

Granskningsrapport

Granskning av hantering av driftmedel

Svalöv kommun

*Alf Wahlgren
Certifierad kommunal
revisor*

*Malin Jönsson
Certifierad kommunal
revisor*

Januari 2019

pwc

Innehåll

1.	Sammanfattning	2
2.	Inledning	3
2.1.	Bakgrund	3
2.2.	Syfte och frågeställningar	3
2.3.	Revisionskriterier	4
2.4.	Avgränsning och metod.....	4
3.	Iakttagelser och bedömningar	5
3.1.	Det finns dokumenterade riktlinjer och anvisningar för investeringsprocessen och dessa tillämpas.....	5
3.2.	Det genomförs en uppföljning, delrapportering, slutredovisning av investeringsprojekten	8
3.3.	Samverkan sker mellan kommunens upphandlingsfunktion och upphandlande förvaltning/ enhet. I vilken omfattning är nämnden involverad.	11
3.4.	I vilken omfattning har driftmedel använts till investeringar.....	14
4.	Slutsats	18
4.1.	Bedömning mot kontrollmål	18
4.2.	Rekommendationer.....	20

1. *Sammanfattning*

PwC har på uppdrag av kommunstyrelsen i Svalöv kommun genomfört en granskning av bildningsnämndens hantering av driftmedel.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om bildningsnämnden hanterat sin investeringsbudget enligt lag och kommunala anvisningar.

Utifrån genomförd granskning är bedömningen att bildningsnämnden delvis hanterat sin investeringsbudget enligt lag och kommunala anvisningar. Bedömningen grundar sig på utfallet av nedan kontrollmål.

Kontrollmål	Bedömning
Finns dokumenterade riktlinjer och anvisningar för investeringsprocessen och tillämpas dessa?	Ej uppfyllt
Genomförs det en uppföljning, delrapportering, slutredovisning av investeringsprojekten?	Delvis uppfyllt
Sker samverkan mellan kommunens upphandlingsfunktion och upphandlande förvaltning/ enhet? I vilken omfattning är nämnden involverad?	Delvis uppfyllt
I vilken omfattning har driftmedel använts till investeringar.	Se avsnitt 3.1.7

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi bildningsnämnden att

- vid beslut om nybyggnation/ tillbyggnad även besluta om att avsätta medel för investeringar.
- säkerställa att rektorer och förskolechefer ges en tillräcklig introduktion samt fortbildning inom upphandling och kommunens ekonomihandbok.
- införa ett kontrollmoment i den interna kontrollplanen som syftar till att säkerställa att redovisning av investeringar sker korrekt.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Vid uppföljning inom bildningsnämnden har det konstaterats att det använts driftsmedel för inventarier inom Sektor utbildning. Eftersom det förekommit i flera fall ansåg bildningsnämnden att det finns anledning att genomföra en granskning av hanteringen.

Ärendet har beretts av kommunstyrelsen som på aprilsammanträdet (§ 150) beslutade att hemställa hos kommunfullmäktiges presidium att initiera en granskning av revisionen avseende hanteringen av drifts- och investeringsmedel inom Sektor utbildning.

När kommunfullmäktiges presidium behandlade kommunstyrelsens framställan den 18 juni 2018 beslutades att:

Förvaltningen uppdras återkomma med bakgrundsbeskrivning samt förslag till revisionsfrågor.

Förvaltningen uppdras att begära extra anslag av kommunstyrelsen för att genomföra begärd revisionsgranskning.

Den 14 augusti behandlade kommunfullmäktiges presidium förvaltningens förslag till revisionsfråga som löd: Har bildningsnämnden under tiden 2015 till och med halvårsskifte 2018 hanterat sin investeringsbudget enligt lagar och kommunala anvisningar? Kommunfullmäktiges presidium beslutade att förslag till revisionsfråga godkänns och att ärendet överlämnas till revisionen.

Då granskningen bedömts ligga utanför kommunrevisionens revisionsplan och budget för 2018 har kommunrevisionen i samråd med administrativ chef beslutat att PwC tar fram en projektplan som föreläggs kommunstyrelsen för beslut om finansiering av granskningen.

2.2. Syfte och frågeställningar

Syftet med granskningen är att bedöma om bildningsnämnden hanterat sin investeringsbudget enligt lag och kommunala anvisningar.

Kontrollmål

- Det finns dokumenterade riktlinjer och anvisningar för investeringsprocessen vilka tillämpas.
- Det genomförs en uppföljning, delrapportering och slutredovisning av investeringsprojekten.
- Samverkan sker mellan kommunens upphandlingsfunktion och upphandlande förvaltning/enhet. I vilken omfattning är nämnden involverad?
- I vilken omfattning har driftmedel använts till investeringar.

