

Revisionsrapport

Granskning av kommunstyrelsens investeringsplanering

Alvesta kommun

Jörn Wahlroth
Elin Petersson

Maj 2018

Innehållsförteckning

1.	Inledning	1
1.1.	Bakgrund	1
1.2.	Revisionsfråga	1
1.3.	Revisionskriterier	1
1.4.	Kontrollmål	1
1.5.	Metod och avgränsning	1
2.	Iakttagelser	2
2.1.	Styrande dokument och aktiviteter för planering av investeringar	2
2.1.1.	Bedömning.....	3
2.2.	Roller och ansvar	4
2.2.1.	Bedömning.....	5
2.3.	Beslutsunderlagen	5
2.3.1.	Bedömning.....	8
2.4.	Investeringsplanering i förhållande till budgetprocessen.....	8
2.4.1.	Bedömning.....	10
2.5.	Framförhållning och långsiktighet.....	10
2.5.1.	Bedömning.....	11
3.	Revisionell bedömning.....	12
3.1.	Bedömningar mot kontrollmål.....	12
3.2.	Rekommendationer.....	14

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Investeringsplaneringen ställer krav på beredningsprocesserna inför kommunfullmäktiges hantering. Kommunstyrelsen har ett övergripande ansvar för att inför beslut i kommunfullmäktige bereda beslutsunderlagen, svara för samordning och utöva uppsiktligt över nämndernas verksamhet. Kommunen står inför stora investeringsbehov i framtiden, det omfattar både reinvesteringar och demografiska utmaningar samt andra krav kopplade till samhällsutvecklingen.

De förtroendevalda revisorerna har utifrån en riskbedömning beslutat att granska kommunstyrelsens investeringsplanering.

1.2. Revisionsfråga

Har kommunstyrelsens ändamålsenliga beslutsunderlag och rutiner med tillräcklig intern kontroll avseende investeringar i anläggningstillgångar?

1.3. Revisionskriterier

Kommunallagen och kommunfullmäktiges styrande dokument.

1.4. Kontrollmål

- Finns det styrande dokument, system, rutiner och aktiviteter för planering av investeringar?
- Är roller och ansvar tydliga avseende beredningsprocessen?
- Finns tillräckliga beslutsunderlag med koppling till styrdokument, finansiella och verksamhetsmässiga mål, fysisk planering, demografisk utveckling, samt ekonomiska kalkyler över investeringsutgift och driftpåverkan?
- Finns det en tydlig koppling mellan investeringsplaneringen och budgetprocessen?
- Bedrivs investeringsplaneringen med tillräcklig framförhållning och med ett långsiktigt perspektiv?

1.5. Metod och avgränsning

Intervjuer har genomförts med kommunstyrelsens presidium, t f kommunchef, t f samhällsbyggnadschef, ekonomichef, lokalstrateg och representanter från Allbohus (VD, fastighetschef och ekonomichef). Genomgång har skett av styrande dokument och beslutsunderlag till ett urval av investeringar.

Granskningen har avgränsats till investeringar i materiella anläggningstillgångar och kommunstyrelsens roll i planerings- och beredningsprocessen.

Rapporten har sakgranskats av ekonomichefen.

2. Iakttagelser

2.1. Styrande dokument och aktiviteter för planering av investeringar

Genomförd granskning avser de processer som leder fram till att beslut fattas om en investerings genomförande. Genomförandeprocessens moment, projektering och upphandling, omfattas således inte av granskningen. En investeringsprocess kan i planeringsfasen beskrivas enligt nedanstående:

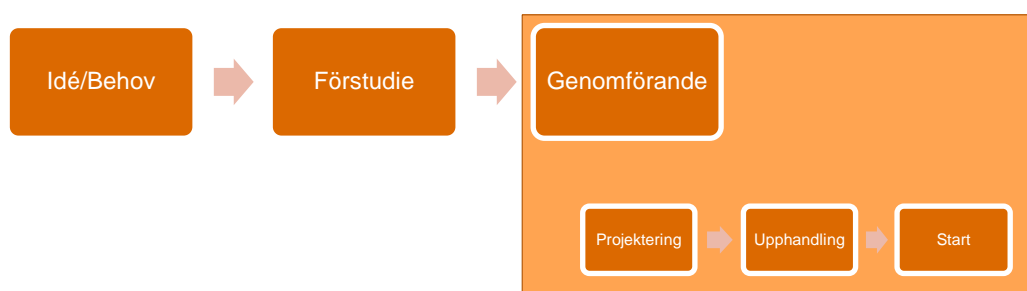


Bild: Bilden beskriver schematiskt en investeringsprocess från idé/behov till investeringens start.

De behovsstyrda investeringarna kan delas in i reinvesteringsbehov som grundar sig på behov av att upprätthålla standard och funktionalitet. Det kan också vara fråga om investeringar där anpassning sker, exempelvis miljökrav och krav på säkerhet, samt behov av att förbättra effektiviteten. Vidare är den demografiska utvecklingen en viktig faktor och grund för att identifiera behov av investeringar. Idéstyrda investeringar handlar företrädesvis om kommunens attraktionskraft och att skapa värde utöver lagstadgad service för kommuninvånarna.

