

För kännedom:

Kommunfullmäktige
Partiernas gruppleddare
Kommunchef
Ekonomichef

Till:

Kommunstyrelsen

Granskning av kommunens beslutsunderlag

Med anledning av tidigare granskning från 2010 har KPMG på vårt uppdrag genomfört en uppföljande granskning av beslutsunderlag. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2017.

Syfte med granskningen har varit att bedöma om beslutsunderlag finns framtagna för fullmäktigebeslut samt om kommunen upprättat en rutinbeskrivning som behandlar beredning av beslutsunderlag och som specificerar uppställning och innehåll. Granskningen genomfördes genom att granska två investeringsbeslut med tillhörande underlag.

Vi ser positivt på och konstaterar att de efter vår granskning år 2010 arbetats fram ett styrdokument som behandlar beredning av beslutsunderlag och som specificerar uppställning och innehåll för ärendehantering, Rutiner för ärendehantering i Älvsbyns kommun vilken är antagen av kommunfullmäktige.

I den granskning som genomfördes år 2010 anmärktes det på att det saknades struktur för ärendehantering inför kommunfullmäktiges beslutsärenden. Inför beslut om investeringar finns det nu en utarbetad rutin (blankett/mall) för hur investeringsäskanden ska hanteras. Vi noterar att för samtliga investeringsäskanden ska följande information framgå; investeringsutgiften, vilken eventuell driftspåverkan investeringen får, motivering av investeringen samt signatur av uppgiftslämnaren. Denna blankett/mall ska användas av samtliga, styrelse/nämnd/utskott/bolag, vilket enligt uppgift inte tillämpas fullt ut idag.

Vi konstaterar att i de två ärenden som valts att följa, Kanis kök samt Färdigställande av gemensamt lönecentra, saknas informationen som den utarbetade blanketten/mallen skulle ge. Vidare konstaterar vi att det i ett av ärendena, Kanis kök, saknas tjänsteskrivelse vilket enligt den rutin som fastställts av kommunfullmäktige ska ingå. Ytterst handlar det om att upprätthålla medborgarnas förtroende för fullmäktigebeslut, att vara transparent.

Vi noterar att det saknas riktlinjer för investeringar i Älvsbyns kommun. Syftet med att ha beslutade investeringsriktlinjer är att, för kommunen, skapa en enhetlig ram för beslutsfattande, handläggning, budgetering och redovisning av anläggningstillgångar (investeringar).

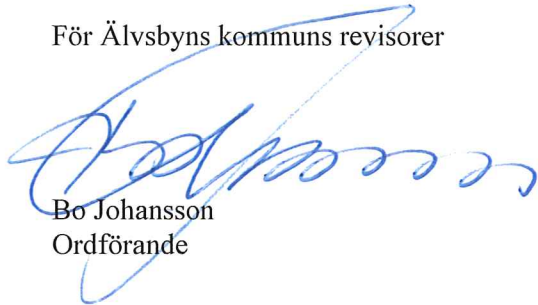
Vi rekommenderar därför kommunstyrelsen:

- att säkerställa att formulerade rutiner gällande investeringsäskanden följs
- att utarbetad blankett/underlag alltid biläggs investeringsärendena

- Att ta fram riktlinjer för investeringar.

Revisorerna överlämnar härmed granskningsrapporten för kännedom och yttrande. Yttrande från kommunstyrelsen önskas senast den 28 februari 2018.

För Älvsbyns kommuns revisorer



Bo Johansson
Ordförande



Granskning av kommunens beslutsunderlag

Älvsbyns kommun

KPMG AB

2017-11-13

Antal sidor 10



Älvsbyns kommun
Granskning av kommunens beslutsunderlag

2017-11-13

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	2
3	Syfte	3
4	Avgränsning	3
5	Revisionskriterier	3
6	Ansvarig nämnd/styrelse	3
7	Metod	3
8	Projektorganisation	3
9	Styrande- och stödjande dokument	3
9.1	Kommunallagen	3
9.2	Kommunstyrelsens reglemente	4
9.3	Rutiner för ärendehantering	4
10	Investeringsprocessen i Älvsbyns kommun	5
10.1	Budgetberedning	5



Älvsbyns kommun
Granskning av kommunens beslutsunderlag

2017-11-13

1 Sammanfattning

Vi ser positivt på och konstaterar att de efter vår granskning år 2010 arbetats fram ett styrdokument som behandlar beredning av beslutsunderlag och som specificerar uppställning och innehåll för ärendehantering, Rutiner för ärendehantering i Älvsbyns kommun vilken är antagen av kommunfullmäktige.

