



Stenungsunds kommun

Kommunrevisionen

Till Kommunstyrelsen

## Granskning av investeringsprocessen

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Stenungsunds kommun genomfört en granskning av investeringsprocessen i kommunen med inriktning på fastighetsrelaterade investeringar. Det övergripande syftet var att granska hur kommunstyrelsen säkerställer en ändamålsenlig investeringsprocess utifrån kommunfullmäktiges beslut, policys och riktlinjer

Den sammanfattande bedömningen utifrån granskningens är att kommunstyrelsen kan stärka sin styrning, ledning, uppföljning och kontroll av investeringsprocessen. Utvecklingsarbetet som sker inom lokalförsörjningsprocessen bedöms som nödvändigt för att stärka den övergripande samt strategiska styrningen och ledningen av kommunens investeringar.

I bifogad rapport framgår en beskrivning av gjorda iakttagelser och revisorernas bedömning. Kommunrevisionen översänder här granskningen till kommunstyrelsen för kännedom.

Stenungsund den 26 augusti 2014

För Kommunrevisionen

Staffan Vretborn  
Ordförande

Olle Björkman  
V.Ordförande

Bilaga 1: Granskningsrapport "Granskning av investeringsprocessen"



Stenungsunds kommun

Kommunrevisionen

Till Kommunfullmäktige

## Granskning av investeringsprocessen

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Stenungsunds kommun genomfört en granskning av investeringsprocessen i kommunen med inriktning på fastighetsrelaterade investeringar. Det övergripande syftet var att granska hur kommunstyrelsen säkerställer en ändamålsenlig investeringsprocess utifrån kommunfullmäktiges beslut, policys och riktlinjer

Den sammanfattande bedömningen utifrån granskningens är att kommunstyrelsen kan stärka sin styrning, ledning, uppföljning och kontroll av investeringsprocessen. Utvecklingsarbetet som sker inom lokalförsörjningsprocessen bedöms som nödvändigt för att stärka den övergripande samt strategiska styrningen och ledningen av kommunens investeringar.

I bifogad rapport framgår en beskrivning av gjorda iakttagelser och revisorernas bedömning. Kommunrevisionen översänder här granskningen till kommunfullmäktige för kännedom.

Stenungsund den 26 augusti 2014

För Kommunrevisionen

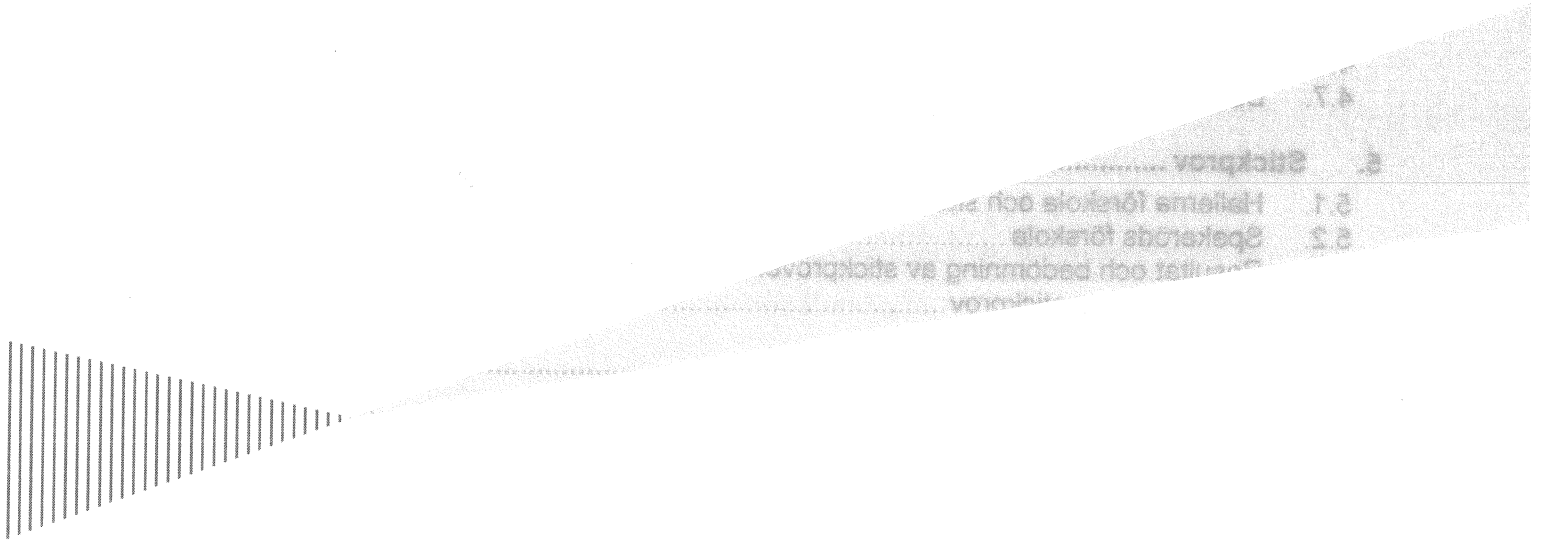
Staffan Vretborn  
Ordförande

Olle Björkman  
V.Ordförande

Bilaga 1: Granskningsrapport ”Granskning av investeringsprocessen”

# Stenungsunds kommun

## Granskning av investeringsprocessen



Building a better  
working world



Building a better  
working world

## Innehåll

<b>1. Sammanfattning</b> .....	<b>2</b>
<b>2. Inledning</b> .....	<b>3</b>
2.1. Bakgrund .....	3
2.2. Syfte och revisionsfrågor.....	3
2.3. Revisionskriterier .....	3
2.4. Avgränsning och ansvarig nämnd .....	4
2.5. Metod.....	4
<b>3. Finansiella mål</b> .....	<b>5</b>
<b>4. Investeringsprocessen</b> .....	<b>6</b>
4.1. Lokalresursplanering .....	6
4.2. Lokalstyrgrupp .....	7
4.3. Fastighetsgrupp .....	7
4.4. Projektgrupper .....	7
4.5. Fastighet.....	7
4.6. Årshjul.....	8
4.7. Bedömning .....	12
<b>5. Stickprov</b> .....	<b>13</b>
5.1. Hallerna förskola och skola .....	14
5.2. Spekeröds förskola .....	15
5.3. Resultat och bedömning av stickproven.....	16
5.4. Bedömning av stickprov .....	17
<b>Samlad bedömning</b> .....	<b>18</b>
5.5. Slutsats.....	20

*Bilagor:*

Bilaga 1 Dokumentförteckning

## 1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Stenungsunds kommun granskat investeringsprocessen.

Syftet med granskningen har varit att granska hur kommunstyrelsen säkerställer en ändamålsenlig investeringsprocess utifrån kommunfullmäktiges beslut, policys och riktlinjer.

De huvudsakliga resultat som framkommit i granskningen är att kommunstyrelsens styrning och ledning av investeringsprocessen till största del fungerat tillfredsställande utifrån rådande ekonomiska styrprinciper. För närvarande återfinns endast kommunfullmäktiges ekonomiska styrprinciper som det styrdokument som reglerar investeringsprocessens väsentligaste delar. Vi bedömer dock att styrprinciperna inte är tillräckliga för att säkerställa en ändamålsenlig styrning och ledning av investeringsprocessen. Detta på grund av att styrprinciperna inte omfattar kommunens strategiska lokalresursplanering. Granskning visar att det saknas styrdokument och styrprinciper för lokalresursplaneringen men att kommunstyrelsen påbörjat ett utvecklingsarbete i syfte att förbättra den strategiska lokalresursplaneringen. Sektor för Stödfunktioner har upprättat ett förslag till styrdokument avseende lokalresursplanering. Vi ser positivt på det påbörjade utvecklingsarbetet samt det föreslagna styrdokumentet. Vi bedömer att kommunstyrelsen skulle stärka möjligheten till tydligare och mer ändamålsenlig styrning och ledning avseende investeringsprocessen om styrelsen fastställer ett styrdokument för den strategiska lokalresursplaneringen.

