



Granskning av investeringsprocessen

Härnösands kommun

Kommunstyrelsen
Samhällsnämnden

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning	3
2. Granskningsresultat	4
3. Bedömning och rekommendationer	7

Sammanfattning

Uppdrag och bakgrund

Planering och beslut om investeringar kan vara resurs- och kapitalkrävande. Det är viktigt att kommunen har en fungerande rutin för hela investeringsprocessen.

Syfte

Syftet med granskningen har varit att undersöka förutsättningarna för en ändamålsenlig investeringsprocess.

Revisionskriterier

I den här granskningen har revisionskriterierna huvudsakligen utgjorts av kommunallagen 6 kap 4 §, 7 §, 3 kap 13-15 §§.

Svar på syfte och revisionsfrågor

Vi bedömer att kommunens investeringsprocess inte är ändamålsenlig.

Övergripande styrprinciper för budgetarbetet finns men investeringsprocessen är inte tydligt beskriven. Roller och ansvar i budgetarbetet bör tydliggöras samt vilken information som ska tas fram och beredas för stegen i ram- och detaljbudgetarbetet när det gäller investeringar. Uppföljningen i nämnd och vilka underlag som behöver tas fram behöver konkretiseras.

Rekommendationer

Tolkningar kring resultatuppdrag och kommunövergripande policy och program behöver åskådliggöras tydligare.

Förekommande steg i ram- och detaljbudgetarbetet behöver dokumenteras. Kriterier för budgetavvikelse som också utvärderas behöver dokumenteras på ett tydligt sätt.

Nämndens förberedelser inför budgetberedningen (kravställning) och de avvägningar som behöver göras bör också dokumenteras på ett tydligt sätt.

Uppföljningen i nämnd bör åtminstone omfatta samma nivå som detaljbudgeten för investeringar där budget, utfall och prognos för projektavslut framgår enligt vår uppfattning.

Efter genomförd granskning rekommenderar vi att

- Kommunstyrelsen ser över och dokumenterar förfarandet i budgetprocessen för investeringar
- Nämnden ser över och tar fram anvisningar kring återrapporteringen av investeringar

DELOITTE AB

Härnösand 2017-01-08

Marianne Harr

Anna Sundholm

Certifierad kommunal revisor

Auktoriserad revisor

1. Inledning

1.1. Uppdrag och bakgrund

Planering och beslut om investeringar kan vara resurs- och kapitalkrävande. Det är viktigt att kommunen har en fungerande rutin för hela investeringsprocessen.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen har varit att undersöka förutsättningarna för en ändamålsenlig investeringsprocess.

Underliggande frågor:

- Finns ändamålsenliga riktlinjer?
- Är beslutsgången tydlig?
- Vilka undelag finns för investeringsbeslut?
- Hur sker uppföljning/utvärdering av genomförd investering?

1.3. Revisionskriterier

Revisionskriterierna är de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

I denna granskning har revisionskriterierna huvudsakligen utgjorts av kommunalagen 6 kap 4 §, 7 §, 3 kap 13-15 §§.

1.4. Metod

Granskningen har genomförts med följande metod:

- Kartläggning genom studier av dokument och inhämtande av upplysningar via frågeformulär och intervju med förvaltningschef som förmedlat efterfrågat material och uppgifter.
- Dokumenterade underlag har begärts för fyra slumpmässigt utvalda investeringsprojekt åren 2013-2016.

Intervju har genomförts med förvaltningschef samhällsförvaltningen som sakgranskat rapporten. Intervjutillfälle med kommundirektör (kommunstyrelsen och kommunstyrelseförvaltningen) har inte getts. Rapportutkast har delgetts kommundirektören för möjligheten till genomläsning.

2. Granskningsresultat

Övergripande principer

Kommunfullmäktige har det övergripande ansvaret och styr kommunens nämnder genom reglementen och budget. Riktlinjer för budgetarbetet finns i reglementet¹ för ekonomistyrning. Kommunstyrelsen fastställer budgetdirektiv med budgetramar och anvisningar till nämnderna i januari året före aktuellt budgetår.