Av reglementet framgår att kommunstyrelsen har ansvar för planering av kommunens ekonomi och verksamhet.

Det saknas av kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen särskilt beslutade riktlinjer som stöd för kommunens investeringsplanering.

Av kommunens budget för år 2018 framgår följande:

”Utifrån de stora planerade investeringsnivåer som finns inom kommunen, och inom hela koncernen, finns det ett behov av en tydligare investeringsprocess. Ett arbete har därför påbörjats och den nya processen ska vara fastställd under 2017 för att tillämpas i budgetprocessen inför 2019”.

Av intervjuerna framgår att den nya processen inte blivit fastställd under år 2017, men flera aktiviteter är igångsatta. Sedan ett år tillbaka sker ett arbete genom en särskild investeringsgrupp. Denna grupp arbetar med att identifiera och i beredningsprocessen lyfta fram investeringsbehov, men också med att utveckla styrdokument för vilka beslut förväntas fattas under våren 2018. Dessa dokument har ännu inte varit föremål för politisk behandling. De dokument som lyfts fram är:

- *Riktlinjer för målstyrning*
- *Riktlinjer för god ekonomisk hushållning*
- *Riktlinjer för budget och redovisning*

De två sistnämnda riktlinjerna har direkt koppling till investeringsplaneringen. I riktlinjer för god ekonomisk hushållning föreslås finansiella mål som relateras till investeringsbehov och skuldsättning.

I förslaget om riktlinjer för budget och redovisning kommer kommunstyrelsen att få i uppdrag att upprätta särskilda investeringsdirektiv. Vidare framgår i förslaget att vid behov kan investeringsramarna indelas i olika kategorier, ex avgiftsfinansierad verksamhet och skattefinansierad verksamhet. Enligt förslaget ska investeringar vars totalutgift överstiger en viss nivå redovisas som separata investeringsprojekt.

För närvarande finns beslutade regler och rutiner från år 2012, senast reviderade i fullmäktige år 2013, som uppftar förhyrning av verksamhetslokaler. Reglerna upprättades i samband med att verksamhetsfastigheter överfördes från kommunal förvaltning till Allbohus. I reglerna hanteras investeringar under särskild rubrik med hänvisning till särskild bilaga för nyproduktion och ombyggnad. Av bilagan framgår att fullmäktige beslutar om projekt över 5 mnkr, medan respektive nämnd förfogar över beslut om investeringar som understiger 5 mnkr. I samband med behandling av budget för år 2018 beslutades att kommunstyrelsen behandlar investeringar upp till 10 mnkr och fullmäktige över denna nivå. Ägardirektiven till kommunens bolag, samt regler och rutiner för förhyrning av verksamhetslokal, är för närvarande föremål för en översyn.

Investeringarna bereds genom aktiviteter i samband med budgetberedningen. För större investeringar sker även parallella processer, där besluten bereds som separata ärenden med slutlig behandling i fullmäktige.

Den budgetberedning som sker inför beslut om budget i fullmäktige under juni månad har föregåtts av ett för de kommunala verksamheterna tvärsektorielt arbete i den särskilda tjänstemannagrupp som är tillsatt för investeringsverksamheten.

2.1.1. Bedömning

Vi bedömer att det saknas styrande dokument som stöd för kommunstyrelsens beredningsprocess avseende investeringar. Vi konstaterar samtidigt att det finns ett aktivt arbete i budgetberedningen och den särskilda tjänstemannagrupp som tillsattes för att utveckla investeringsprocessen. Det utvecklingsarbete som bedrivs avser såväl beredning och förslag till investeringar, samt framtagande av styrdokument. Politiska beslut planeras kunna ske före halvårsskiftet år 2018.

Vi rekommenderar att kommunstyrelsen i de särskilda investeringsdirektiv som föreslås beskriver processens olika faser med tydliga avgränsningar vad avser roller och ansvar, samt hur investeringsprocessen kopplas till budgetprocessen. Vidare hur nämndens överväganden ska framgå i beslutsprocessen. De krav som ställs på underlagens omfattning bör vara beroende av investeringens betydelse ur strategisk och ekonomisk aspekt.

Vi rekommenderar vidare att i det direktiven ställs krav på en beskrivning av investeringens koppling till övergripande mål och strategier, behovsanalys, konsekvenser och handlingsalternativ (i likhet med den mall som framgår av iakttagelser under 2.3; Orrakullens verksamhetsområde). I anvisningarna till de ekonomiska kalkylerna för investeringsutgiften och driftkalkylen rekommenderas att dessa innehåller ett antal fasta rubrikrader. Investeringsutgiften ska kunna ge stöd för komponentavskrivningar. Driftspåverkan bör delas på anläggningens drifts- och kapitalkostnader och de verksamhetsmässiga effekter som uppstår.