2.3. Revisionskriterier

- Interna styrdokument
- Delegationsordning
- Lag om kommunal redovisning

2.4. Avgränsning och metod

Granskningen avgränsas till att omfatta bildningsnämnden i Svalövs kommun. Granskningen avgränsas till att avse perioden 2015-01-01 till 31 augusti 2018. Granskningen har vidare avgränsats till att avse förskola och grundskola.

Vi har i granskningen intervjuat:

- Kommunstyrelsens ordförande
- Bildningsnämndens presidium
- Bildningsnämndens tidigare ordförande
- Utbildningschef
- Ekonomichefen i Svalövs kommun
- Inköpsamordnade Svalöv kommun

- Förskolechef Afabo och Kvarnliden
- Rektor Billeshögsskolan
- Administrativ assistent för Afabo, Kvarnliden och Billeshögsskolan

- Förskolechef Norrgården, Svalan och Solstrålen
- Biträdande rektor Heleneborgsskolan

- Rektor Linåkerskolan
- Administrativ sekreterare på Linåkerskolan

- Förskolechef Kvarnliden
- Rektor Parkskolan
- Administrativ sekreterare Parkskolan och Kvarnliden

- Förskolechef Björkhäll
- Rektor Midgårdskolan
- Administrativ assistent på Midgårdskolan och Björkhällskolan

- Rektor Lunnaskolan
- Administrativ sekreterare Lunnaskolan

Rapporten har sakgranskats av samtliga intervjuade. För att besvara kontrollmålet ”i vilken omfattning har driftmedel använts till investeringar” har vi tagit del av resultatrapporter per skolenhet under perioden 2015-2018-08-31. Vi har sedan valt att gå vidare och genomföra en kontoanalys på kostnadskontot för möbler. Därefter har vi tagit stickprov på bokförda poster för att se om de avser driftkostnader eller uppfyller kraven för investering i syfte att bedöma om användandet av driftmedel använts till investeringar vid flera tillfällen.

3. *Iakttagelser och bedömningar*

3.1. *Det finns dokumenterade riktlinjer och anvisningar för investeringsprocessen och dessa tillämpas*

3.1.1 *Iakttagelser*

Kommunövergripande budget

I Svalöv kommuns budgetdokument¹ framgår kommunens styrmodell. Det framgår att kommunfullmäktige beslutar om övergripande mål och visare vilka ska ingå i bedömningen av god ekonomisk hushållning. Vidare framgår det att styrelse och nämnder fastställer uppdrag för 2018 för respektive verksamhetsområden i samband med internbudgethandlingen inom ramen för kommunfullmäktiges beslut om strategisk plan och budget.

Utifrån detta fastställer verksamhetsområde och enhetsnivå verksamhets- och enhetsplaner inom ramen för styrelsens, nämndens och kommunfullmäktiges beslut.

Av Svalövs kommuns budgetdokument redovisas kommunens ekonomimodell där det framgår att kommunfullmäktige binder anslag per projekt i investeringsbudgeten. Enligt intervjuerna fattar kommunfullmäktige beslut om budgetramarna i juni året innan aktuellt budgetår. Nämnd/ styrelse äger rätt att vid behov fördela anslag inom dessa projekt på delprojekt. Beslut om överföring av investeringsanslag från innevarande år till nästkommande ska beslutas i november månad av kommunfullmäktige.

Bildningsnämndens budget

Utifrån vad som beskrivs ovan fastställer bildningsnämnden sin budget inom ramarna för kommunfullmäktiges beslut. Bildningsnämnden godkände 2018-03-20 (§ 24) mål och budget 2018 med plan 2019 -2020.

Bildningsnämndens investeringsbudget består av både investeringsmedel till riktade investeringar såsom inventarier till en ny skola eller IT-satsning och dels en investeringspott för utemiljö, inventarier och lekredskap.

Enligt intervjuerna var det en tidigare utbildningschef som önskade att det skulle avsättas medel till investeringar för inne och utemiljö i bildningsnämndens budget. Beloppet (1,8 mnkr) som avsattes beräknades enligt intervjuerna fram utifrån skolfastigheternas framtida underhåll. Detta belopp har sedan dess (år 2012) följt med i bildningsnämndens budget även om ansvaret för utemiljön numera ligger på Svalövs Lokaler AB som äger de fastigheterna där skolorna bedrivs. Enligt intervju med utbildningschefen finns det önskemål om att de medel som avsätts till investering i bildningsnämndens budget ska aktualiseras. Vidare lyfter utbildningschefen fram att det finns utvecklingsmöjligheter med nämndens

¹ Mål och budget 2018 med plan 2019-2020

nuvarande budgetprocess då budgetarbetet bör börja redan efter sommaren med att gå igenom kommande års behov för att kunna ha en långsiktig planering.

