

Revisionsrapport

Granskning av investeringsprocessen

Kinda kommun

*Annika Hansson,
Certifierad kommunal
revisor*

Alexander Arbman

September 2016

Innehåll

1.	Sammanfattning	3
1.1.	Rekommendationer.....	4
2.	Inledning	6
2.1.	Bakgrund	6
2.2.	Revisionsfråga	6
2.3.	Revisionskriterier	6
2.4.	Kontrollmål	6
2.5.	Avgränsning.....	7
2.6.	Metod.....	7
3.	Iakttagelser och bedömningar	8
3.1.	Finns det tydliga processer, styrande dokument och rutiner för investeringar? 10	
3.1.1.	Iakttagelser	10
3.1.2.	Bedömning.....	11
3.2.	Är roller och ansvar avseende investeringsplaneringen tydliggjorda på ett tillfredsställande sätt?	11
3.2.1.	Iakttagelser	11
3.2.2.	Bedömning.....	12
3.3.	Finns det genomarbetade besluts- och kalkylunderlag till investeringar och dess konsekvenser på driftkostnaderna?	12
3.3.1.	Iakttagelser	12
3.3.2.	Bedömning.....	14
3.4.	Finns en ändamålsenlig beredningsprocess där även berörda externa intressenter är remissinstans vid behov?	15
3.4.1.	Iakttagelser	15
3.4.2.	Bedömning.....	17
3.5.	Finns en ändamålsenlig politisk beredning och prioritering av projekt och tidpunkter för investeringar?	18
3.5.1.	Iakttagelser	18
3.5.2.	Bedömning.....	18
3.6.	Sker tillfredsställande uppföljning och återrapportering av investeringsverksamheten?	19
3.6.1.	Iakttagelser	19
3.6.2.	Bedömning.....	20
4.	Bedömningar	21
4.1.	Bedömningar mot kontrollmål.....	21
4.2.	Revisionell bedömning	23
4.3.	Rekommendationer.....	23

1. *Sammanfattning*

I Kinda kommuns årsredovisning för 2015 framgår att nettoinvesteringarna har ökat i jämförelse med tidigare år. För år 2015 uppgick nettoinvesteringarna till 55 mkr. Fullmäktige har beslutat om en investeringsbudget på totalt 91,2 mkr för år 2016.

Investeringar är ofta svåra att planera och genomföra till utsatt tid och till budgeterad kostnad. Vanliga problem är att beslutsunderlagen är bristfälliga, att kostnadsbilden underskattas samt att uppföljningar under och efter investeringen inte genomförs.

Det är viktigt att beslut med betydande ekonomiska konsekvenser är välgrundade och bygger på genomarbetade beslutsunderlag. Det är också viktigt att det i förvaltningen finns rutiner för att säkerställa att genomförandet av ett projekt blir i enlighet med av styrelsen beslutad inriktning. I och med detta har revisionen beslutat att genomföra en granskning inom detta område.

Den övergripande revisionsfrågan som granskningen ska besvara är:

Säkerställer kommunstyrelsen att det finns ändamålsenlig planering, styrning och kontroll gällande investeringsprocessen?

Vi bedömer att det inte finns en ändamålsenlig planering, styrning och kontroll gällande investeringsprocessen. Vi grundar detta på att det inte finns några aktuella tydliga, processer och styrande dokument för investeringar. Dokumentationen är inte enhetlig och tydlig, vilket gör det svårt att följa om och i så fall vilka kalkylunderlag som har funnits och hur projekten fortlöper. Redovisad uppföljning under projektens gång är inte tillfredsställande. Båda de projekt vi har granskat har förändrats utifrån ursprungsbeslutet och vi har inte kunnat verifiera hur beslut om detta har fattats i berörda nämnder. Det saknas också regler om och slutredovisningar av investeringar. Det fanns ingen fastställd investeringsbudget vid ingången av 2016, utan denna fastställdes under året. Det framgår inte tydligt av när externa intressenter ska medverka, hur detta ska ske och vilka som har tillfrågats. Vi ser positivt på att kommunen uttrycker en vilja att förbättra investeringsprocessen.

Vi grundar vår bedömning på följande kontrollfrågor:

- **Finns det tydliga processer, styrande dokument och rutiner för investeringar?**

Vi bedömer att det inte finns tillräckligt tydliga processer, styrande dokument och rutiner för investeringar. Nuvarande styrdokument för investeringar antogs 1999 och organisation och andra förutsättningar har ändrats sedan dess.

Vi ser positivt på att det finns en vilja i verksamheten att se över investeringsprocessen samt uppdatera nuvarande rutiner och riktlinjer för investeringar.

- **Är roller och ansvar avseende investeringsplaneringen tydliggjorda på ett tillfredsställande sätt?**

Vi bedömer att roller och ansvar avseende investeringsplaneringen inte är tydliggjorda på ett tillfredsställande sätt. Det bör finnas en tydlig organisation med roller angivna, framförallt vid större projekt där det framgår både interna och externa intressenter och vilka befogenheter respektive del har när det gäller beslutsfattande.

- **Finns det genomarbetade besluts- och kalkylunderlag till investeringar och dess konsekvenser på driftskostnaderna?**

Vi bedömer det inte finns tillräckligt genomarbetade besluts- och kalkylunderlag till investeringar och dess driftkonsekvenser. Vi grundar detta på att renoveringen av slöjdsalarna tillkom när renoveringen av Värgårdsskolan för övrigt började bli klar och denna del inte hade funnits med tidigare. Dessutom har beslut tillkommit avseende teknikal efter att beslut om medel för slöjdsalar fattats.

När det gäller Aktivitetscenter Kisa har beslut om tilläggsanslag fattats för kapitalkostnader år 2016 och det har också tagits upp behov av maskin för underhåll av konstgräsplan.

- **Finns en ändamålsenlig beredningsprocess där även berörda externa intressenter är remissinstans vid behov?**

Vi bedömer utifrån granskade investeringsprojekt att berörda externa intressenter har erhållits möjligheten att agera som remissinstans. Det framgår dock inte tillräckligt tydligt av kommunens styrdokument när detta ska ske, hur det ska ske och vilka som har tillfrågats.

- **Finns en ändamålsenlig politisk behandling och prioritering av projekt och tidpunkter för investeringar?**

Vi bedömer att den politiska beredningsprocessen inte är tillfredsställande. Vi grundar detta på att investeringsbudgeten inte var beslutad i enlighet med Kommunallagens 8 kap 8 och 9 §§ som säger att budgeten ska fastställas före november månads utgång, men kan p.g.a. särskilda skäl skjutas upp och fastställas före december månads utgång. Beslut om investeringsbudgeten för 2016 fattades 2016-04-25.

