

Granskning av underlag till större beslut i kommunfullmäktige Uddevalla kommun

Innehåll

| | | |
|----|-------------------------------------|----|
| 1. | Sammanfattning | 1 |
| 2. | Inledning | 3 |
| 3. | Granskningsresultat | 5 |
| 4. | Slutdiskussion och rekommendationer | 13 |

1. Sammanfattning

1.1 Bakgrund och uppdrag

Kommunen genomför löpande större investeringar samt tar större beslut avseende exempelvis infrastrukturfrågor. Inför dessa beslut behövs väl genomarbetade beslutsunderlag för att kommunfullmäktige ska kunna fatta välgrundade beslut.

Hög kvalitet på beslutsunderlagen avseende investeringarna har en väsentlig betydelse mot bakgrund av att de ska användas i en demokratisk styrd organisation med beslutsfattare som till stora delar är fritidspolitiker. Medborgarperspektivet är också viktigt att beakta i syfte att säkerställa en rimlig medborgerlig insyn i dessa komplicerade processer. Att investeringsbeslut är välgrundade och bygger på riktiga beslutsunderlag i form av ekonomiska kalkyler är även väsentligt för god hushållning av kommunens resurser.

Revisorerna i Uddevalla kommun har beslutat att granska underlag till större beslut i kommunfullmäktige, då detta har lyfts fram som ett prioriterat område i revisorernas risk- och väsentlighetsbedömning.

1.2 Syfte

Syftet med granskningen har varit att pröva om Uddevalla kommun har väl fungerande processer för att säkerställa att det finns genomarbetade underlag inför större beslut i kommunfullmäktige.

1.3 Revisionsfråga

Granskningen skall besvara följande revisionsfråga:

- Har kommunstyrelsen en ändamålsenlig process vid framtagande av underlag för beslut i kommunfullmäktige vid exempelvis större investeringar och/eller stora infrastruktur frågor?

1.4 Iakttagelser

Utifrån vår granskning har vi gjort följande iakttagelser:

- Uddevalla kommun har upprättade riktlinjer för investeringsprocessen och projektprocessen. Vår granskning visar dock att det råder en osäkerhet inom organisationen för vilka beslutsunderlag som skall bifogas till kommunfullmäktige vid beslut om större projekt.
- Alla de delar som beslutsunderlaget till kommunfullmäktige skall innehålla vid större investeringar, enligt investeringspolicyn, fanns ej med i beslutsunderlagen för granskade beslutsunderlag.
- Vidare framkom att det saknas tydliga formkrav för vilken information en tjänsteskrivelse inför beslut om en större investering skall innehålla.
- Beslutsunderlagen till kommunfullmäktige omfattas i normalfallet ej av riskanalyser och alternativa förslag till den investering som skall beslutas.
- Utifrån vår granskning kan vi även konstatera att det saknas tydliga riktlinjer för när eventuell återkoppling till kommunfullmäktige skall ske vid utförda större investeringar.

- Det genomförs ej några utvärderingar avseende om investeringen fick den effekt som var tänkt varken på förvaltningarna, nämnden eller kommunstyrelsen.
- Vid vissa större investeringar har det utsetts styrgrupper som består av både tjänstemän och politiker från ansvariga förvaltningar och nämnder, dock kan vi konstatera att det ej finns några riktlinjer för när en styrgrupp skall utses, dvs för vilken typ/storlek av investering.
- Det finns ej någon formaliserad process för att säkerställa att kunskapsåterföringen avseende utförd investering verkligen sker till rätt instans och nivå inom Uddevalla kommun samt att den finns sparad och dokumenterad som underlag inför framtida liknande investeringar.

1.5 Svar på revisionsfrågan

Vi anser att kommunstyrelsen inte har en ändamålsenlig process vid framtagande av underlag för beslut i kommunfullmäktige vid exempelvis större investeringar och/eller stora infrastruktur frågor.

1.6 Rekommendationer

Utifrån ovan gjorda iakttagelser rekommenderar vi kommunstyrelsen följande:

- Skapa tydligare riktlinjer för vilka beslutsunderlag som skall bifogas till kommunfullmäktige vid större beslut. Detta för att säkerställa en systematik och enhetlighet i de underlag kommunfullmäktige erhåller.
- Säkerställa att riktlinjerna är fullt ut kommunicerade till samtliga i organisationen. Detta för att tillse att organisationen arbetar på ett enhetligt sätt avseende vilka underlag som skall bifogas till kommunfullmäktige.