Kommunfullmäktige fattar beslut om budgetramar per nämnd i juni med en budgethorisont om tre år. Beslutet föregås av budgetberedning på initiativ av kommunstyrelsen under perioden januari-juni året före aktuellt budgetår. Beslut om över- och underskotts-hantering² fattas under samma period i fullmäktige.

Förutsättningar för budgetarbetet diskuteras i budgetkonferens med representanter för samtliga partier i fullmäktige. Respektive nämnd redogör för framtida investeringsbehov till budgetberedningen.

Nämnderna arbetar vidare med detaljbudgetar och delger fullmäktige nämndens budget för kännedom senast i november året före budgetåret. Detaljbudgeten har sin bas i fullmäktiges budgetbeslut i juni vad gäller investeringsnivå.

Av 2016 års budget kan utläsas att kommunen planerar för satsningar av strategisk betydelse som kräver nyupplåning. Satsningar på infrastruktur i exempelvis nytt vatten och

avloppsområde kommer att behöva anpassas till kommande årliga resultatnivåer. Större objekt som järnvägsbro och kajer finns inte medräknade i flerårsplanen (3 år). För dessa investeringar krävs separata beslut om medelstilleddning.

Budgetram per verksamhet

Både drift- och investeringsbudgeten innehåller en plan över tre år. För investeringsprojekt över 1 mkr ska projektmodellen användas. Anslagsbindningsnivån för investeringar ligger på verksamhetsområde. Nämnd kan inte flytta investeringsmedel mellan verksamhetsområden utan särskilt beslut i kommunstyrelsen.

Uppföljning

Nämnds ekonomiska hantering ska präglas av långsiktigt tänkande. För avvikelser gentemot budget för investeringsmedel gäller reglering av över- och underskott utifrån följande kriterier: *graden av måluppfyllelse, storlek på belopp, faktorer utanför nämndens kontroll samt kommunens samlade förutsättningar.*

Uppföljningar av budgeten görs via fyramånadersbokslut som sammanställs och analyseras av kommunstyrelsen.

Kommentarer

Vid granskningstillfället fanns ingen dokumenterad beskrivning av investeringsprocessen. Informationer har lämnats om ett pågående arbete för att ta fram mer detaljerade riktlinjer för den ekonomiska redovisningen.

Det är väsentligt att stegen i investeringsprocessen dokumenteras. Ambitioner om investeringar behöver åtföljas

¹ Reglemente för ekonomistyrning, KF 2015-05-25.

² Över- och underskottshantering 2015/2016, KF 2016-04-25 § 56.

av tydliga krav på återrapportering för att det ska vara möjligt att följa upp mot fullmäktiges riktlinjer.

Förändringar i omprioriteringar utifrån satta kriterier för reglering av över- och underskott bör lyftas fram och synliggöras på ett tydligt sätt i återrapporteringen.

Investeringar åren 2014-2016

Utfall investeringar jämfört med budget per nämnd senaste tre åren redovisas i tabell nedan (mnkr).

	Utfall 2014	Budg. 2014	Utfall 2015	Budg. 2015	Utfall 2016	Budg. 2016
KS	28,6	68,3	57,6	46,0	8,6	10,4
AN	1,5	0,7	0,8	1,0	0,3	1,2
SA N	36,3	49,7	71,5	87,1	15,0	63,3
SO N	0,6	1,7	1,4	3,1	0,4	2,0
SK N	1,7	3,7	0,0	3,0	0,1	5,0
Totalt	68,7	124,1	131,3	140,2	24,4	81,9

Uppgifter enligt ÅR för respektive år. För 2016 delårsrapport (aug).

Sammanställningen visar lägre utfall än budget för senaste tre åren. Nya beslut från ursprunglig budget har tagits i kommunfullmäktige enligt riktlinjerna.

Utfallen indikerar att investeringar skjuts framåt i tiden.

Detaljbudget i nämnd

Detaljbudgetar upprättas på nämnd och verksamhetsnivån. I kommunens redovisning kodas enskilda investeringsprojekt. Budget och nedlagda kostnader per investeringsprojekt kan följas via utdrag från anläggningsregister.