Investeringspotten för utemiljö, inventarier och lekredskap är för löpande investeringar där varje rektor och förskolechef får "äska" medel för investeringar inom förvaltningen. Enligt intervjuerna har utbildningschefen gett en rektor och administrativ assistent i uppdrag att fördela investeringspotten för löpande investeringar utifrån skolornas behov. Av intervjuerna framgår att rektorerna och förskolecheferna under hösten lämnar in en så kallad önskelista till den rektor och administrativ assistent som är ansvarig för fördelningen. Utifrån intervjuerna går ansvarig rektor och administrativ assistent sedan igenom de inkomna listorna och besöker respektive skola för att se var behovet av nya inventarier är störst. Enligt intervjuerna finns denna rutin inte dokumenterad. Vid intervju med utbildningschefen lyfts det fram att den odokumenterade processen för fördelningen av medel för löpande investeringar ska ses över till kommande år med avseende på att öka ändamålsenligheten.

Budgetering av inventarier vid nybyggnation/ utbyggnad

Vid behov av nybyggnation/ utbyggnad ger bildningsnämnden Svalövs Lokaler AB i uppdrag att uppföra nybyggnationen. Bildningsnämnden fattar samtidigt beslut om att godkänna den beräknade hyresnivån för den nya fastigheten/ lokalen. Ett exempel på det är när bildningsnämnden 2016-04-25 (§ 34) beslutade att uppdra åt Svalövs Lokaler AB att påbörja byggnationen av förskolan Björkhäll i Röstånga och att godkänna den utökade hyran samt kostnaden för flytt av paviljonger. Bildningsnämnden beslutade i samband med detta inte om att avsätta medel för inventarier till nybyggnationen.

Bildningsnämndens ordförande lyfter vid intervjun fram att detta kan ses som ett utvecklingsområde och att nämnden ska ta med inventarier framöver vid beslut om nybyggnation.

Av intervjuerna framkommer att det inte finns några dokumenterade rutiner eller checklistor för hur inventarier till nybyggnation ska hanteras. Kommunstyrelsens ordförande lyfter fram att det nyligen rekryterats en fastighetsstrateg centralt vars uppgift bland annat kommer vara att ta fram en checklista för vad man ska tänka på vid nybyggnation.

Ekonomihandbok

Svalövs kommun har en ekonomihandbok där ett avsnitt berör drift/ investering. Enligt avsnittet avses en investering ett inköp av tillgångar som är avsedda att användas under fler år. Investeringsutgiften fördelas genom årliga avskrivningar över den tid som anläggningstillgången är till nytta för verksamheten. Vidare definieras gränsdragningen mellan drift och investering;

- Fr.o.m 2017 har Svalövs kommun infört komponentavskrivning som påverkar gränsdragningen mellan driftkostnad/ investeringsutgift. Framför allt när det gäller fastigheter.

- Investeringar har en ekonomisk livslängd på minst tre år och en anskaffningskostnad som överstiger 0,5 basbelopp² exklusive moms.
- Anskaffning av flera inventarier med ett naturligt samband, avser beloppsgränsen enligt ovan, det samlade inköpsvärdet. Ex: Byte av kontorsutrustning/-inredning där summan av detta byte överstiger 0,5 basbelopp ska, oavsett de enskilda delarnas värde, bokföras som investering.
- Utgifter för datorprogram ska i princip alltid kostnadsföras. Standardprogram, som i väsentlig omfattning anpassats till oss eller utveckling av s.k. skräddarsydda, kan dock bokföras som investering. Utbildning i anslutning till installation av datorer eller annan maskinell utrustning skall alltid betraktas som driftkostnad.
- Kostnader för detaljplaner är huvudregel driftkostnad. Alternativet är en kostnad i exploateringsbudgeten om kostnaden avser ett pågående exploateringsområde.
- Kostnader för nybyggnadskartor, digitalisering av kartverk, grundkartor m.m. liknande poster skall alltid bokföras som en driftkostnad.

Kännedom om styrdokument

Enligt intervjuerna finns det en varierad kännedom på skolorna om reglerna för gränsdragning mellan drift och investering. Vidare är det först efter den interna utredningen om driftmedel genomförd juni år 2018 som det enligt intervjuerna genomförts informationstillfällen där detta har behandlats. Enligt intervju med utbildningschefen har det tidigare inte funnits något introduktionsprogram till rektorer och förskolechefer där detta varit inkluderat. Utbildningschefen lyfter fram att det nu är framtaget ett introduktionsprogram där det framgår information om var bland annat ekonomihandboken finns att tillgå.

3.1.2 Bedömning

Vi bedömer kontrollmålet som ej uppfyllt.