- Eventuellt arbeta fram tydligare formkrav för hur en tjänsteskrivelse inför större investeringar skall skrivas. Detta för att skapa en tydlig struktur och överblick i tjänsteskrivelsen men även för att säkerställa att tjänsteskrivelsen innehåller all nödvändig information.
- Överväga om även kommunfullmäktige och kommunstyrelsen bör ta del av de handlingsalternativ och riskanalyser som finns framtagna inför beslut om en större investering, vilket skulle kunna medföra bättre underbyggda beslut i kommunfullmäktige och kommunstyrelsen.
- Tydliggöra när eventuell återkoppling avseende en större investering skall ske till kommunfullmäktige och kommunstyrelsen, hur ofta återkopplingen skall ske samt vem som ansvarar för återkopplingen. Detta för att skapa en systematik i återkopplingen och för att säkerställa att kommunfullmäktige och kommunstyrelsen erhåller den information de bör ha.
- Kunskapsåterföring inom organisationen av utförd investering eller andra större beslut sker till viss del genom diskussioner i olika grupper. Det är dock viktigt att det utarbetas riktlinjer för att säkerställa att denna kunskapsåterföring formaliseras, så att information och kunskap från tidigare genomförda investeringar finns sparad och dokumenterad som underlag inför framtida liknande investeringar. I dessa riktlinjer bör det också ingå att det genomförs utvärderingar avseende om investeringen fick den effekt som var tänkt.
- Vid vissa större investeringar har det utsetts styrgrupper. Vi rekommenderar dock att det tydliggörs i investeringspolicyn för när en styrgrupp skall utses samt vem som skall ingå i styrgruppen.

2. Inledning

2.1 Bakgrund och uppdrag

Kommunen genomför löpande större investeringar samt tar större beslut avseende exempelvis infrastrukturfrågor. Inför dessa beslut behövs väl genomarbetade beslutsunderlag för att kommunfullmäktige ska kunna fatta välgrundade beslut.

Hög kvalitet på beslutsunderlagen avseende investeringarna har en väsentlig betydelse mot bakgrund av att de ska användas i en demokratisk styrd organisation med beslutsfattare som till stora delar är fritidspolitiker. Medborgarperspektivet är också viktigt att beakta i syfte att säkerställa en rimlig medborgerlig insyn i dessa komplicerade processer. Att investeringsbeslut är välgrundade och bygger på riktiga beslutsunderlag i form av ekonomiska kalkyler är även väsentligt för god hushållning av kommunens resurser.

Revisorerna i Uddevalla kommun har beslutat att granska underlag till större beslut i kommunfullmäktige, då detta har lyfts fram som ett prioriterat område i revisorernas risk- och väsentlighetsbedömning.

2.2 Syfte

Syftet med granskningen har varit att pröva om Uddevalla kommun har väl fungerande processer för att säkerställa att det finns genomarbetade underlag inför större beslut i kommunfullmäktige.

2.3 Revisionsfråga

Granskningen skall besvara följande revisionsfråga:

- Har kommunstyrelsen en ändamålsenlig process vid framtagande av underlag för beslut i kommunfullmäktige vid exempelvis större investeringar och/eller stora infrastruktur frågor?

Granskningen har även syftat till att besvara följande underliggande revisionsfrågor:

- Vilka underlag finns inför beslut av större investeringar och stora infrastrukturfrågor?
- Hur ser dessa underlag ut samt hur presenteras de?
- Presenteras alternativa förslag vid exempelvis större investeringar?
- Finns det några riktlinjer för vilka underlag som skall presenteras till kommunfullmäktige?
- Vilka uppföljningar/utvärderingar görs av utförd investering?
- Görs efterkalkyler och bedömningar avseende om effekten blev som tänkt?
- Görs analys avseende orsaken till eventuella ändringar ifrån ursprungligt beslut?
- På vilket sätt sker kunskapsåterföring inom organisationen efter utförd investering eller andra större beslut?
- Genomförs någon form av riskanalys inför större beslut och hur presenterats den för kommunfullmäktige?

2.4 Metod och revisionskriterier

Granskningen har skett genom dokumentstudier och intervjuer. Vid vår dokumentstudier har vi gått igenom följande:

- Uddevalla kommuns interna riktlinjer med avseende på större investeringar
- Styrdokument avseende investeringsprocessen
- Kommunstyrelsens och kommunfullmäktiges beslutsprotokoll för de två investeringar som har granskats

Utöver genomgången av kommunens styrdokument och interna riktlinjer har vi granskat två större investeringar. Dessa två investeringar har vi granskat genom att ta del av beslut, beslutsunderlag och uppföljningar. Granskningen och genomgången av dessa två investeringar har skett utifrån de frågeställningar som återfinns ovan under revisionsfrågor, exempelvis hur ser underlagen ut och hur presenteras de, presenterades några alternativa förslag, gjordes efterkalkyler, har riskanalys genomförts etc. Vi har även i vår granskning av de två investeringarna kontrollerat om gällande riktlinjer och styrdokument har efterlevts. Urval av dessa två investeringar har gjorts i samråd med de förtroendevalda revisorerna.

Vidare har intervjuer genomförts med följande personer/grupper:

- Presidiet för kommunfullmäktige
- Presidiet för kommunstyrelsen
- Presidiet för barn- och utbildningsnämnden

¹ Ekonomihandboken, Ekonomistyrningsprinciper för Uddevalla kommun, antagen av kommunfullmäktige 2010-11-10, uppdaterad 2011-01-31, Projektmodell 1,0, Uddevalla kommun, antagen i kommundirektörens ledningsgrupp 2013-10-22, Ekonomihandboken, investeringspolicy, antagen av kommunfullmäktige den 9 november 2011, uppdaterad 2012-11-01.

