

# Revisionsrapport

## *Kommunens investerings- verksamhet*

Strömsunds kommun

*Clas-Bertil Söderlund  
Cert. kommunal revisor*

*Maj 2013*

# *Innehållsförteckning*

<b>1.</b>	<b>Sammanfattning .....</b>	<b>1</b>
<b>2.</b>	<b>Inledning .....</b>	<b>2</b>
2.1.	Bakgrund .....	2
2.2.	Revisionsfråga och revisionskriterier .....	2
2.3.	Metod och avgränsning .....	2
<b>3.</b>	<b>Granskningsiakttagelser .....</b>	<b>4</b>
3.1.	Ansvars- och arbetsfördelning .....	4
3.2.	Övergripande mål och styrprinciper .....	5
3.3.	Anvisningar för handläggning .....	5
3.4.	Beslutsunderlag .....	6
3.5.	Uppföljning och rapportering .....	7

# 1. *Sammanfattning och revisionell bedömning*

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har PwC granskat kommunens investeringsverksamhet. Syftet med granskningen är att bedöma om investeringsverksamheten hanteras på ett ändamålsenligt sätt med en tillräcklig intern kontroll knuten till området.

Utifrån granskningens resultat bedömer vi att investeringsverksamheten i Strömsunds kommun inte fullt ut hanteras på ett ändamålsenligt sätt och med en tillräcklig intern kontroll knuten till området.

Skälen till vår bedömning kan sammanfattas enligt följande:

- ansvars- och uppgiftsfördelning är inte beskriven och dokumenterad på ett tydligt sätt.
- övergripande styrprinciper för investeringsverksamheten saknas
- tydliga och ändamålsenliga anvisningar för handläggning av investeringsärenden saknas
- fastställt regelverk för uppföljning och rapportering tillämpas inte

Däremot har i granskningen inte framkommit uppgifter som talar för att den tillämpade ansvars- och uppgiftsfördelningen i dagsläget inte är ändamålsenlig utifrån kommunens styrprinciper. Vi kan också konstatera att beslutsunderlagen till beslutade investeringar är ändamålsenliga.

För att utveckla området föreslår vi följande:

- tydliggör olika förvaltningsorgans (kommunstyrelsens, nämndernas, tjänstemannaorganisationens) ansvar och uppgifter vad avser investeringsverksamheten och fastställ övergripande styrprinciper
- fastställ anvisningar för handläggning av investeringsärenden
- se över riktlinjerna för uppföljning, rapportering och utvärdering av investeringsobjekt och tillse att dessa tillämpas

## **2. Inledning**

### **2.1. Bakgrund**

Kommunens revisorer har i 2013 års revisionsplan beslutat att genomföra en granskning inom området investeringsverksamhet. Granskningen har tillkommit utifrån en bedömning av väsentlighet och risk.

Decentralisering kräver klara riktlinjer beträffande relationer, ansvar, befogenheter mellan kommunfullmäktige, kommunstyrelse, facknämnder och förvaltning. En tydligt beskriven ansvars- och befogenhetsfördelning i investeringsverksamheten är därför nödvändigt för att en god intern kontroll ska åstadkommas i kommunen. Brister i verksamheten anses medföra ökade risker av olika slag. Inom investeringsverksamheten finns bl.a. risken att investeringar tillkommer på ofullständiga beslutsunderlag vilket kan medföra ett ineffektivt resursutnyttjande och/eller att investeringarna kraftigt överstiger budgeterade medel.

### **2.2. Revisionsfråga och revisionskriterier**

Granskningen ska besvara följande revisionsfråga:

Har kommunen en ändamålsenlig hantering av sin investeringsverksamhet samt en tillräcklig intern kontroll inom området?

Följande kontrollmål/revisionskriterier utgör grund för bedömning:

- Är ansvars- och arbetsfördelning i organisationen tydlig och ändamålsenlig?
- Finns tydliga och ändamålsenliga övergripande mål och styrprinciper för investeringsverksamheten?
- Finns tydliga och ändamålsenliga anvisningar för handläggning av investeringsärenden (beslutsunderlag, kalkyler, intern kontroll mm) och tillämpas dessa på avsett sätt?
- Är beslutsunderlagen för beslutade investeringar ändamålsenliga? (T ex med avseende på behovs- och konsekvensanalyser och alternativa lösningar)
- Sker en tillräcklig uppföljning, utvärdering och rapportering av investeringsprojekt?
- Vilken hänsyn tas till kommunens finansiella mål för god ekonomisk hushållning när investeringsbudgeten fastställs?