Vi konstaterar att det inte finns några dokumenterade rutiner för investeringsprocessen i kommunen eller för bildningsnämnden. Vi konstaterar vidare att det inte finns några dokumenterade rutiner för hur investeringar vid nybyggnation ska hanteras vilket vi ser som en brist. Vi konstaterar vidare att det inte finns några dokumenterade rutiner för hur bildningsnämndens investeringsmedel ska fördelas. Rutinen som gäller idag bedöms inte vara lämplig där en rektor ska bedöma sina rektorskollegors behov av investeringar. Vi konstaterar vidare att det finns en varierande kännedom ute i verksamheterna om vilka regler som gäller för gränsdragningen mellan investeringar och drift men att det under hösten skett informationsträffar där information om gränsdragningen skett.

Sammantaget bedömer vi att det ej finns dokumenterade riktlinjer och anvisningar för investeringsprocessen vilka då ej heller tillämpas.

² 45 500 kr år 2018

3.2. *Det genomförs en uppföljning, delrapportering, slutredovisning av investeringsprojekten*

3.1.2 *Iakttagelser*

Av kommunens budgetdokument framgår att nämndernas budget och planer följs upp i månadsuppföljning, delårsbokslut och årsbokslut.

I månadsuppföljningarna finns ett avsnitt om årets investeringsbudget. Av denna framgår hur stor del av investeringsbudgeten som förbrukats under aktuell period, årets budget, prognos för året samt prognostiserad avvikelse mot budget. Vid intervjuerna framgår det att fokus vid de ekonomiska uppföljningarna ligger på det prognostiserade utfallet för året och att investeringsprojekten inte behandlas i samma utsträckning. Av bildningsnämndens delårsbokslut framgår liknande uppföljning av investeringsprojekten som vid månadsuppföljningarna.

Nedan framgår en sammanställning (tabell 1-4) för åren 2015-2018 över hur mycket investeringsmedel som fanns i budgeten för aktuellt år jämfört med budgetkolumnen i årsredovisningen samt hur mycket investeringsmedel som faktiskt förbrukats.

Tabell 1: år 2018

Av bildningsnämndens delårsrapport per augusti år 2018 går det att utläsa att nämnden omdisponerat budgeterade investeringsmedel till förmån för IT investeringar (350 tkr). Vidare kan vi utläsa att 59 tkr vilka avser inventarier för barn med behov av särskilt stöd inte fanns budgeterat men att investering genomförts.

År/ enhet	Investering	Budgetdokument	Enligt budgetkolumn i augustiuppföljning	Utfall per augusti
År 2018				
Förskola	Inventarier/ utemiljö	543	543	405
Grundskola	Inventarier/ utemiljö	1 140	1 142	938
	Inventarier barn med behov av särskilt stöd	0	0	59
	IT investeringar	1 000	1 350	641
Summa		2 683	3 035	2 043

Källa: bildningsnämnden budget år 2018 samt delårsrapport per augusti 2018

Tabell 2: år 2017

Beslutade medel för investeringar skiljer sig mellan budget och vad som framgår av budgetkolumnen i årsbokslutet. Detta beror på:

- Kommunfullmäktige beslutade 2017-10-30 att 300 tkr som var budgeterade till inventarier för Björkhålls förskola år 2018 tas i bruk år 2017.

Vi noterar att de 300 tkr finns med i kommunens interna förteckning över anslag i investeringsbudgeten för år 2017 men att hela beloppet inte är medtaget i budgetkolumnen i kommunens årsredovisning. Differens om 80 tkr.

Utfall i årsredovisningen var 3 681 tkr vilket är 789 tkr lägre än det budgeterade beloppet som framgick i årsredovisningen.

År 2017	Investering	Budgetdokument	Enligt budgetkolumn i ÅR	Årsbokslut
Förskola	Inventarier 2 nya avd Tågarp	300		
	Inventarier/ utemiljö		1 034	1 034
	Inventarier familjecentral	150	150	93
Grundskola	Inventarier/ utemiljö	1 800	1 286	1 285
	IT-utrustning	2 000	2 000	1 269
Summa		4 250	4 470	3 681

Källa: bildningsnämndens budget år 2017 och årsbokslut år 2017

Tabell 3: år 2016

Beslutade medel för investeringar skiljer sig mellan budget och vad som framgår av budgetkolumnen i årsredovisningen. Detta beror på:

- 338 tkr av 2015 års investeringsmedel fördes över till år 2016.
- Omfördelning av anlag till inventarier och utemiljö av 40 tkr som fritidsverksamheten tog del av.

År 2016	Investering	Budgetdokument	Enligt budgetkolumn i ÅR	Årsbokslut
Förskola/ Grundskola	Inventarier/ utemiljö	1800	1 822	1734
Grundskola	IT utrustning	1 000	1 268	1248
Summa		2 800	3 090	2 982

Källa: bildningsnämndens budget år 2016 och årsbokslut år 2016.