I den granskning som genomfördes år 2010 anmärktes det på att det saknades struktur för ärendehantering inför kommunfullmäktiges beslutsärenden. Inför beslut om investeringar finns det nu en utarbetad rutin (blankett/mall) för hur investeringsäskanden ska hanteras. Vi noterar att för samtliga investeringsäskanden ska följande information framgå; investeringsutgiften, vilken eventuell driftspåverkan investeringen får, motivering av investeringen samt signatur av uppgiftslämnaren. Denna blankett/mall ska användas av samtliga, styrelse/nämnd/utskott/bolag, vilket enligt uppgift inte tillämpas fullt ut idag.

Vi konstaterar att i de två ärenden som valts att följa, Kanis kök samt Färdigställande av gemensam lönecentra, saknas informationen som den utarbetade blanketten/mallen skulle ge. Vidare konstaterar vi att det i ett av ärendena, Kanis kök, saknas tjänsteskrivelse vilket enligt den rutin som fastställts av kommunfullmäktige ska ingå. Ytterst handlar det om att upprätthålla medborgarnas förtroende för fullmäktigebeslut, att vara transparent.

Vi noterar att det saknas riktlinjer för investeringar i Älvsbyns kommun. Syftet med att ha beslutade investeringsriktlinjer är att, för kommunen, skapa en enhetlig ram för beslutsfattande, handläggning, budgetering och redovisning av anläggningstillgångar (investeringar).

Vi rekommenderar därför kommunstyrelsen:

- att säkerställa att formulerade rutiner gällande investeringsäskanden följs
- att utarbetad blankett/underlag alltid biläggs investeringsärendena
- att arbeta fram riktlinjer för investeringar.

2 Bakgrund

Vi har av Älvsbyn kommuns revisorer fått i uppdrag att göra en uppföljande granskning av kommuns beslutsunderlag med anledning av tidigare granskning 2010.

Det är viktigt att beslut som tas i kommunen har bra och fullständiga underlag. Är besluten dåligt beredda och analyser saknas är det svårt att veta vilka konsekvenser ett beslut får. Revisionen utesluter inte att det finns risk för att det föreligger brister i de rutiner som skall säkerställa att erforderliga beslutsunderlag tas fram till kommunfullmäktige.

Granskningen utgår från revisorernas bedömning av väsentlighet och risk samt den tidigare granskning som gjordes 2010.



Älvsbyns kommun
Granskning av kommunens beslutsunderlag

2017-11-13

3 Syfte

Granskningens syfte har varit att bedöma om beslutsunderlag finns framtagna för fullmäktigebeslut. Har kommunen upprättat en rutinbeskrivning som behandlar beredning av beslutsunderlag och som specificerar uppställning och innehåll?

4 Avgränsning

Granskningen omfattade kommunstyrelsen.

5 Revisionskriterier

Vi bedömde om rutinerna uppfyller:

- Kommunallagen (1991:900) 6 kap. 7 § och 5 kap. 26-32 §§
- Kommunens styrande och stödjande dokument

6 Ansvarig nämnd/styrelse

Granskningen har avsett kommunstyrelsen.

7 Metod

Granskningen genomfördes genom dokumentstudier och intervjuer med berörda tjänstemän. Granskning genomfördes genom att granska två investeringsbeslut med tillhörande underlag.

8 Projektorganisation

Granskningen har utförts av Camilla Strömbäck, verksamhetsrevisor. Kristian Damlin har deltagit i sin roll som kundansvarig.