2.2. Roller och ansvar

Budgetberedningen utgörs av kommunstyrelsens arbetsutskott. I samband med budget för år 2018 togs beslut om att kommunstyrelsen beslutar om enskilda investeringsprojekt upp till 10 mnkr. Investeringar däröver fastställs av fullmäktige. Förändringen föranleddes av att tidigare ordning, där investeringar upp till 5 mnkr kunde beslutas av respektive nämnd, gav begränsad överblick för kommunstyrelsen över kommunens samlade investeringar.

Kommunstyrelsen har även getts rätt att omfördela investeringsanslag i beslutad fullmäktigebudget mellan nämnderna.

Det finns sedan ett år tillbaka en investeringsgrupp som stöd för investeringsprocessen, där ekonomichefen är sammankallande. Gruppen består av representanter från kommunens förvaltningar, samt kommunens lokalstrateg. Ekonomichefen förväntas inhämta information till gruppen från kommunens bolag.

Av intervjuerna framgår att ansvarig nämnd har att initiera behov av investeringar inom sina respektive verksamhetsområden, men att detta inte alltid är tydligt i processen och i de beslutsunderlag som ligger till grund för beslut. Det uppges vara förvaltningscheferna som ska säkerställa att förankring sker i respektive nämnd.

För större investeringsprojekt upprättas i beredningsfasen särskilda styr- och projektgrupper.

Behov av utveckling inom området för lokalförsörjning och lokalsamordnarens roll har särskilt uppmärksammats genom tjänsteskrivelse och beslut i kommunstyrelsen i december 2016. Resurserna för att strategiskt arbeta med lokalförsörjning/-samordning i kommunen har därefter förstärkts genom att för ändamålet anställa en lokalstrateg.

Lokalstrategen fungerar som kommunens beställare i lokalfrågor, företrädesvis handlar det om beställningar gentemot Allbohus. Tidigare kunde tjänstemän från olika förvaltningar direkt göra lokalbeställningar. Numera kanaliseras dessa alltid genom lokalstrategen. Lokalstrategen förväntas ha fortlöpande kontakter med förvaltningarna. Vidare förväntas lokalstrategen vara den som ”balanserar” önskemålen utifrån att nå ekonomisk effektivitet utifrån beskrivna önskemål och behov.

En särskild lokalförsörjningsgrupp med lokalstrategen som sammankallande har upprättats. Kommunens förvaltningar och Allbohus finns representerade i gruppen.

Lokalstrategien och gruppens arbete syftar till att samordna och effektivisera processerna, samt att skapa större framförhållning och långsiktighet i arbetet.

Av intervjuerna framgår att Allbohus är delaktiga i behovs- och förstudiefasen. Från bolagets sida uppfattas att processerna har utvecklats och tydliggjorts, men att beställningarna från kommunen behöver bli tydligare.

2.2.1. Bedömning

Vi bedömer att nödvändiga åtgärder vidtagits för att stärka kommunstyrelsens kontroll och uppsikt över investeringsverksamheten genom förändringar i nämndernas tidigare möjlighet att fatta beslut om investeringar utan beredning i kommunstyrelsen.

Vi bedömer vidare att nödvändiga åtgärder vidtagits för att stärka kommunens beställarroll avseende lokaler och att rollerna avseende beställare och utförare är under utveckling genom bland annat lokalförsörjningsgruppen och översyn av styrande dokument.

Vi anser att nämndernas roll och ansvar behöver klargöras i förhållande till kommunstyrelsens beredningsprocess. Verksamhetsnämnds beredning eller yttrande över ett investeringsförslag ska framgå i beslutsprocessen.

2.3. Beslutsunderlagen

Av intervjuer och dokumentstudier framgår att strukturen på beslutsunderlagen i investeringsprocessen varierar. Mycket av beredningsarbetet sker i de politiska processerna genom dialog, där muntliga redovisningar kompletterar underlag som tjänsteskrivelser och kalkyler. Bland annat diskuteras handlingsalternativ och konsekvenser, samt hur en investering påverkar driftsekonomin.

De investeringar som behandlas i budgetberedningen befinner sig i olika faser, allt från idé-/behovsstadiet till att genomförandefasen är nästa steg. Detta innebär att både den faktiska investeringen och dess budgetbelopp kan ha allt från låg till hög precision. Oftast har det pågått planeringsprocesser över flera budgetår. Inte sällan sker revideringar efter genomförda förstudier eller motsvarande vilket innebär inte oväsentliga justeringar av tidigare gjorda bedömningar av investeringsutgiften.

Det har i praktiken saknats aktivt tillämpade anvisningar som reglerar hur ett investeringsärende ska framställas i budgetprocessen. Detta är en del av det beslut som framgår i budget för år 2018 om att utveckla processerna.

