, liknande den checklista som finns framtagen inom verksamhetsområdet Teknik.
- ▶ Kommunstyrelsen bör tillse att det i kommunens finansiella rapporter framgår vilka omdisponeringar som gjorts mellan olika investeringsobjekt. Detta för att säkerställa att investeringsredovisningen redovisar ett rättvisande resultat.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Det åligger kommunen att planera verksamheten utifrån de framtida behov och förändringar som sker. Kommunen ska i detta avseende inom sitt respektive verksamhetsområde tillse att investeringar planeras och genomförs i enlighet med fastställt beslut. I takt med att gapet mellan behov och tillgängliga resurser ökar ställs ökade krav på prioriteringen av befintliga resurser. De ökade kraven berör kommunens investeringar i hög grad, då prioriteringen av vilka satsningar som ska göras är strategiskt viktigt för att möjliggöra kommunens mål för verksamheten.

Kommunen har årligen en omfattande investeringsvolym till betydande belopp vilket påverkar kommunens ekonomi under många år framåt. Således är det av vikt att styrningen, redovisningen och uppföljningen av investeringarna fungerar väl för att säkerställa att rätt prioriteringar görs samt att investeringsprocessen är organiserad på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Det är även av vikt att hanteringen säkerställer en god ekonomisk hushållning.

Med bakgrund av revisorernas risk- och väsentlighetsbedömning har investeringsprocessen identifierats som ett väsentligt område, där revisorerna vill granska huruvida styrning och uppföljning av investeringsprocessen genomförs på ett ändamålsenligt sätt.

2.2. Syfte och avgränsning

Granskningens syfte är att bedöma huruvida kommunstyrelsen har en ändamålsenlig och effektiv investeringsprocess.

Granskningen avser kommunstyrelsen. Med investeringsprocess avses den serie aktiviteter som handlar om att initiera, planera, besluta och följa upp investeringar i materiella anläggningstillgångar.

2.3. Revisionsfrågor

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Finns en klagjord och ändamålsenlig beslutsprocess?
 - Finns en dokumenterad processbeskrivning?
 - Finns tydliggjort vilka investeringar som ska prioriteras och som utgår från politiska mål/beslut?
 - Finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning? Fattas beslutet på rätt beslutandenivå?
 - Finns tillräckliga beslutsunderlag/kalkyler?
- ▶ Sker genomförandet i enlighet med ursprungligt beslut/investeringsplan?
 - Hanteras eventuella befarade överskridande av investeringsbudgeten i enlighet med reglerna? Har upphandling skett?
- ▶ Sker en systematisk uppföljning av genomförda investeringar och återrapportering till kommunstyrelsen?

2.4. Revisionskriterier

I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av:

- ▶ Kommunallagen (1991:900), kap. 6
- ▶ Kommunala mål och riktlinjer/anvisningar för investeringsprocessen

2.5. Metod

Granskningen har skett genom intervjuer och dokumentstudier. Intervjuer har genomförts med kommunchef, ekonomichef, representant från ekonomienheten, enhetschef fastighet, gatu- och gatuchef samt projektingenjör på mark och exploateringsenheten.

Stickprov bestående av tre investeringar har djupgranskats för att följa händelseförloppet i investeringsprocessen. Avstämning har gjorts mot investeringsredovisningen i årsredovisningen samt mot fullmäktigebeslut. En övergripande avstämning har även gjorts mot tillämpliga upphandlingsdokument. Någon fördjupad granskning av upphandlingsprocessen har ej varit inom ramen för denna granskning. Uppföljning och återrapportering till kommunstyrelsen har granskats mot protokoll. För specificerad granskning se bilaga 1.

Samtliga intervjuade har beretts tillfälle att faktagranska rapporten.

3. Revisionskriterier

3.1. Kommunala mål och styrdokument avseende kommunens investeringar

De styrdokument och mål som är styrande för kommunens investeringsprocess anges i nedanstående tabell:

Styrdokument	Innehåll
Investeringsbudget (3 år) samt plan om ytterligare 3 år, fastställs av kommunfullmäktige	Anger kommunens prioriterade investeringar (se sammanställning i stycke 3.1.1.).
Finansiella mål, fastställs av kommunfullmäktige	Mål i Delårsrapport 2013-08-31: <ul style="list-style-type: none"> • "Oförändrad skattesats " • "Nettokostnadens andel av skatteintäkterna för uppgå till högst 98%"
Redovisningsprinciper	Anvisningar för när en anskaffning skall anses som en investering (se en mer utförlig beskrivning under stycke 3.1.2.)
Förändringar inom fastställd investeringsplan	Enligt beslut från fullmäktige får kommunstyrelsen rätt att flytta investeringsmedel mellan investeringsobjekt inom ramen för den totala investeringsplanen (se en mer utförlig beskrivning under stycke 3.1.2.)
Lathund för investeringsprojekt och beställning till Verksamhet teknik (numera Produktionsstöd)	Lathund för beskrivning av ärendegången i ett investeringsprojekt inom Produktionsstöd (se en mer utförlig beskrivning under stycke 3.1.4).