9 Styrande- och stödjande dokument

9.1 Kommunallagen

Kommunallagen 5 kap. 26-32 §§ reglerar hur ärenden i kommunal verksamhet bereds. Det ställs strikta beredningskrav på en politisk organisation som kommuner. Ytterst handlar det om att upprätthålla medborgarnas förtroende för fullmäktiges beslut. Alla ärenden som fullmäktige avgör måste först ha beretts av någon nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör, eller av en fullmäktigeberedning¹.

Beredningen syftar till att ge fullmäktige ett tillförlitligt och allsidigt belyst underlag för besluten. I lagen markeras detta genom att nämnderna och fullmäktigeberedningarna förutsätts utforma förslag till beslut i ärendet. Styrelsen har det yttersta ansvaret för att det finns ett beslutsunderlag i varje ärende. Styrelsen får inte förbigås vid beredning av fullmäktiges ärenden. Ytterst är det därför styrelsen som avgör när ett ärende ska tas

¹ Kommunallagen 5 kap. 26-28 §§
FÄRDIG RAPPORT Granskning av kommunens beslutsunderlag.docx

upp i fullmäktige, bortsett från de fall då det enligt lag eller författning finns särskilda tidsfrister. På så sätt bör det stå klart att sakprövning har ägt rum under beredningen.

Det finns inte några formella juridiska krav på kvaliteten i beredningen, utan det är fullmäktige som avgör om beredningen ger ett tillräckligt underlag för att fatta beslut. Kommunallagen specificerar inte uttryckligen vilka dokument som ska utgöra sammanträdeshandlingar. En kommun har alltså utifrån sina behov och förutsättningar möjlighet till lokala anpassningar vad gäller handlingarnas form och innehåll.

Anser inte beslutande politiska organ att beredningens kvalitet är tillräcklig för att kunna fatta beslut kan ärendet återremitteras för ytterligare utredning. Det är de beslutande politiska organet som avgör om beredningsunderlaget har tillräcklig kvalitet.

9.2 Kommunstyrelsens reglemente

Enligt *Kommunstyrelsens reglemente*² 4 § ska kommunstyrelsen fastställa övriga administrativa regelverk och generella stödsystem för hela den kommunala verksamheten. Vidare stipulerar reglementets 9 § att kommunstyrelsen har hand om reformering av kommunstyrelsens regelbestånd och utformning av fullmäktigehandlingar samt de förvaltnings och verkställighetsuppgifter som i övrigt inte uppdragits till annat organ.

9.3 Rutiner för ärendehantering

Kommunfullmäktige har beslutat om reglemente/styrdokument för ärendehantering, *Rutiner för ärendehantering i Älvsbyns kommun*. Syftet med den kommungemensamma ärendehantering/rutinbeskrivningen är att få en gemensam bild över hur registrering, handläggning och beredning för kommunens ärenden ska gå till.³ Dokumentet behandlar; administrativa rollerna, några enkla skrivråd, ärenderegistrering, handläggning och beredning av ärenden, svara på remisser, kallelse, dagordning och protokoll, förtroendevalda samt arkiv och dokumenthantering.

9.3.1 Beredning

Beredning av ett ärende syftar till att ge kommunfullmäktige ett tillförlitligt och allsidigt belyst underlag för beslut.

Under avsnittet 5 Handläggning och beredning av ärenden i *Rutiner för ärendehantering i Älvsbyns kommun* beskrivs beredning av ett ärende enligt följande:

”När en tjänsteman bereder ett ärende ska så mycket faktaunderlag som möjligt samlas in. Förutom inläsning av textmaterial kan information och fakta hämtas från en annan nämnd eller myndighet. Ibland krävs det att tjänstemannen är mer formell och behöver begära in ett skriftligt yttrande genom att remittera ärendet till en annan nämnd eller myndighet. Ibland kräver ärendeberedningen att en mer omfattande utredning genomförs och att en längre rapport skrivs. En tjänsteskrivelse måste alltid skrivas.

