



För kännedom

Samtliga nämnder

Fullmäktiges presidium

Partiernas gruppledare

Kommunstyrelsen

Granskning av stadsomvandlingen – intern kontroll i förhållande till ekonomisk påverkan

Vi har i egenskap av förtroendevalda revisorer i Kiruna kommun genomfört en granskning av arbetet med stadsomvandlingen avseende om det bedrivs med tillräcklig intern kontroll mot bakgrund av stadsomvandlingens påverkan på kommunens ekonomi på kort och lång sikt. I granskningen har vi biträtts av sakkunniga från PwC.

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsens interna kontroll mot bakgrund av stadsomvandlingens påverkan på kommunens ekonomi på kort och lång sikt inte är fullt tillräcklig.

Vår bedömning baseras på följande huvudsakliga iakttagelser:

- Ks har till övervägande del säkerställt att ersättningar används för ändamålet med beaktande av ekonomisk påverkan på kommande generationer. Bedömningen baseras på de förutsättningarna som mål om god ekonomisk hushållning samt styrningen avseende byggandet av kommunens verksamhetslokaler ger för att beakta den ekonomiska påverkan på kort och lång sikt.
- Riskanalyser genomförs i viss utsträckning för att på förhand identifiera eventuella behov av åtgärder mot bakgrund av stadsomvandlingens påverkan. De riskanalyser som genomförs sker inom ramen för de identifierade riskområdena i internkontrollplanen samt i de byggprojekt som bedrivs avseende kommunala verksamhetslokaler. Vi bedömer dock att riskanalysarbetet kan utvecklas på en mer övergripande nivå, inklusive hur de dokumenteras och behandlas på politisk nivå.
- Kvarstående frågor följs i huvudsak upp och hanteras inom ramen för byggandet avseende kommunala verksamhetslokaler där styrgruppen har en viktig funktion att vid behov kanalisera dessa vidare.
- Konsekvenser av beslut och överenskommelser har inte bedömts och beräknats för kommunen som helhet, vilket innebär att man inte i dagsläget har någon samlad bild över



investeringarnas effekt och vilken påverkan det kan få på kommunens ekonomiska redovisning. Kommunen har viss framförhållning genom budget och strategisk plan, men sett över en lite längre period finns mindre dokumenterad kunskap.

- Vår bedömning är att rapportering till kommunstyrelsen sker i förhållande till beslut och uppdrag. Vad gäller rapportering om identifierade konsekvenser och behov av åtgärder är detta vad vi kan se i huvudsak kopplat till byggande av kommunala verksamhetslokaler och de beslut som ska fattas av Ks. Vår bedömning är också att Ks, så långt vi kan se utifrån granskade dokument, fattar beslut utifrån erhållen rapportering.

Beaktat detta vill vi lämna följande rekommendationer:

- Den interna kontrollen över stadsomvandlingens påverkan på ekonomin i ett längre perspektiv bör stärkas genom att göra en samlad konsekvensanalys utifrån effekter av pågående och kommande investeringar. Målet bör vara att skapa en så säker bild som möjligt över hur investeringarna påverkar den kommunala ekonomin och om finansieringen är tryggad.
- Riskanalysarbetet på en övergripande nivå kopplat till stadsomvandlingsfrågor kan utvecklas, inklusive hur de dokumenteras och behandlas på politisk nivå.
- I övrigt vill vi uppmärksamma kommunstyrelsen på att det finns momsfrågor att beakta i samband med avyttring av fastigheterna vilket kan innebära en risk om dessa inte hanteras på ett korrekt sätt.

I övrigt hänvisar vi till de iakttagelser som redovisas i bifogad revisionsrapport.

För Kiruna kommuns revisorer

Roger Aitomäki, ordförande

Sören Sidér, vice ordförande

Bilaga: Revisionsrapport "Stadsomvandling – intern kontroll i förhållande till ekonomisk påverkan", PwC, feb 2017.

Revisionsrapport

Stadsomvandling – Intern kontroll avseende ekonomisk påverkan

Kiruna kommun

*Andras Jönsson
Cert. kommunal
revisor*

*Conny Erkheikki
Aukt. revisor*

*Jonas Wallin
Revisionskonsult*

Februari 2017

Innehåll

1.	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	2
2.	Inledning	4
2.1.	Bakgrund	4
2.2.	Syfte och Revisionsfråga.....	4
2.3.	Kontrollmål	4
2.4.	Avgränsning.....	5
2.5.	Metod.....	5
3.	Iakttagelser och bedömningar	6
3.1.	Kommunstyrelsens styrning	6
3.1.1.	Bedömning.....	7
3.2.	Riskanalys och dokumentation av dessa.....	7
3.2.1.	Bedömning.....	8
3.3.	Dokumentation av kvarstående frågor och behov	9
3.3.1.	Bedömning.....	9
3.4.	Besluts- och förhandlingsunderlag	9
3.4.1.	Bedömning.....	11
3.5.	Konsekvensanalyser	11
3.5.1.	Bedömning.....	12
3.6.	Rapportering till kommunstyrelsen	13
3.6.1.	Bedömning.....	13
3.7.	Kommunstyrelsens beslutsfattande	13
3.7.1.	Bedömning.....	14

1. *Sammanfattande bedömning och rekommendationer*

På uppdrag av revisorerna i Kiruna kommun har PwC genomfört en granskning av kommunstyrelsens interna kontroll mot bakgrund av stadsomvandlingens påverkan på kommunens ekonomi på kort och lång sikt.