- **Sker tillfredsställande uppföljning och återrapportering av investeringsverksamheten?**

Vi bedömer att uppföljning och återrapportering av investeringsredovisningen inte är tillfredsställande. Det går inte att följa enskilda projekt i årsbokslut och delårsrapportering som är den huvudsakliga återrapporteringen av investeringsprojekt. Rapportering finns löpande i vissa fall i diarium för respektive projekt, men de sammanställs och redovisas inte tydligt till beslutande organ. Det lämnas inga kommentarer i årsredovisningen för 2015 till överdraget i projekt aktivitetscenter Kisa samt att projektet är avslutat.

1.1. Rekommendationer

- Att kommunen ser över investeringsprocessen och tar fram aktuella styrande dokument och rutiner för investeringar.

- Att det tydliggörs vilken organisation som ska tillämpas vid större investeringar. Roller och vilka beslutsbefogenheter respektive del har bör framgå. Det bör också framgå vilka interna och externa intressenter som ska ingå och på vilket sätt. Tydlig dokumentation bör också ske löpande under projekten, särskilt vad gäller externa intressenters medverkan.
- Kalkyl med tydliga driftkonsekvenser bör ingå i beslutsunderlaget. Återrapportering bör ske och dokumenteras under projektets gång. Detta gäller projektet i sin helhet, inte bara ekonomi. Slutredovisning när projektet har avslutats bör ske. Rapporteringen bör redovisas till beslutande organ i den omfattning kommunen beslutar om.
- Beredningen av investeringsbudgeten säkerställs, så att beslut kan fattas senast under december året före budgetåret.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

I Kinda kommuns årsredovisning för 2015 framgår att nettoinvesteringarna har ökat i jämförelse med tidigare år. För år 2015 uppgick nettoinvesteringarna till 55 mkr. Fullmäktige har beslutat om en investeringsbudget på totalt 91,2 mkr för år 2016.

Investeringar är ofta svåra att planera och genomföra till utsatt tid och till budgeterad kostnad. Vanliga problem är att beslutsunderlagen är bristfälliga, att kostnadsbilden underskattas samt att uppföljningar under och efter investeringen inte genomförs.

Det är viktigt att beslut med betydande ekonomiska konsekvenser är välgrundade och bygger på genomarbetade beslutsunderlag. Det är också viktigt att det i förvaltningen finns rutiner för att säkerställa att genomförandet av ett projekt blir i enlighet med av styrelsen beslutad inriktning. I och med detta har revisionen beslutat att genomföra en granskning inom detta område.

2.2. Revisionsfråga

Säkerställer kommunstyrelsen att det finns ändamålsenlig planering, styrning och kontroll gällande investeringsprocessen?

2.3. Revisionskriterier

- Kommunallagen
- Kommunal redovisningslag
- Kommunfullmäktiges beslut

2.4. Kontrollmål

- Finns det tydliga processer, styrande dokument och rutiner för investeringar?
- Är roller och ansvar avseende investeringsplaneringen tydliggjorda på ett tillfredsställande sätt?
- Finns det genomarbetade besluts- och kalkylunderlag till investeringar och dess konsekvenser på driftkostnaderna?
- Finns en ändamålsenlig beredningsprocess där även berörda externa intressenter är remissinstans vid behov?
- Finns en ändamålsenlig politisk behandling och prioritering av projekt och tidpunkter för investeringar?
- Sker tillfredsställande uppföljning och återrapportering av investeringsverksamheten?

2.5. Avgränsning

Granskningen har avgränsats till kommunstyrelsen och nämnderna. De områden som granskas är planerade och genomförda investeringar under 2016. De objekt vi har granskat är Aktivitetscenter Kisa och Värgårdsskolan. Eventuell ny gång- och cykelväg i samband med Aktivitetscenter Kisa ingår inte i granskningen.

2.6. Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer med berörda tjänstemän från förvaltningen och berörda politiska beslutsfattare i styrelse/nämnd. Vi har intervjuat Kommunstyrelsens ordförande och vice ordförande, Barn- och utbildningsnämndens ordförande och vice ordförande, Ekonomichef, Ekonom, Chef för Teknik och Drift.

Vi har tagit del av dokument såsom:

- Delegationsordning för Kommunstyrelsen i Kinda kommun
- Ledningspolicy för Kinda kommun
- Årsredovisning 2015, 2014, 2013
- Budget 2016, 2015, 2014
- Sammanträdesprotokoll från Kommunfullmäktige, Kommunstyrelsen, Kommunstyrelsens arbetsutskott, Miljö-, bygg och räddningsnämnden, Barn- och utbildningsnämnden, Kultur- och fritidsnämnden
- Relevant dokumentation för utvalda projekt. (Exempelvis protokoll från ekonomi- och byggmöten, tjänsteskrivelser, projektplaner och avrapportering)
- Rutiner för projekt
- Regler och riktlinjer för investeringar

3. *Iakttagelser och bedömningar*

Kommunstyrelsen i Kinda kommun presenterar ett förslag till budget och verksamhetsplan för 2016 med plan för 2017-2018 den 19 september 2015. I budgetförslaget uppgår investeringar till 91,2 mkr för år 2016. Vid fullmäktiges sammanträde den 30 november 2015 återremitteras ärendet till kommunstyrelsen med följande beslut:

1. *Ta fram en rimlig investeringsnivå i förhållande till förväntade intäkter och kostnader,*
2. *En översyn av investeringsplanen då den inte är tillräckligt tydlig,*
3. *Att man ser över punkten ofördelat.*

Den 14 december 2015 har fullmäktige åter att besluta om budgeten, utan inkluderad investeringsplan. Vid sammanträdet beslutar fullmäktige att anta budget och verksamhetsplan för 2016 och plan för 2017-2018.

Den 29 februari 2016 beslutar fullmäktige att tilldela investeringsmedel för energieffektiviseringsinvesteringar, arbetsmiljöinvesteringar, reinvesteringar, nämndernas egna investeringar och VA och renhållningsinvesteringar enligt investeringsplanen. Beslut är tillika starttillstånd för ovanstående investeringar. I underlag till beslut uppgår investeringssumman till 24,8 mkr inklusive överförda medel från tidigare år på 2,5 mkr.

Vid nästkommande sammanträde den 25 april 2016 beslutar fullmäktige att tilldela investeringsmedel för nyinvesteringar, attraktionsinvesteringar och utredningar om 66,4 mkr inklusive överförda medel från 2015. Detta ger en total investeringsvolym på 91,2 mkr.

