



FAGERSTA KOMMUN Kommunstyrelsen	
2016 -02- 24	
Diarienum	Diarienum
2016.066	007 / 1

Kommunstyrelsen
Kommunfullmäktige (för kännedom)

kch
ksek
kr
ekch

Granskning av ändamålsenlighet i investeringsprocessen

Vi har vid vårt sammanträde den 18 februari behandlat och godkänt bifogade rapport.

Granskningen har att besvara revisionsfrågan om investeringsprocessen är ändamålsenlig.

Resultatet av granskningen framgår av bifogade rapport.

Vi har noterat att investeringsprocessen inte är helt ändamålsenlig. Vi vill främst lyfta följande brister som framkom av granskningen;

- Bristande styrning från kommunstyrelsen angående långsiktig planering gällande investeringar. Fokus i budgetprocessen ligger främst på kommande året.
- Otydlighet och brister i ansvar gällande att säkerställa att underlagen till investeringsbesluten håller önskad kvalitet för att ge rätt förutsättningar i genomförandeprocessen.

Vi vill även poängtera att styrprocessen för investeringar bör utvecklas vad gäller avvikelserapportering, både gällande genomförda och ej genomförda projekt.

Vi önskar svar senast 2 maj.

Rapporten har skickats till kommunfullmäktige för kännedom.

Vänliga hälsningar


Christina Pernäng
ordförande

Revisionsrapport

Granskning av investeringsprocessen

Fagersta kommun

Christel Modin
Anna Gröndahl

Februari 2016

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning.....	4
1.1. Bakgrund	4
1.2. Syfte och Revisionsfråga.....	4
1.3. Avgränsning.....	4
1.4. Metod.....	4
2. Iakttagelser och bedömningar.....	5
2.1. Vilka principer (regler och anvisningar) finns för investeringar, följs dessa och är de ändamålsenliga?	5
2.1.1. Iakttagelser.....	5
2.1.2. Bedömning.....	6
2.2. Finns det en tydlig roll- och ansvarsfördelning i investeringsprocessen?	6
2.2.1. Iakttagelser.....	6
2.2.2. Bedömning	6
2.3. Finns det riktlinjer som tydliggör hur avvikelser ska rapporteras och hanteras och följs dessa?	7
2.3.1. Iakttagelser.....	7
2.3.2. Bedömning	7
2.4. Hur säkerställer kommunstyrelsen att beslutade investeringsprojekt genomförs?	7
2.4.1. Iakttagelser.....	7
2.4.2. Bedömning	8
2.5. I vilken mån följer kommunstyrelsen upp genomförda och ej genomförda investeringsprojekt?	8
2.5.1. Iakttagelser.....	8
2.5.2. Bedömning	8
2.6. Hur görs prioriteringar avseende investeringsprojekt och hur säkerställs att det sker en ändamålsenlig fördelning av budgeterade medel?	9
2.6.1. Iakttagelser.....	9
2.6.2. Bedömning	9

Sammanfattning

En stor del av kommunens tillgångar utgörs av anläggningstillgångar. Vidare uppgår den årliga investeringsvolymen till betydande belopp. Fagersta kommun har historiskt sett haft en låg investeringsvolym. Nettoinvesteringsvolymen ökade från 12,2 mnkr år 2013 till 57,5 mnkr år 2014. Stor del av investeringsbudgeten är kommunalförbundet Norra Västmanlands Kommunalteknikförbund entreprenörer för.

Att det finns en tydlig styrning och uppföljning av investeringsprojekt är av stor vikt för att säkerställa att budgeterade resurser används ändamålsenligt. Granskningen har utgått från en revisionsfråga.

Är investeringsprocessen ändamålsenlig?

Vår sammanfattande revisionella bedömning är att investeringsprocessen inte är helt ändamålsenlig. Den sammanfattande bedömningen baseras på resultatet för kontrollmålen som presenteras nedan.

Vilka principer (regler och anvisningar) finns för investeringar, följs dessa och är de ändamålsenliga?

Vi bedömer kontrollmålet som delvis uppfyllt eftersom det finns principer och anvisningar för investeringar som är ändamålsenliga. Vi noterar dock att principer och anvisningarna inte alltid följs och att det är oklart vart ansvaret för att beräkna driftkostnadskonsekvenser ligger.

Finns det en tydlig roll- och ansvarsfördelning i investeringsprocessen?