Vår **sammanfattande bedömning** är att kommunstyrelsens interna kontroll mot bakgrund av stadsomvandlingens påverkan på kommunens ekonomi på kort och lång sikt inte är fullt tillräcklig. Vi baserar vår bedömning på följande huvudsakliga iakttagelser:

- Ks har, genom övergripande riktlinjer och process för byggande av kommunala verksamhetslokaler i Kiruna kommun, till övervägande del säkerställt att ersättningar används för ändamålet med beaktande av ekonomisk påverkan på kommande generationer. Bedömningen utgår ifrån att målen om god ekonomisk hushållning ger en övergripande styrning för att ha kontroll på hur pengarna ska användas, både avseende ändamål och med tanke på framtida kostnader. Vi bedömer att även det finns styrning för byggandet av kommunens verksamhetslokaler och att dessa bl. a. omfattar hur verksamheternas behov ska inventeras med anledning av stadsomvandlingen.
- Vår bedömning är att riskanalyser genomförs i viss utsträckning för att på förhand identifiera eventuella behov av åtgärder mot bakgrund av stadsomvandlingens påverkan. Internkontrollplanen med identifierade riskområden kan bidra till att ge ett underlag under tiden stadsomvandlingen fortgår, och detta kan i sin tur bidra till förutsättningarna för beslut om åtgärder utifrån stadsomvandlingens påverkan kommunen. Vidare genomförs riskanalyser i enskilda byggen av kommunala verksamhetslokaler och dessa ger visst underlag för beslut om eventuella åtgärder mot bakgrund av det som identifieras i projektens olika faser. Vi ser dock att riskanalyserarbetet kan utvecklas på en mer övergripande nivå, inklusive hur de dokumenteras och behandlas på politisk nivå.
- Kvarstående frågor följs i huvudsak upp och hanteras inom ramen för byggprojekt avseende kommunala verksamhetslokaler. Vi har i granskningen inte sett något exempel på brister vad gäller hantering av kvarstående frågor, men vill dock lyfta vikten av att viktiga frågor som uppstår och som ej är lösta dokumenteras för att minska sårbarhet vid exempelvis personalomsättning.
- Vår bedömning är att besluts- och förhandlingsunderlag kvalitetssäkras och dokumenteras på ett sådant sätt som i rimlig grad säkerställer tillgänglighet och bevarande över tid.
- Konsekvenser av beslut och överenskommelser har inte bedömts och beräknats för kommunen som helhet, vilket innebär att man inte i dagsläget har någon samlad bild över investeringarnas effekt (ex-vis vad gäller framtida drifts- och underhållskostnader, kassaflöde och avskrivningar) och vilken påverkan det kan få på kommunens ekonomiska redovisning. Kommunen har viss framförhållning

genom budget och strategisk plan, men sett över en lite längre period finns mindre dokumenterad kunskap.

- Vår bedömning är att rapportering till kommunstyrelsen sker i förhållande till beslut och uppdrag. Vad gäller rapportering om identifierade konsekvenser och behov av åtgärder är detta vad vi kan se i huvudsak kopplat till byggande av kommunala verksamhetslokaler och de beslut som ska fattas av Ks. Vår bedömning är också att Ks, så långt vi kan se utifrån granskade dokument, fattar beslut utifrån erhållen rapportering.

Med anledning av granskningens iakttagelser vill vi lämna följande rekommendationer:

- Den interna kontrollen över stadsomvandlingens påverkan på ekonomin i ett längre perspektiv bör stärkas genom att göra en samlad konsekvensanalys utifrån effekter av pågående och kommande investeringar. Målet bör vara att skapa en så säker bild som möjligt över hur investeringarna påverkar den kommunala ekonomin och om finansieringen är tryggad.
- Riskanalysarbetet på en övergripande nivå kopplat till stadsomvandlingsfrågor kan utvecklas, inklusive hur de dokumenteras och behandlas på politisk nivå.
- I övrigt vill vi uppmärksamma kommunstyrelsen på att det finns momsfrågor att beakta i samband med avyttring av fastigheterna vilket kan innebära en risk om dessa inte hanteras på ett korrekt sätt.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Kommunens revisorer har under 2011, 2012 och 2014 granskat kommunens arbete med stadsomvandlingen. Syftet med granskningarna har varit var att bedöma om kommunstyrelsen och nämnderna arbetar med stadsomvandlingen på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll. Utöver dessa granskningar har revisorerna årligen genom löpande och återkommande kontakter med nämnder och förvaltningar följt utvecklingen av arbetet.

Kommunstyrelsen och övriga nämnder har ansvaret för att inom sina ansvarsområden tillse att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Nämnden skall också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Stadsomvandlingsarbetet berör och påverkar i stort sett samtliga kommunala verksamheter. Att det säkerställs en god intern kontroll mot bakgrund av stadsomvandlingens påverkan på verksamhet och ekonomi är därmed av stor vikt.