3.1.1. Investeringsbudget

I kommunens "Mål- och resultatplan för 2013-2015" framgår kommunens investeringsbudget vilken omfattar den kommande treårsperioden. Investeringsbudgeten är inte fördelad per verksamhet utan är istället specificerad per projekt. Budgeten beslutas av fullmäktige i juni, varpå fullmäktige utifrån den övergripande ramen vid behov omfördelar och beslutar om en reviderad budget i april året efter. I den mån investeringar inte blir slutförda under budgetåret fattar fullmäktige beslut om eventuella återanvisningar till nästkommande år. Beslut tas i samband med årsredovisningen.

I tabellen nedan ges en övergripande sammanställning av budgeten (tkr):

Verksamhet	Budget 2013	Budget 2014	Budget 2015	Plan 2016	Plan 2017	Plan 2018
Tot för verksamheter	61 200	46 350	71 450	51 000	30 000	21 000
VA-investeringar	38 000	38 000	28 000	8 000	8 000	8 000
Totalt	99 200	84 350	99 450	59 000	38 000	29 000

Vid granskning av 2012 års investeringsbudget framkommer att fullmäktige fattat beslut om en total investeringsram om 93,0 mnkr. Kommunfullmäktige har efter förslag från kommunstyrelsen och förvaltningen reviderat 2012 års investeringsbudget för att omfatta 72,5 mnkr, dvs. 20,5 mnkr lägre än den ursprungliga budgeten. Av beslutet¹ framgår att kommunfullmäktige beslutar att anta en ny investeringsbudget för år 2012 i enlighet med förvaltningens förslag och att investeringsmedlen disponeras efter beslut av kommunchefen.

Vid granskning av 2013 års revidering av investeringsbudget framkommer att den av fullmäktige fastställda ramen för investeringsmedel inklusive återanvisningar uppgår till totalt 148,3 mnkr. Av fullmäktigebeslutet² framgår att efter förvaltningens genomgång av investeringarna behöver ramen minska till 112,2 mnkr, dvs. en minskning med 36,1 mnkr. Detta eftersom vissa investeringar inte hinner genomföras under året på grund av bland annat omtaget avseende kostverksamheten.

Av ekonomichefen framkommer att investeringsbudgeten framöver kommer att omfatta en fyraårsperiod vilket är i linje med kommunens arbete med att ha en budget som sträcker sig över fyra år. Detta kommer införas i samband med fullmäktiges antagande av Mål- och resultatplanen för år 2016-2019. Möjlighet kommer finnas att enligt nuvarande rutin revidera investeringsbudgeten årligen.

3.1.2. Redovisningsprinciper

I kommunens årsredovisning beskrivs när en anskaffning skall anses vara en investering:

- ▶ "Ekonomisk livslängd på minst 3 år".
- ▶ "Anskaffningsvärde ska vara på minst ett basbelopp".

Enligt Rådet för Kommunal Redovisning är en anskaffning att anses som en investering om anskaffningsvärdet överstiger ett ½ basbelopp. Kommunen gör således ett avsteg från rådets rekommendationer vilket dock framgår i årsredovisningens redovisningsprinciper.

¹ KF 2012-04-19, § 37

² KF 2013-04-18, § 28

I övrigt finns det inga framtagna ekonomiska styrprinciper som tydliggör hur kommunens investeringar ska budgeteras, beslutas och redovisas.

3.1.3. Rätt att flytta investeringsmedel inom beslutad investeringsplan

Det finns inte specificerat i några anvisningar eller i kommunstyrelsens delegeringsordning³ vilka investeringsnivåer som får beslutas av förvaltningen, kommunchef eller av kommunstyrelsen. Huvudregeln är att kommunfullmäktige ska fatta beslut om samtliga investeringar. Investeringsmedlen disponeras därefter efter beslut av kommunchefen, vilket innebär att kommunchefen fattar beslut om ingångsättandet av en investering. Således behövs inget nytt beslut av fullmäktige.