Utifrån granskningen lämnar vi följande rekommendationer:

- ▶ Kommunstyrelsen bör säkerställa att det påbörjade utvecklingsarbetet avseende den strategiska lokalresursplaneringen fullföljs
- ▶ Kommunstyrelsen bör inom ramen för utvecklingsarbetet fastställa styrdokument och styrprinciper för kommunens strategiska lokalresursplanering
- ▶ Kommunstyrelsen bör säkerställa ändamålsenliga styrprinciper avseende hur investeringsreserven ska hanteras
- ▶ Kommunstyrelsen bör säkerställa dokumentation över investeringsprocessen så att det säkerställs att processen är enhetlig, tydlig och korrekt kommunicerad i verksamheten

## 2. Inledning

### 2.1. Bakgrund

Av budget för 2013 och plan för 2014-2015 framgår att Stenungsunds kommun är inne i en kraftig expansionsfas med stora pågående och planerade investeringar. I budget för 2013 och plan för 2014-2015 finns investeringar på totalt ca 676 mkr. Det är verksamheterna som beslutar om igångsättning av investeringsprojekt som kommunfullmäktige fastställt i samband med budgeten, med undantag för investeringar som överstiger 5 mkr. För dessa krävs ett igångsättningsbeslut av kommunstyrelsen. I budgeten finns en förteckning över vilka investeringar som ingår i planen för respektive verksamhetsområde. Kommunfullmäktige beslutar om en investeringsram per verksamhet men ramen för respektive objekt specificeras inte.

Att det finns en tydlig styrning och uppföljning av investeringsprojekt är av stor vikt för att säkerställa att budgeterade resurser används ändamålsenligt. Om en styrelse eller nämnd är ohörsam mot fullmäktiges mål, riktlinjer och beslut kan det vara en grund för revisorerna att aktualisera frågan om att rikta anmärkning och/eller avstyrka ansvarsfrihet för ansvarig styrelse/nämnd. Mot bakgrund av detta har de förtroendevalda revisorerna bedömt att det är väsentligt att under 2014 genomföra en granskning av kommunens investeringsprocess.

### 2.2. Syfte och revisionsfrågor

Det övergripande syftet är att granska hur kommunstyrelsen säkerställer en ändamålsenlig investeringsprocess utifrån kommunfullmäktiges beslut, policys och riktlinjer.

Syftet har brutits ned i följande revisionsfrågor:

- ▶ Hur säkerställer kommunstyrelsen att det finns en tydlig styrning inför och under genomförandet av investeringsprojekt?
- ▶ Finns det en tydlig roll- och ansvarsfördelning i investeringsprocessen?
- ▶ Hur säkerställer kommunstyrelsen att verksamheterna genomför de investeringsprojekt som kommunfullmäktige fastställer i samband med budget?
- ▶ Hur görs prioriteringar avseende investeringsprojekt och hur säkerställs att det sker en ändamålsenlig fördelning av budgeterade medel?
- ▶ Finns uppgift om tidplan och kostnad?
- ▶ I vilken mån följer kommunstyrelsen upp genomförda och ej genomförda investeringsprojekt?
- ▶ Finns en koppling till likviditetsbudget?
- ▶ Finns det riktlinjer som tydliggör hur avvikelser ska rapporteras och hanteras?

### 2.3. Revisionskriterier

Revisionskriterier är de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna för denna granskning har i huvudsak utformats med utgångspunkt från följande:



Building a better  
working world

- ▶ Kommunallagen 6 kap. som bland annat reglerar nämndernas ansvar och uppdrag samt delegering av ärenden inom en nämnd
- ▶ Kommunens budget
- ▶ Kommunens ekonomiska styrprinciper

#### **2.4. Avgränsning och ansvarig nämnd**

Granskningen har inriktats på kommunstyrelsens styrning och uppföljning av investeringsprojekt. Vi har avgränsat investeringsprojekt till enbart fastighetsrelaterade. Därtill har en fördjupad granskning skett inom Sektor Samhällsbyggnad och Sektor Utbildning (tidigare Barn och Utbildning) med syfte att undersöka verksamheternas arbete med prioritering, planering och genomförande av investeringsprojekt. För utvalda verksamhetsområden har vi även valt ut två investeringsprojekt och följt hur projekten har hanterats från budgetbeslut till aktuell tidpunkt.

Granskningen avser kommunstyrelsen.

#### **2.5. Metod**

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer. De fördjupade granskningarna har utgjorts genom stickprov där vi har studerat beslutsgången för att kontrollera att investeringarna följer kommunens ekonomiska styrprinciper. Intervjuer har genomförts med:

- ▶ Ekonomichef och ekonom som arbetar med planering och uppföljning av investeringsprojekt
- ▶ Chef Sektor Utbildning
- ▶ Verksamhetschef inom grundskolan
- ▶ Verksamhetschef inom förskolan
- ▶ Chef Sektor Samhällsbyggnad
- ▶ Fastighetschef
- ▶ Lokalresursplanerare

### 3. Finansiella mål

Kommunfullmäktige i Stenungsund har beslutat om fyra finansiella mål som ska ange en tydlig ambitionsnivå för den egna finansiella utvecklingen och ställningen (budget 2014). Dessa är följande:

- ▶ Nettokostnadsandelen, inklusive finansnetto och hela pensionsskuldens förändring, ska inte överstiga 98 % i genomsnitt över rullande femårsperioder.
- ▶ Självfinansieringsgraden av investeringarna, i skattefinansierad verksamhet, ska uppgå till minst 70 % sett över rullande femårsperioder.
- ▶ Soliditeten ska förbättras eller hållas oförändrad.
- ▶ Kommunens skattesats ska vara oförändrad.

Av budget 2014 framgår det att budgeterat resultat för 2014 uppgår till 21,4 mnkr, vilket medför en nettokostnadsandel uppgående till 98,3 %. För resterande år i planperioden uppgår nettokostnadsandelen till 100 %. Den sammanlagda investeringsvolymen för budgetår 2014 och planåren 2015-2016 uppgår till 542 mnkr inklusive de taxefinansierade verksamheterna och exploatering. Självfinansieringsgraden uppgick till 133,3 % 2012 och budgeterades till 37 % 2013, 36,9 % 2014, 50,2 % 2015 samt 88,9 % 2016.



## 4. Investeringsprocessen

Enligt kommunens ekonomiska styrprinciper definieras en investering som anskaffande av inventarier eller anläggningar som har en ekonomisk livslängd på minst tre år och en total utgift på minst 20 000 kronor. Investeringsbudgeten i Stenungsunds kommun är uppdelad efter skatte- och avgiftsfinansierade verksamheter. De avgiftsfinansierade verksamheterna ska inte belasta skattekollektivet. Investeringarna är därefter uppdelade efter fastighetsrelaterade, löpande och övriga investeringar. Fastighetsrelaterade investeringar är den största andelen av investeringsbudgeten. Enligt förslag till investeringsbudget 2014 (dnr 0881/13) utgör fastighetsrelaterade investeringar 58,7 procent. I verksamhetsplan 2014 för (Barn och Utbildning framgår att de fastighetsrelaterade investeringarna uppgår till 98,7 procent 148 550 tkr av 150 550 tkr). Vi har därför valt att fokusera på investeringar som utgörs av fastigheter. Det blir därför relevant att granska lokalresursplaneringen eftersom den är en väsentlig del av investeringsprocessen av fastighetsrelaterade projekt.