Stadsomvandlingen är ekonomiskt sett den i särklass största ekonomiska "affär" kommunen gör vilken kommer få konsekvenser för den kommunala ekonomin för lång tid framåt. Väsentligt är därför att konsekvensanalyser och underlag till affärstransaktioner, avtal, förhandlingar med LKAB m m är fullödiga och säkerställda ur juridisk och ekonomiskt redovisningsmässig synpunkt.

Utifrån en bedömning av väsentlighet och risk har revisorerna därför sett ett behov av att genomföra en granskning av arbetet med riskanalyser och intern kontroll med koppling till ekonomiska aspekter på stadsomvandlingens påverkan.

2.2. Syfte och Revisionsfråga

Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen säkerställt en tillräcklig intern kontroll mot bakgrund av stadsomvandlingens påverkan på kommunens ekonomi på kort och lång sikt.

2.3. Kontrollmål

Ändamålsenlighet

- Kommunstyrelsen säkerställer utifrån sin ledande roll i kommunen, genom mål, riktlinjer och beslut/beslutsberedning, att ersättningar för stadsomvandlingen i sin helhet nyttjas för detta ändamål och med beaktande av de ekonomiska konsekvenser stadsomvandlingen har för kommande generationer

Intern kontroll

- Riskanalyser genomförs i tillfredsställande utsträckning för att identifiera risker och eventuella behov av åtgärder mot bakgrund av stadsomvandlingens påverkan
- Utfallet av riskanalyserna dokumenteras och behandlas på politisk nivå
- Kvarstående frågor i stadsomvandlingen dokumenteras och följs upp
- Besluts- och förhandlingsunderlag liksom utfallet av genomförda förhandlingar (med extern part, främst LKAB) kvalitetssäkras och dokumenteras på sätt som säkerställer tillgänglighet och bevarande över tid
- Konsekvenser av beslut och överenskommelser bedöms och beräknas. Exempelvis vad gäller investeringskalkylering, effekter av avskrivningar, drift och underhåll för de investeringar som genomförs, likviditetsplanering m m
- Rapportering sker till kommunstyrelsen av stadsomvandlingen i förhållande till beslut, uppdrag, identifierade konsekvenser och behov av åtgärder
- Kommunstyrelsen (alt dess utskott) fattar beslut utifrån erhållen rapportering

2.4. Avgränsning

Granskningen avgränsas i tid till perioden 2015-2016. Revisionsobjekt är kommunstyrelsen, men även övriga nämnder berörs av granskningen. I övrigt se revisionsfråga, kontrollmål och metod.

2.5. Metod

Metoderna i denna granskning har varit intervjuer och analyser av relevanta dokument. Avgränsningen i form av intervjuer har gjorts till kommunchef, kommunstyrelsens ordförande, stadsomvandlingsstrateg, ekonomichef, mark- och exploateringschef, processledare, förvaltningschefer för miljö- och byggnämnden, socialnämnden samt kultur- och utbildningsnämnden.

Dokumentgranskningen har avgränsats till sammanträdesprotokoll, reglementen, internkontrollplaner, verksamhetsplaner, avtal, underlag till avtal, rutin avseende byggande av kommunala verksamhetslokaler, dokumenthanteringsplan, årsredovisning och delårsrapport.

3. Iakttagelser och bedömningar

3.1. Kommunstyrelsens styrning

I granskningen av kommunstyrelsens styrning kopplat till stadsomvandlingen har enskilda beslut, internkontrollplan, verksamhetsplan, mål, reglemente och riktlinjer och rutiner för byggande av kommunala verksamhetslokaler har granskats. Nedan redogörs för de iakttagelser vi gjort avgränsat till stadsomvandlingen.

Kommunfullmäktige har, utifrån förslag från Ks, fastställt mål för god ekonomisk hushållning och det framgår av intervjuer att dessa är styrande för kommunen. För stadsomvandlingen finns följande styrning utifrån dessa mål:

- ✓ Hur redovisningen av stadsomvandlingens finansiering ska gå till
- ✓ Hur finansieringen av stadsomvandlingen ska ske
- ✓ Hur erhållna ersättningar ska användas
- ✓ Att de redovisade kostnaderna aldrig får överstiga redovisade intäkter (vilket enligt intervju avser hela GP2-projektet över tid)
- ✓ Att den ordinarie verksamheten ska följas upp separerad från stadsomvandlingen
- ✓ Vid negativt resultat för ordinarie verksamhet ska åtgärdsplan upprättas och det egna kapitalet ska återställas inom 3 år

När det gäller de projekt som behöver genomföras med anledning av stadsomvandlingen är det inte de enskilda förvaltningarna som driver den processen, utan den sköts centralt och genom det säkerställs att pengarna används till det som de är avsatta till, enligt intervju.

Reglemente och delegationsordning

Reglementet innehåller inte några områden specifikt kopplat till stadsomvandlingen utan reglerar överlag kommunstyrelsens ansvar och formerna för arbetet.