- Presidiet för samhällsbyggnadsnämnden
- Förvaltningschefen för samhällsbyggnadsnämnden
- Projektansvarig för projektet Ikea Torp
- Projektsamordnare för projektet Ikea Torp
- Fastighetschef, Tekniska kontoret
- Projektansvarige för projektet Sommarhemsskolan
- Mark- och exploateringschef

Rapporten har sakgranskats av berörda personer.

Revisionskriterier

Granskningen har utgått från följande revisionskriterier:

- Uddevalla kommuns interna riktlinjer med avseende på större investeringar
- Beslutsunderlag till de investeringar som har granskats
- Styrdokument avseende investeringsprocessen¹

2.5 Avgränsning

Granskningen har avgränsats till områdena i revisionsfrågan och de underliggande revisionsfrågorna. Granskningen har varit inriktad på processen, dvs framtagande av underlag till större beslut i kommunfullmäktige och varit inriktad på de två projekten Ikea Torp och Sommarhemsskolan. Granskningen har inte innefattat granskning av upphandling eller genomförande av projekten.

Handboken för ärendehantering i Uddevalla kommun, antagen 2012-10-10 av kommunledningskontoret.

Kommunfullmäktiges arbetsordning, antagen av kommunfullmäktige 1993-04-10, reviderad 2015-09-09.

3. Granskningsresultat

I detta kapitel redogörs för Uddevalla kommuns riktlinjer och rutiner avseende vilka underlag som skall ligga till grund för en investering som beslutas av kommunfullmäktige, följt av intervjuer med berörda personer. Kapitlet avslutas med utfallet av genomförd granskning av investeringarna, Ikea Torp och Sommarhemsskolan samt iakttagelser.

3.1 Rutiner och riktlinjer

Nedan följer Uddevalla kommuns riktlinjer för investeringsprocessen. De riktlinjer som finns är:

- Ekonomihandboken (investeringspolicy)
- Ekonomistyrningsprinciper
- Övergripande projektmodell

Ekonomihandboken

Ekonomihandboken reglerar vilka övergripande principer som gäller vid beslut om investering. Där framgår att det är kommunfullmäktige som anger ramarna för investeringsverksamheten den närmaste treårsperioden, vilket framgår av kommunens flerårsplan.

I flerårsplanen skall alla investeringar som överstiger 250 prisbasbelopp samt samtliga strategiska investeringar ("investeringar som långsiktigt påverkar organisationen och/eller verksamhetens inriktning där utgifter beräknas överstiga 1 mkr eller där effekten är av väsentligt större vikt än vad som svarar mot den beloppsmässiga omfattningen av investeringen") särredovisas i planen.

Årets investeringsbudget fastställs därefter av kommunstyrelsen. I de fall investeringsramen beslutad av kommunfullmäktige skulle överskridas måste kommunfullmäktige ta ett nytt beslut.

Enligt Uddevalla kommuns investeringspolicy gäller följande:

- Investeringar överstigande 250 prisbasbelopp eller som är strategiska investeringar skall beslutas av kommunfullmäktige
- Följande beslutsunderlag skall bifogas kommunfullmäktige, samt nämnd inför beslut:
 - Investeringens mål
 - Investeringens syfte
 - Investeringskalkyl som påvisar framtida driftskostnader/intäkter
- Beslutsunderlagen för de strategiska besluten skall vara mer omfattande, exempelvis skall besluten innehålla befolkningsutveckling, konkurrenssituation och lokalbehov.
- I de fall förutsättningarna för ett projekt bedöms oklara eller i de fall förutsättningarna för en investering kraftigt förändrats skall ny prövning utföras av kommunfullmäktige.
- Avvikelse från investeringsbeslut som överstiger 10 % och ej kan kompenseras med besparingar från andra projekt inom nämndens investeringsbudget skall beslutas på nytt av kommunstyrelsen.
- Investeringsprojekt, som inte är upptaget i gällande budget, skall överlämnas till kommunfullmäktige för beslut.
- Rapportering under projektets gång rapporteras till den instans som tagit beslutet om investeringen.

- Besluten om investering skall vara underbyggda med handlingsalternativ. Dessa kan variera från fall till fall men exempelvis reinvestera i befintliga anläggningar istället för nyinvesteringar, hyresalternativ, samordning som leder till lägre framtida driftskostnader.
- Slutredovisning skall upprättas med bland annat en efterkalkyl. För de strategiska investeringarna krävs ytterligare redovisning där investeringens mål/syfte samt driftskostnader redovisas. Rapportering skall ske till den instans som tagit beslutet.

Ekonomistyrningsprinciper

Uddevalla kommuns ekonomistyrningsprinciper innehåller ramverk och regelsystem för kommunfullmäktiges och kommunstyrelsens ekonomiska styrning av kommunens verksamheter. Enligt ekonomistyrningsprinciper gäller följande:

- Investeringar överstigande 10 mkr skall föregås av beslut från kommunstyrelsen innan igångsättning får ske.
- Investeringen skall i planering och uppföljning redovisas hos den nämnd som slutligt skall finansiera investeringens drift- och kapitalkostnader.