### 4.1. Lokalresursplanering

Enligt tjänsteskrivelse Dnr 0877/13 gav kommunstyrelsen 2013-11-25 förvaltningen i uppdrag att föreslå en modell för hantering av investeringar för att öka förståelsen för processen och hur prioriteringar görs, avseende lokalresursplanering. Personal- och ekonomiutskottet föreslog kommunstyrelsen 2014-03-14 att besluta att förvaltningen löpande ska informera personal- och ekonomiutskottet om större planerade och pågående lokalprojekt avseende tidplan, budget och strategiska frågor.

Kommunens lokalresursplanerare har tagit fram ett förslag till styrdokument avseende lokalresursplanering (Styrdokument för förvaltningens arbete med lokalresursplaner 2014-04-29, nedan kallad processbeskrivningen). Processbeskrivningen är föredragen vid personal- och ekonomiutskottet 2014-04-28.

Enligt processbeskrivningen och intervju bedrivs lokalresursplaneringen inom förvaltningen genom olika grupper; lokalstyrgruppen, fastighetsgruppen och projektgrupper. Förvaltningens arbete förankras politiskt till personal- och ekonomiutskottet, kommunstyrelsen och fullmäktige.

Stenungsunds kommun har sedan 2013 en lokalresursplanerare som arbetar kommunövergripande (tidigare enbart för Barn och ungdom). Lokalresursplaneraren ansvarar för att upprätta förvaltningens förslag till lokalresursplan. Lokalresursplaneraren tar fram beslutsunderlag till lokalstyrgruppen och är särskilt delaktig i lokalprojekt fram till dess att en beställning till Fastighet (se avsnitt 4.5) görs. Lokalresursplaneraren samverkar med verksamheterna och Fastighet och styrs av lokalstyrgruppen. Enligt intervju är lokalresursplanerarens roll att kritiskt granska verksamheternas lokaläskanden. I rollen ingår att bistå verksamheterna att göra en adekvat behovsbeskrivning och förankra den i lokalstyrgruppen (se 4.1).

Lokalresursplaneraren samarbetar med Fastighet. Tillsammans med Fastighet beräknas exempelvis hur stor en planerad skola ska vara. Initialt tas detta fram genom schabloner där antal barn per kvadratmeter används. Schablonerna används för att bedöma storlek på budget vid igångsättningsbeslut. Av intervju framgår det att kommunen strävar efter att ha ett igångsättningsbeslut innan anbuden från byggföretagen inkommit. Ytterligare en målsättning är att politiken ska kunna avbryta ett projekt under planeringen i takt med att förvaltningen kommer med mer specifika kostnadsberäkningar.

Förvaltningens lokalresursplanerare, verksamheten och Fastighet samordnar lokalplaneringen tillsammans. Under processens gång sker återkoppling till lokalstyrgruppen som granskar, följer upp, styr och beslutar om förvaltningens behov.

#### **4.2. Lokalstyrgrupp**

I kommunen finns en lokalstyrgrupp som ansvarar för kommunens strategiska frågor avseende lokalförsörjning och lokalanvändning. Gruppen styrs av sektorschef för Stödfunktioner. Vidare ingår lokalresursplanerare, fastighetschef, ekonomichef, representanter från Mark och exploatering, Plan och bygglov, ansvariga för lokalfrågor från Sektor Utbildning och Sektor Vård och omsorg samt representant från Fritid. Lokalstyrgruppen är en permanent grupp som träffas löpande under året.

Enligt processbeskrivningen för förvaltningens arbete med lokalresursplanering samordnar gruppen lokalprojekt som berör fler än en verksamhet. Lokalstyrgruppen granskar, följer upp, styr och föreslår om förvaltningens behov. Lokalstyrgruppen ansvarar för förvaltningens samlade lokalresursplan. Lokalstyrgruppen ska löpande informera personal- och ekonomiutskottet och kommunstyrelsen om större planerade och pågående lokalprojekt avseende tidplan, budget och strategiska frågor. Gruppens syfte är enligt tjänsteskrivelse (Dnr 0877/13) att sträva efter kommunövergripande lösningar som ger största möjliga verksamhetsnytta till minsta möjliga kostnad. Enligt intervju föreslår lokalstyrgruppen prioriteringar avseende lokalförsörjningen till politiken. Det handlar om att presentera olika handlingsalternativ och dess konsekvenser för att ge tillräckligt med underlag för att politiken att fatta beslut.

Det finns ingen formell delegation för lokalstyrgruppen. Enligt lokalresursplanerare genomförs för närvarande ett pågående arbete om hur lokalresursplaneringen ska formaliseras i kommunen.

#### **4.3. Fastighetsgrupp**

Enligt processbeskrivningen för förvaltningens arbete med lokalresursplanering är fastighetsgruppens uppgift att bereda, planera och följa upp pågående lokalprojekt inför samråd och beslut i lokalstyrgruppen. Fastighetsgruppen utvecklar kommunens arbete med lokalresursplanering och lokalprojekt. Lokalresursplaneraren är samordnande i gruppen. Förutom denne ingår fastighetschef, driftchef och byggprojektledare. Fastighetsgruppen är en permanent grupp som träffas löpande under året.

#### **4.4. Projektgrupper**

Projektgrupper är, enligt processbeskrivningen, tillfälliga och arbetar med specifika lokalprojekt i samband med ny- och ombyggnation. Sammansättningen i projektgrupper kan variera men vanligtvis deltar förvaltningens lokalresursplanerare och/eller Fastighets byggprojektledare, representanter från berörd verksamhet samt projektörer.

#### **4.5. Fastighet**

Fastighet är en intern serviceorganisation under Sektor Samhällsbyggnad och är kommunens lokalförsörjare. Fastighet tillhandahåller och förvaltar lokaler på uppdrag av verksamheten och hyr ut lokaler till självkostnadspris till hyresobjektet.