Vi bedömer att kontrollmålet är delvis uppfyllt då investeringar finns med i budgetprocessen över åren och att det finns en budgetmodell för investeringar som till viss del definierar roller och ansvarsfördelning. Den återfinns i *Ekonomistyrningspolicy Fagersta kommun*. Vi upplever att policyn kan utvecklas vad gäller ansvarsfördelningen framförallt det som gäller beräkning av driftkostnadskonsekvenser och hur samarbetet mellan nämnder och NVK ska ske tidsmässigt.

Finns det riktlinjer som tydliggör hur avvikelser ska rapporteras och hanteras och följs dessa?

Vi bedömer att kontrollmålet är delvis uppfyllt då det finns tydliga riktlinjer att avvikelser ska rapporteras och hanteras. Vår bedömning är att avvikelser rapporteras men det saknas dokumentation på hur det ska hanteras.

Hur säkerställer kommunstyrelsen att beslutade investeringsprojekt genomförs?

Vår bedömning är att kontrollmålet är delvis uppfyllt då beslutade investeringsprojekt följs upp löpande under budgetåret och att varje projekt får ett igångsättningsmedgivande. Vi har dock inte tagit del av någon dokumentation som speglar uppföljning av icke igångsatta projekt.

I vilken mån följer kommunstyrelsen upp genomförda och ej genomförda investeringsprojekt?

Vi bedömer att kontrollmålet är ej uppfyllt då investeringarna visserligen följs upp löpande men vi har inte tagit del av någon uppföljning som behandlar genomförda och ej genomförda projekt specifikt.

Hur görs prioriteringar avseende investeringsprojekt och hur säkerställs att det sker en ändamålsenlig fördelning av budgeterade medel?

Vi bedömer kontrollmålet som uppfyllt då det finns en process för att prioritera investeringar som utmynnar i ett kommunfullmäktigebeslut.

Rekommendationer

Vi rekommenderar att styrprocessen för investeringar utvecklas både vad gäller avvikelserapportering och i att säkerställa att investeringsunderlag håller rätt kvalitet. Vi rekommenderar också att Ekonomistyrningspolicy uppdateras med att ansvarsfrågan tydliggörs vad gäller ansvaret i olika delmoment i investeringsprocessen. Vi rekommenderar även att planeringshorisonten för investeringar utvecklas till att ha ett längre tidsperspektiv.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

En stor del av kommunens tillgångar utgörs av anläggningstillgångar. Vidare uppgår den årliga investeringsvolymen till betydande belopp. Fagersta kommun har historiskt sett haft en låg investeringsvolym. Nettoinvesteringsvolymen ökade från 12,2 mnkr år 2013 till 57,5 mnkr år 2014. Stor del av investeringsbudgeten är kommunalförbundet Norra Västmanlands Kommunalteknikförbund entreprenörer för.

Att det finns en tydlig styrning och uppföljning av investeringsprojekt är av stor vikt för att säkerställa att budgeterade resurser används ändamålsenligt.

1.2. Syfte och Revisionsfråga

Granskningen syftar till att bedöma om det finns en tydlig styrning och uppföljning av investeringsprojekt.

Revisionsfråga:

Är investeringsprocessen ändamålsenlig?

Revisionskriterier:

- Vilka principer (regler och anvisningar) finns för investeringar, följs dessa och är de ändamålsenliga?
- Finns det en tydlig roll- och ansvarsfördelning i investeringsprocessen?
- Finns det riktlinjer som tydliggör hur avvikelser ska rapporteras och hanteras och följs dessa?
- Hur säkerställer kommunstyrelsen att beslutade investeringsprojekt genomförs?
- I vilken mån följer kommunstyrelsen upp genomförda och ej genomförda investeringsprojekt?
- Hur görs prioriteringar avseende investeringsprojekt och hur säkerställs att det sker en ändamålsenlig fördelning av budgeterade medel?

1.3. Avgränsning

Granskningen avgränsas till kommunstyrelsen. Granskningen inriktas mot att kartlägga och bedöma rutiner och riktlinjer samt att genom urval kontrollera följsamhet till dessa. Granskningen omfattar inte redovisning samt hanteringen av investeringsprojektet i anläggningsreskontran.

1.4. Metod

Genomgång av för granskningen relevanta styrdokument, anvisningar/riktlinjer, protokoll, beslut/underlag, reglemente, styrdokument etc. Intervjuer med politiker/tjänstemän inom kommunstyrelsen, Norra Västmanlands Ekonominämnd (NVE) och Norra Västmanlands kommunalteknikförbund (NVK).