Projektmodell

Riktlinjer för projekthantering regleras i Projektmodell 1,0. Enligt projektmodellen gäller följande:

- Projekt överstigande 10 mkr skall beslutas av kommunfullmäktige innan igångsättning. Projektansvarige ansvarar för att beslut tas på rätt nivå.

3.2 Intervjuer

Nedan följer en sammanställning av svaren som vi har erhållit i våra intervjuer. Sammanställningen av svaren presenteras utifrån de underliggande revisionsfrågorna:

Vilka underlag finns inför beslut av större investeringar och stora infrastrukturfrågor?

Utifrån våra intervjuer framkom att följande underlag i normalfallet finns framtagna inför större beslut är följande:

- tjänsteskrivelse
- kalkyler
- budget
- projektplan
- riskanalys
- samt vissa kompletterande underlag beroende på vilken typ av investering som genomförs, exempelvis avseende investeringens miljöaspekt.

Dock framkom i våra intervjuer att enbart ett fåtal av dessa underlag presenteras för kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.

I intervjuerna framkom även att det ibland genomförs en analys av alternativa förslag till den tänkta investeringen, dock presenteras i regel endast ett alternativ för fullmäktige och kommunstyrelsen.

lakttagelse/kommentar

Utifrån intervjuerna framkom att det finns både kalkyler, budget och riskanalyser etc framtagna som underlag inför större beslut. Dock är det

enbart ett fåtal av dessa underlag som presenteras för kommunfullmäktige och kommunstyrelsen. Det framkom vidare ett det genomförs analys av alternativa förslag till tänkta investeringar, dock presenteras i regel bara endast ett alternativ för fullmäktige och kommunstyrelsen.

Hur ser dessa underlag ut samt presenteras de?

Enligt de intervjuade så presenteras beslutsunderlag till större investeringar överlag som skriftligt underlag. Det sker dock även muntliga presentationer, vilket de intervjuade ser som positivt då frågor och svar erhålls direkt i diskussionen.

Det finns en färdig mall till tjänsteskrivelsen som biläggs beslutsunderlagen till nämnd, kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. Dock finns inga riktlinjer avseende vilken information tjänsteskrivelsen skall innehålla, utan det är upp till tjänstemannen som skriver tjänsteskrivelsen att bestämma innehållet.

Enligt de intervjuade finns ingen systematik i vilka beslutsunderlag som presenteras för kommunfullmäktige inför ett större beslut. Vilka beslutsunderlag som presenteras till kommunfullmäktige beror på vilken investering det gäller, belopp för investeringen samt vilken tjänsteman som skrivit tjänsteskrivelsen och tar fram underlagen till beslutsunderlagen.

Utifrån intervjuerna framkom det att i regel består beslutsunderlagen till kommunfullmäktige av tjänsteskrivelse och kostnadskalkyl. Vissa av de intervjuade anser dock att kommunfullmäktige bör ta del av genomförd riskanalys för en bredare förståelse av vilka risker som kan uppstå i investeringen.

lakttagelse/kommentar

Det saknas tydliga riktlinjer för vilka beslutsunderlag som skall bifogas till kommunfullmäktige. Vidare saknas tydliga formkrav för vilken information en tjänsteskrivelse skall innehålla.

Presenteras alternativa förslag vid exempelvis större investeringar?

Utifrån våra intervjuer framkom att kommunfullmäktige och kommunstyrelsen i regel enbart presenteras ett alternativ i beslutsunderlaget inför ett större beslut. Enligt intervjuade händer det dock att alternativa investeringar och förslag presenteras, vilket exempelvis var fallet vid beslut av Uddevallas badhus.

Vissa av de intervjuade framförde att det även borde presentera alternativa investeringsförslag till kommunfullmäktige. Kommunfullmäktige har då en möjlighet att sätta de olika alternativen i relation till varandra, vilket skapar ett bättre diskussions- och beslutsunderlag. Vissa av de intervjuade anser dock att kommunfullmäktige inte skall besluta på detaljnivå, vilket de anser att det till viss del blir om det presenteras olika investeringsalternativ inför ett större investeringsbeslut.

Enligt våra intervjuer så presenteras den ansvarige nämnden alternativa förslag till en tänkt investering innan beslut tas. Det alternativ som nämnden därefter beslutar att genomföra är således det alternativ som presenteras till kommunstyrelsen och därefter till kommunfullmäktige.

lakttagelse/kommentar

Kommunfullmäktige och kommunstyrelsen erhåller i normalfallet ej några alternativa förslag till den investeringen som skall beslutas

Finns det några riktlinjer för vilka underlag som skall presenteras till kommunfullmäktige?

Flertalet av de intervjuade framförde att av Uddevalla kommuns investeringspolicy, projektmodell och ekonomihandbok framgår vilka beslutsunderlag som skall bifogas till kommunfullmäktige.

Dock framförde flera av de intervjuade att de saknar kunskap och känner en osäkerhet avseende vilka underlag som skall bifogas till kommunfullmäktige vid större beslut. Vidare framhålls att kommunen har mallar som skall underlätta och strukturera projektet för projektansvarige, dock används i regel ej dessa underlag vid rapportering eller som beslutsunderlag till kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige.