I kommunallagen (1991:900) står:

Förslag till budget skall upprättas av styrelsen före oktober månads utgång. Om det finns särskilda skäl till det, får budgetförslaget upprättas i november månad. I så fall skall styrelsen före oktober månads utgång föreslå skattesatsen för den kommunalskatt eller landstingsskatt som ingår i den preliminära inkomstskatten under det följande året. (1991:900, 6 §)

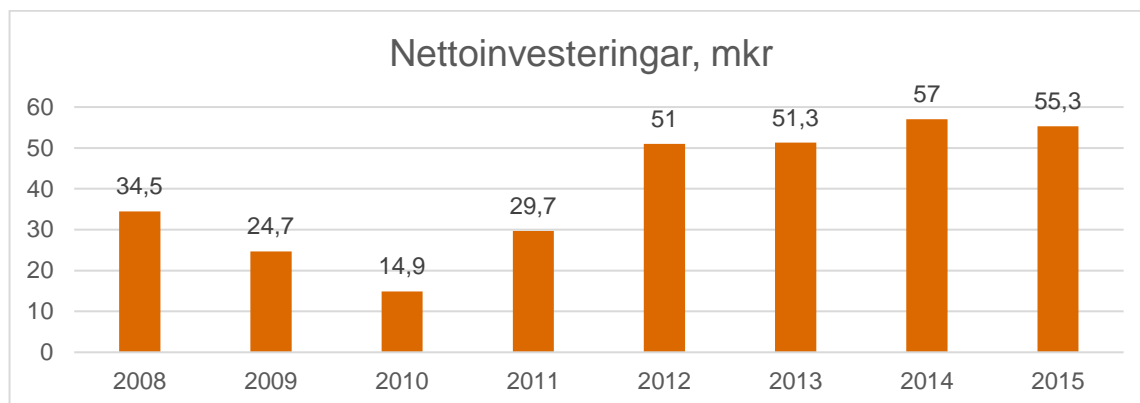
Budgeten fastställs av fullmäktige före november månads utgång. (1991:900, 8 §)

Om budgeten på grund av särskilda skäl inte kan fastställas före november månads utgång, skall fullmäktige ändå fastställa skattesatsen och, i förekommande fall, avgiftssatsen för begravningsavgiften (...) Budgeten skall därefter fastställas före december månads utgång. (1991:900, 9 §)

Nettoinvesteringar

I fastställd budget och verksamhetsplan för år 2016 noterar kommunen att flera pågående investeringar ska färdigställas. Det innebär således en ökad drift- och kapitalkostnad för verksamheten.

Kinda kommuns nettoinvesteringar per år har först minskat för att sedan öka mellan åren 2008 till 2015.



I nedanstående tabell redovisas budget, utfall och överförda medel mellan år 2013 till 2016. Kommunen har överfört medel på. Kommunen har överfört investeringsmedel på totalt 66,8 mkr för den jämförda perioden.

Investeringar, mkr

	2013	2014	2015	2016
<i>Budget</i>	71,3	69,3	89	68,4
<i>Utfall</i>	51,3	57	55,3	
<i>Överfört från tidigare år</i>	19,7	12,5	11,8	22,8

Investeringsobjekt år 2015 exkl. överförda medel från 2014, tkr	Budget helår	Utfall	Utfall/budget
<i>Kommunstyrelsen</i>	81 961	49 923	60,91 %
<i>Miljö-, bygg- och räddnings- nämnd</i>	3 560	638	17,93 %
<i>Kultur- och fritidsnämnd</i>	1 200	1 428	119 %
<i>Barn och utbildningsnämnd</i>	1 500	2099	139,96
<i>Socialnämnd</i>	800	1 234	154,36 %
Totalt	89 021	55 324	62,15 %

Årsredovisning 2015

3.1. Finns det tydliga processer, styrande dokument och rutiner för investeringar?

3.1.1. Iakttagelser

Investeringar tillkommer initialt utifrån en bedömning av behov. Ansvarig nämnd hantear sedan ett utformat förslag till beslut som utformats av förvaltningschef. Nämnden tar sedan beslut om ärendet ska gå vidare för beslut i kommunstyrelsen och sedan i kommunfullmäktige. Nämnderna och kommunstyrelsen ska för varje investering fatta beslut om igångsättning, även kallat igångsättningsbeslut.

Beslut om investeringsplan sker i samband med budgetprocessen. I granskningen framkommer att investeringsplanen kan liknas vid en önskelista från organisationen.

Det framgår vid intervjuer att det finns en önskan från organisationen att förbättra den nuvarande investeringsprocessen. I detta finns även en önskan att vidare arbeta med de interna processerna i förvaltningen. Generellt finns en otydlighet hur ärenden ska hantearas i beredningsprocessen.

Det har framkommit att det finns en vilja att se över kommunens anvisningar och styrdokument för investeringar. Det har tidigare påbörjats en översyn, men arbetet med denna har stannat av. Följande rutiner och riktlinjer finns för investeringar:

- *Rutiner för projekt*
- *Regler och riktlinjer för investeringar*

Rutiner för projekt

Rutinbeskrivningen antogs av kommunstyrelsen den 6 december 1999. Dokumentets avsikt är att bidra med *konkret stöd i arbetet att planera och utforma projektet på ett enhetligt sätt inför ett politiskt beslut*. Vidare beskrivs att alla projekt ska förankras politiskt innan ansökan görs och att underlag för politiska beslut innehåller följande:

- *Syfte*
- *Mål, Målet skall vara tydligt och möjligt att verifiera när projektet är avslutat. Målet skall om möjligt formuleras i ekonomiska termer och/eller som ett kvalitetsmått. För projekt som sträcker sig över 18 månader skall dessutom en målformulering göras för den närmaste 12-månadersperioden.*
- *Finansiering*
- *Budget*
- *Ansvarig; vem som är projektledare och vilken nämnd/styrelse som är huvudansvarig. Är flera nämnder inblandade, skall projektet behandlas av dessa även om dom inte är huvudansvariga. Om projektledaren inte är anställd i kommunen, måste även en kommunal projektledare utses för att kunna attestera fakturor mm.*
- *Tidsplan*
- *Projektets slutredovisning. (Indikatorer)*

Regler och riktlinjer för investeringar

I dokumentet behandlas hantering av kapitalkostnader, avskrivningstid, internränta och investeringsplan. Under investeringsplan står:

För att skapa helhetssyn och ansvarstagande för kommunens ekonomi skall en femårig investeringsplan upprättas i samband med budgetarbetet. Planen skall fastställas av kommunfullmäktige i samband med övriga budgetbeslut.