Tre stora investeringsprojekt som under senare år processats med beredning och beslut i fullmäktige har varit Mohedaskolans om- och tillbyggnad, Orrakullens verksamhetsområde och Framtidens äldreomsorg.

Projekten har behandlats som separata beslutsprocesser med beslut i fullmäktige.

Mohedaskolan

Fullmäktige beslutade i december 2013 att starta ett projekteringsarbete för att snarast möjligt bygga nya skollokaler för att ersätta tillfälliga moduler vid Mohedaskolan. Under arbetet identifierades ytterligare lokalbehov. Fullmäktige beslutar i mars 2015 att komplettera med projektering av ett med skolan integrerat bibliotek. Besluten föregicks av att utbildningsnämnden identifierat behov utifrån demografisk utveckling och nedlagd skola, samt pedagogiska förutsättningar.

I maj och november 2016 behandlar fullmäktige utbyggnad av matsal och ger startbesked. I tjänsteskrivelse från mars månad framgår att projektet bedöms generera en årskostnad om 545 tkr, utöver de inventarier som utbildningsnämnden får bekosta. En projektplan presenteras av vilken det framgår att investeringen utförs av Allbohus och att utbildningsnämnden hyr lokalerna. En styrgrupp, projektledare och referensgrupp redovisas. Styrgruppen ska motta rapportering om bland annat ekonomiska förutsättningar.

I juni 2017 informeras kommunstyrelsen om att ärendet som ska behandlas i fullmäktige under juni månad berör startbesked och är ett beslut om den ökade hyreskostnaden. Av fullmäktiges behandling, samma månad, framgår ombyggnad av Mohedaskolan, etapp 2, till en investeringsutgift om 92,4 mnkr. Av tjänsteskrivelse framgår att investeringsutgiften avser lågstadiet, bibliotek och sporthall. Det är i beslutet inte tydligt om summan i sin helhet avser Allbohus investeringsutgift eller om delar av investeringssumman avser nämndens anskaffning.

Hur investeringsutgiften ska finansieras i den årliga driftbudgeten framgår inte av det separata beslutet om investeringen, men av kommunens budget för år 2018 framgår att utbildningsnämnden med anledning av Mohedaskolans om- och tillbyggnad erhåller ramförstärkning år 2018 med 1,5 mnkr och ytterligare 4,1 mnkr 2019. Beslutet innehåller inte investeringar fullt ut vad avser viss inredning och inventarier, samt att behov om upprustning av utemiljöer lyfts fram. Dessa investeringar kommer att beredas inför budget år 2019.

Orrakullens verksamhetsområde

Orrakullens verksamhetsområde behandlades i fullmäktige i maj 2017. Av beslutsunderlagen framgår att ärendet inledningsvis behandlas av nämnden för samhällsplanering.

Till beslutsunderlag till Orrakullen medföljer en sk förenklad investeringskalkyl. Investeringskalkylen visar på ambitioner om att bättre stödja den politiska processen framöver, genom en kalkyl med anvisningar som uppftar följande:

- *Ansvarig nämnd*
- *Investeringsbelopp totalt*
- *Extern/intern resurs för projektets genomförande*
- *Fördelning av investering över år*
- *Driftkostnad/år (exkl kapitalkostnader) med beskrivning av vad som*

föranleder kostnaderna

- *Motivering till investering med koppling till övergripande mål*
- *Konsekvenser om investering inte blir genomförd*
- *Investeringstyp, nyinvestering, reinvestering, anpassningsinvestering eller imageinvestering*

Den information som faktiskt lyfts fram är relativt knapphändig, bland annat saknas konsekvensanalys av utebliven investering. Investeringsutgiften, 35 mnkr, framgår och delas mellan skattekollektivet och VA-kollektivet. En uppskattad kapitalkostnad (ränta och avskrivningar) redovisas för hela den skattefinansierade delen. Vidare redovisas en driftskostnadspåverkan (gata, park och belysning) om 100 tkr/år.

Det saknas en bedömning av hur mycket av exploateringen som förväntas finansieras av försåld tomtmark och hur mycket som eventuellt bedöms kvarstå som en anläggningstillgång i kommunen.

Framtidens äldreomsorg

Av budget för år 2017 framgår att tidigare i fullmäktige fattade beslut avseende äldreboende inte längre är aktuella, vilket även framgår av ett särskilt beslut om Framtidens äldreomsorg i december år 2016. Förberedelser har under år 2017 skett för att handla upp ett särskilt boende där en extern part bygger och förvaltar byggnaden, medan kommunens bedriver verksamheten. I sammanhanget förväntas en extern part även bygga trygghetsboenden.

Av intervjuerna framgår att behovet av antalet boendeplatser och hur behovet kan lösas på nytt varit föremål för översyn, innebärande att ärendet åter kommer att beredas och behandlas i fullmäktige vad avser framtida inriktning för hur behoven ska lösas.

