



Handläggare
Kommunrevisionen

Datum
2015-12-16

Beteckning
MISSIVSKRIVELSE

Kommunstyrelsen
Kommunfullmäktige (f.k.)

Granskning av beslutsgång och kontrollfunktion gällande investering i ny gymnasieskola, Bildningen.

På vårt uppdrag har PwC genomfört ovanstående granskning vilken ska belysa om det funnits en ändamålsenlig planering och kontroll gällande investeringen i ny gymnasieskola.

Slutredovisningen visar att den totala budgetavvikelsen för investeringsprojektet uppgår till -1,6 mnkr, vilket motsvarar 1,1 %.

Granskningen visar att kommunens planering till viss del har varit ändamålsenlig vilket hänger samman med att det i samband med planeringen och beredningen av investeringsbeslutet inte fanns någon lokalförsörjningsplan.

Under investeringsprojektets genomförande bedömer vi att kommunens kostnadskontroll till största del har varit ändamålsenlig

Granskningen översänds till Kommunstyrelsen för kännedom och beaktande. Revisorerna önskar svar från styrelsen senast 2016-02-29

Kommunrevisionen

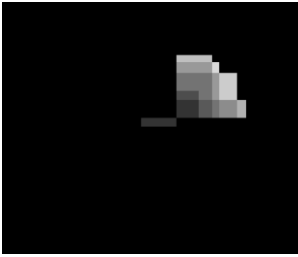
Denny Lawrot

Ordförande Revisionen

Lars Gustafsson

vice ordförande Revisionen

Bilaga: Revisions-PM: Granskning av beslutsgång och kontrollfunktion gällande investering i ny gymnasieskola, Bildningen.



Granskning av beslutsgång och kontrollfunktion gällande investering i ny gymnasieskola, Bildningen

Finspångs kommun

Revisions-PM

April 2015

Sofia Blixtberg

Matti Leskelä



1 Granskningsinriktning

Revisorerna i Finspångs kommun har beslutat att större investeringsprojekt ska följas och vara föremål för löpande granskningsinsatser. Under 2013 har PwC givits i uppdrag att särskilt följa investeringen i ny gymnasieskola.

Granskningen har genomförts genom kartläggning av beslutsprocessen i kommunstyrelsen samt kommunfullmäktige. I denna kartläggning har vi tagit del av protokoll och ett urval av de dokument som varit underlag till fattade beslut.

Vi har tagit del av förekommande kalkylunderlag för projektet samt den dokumentation som finns för uppföljning av ekonomiskt utfall kontra kalkyl och budget under genomförandet av investeringen. Vi har vidare intervjuat projektets ledande tjänstemän inom Finspångs kommun samt inom det kommunala fastighetsbolaget Vallonbygden.

Vallonbygden har under projektets genomförande lämnat oss efterfrågad ekonomisk rapportering rörande projektet.

Vi har i granskningen gått igenom de kommunala riktlinjer och styrande dokument som är aktuella för planering, styrning och uppföljning av större investeringar.

Granskningen syfte har varit att besvara revisionsfrågan:

- Har kommunen en ändamålsenlig planering och kontroll gällande investeringen i ny gymnasieskola?

Kontrollmålen kopplade till den övergripande revisionsfrågan är följande:

- Är beslutsprocessen gällande projektet välfungerande?
- Finns ett genomarbetat besluts- och kalkylunderlag till investeringen?
- Hanteras eventuella avvikelser mot besluts- och kalkylunderlag i enlighet med kommunens riktlinjer?



2 Granskningsresultat

I detta avsnitt redogörs för våra iakttagelser och vår bedömning inom de tre olika kontrollmål som granskningen haft under respektive rubrik nedan.

2.1 Beslutsprocess

I detta avsnitt översiktlig redogörelse av några viktiga beslut som fattats kring byggnationen av den nya gymnasieskolan under perioden 2012-2013.

Utredningen "Gymnasieskolans förutsättningar i Finspång" publicerades i **januari 2012** (Fredrik Björkman 2012-01-18)¹. Rapporten tog sin utgångspunkt i den tidigare utredningen gällande Finspong College från 2008. Enligt framställningen planerade den fristående gymnasieskolan Curt Nicolin Gymnasiet (CNG) en byggnation vid "Skutenstranden" (Björkman, 2012 s. 23). I utredningens sammanfattande analys anges att det framtida lokalbehovet för Finspångs gymnasium kan reduceras kraftfullt fr.o.m. hösten 2013. Likaså framhåller utredningen att en lokalförsörjningsplan bör upprättas. I utredningen poängteras att möjligheten till integration/samordning mellan CNG:s verksamhet och verksamheten på Bergska skolan inte är utredd. (Björkman, 2012 s. 27-28).

Enligt intervjusvaren hade CNG vid tidpunkten haft planer på att byta lokaler under en längre tid. Anledningen var att man inte längre kunde vara kvar i de nuvarande lokalerna på Siemens område. Att CNG måste lämna sina nuvarande lokaler på Siemens område framgår även av kommunstyrelsens sammanträdesprotokoll från juni 2012. (Sammanträdesprotokoll, kommunstyrelsen 2012-06-11 § 257).