Riktlinjerna antogs den 26 maj 1999 och hänvisar till Svenska kommunförbundet, numera Sveriges kommuner och Landsting (SKL), och Kommunalskattelagen, upphävd enligt SFS 1999:1 230 och ersatt av Inkomstskattelagen (SFS 1999:1 229).

3.1.2. Bedömning

Vi bedömer att det inte finns tillräckligt tydliga processer, styrande dokument och rutiner för investeringar. Nuvarande styrdokument för investeringar antogs 1999 och organisation och andra förutsättningar har ändrats sedan dess.

Vi ser positivt på att det finns en vilja i verksamheten att se över investeringsprocessen samt uppdatera nuvarande rutiner och riktlinjer för investeringar.

3.2. Är roller och ansvar avseende investeringsplaneringen tydliggjorda på ett tillfredsställande sätt?

3.2.1. Iakttagelser

I avsnitt 3.1 framkommer att de dokument som finns avseende processer är gamla och inte har uppdaterats i takt med förändrad organisation och andra förutsättningar. Detta påverkar även hur tydliga roller och andra förutsättningar är.

Projektet Värgårdsskolan och Aktivitetscenter Kisa har löpt över flera år och förändrats under tiden. Båda projekten har också haft en extern konsult som medverkat till stor del i arbetet (samma konsult i båda projekten¹). De har berört flera delar av kommunen och också i fallet Aktivitetscenter Kisa flera nämnder. Kommunstyrelsen har huvudansvaret för projekt i denna storleksordning, men berörda nämnder bör också vara inblandade. Det har också varit flera tjänstemän inblandade då de löpt över tid. Vi har inte tagit del av något dokument där projekten tydligt har en organisation med styrgrupp och övriga ansvar och vilka som bör vara delta i projekten. Det finns grupper som arbetar med projekten och vi har tagit del av vissa minnesanteckningar och protokoll från Ekonomigrupp, byggmöten m.m.

Ett exempel på hur flera nämnder är inblandade och där uppdrag förändras är Värgårdsskolans slöjdsalar. Kommunstyrelsen fattade 2015-08-10 § 105 beslut om igångsättningsbeslut av slöjdsalar på Värgårdsskolan gällande upphandling som hanteras av Utvecklingsavdelningen. Beslutet innebär också att Barn- och Utbildningsnämnden parallellt ska upphandla inventarier, inredning och maskiner ur deras perspektiv. Ärendet ska återkomma till Kommunstyrelsen för tilldelningsbeslut. 2016-04-04 § 57 är ärendet uppe för tilldelning, men upphandlingen avbryts och ärendet återkallas p.g.a. för få inkomna an-

¹ WSP, Fredrik Wirf

bud. 2015-10-07 fattade Barn- och Utbildningsnämnden beslut om att utvidga utredningsuppdraget att även gälla en utökning av slöjdsalar med en teknisksal.

3.2.2. Bedömning

Vi bedömer att roller och ansvar avseende investeringsplaneringen inte är tydliggjorda på ett tillfredsställande sätt. Det bör finnas en tydlig organisation med roller angivna, framförallt vid större projekt där det framgår både interna och externa intressenter och vilka befogenheter respektive del har när det gäller beslutsfattande. Vi ser positivt på att det i Kommunstyrelsens beslut framgår att det är Upphandlingsavdelningen som hanterar byggprojektet och att Barn- och Utbildningsnämnden hanterar inventarier, inredning och maskiner. Vi kan av de handlingar vi har tagit del av inte se hur Barn- och Utbildningsnämndens beslut att utvidga uppdraget till att även gälla en teknisksal har hanterats.

Vi ser inte att Barn- och Utbildningsnämnden har fattat något beslut avseende Aktivitetscenter Kisa, trots att denna nämnd också är berörd av ärendet.

3.3. Finns det genomarbetade besluts- och kalkylunderlag till investeringar och dess konsekvenser på driftkostnaderna?

3.3.1. Iakttagelser

Enligt kommunens anvisningar *Regler och riktlinjer för investeringar* står:

Äskande om investeringar skall innehålla en investeringskalkyl med behovsspecifikation samt en driftkalkyl som visar att finansiering sker inom den egna budgetramen.

Det finns en mängd dokument avseende de granskade projekten, och det finns till viss del investeringskalkyler som vid något tillfälle har driftkalkyler. Vi har sammanställt de handlingar vi har funnit mest väsentliga i projekten. I avsnitt 3.6 redovisas ekonomisk planering och uppföljning av projekten.

3.3.1.1. Värgårdsskolan,

Ombyggnationen av skolan har pågått under flera år. I tabellen nedan redovisas beslut om vissa handlingar från år 2010 för att ge en bild av hur lång tid projektet har pågått och den kostnadsbild som fanns från början. En sammanställning av de ekonomiska rapporter vi har tagit del av redovisas nedan i avsnitt 3.6. Vi har inte sett någon slutredovisning av projektet.

Under år 2015 och år 2016 har beslut om renovering av slöjdsalar tillkommit. I underlag till beslut avseende slöjdsalar Värgårdsskolan i Kommunstyrelsen 2015-05-04 § 68 finns ett ekonomiskt underlag med som bilaga. Den avser endast investering i slöjdsalar, ej drift eller inventarier och beskrivs i tjänsteskrivelse som mycket preliminär. Kommunstyrelsen beslutar dock att fördjupa analysen av behov och kostnader till en fullständig plan som kan fastställas inför budgetarbetet 2016.