Tabell 4: år 2015

Beslutade medel för investeringar skiljer sig mellan budget och vad som framgår av budgetkolumnen i årsredovisningen. Detta beror på:

- 678 tkr av 2014 års investeringsmedel fördes över till år 2015
- kommunfullmäktige beslutade 2015-06-15 om en kompletteringsbudget för år 2015 där grundskolan beviljades 400 tkr i investeringsanslag för möbler till matsal i nya idrotts-hallen.

Vi har noterat att det i kommunens interna förteckning över anslag i investeringsbudgeten 2015 har med en omDispositionering av investeringsmedel 2015 på 200 tkr. Denna är dock ej medtagen i budgetkolumnen i årsbokslutet.

År 2015	Investering	Budgetdokument	Enligt budgetkolumn i ÅR	Årsbokslut
Förskola/ Grundskola	Investering, utemiljö, lekredskap	1800	2 237	2 112
Grundskola	IT utrustning	1 000	1 627	1 359
Summa		2 800	3 864	3 471

Källa: bildningsnämndens budget år 2015 och årsbokslut år 2015.

3.1.3 Bedömning

Vi bedömer kontrollmålet som delvis uppfyllt.

Vi konstaterar att nämnden tar del av ekonomisk uppföljning varannan månad inklusive delårsbokslut samt årsbokslut där information om investeringsprojekten framgår. Vi konstaterar dock att informationen endast ges på en övergripande nivå vilket gör det svårt för nämnden att följa enskilda projekt. Vi konstaterar vidare att det vid dessa tillfällen framgår av informationen hur stor del av budgeterade investeringsmedel som förbrukats under perioden. Vi konstaterar vidare att investeringsprojektens prognostiserade utfall behandlas i låg utsträckning vid de ekonomiska uppföljningarna.

Sammantaget bedömer vi att uppföljning, delrapportering och slutredovisning av investeringsprojekten delvis genomförs.

3.3. Samverkan sker mellan kommunens upphandlingsfunktion och upphandlande förvaltning/enhet. I vilken omfattning är nämnden involverad.

3.1.4 Iakttagelser

Det som i rubriken benämns *kommunens upphandlingsfunktion* utgörs av ett samverkansavtal med upphandlingsenheten i Lunds kommun och en 0,2 tjänst (1 dag/vecka) som inköpssamordnare. Därutöver utgörs upphandlingsfunktionen av de tjänstepersoner som genom styrelsens och nämndernas delegation har rätt att köpa in eller upphandla upp till ett visst belopp.

Sammantaget har kommunens upphandlingsfunktion att beakta den inköspolicy och de riktlinjer för inköspolicyn som kommunfullmäktige fastställt 2018-04-23. Av riktlinjerna framgår att sektorschefen ansvarar för att:

- berörda medarbetare är informerade om upphandlings- och inköspolicyn och därtill hörande riktlinjer med internkontrollplanen
- det finns ändamålsenliga och säkra rutiner vid upphandlingar och inköp som följer antagen delegationsordning och attesträtt,

och att ekonomichefen ansvarar för att:

- uppföljning av gjorda upphandlingar görs varje år i samband med internkontrollplanen
- samtliga ramavtal kan nås via en länk på Svalövs kommuns intranät
- kontinuerlig information och utbildning.

Samverkansavtalet är tecknat mellan Svalövs kommun och Lunds kommun, upphandlingsenheten och avser samordnad upphandling av varor och tjänster. Samverkansavtalet gäller från 2015-09-01 och löper tillsvidare med sex månaders ömsesidig uppsägningstid.

Av samverkansavtalet framgår att samverkan omfattar samordnade upphandlingar av varor och tjänster, företrädesvis i form av ramavtalsupphandlingar. I samverkan ingår även rådgivning, utbildning och processtöd.

I samverkansavtalet finns en punkt som avser Avtalstrohet och innebär att Svalövs kommun åtar sig att aktivt verka för att avtalstroheten på gemensamma blir så hög som möjligt³. Enligt intervjuerna med rektorer och förskolechefer använder de sig av kommunens avtalskatalog när de ska genomföra inköp. Det är dock en viss osäkerhet kring vilken tjänsteperson som de kan kontakta centralt för råd vid upphandling. Vid intervjuerna lyfts

³ Den 17 maj 2018 beslutade bildningsnämnden att ge förvaltningen i uppdrag att redovisa vilka upphandlingskriterier som styr inköp av läromedel samt i vilken mån dessa efterlevs. Uppdraget visade att avtalstroheten för inköp av läromedel var 66,34 % under perioden januari till oktober 2018.

Kommunens interna kontroll för 2018 visar att avtalstroheten för inköp av kontorsmaterial uppgår till 95,6 %,

det även fram att det behövs en genomgång av reglerna för direktupphandling. Detta är något som utbildningschefen även identifierat genom att införa ett introduktionsprogram.