Av utdrag från anläggningsregister för samhällsnämnden har vi kunnat utläsa ett 70-tal investeringsprojekt. Flera av projekten är budgeterade men har inte påbörjats. På motsvarande sätt har investeringsprojekt påbörjats som ej var budgeterade.

De sammanställningar som vi tagit del av och som presenterats i nämnd visar totaler per verksamhetsområde och år. Det går inte att jämföra utfall med budget för enskilda projekt över hela genomförandetiden i de underlag vi fått ta del av. Enskilda investeringsprojekt föredras muntligt i nämnd enligt uppgifter.

Iakttagelser

Följande beskrivning har lämnats vid samhällsförvaltningen:

Planering

Ekonomistyrningsreglementet är utgångspunkt för budgetarbetet i nämnden. I budgetberedningen finns representanter från både förvaltning och nämnd och deras förslag antas som nämndens förslag. Utifrån resultatuppdrag från kommunfullmäktige och nämnden ges riktningen på vad som ska prioriteras. I investeringsbudgeten tar förvaltning, budgetberedning och nämnd hänsyn till detta.

Beslut

Beslut om investeringar tas i samband med nämndbudgeten. Med basen i erhållen budgetram görs en detaljerad investeringsbudget för kommande året och för att den ska bli så relevant som möjligt så görs den så sent som möjligt på hösten.

Förvaltningen arbetar med en 5-års plan som innehåller bl a underhållsplan och reinvesteringsbehov och den ligger som grund för den årliga investeringsbudgeten. Investeringsbudgeten ska spegla den utveckling som sker inom kommunen. Dessutom ska investeringsbudgeten innehålla renoverings- och upprustningsdelar för att förvalta det kapital som tidigare investerats i.

Genomförande

Nämnden förväntar sig att förvaltningen genomför de projekt som finns i investeringsbudgeten. Utifrån förvaltningens 5-års plan så påbörjas arbetet långt före projektstart. För att kunna påbörja ett projekt så kan det i enskilda fall innebära ett förarbete som pågår under flera år.

När förvaltningen fått klartecken för budgeten så påbörjas arbetet utifrån kommunens projektmodell (gäller projekt > 1mkr).

Stegen efter budgetbeslut är:

- detaljprojektering
- tillsättande av projektledare, styrgrupp och projektekonom
- upphandling och upprättande av avtal med entreprenörer

Projektmodellen beskriver de olika funktionernas ansvar på ett tydligt sätt. Projektledare är direkt underställd styrgruppen och ansvarar för att projektet genomförs enligt givna direktiv, mål, budet och tidplan. Denna ansvarar för att månadsvis rapportera till styrgrupp under pågående projekt om ekonomi, om hur tidsplan hålls och tillkommande och avgående delar inom projektet.

Rapport i nämnd

Förvaltningschef och controller rapporterar pågående projekt och uppföljning av investeringsbudgeten till nämnden månadsvis. Det görs i muntliga föredragningar. Större projekt redovisas separat med egen dragning av projektledare, projektekonom eller styrgruppsordförande till

nämnden. Beroende på investeringsprojektets ekonomiska omfattning och påverkan på omgivande miljö varierar behovet av underlag. Uppföljning av projektets genomförande jämfört med budget presenteras för större projekt. För mindre projekt görs uppföljningen på områdesnivå mot beslutad budget.

Åtterrapport

I budgetarbetet för nästkommande år görs en översyn av de projekt som påbörjats men inte kommer att färdigställas innevarande år. I dessa projekt kan nämnden begära över/underskottshantering mellan åren och flytta med den del av beslutad budget som inte upparbetats i enskilt projekt till nästa år. Någon generell överflyttning av medel som inte förbrukats sker inte. Underlag i form av tidsplan, ekonomisk kalkyl och beskrivning av innehåll och utförande av investeringen presenteras inför nya beslut i fullmäktige. Uppföljning utfall mot investeringsbudgeten i nämnden och återrapportering till kommunstyrelsen sker tertialvis på övergripande nivå.

3. Kommentarer till revisionsfrågor

Kommentar till övergripande revisionsfråga

Har Härnösands kommun en ändamålsenlig investeringsprocess?