I våra intervjuer framkom vidare att nämnden bifogar de underlag till beslutsunderlaget som de tror att kommunstyrelsen och kommunfullmäktige vill ha inför ett större beslut. En del av de intervjuade menar att kommunfullmäktige har begränsad tid, vilket innebär att informationsmängden bör regleras därefter. Dock finns det inte reglerat, utan det är upp till nämnden och den tjänsteman som tar fram underlagen, vad som bifogas i beslutsunderlagen.

Under intervju framkom vidare att kommunfullmäktige även via informella diskussioner i olika partigrupper erhåller information om planerade investeringar.

lakttagelse/kommentar

Det framkom att det finns en osäkerhet inom organisationen avseende vilka underlag som skall skickas till fullmäktige inför ett större beslut. Det är upp till nämnden och tjänstemannen vilka underlag som presenteras till

fullmäktige och i vilken omfattning. Det kan innebära att det bifogas både för lite underlag, för mycket underlag men även felaktiga underlag till kommunfullmäktige inför ett större beslut.

Vilka uppföljningar/utvärderingar görs av utförd investering?

Uppföljning av pågående investeringar sker bland annat i samband med rapporteringen avseende delårs- samt årsbokslut.

Enligt de intervjuade genomförs uppföljningar och utvärderingar löpande avseende en pågående investering. Det finns dock ingen systematik i när uppföljningar och utvärderingar av investeringar skall kommuniceras till kommunfullmäktige. Åtterrapporering avseende en utförd investering sker framförallt till ansvarig förvaltning och nämnd.

Ibland framgår det, enligt de intervjuade, av investeringsbeslutet från kommunfullmäktige, att kommunfullmäktige vill erhålla uppföljning av ett speciellt ärende. Ibland kommuniceras en uppföljning till kommunfullmäktige trots att det ej efterfrågats. Dock sker åtterrapporering/utvärdering i regel alltid när det finns ett större politiskt intresse i investeringen.

Vid genomförda intervjuer framkom att vid ett stort projekt som exempelvis IKEA Torp genomfördes månatliga uppföljningar och analyser avseende investeringens kostnader som därefter kommunicerades till kommunfullmäktige. Dock kommunicerades uppföljningarna informellt genom olika styrgrupper. Enligt de intervjuade är Ikea torp ett typ exempel där både kommunstyrelsen och kommunfullmäktige kände sig mycket väl informerade i alla delar av projektet.

lakttagelse/kommentar

Det saknas tydliga riktlinjer för när eventuell återkoppling till kommunfullmäktige skall ske vid utförda större investeringar.

Görs efterkalkyler och bedömningar avseende om effekten blev som tänkt?

Enligt intervjuade tjänstemän upprättas alltid en kostnadskalkyl, driftkalkyl och investeringskalkyl och ibland även hyreskalkyl i inledningskedet av en investering. Efter projektavslut avslutas samtliga projekt med en slutrapport innehållande efterkalkyler, där utfall jämförs mot budget. Enligt de intervjuade erhåller beställaren, nämnden, alltid slutrapporten. Kommunstyrelsen tar del av slutrapporten beroende på investeringens storlek. Det finns dock ingen formell struktur för återrapportering till kommunfullmäktige.

lakttagelse/kommentar

Det upprättas i regel alltid en slutrapport efter att en investering avslutas, vilket avrapporteras till ansvarig nämnd. Dock är det inte givet att vare sig kommunstyrelse eller kommunfullmäktige tar del av informationen. Utifrån våra intervjuer har vi ej heller kunnat se att det genomförs några utvärderingar avseende om investeringen fick den effekt som var tänkt varken på förvaltningarna, nämnden eller kommunstyrelsen.

Görs analys avseende orsaken till eventuella ändringar ifrån ursprungligt beslut?

Enligt intervjuade tjänstemän genomförs analyser på förvaltningsnivå avseende eventuella förändringar i investeringar mot det ursprungliga beslutet. Rapportering om eventuella avvikelser mot ursprunglig budget

sker till ansvariga tjänstemän inom förvaltningen, ansvarig nämnd och ibland till kommunstyrelsen. Enligt de intervjuade skall förändringar överstigande 10 % av budgeten kommuniceras till kommunstyrelsen för ett nytt beslut, vilket även framgår av policyn. En av de intervjuade anser dock att nämnden måste få besluta om att fortsätta ett projekt då ledtiden för ett nytt beslut påverkar tidsramen för investeringen.

Det finns inga rutiner att återrapportera till kommunfullmäktige om det finns en risk för en större avvikelse mot ursprungligt investeringsbeslut, utan det är kommunstyrelsen som tar dessa beslut.

lakttagelse/kommentar

Det finns inga rutiner att återrapportera till kommunfullmäktige om det finns en risk för en större avvikelse mot ursprungligt investeringsbeslut, utan det är kommunstyrelsen som tar dessa beslut.

På vilket sätt sker kunskapsåterföringen inom organisationen eller utförd investering eller andra större beslut?