Enligt beslut från fullmäktige⁴ har kommunstyrelsen rätt att flytta investeringsmedel mellan olika investeringsobjekt inom ramen för den totala investeringsplanen. Bakgrunden till beslutet är att för respektive objekt som anges i investeringsbudgeten har ett överslagsmässigt investeringsbelopp beräknats vilket sällan överensstämmer med det slutgiltiga investeringsbeloppet per objekt. I syfte att tydliggöra helhetssynen på, och förenkla verkställigheten av den årliga investeringsplanen, har kommunstyrelsen fått rätt att omfördela medel inom beslutad investeringsplan om exempel avvikelser inom ett projekt skulle uppstå. I beslutet framgår inte vilka beloppsgränser som gäller vid omdisponeringar.

Enligt ekonomichefen sker omdisponering mellan olika investeringsobjekt då reviderade projektkalkyler föreligger, ofta då upphandling har genomförts. Detta avser framförallt projekt som blivit dyrare än ursprunglig budget. Om ett investeringsprojekt bedöms överskridas inom ursprunglig ram informeras kommunstyrelsens ledningsutskott och kommunstyrelsen varpå en bedömning görs huruvida omdisponering mellan investeringsobjekt ska ske. Enligt ekonomichefen har det inte förekommit så ofta som kommunstyrelsen nyttjat denna möjlighet.

3.1.4. Lathund för investeringsprojekt och beställning till Produktionsstöd

Produktionsstöd har tagit fram en lathund för investeringsprojekt, vilken är daterad 2010-11-17. Syftet med lathunden är att skapa en grund för ett effektivare arbete och för att ta fram tydliga beslutsunderlag genom att tydliggöra rollfördelning och ansvar. Lathunden är uppbyggd i form av en punktlisa där genomförandeprocessen i ett investeringsprojekt beskrivs från det att ett behov identifieras, kontakt tas med Produktionsstöd, en kalkyl tas fram, beslut fattas, investeringsprojektet påbörjas samt slutligen överlämnande till den beställande verksamheten.

Lathunden har inte uppdaterats utifrån kommunens nuvarande organisation. Tillvägagångssättet torde dock enligt de intervjuade vara detsamma.

³ Antagen av kommunfullmäktige 2011-01-03, senast reviderad 2013-06-05

⁴ KF 2012-11-22, § 93

4. Styrning och uppföljning av investeringsprocessen

4.1. Beslutsprocess

Det styrdokument som enligt de intervjuade utgör ramarna för kommunens styrning av investeringsprocessen är den av fullmäktige fastställda investeringsbudgeten. Även det övergripande finansiella målet som avser nettokostnadens andel av skatteintäkterna anges i viss mån styra investeringarna.

Av tabellen nedan ges en beskrivning av hur en investering initieras, bereds och beslutas. Processflödet bygger på iakttagelser från genomförda intervjuer.



Förvaltningen identifierar och prioriterar vilka investeringsbehov som finns. En diskussion förs sedan i förvaltningsledningsgruppen kring vilka investeringar som ska prioriteras. Ekonomienheten gör en sammanställning utifrån de förprojekteringar som inkommit från förvaltningen som tydliggör hur projekten ska finansieras och tar därefter fram ett utkast till en investeringsbudget. En driftskostnadskalkyl tas även fram som visar projektets påverkan på förvaltningens driftskostnader de kommande åren. Av de intervjuade medges svårigheten med att ta fram tillfredsställande kalkyler då totalkostnaden för ett projekt kan förändras under projektets gång. I flera fall uppstår en mer definitiv kostnadsbild efter upphandlingen är genomförd. Det kan också finnas svårigheter att bedöma osäkerhetsfaktorn i ett projekt. Detta avser framförallt stora ombyggnader. Vid nybyggnader bedöms kostnadsbilden vara enklare att kalkylera. Detta gör att den första kalkylen som tas fram endast ska ses som ett utkast med riktvärden.

Investeringsbudgeten diskuteras sedan i kommunstyrelsens ledningsutskott och kommunstyrelsen innan kommunfullmäktige slutligen fattar beslut om en investeringsbudget för respektive projekt, vilket sträcker sig över en treårsperiod.

Det finns ingen sammanställning som utgår från politiska mål och beslut som anger vilka investeringar som ska prioriteras varken på avdelningsnivå eller på kommunövergripande nivå. En bruttolista över vilka investeringar som avdelningarna önskar genomföra sammanställs dock och hanteras av kommunchefen. Sammanställningen bifogas dock inget beslutsprotokoll utan föregås av en muntlig diskussion med först ledningsutskottet och därefter kommunstyrelsen. Det saknas även underlag som tydliggör vad besluten grundar sig på, alternativt en motivering om varför vissa äskande ej bifallits. Enligt kommunchefen anses detta dock inte vara något problem då det ofta finns en samstämmighet kring vilka investeringar som ska prioriteras. Alternativt förskjuts vissa investeringsobjekt framåt i tiden vilket framgår av investeringsplanen.