Nej, processen är inte tydligt beskriven. Roller och ansvar i budgetarbetet bör tydliggöras samt vilken information som ska tas fram och beredas för stegen i ram- och detaljbudgetarbetet. Uppföljningen i nämnd och vilka underlag som behöver tas fram bör konkretiseras.

Genomgång av kontrollmål

3.1. Riktlinjer

Övergripande styrprinciper för budgetarbetet finns uttryckt i ekonomistyrningsreglementet. Det är inte tydligt på det sätt fastlagda budgetar återspeglar utvecklingen i kommunen enligt lämnade uppgifter. Tolkningar kring resultatuppdrag och kommunövergripande policys och program behöver åskådliggöras för att möjliggöra en uppföljning i enlighet med riktlinjerna.

Förekommande steg i ram- och detaljbudgetarbetet behöver dokumenteras. Det bör åtföljas av tydliga krav på underlag till rapportering i den löpande uppföljningen.

Kommunstyrelsens ansvar för analyser och på det sätt fastställda kriterier vad gäller budgetavvikelser utvärderas behöver också dokumenteras på ett tydligt sätt.

Nämndens förberedelser inför arbeten i budgetberedningen (kravställning) och de avvägningar som behöver göras bör också dokumenteras på ett tydligt sätt. Ett förfarande som skulle underlätta för detaljbudgetarbetet och informationer om de prioriteringar som behöver göras och de eventuella konsekvenser i kommande underhållsbehov som det för med sig.

3.2. Beslut om investeringar

Beslut om investeringar fattas när detaljbudgetar är upprättade och överlämnade till fullmäktige för kännedom. Av detaljbudget i samhällsnämnden framgår de projekt som kräver igångsättningstillstånd i nämnden.

Nämnden förväntar sig att beslutade investeringar genomförs. Investeringar redovisas löpande muntligt i nämnden. Av underlag och upplysningar vi erhållit är det oklart vilken kontroll som görs i nämnden kring beslutade investeringar.

3.3. Beslut om genomförande

Stegen efter budgetbeslut anses tydliga och följer projektmodellen enligt uppgifter. Projektledare och strygrupp för större investeringsprojekt svarar för att direktiv, budget och tidplaner följs och rapporterar månadsvis i nämnd.

Eventuella omprioriteringar mellan projekt görs på förslag av förvaltning och beslutas i nämnd inom tilldelad ram. För projekt som påbörjats och som inte beräknas kunna färdigställas sammanställs och läggs till grund för nämndens begäran om över- underskottshantering för nästa budgetår.

3.4. Åtterrapporering i nämnd

Åtterrapporering görs i nämnden varje månad och sammanställs på totalnivå per verksamhetsområde. Enskilda investeringsprojekt redovisas muntligen. Av de utdrag från anläggningsregister vi fått ta del av är det inte möjligt att följa enskilda projekt över hela genomförandetiden.

Nämnden behöver se över och bestämma hur rapporteringen ska göras för att svara mot riktlinjerna. Uppföljningen bör åtminstone omfatta samma nivå som detaljbudgeten där budget, utfall och prognos för projektavslut framgår enligt vår uppfattning.

3.5. Granskade investeringsprojekt

Modell för genomförandet av enskilda investeringsprojekt finns dokumenterad. Redovisning av och rapporteringskrav i beskrivna faser behöver klaras ut. Det har inte varit möjligt att granska följsamhet till modellen utifrån den dokumentation som vi erhållit vid granskningstillfället.



Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee ("DTTL"), its network of member firms, and their related companies. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.com/about for a more detailed description of the legal structure of DTTL and its member firms.

Deloitte provides audit, consulting, financial advisory, risk management, tax and related services to public and private clients spanning multiple industries. With a globally connected network of member firms in more than 150 countries and territories, Deloitte brings world-class capabilities and high-quality service to clients, delivering the insights they need to address their most complex business challenges. Deloitte's more than 225,000 professionals are committed to making an impact that matters.

This communication contains general information only, and none of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, its member firms, or their related entities (collectively, the "Deloitte network") is, by means of this communication, rendering professional advice or services. Before making any decision or taking any action that may affect your finances or your business, you should consult a qualified professional adviser. No entity in the Deloitte network shall be responsible for any loss whatsoever sustained by any person who relies on this communication.