Inom respektive nämnd finns informella arbetsgrupper som träffas månatligen för diskussion av olika projekt, både pågående och avslutade projekt. Enligt de intervjuade finns även informella projekträffar där respektive ansvarigt nämndspresidie träffas en gång per år för att diskutera olika projekt.

För vissa större projekt finns utsedda styrgrupper som fortlöpande får information om den pågående investeringen. I styrgrupperna ingår både politiker från ansvariga nämnder/styrelser samt tjänstemän. Det ej finns några tydliga riktlinjer för när en styrgrupp skall bildas.

lakttagelse/kommentar

Det saknas en formaliserad process för kunskapsåterföring inom organisationen av utförd investering eller andra större beslut. Det saknas vidare riktlinjer för när en styrgrupp skall utses, dvs för vilken typ/storlek av investering.

Genomförs någon form av riskanalys inför större beslut och hur presenteras den för kommunfullmäktige?

Samtliga investeringar föregås av riskanalyser som oftast tas fram av den utförande förvaltningen. Av intervjuerna framkom dock att det i regel endast är ansvariga förvaltningar och nämnder som tar del av riskanalysen, som underlag av beslut om investeringen. Vidare framkom att det inte finns några riktlinjer för vad en riskanalys skall innehålla för information.

lakttagelse/kommentar

Riskanalys inför beslut om en investering presenteras i normalfallet varken till kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen. Vidare noterade vi att det inte finns några riktlinjer för vad en riskanalys skall innehålla.

3.3 Genomgång av beslutsunderlag till två investeringar

Vi har gått igenom beslutsunderlaget till kommunfullmäktige avseende de två utvalda investeringarna. Då Ikea Torp består av många delprojekt har vi valt ut ett av delbesluten. Följande investeringars beslutsunderlag har granskats: delbeslut i Ikea Torp, markentreprenad 3 Östra Torp och beslut om Sommarhemsskolan.

Nedan följer utfallet av genomförd granskning av beslutsunderlag i kommunfullmäktige hänförligt till de utvalda investeringarna:

Sommarhemsskolan

Utifrån kommunfullmäktiges beslut 2010-09-08, framgår att "Barn- och utbildningsnämnden begär att kommunstyrelsen ställer 210 mkr till förfogande för ny- och ombyggnad av Sommarhemsskolan samt ger igångsättningsbesked för projektet."

Enligt protokollsutdrag har kommunfullmäktige tagit del av följande beslutsunderlag:

- Kommunstyrelsens protokoll, vilket innehåller en kort sammanfattning av ärendet och investeringsbeloppet.
- Kommunledningskontorets tjänsteskrivelse, vilken innehåller en sammanfattning av ärendet, en kort ärendebeskrivning, information om kostnad per elev i Uddevalla kommun samt viss information om lokalbehov.
- Barn- och utbildningsnämndens protokoll, utifrån vilken det framgår mål och syfte med investeringen. Protokollet har även en bilaga med barn- och utbildningsförvaltningens tjänsteskrivelse med en kort beskrivning av ärendet.

Kommunfullmäktige beslutar att:

- Godkänna förslaget om ny- och tillbyggnadsplanerna för Sommarhemsskolan.
- "Barn – och utbildningsnämnden i samarbete med tekniska nämnden får i uppdrag att planera och upphandla projektet enligt de

utgångspunkter som redovisas i barn – och utbildningsnämndens beslut.”²

lakttagelse/kommentar

Utifrån Uddevalla kommuns investeringspolicy så skall följande beslutsunderlag bifogas kommunfullmäktige, samt nämnd inför beslut:

- Investeringens mål
- Investeringens syfte
- Investeringskalkyl som påvisar framtida driftskostnader/intäkter

Utöver det så skall beslutsunderlagen för de strategiska besluten vara mer omfattande, exempelvis skall besluten innehålla befolkningsutveckling, konkurrenssituation och lokalbehov.

Utifrån vår granskning av kommunfullmäktiges underlag till beslut avseende Sommarhemsskolan så kan vi konstatera att investeringens mål och syfte framgår av beslutsunderlagen. Dock kan vi konstatera att det saknas en investeringskalkyl som påvisar framtida driftskostnader/intäkter. Vidare är Sommarhemsskolan utifrån Uddevalla kommuns definition av strategisk investering, en strategisk investering. I beslutsunderlagen till kommunfullmäktige ingår viss information om lokalbehov och kostnad per elev, i övrigt finns ingen ytterligare information.

Utifrån ovan granskning kan vi konstatera att bifogade underlag till kommunfullmäktige för beslut av investering i Sommarhemsskolan inte fullt ut efterlever kraven i Uddevalla kommuns investeringspolicy.

Enligt Uddevalla kommuns investeringspolicy skall rapportering avseende projektets gång rapporteras till den instans som tagit beslutet om investeringen. Utifrån genomförd granskning har vi noterat att det ej genomförts någon skriftlig återrapportering till kommunfullmäktige avseende projektet.

Ikea torp

Utifrån kommunfullmäktiges beslut 2011-09-14, framgår att ”Tekniska nämnden föreslår kommunfullmäktige att anvisa medel för rubricerat projekt” (projektet markentreprenad 3 östra Torp) ”respektive utökat kommunalbidrag samt att kommunstyrelsen beviljar igångsättningsbeslut.”