² KF 2016-11-28 95 §, Dnr 353/16-003

³ KS 2017-05-29 46 §, Dnr 164/17-004 samt 132/17-002



Älvsbyns kommun
Granskning av kommunens beslutsunderlag

2017-11-13

Vid ärendeberedning ingår också att kontrollera att alla handlingar som tillhör ett ärende finns med, såsom tjänsteskrivelser och kartor.”⁴

I *Rutiner för ärendehantering i Älvsbyns kommun* finns ett avsnitt som tydliggör vikten av en tjänsteskrivelse. Tjänsteskrivelsen är det dokument som förvaltningen upprättar och som ligger till grund för nämndens beslut. Av rutinen framgår det även tydligt vilka uppställning tjänsteskrivelsen ska ha.

9.3.1.1 Tjänstemannaberedning

Kommunens ledningsgrupp, registratorer och kommunsekreteraren går igenom samtliga ärenden som är anmälda till sammanträdet och kvalitetsgranskar tjänsteskrivelsen. Saknas någon viktig uppgift i skrivelsen så skickas den tillbaka till handläggaren för komplettering.⁴

9.3.1.2 Politisk beredning

Innan kallelse till sammanträde skickas ut har de flesta nämnder politisk beredning. Ordförande, vice ordförande, nämndsekreterare, chef går då igenom ärenden som ska behandlas på sammanträdet och diskuterar hur ärendena ska hanteras.⁴

Kommentarer

Vi noterar att kommunstyrelsen, via kommunstyrelsens reglemente, äger ansvaret för reformering av kommunstyrelsens regelbestånd och utformning av fullmäktigehandlingar. Vi konstaterar att de efter vår granskning år 2010 arbetats fram ett styrdokument som behandlar beredning av beslutsunderlag och som specificerar uppställning och innehåll för ärendehantering, *Rutiner för ärendehantering i Älvsbyns kommun* vilken är antagen av kommunfullmäktige.

10 Investeringsprocessen i Älvsbyns kommun

Av *Strategisk plan för Älvsbyns kommun 2017 – 2019*⁵ framgår ”Enligt budgetdirektiven bör inte investeringsutrymmet för planperioden överstiga 2 % av skatteintäkter, statsbidrag och utjämning vilket för 2015 motsvarade 9,8 mkr⁶. Investeringarna bedömdes i den strategiska planen helt kunna finansieras med egna medel under hela planperioden.” Beslutade investeringar år 2017 uppgick till 19,2 mkr. Vad planen för investeringsbudget år 2018 samt 2019 är framgår varken av *Strategisk plan för Älvsbyns kommun 2017 – 2019* eller av fullmäktiges beslut *Investeringsbudget 2017 samt plan för 2018 och 2019*⁷.

10.1 Budgetberedning

Inför budgetarbete gällande investeringar har ekonomienheten arbetat fram anvisningar samt tidplan. Anvisningarna beskriver bland annat hur kommande års äskanden ska hanteras. Ur 2018 samt plan för 2019 och 2020 års anvisningar framgår följande:

⁴ KS 2017-05-29 46 §, Dnr 164/17-004 samt 132/17-002

⁵ KF 2016-11-28 § 96, Dnr 362/16-003

⁶ År 2016 motsvarade 10 mkr 2 % av skatteintäkter, statsbidrag och utjämning. Vår kommentar.

⁷ KF 2016-11-28 100 ½, Dnr 0363/16-041



Älvsbyns kommun
Granskning av kommunens beslutsunderlag

2017-11-13

"Åskandena ska lämnas till ekonomiavdelningen på blankett investeringsäskanden. Blanketten finns med som bilaga men du finner den också på personalsidan kommun-gemensamt/ekonomiavdelningen/blanketter.

Observera att köp av datorer och surfplattor inte kvalificeras som en investering utan som en driftskostnad. Vidare måste det sammantagna anskaffningsvärdet överstiga 44 800 kr för att inköpet ska anses vara en investering."