Av delegationsordning framgår att ingen beslutanderätt har delegerats till Ksau avseende stadsomvandlingen – dessa beslut ska antingen beslutas av Ks eller, i de fall de faller inom ramen för delegation, av tjänsteman. Ärenden med koppling till avtal och kontrakt, fastighetsåtgärder och planärenden är exempel på ärenden som har beröring mot stadsomvandlingen och som delegerats till tjänsteman. Gällande beslut om att ingå avtal och kontrakt som understiger 1 mnkr är detta delegerat till kommunchef.

Byggande av kommunala verksamhetslokaler, styrdokument och rutiner

I de fall projekt kan bedrivas inom avsatt budget hanteras ärenden inom stadsbyggnadsförvaltningen på central nivå. Om projekten beräknas hamna utanför budgeten krävs beslut i Ks eller kommunfullmäktige. Kommunen har en stadsomvandlingsstrateg som fungerar som en kontrollstation avseende att avgöra om ärendena är kopplade till stadsomvandlingen eller inte. Vid osäkerhet är det den övergripande styrgruppen som fattar beslut om projektet är stadsomvandlingsrelaterat

eller inte. I den övergripande styrgruppen sitter kommunchef tillika förvaltningschef, chef för mark- och exploateringsavdelningen, chef för tillväxtavdelningen, projektchefen, stabschefen, chef kommunikationsenheten, planchefen, ekonomiansvarig/stadsomvandlingsstrateg.

Det har antagits riktlinjer för byggande av kommunala verksamhetslokaler, Ks 2015-12-07 §357. Av riktlinjerna framgår att respektive nämnd aktualiserar lokalbehov hos stadsbyggnadsförvaltningen. Den vidare hanteringen, byggandet, samt samordning av verksamhetslokaler hanteras av kommunkontoret.

Verksamhetsplan stadsbyggnadsförvaltningen

Verksamhetsplanen för 2016 innehåller en redogörelse i punktform över nuläget, mål för verksamheten samt önskat läge. Det finns inget mål som har någon direkt koppling till hur skadeståndsansättningen ska användas eller aktiviteter kopplat till att säkerställa att dessa används ändamålsenligt. Dock finns mål och aktiviteter som har en koppling till stadsomvandlingen och kan sägas ha en indirekt koppling till användandet av skadeståndsansättningen, så som mål om hög plan- och markberedskap, aktiviteter kopplat till byggande av lokaler och infrastruktur samt målsättning om att arbetet ska bedrivas långsiktigt och strategiskt.

3.1.1. Bedömning

Vår bedömning är att Ks, genom övergripande riktlinjer och process för byggande av kommunala verksamhetslokaler, till övervägande del har säkerställt att ersättningar används för ändamålet med beaktande av ekonomisk påverkan på kommande generationer.

Bedömningen utgår ifrån att målen om god ekonomisk hushållning ger en övergripande styrning för att ha kontroll på hur pengarna ska användas, både avseende ändamål och med tanke på framtida kostnader. Vi bedömer att det även finns styrning för byggandet av kommunens verksamhetslokaler och att dessa bl. a. omfattar hur verksamheternas behov ska inventeras med anledning av stadsomvandlingen.

3.2. Riskanalyser och dokumentation av dessa

De riskanalyser som genomförs är de som arbetas fram inom ramen för byggande av kommunala verksamhetslokaler. Inledningsvis består byggandet av kommunala verksamhetslokaler av att arbeta fram en behovsanalys som sedan ska beslutas politiskt av kommunstyrelsen, enligt intervju. Behovsanalysen innehåller omfattningen på bygget, ambitioner samt en bedömning över vad som inte behöver byggas. Nästa steg i processen är en förstudie och i detta skede förfinas underlagen. Normalt upphör nämndens uppdrag efter behovsanalysen och ibland kan den fortsätta även vid förstudien. Det är stadsomvandlingsstrategen som har ansvaret att samordna behoven från de olika nämnderna och verksamheterna.

Av intervjuerna framgår att oberoende värderare har använts för att räkna på kostnaderna och ersättningsnivåerna inför avtalen med LKAB. Uppdraget för utvärderarna har varit att titta på vad det kostar att bygga upp nya lokaler/byggnader motsvarande storlek, funktion och kvalitet av den avyttrade lokalytan, vilket då ses som ett underlag för riskanalys.

Exempelvis har utvärderingen, enligt intervju, tagit hänsyn till att lokaler har byggts med relativt exklusiva material vilket sedan återspeglats i den erhållna skadeståndersättningen. Vad gäller det senaste avtalet som tecknats, det så kallade GP2-avtalet, uppger de intervjuade att den mesta av risken har täckts upp av avtalet. Vi kan dock inte av intervjuer eller dokumentation se att det inför tecknandet av avtalen genomförts någon ytterligare analys än den avseende återuppföringskostnaden. Exempelvis kan vi inte se att det har gjorts några analyser avseende hur byggande av ny fastighet kan påverka kommunen eller vilka åtgärder som kan behöva vidtas i övrigt med anledning av detta, så som förtätning eller förändring av infrastruktur. Dock noteras i projektdirektiven att verksamhetslokalerna ska vara yteffektiva, energisnåla samt klimatsmarta och detta leder, enligt intervju, till lägre driftkostnader och sänkta underhållskostnader.