Enligt protokollsutdrag har kommunfullmäktige tagit del av följande beslutsunderlag:

- Kommunstyrelsens protokoll, vilket innehåller en kort sammanfattning av ärendet.
- Kommunledningskontorets tjänsteskrivelse, vilken innehåller en sammanfattning av ärendet och en kort ärendebeskrivning.
- Tekniska nämndens protokoll utifrån vilken det framgår investeringsbeloppet. Protokollet har även en bilaga med tekniska kontorets tjänsteskrivelse med en kort beskrivning av ärendet och en beskrivning av kalkylen för projektet och hur projektet skall finansieras.

Kommunfullmäktige beslutar att:

- Tekniska nämnden får klartecken att fullfölja markentreprenad 3 enligt begäran, samt

² Utdrag ur protokoll, 2010-09-08, § 170, Investeringsmedel till ny- och ombyggnad Sommarhemsskolan, KS/2010:291.

- Att finansiering sker genom att utgiften förskottas ur den gjorda avsättningen i balansräkningen för Östra Torp
- ”Barn – och utbildningsnämnden i samarbete med tekniska nämnden får i uppdrag att planera och upphandla projektet enligt de utgångspunkter som redovisas i barn- och utbildningsnämndens beslut.”³

lakttagelse/kommentar

Utifrån Uddevalla kommuns investeringspolicy så skall följande beslutsunderlag bifogas kommunfullmäktige, samt nämnd inför beslut:

- Investeringens mål
- Investeringens syfte
- Investeringskalkyl som påvisar framtida driftskostnader/intäkter

Utöver det så skall beslutsunderlagen för de strategiska besluten vara mer omfattande, exempelvis skall besluten innehålla befolkningsutveckling, konkurrenssituation och lokalbehov.

Utifrån vår granskning av kommunfullmäktiges underlag till beslut avseende projektet markentreprenad 3 Östra Torp, så kan vi konstatera att investeringens mål och syfte inte framgår av beslutsunderlagen. Dock är det så att detta projekt är en del av en större investering, varför det kan var orsaken att mål och syfte ej framgår. Vidare kan vi konstatera att det saknas en investeringskalkyl som påvisar framtida driftskostnader/intäkter. Viss information finns i tekniska kontorets tjänsteskrivelse, dock ingår ingen fullständig kalkyl som påvisar framtida driftskostnader/intäkter. Vidare är projektet markentreprenad 3 Östra Torp utifrån Uddevalla

kommuns definition av strategisk investering, en strategisk investering. I beslutsunderlagen till kommunfullmäktige ingår ingen ytterligare information med hänsyn till att projektet är att anse som en strategisk investering.

Utifrån ovan granskning kan vi konstatera att bifogade underlag till kommunfullmäktige för beslut av investering i projektet markentreprenad 3 Östra Torp inte fullt ut efterlever kraven i Uddevalla kommuns investeringspolicy.

Enligt Uddevalla kommuns investeringspolicy skall rapportering avseende projektets gång rapporteras till den instans som tagit beslutet om investeringen. Utifrån genomförd granskning har vi noterats att det ej genomförts någon skriftlig återrapportering till kommunfullmäktige avseende projektet.

Vi har även tagit del av underlag till beslut i kommunfullmäktige avseende ytterligare en investering, som dock inte ingick i vår avgränsning. Det är investeringen avseende Göteborgsvägen. Vi kan utifrån detta konstatera att förutom att det ingick motsvarande underlag som för de två ovan beskrivna investeringarna så ingick det även i underlaget till kommunfullmäktige en förstudie avseende ombyggnationen av Göteborgsvägen.

³ Utdrag ur protokoll, 2011-09-14, § 166, Markentreprenad 3 östra Torp.

4. Slutdiskussion och rekommendationer

4.1 Sammanfattning och iakttagelser

Uddevalla kommun har upprättade riktlinjer för investeringsprocessen och projektprocessen. Vår granskning visar dock att det saknas tydliga riktlinjer för vilka beslutsunderlag som skall bifogas kommunfullmäktige vid beslut om större projekt.

Detta styrktes även vid våra intervjuer som visade att det finns en osäkerhet inom organisationen avseende vilka underlag som skall skickas till fullmäktige inför ett större beslut. Det är mycket upp till nämnden och tjänstemannen vilka underlag som presenteras till fullmäktige och i vilken omfattning. Det skulle kunna innebära att det bifogas både för lite underlag, för mycket underlag, men även felaktiga underlag till kommunfullmäktige inför ett större beslut. Vidare framkom att det saknas tydliga formkrav för vilken information en tjänsteskrivelse skall innehålla.

Vi kan även konstatera att för våra utvalda investeringsprojekt så var det olika typer av beslutsunderlag som skickades till kommunfullmäktige för de olika investeringarna. Det visade sig också att alla de delar som beslutsunderlaget till kommunfullmäktige skall innehålla, enligt riktlinjerna, ej fanns med i beslutsunderlagen. Framförallt var det investeringskalkyl som påvisar framtida driftskostnader/intäkter som saknades.