I en beskrivning av inköpssamordnarfunktionen, daterad 2009-06-09, framgår att inköpssamordnarens huvudsakliga arbetsuppgifter är:

- kontaktperson och samordnare av upphandlingar gentemot Lunds kommun
- informera organisationen om pågående upphandlingar och gällande avtal
- bistå vid specifika upphandlingar (övriga, sådana som inte sker i Lunds regi)
- samordna och sammankalla till möten med inköpsgruppen i kommunen
- delta vid inköpsmöten med Lund och övriga samarbetskommuner.

I beskrivningen av inköpssamordnarens uppgifter finns också en rutinbeskrivning av inköpssamordnarens roll i upphandlingssamarbetet med Lund.

I intervju med inköpssamordnaren framgår att någon inköpsgrupp finns inte längre i kommunen, och i den mån inköpssamordnaren har behov av kontakt med någon i förvaltningarna sker kontakten företrädesvis med respektive sektorschef. Inköpssamordnaren uppger också att hon inte bistår vid specifika upphandlingar. I övrigt uppges att rutinbeskrivningen gällande samarbetet med Lund fortfarande är aktuell.

I delegeringsordningen för bildningsnämnden anges att inköpssamordnaren avseende samverkansavtalet med Lunds kommun har rätt att:

- Besluta om deltagande i upphandlingar.
- Underteckna tilldelningsbeslut avseende ramavtal.
- Teckna ramavtal för varor och tjänster.
- Underteckna övriga handlingar inom samverkansavtalet med Lunds kommun.

Beträffande kommunens upphandlingsfunktion så kommenterar ekonomienheten i samband med årets båda internkontroller att: *"...upphandlingsarbetet fungerar mycket bra i Svalövs kommun. Tidigare år har dock inte resultatet varit lika bra. Ekonomienhetens bedömning är att organisationen har en stark ambition och lägger ner mycket arbete för att göra rätt i enlighet med lagstiftning och kommunens interna regelverk. För att bli ännu bättre tror vi att det behövs ett förbättrat intern stöd av upphandlingskunnig personal och införande av digitalt stöd i form av e-handel. Ekonomienheten har resurser motsvarande 1 dags arbete i veckan för inköpssamordning och den tiden behövs för handlingar kring vårt inköpssamarbete med Lunds kommun.*

Ekonomienheten kommer under 2019 lägga fram förslag kring dels inrättande av inköpsfunktion dels införande av e-handel. Dessa förslag kan båda två bli ekonomiskt lönsamma om vi hanterar dem rätt.

Slutligen när det gäller bildningsnämndens involvering i ärenden som avser upphandling och inköp noterar vi att bildningsnämnden i huvudsak endast är informationsmottagare av delegationsbeslut och har ingen aktiv roll.

3.1.5 Bedömning

Kontrollmålet bedöms som delvis uppfyllt.

Samverkan mellan kommunens upphandlingsfunktion och upphandlande förvaltning/enhet förekommer i mycket begränsad omfattning, och bildningsnämnden är inte aktivt involverad i upphandlingsärenden.

Bedömningen som sådan är i sig inte negativ utan speglar endast det förhållande att bildningsnämnden med förvaltning genom delegation har en självständig roll i upphandlingsfrågor och att visst stöd finns att tillgå genom avtal med Lunds kommuns upphandlingsenhet och kommunens inköpssamordnare. Stödet från kommunens inköpssamordnare är idag mycket begränsat vilket också har uppmärksammats i en kommentar till kommunens interna kontroll. Det är dock inte något som framkommit i denna granskning. Däremot noterar vi att beskrivningen av inköpssamordnarens arbetsuppgifter bör uppdateras då de förändrats över tiden.

3.4. I vilken omfattning har driftmedel använts till investeringar

3.1.6 Iakttagelser

Enligt kommunens ekonomihandbok, vilket nämnts i avsnitt 3.1.1, har investeringar en ekonomisk livslängd på minst tre år och en anskaffningskostnad som överstiger 0,5 basbelopp exklusive moms. Vidare framgår det att anskaffning av flera inventarier med ett naturligt samband ska hanteras som investering oavsett de enskilda delarnas värde, förutsatt att det överstiger 0,5 basbelopp.

För att besvara kontrollmålet har vi tagit del av resultatrapporter per skolenhet under perioden 2015-2018-08-31. Vidare har vi även tagit del av ett huvudboksutdrag för kostnadskontot 40210 möbler för respektive skolområde (förskola) samt grundskola vilket visar alla transaktioner som bokförts på konto 40210 möbler.

Nedan tabeller redovisar varje skolområde (förskola) samt grundskolas bokförda saldo på kostnadskontot 40210 möbler under år 2015, 2016, 2017 och per 2018-08-31. Flertalet av saldona på kontot för möbler överstiger 0,5 basbelopp.