### **2.3. Metod och avgränsning**

Faktainsamling har skett genom granskning av kommunstyrelsens och vissa nämnders protokoll, styrande dokument bl a kommunstyrelsens och nämndernas reglementen, reglementen för intern kontroll och budgetuppföljning m fl samt genom

---

intervju med teknisk chef. Därutöver har stickprovskontroll gjorts beträffande tre investeringsprojekt; Levinsgården, Hoting skola och Forsgården.

## 3. Granskningsiakttagelser

### 3.1. Ansvars- och arbetsfördelning

Granskningen kan inte visa att kommunen, i exempelvis övergripande styrprinciper eller på annat sätt, sammantaget beskrivit hur ansvar och uppgifter avseende investeringsverksamheten fördelas i kommunorganisationen.

Av kommunstyrelsens reglemente kan bl a utläsas att styrelsen har hand om; ny- och ombyggnad samt förvaltning av samtliga fastigheter, vatten- och avloppsanläggningar, gator, vägar, allmänna platser och renhållning med undantag för kommunal stiftelses eller bolags förvaltningsområde. Motsvarande reglering återfinns inte i övriga nämnders reglementen, vilket visar att kommunstyrelsen är det beslutande förvaltningsorgan som ansvarar för den investeringsverksamhet som bedrivs i kommunen.

Ansvars- och uppgiftsfördelning inom tjänstemannaorganisationen är inte beskriven i dokumenterad form. Dokumentstudier och intervjuer visar att beredning av ärenden som rör investeringsverksamhet handhas av teknik- och serviceförvaltningen och kommunledningsförvaltningen. Ansvar och uppgifter vad avser verkställighet/genomförande av investeringsprojekt åvilar i huvudsak teknik- och serviceförvaltningen. Av kommunstyrelsens delegationsförteckning kan utläsas att chefen för teknik- och serviceförvaltningen tilldelats beslutsbefogenheter rörande bl a den kommunaltekniska verksamheten som ryms inom budget och inte är av principiell betydelse.

Ansvars- och uppgiftsfördelningen kan också i någon mån belysas genom en förklarad beskrivning den process som leder fram till årsbudget avseende investeringar:

På uppdrag av kommunchefen upprättar var och en förvaltningschef, utifrån ett bedömt behov inom den egna förvaltningen, en förteckning över förvaltningens investeringsbehov. Med hjälp av en utvecklad mall för prioritering upprättar kommunchefen en sammanställning över möjliga investeringsprojekt under året i prioriterad ordning. Förslaget ställs till kommunstyrelsen för ”politisk” prioritering. Beskrivningen visar bl a att facknämnderna inte deltar i budgetprocessen.

**Bedömning:** Enligt vår bedömning har i granskningen inte framkommit uppgifter som talar för att ansvars- och uppgiftsfördelningen inte är ändamålsenlig. Där emot är den inte beskriven och dokumenterad på ett tydligt sätt. Vi anser också att kommunen bör överväga en modell som på ett tydligare sätt klargör brukarnas, dvs facknämndernas, och utförarens (kommunstyrelsens) roller och ansvar.

### 3.2. Övergripande mål och styrprinciper

Enlig vad som framkommit i granskningen har kommunen inte fastställt övergripande styrprinciper för investeringsverksamheten. En översiktlig granskning av kommunens styrdokument i övrigt kan inte verifiera att investeringsverksamheten behandlats särskilt i dessa dokument. Ett undantag utgörs av kommunens reglemente för budgetuppföljning, där detaljerade regler anges för vilka åtgärder nämnda ska vidta vid avvikelser i investeringsbudget. Mot bakgrund av att nämnderna inte ålagts ansvar för investeringsverksamheten framstår dessa regler inte helt relevanta.

Kommunens övergripande mål för investeringsverksamheten utgörs av det finansiella målet för god ekonomisk hushållning som fastställts av fullmäktige. Målet beträffande investeringar är att de ska uppgå till i genomsnitt högst 21 miljoner kronor (mnkr) per år från 2012, förutom ombudgeteringar från föregående år. Fastställd investeringsbudget för 2013 uppgår till 21 mnkr och, enligt de uppgifter som lämnas i 2012 års årsredovisning, för 2012 till 31 mnkr.

**Bedömning:** Vår bedömning är att övergripande styrprinciper för investeringsverksamheten saknas. Övergripande mål finns i form av finansiellt mål för god ekonomisk hushållning.

Vår bedömning är att den fastställda investeringsbudgeten för 2012 beloppsmässigt avsevärt överstiger kommunens finansiella för det enskilda året. För 2013 har full hänsyn tagits till det finansiella målet. Eftersom målet (21 mnkr/år), enligt kommunens styrprincip sträcker sig över hela mandatperioden och gäller som ett genomsnitt, finns inte underlag för att i dag bedöma om full hänsyn tas till det finansiella målet sett över hela mandatperioden.