Av beslutsunderlagen för de större investeringarna framgår varierande disposition och innehåll vad avser beskrivning av verksamhetsmässiga och ekonomiska faktorer. Den tydlighet som eftersträvas i den mall som redovisas till Orrakullens verksamhetsområde finns inte i de tjänsteskrivelser som vi tagit del av.

Av intervjuerna framgår att de underlag i form av tjänsteskrivelser som tas fram upplevs hålla relativt god kvalitet, men att styrningen och kvalitetssäkringen av underlagens disposition, innehåll och ekonomiska kalkyler behöver förbättras.

De förslag till investeringsplaner som lyfts fram i budgetberedningen innehåller företrädesvis enbart investeringsutgiften och hur den fördelas över planåren. Det saknas således ett transparent underlag som beskriver behov och ekonomiska effekter.

Av intervjuerna framgår att den investeringsplanering som sker har ett stöd i översiktsplan och andra övergripande strategiska dokument. Investeringar inom gatu- och parkområdet är huvudsakligen knutet till detaljplanarbetet. För VA-

investeringarna finns som ett tillägg till översiktsplanen en VA-plan som ger stöd för investeringsplaneringen. För närvarande pågår ett arbete med att ta fram en handlingsplan till översiktsplanen, samt en översyn av befintlig VA-plan.

2.3.1. Bedömning

Vi bedömer att de underlag som initialt ligger till grund för beredning av ett investeringsärende behöver en tydligare styrning vad avser hur verksamhetens behov, handlingsalternativ, konsekvensbeskrivningar, investeringsutgift och bedömd driftpåverkan ska framställas. Vi konstaterar samtidigt att en sådan ambition framgår av beslutsunderlag till Orrakullens verksamhetsområde samt de initiativ som har tagits att utveckla investeringsprocesserna, där kommunstyrelsen förväntas besluta om särskilda investeringsdirektiv.

Vi bedömer att större investeringar som hanteras med separata utredningar och processer behöver sammanfattas i tydliga underlag till budgetberedningen, där ansvarig verksamhetsnämnds behovsbedömning med överväganden framgår och där de driftsekonomiska konsekvenserna lyfts fram (drift- och kapitalkostnad), samt för verksamheten eventuella effektiviseringar eller andra ekonomiska konsekvenser. Detta ger processen transparens och kommunstyrelsen erhåller ett tydligare underlag till stöd för sina prioriteringar.

Vi bedömer att vid investeringar som avser exploateringsutgifter behöver tydliggöras vad som är omsättningstillgång och anläggningstillgång, det vill säga i vilken utsträckning som utgiften förväntas finansieras av försäljning av tomtmark och vilka eventuella kvarstående utgifter som utgör kommunal anläggningstillgång. En sådan fördelning påverkar kapitalkostnadsberäkningen.

Vi bedömer att det i beredningsprocessen finns en koppling till övergripande dokument som översiktsplan, övergripande mål och andra övergripande strategier, även om detta inte alltid tydligt framgår av beslutsunderlagen.

2.4. Investeringsplanering i förhållande till budgetprocessen

Investeringsplaneringen har sedan arbetet med budget år 2018 utvecklats och utgör numera en tydlig del av budgetprocessen. Inför beredningsprocessen görs bedömningar av investeringsutrymmet för budgetåret och de därpå kommande planåren. Budgetberedningen mynnar ut i ett förslag om investeringsbudget för det kommande året. För de två därpå följande åren upprättas en plan, vilket är i enlighet med de krav som ställs i kommunallagen. Större investeringsärenden behandlas ofta utanför själva budgetprocessen i parallella processer.

Nämnderna kompenseras huvudsakligen för de kapitalkostnader, ränta och avskrivningar, som investeringen genererar, samt de hyresförändringar som sker i Allbohus regi för den kommunala verksamheten. Av intervjuerna framgår att det sker schablonberäknade effekter av kända investeringar. Det är inte tydligt hur andra driftpåverkande faktorer än kapitalkostnader och hyrespåverkan hanteras i budgetramarna.

Tidigare ordning med nämndernas rätt att besluta om investeringar upp till 5 mnkr har inneburit att ”okontrollerade” kapitalkostnader uppstått (investeringarna har hanterats i nämndernas verksamhetsplaner efter beslut om KF:s budget). Den nya beslutsordningen, se under avsnitt 2.2., syftar bland annat till att övergripande få bättre kontroll över kostnadsutvecklingen.