Inom Östra Göinge kommun finns inga medel att tillgå vad gäller mindre investeringar inom förvaltningen. Varje år budgeteras ca 2,0 mnkr till anpassningar/reainvesteringar av

fastigheter samt ca 3,0 mnkr för inventarier vilka kan användas till mindre investeringar. Det är kommunchefen som beslutar hur dessa medel ska fördelas efter diskussion i förvaltningsledningsgruppen. Detta görs årligen.

4.2. Genomförande

Efter investeringsbudgeten har beslutats ansvarar projektägarna inom förvaltningen för att ta fram reviderade projektkalkyler. Detta sker efter beslut från kommunchefen. Det är även kommunchefen som utser projektägare. De reviderade projektkalkylerna redovisas till kommunchefen som därefter ger godkännande till att påbörja upphandlingen.

Under investeringsprojektets gång ansvarar projektansvarig samt ekonomienheten för att följa upp respektive projekt och för att tillse att investeringen följer beslutad budget. Av intervjuerna framhålls svårigheten med att genomföra beslutade investeringar i enlighet med fastställd tidplan och i enlighet med fastställd kalkyl. Det är främst i posten oförutsedda kostnader som bedömningssvårigheter kan förekomma. Vad gäller tidplanen anges det vara flera orsaker till att genomförandet kan bli förskjutet. Dels kan en investering vara beroende av samordning/beslut från andra kommuner och myndigheter, dels kan ett projekt bli förskjutit i samband med upphandlingsprocessen, dels svårigheten för förvaltningen att genomföra flera investeringsprojekt samtidigt.

Av årsredovisningen 2012 framgår att kommunen ej genomfört investeringar i den mån som budgeterats. Vid granskning av 2012 års investeringsredovisning framgår att endast 33,6 mnkr av anvisade investeringsmedel har nyttjats i jämförelse med den totala investeringsbudgeten om 91,8 mnkr. Genomförandegraden uppgick till endast 36,6%. Motsvarande utfall för år 2010 och 2011 var 34,4% respektive 60,3%. Vid intervjuerna medges att en ambitiös investeringsbudget ofta fastställts då politiken gärna vill visa vilka projekt som är pågående men att det av olika anledningar varit svårt att genomföra alla investeringar i den takt som förväntats.

Vid uppföljning av kommunens finansiella mål vad gäller nettokostnaderna i relation till genomförda investeringar framgår av årsredovisningen 2012 att kommunen investerat 5,6% av nettokostnaderna. Vid jämförelse med genomsnittet i Skåne för perioden 2009-2011, har Östra Göinge kommun haft en lägre investeringsvolym. För dessa år investerade kommunen i genomsnitt 4,9% av nettokostnaderna medan genomsnittet i Skåne var 9,3%. Av ekonomichefen framhålls att det finns viss koppling mellan kommunens finansiella mål och de investeringar som görs i förhållande till den investeringstakt som kan vara möjlig givet de kostnader som finns.

4.3. Uppföljning

Kommunens investeringar följs upp kontinuerligt av ekonomienheten och respektive projektägare. Löpande ekonomisk uppföljning redovisas till kommunstyrelsen efter februari, april, augusti och oktober månad samt i samband med årsredovisningen. Ekonomienheten ansvarar för sammanställning av uppföljning och prognos vilket bygger på den information som ges av projektägarna. I kommunens årsredovisning finns en sammanställd investeringsredovisning som tydliggör kommunens totala investeringsbudget samt varje projekts totala budget, budget för innevarande år och utfall och avvikelser för helåret. I de finansiella rapporterna förs även ett resonemang kring årets genomförda investeringar.

Det finns inga framtagna mallar för uppföljning och prognos av investeringarna. Dock finns framtagna mallar för slutredovisning av investeringsprojekt (framtagna av tekniska kontoret).

Det finns även en kalkyl för beräkning av driftskostnader. Det framkommer otydligt i vilken mån alla avdelningar använder sig av dessa mallar. I flera fall finns en extern konsult engagerad i projektet och vid framtagandet av kalkyler, varav det är konsulten som ansvarar för att ta fram kostnadsberäkningen.