### 3.3. Anvisningar för handläggning

Granskningen kan inte visa att anvisningar för handläggning av investeringsärenden upprättats och dokumenterats. Kommunens interna regler för ärendeberedning är det regelverk som är tillämpligt för såväl investeringsärenden som övriga ärenden. Anvisningarna innehåller bl a regler för tjänsteskrivelse. Denna ska innehålla följande punkter; beskrivning av ärendet, förslag till beslut och motivering, kostnadskalkyl, konsekvensanalys, konsekvens av icke-beslut och tidsram.

**Bedömning:** Vår bedömning är att tydliga och ändamålsenliga anvisningar för handläggning av investeringsärenden saknas. Vissa av kommunens anvisningar för ärendeberedning i stort är tillämpliga även för investeringsverksamheten. Granskningen har dock inte kunnat visa att dessa regler är fastställda av kommunstyrelsen eller annat beslutsorgan.

### 3.4. Beslutsunderlag

För att erhålla ett underlag för bedömning av om beslutsunderlaget för beslutade investeringar är ändamålsenliga har en ”djupstudie” gjorts av tre investeringsärenden, avslutade, och pågående under åren 2012 och 2013. De studerade projekten är; Levingsgården i Gäddede, anpassningsåtgärder i Hoting skola samt renovering av Forsgården, etapp 1. Granskningen har skett genom studier av de akter i kommunens diarium som tillhör resp. ärenden samt akten för investeringsbudget 2013. Nedanstående sammanställning visar resultatet av genomförd granskning.

Underlag	Levingsgården	Hoting skola	Forsgården et. 1*
Tjänsteskrivelse	Nej	Nej	Nej
Investeringsutgift	Ja	Ja	Ja
Kostnadskalkyl	Ja	Ja	Ja
Behovsinventering	Ja	Ja	Ja
Konsekvensanalys	Ja	Ja	Ja
Alternativ lösning	Ja	Ja	Ja

\*uppgifterna beträffande Forsgården et. 1 är i huvudsak hämtade ur akten avseende Levingsgården

Som ovanstående sammanställning visar finns i samtliga granskade investeringsprojekt beslutsunderlag i form av uppgifter om investeringsutgifter, kostnadskalkyler, behovsinventeringar, konsekvensanalyser samt alternativa lösningar. Däremot återfinns inte tjänsteskrivelser i den form som anges i kommunens interna regler.

Underlaget till investeringsbudget är enligt akten begränsat till sammanställning över förslag till ombudgetering av projekt som inte fullföljts under 2012 samt förteckning över prioriterade projekt under 2013. Sannolikt har beslutsfattare under olika skeenden av budgetprocessen haft tillgång till ett utförligare material utöver vad som registrerats i akten. Eftersom sådant ev. material inte dokumenterats på ett sådant sätt att det varit möjligt att verifiera, har bedömning av dess innehåll och kvalitet som beslutsunderlag inte varit möjlig.

**Bedömning:** Vår bedömning är att beslutsunderlagen till beslutade investeringar är ändamålsenliga.



### **3.5. Uppföljning och rapportering**

Som tidigare i rapporten nämnts, har kommunen antagit ett reglemente för budget-uppföljning, där nämnds åtgärder vid avvikelser i investeringsbudget regleras. Av reglementet framgår också att nämnd, så snart beslutat investeringsobjekt färdigställt, ska avge slutredovisning till fullmäktige med avräkning mot förkalkyl. Granskningen kan inte visa att kommunen utöver nämnda reglemente fastställt riktlinjer för uppföljning, rapportering och utvärdering av investeringsobjekt.

En granskning av fullmäktiges, kommunstyrelsens, barn-, kultur- och utbildningsnämndens samt socialnämndens protokoll under 2012 och 2013 visar att slutredovisning eller övrig rapportering av enskilda investeringsobjekt inte vid något tillfälle rapporterats.

Den enda strukturerade och periodiskt återkommande rapportering som sker av investeringsverksamheten är därmed den investeringsredovisning som sker i samband med delårsrapportering och årsredovisning.

**Bedömning:** Vår bedömning är att kommunens uppföljning, rapportering och utvärdering av investeringsverksamheten inte är ändamålsenlig. Bedömningen grundas på att fastställt regelverk för uppföljning och rapportering inte tillämpas.

2013-05-24

---

*Projektledare*

---

*Uppdragsledare*