Av Ks antagna internkontrollplan för stadsbyggnadsförvaltningen (Ks 2016-03-29, § 101) framgår att det finns identifierade riskområden utifrån riskanalys med koppling till stadsomvandlingen som särskilt ska följas upp. Med andra ord innehåller internkontrollplanen en kortfattad dokumenterad riskanalys kopplat till olika områden vilket följs av en kontrollåtgärd.

De identifierade riskområdena med koppling till ekonomin på kort- och lång sikt och där särskild uppföljning ska ske är;

- ✓ Ekonomisk uppföljning av exploateringsprojekt
- ✓ Prioriteringar vid byggandet av kommunala verksamhetslokaler
- ✓ Kompetens avseende ekonomi på stadsbyggnadsförvaltningen

Utöver ovan identifierade riskområden omfattar internkontrollplanen områden där särskild uppföljning ska ske för att följa utvecklingen av stadsomvandlingen exempelvis avseende tidplaner och hur stadsomvandlingen påverkar utvecklingen av kommunen i övrigt.

Vi har i granskningen inte kunnat se att det finns någon dokumenterad riskanalys på mer övergripande nivå vad gäller stadsomvandlingen och den påverkan den kan ha på viktiga processer och beslut.

3.2.1. Bedömning

Vår bedömning är att riskanalyser genomförs i viss utsträckning för att på förhand identifiera eventuella behov av åtgärder mot bakgrund av stadsomvandlingens påverkan. Internkontrollplanen med identifierade riskområden kan bidra till att ge ett underlag under tiden stadsomvandlingen fortgår, och detta kan i sin tur bidra till förutsättningarna för beslut om åtgärder utifrån stadsomvandlingens påverkan på kommunen. Vidare genomförs riskanalyser i enskilda byggprojekt avseende kommunala verksamhetslokaler och dessa ger visst underlag för beslut om eventuella åtgärder mot bakgrund av det som identifieras i projektens olika faser. Vi ser dock att riskanalysarbetet kan utvecklas på en mer övergripande nivå, inklusive hur de dokumenteras och behandlas på politisk nivå.

3.3. Dokumentation av kvarstående frågor och behov

Vid varje byggprojekt genomförs inventeringar över vilket framtida behov som finns för de olika verksamheterna. För skolan kan det exempelvis handla om att koppla ihop det framtida behovet med vilken pedagogik som ska bedrivas och vad det kan innebära för byggandet av verksamhetslokalen. På skolan finns en processledare som har skött arbetet med behovsinventeringen. När det gäller behovsinventeringen vid ett projekt står verksamheten för denna. Efter att verksamheterna har inventerat behoven samordnas dessa i syfte att vara yteffektiva genom att exempelvis olika verksamheters behov samordnas. Om det finns några kvarstående frågor så hanteras dessa av projektets styrgrupp. Frågor som dyker upp under pågående projekt lyfts till styrgruppen som hanterar dessa vidare. Själva förstudien i processen avseende byggandet av kommunala verksamhetslokaler förutsätter att behovet tydliggörs då det i efterhand är svårt att tillföra förändringar. I de projekt som bedrivs sker avstämning med arkitekt i behovsfasen för att så långt det är möjligt kvalitetssäkra underlaget.

3.3.1. Bedömning

Vår bedömning är att kvarstående frågor i huvudsak följs upp och hanteras inom ramen byggprojektprocessen där styrgruppen har en viktig funktion att vid behov kanalisera dessa vidare. Vi har genom granskningen inte sett något exempel på brister i detta avseende, men vill dock lyfta vikten av att viktiga frågor som uppstår och som ej är lösta dokumenteras för att minska sårbarhet vid exempelvis personalomsättning.

3.4. Besluts- och förhandlingsunderlag

Kiruna kommun och Luossavaara-Kiirunavaara AB (LKAB) har den 12 juni 2014 träffat "Avtal angående Gruvstadsparken del 2 m.m." vilket bland annat omfattar ersättning för verksamhetslokaler, kommunal mark och infrastruktur. Avtalet är på 3.390.000.000 kr, varav 2.920.000 kr berör Kiruna kommun och 470.000.000 kr berör Kirunabostäder AB.

Förutom ovanstående belopp ligger ytterligare 350.000.000 kr på ett spärrkonto hos LKAB. Dessa medel får nyttjas efter överenskommelse med LKAB. Kontot ska hantera risken att den skada som ovanstående avtal avser att ersätta överstiger de belopp som LKAB ska erlägga enligt avtalet. Värt att notera är att både Kiruna kommun och LKAB kan ha rätt till ersättning från spärrkontot, varför dessa 350 mnkr inte fullt ut kan inräknas som endast kommunens buffert för vissa oförutsedda kostnader.

Redovisningsmässigt har avtalet redovisats delvis redan 2014 i kommunens årsredovisning med belopp enligt den överenskomna utbetalningsplanen. Resterande del har redovisats i årsredovisningen 2015. Utbetalning av resterande belopp sker kommande år och avräknas mot den fordran som Kiruna kommun har bokat upp i den ekonomiska redovisningen.