Blanketten har följande uppställning:

	Total investerings- utgift projektet, kr	Budget 2018	Plan 2019	Plan 2020
Ex - inventarier - teknisk utrustning - fastigheter - gator				
Summa	0	0	0	0

	Budget 2018, tkr	Plan 2019, tkr	Plan 2020, tkr	Avskriv- ningstid, antal år	lanspråk- tagande år
Ökade kostnader - personal - övr kostnader - avskrivning - intern ränta Minskade kostnader - personal - övrigt					
Nettoförändring av driften	0	0	0		

Utöver ovanstående tabeller finns även ett kommentarsfält. "Kommentera utförligt motiven för investeringen och beskriv den" samt att blanketten kräver en signatur av den som lämnat in handlingen.

Ambitionen är att alla, styrelse/nämnd/utskott/bolag, ska använda sig av blanketten/mallen för investeringsäskande detta för att underlätta och ge budgetberedningen en tydlig bild över investeringsbehovet. När alla, styrelse/nämnd/utskott/bolag, lämnat in sina investeringsäskanden via blanketten/mallen numrerar och sammanställer ekonomienheten materialet. Därefter får budgetberedningen ta del av materialet och sammanställningen. Budgetberedningen prioriterar, beslutar och skickar vidare investeringsförslaget till kommunstyrelsen. Efter investeringsbudgeten beslutats i kommunstyrelsen går den till kommunfullmäktige för beslut. Underlagen, blanketterna/mallarna för

2017-11-13

investeringsäskanden, följer inte med ärendet vidare från budgetberedningen till kommunstyrelsen respektive kommunfullmäktige. Sammanställning och underlag sparas på ekonomienheten.

Under pågående budgetberedning kallar eventuellt beredningen berörd styrelse/nämnd/utskott för redogörelse och/eller förtydligande av investeringsäskande.

Det är sällan förekommande att ett ärende gällande tilläggsbudget för investering lyfts och beslutas av kommunfullmäktige under pågående budgetår. Det krävs särskilda omständigheter för att ett ärende av detta slag ska lyftas upp. Ett exempel på tilläggsinvestering under pågående år var när bildandet av lönecentrat tillsammans med Piteå kommun skulle sjuösättas.

10.1.1 Investeringar

I denna granskning har två investeringsprojekt valts ut för att följa vilka underlag som ligger till grund för beslut i kommunfullmäktige. Det första, *Kanis kök*, ingick i budgetprocessen inför 2017 års investeringsbudget. Det andra projektet, *Färdigställande av kontor för gemensamt lönecentra*, var ett tilläggsäskande till investeringsbudget år 2016.

10.1.1.1 Investeringsprojekt, Kanis kök

Investering i Kanis har pågått under flera års tid. År 2013 investerades 0,25 mkr för inköp av Kanis loge. År 2015 investerades det i Kanis servicebyggnad för ca 1,4 mkr. År 2016 ca 1,7 mkr i Kanis krogen samt 0,3 mkr i Kanis skidskytter.

Av beslut Investeringsbudget 2017 samt plan för 2018 och 2019⁸ finns följande dokumentation gällande Kanis kök:

- Budgetberedningens protokoll, 2016-10-27 §5 Dnr 0363/16-041.
Budgetberedningens förslag till kommunfullmäktige "Fastställa kommunens investeringsbudget för 2017 till 19 304 tkr enligt nedanstående investeringstabell" - "Kanis kök 1 400 tkr". Budgetberedningen fastställer investeringsbudget för Älvsbyns kommun år 2017 till 19 304 tkr.
- Kommunstyrelsens protokoll, 2016-11-07 §134 Dnr 0363/16-041.
Kommunstyrelsens förslag till kommunfullmäktige "Fastställa kommunens investeringsbudget för 2017 till 19 304 tkr enligt nedanstående tabell" - "Kanis kök 1 400 tkr". Bifall till förslag.
- Kommunfullmäktiges protokoll, 2016-11-28 §100 Dnr 0363/16-041.
Kommunfullmäktiges beslut "Fastställa kommunens investeringsbudget för 2017 till 19 304 tkr enligt nedanstående tabell" - "Kanis kök 1 400 tkr". En reservation gällande Kanis kök. "Sören Nilsson (sd) föreslår att investering Kanis kök 1 400 tkr överförs till konto, KS till förfogande." "Ordföranden ställer proposition på Sören Nilssons förslag, vilket kommunfullmäktige avslår."