Av intervjuerna framkommer att det åligger projektansvarig att bevaka investeringen och att den följer fastställd budget. Vid förväntade större avvikelser skall kommunchefen informeras och därefter kommunstyrelsen i den mån omdisponeringar behöver göras. Det finns inga riktlinjer som tydliggör i vilken mån en tilläggsbudget eller omdisponeringar mellan projekt ska beviljas om budgeten förväntas överskridas. Genom att fullmäktige fattat beslut om att kommunstyrelsen har rätt att flytta medel inom den totala investeringsramen anses de enligt de intervjuade sällan förekomma att en tilläggsbudget beviljas. Av intervjuerna framkommer att det i slutändan åligger kommunchefen att ansvara för uppföljning och kostnadskontroll. Av intervjuerna med projektansvariga förekommer variationer kring hur uppföljningsprocessen går till och i vilken mån kommunstyrelsen får information om respektive investeringsobjekt.

Av intervjuerna framkommer att kontinuerlig avstämning av investeringar sker men att planering, genomförande och uppföljning av respektive investeringsprojekt kan förbättras. Generellt lägger kommunen större vikt vid prognoser på driftsidan än på investeringssidan, vilket kan leda till att investeringsprognoserna inte alltid blir tillfredsställande. Diskussioner förs ofta om budgetavvikelser uppkommer, däremot diskuteras inte bakgrunden till budgetavvikelsen i lika stor utsträckning.

I samband med de ekonomiska uppföljningarna förs även en diskussion i vilken mån återanvisningar av investeringsmedel bör göras. Av intervjuerna framgår att projektet ska vara pågående, annars krävs att projektet beslutas av fullmäktige igen.

4.4. Stickprovgranskning

Stickprov bestående av tre investeringar har djupgranskats för att följa händelseförloppet i investeringsprocessen. Stickproven består av Byarna Sibbhult (projekt 12001), Mark- och fastighetsförvärv (projekt 13010, förvärv av fastighet Västraby 1:8, förrådslokal Lunnom) samt ombyggnad av förrådslokal Lunnom (projekt 12309, reinvestering fastigheter). Förrådslokalen Lunnom består således av två olika delar; inköp av förrådslokal samt ombyggnad av förrådslokal. Investeringsprojekten har stickprovgranskats för att tydliggöra vilka beslut som fattats samt vilken återrapportering som har gjorts till kommunstyrelsen.

Vår stickprovgranskning (se bilaga 1) visar att fullmäktige fattat beslut om samtliga investeringar vilket gjorts i samband med fullmäktiges beslut om investeringsbudgeten. Kommunfullmäktige har därefter efter förslag från förvaltningen och kommunstyrelsen reviderat investeringsbudgeten. Vad gäller projektet Byarna Sibbhult har projektet återanvisats i budgeten för år 2012 och förts över till 2013 års budget. Även investeringen avseende ombyggnad av förrådslokalen Lunnom avser återanvisade medel från år 2012. Vid granskning av investeringsredovisningen framgår att projektet reinvesteringar i fastigheter avser dels projektet ombyggnad av förrådslokalen Lunnom dels ombyggnad av Prästavångsskolan.

När det gäller Byarna Sibbhult framförde Samhällsbyggnadsavdelningen i en skrivelse i augusti 2012 att kostnaderna kom att överskrida budget med anledning av högre anbudssumma än budgeterat. Kommunchefen fattade då beslut om att använda medel från två andra investeringsprojekt; Ombyggnad gator enligt detaljplan (projekt 11205) samt Gator (projekt 12002). Båda projekten var återanvisade från 2012 års budget. Kommunstyrelsens

ledningsutskott och kommunstyrelsen fick muntlig information i ärendet av kommunchefen. Vid granskning av kommunens årsredovisning 2012 respektive delårsrapport 2013-08-31, framgår att projektet har särredovisats utifrån den ursprungliga budgeten. För en extern läsare ser det dock ut som att projektet Byarna Sibbhult per 2013-08-31 redovisar en prognostiserad negativ budgetavvikelse om -2 184 tkr, samtidigt som projekt ombyggnad av gator enligt detaljplan och projekt gator redovisar positiva avvikelser och 0 kr i nerlagda kostnader. Någon beskrivning av den omdisponering som gjorts eller förklaring till avvikelserna framgår inte i delårsrapporten.

Samtliga granskade stickprov bedöms färdigställas under 2013. Slutliga nettoinvesteringar bedöms ligga i nivå med reviderad budget.

Återrapportering har skett till kommunstyrelsen i samband med de ekonomiska uppföljningarna vilket sker fyra gånger per år samt i samband med årsredovisningen.

5. Sammanfattande bedömning

5.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna

Fråga 1: Finns en klargjord och ändamålsenlig beslutsprocess?