Till avtalet, i fortsättningen benämnt "GP2-avtalet", har flera särskilda avtal tecknats som har formkrav enligt lag. Dessa avser överlåtelse av fast egendom (mark, byggnader m.m.). Samtliga dessa avtal för kommunens del har redovisats 2015 och ingår i årsredovisningen 2015. Att de ligger på 2015 och inte 2014 beror på att överlåtelsen enligt de särskilda avtalen skett med verkan från år 2015.

Vi har vid granskningen av årsredovisningen 2015 granskat avtalens innebörd och belopp och stämt av dessa mot GP2-avtalet och har inget att erinra mot detta. GP2-avtalet är så långt vi kan se inom ramen för denna granskning korrekt redovisat i kommunens årsredovisningar 2014 och 2015.

Vi har tittat på dokument som rör GP2-avtalet. Vid förhandlingarna har de två parterna tagit in två värderingar av två konsultföretag.

Rapporten från det ena konsultföretaget omfattar gymnasieskola (Hjalmar Lundbohmsskolan) inklusive sporthall, simhall, räddningstjänst, Folkets hus, Centralgården och Biblioteksgatan 8-10. I rapporten har nyproduktionskostnaden tagits fram per fastighet och specificeras som kostnad per kvadratmeter. I förutsättningarna anges att man tagit hänsyn till kostnaden för att uppföra byggnaderna i Kiruna med nuvarande förhållanden. Rapporten är väldigt kortfattad och vilka delar den värderade totala kostnaden bygger på går ej att läsa sig till, men vissa antaganden finns redovisade i förutsättningarna.

Rapporten från det andra konsultföretaget omfattar gymnasieskola (Hjalmar Lundbohmsskolan), simhall, räddningstjänst, Bolagsskolan, bibliotek med busstation och gamla brandstationen. Förutsättningar och avgränsningar är beskrivna i denna rapport. Även i denna rapport har man utgått från nyproduktionspriset per fastighet, men med en detaljerad specifikation på komponenter, antaganden om arvoden, byggkostnader och omkostnader såsom traktamenten. Prisbilden ska även i denna rapport avspegla marknadsläget i Kiruna.

I den mer omfattande rapporten är värderingar gjorda exklusive mervärdeskatt vilket är korrekt. Det är endast för bostäder och vissa typer av boenden som mervärdeskatten inte är avdragsgill för kommunen vid nybyggnad (att kommunen är insatt i mervärdeskattreglerna vid nyuppförande av verksamhetslokaler är därmed viktigt). Den andra rapporten anger att kostnaderna inkluderar mervärdeskatt. Beloppen är därför inte direkt jämförbara mellan de två värderingarna, men tas det hänsyn till detta ser vi att värderingarna av de olika konsultföretagen inte skiljer sig åt i någon större utsträckning.

Nämnas kan att det överenskomna skadeståndet från LKAB är momsfrött, d v s ingen mervärdeskatt ska redovisas in. I nästa steg, vid upprättande av de särskilda överlåtelseavtalen för fastigheterna är kommunens överlåtelse av egna driftsfastigheter en momsfrött försäljning. Däremot kan kommunens överlåtelse av sådana fastigheter få momskonsekvenser i kommunkontot. Kommunen är nämligen skyldig att jämka moms i kommunkontot ifall kommunen under överlåtelseåret eller de 9 föregående åren genomfört ny-, till- eller ombyggnationer på någon av de överlättna fastigheterna där summa ingående moms uppgått till minst 100 000 kronor. Har flera sådana åtgärder gjorts under samma år på en fastighet ska dessa åtgärder läggas samman när man kontrollerar av om momsbeloppet uppnåtts eller ej. Moms på driftskostnader och reparationer påverkas däremot inte. Av intervju framgår att jämningsreglerna har tillämpats vid försäljning av de verksamhetslokaler som ingått i GP2-avtalet.

Värderingarna och avtalen som blir den färdiga produkten lagras i diariet enligt dokumenthanterings- och gallringsplanen som är antagen i kommunstyrelsen 2015-05-18, § 190. Av den framgår att avtal och kontrakt som är en del av ett ärende där ett

politiskt beslut fattats lagras för evigt, utan gallring. Enligt intervjuer med economichefen och stadsomvandlingsstrategen ingår även värderingarna i denna. Personliga minnesnoteringar och beräkningar sparas inte enligt någon lagringsplan. Dessa är för eget bruk och kan dessutom vara svåra att tyda för någon utomstående. Digitala dokument sparas på kommunens nätverk i mappar med åtkomst för de som arbetar med ärendena inom stadsomvandlingen.

3.4.1. Bedömning

Kiruna kommun och LKAB har anlitat externa värderare för verksamhetsfastigheterna. Värderingarna har gjorts utifrån nyproduktionskostnad vid uppförande på orten Kiruna. Presentationen av värderingarna skiljer sig lite i omfattning men båda har fått fram ett pris som kunnat ligga till grund för förhandlingarna som lett fram till avtalet GP2.

Avtalet och värderingarna lagras i diariet enligt dokumenthanterings- och gallringsplanen. Andra typer av digitala dokument lagras på gemensam nätverksmapp, med åtkomst för de som berörs.