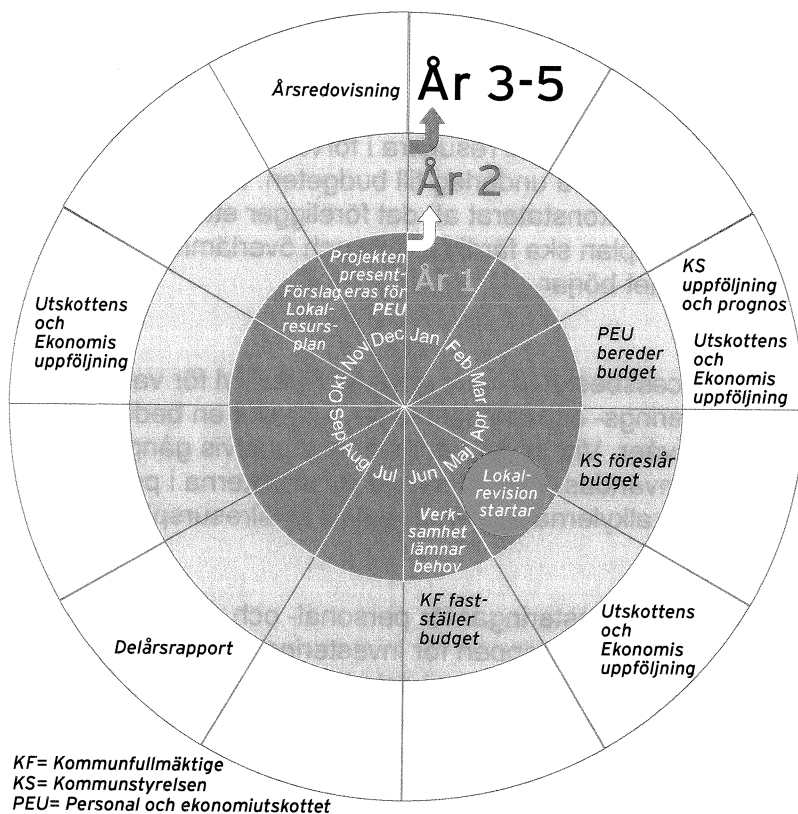
#### 4.6. Årshjul

Nedan presenterar EY hur vi uppfattat kommunens investeringsprocess för fastighetsrelaterade behov. Detta bygger på erhållna uppgifter från de som intervjuats avseende nuvarande rutiner och arbetssätt i investeringsprocessen. Vidare bygger beskrivningen även på vad som framgår av kommunens ekonomiska styrprinciper samt processbeskrivning över lokalresursplaneringen som nämns ovan. Enligt uppgift tillämpas sedan årsskiftet de rutiner och arbetssätt som framgår av processbeskrivningen över lokalresursplaneringen. Vi har valt att illustrera vår uppfattning om Stenungsunds kommuns investeringsprocess genom ett årshjul (om fem år) där vi beskriver vilka händelser som enligt ovan nämnda källor ska ske under de första åren. (se figur 1).

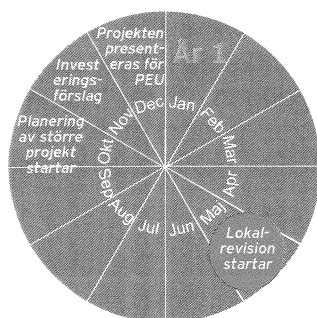
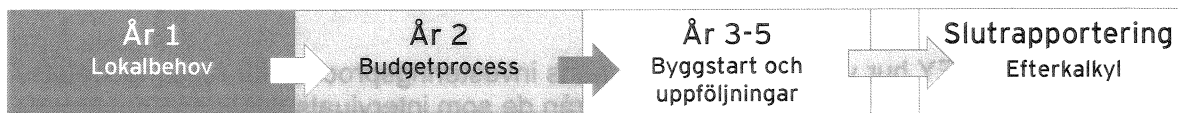
Det första året i årshjulet illustrerar vad som ska ske året innan budgetberedning. Det andra året beskriver året då budgetberedning sker samt då beslut fattas om investeringsbudget. Tredje året avser budgetåret. År fyra och fem avser de år som finns med i budgetplanen.

En investering som är beslutad i investeringsbudgeten är antingen planerad för innevarande budgetår (år 3 enligt årshjulet) eller 2-3 år framåt (år 4-5 enligt årshjulet). Projekt på över 5 mnkr som är avsedda att påbörjas under år 4-5 behöver ett igångsättningsbeslut för att investeringsmedlen ska kunna tas i anspråk. Detta gäller dock inte för projekt som planerats för år 3.

Fastighetsrelaterade projekt, såsom exempelvis byggnation av skola eller äldreboende tar dock oftast flera år från behov till beslut och färdigställande. Alla lokalbehov ska kanaliseras genom Fastighet. Exemplet fokuserar på processgången av större fastighetsrelaterade projekt.



Figur 1. Årshjul över investeringsprocessen



## År 1 Lokalbehov

### Lokalrevision

Enligt processbeskrivningen ska Stenungsunds kommun årligen genomföra en lokalrevision. Den ska påbörjas i maj i samband med att kommunens befolkningsprognos inkommer. Det innebär att verksamheterna, utifrån beräknad volymutveckling och kapacitet i befintliga lokaler, ska bedöma sitt lokalbehov under kommande femårsperiod. Flera av kommunens verksamheter beräknar volymutvecklingen utifrån befolkningsprognosen, men även via

andra faktorer såsom nya målgrupper eller en fastighets tekniska status. Innan midsommar ska verksamheterna lämna in sina behov till lokalresursplaneraren som i sin tur ska upprätta en enkel lägesbeskrivning tillsammans med verksamheten och vid behov även Fastighet. Den enkla lägesbeskrivningen ska beskriva behovet i korthet, dess omfattning, varför behovet har uppstått och när en åtgärd senast bör vara genomförd. Dokumentet ska sedan användas som beslutsunderlag för lokalstyrgruppen. Om lokalstyrgruppen beslutar att behovet vidare bör utredas ska en behovsbeskrivning genomföras för att precisera verksamhetens behov. Behovsbeskrivningen är en första förstudie och ska syfta till att säkerställa att det föreligger ett faktiskt lokalbehov. Här ska verksamhetens volymutveckling kartläggas under prognosperioden och kapacitet av befintligt lokalbestånd. Vid senare tillfälle ska en andra förstudie genomföras. En andra förstudie har till syfte att bilda underlag till handlingsalternativ för politiken genom att studera om lokalbehovet kan lösas genom exempelvis verksamhetsförändring, omflyttning, tillfälliga lösningar eller inhyrning etc.

### Förslag till lokalresursplan

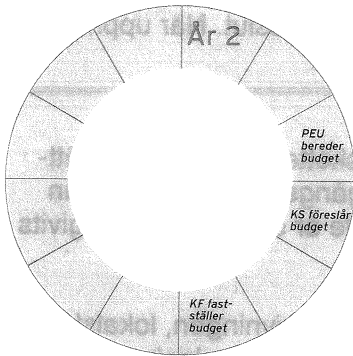
I processbeskrivningen beskrivs att lokalrevisionen ska resultera i förvaltningens gemensamma förslag till lokalresursplan vilken ska utgöra underlag till budgeten. Lokalresursplanen ska innehålla de projekt som lokalstyrgruppen konstaterat att det föreligger ett faktiskt behov av utifrån förstudien. Förslaget till lokalresursplan ska färdigställas och överlämnas till Ekonomi i mitten av november, när budgetarbetet börjar.

### Förkalkyl

Vid större projekt ska Fastighet enligt processbeskrivningen göra en förkalkyl för varje projekt. Av förkalkylen ska det framgå investerings- och driftkostnader. Här ska en bedömning av kalkylens säkerhet anges genom tre nivåer. Vid mindre projekt, exempelvis gång och cykelvägar, kan mindre omfattande mallar användas. Enligt intervju får politikerna i personal- och ekonomiutskottet därefter ta del av förkalkylerna och förslaget till lokalresursplan.

### Prioritering av investeringsprojekt

Enligt intervju presenterar Ekonomi samtliga investeringar för personal- och ekonomiutskottet i december. Presentationen behandlar det totala beloppet för investeringarna och underlagen till beräkningarna. Ekonomi samt personal- och ekonomiutskottet för i samband med detta en diskussion om projekten utifrån lokalresursplanen, kommunens ekonomiska läge och synen på hur projekten bör prioriteras. Ekonomi presenterar också hur kommunens finansiella mål kommer att påverkas av de föreslagna investeringsprojekten.



## År 2 Budgetprocess

### Budgetberedning

Av intervju framgår att budgetberedning sker löpande mellan januari till maj då kommunstyrelsen föreslår budget. Personal- och ekonomiutskottet har ansvar över beredningen av kommunens budget utifrån de behov som verksamheterna presenterat. Utskottet tar inga beslut, utan beredningen utgörs av arbetsmöten inför budgeten. Enligt ekonomichefen ska utskottet i samband med budgetberedningen prioritera bort de projekt som inte är absolut nödvändiga.