13 oktober 2010	Projektplan Värgårdsskolan presenteras till barn- och utbildningsnämnden. En projektgrupp tillsätts och arbetar med riktlinjer för ombyggnaden av Värgårdsskolan. I detta anlitas en extern projektledare.
16 maj 2011	Kommunstyrelsen arbetsutskott beslutar att medel som finns avsatta i 2011 års budget får tas i anspråk gällande Värgårdsskolans ombyggnad. Samtidigt förs diskussioner i Kultur- och fritidsnämnden om lokalisering av musikskola, anläggande av friidrottsbanor samt multisportarena i anslutning till skolområdet.
December 2011	Anbudsöppning på Värgårdsskolans huvuddelar.
Februari 2012	Kostnadsbild presenteras med en projektkostnad på 113 mkr.
23 april 2012	I tjänsteskrivelse framgår att arbetet beräknas vara klart höstterminen år 2014. I underlaget framgår att Barn- och utbildningsnämnden inte kan räkna med någon utökad budgetram för att finansiera byggnationen, varpå det måste till ny planering för grundskolans verksamheter. Fullmäktige beslutar att Stjärneboskolans verksamhet ska lokalintegreras i Värgårdsskolans nya lokaler och därmed spara 5 mkr. Det beslutas även att ombyggnation och renovering av Värgårdsskolan inklusive renovering av kök till godkänd nivå fullföljs i sin helhet till en total kostnad av 115 mkr.
16 december 2013	Fullmäktige beslutar att 2013 års investeringsbudget utökas med 1,8 mkr för att möjliggöra samutnyttjande av lokaler för musikskolan och att lägga grunden för en framtida kulturskola, integrerad i Värgårdsskolans lokaler.
25 november 2013	Tre alternativ presenteras till fullmäktige i storköksutredningen för Kinda kommuns skolor. Beslut hamnar på alternativ 3 som innebär ett nytt tillagningskök för Kisas skolor och äldreomsorg på ca 1000 portioner som tillagas i två produktionslinjer. Beräknad kostnad är 12 mkr i 2012 års investeringsbudget varav 11 är byggnation och grundutrustning och 1 mkr tillkommande maskinutrustning.
4 maj 2015 samt budget 2015 och 2016	Kommunstyrelsen beslutar i § 68 att fördjupa analysen av behov och kostnader för en fullständig plan som kan fastställas inför budgetarbetet. I en bilaga till skrivelse” Ekonomiskt underlag finns förslag som har prissatts, 5 571 tkr. I budget 2015 finns 5 571 tkr upptaget för Värgårdsskolan. I budget 2016 finns samma belopp upptaget med tillägg slöjdsalar
10 augusti 2015	Kommunstyrelsen beslutar i § 105 om igångsättningsbeslut för byggprojekt av slöjdsalar på Värgårdsskolan. Hänvisning till investeringskalkyl som är en kostnadsuppskattning och vi har inte tagit del av någon annan kalkyl än den som fanns i ärendet i § 68.
7 oktober 2015	Barn- och Utbildningsnämnden fattar beslut om att utvidga utredningsuppdraget avseende slöjdsalar för trä- och metallslöjd med en tekniskal.
4 april 2016	Kommunstyrelsen skulle i § 57 besluta om tilldelning, men upphandlingen avbryts och förvaltningen tar tillbaka ärendet p.g.a. för få inkomna anbud.

3.3.1.2. Aktivitetscenter Kisa

3 juni 2013	I Tjänsteskrivelsen står att Kultur- och fritidsnämnden fick i början av 2012 i uppdrag av Kommunstyrelsen att utreda framtida placering av idrottsplats i Kisa. Uppdraget utökades sedan till att även omfatta Värgårdsskolans utemiljö med integrerad anläggning för friidrott och en säker gång och cykelväg mellan anläggningarna. Även en skateboardpark har tagits med i beslutsunderlaget. Kommunstyrelsen beslutar att ställa sig bakom förslaget och hän-skjuter till budgetarbetet att ta fram en tidsordning och finansiering med driftkostnad. Vid samma sammanträde får WSP även i uppdrag att utreda möjligheterna för samordning av lokaler i den del som nu byggs på Värgårdsskolan för att inrymma de elever som idag går på Stjärneboskolan. Uppdraget ska finansieras genom Värgårdsskolans investeringskonto.
5 maj 2014	Kommunstyrelsen beslutar ett fortsatt arbete enligt alternativ 3 gällande investeringar på Kisa IP och Värgårdsskolan. Enligt underlag så är alternativet summa på 16,8 mkr.
17 mars 2015	Kultur- och fritidsnämnden har i § 15 beslutat att överlämna en skrivelse till Kommunstyrelsen för att se över möjlighet till finansiering av maskin för underhåll av konstgräsplanen.
29 augusti 2016	Kommunfullmäktige fattar i § 61 beslut om att Kultur- och fritidsnämnden får tilläggsanslag för kapitalkostnader för kapitaltjänstkostnader för Kisa Idrottsplats med 640 tkr 2016.

3.3.2. Bedömning

Vi bedömer det inte finns tillräckligt genomarbetade besluts- och kalkylunderlag till investeringar och dess driftkonsekvenser. Vi grundar detta på att renoveringen av slöjdsalarna tillkom när renoveringen av Värgårdsskolan för övrigt började bli klar och denna del inte hade funnits med tidigare. Dessutom har beslut tillkommit avseende teknikal efter att beslut om medel för slöjdsalar fattats. Vi har inte tagit del av någon ekonomisk konsekvensbeskrivning av detta. I de handlingar vi har tagit del av finns inga kalkyler med avseende inventarier. Barn- och Utbildningsnämnden har 2 000 tkr i anslag för beslut i nämnd i investeringsbudget 2016.

När det gäller Aktivitetscenter Kisa har beslut om tilläggsanslag fattats för kapitalkostnader år 2016 och det har också tagits upp behov av maskin för underhåll av konstgräsplan. Om det hade funnits ett tillräckligt genomarbetat besluts- och kalkylunderlag med driftskonsekvenser borde detta ha funnits med. Vi har inte sett någon slutredovisning av projektet som ger en bedömning av hur väl besluts- och kalkylunderlaget har uppfyllts, men noterar i ett överdrag i investeringsbudgeten 2015, med 7,4 mnkr jämfört med budget. Se avsnitt 3.6.