Vår bedömning är att besluts- och förhandlingsunderlag kvalitetssäkras och dokumenteras på ett sådant sätt som i rimlig grad säkerställer tillgänglighet och bevarande över tid.

I övrigt vill vi uppmärksamma kommunstyrelsen på att det finns momsfrågor att beakta i samband med avyttring av fastigheterna vilket kan innebära en risk om dessa inte hanteras på ett korrekt sätt.

3.5. Konsekvensanalyser

Grunden för de avtal som arbetats fram är ersättning för verksamhetslokaler och infrastruktur. Konsekvenser av beslut och överenskommelser har inte bedömts och beräknats för kommunen som helhet, vilket innebär att man i dagsläget inte har någon samlad bild över investeringarnas effekt (ex-vis vad gäller framtida drifts- och underhållskostnader, kassaflöde och avskrivningar) och vilken påverkan det kan få på kommunens ekonomiska redovisning. För de enskilda investeringsobjekten som berör stadsomvandlingen görs bedömningar och analyser vilket ingår i processen för byggandet av kommunala verksamhetslokaler. Det finns en medvetenhet om att avskrivningarna kommer att öka, men vad gäller framtida drifts- och underhållskostnader finns inte samma kontroll. Kommunen har viss framförhållning genom budget och strategisk plan, men sett över en lite längre period finns mindre dokumenterad kunskap. Sådana analyser kan komma att göras när investeringarna börjar genomföras i större utsträckning, enligt de intervjuade.

När det gäller uppförande av ersättningsfastigheter sker detta enligt processen för byggande av kommunala verksamhetslokaler. Denna gäller både vanliga byggärenden och byggärenden som berör stadsomvandlingen. I denna process görs erforderliga analyser på objektsnivå.

Det bedrivs ett strukturerat arbete med stadsomvandlingen. Den strategiska ledningsgruppen samordnar verksamheten i hela kommunen. Därutöver finns en styrgrupp för stadsomvandlingen som består av kommunchefen, chefen för

tillväxtavdelningen, mark- och exploateringschefen, projektchefen, stabschefen, chefen för kommunikationsenheten, planchefen och den ekonomiansvarige för stadsomvandlingen. För stadsomvandlingsrelaterade byggen är styrgruppen och Ks involverade vilket gör att man kan säga att det finns en övervakande kontroll.

När det gäller processen avseende byggande av kommunala verksamhetslokaler jobbar nämnderna fram underlag och kommunstyrelsen tar beslut och ändrar vid behov. I byggprojekt som inte avser kommunala verksamhetslokaler sker dialog med ekonomifunktionen i kommunen, medan stadsomvandlingsfrågor som rör byggprojekt avseende kommunala verksamhetslokaler hanteras av den ekonomiansvarige för stadsomvandlingen. Detta förfarande gör att styrgruppen för stadsomvandlingen har förutsättningar att ha en löpande kontroll på att man följer intentionerna att hushålla med de medel som är avsatta.

Det finns en planering för hur kommunens resultat ska hanteras ifall stadsomvandlingen kommer att ge negativa resultat i kommunens årsredovisning. Vinster i kommunens årsbokslut som uppstått på grund av stadsomvandlingen särredovisas. Dessa har tillförts kommunens egna kapital i den ekonomiska redovisningen. Om framtida resultat av stadsomvandlingen påverkar kommunens resultat negativt kommer kommunen att åberopa synnerliga skäl i balanskravsutredningen, och därmed kunna hantera negativa resultat utan krav på att resultatet återställs inom 3 år. Den buffert kommunen har att tillgå är den ansamlade vinsten med anledning av stadsomvandlingen. Per 2015-12-31 finns det ansamlat 2.790 mnkr.

Vidare har kommunen flera specifika mål för god ekonomisk hushållning för stadsomvandlingen. Dessutom särredovisas de ekonomiska effekterna av stadsomvandlingen i kommunens resultaträkning. Dessa redovisas och följs upp i delårsrapporten och i årsredovisningen. Detta ersätter inte konsekvensanalyser på längre sikt men bidrar till den löpande interna kontrollen och styrningen.

3.5.1. Bedömning

Då det kommer att investeras mycket under relativt kort tid till följd av stadsomvandlingen och finansieringen kommer från den ersättning kommunen erhållit från LKAB anser vi att kommunen bör göra beräkningar av avskrivningar, drifts- och underhållskostnader och kassaflöden för de verksamhetslokaler som kommer att uppföras. De avyttrade verksamhetslokalerna var uppförda i ett annat kostnadsläge och betingade låga bokförda värden i den ekonomiska redovisningen. På grund av ålder kan dessutom antas att drifts- och underhållskostnader väsentligt kommer att avvika från de tidigare ägda lokalerna. Kommunen gör idag budget för kommande år och strategisk plan, men enligt vår mening är detta inte tillräckligt. Vi är medvetna om att det är förenat med svårigheter att beräkna kostnader på ännu ej uppförda lokaler, men dessa kan förfinas efter hand. Målet bör vara att skapa en så säker bild som möjligt över hur investeringarna påverkar den kommunala ekonomin och om finansieringen är tryggad.