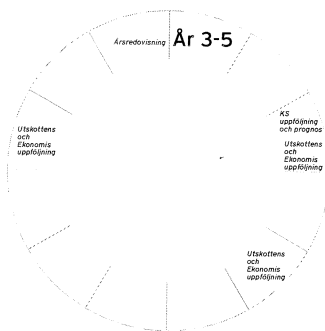
### Beslutande av budget

Kommunfullmäktige beslutar budget i juni. I samband med budgeten fattas enligt lokalresursplaneraren ett slutgiltigt beslut om lokalresursplanen. Enligt de ekonomiska styrprinciperna är den fastställda budgeten att betrakta som igångsättningsbeslut för budgetårets investeringsprojekt understigande 5 mnkr.

### Omfördelningar av fastställd budget

I budgeten tilldelas verksamheterna ramar/anslagsbindningsnivåer. Kommunstyrelsen kan under året besluta att omfördela ramar mellan verksamheterna. Ekonomichefen kan göra tekniska justeringar av ramarna mellan verksamheterna. Det gäller även investeringsanslag. Dock kräver start och nedläggning av verksamhet alltid politiska beslut. Ansvarig chef har ansvar för att budgeterat anslag inte överskrids.

## År 3-5 Byggstart och uppföljning



### Programbeskrivning

Om de politiska besluten resulterar i en planerad nybyggnation ska, enligt processbeskrivningen, en programbeskrivning upprättas. Den ska upprättas utifrån givna ramar avseende budget, kvalitet (teknisk standard) och tidplan. Programbeskrivningen är en planerande fas där lokalprojektets mål och inriktning preciseras för att formulera ett tydligt uppdrag till byggprojektledare och projektörer. Programbeskrivning ska innehålla information om verksamhets-specifika behov och krav, specifikation om kvadratmeter, antal personal och brukare samt målformulering. Målformuleringen ska klargöra vilka problem som projektet syftar att lösa. Lokalstyrgruppen ska säkerställa att programbeskrivningen motsvarar förstudien avseende innehåll, inriktning och omfattning.

Utskottens och Ekonomis uppföljning

### Beställning till Fastighet

Enligt de ekonomiska styrprinciperna ska en formell beställning ske till Fastighet. Verksamheten äger budgetprocessen avseende investeringsanslag till och med beställningen. Efter beställning övergår projektet till Fastighet.

Av processbeskrivningen framgår att verksamheten ska göra en formell beställning för upprättande av förfrågningsunderlag för upphandling till Fastighet. Fastighet utser projektledare och ansvarar för anslaget. När beställning till Fastighet är gjord ska projektörer och byggprojektledare arbeta fram tekniska kravspecifikationer i form av ritningar och beskrivningar. Innan upphandling kan påbörjas måste preliminärt förfrågningsunderlag granskas så att det stämmer överens med beställningen. Parallellt med förfrågningsunderlaget upprättas även

bygglovshandlingar. Fastighet ansöker om bygglov. När anbudsförfarandet är klart ska lokalstyrgruppen fatta beslut om att förvaltningen ska begära igångsättningsbeslut. När upphandling sker skall kommunens inköps- och upphandlingsreglemente följas.

#### Igångsättning av investering

Enligt de ekonomiska styrprinciperna ska personal- och ekonomiutskottet bereda igångsättningsbeslut och kommunstyrelsen besluta. Investeringar som har igångsättningsbeslut kan disponera 5 % av den totala investeringssumman redan innevarande år om inget annat givits i samband med igångsättningsbeslutet.

Vid inkomna anbud som överskrider budgetram ska, enligt processbeskrivningen, lokalstyrgruppen ta ställning till om lokalprojektet bör revideras för att rymmas inom budgetram. Förvaltningen kan också föreslå ombudgetering eller äska medel i samband med igångsättningsbeslut.

#### Byggstart

Enligt processbeskrivningen ska verksamheten ha löpande kontakt med byggprojektledaren efter att entreprenören är utsedd och byggprocessen är igång.

#### Uppföljningar

År 3 börjar de löpande uppföljningarna för de investeringar som finns med i budget. Enligt de ekonomiska styrprinciperna är mars första tidpunkten för uppföljning. Under mars sker tre olika uppföljningar på både nämnds- och utskotts nivå;

- ▶ Kommunstyrelsens uppföljning och prognos januari-mars
  - ▶ Innehåller investeringsuppföljning. Det sker också en prognostisering för att Ekonomi ska kunna uppskatta likviditetsbehov.
- ▶ Utskottens uppföljningar
  - ▶ Utskotten följer upp verksamheten för att säkerställa att projekten bedrivs inom de givna ekonomiska ramarna. Personal- och ekonomiutskottet har uppföljningsansvar för allt som inte är avsett för annat utskott.

Investeringsuppföljning sker i mars, augusti och december, enligt uppgift från Ekonomi. I maj och oktober sker mindre uppföljningar där ekonomiavdelningen gjort bedömningen att de inte behöver protokollföras. I uppföljningarna stäms projekten av avseende hur väl de följer budget. Uppföljning av investeringsprojekt redovisas i kommunstyrelsen delårsrapport samt årsredovisning.

#### Likviditetsplanering

Enligt intervju gör kommunstyrelsen en samlad investeringsuppföljning vid varje större ekonomisk uppföljning. Dessa sker i mars, augusti samt vid helårsbokslut. I samband med dessa redovisas en prognos över utfallet av investeringsprojekten per helår. I redovisningen ingår även att samtliga verksamheter skall lämna en prognos över beräknat likviditetsbehov under resterande del av året. Sammanställningen av prognostiserat likviditetsbehov är uppdelat per kvartal och överlämnas till ekonomichefen.

De verksamheter som har större investeringar, främst Fastighet och Samhällsbyggnad gör dock en tätare uppföljning över prognostiserat likviditetsbehov. För dessa verksamheter upprättas betalningsplaner för respektive projekt eller så sker en bedömning från ansvarig projektledare. Samhällsbyggnad tillämpar samma rutiner i de fall de har större investeringar i infrastruktur samt under pågående exploateringar.

### Investeringsreserv

Av intervju framkommer att om det under budgetprocessen saknas pengar för ett specifikt projekt kan Fastighet (om det gäller fastighetsrelaterat projekt) begära ytterligare anslag från kommunstyrelsen med upp till 10 mnkr. Tilläggsreserven framgår inte av de ekonomiska styrprinciperna.

### Investeringsmedel följer med till nästa år

Huvudprincipen är att ej använda investeringsmedel från föregående år övergår till nästa år, enligt intervju.

### Färdigställande

De resterande åren följer samma mönster som år 3-5 i form av kontinuerliga uppföljningar fram till projektets färdigställande. Enligt de ekonomiska styrprinciperna tar verksamheten lokalen i anspråk från Fastighet i samband med färdigställandet av ett fastighetsrelaterat projekt. Ett internt hyresförhållande startas vid ianspråktagande av lokal och verksamheten betalar hyra till Fastighet för lokalen. Verksamheten budgeterar, förutom sin egen verksamhet i lokalen, för hyra, städ- och vaktmästartjänster.

Därefter ska slutrapportering ske.

## **Slutrapportering**

När projektet är färdigställt ska slutbesiktning ske av Fastighet, enligt processbeskrivningen. Senast sex veckor innan lokal tas i bruk (av pedagogisk verksamhet) ska anmälan göras till Tekniska Myndighetsnämnden då Miljö och hälsa har tillsynsplikt.