► *Finns en dokumenterad processbeskrivning?*

Det finns en uttalad rutin kring hur investeringsprocessen ska gå till. I samband med fullmäktiges årliga beslut om Mål- och resultatplanen fattas beslut om årets investeringsbudget vilken omfattar den kommande treårsperioden. Budgeten bygger på de behov och prioriteringar som identifierats av förvaltningen som därefter utgjort underlag för kommunstyrelsens beredning och sedermera kommunfullmäktiges beslut av investeringsbudgeten. Denna process sker en gång om året i samband med budgetberedningen. I samband med detta fattar fullmäktige även beslut om eventuella återanvisningar av tidigare fastställda investeringsmedel.

Vår bedömning är att investeringsprocessen kan tydliggöras. Även om rutinerna anges vara kända av förvaltningen och kommunstyrelsen saknas ekonomiska styrprinciper som tydliggör hur kommunens investeringar ska äskas, budgeteras, beslutas och redovisas. Inom verksamhetsområdet Teknik finns en lathund framtagen som anges vara styrande i genomförandeprocessen av en investering. Den används dock inte av hela förvaltningen. Checklistan behöver även genomgå en revidering för att anpassas till nuvarande organisation. En kommungemensam mall för investeringsäskanden bör även tas fram som innehåller beskrivning, motivering, kostnadskalkyl och driftskostnadsberäkning.

► *Finns tydliggjort vilka investeringar som ska prioriteras och som utgår från politiska mål/beslut?*

Spärning av fullmäktiges beslut av investeringsbudgeten finns genom mötesprotokollet. Det finns ingen specificerad sammanställning varken på kommunövergripande nivå eller på förvaltningsnivå som tydliggör vad besluten grundas på eller förklaringar till varför vissa äskande ej bifallits.

För att säkerställa en transparent och öppen beslutsprocess är vår bedömning att beslutsunderlagen bör tydliggöras som anger vilka prioriteringar som har gjorts med en

tillhörande motivering i de fall vissa äskande ej har medgivits. En strategisk plan bör utarbetas som tydliggör hur kommunens samlade investeringsbehov ska prioriteras i relation till kommunens verksamhetsmål och politiska beslut.

► ***Finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning? Fattas beslutet på rätt beslutandenivå?***

Huvudregeln är att kommunfullmäktige fattar beslut om samtliga investeringar. I vår stickprovsgranskning av tre investeringsprojekt tydliggörs även att så är fallet. Enligt beslut av fullmäktige har kommunstyrelsen rätt att omdisponera medel mellan olika investeringsobjekt inom ramen för den totala investeringsplanen. I beslutet finns dock inte tydliggjort vilka beloppsgränser som gäller. I kommunstyrelsens delegeringsordning framgår inte vilka investeringsnivåer som får disponeras av kommunchefen.

Vår bedömning är att det bör tydliggöras vilka investeringsnivåer som får disponeras av respektive nivå.

► ***Finns tillräckliga beslutsunderlag/kalkyler?***

I samband med att investeringsbudgeten fastställs tar förvaltningen fram kalkyler som tydliggör kostnadsbilden för varje investering. Eftersom det ofta sker en överslagsmässig beräkning vid detta skede framkommer vid intervjuerna att investeringsbeloppet mer ska ses som ett riktvärde. Efter att investeringsbudgeten beslutats tas mer heltäckande kostnadskalkyler fram. Detta sker efter beslut av kommunchefen.

Av intervjuerna framkommer att det kan finnas en svårighet i att ta fram tillfredsställande kalkyler. Oftast uppstår en mer definitiv kostnadsbild efter upphandlingen är genomförd alternativt att kostnader kan uppkomma under projektets gång, framförallt för investeringsprojekt som pågår under en längre tid.

Fråga 2: Sker genomförandet i enlighet med ursprungligt beslut/investeringsplan?

Vår stickprovsgranskning visar att samtliga investeringar bedöms slutredovisas i nivå med beslutad budget. För ett av stickproven, Byarna Sibbhult, framgår att kommunchefen efter skrivelse från samhällsbyggnadsavdelningen, har beslutat att använda medel från två andra investeringsprojekt (projekt ombyggnad av gator enligt detaljplan och projekt gator) vilket omfattat totalt 1 930 tkr. Enligt uppgift fick kommunstyrelsens ledningsutskott och kommunstyrelsen muntlig information i ärendet av kommunchefen.

Vid granskning av kommunens årsredovisning 2012 respektive delårsrapport 2013-08-31, framgår att projektet Byarna Sibbhult har särredovisats utifrån den ursprungliga budgeten. Vid granskning av delårsrapporten 2013-08-31 redovisar projektet dock en prognostiserad negativ avvikelse om -2 184 tkr, samtidigt som projekt ombyggnad av gator enligt detaljplan och projekt gator redovisar positiva avvikelser och 0 kr i nerlagda kostnader. Någon beskrivning av vilka omdisponeringar som gjorts mellan projekten eller en förklaring till avvikelserna framgår inte i de finansiella rapporterna. För en extern läsare bedöms redovisningen således ge ett missvisande resultat.