Utifrån intervjuerna framkom att det finns både kalkyler, budget och riskanalyser etc framtagna som underlag inför större beslut. Dock kunde det konstateras att det enbart är ett fåtal av dessa underlag som presenteras för kommunfullmäktige och kommunstyrelsen. Vidare

noterade vi att det inte finns några riktlinjer för vad en riskanalys skall innehålla.

Av investeringspolicyn framgår att beslut skall vara underbyggda med handlingsalternativ. Utifrån våra intervjuer och granskning framkom dock att kommunfullmäktige och kommunstyrelsen i normalfallet ej erhåller några alternativa förslag till den investeringen som skall beslutas, utan handlingsalternativen tas enbart fram på förvaltningsnivå och till ansvarig nämnd.

Utifrån vår granskning kan vi även konstatera att det saknas tydliga riktlinjer för när eventuell återkoppling till kommunfullmäktige skall ske vid utförda större investeringar. Det upprättas i regel alltid en slutrapport efter att en investering avslutas, vilket avrapporteras till ansvarig nämnd. Dock är det inte givet att vare sig kommunstyrelse eller kommunfullmäktige tar del av denna information. Utifrån våra intervjuer har vi ej heller kunnat se att det genomförs några utvärderingar avseende om investeringen fick den effekt som var tänkt varken på förvaltningarna, nämnden eller kommunstyrelsen.

Det finns ej heller några rutiner att återrapportera till kommunfullmäktige om det finns en risk för en större avvikelse mot ursprungligt investeringsbeslut, utan det är kommunstyrelsen som tar dessa beslut.

Vid vissa större investeringar har det utsetts styrgrupper som består av både tjänstemän och politiker från ansvariga förvaltningar och nämnder,

dock kan vi konstatera att det ej finns några riktlinjer för när en styrgrupp skall utses, dvs för vilken typ/storlek av investering.

Kunskapsåterföring inom organisationen av utförd investering eller andra större beslut sker till viss del genom diskussioner i olika grupper. Utifrån genomförd granskning kan vi dock konstatera att det ej finns någon formaliserad process för att säkerställa att kunskapsåterföringen verkligen sker till rätt instans och nivå inom Uddevalla kommun samt att det finns sparad och dokumenterat som underlag inför framtida liknande investeringar.

4.2 Svar på revisionsfrågan

Vi anser att kommunstyrelsen inte har en ändamålsenlig process vid framtagande av underlag för beslut i kommunfullmäktige vid exempelvis större investeringar och/eller stora infrastruktur frågor.

Rekommendationer

Utifrån ovan gjorda iakttagelser rekommenderar vi kommunstyrelsen följande:

- Skapa tydligare riktlinjer för vilka beslutsunderlag som skall bifogas till kommunfullmäktige vid större beslut. Detta för att säkerställa en systematik och enhetlighet i de underlag kommunfullmäktige erhåller.
- Säkerställa att riktlinjerna är fullt ut kommunicerade till samtliga i organisationen. Detta för att tillse att organisationen arbetar på ett enhetligt sätt avseende vilka underlag som skall bifogas till kommunfullmäktige.
- Eventuellt arbeta fram tydligare formkrav för hur en tjänsteskrivelse inför större investeringar skall skrivas. Detta för att skapa en tydlig

struktur och överblick i tjänsteskrivelsen men även för att säkerställa att tjänsteskrivelsen innehåller all nödvändig information.

- Överväga om även kommunfullmäktige och kommunstyrelsen bör ta del av de handlingsalternativ och riskanalyser som finns framtagna inför beslut om en större investering, så att de därmed kan ha bättre underbyggda beslut.
- Tydliggöra när eventuell återkoppling avseende en större investering skall ske till kommunfullmäktige och kommunstyrelsen, hur ofta återkopplingen skall ske samt vem som ansvarar för återkopplingen. Detta för att skapa en systematik i återkopplingen och för att säkerställa att kommunfullmäktige och kommunstyrelsen erhåller den information de bör ha.
- Kunskapsåterföring inom organisationen av utförd investering eller andra större beslut sker till viss del genom diskussioner i olika grupper. Det är dock viktigt att det utarbetas riktlinjer för att säkerställa att denna kunskapsåterföring formaliseras, så att information och kunskap från tidigare genomförda investeringar finns sparad och dokumenterad som underlag inför framtida liknande investeringar. I dessa riktlinjer bör det också ingå att det genomförs utvärderingar avseende om investeringen fick den effekt som var tänkt.
- Vid vissa större investeringar har det utsetts styrgrupper. Vi rekommenderar dock att det tydliggörs i investeringspolicyn för när en styrgrupp skall utses samt vilka som skall ingå i styrgruppen.

About Deloitte

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 entities. 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 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. Deloitte serves four out of five Fortune Global 500® companies through a globally connected network of member firms in more than 150 countries bringing world-class capabilities, insights, and high-quality service to address clients’ most complex business challenges. To learn more about how Deloitte’s approximately 225,000 professionals make an impact that matters, please connect with us on [Facebook](#), [LinkedIn](#), or [Twitter](#).

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.