Mot bakgrund av att det finns en tydlig styrning och kontroll i stadsomvandlingsprocessen, i kombination med att konsekvenser bedöms och beräknas löpande i processerna avseende byggen av kommunala verksamhetslokaler på objektsnivå, gör vi en sammantagen bedömning att denna del hanteras på ett tillfredsställande sätt. Den interna kontrollen över stadsomvandlingens påverkan på ekonomin i ett längre perspektiv kan

dock stärkas genom att göra en samlad konsekvensanalys utifrån effekter av pågående och kommande investeringar bland annat med ledning av stycket ovan.

3.6. Rapportering till kommunstyrelsen

Det sker rapportering till kommunstyrelsen och kommunstyrelsens arbetsutskott avseende ekonomin. Den ekonomiska redovisningen till Ks omfattar ekonomin totalt samt specifikt för stadsomvandlingen enligt de intervjuade. Tjänstemännen finns med under presentationen och det finns samtidigt möjlighet för ledamöterna att ställa frågor kring innehållet.

Av dokumentanalys framgår i övrigt att Ks hanterar ärenden som har en koppling till stadsomvandlingen så som detaljplaner, godkännande av behovsanalyser, samråd kring olika ärenden och planprogram. Det finns ingen fast punkt på sammanträdet där information kring stadsomvandlingen presenteras/redovisas. Det framgår av intervju att det sker löpande information om ärenden som har en koppling till stadsomvandlingen.

På kommunstyrelsens arbetsutskott, Ksau, sker mer information kring stadsomvandlingen än vad som presenteras för kommunstyrelsen. Informationen på Ksau sker under punkterna ordförande informerar samt förvaltningschefen informerar. På kommunfullmäktiges sammanträde finns en informationspunkt där kommunchefen ger information om stadsomvandlingen.

Följande utgör exempel på vad som har presenterats/redovisats för Ksau under 2016 avseende stadsomvandlingen enligt protokollen; information från LKAB av ortsansvarig – ersättningsregler och principer, information från ordförande om aktualiteter kring stadsomvandlingen, information från förvaltningschef om bl. a. förhandlingar med investerare, sanering av marken i nya centrum, storhandelsområdet och annat aktuellt samt "bostadsförsörjningsprogram 2016-2025" innehållande bl. a. avveckling av bostäder, resultaträkning för stadsomvandling,

Kommunstyrelsen har under 2016 bl. a. fått följande presenterat/redovisat på sina sammanträden; information från LKAB, information från Tekniska verken i Kiruna AB om bl. a. avtal avseende avsiktsförklaring om det framtida energiarbetet (LKAB:s verksamhet) samt ekonomisk rapportering av stadsomvandlingen.

3.6.1. Bedömning

Vår bedömning är att rapportering till kommunstyrelsen sker i förhållande till beslut och uppdrag. Vad gäller rapportering om identifierade konsekvenser och behov av åtgärder är detta vad vi kan se i huvudsak kopplat till processen avseende byggen av kommunala verksamhetslokaler och de beslut som ska fattas av Ks.

3.7. Kommunstyrelsens beslutsfattande

Av protokollen framgår att Ks har fattat beslut med koppling till stadsomvandlingen inom byggprocessen avseende kommunala verksamhetslokaler (godkännande av behovsanalys, tillsättandet av styrgrupp i projekten) samt beslut med anledning av inkomna motioner med beröring på stadsomvandlingen. Av dokumentanalysen framgår inte att Ks fattat något särskilt beslut annat än att lägga informationen till handlingarna vid den ekonomiska rapportering som skett kring stadsomvandlingen. Av granskningen framgår

inte att Ks *inte* skulle ha fattat beslut där så behövts, men vi kan samtidigt inte se vilken information som lämnats och bilda oss en uppfattning om det funnits information som Ks borde ha reagerat på.

Vidare framgår att Ks beslutat i de ärenden som Ksau föreslagit Ks att besluta i, exempelvis placering av länsmansbostaden B99 (2016:14), detaljplaner, anhållan om investeringsmedel och omfördelningar av medel inom investeringsbudget.

Ksau har fattat följande beslut med koppling till stadsomvandlingen; uppdrag åt förvaltningar att ta fram underlag (exempelvis stadsbyggnadsförvaltningen gällande byggande av parkeringshus), godkännande av förfrågningsunderlag för Kvarter 5 efter beslut i Ks om att Ksau hade att besluta i frågan.

Av dokumentanalys framgår att Ksau i följande ärenden föreslagit om vidare beslut av Ks; placering av byggnad i nya Kiruna (Länsmansbostaden B99), detaljplaner, omfördelning inom investeringsbudget, rapport kring dagvattenhantering i nya Kiruna C, friköpande av tomt, ansökan om expropriation, prioriteringar av detaljplaner inom utvecklingsplanen, inrättande av tillväxtavdelning inom stadsbyggnadsförvaltningen.

3.7.1. Bedömning

Vår bedömning är att Ks, så långt vi kan se utifrån granskade dokument, fattar beslut utifrån erhållen rapportering.

2017-02-06

Andreas Jönsson

Uppdragsledare/Projektledare