Initialt var utgångspunkten att ett externt bolag skulle stå som ägare till den nya fastigheten. (Kommunstyrelsens sammanträdesprotokoll 2012-01-30). En kostnads-kalkyl och analys visade dock att detta skulle bli kostsamt för såväl kommunen som CNG (Intervjusvar samt kommunfullmäktiges protokoll från 2012-03-28).²

I slutet av **mars 2012** beslutade kommunfullmäktige att uppdra till kommunstyrelsen att genomföra projektering och upphandling för byggnation av fastighet för CNG:s nuvarande lokalbehov och kommunalt bibliotek. Vidare skulle projektering och förfrågan ske gällande eventuell byggnation av större lokaler för framtida nationella gymnasieprogram. Kommunstyrelsen skulle efter genomförd upp-

¹ Uppdragsgivare kommundirektör Anders Axelsson.

² Presentationen av kostnads-kalkylen samt analysen presenterades muntligt med hjälp av en Powerpoint.



handling återkomma till fullmäktige om finansieringsbeslut (Sammanträdesprotokoll, kommunfullmäktige 2012-03-28 § 79).

I kommunstyrelsens sammanträdesprotokoll från **juni 2012** framhölls att upphandlingen för byggnation av fastighet för CNG:s nuvarande lokalbehov och kommunalt bibliotek bedrivs med målsättningen att en ny byggnation på stationsområdet skall vara inflyttningsklar till höstterminen 2014. Hösten 2014 var den tidpunkt då CNG måste kunna lämna nuvarande lokaler på Siemens område. Entreprenaden omfattade lokaler för bibliotek och CNG:s nuvarande och planerade verksamhet. Som option upphandlades utökade lokaler för att medge att de nationella programmen på Bergska skolan kan integreras i byggnaden. (Sammanträdesprotokoll, kommunstyrelsen 2012-06-11 § 257).

I kommunfullmäktiges sammanträdesprotokoll från **november 2012** § 273 "Stationsområdet – investeringsmedgivande" återfinns följande beslut:

1. Att anvisa en investeringsram på 147 000 000 kronor för uppförande av nytt gymnasium och bibliotek på stationsområdet.
2. Att godkänna beräknad lokalkostnad för nytt bibliotek.
3. Att godkänna överenskommelse mellan Curt Nicolin gymnasiet och Fin-spångs kommun.
4. Att finansiera investeringen med extern upplåning
5. Att kapitalkostnaden finansieras med externa och interna hyror
6. Att vid upplåning tillåta avsteg från finanspolicyn vad avser genomsnittlig kapital- och räntebindning.

(Sammanträdesprotokoll, kommunfullmäktige 2012-11-28 § 273).

Vi har även tagit del av "Överenskommelse om förutsättningarna för CNG:s inflyttning i Kommunens framtida lokaler på Stationsområdet (2013-11-04)". Överenskommelsen reglerar under vilka förutsättningar som CNG kommer att hyra lokaler för sin verksamhet i det hus som ska byggas på Stationsområdet i Fin-spång.

Av överenskommelsen framgår bland annat följande:

- CNG åtar sig att flytta in i lokaler på Stationsområdet sommaren 2014 förutsatt att dessa i allt väsentligt är utformade i enlighet med de specifi-



kationer och det ritningsunderlag som legat till grund för den upphandling som kommunen genomfört.

- CNG är berett att långsiktigt hyra de för skolan aktuella lokalerna med ett hyresavtal på 25 år.
- I samband med inflyttning i lokalerna har CNG rätt att fakturera Kommunen för från CNG upparbetade kostnader i projektet upp till överenskommen nivå. (Överenskommelse om hus på Stationsområdet 2013-11-14).

Kommunfullmäktige beslutade i **februari 2013** att:

1. ställa sig bakom inriktningen att Curt Nicolin Gymnasiet ska vara huvudman för de nationella program som bedrivs i Finspångs kommun.
2. i särskild ordning avveckla nationella program som bedrivs på Bergska skolan i syfte att föra över verksamheten till Curt Nicolin Gymnasiet.
3. introduktionsprogrammen, gymnasiesärskolan samt lärling bedrivs under kommunalt huvudmannaskap.
4. utreda möjligheterna till lokalmässig samordning mellan verksamheterna på stationsområdet.
5. uppdra till kommunstyrelsen att vidta nödvändiga åtgärder i syfte att fördjupa arbetet med hur samverkan kan organiseras och utvecklas mellan huvudmännen avseende exempelvis ledning, verksamhetsutveckling, programstruktur, administration, stödfunktioner som skolhälsovård, elevstöd och studievägledning.

(Sammanträdesprotokoll, kommunfullmäktige 2013-02-27 § 41).