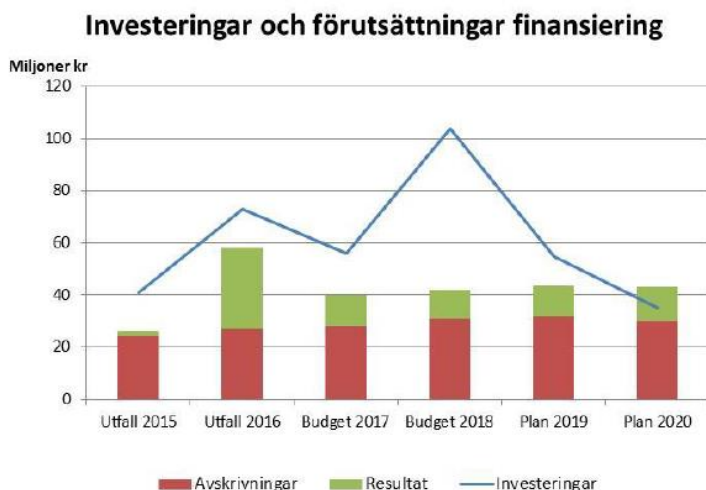
I budgetprocessen finns ett finansiellt mål att förhålla sig till; ett resultatmål som ska skapa utrymme för bland annat;

- rättvisa mellan generationer
- värdesäkring av egna tillgångar
- sparande till satsningar/investeringar
- amortering lån

Det saknas finansiella mål kopplat till investeringsvolym, självfinansieringsgrad och skuldsättning. Detta har uppmärksamats och behandlas i förslag till ”Riktlinjer för God ekonomisk hushållning”, där beslut förväntas i fullmäktige före halvårsskiftet år 2018.

Ett koncernmässigt helhetsgrepp har saknats, men eftersträvas framöver. Av intervjuerna framgår att system och rutiner för att i budgetprocessen överblicka kommunkoncernens totala lånebehov har varit otillräckliga och att investeringsgruppen arbetar med att skapa bättre underlag inför beslut om budget år 2019.

I budgeten för år 2018 presenteras ett diagram som åskådliggör behovet av att dels utveckla investeringsprocesserna vad avser att skapa en överblick med framförhållning och långsiktighet, men även skapa finansiella mål med koppling till investeringsvolym och skuldsättning. Nedanstående bild indikerar på en otillräcklig självfinansiering och med lånebehov som följd kommande år. Till denna bild ska läggas det lånebehov som finns inom ramen för kommunens bolag. Av budgeten framgår ett beräknat lånebehov i kommunkoncernen på drygt 300 mnkr inom ”de närmaste åren”.



Källa: Alvesta kommun, Mål och budget 2018 med plan 2019-2020

Det har saknats en ordning för att genom kompletteringsbudget eller motsvarande ha en avstämning av investeringsaktiviteterna mellan åren. En sådan ordning är under införande och innebär att kvarstående investeringsmedel från föregående budgetår blir föremål för en ny prövning om eventuell överföring av medel.

Det saknas i nuvarande budget en uppdelning och kategorisering av investeringarna utifrån olika finansieringskällor.

2.4.1. Bedömning

Vi bedömer att investeringsplaneringen huvudsakligen sker inom ramen för budgetprocessen.

Då det saknas en tydlig styrning med rutiner och mallar för att beskriva och hantera driftpåverkan finns en risk att i beredningsprocessen inte överblicka investeringens ekonomiska konsekvenser i driftbudgeten på såväl kort som lång sikt.

Med anledning av att stora delar av investeringsverksamheten sker inom ramen för bolagen behöver kommunkoncernperspektivet utvecklas i budgetberedningen vad avser investeringsplanering och lånebehov. Vi bedömer att initiativ tagits till utveckling inom detta område, bland annat genom investeringsgruppen.

Vi bedömer att beredningen av finansiella mål kopplade till självfinansiering, soliditet och skuldsättning behöver utvecklas. Vi konstaterar samtidigt att nya styrdokument har ambitionen att sådana finansiella mål upprättas. Det finns en tydlig ambition att investeringsvolymerna och låneskuldens utveckling framöver ska hanteras i ett kommunkoncernperspektiv.

2.5. Framförhållning och långsiktighet

Framförhållning och långsiktighet är viktiga faktorer för att i görligaste mån skapa stabilitet i planeringen och att undvika allt för stora förändringar mellan budgetåren, samtidigt som oväntade omvärldsfaktorer som påverkar planeringen enklare kan hanteras genom den bättre överblick som en längre tidshorisont innebär.

Den investeringsplanering som sker i budgetprocessen omfattar budgetåret och de kommande två planåren. Inom tjänstemannaorganisationen finns ett mer informellt planeringsunderlag som sträcker sig längre.

Av intervjuerna framgår behovet av att utveckla arbetet med framförhållning och långsiktighet. Det uppges från flera intervjuade att det till stora delar saknats ett långsiktigt perspektiv med tillräcklig framförhållning. Detta har uppmärksammats av kommunstyrelsen som en nödvändighet för att framöver göra erforderliga prioriteringar. I sammanhanget lyfts vikten av att utveckla arbetet med de demografiska förutsättningarna, där kommunens verksamheter har en gemensam grund och analys som utgångspunkt. Vidare lyfts vikten av att arbeta i ett kommunkoncernperspektiv fram. Det har tidigare upplevts svårt att överblicka kommunkoncernens totala behov av investeringar och därmed kommunkoncernens lånebehov.