Enligt kommunens ekonomiska styrprinciper ska ansvarig chef upprätta en efterkalkyl för alla objekt där investeringen överstiger 1 mnkr eller avvikelser är av större karaktär eller ett väsentligt belopp. Efterkalkylen lämnas till Ekonomi som rapporterar vidare till kommunstyrelsen som avgör om den ska överlämnas till fullmäktige.

### **4.7. Bedömning**

Vår granskning visar att det för närvarande saknas fastställda styrdokument och styrprinciper för lokalresursplaneringen. De ekonomiska styrprinciperna omfattar inte kommunens strategiska lokalresursplanering. Sektor för stödfunktioner har däremot upprättat ett förslag till styrdokument avseende lokalresursplanering. Vi ser positivt på det utvecklingsarbete som påbörjats och att det föreslagna styrdokumentet stärker möjlighet till tydligare och mer ändamålsenlig styrning och ledning avseende investeringsprocessen. Vi bedömer att antagandet av ett styrdokument för arbete med strategisk lokalresursförsörjning skulle stärka kommunens styrning, ledning, uppföljning och kontroll avseende investeringar.

Vår bedömning är att kommunens ekonomiska styrprinciper saknar väsentliga delar av investeringsprocessen då lokalförsörjningen inte framgår. Vi bedömer dock att de ekonomiska styrprinciperna i övrigt anger en tydlig roll- och ansvarsfördelning. Styrprinciperna redogör exempelvis för när verksamheten och Fastighet har huvudansvaret för projektet, ekonomichefens mandat att göra tekniska justeringar och kommunstyrelsens mandat att omfördela ramar mellan verksamheterna samt vad som krävs vid start och nedläggning.

I och med att förslagen till lokalförsörjningsprocessen inte är fastställda och att styrprinciperna saknar andra väsentliga delar såsom investeringsreserv är vår sammantagna bedömning att styrning och ledning inom investeringsprocessen behöver stärkas.

## 5. Stickprov

Syftet med stickproven har varit att verifiera om beslutsgången följt den investeringsprocess som framgår av kommunens ekonomiska styrprinciper. *Styrdokument för förvaltningens arbete med lokalresursplaner* är inte fastställd av kommunfullmäktige eller kommunstyrelse varför vi inte har tillämpat dokumentet som ett revisionskriterium. Resultatet samt bedömningarna av våra stickprov har därmed enbart beaktat de ekonomiska styrprinciperna som varit gällande under projektperioden för de valda investeringsprojekten.

För att genomföra stickproven har vi efterfrågat samtliga beslutsdokument och uppföljningar från Sektor Utbildning samt Fastighet för projekten Hallerna förskola och skola (nedan kallad Hallerna) som beräknas vara klar januari 2015 samt Spekeröds förskola som stod klar november 2012 (nedan kallad Spekeröd). Vi har därtill tagit del av följande mötesprotokoll:

- ▶ Kommunfullmäktige (2009-2014 fram t.o.m. mars 2014)
- ▶ Kommunstyrelsen (2009-2014 fram t.o.m. mars 2014)
- ▶ Kommunstyrelsens allmänna utskott (2009-2010)
- ▶ Kommunstyrelsens personal- och ekonomiutskott (2011-2014 fram t.o.m. mars 2014)

Verifiering av efterlevnad har skett utifrån gällande ekonomiska styrprinciper och följer nedan beskrivna beslutsgång:

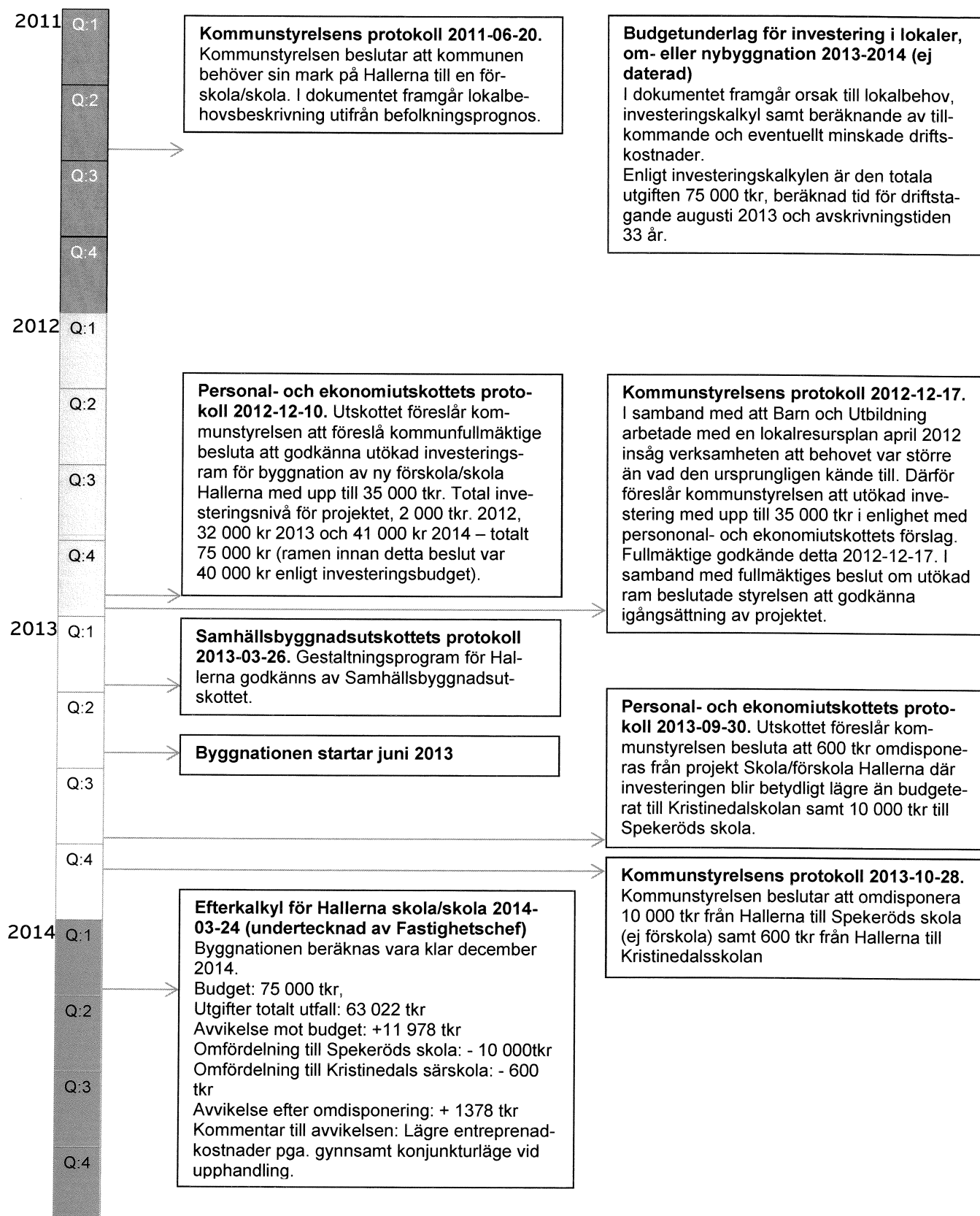
- ▶ Beställning till Fastighet
- ▶ Igångsättningsbeslut. Beredning från personal- ekonomiutskottet och beslut av kommunstyrelsen
- ▶ Uppföljningar (eftersom antalet uppföljningar är omfattande har vi efterfrågat några exempel)
- ▶ Efterkalkyler

Samtliga relevanta dokument vi har tagit del av inom ramen för den här granskningen presenteras under avsnitt 7.1 för Hallerna och under avsnitt 7.2 för Spekeröd. Uppföljningarna presenteras i avsnitt 7.3.