Bedömning

Lokalförsörjningsplan fanns inte upprättad vid investeringsbeslutet vilket vi ser som en klar brist i beslutsunderlaget. En lokalförsörjningsplan hade enligt vår bedömning bidragit till ett mer genomarbetat beslutsunderlag.

Investeringen i ny gymnasieskola bedöms sammantaget ha genomförts i enlighet med fullmäktiges beslut.

2.2 Kalkylunderlag

Investeringsramen utgår från anbudet och följer den beräkning som finns i kommunfullmäktiges sammanträdesprotokoll från november 2012 § 273 "Stationsområdet – investeringsmedgivande". Vi har även tagit del av en tjänsteskrivelse



”Stationsområdet – investeringsmedgivande” daterad 2012-10-03 samt tilldelningsbeslutet från 2012-10-17.

Att beslut om investeringsram tagits i ett sent skede, efter upphandling, innebär att förutsättningarna för en säkrare budget stärks. I det fall kalkyl upprättas före genomförd upphandling finns en större osäkerhet.

Bedömning

Det finns ett genomarbetat kalkylunderlag till genomförd investering i ny gymnasieskola.

2.3 Redovisning av ekonomiskt utfall och avvikelser

Enligt kommunens ekonomistyrningsregler daterade i juni 2010 ska avvikelser i investeringsprojekt hanteras enligt nedan.

Sektorschefers åtgärder vid avvikelse i investeringsbudget

Sektorschef ska fortlöpande följa de enskilda projektens utgifts- och inkomstutveckling samt tids- och programmässiga genomförande.

Om sektorschef finner att anslag kommer att bli otillräckligt eller att betydande tidsmässiga förskjutningar i projektets genomförande kan befaras, ska förhållandet snarast anmälas till kommunstyrelsen. Motsvarande gäller även då väsentligt anslagsunderskridande kan förväntas. Anmälan ska åtföljas av redovisning av de omständigheter som föreligger samt förslag till lämpliga åtgärder.

Vid den översyn av ekonomistyrningsreglerna som fullmäktige beslutade om i december 2013 betonas ytterligare den resultatansvariges ansvar att rapportera avvikelser i ekonomin.

Investeringen i ny gymnasieskola har till största del genomförts i Vallonbygdens regi. Avvikelser hanteras enligt ovanstående riktlinjer då det är fullmäktige som beslutat om investeringsramen (147 mnkr) för projektet.

Vid tidpunkten för denna rapportens avlämnande finns ingen konstaterad avvikelse mot den totala investeringsram som föreligger för projektet.

Vallonbygden har redovisat utfallet av den del av projektet som man har haft ansvar för till kommunen. Av investeringsramen om 147,0 mnkr har Vallonbygden ansvarat för 136,4 mnkr. Denna del avser i huvudsak entreprenadkostnad enligt kontrakt samt ändrings- och tilläggsarbeten. Vallonbygdens redovisning till kommunen visar att slututfallet hamnar cirka 1 mnkr under den beräknade kostnaden om 136,4 mnkr.

Utöver Vallonbygdens del har även investeringskostnader bokförts i kommunen.



Slutredovisning och efterkalkyl färdigställdes av kommunen i mars 2015. Enligt kommunens ekonomistyrningsregler ska detta göras så snart ett investeringsprojekt färdigställts.

Slutredovisningen till Kommunstyrelsen visar på ett utfall om 150,6 mnkr jämfört med budgeterade 149 mnkr. Medel för elevskåp om 2 mnkr har anvisats i särskilt beslut enligt slutredovisningen. Detta är ett tillägg utöver initial investeringsram.

Bedömning

Det har vid investeringen i ny gymnasieskola funnits rutiner för en löpande redovisning av ekonomiska utfall samt avvikelser. Slutredovisning har skett från Vallonbygden till Finspångs kommun. Kommunens slutredovisning samt efterkalkyl har redovisats i mars 2015. Totalavvikelsen i procent är -1,1 % vilket motsvarar -1,6 mnkr.

Den del av investeringen som Vallonbygden ansvarat för har genomförts inom budget.

3 Sammanfattande revisionell bedömning

Efter genomförd översiktlig granskning så ges följande svar på granskningens övergripande revisionsfråga:

- Har kommunen en ändamålsenlig planering och kontroll gällande investeringen i ny gymnasieskola?

Vår bedömning är att kommunens planering till viss del varit ändamålsenlig. Kontrollen under investeringens genomförande bedöms ha varit till största del ändamålsenlig.

I samband med planering och beredning av investeringsbeslutet fanns ingen lokalförsörjningsplan. Detta ser vi som en klar brist i beslutsunderlaget.

Under genomförandet av investeringen har kommunen haft en fungerande kontroll av de redovisade investeringskostnaderna. Vallonbygden har slutredovisat den del av projektet man ansvarat för till Finspångs kommun på ett ändamålsenligt sätt.

Kommunens totala slutredovisning av investeringsprojektet redovisades i mars 2015. Den totala budgetavvikelsen uppgår till -1,1 % (-1,6 mnkr).