Förskola	2015	2016	2017	2018-08-31
Billeberga och Tågarp ⁴	0	76 559	175 580	120 774
Kågeröd ⁵	53 724	139 062	56 496	159 522
Röstånga ⁶	474 503	907	247 170	466 126
Svalövs tätort ⁷	482 896	97 951	61 322	67 457
Teckomatorp ⁸	87 739	34 667	0	93 203

Källa: erhållna uppgifter från den centrala ekonomiavdelningen i Svalövs kommun

Grundskola	2015	2016	2017	2018-08-31
Billeshögsskolan	217 424	323 249	402 879	132 630
Heleneborgsskolan	482 896	93 223	76 689	34 419
Linåkerskolan	600 802	263 973	555 828	186 397
Lunnaskolan	115 299	319 856	169 830	221 241
Midgård	474 503	153 342	331 661	559 581
Parkskolan	0	26 135	0	84 521

Källa: erhållna uppgifter från den centrala ekonomiavdelningen i Svalövs kommun

Som framgår av avgränsningen har det genomförts stickprov på några av de bokförda posterna som varit väsentligt högre än 0,5 basbelopp. Detta i syfte att se om bokförda kostnader avser driftkostnader eller uppfyller kraven för investering samt om användandet av driftmedel till investeringar skett vid flera tillfällen.

⁴ Kvarnliden och Alfabo

⁵ Ekdungen

⁶ Björkhäll

⁷ Norrgården, Solstrålen och Svalan

⁸ Garvaren och Torpet

Följande stickprov har gjorts:

Skola	År	Verifikationsnummer	Belopp (kr)	Leverantör	Kommentar
Björkhäll	2018	1727143	171 565	Lekolär AB	Inga enskilda poster som överstiger 0,5 basbelopp. Borde troligtvis hanterats som investering utifrån regeln om naturligt samband.
Svalövs tätort	2015	1259938	238 980	Kinnarps	Avser möbler vilka överstiger 0,5 basbelopp. Borde hanterats som investering.
Midgård	2017	1709192	153 123	Lekolär AB	Avser bland annat möbler vilka enskilt understiger 0,5 basbelopp. Borde troligtvis hanterats som investering utifrån regeln om naturligt samband.
Lunnaskolan	2016	12575482	138 686	Lekolär AB	Avser bland annat möbler där det finns poster som överstiger 0,5 basbelopp. Borde hantersats som investering.
	2018	1727145	113 100	Lekolär AB	Avser bland annat möbler där det finns poster som överstiger 0,5 basbelopp. Borde hantersats som in-

					vestering.
Linåkerskolan	2015	1268335	233 491	Kinnarp	Avser möbler där det finns poster som överstiger 0,5 basbelopp. Borde hanterats som investering.
	2017	1702162	178 965	Kinnarp	Avser bland annat möbler där det finns poster som överstiger 0,5 basbelopp. Borde hanterats som investering.
Helenborgsskolan	2015	1259938	238 980	Kinnarp	Avser möbler vilka överstiger 0,5 basbelopp. Borde hanterats som investering.
Billehögsskolan	2016	1275465	123 289	Lekolär AB	Avser inköp av möbler vilka överstiger 0,5 basbelopp. Borde hanterats som investering.
	2017	1714023	141 504	Lekolär AB	Avser bland annat möbler vilka enligt regeln om naturligt samband överstiger 0,5 basbelopp. Borde hanterats som investering.

Utifrån erhållna huvudboksutdrag och genomförda stickprov kan vi konstatera att kostnad för investeringar har redovisats på driften vid fler än ett tillfälle under perioden 2015-2018-08-31. Vidare kan vi konstatera att bokförda poster på kontot för möbler inte enbart innehåller kostnader för möbler utan även pedagogiska redskap och mindre poster som leksaker.

Vi har i granskningen valt att inte gå vidare med att utreda varje skolas hantering av driftmedel för investeringar utan istället fokusera på att analysera och utreda bakomliggande faktorer i syfte att lämna rekommendationer som vid tillämpning främjar en korrekt hantering av driftmedel och investeringar.

Som anges i avsnitt 3.1.1 är det först efter den interna utredningen som genomfördes före sommaren gällande hantering av driftmedel för investeringar som rektorerna och förskolecheferna fått information och gränsdragningen mellan drift och investering. Av intervjuerna framkommer också att det ges en väldigt knapp introduktion till de rektorer och förskolechefer som börjar sin anställning i kommunen och att det finns ett behov av en utbildning i vilka regler som ska tillämpas vid upphandling. Vidare har det även framgått att det upplevts som att det tidigare år funnits en kultur där det varit accepterat att använda driftmedel till investeringar vilket bidragit till felaktig hantering.