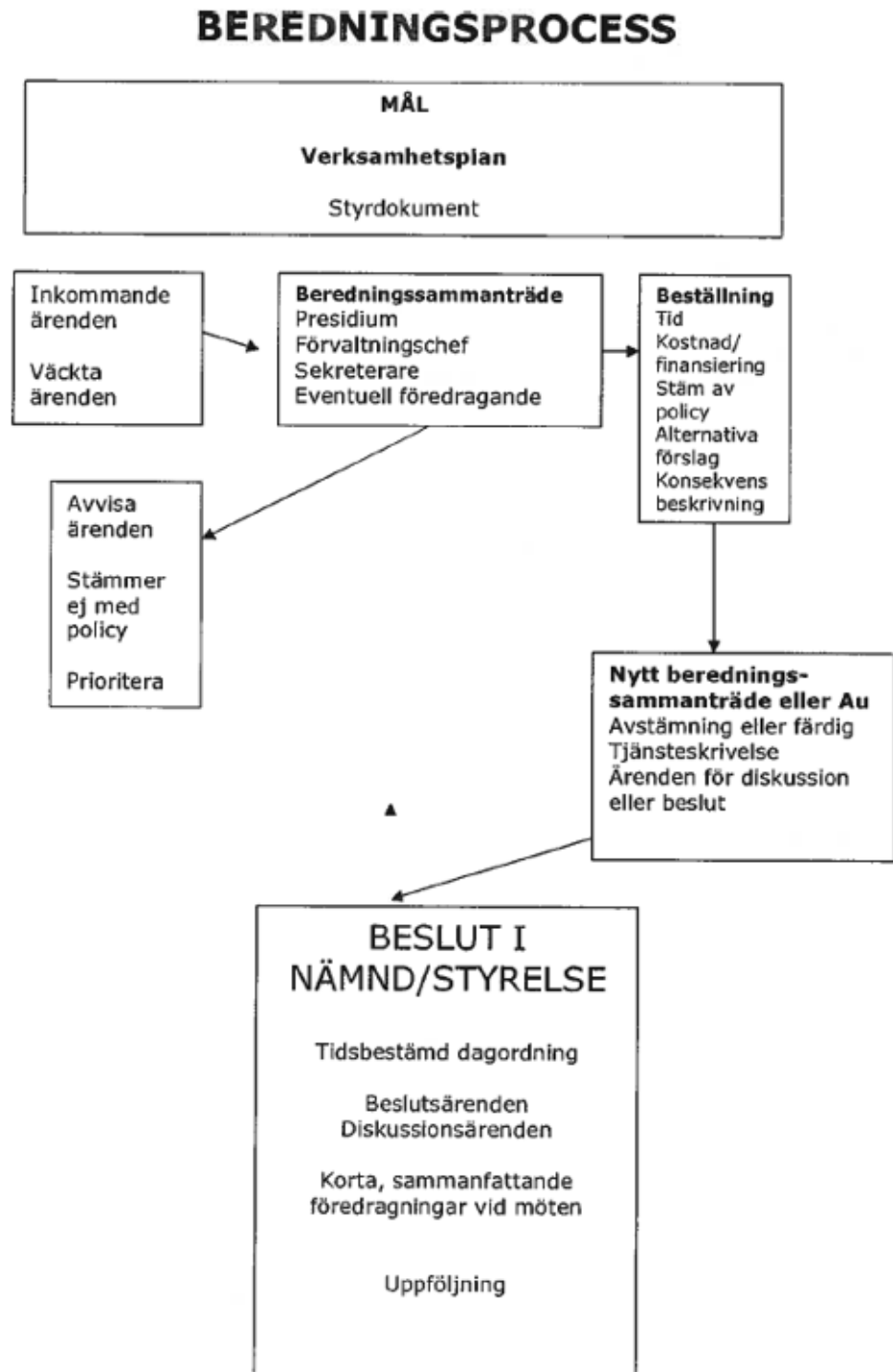
I något fall saknar tjänsteskrivelse datum och det framgår inte alltid vilken tjänsteskrivelse som hör till respektive paragraf i beslut, t.ex. genom att datum anges.

3.4. Finns en ändamålsenlig beredningsprocess där även berörda externa intressenter är remissinstans vid behov?

3.4.1. Iakttagelser

I kommunens ledningspolicy presenteras beredningsprocessen enligt nedanstående schema:

Figur 1.



"Ledningspolicy för Kinda kommun", fastställd av kommunfullmäktige 2010-08-30 § 71.

Enligt figur 1 finns ingen explicit plats i beredningsprocessen där berörda externa intressenter agerar remissinstans. Överlag framgår det inte heller av kommunens styrande dokument för investeringar som presenteras i kapitel 3.1, förutom i *Rutiner för projekt* med följande formulering "kontakta berörd facklig organisation eller ta upp ärendet i samverkansgruppen".

3.4.1.1. Värgårdsskolan,

I projektplan Värgårdsskolan som presenterades för Barn- och utbildningsnämnden på sammanträdet den 13 oktober år 2010 framgår att rektor tillsammans med lärare och representant från projektledningsföretaget WSP informerar om olika delar som föreslås ingå i projektet. Vid kommunstyrelsens arbetsutskott den 18 oktober samma år hanteras ärendet och i protokollet framgår att information delges om planeringsarbetet av representanter från Barn- och utbildningsnämnden samt fastighetschefen.

Dokumentet *Kommentar till beslutsunderlag Värgårdsskolan* går igenom projektets början sommaren år 2010 till och med den 16 februari år 2012. Det framgår att det för projektet tagits in en förstudie, projektplan, verksamhetsprogram, mål och måluppfyllnad för projektering, PM synpunkter personal, PM synpunkter elever, yttrande från intern service, kultur och fritid, miljö och hälsa, kalkyler samt adresslista. Följande beskrivning görs:

Från första början har de grundläggande syftet med hela projektet gjorts klart och kommunicerats till tjänstemän och politiker. Hela vägen har de prioriteringar och vägval som skett inom projekteringen kommunicerats och förankrats.

3.4.1.2. Aktivitetscenter Kisa

I tjänsteskrivelse från år 2013 gällande idrottsplats Kisa och dess framtida placering anges berörda parter som idrottsföreningar i Kisa, elever och personal, barn och ungdomar i kommunen.

Vid flera byggmöten från år 2014 och år 2015 för Kisa IP finns representanter från kommunen, projektledningsföretag, byggföretag och Kisa Bollklubb. Utifrån anteckningar från den 5 augusti år 2014 som förts vid syn före byggstart för Kisa IP närvarar även representanter från Kisa Bollklubb.

Det framgår i beslutsunderlag för idrottsplats Kisa, friidrott och Värgårdsskolans utemiljö att Värgårdsskolan fått lämna förslag till utemiljö. Dokumentet syftar till att skapa en helhetsbild av flera pågående projekt till ett samlat beslutsunderlag med tidsplan och kostnader. I förslaget finns en asfalts yta med rink och en grusplan. Det finns även en beachvolleyplan vilket ska rymmas i skolans budget.

Kommunfullmäktige har fattat beslut i § 123 2014-11-24 att teckna nyttjanderättsavtal med Kisa Sportklubb.

3.4.2. Bedömning

Vi bedömer utifrån granskade investeringsprojekt att berörda externa intressenter har erhållits möjligheten att agera som remissinstans. Det framgår dock inte tillräckligt tydligt av kommunens styrdokument när detta ska ske, hur det ska ske och vilka som har tillfrågats.