Enligt investeringsredovisning, per den 19/9 2017, prognostiseras projektet överskrida budget med 100 tkr.

⁸ KF 2016-10-17 75 §, Dnr 0418/041

10.1.1.2 *Investeringsprojekt, Färdigställande av kontor för gemensamt lönecentra*

Inför etableringen av gemensamt lönecentra för Piteå kommun och Älvsbyns kommun fanns ett behov av investering för iordningställande av kontor. Av beslut *Tilläggsbudget investeringar – Kanis och gemensamt lönecentra*⁹ framgår följande dokumentation gällande färdigställande av gemensamt lönecentra:

- Tjänsteskrivelse från ekonomichef, 2016-07-01 Dnr 0418/15-041.
"Vidare innebär etableringen av ett gemensamt lönecentra för Piteå och Älvsbyn i Älvsbyn att ett kontor måste färdigställas. Investeringen för detta beräknas till 0,6 mkr." "Föreslår kommunfullmäktige bevilja tilläggsbudget avseende investeringar på 0,6 mkr för färdigställande av kontor för gemensamt lönecentra."
- Kommunstyrelsens protokoll 2016-08-22, § 92 Dnr 0418/15-041.
Förslag till beslut *"Föreslå kommunfullmäktige bevilja tilläggsbudget avseende investeringar på 0,6 mkr för färdigställande av kontor för gemensamt lönecentra."* Bifall till förslag.
- Kommunfullmäktiges protokoll 2016-10-17 § 75 Dnr 0418/15-041.
Kommunfullmäktiges beslut *"Bevilja tilläggsbudget avseende investering om på 0,6 mkr för färdigställande av kontor för gemensamt lönecentra."*

Enligt investeringsredovisning, per den 19/9, är projektet avslutat. Beslutad budget på 600 tkr överskreds med 244 tkr.

Kommentarer

I den granskning som genomfördes år 2010 anmärktes det på att det saknades struktur för ärendehantering inför kommunfullmäktiges beslutsärenden. Inför beslut om investering finns det nu en utarbetad rutin (blankett/mall) för hur investeringsäskande ska hanteras. Vi noterar att för samtliga investeringsäskanden ska följande information framgå; investeringsutgiften, vilken eventuell driftspåverkan investeringen får, motivering av investeringen samt signatur av uppgiftslämnaren. Denna blankett/mall ska användas av samtliga, styrelse/nämnd/utskott/bolag, vilket enligt uppgift inte tillämpas fullt ut idag. Vi rekommenderar därför kommunstyrelsen att säkerställa att formulerade rutiner gällande investeringsäskanden följs.

Vi konstaterar att i de två ärenden som valts att följa, Kanis kök samt Färdigställande av gemensamt lönecentra, saknas informationen som den utarbetade blanketten/mallen skulle ge. Vidare konstaterar vi att det i ett av ärendena, Kanis kök, saknas tjänsteskrivelse vilket enligt den rutin som fastställts av kommunfullmäktige ska ingå. Ytterst handlar det om att upprätthålla medborgarnas förtroende för fullmäktigebeslut, att vara transparent. Därför rekommenderar vi kommunstyrelsen att utarbetad blankett/underlag alltid biläggs investeringsärendena.

Vi noterar att det saknas riktlinjer för investeringar i Älvsbyns kommun. Syftar med att ha beslutade investeringsriktlinjer är att, för kommunen, skapa en enhetlig ram för beslutsfattande, handläggning, budgetering och redovisning av anläggningstillgångar (investeringar). Vi rekommenderar därför kommunstyrelsens att arbeta fram riktlinjer för investeringar.

⁹ KF 2016-10-17 75 §, Dnr 0418/041



Älvsbyns kommun
Granskning av kommunens beslutsunderlag

2017-11-13

2017-11-13

KPMG AB

Camilla Strömbäck
Kommunal yrkesrevisor

Kristian Damlin
Kundansvarig