



2021-10-28

Till
Kommunstyrelsen

För kännedom
Kommunfullmäktige

Granskning av investeringsprocessen

Kungsör kommuns revisorer har genomfört en granskning av kommunens övergripande investeringsprocess.

Det huvudsakliga syftet med granskningen är att bedöma om kommunens övergripande investeringsprocess är ändamålsenligt utformad.

Vår revisionella bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunens övergripande process för planering, beslut och genomförande av investeringar inte är ändamålsenligt utformad. Bland de tjänstepersoner vi intervjuat finns dock en tydlig ambition av att förstärka rutinerna och förbättra arbetet genom hela investeringsprocessen, vilket är av stor vikt för att förbättringsarbetet ska nå framgång. Vi noterar också att politiken i olika dokument framhåller behovet av en stärkt och förtydligad investeringsprocess.

Vi bedömer att kommunen idag har en bristande framförhållning och struktur i sin investeringsprocess, det finns osäkerheter kring vilka regler och riktlinjer som gäller och osäkerheter kring roller och ansvar, inte bara inom kommunen utan kanske framförallt i förhållandet mellan kommunen och de kommunala bolagen.

Vi ser ett behov av att förtydliga investeringsprocessen, nya styrdokument behöver tas fram och beslutsordningen med tydliga avstämningpunkter kopplat till varje fas i investeringsprocessen bör ingå. Ett sådant dokument kan även reglera vilka igångsättningsbeslut som ska fattas av nämnd respektive kommunfullmäktige samt hur återrapportering och slutredovisning av investeringsprojekt skall genomföras. Regler kan sedan kompletteras med praktiska tillämpningsanvisningar, mallar och checklistor.

Vi ser också ett behov av att förlänga planeringshorisonten i kommunens investeringsprocess, gärna upp till 10 år. Ett verktyg för att underlätta en långsiktig planering är att formalisera det arbete kring lokalförsörjning som pågår i kommunens olika verksamheter i en kommunövergripande lokalförsörjningsplan.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunen att:

- Ta fram riktlinjer och rutinbeskrivning för investeringsprocessen, gärna samlat i ett och samma dokument. Instruktioner och krav för utförandet av investerings- och driftkalkyler samt slutredovisningar bör ingå tillika tydliga beskrivningar av ansvar fördelat mellan styrelser, nämnder, tjänstemän och inte minst bolag. Dokumentet bör gälla generellt för hela kommunen inklusive kommunala bolag och beslutas av kommunfullmäktige.
- Upprätta en strategisk lokalförsörjningsplan bl. a. i syfte att underlätta prioriteringar och den långsiktiga planeringen av investeringar.

Säkerställa att alla beslut om investeringar går genom budgetberedningen och beslutas i investeringsbudgeten av fullmäktige. Rutin bör finnas för enskilda investeringsprojekt som beslutas utanför investeringsbudgeten (till exempel akuta investeringar eller reinvesteringar utifrån ram-beslut) för att säkerställa korrekt uppföljning och slutredovisning.

- Planera investeringar med en längre framförhållning, gärna en 10 årsplan.
- Överväga att följa upp ett urval av enskilda investeringsprojekt inom ramen för den interna kontrollen i syfte att säkerställa att fastställd rutin efterlevs.

Kommunrevisionen emotser svar senast 2022-01-31 på vilka konkreta åtgärder kommunstyrelsen har för avsikt att vidta med anledning av ovanstående synpunkter vad som för övrigt redovisas i rapporten. Vi vill också att det i svaret redogörs för en tidsplan för när åtgärderna kommer att genomföras.

Svaren ska översändas till samtliga förtroendevalda revisorer samt till Karin Helin Lindkvist, KPMG, e:post karin.helin-lindkvist@kpmg.se. Svaret ska även översändas till kommunfullmäktige.

För kommunrevisionen i Kungsörs kommun 2021-10-28

Håkan Sundström
revisionsordförande



Granskning av investeringsprocessen

Revisionsrapport

Kungsör kommun

KPMG AB

2021-10-20

Antal sidor 12



Kungsör kommun
Granskning av investeringsprocessen
KPMG AB
2021-10-20

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	1
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte och revisionsfråga	3
2.2	Avgränsning	4
2.3	Revisionskriterier	4
2.4	Ansvarig nämnd	4
2.5	Projektorganisation/granskningsansvariga	4
2.6	Metod	4
3	Resultat av granskningen	5
3.1	Investeringsprocessen	5
3.1.1	Kommentar	7
3.2	Kartläggning av lokalförsörjningsprocessen	8
3.2.1	Kommentar	9
3.3	Blanketter och mallar	10
3.3.1	Kommentar	10
3.4	Uppföljning	11
3.4.1	Kommentar	11
3.5	Stickprov av genomförda investeringar	12
4	Slutsatser och rekommendationer	12

1 Sammanfattning

Vi har av Kungsör kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens övergripande investeringsprocess.