3.5. Finns en ändamålsenlig politisk beredning och prioritering av projekt och tidpunkter för investeringar?

3.5.1. Iakttagelser

Enligt figur 1 i kapitel 3.4 inleds beredningsprocessen med ett inkommande eller väckt ärende. Presidiet har sedan tillsammans med förvaltningschef, sekreterare och eventuell föredragande ett beredningssammanträde där beslut tas om ärendet ska avvisas eller gå vidare. Om ett ärende går vidare så sammanställs tid, kostnad/finansiering, kontroll mot policydokument, alternativa förslag och beskrivning av konsekvens. Efter att detta tagits fram tas det vidare till likt tidigare beredningssammanträde eller tas upp på arbetsutskott. Slutligen sker beslut i nämnd och kommunstyrelsen. Angående beredningsprocessen står:

En aktiv och väl fungerande beredningsprocess ger väl förberedda och förankrade beslut, samt en god politisk styrning av verksamheten. Kinda kommuns samtliga nämnder arbetar med en aktiv beredningsprocess enligt fastställda beredningsregler.

I ledningspolicyn framgår även att gemensamma ärenden som berör flera nämnder ska beredas på så sätt att nämnderna får ett gemensamt underlag för beslut och gärna för en diskussion om ärendet tillsammans. Varje nämnd har därefter att fatta sitt eget beslut, som i de fall man är överens ska vara likalydande. Det är upp till ordförande och förvaltningschef för varje nämnd att se till att denna process följs.

Investeringsbudgeten för år 2016 återremitterades vid Kommunfullmäktiges² beslut om Budget och verksamhetsplan 2016 med plan för 2017-2018. Då detta ställde till problem för verksamheterna då inga investeringar kunde påbörjas fattade fullmäktige beslut om investeringsbudget och starttillstånd för vissa områden 2016-02-29 § 10. Beloppet uppgick till totalt 24,8 mnkr inklusive medel överförda från år 2015. I detta beslut ingår nämndernas egna investeringar där inredning och möbler till slöjdsalar Värgårdsskolan bör ingå i beloppet om 2 000 tkr. Beslut om återstående investeringar om 66,4 mnkr fattades 2016-04-25 § 24. I detta belopp ingår 5 571 tkr till slöjdsalar Värgårdsskolan. Se även inledningen i avsnitt 3.

Projektet med Aktivitetscenter Kisa har under projektets gång utvidgats till att även omfatta Barn- och Utbildningsnämndens verksamhet då en del av investeringen har skett på Värgårdsskolans skolgård. Vi har inte kunnat verifiera att detta har varit uppe i Barn- och Utbildningsnämnden.

3.5.2. Bedömning

Vi bedömer att den politiska beredningsprocessen inte är tillfredsställande. Vi grundar detta på att investeringsbudgeten inte var beslutad i enlighet med Kommunallagens 8 kap 8 och 9 §§ som säger att budgeten ska fastställas före november månads utgång, men kan p.g.a. särskilda skäl skjutas upp och fastställas före december månads utgång. Beslut om investeringsbudgeten för 2016 fattades 2016-04-25.

² Kommunfullmäktige 2015-11-30 § 97

Vi ser också att de två ärenden som vi har granskat har kompletterats och det har tillkommit delar efter att ursprungligt beslut har fattats. Vi kan inte följa hur beslutet att förändra Aktivitetscenter Kisa har behandlats i Barn- och Utbildningsnämnden.

Rutinerna med beslut om start och tilldelning i Kommunstyrelsen tillämpas.

3.6. Sker tillfredsställande uppföljning och återrapportering av investeringsverksamheten?

3.6.1. Iakttagelser

I kommunens ledningspolicy framgår följande om uppföljning:

Tydliga beslutsunderlag och en bra uppföljning är grunden för styrning av verksamheten. Samtliga handläggare ska använda gällande mall för tjänsteskrivelser och varje beslut ska innefatta på vilket beslutet ska följas upp.

Rapportering av investeringar sker huvudsakligen vid årsbokslut och delårsrapportering.

3.6.1.1. Värgårdsskolan

I investeringsprojektet Värgårdsskolan sker redovisning löpande genom ekonomimöten och projektblad. Projektbladet sammanställs av projektets projektledare från WSP och redovisar bland annat etapp 1 och etapp 2, 4-5.

Månadsrapporter ekonomi Värgårdsskolan, kr	Budget	Reviderad budget	Bokfört
Projektkostnad, 20120216	113 162 942		
Januari 2013	65 037 184	59 708 850	59 536 684
Mars 2014	111 761 000	132 541 250	109 526 408
Juni 2014	124 761 000	135 541 250	119 164 109
September 2014	124 761 999	135 541 250	127 047 092

Budget och utfall i delår och årsredovisning tkr		
	Budget inkl belopp från föregående år	Utfall augusti/helår
2014 delår 1, 2)	17 386	16 883
2015 delår 2)	5 571	3 206
2015 årsredovisning 2)	5 571	3 434
2016 3)	5 571	

- 1) Utfall går inte att läsa ut per projekt i årsredovisningen 2014
- 2) Beloppet avser Värgårdsskolan
- 3) Beloppet avser Värgårdsskolan/slöjdsalar. 2015 finns förbrukat belopp 36 tkr avseende slöjdsalar, inget budgetbelopp.

3.6.1.2. Aktivitetscenter Kisa

Budget och utfall i delår och årsredovisning tkr		
	Budget inkl belopp från föregående år	Utfall augusti/helår
2014 delår 1	12 860	2 173
2015 delår 2	1 040	7 228
2015 årsredovisning	1 040	8 436

- 1) Utfall går inte att läsa ut per projekt i årsredovisningen 2014. Prognos i delåret för utfall 2015 var 12 860 tkr.

Vi noterar att det inte finns något beslut om överförda medel från 2014 till 2015 och att överdraget i budget därmed uppgår till -7 396 tkr. Orsakerna till överdraget kommenteras inte i årsredovisningen 2015. Vi ser inte heller någon kommentar om att projektet är avslutat och har inte tagit del av någon slutredovisning.

3.6.2. Bedömning

Vi bedömer att uppföljning och återrapportering av investeringsredovisningen inte är tillfredsställande. Det går inte att följa enskilda projekt i årsbokslut och delårsrapportering som är den huvudsakliga återrapporteringen av investeringsprojekt. Rapportering finns löpande i vissa fall i diarium för respektive projekt, men de sammanställs och redovisas inte tydligt till beslutande organ. Det lämnas inga kommentarer i årsredovisningen för 2015 till överdraget i projekt aktivitetscenter Kisa samt att projektet är avslutat.