Vidare framgår av intervjuerna att det finns en förväntan att nya rutiner och de aktiviteter som har påbörjats ska bidra till att ge bättre framförhållning, samt bättre överblick vad avser framtida behov. Samtidigt finns olika uppfattningar om vilket perspektiv som är relevant att arbeta med. Flera av de intervjuade lyfter fram att "först och främst gäller det att få ordning och reda på det korta perspektivet". Några menar att det är nödvändigt att mera systematiskt arbeta med en längre planeringshorisont, medan andra menar att osäkerheten ändå blir för stor.

Handlingsplan till översiktsplanen, översyn av VA-planen, arbetet i lokalförsörjningsgruppen och en pågående särskild skolutredning är aktiviteter som förväntas bidra till ökad framförhållning och långsiktighet, enligt de intervjuade.

2.5.1. Bedömning

Vi bedömer att det i beredningsprocessen, i syfte att främja arbetet med framförhållning och långsiktighet, behövs en transparent planering som är ett antal år längre än kommunallagens krav på tre år och att denna sker ur ett koncernperspektiv. Denna planering kopplas till en bedömning av hur internt tillförda medel kan finansiera investeringsutgifterna och hur detta påverkar det långfristiga behovet av upplåning. Utan tillräcklig framförhållning och långsiktighet försvåras beredningsprocessens arbete med prioriteringar.

Vi rekommenderar att kommunstyrelsen, nämnderna och kommunens bolag för sina respektive verksamheter behandlar och lyfter fram investeringsbehov för en period som sträcker sig ytterligare några år över budget och planperiod.

3. *Revisionell bedömning*

Revisionsfrågan: Har kommunstyrelsens ändamålsenliga beslutsunderlag och rutiner med tillräcklig intern kontroll avseende investeringar i anläggningstillgångar?

Vi bedömer att kommunstyrelsens beslutsunderlag och rutiner delvis är ändamålsenliga och att den interna kontrollen avseende investeringsplaneringen behöver utvecklas.

Som grund för bedömningen sker i nedanstående en redovisning för varje kontrollmål.

Vi konstaterar att flera initiativ har tagits för att utveckla processerna. Som stöd för processen är styrdokument under beredning. Tvärsektoriella aktiviteter har påbörjats i investeringsgrupp och lokalförsörjningsgrupp. I beredningsprocessen för investeringarna pågår ett arbete med att stärka kommunkoncernperspektivet.

Samtidigt är det av vikt att beslutsunderlagen framöver utvecklas och ger tillräcklig transparens för att i beredningsprocessen kunna överblicka konsekvenserna.

I nedanstående följer bedömningar och rekommendationer.

3.1. *Bedömningar mot kontrollmål*

Kontrollmål	Kommentar
Finns det erforderliga styrande dokument, system, rutiner och aktiviteter för planering av investeringar?	Delvis uppfyllt Vi bedömer att det saknas styrande dokument som stöd för kommunstyrelsens beredningsprocess avseende investeringar. Vi konstaterar samtidigt att det finns ett aktivt arbete i budgetberedningen och den särskilda tjänstemannagrupp som tillsattas för att utveckla investeringsprocessen. Det utvecklingsarbete som bedrivs avser såväl beredning och förslag till investeringar, samt framtagande av styrdokument. Politiska beslut planeras kunna ske före halvårsskiftet år 2018.
Är roller och ansvar tydliga avseende beredningsprocessen?	Delvis uppfyllt Vi bedömer att nödvändiga åtgärder vidtagits för att stärka kommunstyrelsens kontroll och uppsikt över investeringsverksamheten genom förändringar i nämndernas tidigare möjlighet att fatta beslut om investeringar utan beredning i kommunstyrelsen. Vi bedömer vidare att nödvändiga åtgärder vidtagits för att stärka kommunens beställarroll avseende lokaler och att rollerna avseende beställare och

utförare är under utveckling genom bland annat lokalförsörjningsgruppen och översyn av styrande dokument.

Vi anser att nämndernas roll och ansvar behöver klargöras i förhållande till kommunstyrelsens beredningsprocess. Verksamhetsnämnds beredning eller yttrande över ett investeringsförslag ska framgå i beslutsprocessen.

Finns tillräckliga beslutsunderlag med koppling till styrdokument, finansiella och verksamhetsmässiga mål, fysisk planering, demografisk utveckling, samt ekonomiska kalkyler över investeringsutgift och driftpåverkan?

Delvis uppfyllt

Vi bedömer att de underlag som initialt ligger till grund för beredning av ett investeringsärende behöver en tydligare styrning vad avser hur verksamhetens behov, handlingsalternativ, konsekvensbeskrivningar, investeringsutgift och bedömd driftpåverkan ska framställas. Vi konstaterar samtidigt att en sådan ambition framgår av beslutsunderlag till Orrakullens verksamhetsområde samt de initiativ som har tagits att utveckla investeringsprocesserna, där kommunstyrelsen förväntas besluta om särskilda investeringsdirektiv.