Det huvudsakliga syftet med granskningen är att bedöma om kommunens övergripande investeringsprocess är ändamålsenligt utformad.

Vår revisionella bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunens övergripande process för planering, beslut och genomförande av investeringar inte är ändamålsenligt utformad. Bland de tjänstepersoner vi intervjuat finns dock en tydlig ambition av att förstärka rutinerna och förbättra arbetet genom hela investeringsprocessen, vilket är av stor vikt för att förbättringsarbetet ska nå framgång. Vi noterar också att politiken i olika dokument framhåller behovet av en stärkt och förtydligad investeringsprocess.

Vi bedömer att kommunen idag har en bristande framförhållning och struktur i sin investeringsprocess, det finns osäkerheter kring vilka regler och riktlinjer som gäller och osäkerheter kring roller och ansvar, inte bara inom kommunen utan kanske framförallt i förhållandet mellan kommunen och de kommunala bolagen.

Vi ser ett behov av att förtydliga investeringsprocessen, nya styrdokument behöver tas fram och beslutsordningen med tydliga avstämningpunkter kopplat till varje fas i investeringsprocessen bör ingå. Ett sådant dokument kan även reglera vilka igångsättningsbeslut som ska fattas av nämnd respektive kommunfullmäktige samt hur återrapportering och slutredovisning av investeringsprojekt skall genomföras. Regler kan sedan kompletteras med praktiska tillämpningsanvisningar, mallar och checklistor.

Vi ser också ett behov av att förlänga planeringshorisonten i kommunens investeringsprocess, gärna upp till 10 år. Ett verktyg för att underlätta en långsiktig planering är att formalisera det arbete kring lokalförsörjning som pågår i kommunens olika verksamheter i en kommunövergripande lokalförsörjningsplan.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunen att:

- Ta fram riktlinjer och rutinbeskrivning för investeringsprocessen, gärna samlat i ett och samma dokument. Instruktioner och krav för utförandet av investerings- och driftkalkyler samt slutredovisningar bör ingå tillika tydliga beskrivningar av ansvar fördelat mellan styrelser, nämnder, tjänstemän och inte minst bolag. Dokumentet bör gälla generellt för hela kommunen inklusive kommunala bolag och beslutas av kommunfullmäktige.
- Upprätta en strategisk lokalförsörjningsplan bl. a. i syfte att underlätta prioriteringar och den långsiktiga planeringen av investeringar.
- Säkerställa att alla beslut om investeringar går genom budgetberedningen och beslutas i investeringsbudgeten av fullmäktige. Rutin bör finnas för enskilda investeringsprojekt som beslutas utanför investeringsbudgeten (till exempel akuta

investeringar eller reinvesteringar utifrån ram-beslut) för att säkerställa korrekt uppföljning och slutredovisning.

- Planera investeringar med en längre framförhållning, gärna en 10 årsplan.
- Överväga att följa upp ett urval av enskilda investeringsprojekt inom ramen för den interna kontrollen i syfte att säkerställa att fastställd rutin efterlevs.

2 Inledning/bakgrund

Vi har av Kungsör kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens investeringsprocess. Uppdraget har skjutits upp av olika anledningar och har ingått i revisionsplanerna för 2019 och 2020 men avlevereras som en granskning ingående i 2021 års revisionsplan.

Kommunrevisionen har över tid följt kommunens planering och uppföljning av investeringar i kommunen och sina kommunala bolag och har bland annat noterat budgetavvikelsen avseende ej genomförda investeringar och oklarheter kring förhållandet mellan kommunen och de kommunala bolagen. Kommunens möjlighet till styrning av investeringsverksamheten bygger på en väl fungerande investeringsprocess med tydliga riktlinjer, uppföljningar och kontroller.

De förtroendevalda revisorerna bedömer att det kan finnas risk för brister i styrning, kontroll och uppföljning av investeringsprojekt och har sett det som väsentligt att granska att kommunen har en ändamålsenlig och tillförlitlig investeringsprocess.

2.1 Syfte och revisionsfråga

Syftet med granskningen är att bedöma om investeringsplaneringen i kommunen är ändamålsenlig och om den interna styrningen och kontrollen är tillräcklig i investeringsprocessen.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Finns dokumenterade och fastställda policy och riktlinjer avseende kommunens investeringsprocess?
- Framgår det tydligt hur kommunens investeringsnivå tas fram?
- Finns dokumenterade beslutsunderlag där motiv för beslut angivits?
- Finns mallar för kalkyler och bedöms de kalkyler som används tillförlitliga och tillräckliga?
- Finns ett tillförlitligt planerings- och uppföljningsverktyg för investeringsprojekt?
- Uppdateras planering- och uppföljningsverktyget löpande?
- På vilka grunder görs prioriteringar avseende investeringsprojekt?
- Finns det rutiner för hantering av uppskjutna investeringar?
- Omfattar riktlinjerna rutiner för hur avvikelser hanteras och följs upp?
- Finns det en tydlig gränsdragning mellan underhåll- och investeringsutgifter?
- Finns i kalkylen hänsyn till eventuell kostnadsbesparing/nytta?
- Finns rutiner för uppföljning och analys av genomförda investeringsprojekt?
- Finns rutiner för åiterrapportering av utfall avseende beslutade och genomförda investeringsprojekt till politikerna?