3.1.7 Bedömning

Vi konstaterar att driftmedel har använts till investeringar i fler än ett fall under perioden 2015-2018-08-31. Detta innebär att gränsdragningen mellan investering och drift ej hanterats korrekt. Vi konstaterar att det finns en rad bidragande orsaker till detta;

- att bildningsnämnden vid beslut om nybyggnation/ tillbyggnad inte beslutar om att avsätta medel för investeringar vilket vi ser som en brist.
- att rektorerna och förskolecheferna generellt ges en otillräcklig introduktion eller fortbildning inom upphandling och regelverk för hantering av drift/ investeringar.

4. *Slutsats*

Syftet med granskningen har varit att bedöma om bildningsnämnden hanterat sin investeringsbudget enligt lag och kommunala anvisningar.

Utifrån genomförd granskning är bedömningen att bildningsnämnden delvis hanterat sin investeringsbudget enligt lag och kommunala anvisningar. Bedömningen grundar sig på utfallet av nedan kontrollmål.

4.1. *Bedömning mot kontrollmål*

Kontrollmål	Bedömning
Finns dokumenterade riktlinjer och anvisningar för investeringsprocessen och tillämpas dessa?	<p>Ej uppfyllt</p> <p>Vi konstaterar att det inte finns några dokumenterade rutiner för investeringsprocessen i kommunen eller för bildningsnämnden. Vi konstaterar vidare att det inte finns några dokumenterade rutiner för hur investeringar vid nybyggnation ska hanteras vilket vi ser som en brist. Vi konstaterar vidare att det inte finns några dokumenterade rutiner för hur bildningsnämndens investeringsmedel ska fördelas. Rutinen som gäller idag bedöms inte vara lämplig där en rektor ska bedöma sina rektorskollegors behov av investeringar. Vi konstaterar vidare att det finns en varierande kännedom ute i verksamheterna om vilka regler som gäller för gränsdragningen mellan inventarier och drift men att det under hösten skett informationsträffar där information om gränsdragningen skett.</p>
Genomförs det en uppföljning, delrapportering, slutredovisning av investeringsprojekten?	<p>Delvis uppfyllt</p> <p>Vi konstaterar att nämnden tar del av ekonomisk uppföljning varannan månad inklusive delårsbokslut samt årsbokslut där information om investeringsprojekten framgår. Vi konstaterar dock att informationen endast ges på en övergripande nivå vilket gör det svårt för nämnden att följa enskilda projekt. Vi konstaterar vidare att det vid dessa tillfällen framgår av informationen hur stor del av budgeterade investeringsmedel som förbrukats under perioden. Vi konstaterar vidare att investeringsprojektens prognostiserade utfall behandlas i</p>

låg utsträckning vid de ekonomiska uppföljningarna.

Sker samverkan mellan kommunens upphandlingsfunktion och upphandlande förvaltning/ enhet? I vilken omfattning är nämnden involverad?

Delvis uppfyllt

Samverkan mellan kommunens upphandlingsfunktion och upphandlande förvaltning/ enhet förekommer i mycket begränsad omfattning, och bildningsnämnden är inte aktivt involverad i upphandlingsärenden.

Bedömningen som sådan är i sig inte negativ utan speglar endast det förhållande att bildningsnämnden med förvaltning genom delegation har en självständig roll i upphandlingsfrågor och att visst stöd finns att tillgå genom avtal med Lunds kommuns upphandlingsenhet och kommunens inköpssamordnare. Stödet från kommunens inköpssamordnare är idag mycket begränsat vilket också har uppmärksamats i en kommentar till kommunens interna kontroll. Det är dock inte något som framkommit i denna granskning. Däremot noterar vi att beskrivningen av inköpssamordnarens arbetsuppgifter bör uppdateras då de förändrats över tiden.

I vilken omfattning har driftmedel använts till investeringar.

Vi konstaterar att driftmedel har använts till investeringar i fler än ett fall under perioden 2015-2018-08-31. Detta innebär att gränsdragningen mellan investering och drift ej hanterats korrekt. Vi konstaterar att det finns en rad bidragande orsaker till detta;

- att bildningsnämnden vid beslut om nybyggnation/ tillbyggnad inte beslutar om att avsätta medel för investeringar vilket vi ser som en brist.
- att rektorerna och förskolecheferna generellt ges en otillräcklig introduktion eller fortbildning inom upphandling och regelverk för hantering av drift/ investeringar.

4.2. Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi bildningsnämnden att

- vid beslut om nybyggnation/ tillbyggnad även besluta om att avsätta medel för investeringar,
- säkerställa att rektorer och förskolechefer ges en tillräcklig introduktion samt fortbildning inom upphandling och kommunens ekonomihandbok.
- införa ett kontrollmoment i den interna kontrollplanen som syftar till att säkerställa att redovisning av investeringar sker korrekt.

2019-01-14

Carl-Gustaf Folkesson

Alf Wahlgren

Kvalitetsansvarig

Projektledare