2. Iakttagelser och bedömningar

I Fagersta kommun utförs övervägande delen av investeringarna av NVK (Norra Västmanlands kommunalteknikförbund) då de flesta investeringar som görs i kommunen handlar om-, ny, och tillbyggnad samt större underhåll och utbyte av kommunens tillgångar (fastigheter, gator och vägar, VA mm). Enligt förbundsordningen är förbundets syfte att bedriva ekonomiskt effektiv verksamhet inom området teknik. Förbundet ska bedriva verksamhet inom samhällsbyggnad, infrastruktur, avfallshantering, VA, fastighet's och lokalverksamhet, IT, städverksamhet samt skogsförvaltning. Medlemmar i förbundet är Fagersta kommun och Norbergs kommun. Den investeringsbudget som nämnderna ansvarar över själva är framförallt inventarier.

2.1. Vilka principer (regler och anvisningar) finns för investeringar, följs dessa och är de ändamålsenliga?

2.1.1. Iakttagelser

I ekonomistyrningspolicy för Fagersta kommun framgår under rubrik *Budgetmodell för investeringar*, antagen av kommunfullmäktige 2012-04-24 § 55 att huvudregeln för investeringar är att de ska finansieras med egna medel. Kommunens nämnder och styrelse äskar i budgetförslaget investeringsmedel för kommande budget- och planperiod. Respektive nämnd ansvarar för att motivera begärda investeringar inför budgetberedningen. *Motiveringarna ska lämnas in skriftligt och skrivas under av ansvarig förvaltningschef. Blankett för ansökan/motivering skickas ut tillsammans med planeringsdirektiven* (denna komplettering togs 2014-01-16 av kommunstyrelsen dnr 2013.006.041). NVK sammanställer i sitt budgetunderlag alla investeringar i fastigheter till kommunens budgetberedning. Beräknade investeringsutgifter samt dess driftkostnadskonsekvenser ska redovisas. Investeringar i lokaler och anläggningar ska beredas av NVK. Vi noterar dock att revideringen avseende *Budgetmodell för investeringar* inte har tagits upp i Kommunfullmäktige och att den är därmed inte är formellt uppdaterad och den läggs därför inte ut på kommunens hemsida.

Vi har inte erhållit några dokumenterade riktlinjer gällande uppföljning av pågående investeringar. Vi noterar dock att uppföljning görs löpande i månadsrapportering och hel- och delårsrapport.

I NVK:s förbundsordning framgår att medlemskommunernas verksamhet ska redovisningsmässigt vara skilda resultatenheter och samtliga kostnader och intäkter som härrör till en medlemskommun ska bäras av den. Direktionen ska fastställa en budget för nästkommande år som ska innehålla en plan för verksamheten och ekonomin under den kommande treårsperioden.

Direktionen ska avlämna rapporter samt protokoll från direktionens sammanträden till förbundsmedlemmarna samt löpande informera om sin verksamhet. Dock förefaller det inte som den löpande rapporteringen är formaliserad.

Budgetuppföljning med helårsprognos ska ske månadsvis för månaderna mars, april, maj, juli, augusti, september och oktober. Förbundet ska upprätta en delårsrapport per den sista augusti samt löpande före en likviditetsplanering.

Vid intervjuerna har det framförts från flera håll att underlag från verksamhetens önskemål om investeringar i lokaler till NVK har lämnats in sent eller inte alls vilket har påverkat kvaliteten på det underlag som NVK i sin tur ska lämna till budgetberedningen. Kvaliteten på underlagen från verksamheten är inte heller kvalitetssäkrade vilket innebär att de slutgiltiga kalkylerna blir osäkra. Det förefaller oklart vart ansvaret för beräkning av driftkostnadskonsekvenser ligger och det framkommer att beräkningar som gjorts har varit ofullständiga.

2.1.2. Bedömning

Vi bedömer kontrollmålet som delvis uppfyllt eftersom det finns principer och anvisningar för investeringar som är ändamålsenliga. Vi noterar dock att principer och anvisningarna inte alltid följs och att det är oklart vart ansvaret för att beräkna driftkostnadskonsekvenser ligger.