## 5.1. Hallerna förskola och skola

Hallerna förskola och skolan beräknas enligt intervju vara färdigställd i december 2014 och verksamheten beräknas starta under 2015.



## 5.2. Spekeröds förskola

Förstudie för den nya förskolan i Spekeröd påbörjades 2010. Förskola öppnade i början av november 2012.



### 5.3. Resultat och bedömning av stickproven

## Resultat

Dokument	Finns dokumentation för Hallerna?	Finns dokumentation för Spekeröd?	Kommentar	Bedömning
<b>Beställning till Fastighet</b>	Nej	Nej	<p>Vi har inte erhållit någon skriftlig beställning för varken Hallerna eller Spekeröd.</p> <p>Enligt kommunens ekonomiska styrprinciper började krav på skriftlig beställning att gälla för budgetåret 2012.</p>	<p>I båda projekten bedömer vi att avsteg skett från då gällande ekonomiska styrprinciper avseende beställning till Fastighet.</p>
<b>Igångsättningsbeslut</b>	Ja	Nej	<p>I budget 2012 återfinns 8000 tkr avsatt för Hallerna. I budget 2013 avsätts ytterligare 32 000 tkr samt en omDisposition sker av 5982 tkr från budgetåret 2012. Utökning av budget om 35 000 tkr skedde 2012-12-17 i samband med igångsättningsbeslut.</p> <p>Igångsättningsbeslut avseende Spekeröd saknas. I budget 2012 återfinns 25 000 tkr avsatt för "Tveten" (vilket senare blev Spekeröd). OmDisposition har skett från budgetåret 2012 till 2013 på 3 199 tkr.</p> <p>Enligt de ekonomiska styrprinciperna för 2013 ska samtliga investeringar över 5 mnkr ha ett igångsättningsbeslut. Tidigare krävdes igångsättningsbeslut endast för de investeringar som låg i plan (åren efter budgetåret).</p> <p>Enligt kommunens ekonomiska styrprinciper från tidigare år skulle igångsättningsbeslut tas av allmänna utskottet (2009-2010), personal- och ekonomiutskottet (2011-2012) och kommunstyrelsen 2013.</p>	<p>Enligt de ekonomiska styrprinciperna som var gällande i och med 2013 krävs igångsättningsbeslut för samtliga investeringar över 5 mnkr. Eftersom Hallerna påbörjades innan detta krävs igångsättningsbeslut enbart för ramutökningen, vilket återfinns. Vi bedömer därmed att principerna har efterlevts.</p> <p>Enligt de ekonomiska styrprinciperna har igångsättningsbeslut i detta fallet ej krävts eftersom projektet påbörjades innan 2013. Vi bedömer att principerna har efterlevts.</p>
<b>Uppföljningar</b>	Ja	Ja	<p>Enligt de ekonomiska styrprinciperna ska uppföljning ske vid</p>	<p>Vi bedömer att den uppföljning som sker av investeringar i</p>

			delårsbokslut och årsredovisning.	delårs- samt i årsredovisning är i enlighet med styrprinciperna.
			Vid genomläsning av kommunstyrelsens samt personal- och ekonomiutskottets protokoll finner vi att det saknas dokumentation av uppföljningar av investeringar i maj och oktober. Enligt intervju med ekonomiavdelningen beror dock detta på att det endast är mindre uppföljningar. Därför har bedömning gjorts att dokumentering ej är nödvändig.	
			Enligt styrprinciperna framgår enbart att investeringar skall följas upp, dock beskrivs inte hur uppföljningen ska ske.	
<b>Efterkalkyler</b>	Ja	Ja	Vi har erhållit undertecknade efterkalkyler.	Vi bedömer att efterkalkylerna som upprättats är i enlighet med kommunens ekonomiska styrprinciper.

#### 5.4. Bedömning av stickprov

Utifrån det genomförda stickprovet finns dokumentation i enlighet med kommunens ekonomiska styrprinciper frånsett skriftlig beställning till Fastighet. Vi bedömer därför att kommunstyrelsen till största del säkerställt att de granskade projekten följt då gällande riktlinjer. Vi bedömer dock att de riktlinjer som återfinns i kommunens ekonomiska styrprinciper inte är tillräckliga för att säkerställa en ändamålsenlig investeringsprocess med anledning av att bestämmelser för lokalresursplaneringen saknas. Vi bedömer dock att kommunstyrelsens arbete med lokalresursplaneringen, såsom processbeskrivningen som lokalresursplaneraren framtagit, i framtiden kommer att stärka möjligheten att uppnå ändamålsenlig investeringsprocess.

## Samlad bedömning

### Svar på revisionsfrågorna

**Hur säkerställer kommunstyrelsen att det finns en tydlig styrning inför och under genomförandet av investeringsprojekt?**

Kommunstyrelsen säkerställer styrning, uppföljning och kontroll genom kommunens ekonomiska styrprinciper, inköps- och upphandlingsreglementet samt uppföljningar. Stenungsunds kommun har sedan 2013 en lokaresursplanerare som arbetar kommunövergripande med långsiktig planering och samordning av kommunens lokaler. Vår granskning visar att det saknas styrdokument och styrprinciper för lokalresursplaneringen. Sektor för stödfunktioner har upprättat ett förslag till styrdokument avseende lokalresursplanering. Vi ser positivt på det utvecklingsarbete som påbörjats och att det föreslagna styrdokumentet stärker möjlighet till tydligare och mer ändamålsenlig styrning och ledning avseende investeringsprocessen. Vi bedömer att antagandet av ett styrdokument för arbete med strategisk lokalresursförsörjning skulle stärka kommunens styrning, ledning, uppföljning och kontroll avseende investeringar.

**Finns det en tydlig roll- och ansvarsfördelning i investeringsprocessen?**

Vår bedömning är kommunens ekonomiska styrprinciper till största del anger en tydlig roll- och ansvarsfördelning. Exempelvis äger verksamheten investeringen till och med att beställning sker till Fastighet. Fastighet äger investeringen till färdigställandet av lokalen och ett internt hyresförhållande startas där verksamheten betalar hyra till Fastighet. Personal- och ekonomiutskottet ansvarar för budgetberedning. Styrprinciperna anger ekonomichefens mandat att göra tekniska justeringar och kommunstyrelsen mandat att under året omfördela ramar mellan verksamheterna samt vad som krävs vid start och nedläggning.

**Hur säkerställer kommunstyrelsen att verksamheterna genomför de investeringsprojekt som kommunfullmäktige fastställer i samband med budget?**

Vår bedömning är att kommunstyrelsen säkerställer att verksamheterna genomför investeringsprojekten som fullmäktige beslutat. Detta tillser styrelsen genom årets löpande och ändamålsenliga uppföljningar av investeringar.

**Hur görs prioriteringar avseende investeringspro-**

Enligt de ekonomiska styrprinciperna ska alla lokalbehov kanaliseras via Fastighet. Inom ramen för denna granskning har vi begärt men ej erhållit skriftlig beställning till Fastighet avseende de två un-

**jekt och hur säkerställs att det sker en ändamålsenlig fördelning av budgeterade medel?**

dersökta projekten. Vi ser dock positivt på det pågående förändringsarbetet som sker avseende lokalförsörjning, vilket vi bedömer kommer att stärka samordningen av kommunens prioriteringar av investeringsprojekt.