Vi bedömer att större investeringar som hanteras med separata utredningar och processer behöver sammanfattas i tydliga underlag till budgetberedningen, där ansvarig verksamhetsnämnds behovsbedömning med överväganden framgår och där de driftsekonomiska konsekvenserna lyfts fram (drift- och kapitalkostnad), samt för verksamheten eventuella effektiviseringar eller andra ekonomiska konsekvenser. Detta ger processen transparens och kommunstyrelsen erhåller ett tydligare underlag till stöd för sina prioriteringar.

Vi bedömer att vid investeringar som avser exploateringsutgifter behöver tydliggöras vad som är omsättningstillgång och anläggningstillgång, det vill säga i vilken utsträckning som utgiften förväntas finansieras av försäljning av tomtmark och vilka eventuella kvarstående utgifter som utgör kommunal anläggningstillgång. En sådan fördelning påverkar kapitalkostnadsberäkningen.

Vi bedömer att det i beredningsprocessen finns en koppling till övergripande dokument som översiktsplan, övergripande mål och andra övergripande strategier, även om detta inte alltid tydligt framgår av beslutsunderlagen.

<p>Finns det en tydlig koppling mellan investeringsplaneringen och budgetprocessen?</p>	<p>Delvis uppfyllt</p> <p>Vi bedömer att investeringsplaneringen huvudsakligen sker inom ramen för budgetprocessen.</p> <p>Då det saknas en tydlig styrning med rutiner och mallar för att beskriva och hantera driftpåverkan finns en risk att i beredningsprocessen inte överblicka investeringens ekonomiska konsekvenser i driftbudgeten på såväl kort som lång sikt.</p> <p>Med anledning av att stora delar av investeringsverksamheten sker inom ramen för bolagen behöver kommunkoncernperspektivet utvecklas i budgetberedningen vad avser investeringsplanering och lånebehov. Vi bedömer att initiativ tagits till utveckling inom detta område, bland annat genom investeringsgruppen.</p> <p>Vi bedömer att beredningen av finansiella mål kopplade till självfinansiering, soliditet och skuldsättning behöver utvecklas. Vi konstaterar samtidigt att nya styrdokument har ambitionen att sådana finansiella mål upprättas och att ställning till målnivåer ska tas i samband med budgetberedningen. Det finns en tydlig ambition att investeringsvolymerna och låneskuldens utveckling framöver ska hanteras i ett kommunkoncernperspektiv.</p>
---	--

<p>Bedrivs investeringsplaneringen med tillräcklig framförhållning och med ett långsiktigt perspektiv?</p>	<p>Delvis uppfyllt</p> <p>Vi bedömer att det i beredningsprocessen, i syfte att främja arbetet med framförhållning och långsiktighet, behövs en transparent planering som är ett antal år längre än kommunallagens krav på tre år och att denna sker ur ett koncernperspektiv. Denna planering kopplas till en bedömning av hur internt tillförda medel kan finansieras investeringsutgifterna och hur detta påverkar det långfristiga behovet av upplåning. Utan tillräcklig framförhållning och långsiktighet försvåras beredningsprocessens arbete med prioriteringar.</p>
--	--

3.2. Rekommendationer

Vi rekommenderar att kommunstyrelsen i de särskilda investeringsdirektiv som föreslås beskriver processens olika faser med tydliga avgränsningar vad avser roller och ansvar, samt hur investeringsprocessen kopplas till budgetprocessen. Vidare hur nämndens överväganden ska framgå i beslutsprocessen. De krav som ställs på

underlagens omfattning bör vara beroende av investeringens betydelse ur strategisk och ekonomisk aspekt.

Vi rekommenderar vidare att det i direktiven ställs krav på en beskrivning av investeringens koppling till övergripande mål och strategier, behovsanalys, konsekvenser och handlingsalternativ (i likhet med den mall som framgår av iakttagelser under 2.3; Orrakullens verksamhetsområde). I anvisningarna till de ekonomiska kalkylerna för investeringsutgiften och driftkalkylen rekommenderas att dessa innehåller ett antal fasta rubrikrader. Investeringsutgiften ska kunna ge stöd för komponentavskrivningar. Driftspåverkan bör delas på anläggningens drifts- och kapitalkostnader och de verksamhetsmässiga effekter som uppstår.

Vi rekommenderar att ovanstående krav görs gällande för investeringar som sker för kommunens verksamhet i egen regi, genom kommunalt bolag eller annan extern aktör, med viss anpassning av hur investeringsutgiften och driftspåverkan beskrivs.

Vi rekommenderar även att motsvarande beslutsunderlag tillämpas för de fall där det för kommunalt bolag föreligger underställningsplikt för fullmäktiges ställningstagande.

Vi rekommenderar att nämnderna och kommunens bolag för sina respektive verksamheter behandlar och lyfter fram investeringsbehov för en period som sträcker sig ytterligare några år över budget och planperiod.

Maj 2018

Pär Sturesson

Uppdragsledare

Jörn Wahlroth

Projektledare