2.2. Finns det en tydlig roll- och ansvarsfördelning i investeringsprocessen?

2.2.1. Iakttagelser

Ekonomiförvaltningen (Norra Västmanlands ekonomiförvaltning) redovisar planeringsförutsättningar för budget- och planperioden på boksluts- och budgetberedningen i mars året före budgetåret. Nämnderna redovisar på boksluts- och budgetberedningen en sammanfattning av årsredovisning och bokslut, nuläget samt en beskrivning av utmaningar och behov under den kommande budget- och planperioden. Nytt för 2015 var att en hel dag avsattes till att bereda de kommande årens investeringar. Investeringar har tidigare år inte beretts så stort utrymme i budgetprocessen.

Nämnderna ska i maj återkomma till budgetberedningen med ett budgetförslag som rymms inom föreslagen budget. Budgetförslaget ska upprättas i enlighet med beslutade anvisningar. Kommunstyrelsen behandlar budgeten i oktober. Kommunfullmäktige fastställer budgeten i november. Kommunens nämnder och styrelser begär i budgetförslaget investeringsmedel för kommande budget- och planperiod.

I ekonomistyrningspolicy för Fagersta kommun framgår att nämnderna ansvarar för att motivera begärda investeringar inför budgetberedningen. NVK sammanställer i sitt budgetunderlag alla investeringar i fastigheter. Investeringar i lokaler och anläggningar ska beredas av NVK. Beräknade investeringsuppgifter samt deras driftkostnadskonsekvenser ska redovisas. Det framgår dock inte i policy vem som beräknar driftkostnadskonsekvenser.

De intervjuade upplever att ansvarsfördelningen i huvudsak har fungerat bra över tid, ibland har det upplevts som rörigt när personal slutar och nya personer tillkommer.

2.2.2. Bedömning

Vi bedömer att kontrollmålet är delvis uppfyllt då investeringar finns med i budgetprocessen över åren och att det finns en budgetmodell för investeringar som till viss del definie-

rar roller och ansvarsfördelning. Den återfinns i *Ekonomistyrnings policy Fagersta kommun*. Vi upplever att policyn kan utvecklas vad gäller ansvarsfördelningen framförallt det som gäller beräkning av driftkostnadskonsekvenser och hur samarbetet mellan nämnder och NVK ska ske tidsmässigt.

2.3. Finns det riktlinjer som tydliggör hur avvikelser ska rapporteras och hanteras och följs dessa?

2.3.1. Iakttagelser

I *Ekonomistyrningspolicy Fagersta kommun* står det att respektive nämnd/styrelse ska lämna ekonomi- och verksamhetsuppföljning till kommunstyrelsen. Uppföljningsrapporten ska innehålla en helårsprognos för drift och investeringar. Avvikelser mot budget ska kommenteras. Om prognosen visar en negativ budgetavvikelse för helåret ska en åtgärdsplan tas fram. Avvikelser som gäller investeringar rapporteras i månads-, delårs- och helårsrapporterna. Månadsrapporterna till kommunstyrelsen rapporterar investeringsbudget, tilläggsbudget, prognos och avvikelse på en övergripande nämnds nivå, ej i detalj på faktisk investering. Delårs- och Helårsrapporter beskriver pågående investeringar mer detaljerat per investering. Vi har tagit del av alla hel- och delårsrapporter samt alla månadsrapporter på central nivå samt för Utbildnings- och fritidsförvaltningen. Månadsrapporterna från Utbildnings- och fritidsförvaltningen beskriver endast investeringar som inte hanteras av NVK:

Avvikelse avseende icke förbrukad investeringsram anges som bekymmersamt i intervjuerna. Så mycket som 30 % av investeringsramen återförs vissa år. Detta är bekymmersamt då resurser som kan tilldelas verksamhet blir låsta i en investeringsram, alternativt att nödvändiga investeringar inte blir av eller skjuts på framtiden.

I delårsrapport 2015-08-31 så återfinns en detaljerad investeringsredovisning per projekt. Där kan utläsas att investeringsbudgeten för NVK är budgeterad till 107,1 mnkr och att prognosen på förbrukad investeringsbudget ligger på 66,9 mnkr, en differens på 40,2 mnkr. Av de 25 upptagna projekten förefaller det som endast 14 kommer att komma igång 2015. Fyra av de 14 projekten prognosticeras överskrida budget.

Enligt reglementet för NVK så framgår att direktionen ska avlämna rapporter samt protokoll från direktionens sammanträden till förbundsmedlemmarna samt löpande informera medlemmarna om sin verksamhet. Av informationen ska det framgå förbundets ekonomi- och verksamhetsresultat, planering och risker.