► ***Hanteras eventuella befaraade överskridande av investeringsbudgeten i enlighet med reglerna?***

Eftersom kommunstyrelsen har rätt att omdisponera medel mellan olika investeringsobjekt förekommer sällan att tilläggsbudgetar för enskilda projekt beviljas. Om ett projekt skulle uppvisa en negativ avvikelse åligger det projektansvarig att lyfta ärendet till först

kommunchefen och därefter kommunstyrelsen som tar ställning kring om investeringsmedel ska omdisponeras.

► **Har upphandling skett?**

Vår stickprovsgranskning visar att upphandling skett i samtliga fall.

Fråga 3: Sker en systematisk uppföljning av genomförda investeringar och återrapportering till kommunstyrelsen?

Uppföljning av pågående investeringar sker kontinuerligt av ekonomienheten och respektive projektägare. Löpande ekonomisk uppföljning redovisas till kommunstyrelsen efter februari, april, augusti och oktobers månadsboks slut samt i samband med årsredovisningen. Ekonomienheten ansvarar för sammanställning av uppföljning och prognos vilket bygger på den information som ges av projektägarna. I samband med uppföljningarna förs även en diskussion i vilken mån återanvisningar av investeringsmedel bör göras. I delårsrapport och årsredovisning framgår årsbudget, periodutfall och avvikelser av pågående investeringar.

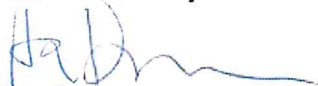
Vår bedömning är att det i riktlinjer för investeringar bör tydliggöras hur investeringarna ska följas upp för att säkerställa att genomförandet sker i enlighet med fastställd investeringsram och tidsplan. Detta kommer på sikt även leda till mer träffsäkra prognoser.

5.2. Identifierade förbättringsområden/rekommendationer

Våra identifierade förbättringsområden/rekommendationer är enligt följande:

- Kommunstyrelsen bör ta fram riktlinjer som tydliggör hur kommunens investeringar ska äskas, beslutas och redovisas. En kommungemensam mall för investeringsäskanden bör tas fram.
- Kommunstyrelsen bör framställa underlag som tydliggör vad besluten om investeringar grundar sig på. Kommunstyrelsen bör även utarbeta en strategi som tydliggör hur kommunens samlade investeringsbehov ska prioriteras. Detta för att säkerställa en transparent och öppen beslutsprocess.
- Kommunstyrelsen bör utarbeta en checklista som tydliggör vilka delar som bör beaktas i investeringsprocessen, liknande den checklista som finns framtagna inom verksamhetsområdet Teknik.
- Kommunstyrelsen bör tillse att det i kommunens finansiella rapporter framgår vilka omdisponeringar som gjorts mellan olika investeringsobjekt. Detta för att säkerställa att investeringsredovisningen redovisar ett rättvisande resultat.

Malmö den 30 januari 2014



Ida Brorsson
EY



Linn Höglund
EY

Källförteckning

Intervjuer:

- ▶ Jonas Rydberg, kommunchef
- ▶ Anne-Krestin Palmgren, ekonomichef
- ▶ Linda Andersson, ekonom
- ▶ Tomy Toni, enhetschef fastighet
- ▶ Thomas Rosenqvist, gatuchef
- ▶ Henrik Arvidsson, projektingenjör, mark och expoateringsenheten

Bengt Magnstedt, revisionens ordförande, har deltagit vid en av intervjuerna

Dokument:

- ▶ Årsredovisning 2012
- ▶ Delårsrapport 2013-08-31
- ▶ Mål- och resultatplan 2013-2015
- ▶ Protokoll kommunstyrelsen och kommunfullmäktige, 2012-2013
- ▶ Delegeringsordning för kommunstyrelsen
- ▶ Lathund för investeringsprojekt och beställning till Verksamhet teknik (numera Produktionsstöd)
- ▶ Stickprov – tre investeringar med tillhörande dokumentation erhållna av ekonomienheten

Bilaga 1

Stickprovskontrollering av tre investeringar. Uppgifterna är hämtade från kommunens investeringsredovisning (delårsrapport 2013-08-31), fullmäktige- och kommunstyrelseprotokoll samt erhållna upphandlingsdokument.