**Finns uppgift om tidplan och kostnad?**

Avseende Hallerna har vi erhållit ett budgetunderlag. Där framgår orsak till lokalbehov, investeringskalkyl samt uppskattning av tillkommande kostnader, eventuellt minskade driftkostnader, beräknad tid för driftstagande samt beräknad avskrivningstid. Vi har inte erhållit motsvarande underlag avseende Spekeröd. Dock har vi tagit del av en beställningsskrivelse till byggbolag där kostnad och tidplan för byggnation framgår.

Enligt de ekonomiska styrprinciperna föreligger inget krav avseende dokumentation av uppgift om tidplan och kostnad för investeringsprojekt.

I det föreslagna *styrdokumentet för förvaltningens arbete med lokalresursplanering* ska dock tidplan och kostnad finnas med i behovsbeskrivningen.

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

Enligt kommunens ekonomiska styrprinciper följs investeringsprojekt upp av kommunstyrelsen genom delårsrapportering och årsredovisning. Utifrån de delårsbokslut och årsredovisningar vi har tagit del av bedömer vi att kommunstyrelsen följer upp genomförda och ej genomförda investeringsprojekt i enlighet med styrprinciperna.

Enligt styrprinciperna ska genomförda investeringar som överstiger 1 mnkr eller där avvikelser är av större karaktär eller av ett väsentligt belopp ska ansvarig chef upprätta en efterkalkyl. Efterkalkylen lämnas till ekonomienheten som rapporterar vidare till Kommunstyrelsen som avgör om den ska överlämnas till Kommunfullmäktige.

**Finns en koppling till likviditetsbudget?**

Kommunstyrelsen genomför en samlad investeringsuppföljning vid varje större ekonomisk uppföljning. I samband med uppföljningarna redovisas en prognos över utfallet av investeringsprojekten per helår. I redovisningen ingår även att samtliga verksamheter skall lämna en prognos över beräknat likviditetsbehov under resterande del av året.

De verksamheter som har större investeringar, främst Fastighet och Samhällsbyggnad gör dock en tätare uppföljning över prognostiserat likviditetsbehov. För dessa verksamheter upprättas betalningsplaner för respektive projekt eller så sker en bedömning från ansvarig projektledare.

Vi bedömer därmed att det finns en likviditetsplanering som har en koppling till investeringsprojektens likviditetsbehov.

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

Enligt de ekonomiska styrprinciperna har ansvarig chef ansvar för att budgeterat anslag inte överskrids. Det finns riktlinjer för efterkalkyler där investeringsprojekt som slutförts ska redovisas. Sker en ekonomisk avvikelse av investeringsbudget finns en investeringsreserv på 10 mnkr som kommunstyrelsen kan ta beslut om, dock saknas dokumenterade riktlinjer kring detta.


### 5.5. Slutsats

Syftet med granskningen har varit att granska hur kommunstyrelsen säkerställer en ändamålsenlig investeringsprocess utifrån kommunfullmäktiges beslut, policys och riktlinjer. Utifrån granskningens revisionsfrågor, uppställda revisionskriterier och grunderna för ansvarsprövning bedömer vi att kommunstyrelsen kan stärka sin styrning, ledning, uppföljning och kontroll av investeringsprocessen. Vi bedömer utvecklingsarbetet som sker inom lokalförsörjningsprocessen som nödvändigt för att stärka den övergripande samt strategiska styrningen och ledningen av kommunens investeringar.

Utifrån granskningen lämnar vi följande rekommendationer:

- ▶ Kommunstyrelsen bör säkerställa att det påbörjade utvecklingsarbetet avseende den strategiska lokalresursplaneringen fullföljs
- ▶ Kommunstyrelsen bör inom ramen för utvecklingsarbetet fastställa styrdokument och styrprinciper för kommunens strategiska lokalförsörjningsplanering
- ▶ Kommunstyrelsen bör säkerställa ändamålsenliga styrprinciper avseende hur investeringsreserven ska hanteras
- ▶ Kommunstyrelsen bör säkerställa dokumentation över investeringsprocessen så att det säkerställs att processen är enhetlig, tydlig och korrekt kommunicerad i verksamheten

Göteborg den 26 augusti



Hans Gayin  
Certifierad kommunal revisor  
Ernst & Young AB



Kristoffer Filipsson  
Verksamhetsrevisor  
Ernst & Young AB

## Bilaga 1: Dokumentförteckning

- ▶ Beställningsskrivelse, Nybyggnation Spekeröds förskola, 2012-01-31.
- ▶ Budget 2014 – strategisk plan 2014-2016. Stenungsunds kommun.
- ▶ Budgetunderlag för investeringar i lokaler, om- eller nybyggnation, Nybyggnation Hallerna, 2013-2014.
- ▶ Ekonomiska styrprinciper 2013. Stenungsunds kommun. Beslutad av kommunfullmäktige. 2012-06-18. (Vi har även tagit del av de ekonomiska styrprinciperna från 2008-2012).
- ▶ förslag till investeringsbudget 2014 (dnr 0881/13)
- ▶ Förslag till Lokalresursplan 2015-2018.
- ▶ Hantering av investeringar och lokalprojekt, tjänsteskrivelse till personal- och ekonomiutskottet, 2014-03-14, Dnr 0877/13
- ▶ KF 2013-03-25 paragraf 25, dnr 0134/13
- ▶ Lokalresursplanering, Barn och utbildning, Skrivelse 2012-12-03.
- ▶ Styrdokument för förvaltningens arbete med lokalresursplanering, 2013-04-29.
- ▶ Lokalplan 2015-2018
- ▶ Mall för öppnande av investeringsprojekt, arbetsmaterial från Ekonomi.
- ▶ Ombudgetering investeringar 2013 till 2014, arbetsmaterial.
- ▶ Preliminär efterkalkyl Hallerna förskola/skola, 2014-03-24.
- ▶ Preliminär efterkalkyl Spekeröds förskola, 2014-03-24.
- ▶ Protokoll Bildningsutskottet, 2010-05-18, lokalisering och förstudie beträffande förskola/skola i Tveten/Spekeröd, Dnr 0384/10.
- ▶ Protokoll Kommunfullmäktige 2009-2014 (fram t.o.m. mars 2014)
  - ▶ Använda dokument: 2012-12-17, begäran om utökad investering förskola/skola Hallerna). 2011-12-12, detaljplan för förskola, del av Känes-torp 2:25, Dnr 0442/10.
- ▶ Protokoll Kommunstyrelsen 2009-2014 (fram t.o.m. mars 2014).
  - ▶ Använda dokument: 2010-06-17 lokalisering och förstudie beträffande förskola/skola i Tveten/Spekeröd. 2011-06-20 Förskola på Hallerna, beslut om mark.
- ▶ Protokoll Allmänna utskottet 2009-2010.
- ▶ Protokoll Personal- och ekonomiutskottet 2011-2014 (fram t.o.m. mars 2014)
  - ▶ Använda dokument: 2012-12-10. 2013-09-30.
- ▶ Protokoll Samhällsbyggnadsutskott, 2010-06-22, Dnr 0442/10.
- ▶ Protokoll Samhällsbyggnadsutskott, 2013-03-26. Gestaltningprogram för skola och förskola på Hallerna, Kyrkenorum 5:1, Dnr 0238/13.



- ▶ Riktlinjer för upphandling och inköp. Stenungsunds kommun. Beslutat av kommunstyrelsen 2012-01-23.
- ▶ Tidsaxel för årlig lokalrevision, arbetsmaterial.