2.3.2. Bedömning

Vi bedömer att kontrollmålet är delvis uppfyllt då det finns tydliga riktlinjer att avvikelser ska rapporteras och hanteras. Vår bedömning är att avvikelser rapporteras men det saknas dokumentation på hur det ska hanteras.

2.4. Hur säkerställer kommunstyrelsen att beslutade investeringsprojekt genomförs?

2.4.1. Iakttagelser

Beslutade investeringsprojekt följs löpande via rapporter från NVK, månadsuppföljningar av nämnderna mars till oktober (med undantag för juni), hel- och delårsbokslut. Budget-

processen inleds i mars och pågår fram till november då kommande års budget tas i kommunfullmäktige. I och med det igångsättningsmedgivande som tas i KS så fås en bekräftelse på start av genomförande.

I intervjuerna framkommer att den kommungemensamma budgetuppföljningen med helårsprognos som upprättas per april och augusti beskriver beslutade investeringar för året. De investeringar som finns i investeringsplan och som hanteras av NVK har en planeringshorisont på 1-3 år. I intervjuerna påtalas att det i huvudsak är en ettårig plan, det som gäller kommande år är inte så detaljerat. Det lyfts fram i alla intervjuer att det saknas en långsiktig plan som ger kommunen en bra framförhållning och som hänger ihop med Fagerstas vision. Under år 2015 har processen förbättrats och ett arbete har inletts för att få en bättre långsiktighet när det gäller investeringar.

Vi har granskat två projekt avseende genomförandet, *Ombyggnation av Mariaskolan och Nya förskolelokaler på Aspelinvägen*. Kommunstyrelsens ordförande tog 2013-03-23 del av lokalbehov och dess finansiering av ombyggnation av Mariaskolan etapp två, ett underlag från NVK, diariernr 2013.027.280. Igångsättningstillstånd för samma investering togs 2013-04-09 av kommunstyrelsen, diarienummer 2013.006.041. Kommunstyrelsens ordförande tog 2014-01-10 del av lokalbehov och dess finansiering av nya förskolelokaler på Aspelinvägen, ett underlag från NVK, diariernr 2014.01.10. Igångsättningstillstånd för samma investering togs 2014-01-14 av kommunstyrelsen, diarienummer 2014.004.041

2.4.2. Bedömning

Vår bedömning är att kontrollmålet är delvis uppfyllt då beslutade investeringsprojekt följs upp löpande under budgetåret och att varje projekt får ett igångsättningsmedgivande. Vi har dock inte tagit del av någon dokumentation som speglar uppföljning av icke igångsatta projekt.

2.5.I vilken mån följer kommunstyrelsen upp genomförda och ej genomförda investeringsprojekt?

2.5.1. Iakttagelser

I hel- och delårsrapport följs varje investeringsprojekt upp i särskilda tabeller. Här specificeras investeringsprojekten på varje nämnd samt de investeringsprojekt som ligger på entreprenad hos NVK. I delårsrapporten framgår att stor del av investeringsbudgeten är ofördelad, vilket innebär att de inte har påbörjats. Rapporterna finns tillgängliga på Fagersta kommuns hemsida under rubriken Kommun & Politik. De följs även i den budgetberedning som börjar i mars och avslutas i november.

2.5.2. Bedömning

Vi bedömer att kontrollmålet är ej uppfyllt då investeringarna visserligen följs upp löpande men vi har inte tagit del av någon uppföljning som behandlar genomförda och ej genomförda projekt speciellt.

2.6. Hur görs prioriteringar avseende investeringsprojekt och hur säkerställs att det sker en ändamålsenlig fördelning av budgeterade medel?

2.6.1. Iakttagelser

Nämnderna är ansvariga för att ta fram en lokalbehovsplan, planen ska kommuniceras med NVK så att en kalkyl kan tas fram. När det gäller ökade driftskostnader är det oklart vem som har ansvaret för att kalkylera för detta. Nämnderna äskar i budgetberedningen för de behov de ser. Sen sker prioriteringarna i budgetberedningen för att till slut utmynna i ett kommunfullmäktigebeslut. De intervjuade anser att behov som uppstår utifrån demografi prioriteras högst för att kommunen ska klara den lagstyrda samhällsservicen.

2.6.2. Bedömning

Vi bedömer kontrollmålet som uppfyllt då det finns en process för att prioritera investeringar som utmynnar i ett kommunfullmäktigebeslut.

2016-02-18



Anna Gröndahl



Christel Modin