Projektnamn	Kortfattad beskrivning	Startår/ Prognos färdigställande	Utfall/ Avvikelse 2013-08-31	Budget projektet totalt	Prognos projektet totalt	Prognostiserad avvikelse totalt	Är inv. beslutad av KF?	Har upphandling skett?	Har uppföljning och ärrapportering skett till nämnd/styrelse?
Projekt 12001	Projektet innebär planering och projektering av åtgärder för förnyelse av Sibbhults centrum.	Projektet antogs i budgeten 2012 och beräknas vara klart under 2013.	Utfall -4 810 tkr. Budgetavvikelse -1 826 tkr.	4 930 tkr	4 930 tkr	0 kr	Ja. Budget antagen i juni 2011, §94.	Ja, avstämt mot tilldelningsbeslut daterat 2013-01-10 och beställningsskrivelse, 2012-11-02. Avtal är tecknat med NCC Construction.	Ekonomisk uppföljning länas till kommunstyrelsen efter februari, april, augusti, oktober månad samt i samband med årsredovisningen. I samtliga ekonomiska uppföljningar sker uppföljning av investeringsprojektet.
Byarna Sibbhult	Investeringen innefattar ombyggnad av Torggatan, Hjårsåsvägen, Brobyvägen, Bygatan samt ny bussterminal och ny gata i anslutning till torget.	630 tkr tagna från projekt 11205 Ombyggnad av gator enligt detaljplan samt 1 300 tkr tagna från projekt 12002 Gator.	Budgetavvikelse med beaktande av användande av medel från andra projekt + 104 tkr.	Enligt ursprunglig budget antagen av kommunfullmäktige var 3 000 tkr avsatta till Byarna Sibbhult. I en skrivelse från Samhällsbyggnadsavdelningen ökt 12, framkom att kostnaderna kom att bli högre pga högre anbudssumma. Kommunchefen fattade då beslut om att använda 630 tkr från projekt 11205 Ombyggnad gator enligt detaljplan och 1 300 tkr från projekt 12002 Gator.	Reviderad av kommunstyrelsen april 2012, § 70. I budgeten för 2012 anvisades 3 000 tkr.		Stickprov mot kommunstyrelsens protokoll tydliggör att detta skett. Kommunstyrelsens ledningsutskott och kommunstyrelsen har via kommunchefen fått information om att omfördelning av medel har skett för att täcka investeringskostnader.		

<p>Projekt 13010 Mark & Fastighetsförvärv</p>	<p>Avser förvärv av kommunförrådets lokaler i Lunnon från Industri Fastigheter AB.</p>	<p>Antogs i budgeten 2013. Förvärvet utfördes 2013.</p>	<p>Utfall -9 844 tkr Budgetavvikelse +156 tkr.</p>	<p>10 000 tkr.</p>	<p>10 000 tkr</p>	<p>0 kr</p>	<p>Ja. Budget antagen i juni 2012, \$57. Reviderad av kommunfullmäktige april 2013, \$60. Beslut av kommunstyrelsen att förvärva Västraby 1:8 i maj 2013.</p>	<p>Ej tillämpligt.</p>	<p>Ekonomisk uppföljning lämnas till Kommunstyrelsen efter februari, april, augusti, oktober samt i årsredovisningen för årets slut. I samtliga ekonomiska uppföljningar sker uppföljning av investeringsprojektet. Stickprov mot kommunstyrelsens protokoll tydliggör att detta skett.</p>
<p>Projekt 12309 Reinversteringar fastigheter</p>	<p>Används till ombyggnad av förrådslokal Lunnon samt ombyggnad av Prästavångsskolan</p>	<p>Antogs i budgeten 2013. Avser återreviderade medel från budgeten 2012. Beräknas vara klart 2013.</p>	<p>+ 1 439 tkr</p>	<p>2 000 tkr Fördelat på ombyggnad av förrådslokal Lunnon samt ombyggnad av Prästavångsskolan</p>	<p>2 000 tkr</p>	<p>0 kr</p>	<p>Ja. Budget antagen i juni 2012. Varje år budgeteras ca 2 000 tkr till anpassningar/ re-investeringar av fastigheter. Av dessa har en del gått till ombyggnad av förrådslokalen Lunnon.</p>	<p>Ja. Kommunens fastighetsavdelning har ansvarat för arbetet och använt sig av upphandlade ramavtal.</p>	<p>Ekonomisk uppföljning lämnas till Kommunstyrelsen efter februari, april, augusti, oktober samt i årsredovisningen för årets slut. I samtliga ekonomiska uppföljningar sker uppföljning av investeringsprojektet. Stickprov mot kommunstyrelsens protokoll tydliggör att detta skett.</p>