4. Bedömningar

4.1. Bedömningar mot kontrollmål

Kontrollmål	Kommentar
Finns det tydliga processer, styrande dokument och rutiner för investeringar?	<p>Målet bedöms som ej uppfyllt. Nuvarande styrdokument för investeringar antogs 1999 och organisation och andra förutsättningar har ändrats sedan dess.</p> <p>Vi ser positivt på att det finns en vilja i verksamheten att se över investeringsprocessen samt uppdatera nuvarande rutiner och riktlinjer för investeringar.</p>
Är roller och ansvar avseende investeringsplaneringen tydliggjorda på ett tillfredsställande sätt?	<p>Målet bedöms som ej uppfyllt. Det bör finnas en tydlig organisation med roller angivna, framförallt vid större projekt där det framgår både interna och externa intressenter och vilka befogenheter respektive del har när det gäller beslutsfattande. Vi ser positivt på att det i Kommunstyrelsens beslut framgår att det är Upphandlingsavdelningen som hanterar byggprojektet och att Barn- och Utbildningsnämnden hanterar inventarier, inredning och maskiner. Vi kan av de handlingar vi har tagit del av inte se hur Barn- och Utbildningsnämndens beslut att utvidga uppdraget till att även gällande en tekniskal har hanterats.</p> <p>Vi ser inte att Barn- och Utbildningsnämnden har fattat något beslut avseende Aktivitetscenter Kisa, trots att denna nämnd också är berörd av ärendet.</p>
Finns det genomarbetade besluts- och kalkylunderlag till investeringar och dess konsekvenser på driftkostnaderna?	<p>Målet bedöms som ej uppfyllt. Vi grundar detta på att renoveringen av slöjdsalarna tillkom när renoveringen av Värgårdsskolan för övrigt började bli klar och denna del inte hade funnits med tidigare. Dessutom har beslut tillkommit avseende tekniskal efter att beslut om medel för slöjdsalar fattats. Vi har inte tagit del av någon ekonomisk konsekvensbeskrivning</p>

av detta. I de handlingar vi har tagit del av finns inga kalkyler med avseende inventarier. Barn- och Utbildningsnämnden har 2 000 tkr i anslag för beslut i nämnd i investeringsbudget 2016.

När det gäller Aktivitetscenter Kisa har beslut om tilläggsanslag fattats för kapitalkostnader år 2016 och det har också tagits upp behov av maskin för underhåll av konstgräsplan. Om det hade funnits ett tillräckligt genomarbetat besluts- och kalkylunderlag med driftskonsekvenser borde detta ha funnits med. Vi har inte sett någon slutredovisning av projektet som ger en bedömning av hur väl besluts- och kalkylunderlaget har uppfyllts, men noterar i ett överdrag i investeringsbudgeten 2015, med 7,4 mnkr jämfört med budget. Se avsnitt 3.6.

I något fall saknar tjänsteskrivelse datum och det framgår inte alltid vilken tjänsteskrivelse som hör till respektive paragraf i beslut, t.ex. genom att datum anges.

Finns en ändamålsenlig beredningsprocess där även berörda externa intressenter är remissinstans vid behov?

Målet bedöms som i huvudsak uppfyllt. Utifrån granskade investeringsprojekt bedömer vi att berörda externa intressenter har erhållits möjligheten att agera som remissinstans. Det framgår dock inte tillräckligt tydligt av kommunens styrdokument när detta ska ske, hur det ska ske och vilka som har tillfrågats.

Finns en ändamålsenlig politisk behandling och prioritering av projekt och tidpunkter för investeringar?

Målet bedöms som ej uppfyllt. Vi grundar detta på att investeringsbudgeten inte var beslutad i enlighet med Kommunallagens 8 kap 8 och 9 §§ som säger att budgeten ska fastställas före november månads utgång, men kan p.g.a. särskilda skäl skjutas upp och fastställas före december månads utgång. Beslut om investeringsbudgeten för 2016 fattades 2016-04-25.

Sker tillfredsställande uppföljning och återrapportering av investeringsverksamheten?

Målet bedöms som ej uppfyllt. Det går inte att följa enskilda projekt i årsbokslut och delårsrapportering som är den huvudsakliga återrapporteringen av investeringsprojekt. Rapportering finns löpande i vissa fall i diarium för respektive projekt, men de samman-

ställs och redovisas inte tydligt till beslutande organ. Det lämnas inga kommentarer i årsredovisningen för 2015 till överdraget i projekt aktivitetscenter Kisa samt att projektet är avslutat.

4.2. Revisionell bedömning

Granskningen avsåg följande revisionsfråga:

Säkerställer kommunstyrelsen att det finns ändamålsenlig planering, styrning och kontroll gällande investeringsprocessen?

Vi bedömer att det inte finns en ändamålsenlig planering, styrning och kontroll gällande investeringsprocessen. Vi grundar detta på att det inte finns några aktuella tydliga, processer och styrande dokument för investeringar. Dokumentationen är inte enhetlig och tydlig, vilket gör det svårt att följa om och i så fall vilka kalkylunderlag som har funnits och hur projekten fortlöper. Redovisad uppföljning under projektens gång är inte tillfredsställande. Båda de projekt vi har granskat har förändrats utifrån ursprungsbeslutet och vi har inte kunnat verifiera hur beslut om detta har fattats i berörda nämnder. Det saknas också regler om och slutredovisningar av investeringar. Det fanns ingen fastställd investeringsbudget vid ingången av 2016, utan denna fastställdes under året. Det framgår inte tydligt av när externa intressenter ska medverka, hur detta ska ske och vilka som har tillfrågats. Vi ser positivt på att kommunen uttrycker en vilja att förbättra investeringsprocessen.

4.3. Rekommendationer

- Att kommunen ser över investeringsprocessen och tar fram aktuella styrande dokument och rutiner för investeringar.
- Att det tydliggörs vilken organisation som ska tillämpas vid större investeringar. Roller och vilka beslutsbefogenheter respektive del har bör framgå. Det bör också framgå vilka interna och externa intressenter som ska ingå och på vilket sätt. Tydlig dokumentation bör också ske löpande under projekten, särskilt vad gäller externa intressenters medverkan.
- Kalkyl med tydliga driftkonsekvenser bör ingå i beslutsunderlaget. Återrapportering bör ske och dokumenteras under projektets gång. Detta gäller projektet i sin helhet, inte bara ekonomi. Slutredovisning när projektet har avslutats bör ske. Rapporteringen bör redovisas till beslutande organ i den omfattning kommunen beslutar om.
- Beredningen av investeringsbudgeten säkerställs, så att beslut kan fattas senast under december året före budgetåret.

2016-10-03

Karin Jäderbrink

Uppdragsledare

Annika Hansson

Projektledare