- Hur hanteras eventuella avsteg från investeringsbudgeten som exempelvis tilläggsinvesteringar?

2.2 Avgränsning

Granskningen avser den övergripande processen för investeringar, som i allt väsentligt handhas av kommunstyrelsen. Vi har granskat den budgetprocess som skett inför 2020 samt den pågående processen inför 2021. Stickprov avseende genomförda investeringar avser färdigställda investeringar under 2019 och 2020. Efterlevnad av Lag om offentlig upphandling har inte omfattats av granskningen.

2.3 Revisionskriterier

Vi har bedömt om processen för investeringar följer:

- Fullmäktigebeslut
- Policys fastställda av fullmäktige
- Interna riktlinjer och rutinbeskrivningar
- Allmänna krav på en god intern kontroll
- Kommunallagens krav på en god ekonomisk hushållning

2.4 Ansvarig nämnd

Granskningen avser kommunstyrelsen i Kungsör kommun.

2.5 Projektorganisation/granskningsansvariga

Granskningen har utförts av Nils Nordqvist, certifierad kommunal revisor.

2.6 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av rutiner, lagar och regler på området.
- Stickprovsvisa urval avseende genomförda investeringar
- Intervjuer med berörda tjänstemän.

3 Resultat av granskningen

3.1 Investeringsprocessen

Kungsör kommun har tagit fram riktlinjer för investeringar i kommunen som fastställts av fullmäktige 2016. Dokumentet fokuserar på definitioner av investeringar, av- och nedskrivningar, försäljningar med mera. Dokumentet slår också fast att en investeringsbudget skall upprättas och beskriver även beslutsprocessen från projektidé till färdigställande och slutredovisning. Dokumentet följs dock inte fullt ut i praktiken och nya styrdokument skall tas fram inom kommunen.

Av riktlinjerna framgår att en investeringsbudget skall upprättas och att den skall gälla för nästkommande år samt planeras för ytterligare två år. Om ett investeringsprojekt sträcker sig över ett eller flera årsskiften ska det enligt riktlinjen framgå av budgeten och utgiften för respektive år specificeras på rätt år.

Även en genomförandeprocess beskrivs i riktlinjen, kortfattat är den enligt nedan:

- Projektidé från nämnd lämnas till KKTAB från förvaltningschef
- KKTAB gör en förstudie
- Nämnden fattar beslut utifrån genomförd förstudie
- Ekonomienheten sammanställer inkomna investeringsäskanden
- Kommunstyrelsens budgetberedning prioriterar och lämnar förslag till investeringsbudget till Kommunstyrelsen
- Kommunstyrelsen bereder och lämnar till fullmäktige

Investeringsprocessen är till vissa delar kopplad till kommunens driftsbudgetprocess och de båda processerna löper parallellt. Budgetprocessen följer ett årligt tidsschema med målsättning att fastställa den strategikaplanen i juni månad i fullmäktige. Inget tydligt årshjul eller liknande finns framtaget och kommunstyrelsen poängterar i budgeten för 2020 att både investeringsprocessen och processen för driftsbudgeten måste förtydligas och att målsättningen är att ha ett fastställt beslut om både drifts- och investeringsbudget i juni. Kommunstyrelsen skriver:

”Investeringsprocessen avseende planering, uppföljning och beslutsgång behöver ses över och dokumenteras. Jämsides med detta arbete bör processen för framtagande av årsplanen ses över för att säkerställa att övergripande ramar beslutas i juni med enbart smärre kompletteringar och rättningar under hösten. Det är viktigt att kommunens verksamheter kan komma igång med sin verksamhetsplanering under hösten och ambitionen är att ha en detaljbudget klar när det nya året börjar. En bättre process kommer att möjliggöra en bättre styrning av verksamheten.”

Arbetet med kommunens budget och årsplan är således inte tydligt dokumenterad med det finns en ambition inom kommunen att stärka och förtydliga styrdokument och tydligt dokumentera processen. I intervjuer har vi noterat att denna ambition har fått skjutas på framtiden då kommunen under 2020 har haft vakanta tjänster både avseende

ekonomichef och teknisk chef. Planeringen kommer dock fortsätta under 2021 och har redan till viss del inletts av kommunens nya tekniske chef.

Vi noterar att kommunen de senast två åren fastställt budgeten för kommande år i november. Vi noterar också att investeringsbudgeten inte på ett tydligt sätt behandlas i det beslut som fullmäktige verkställer. Som beslutsunderlag finns dock en "investeringsammansättning" med denna sammansättning innehåller endast totalbelopp av investeringarna men inte belopp på enskilda projekt.

Belopp på individuella investeringsprojekt finns istället i ett liknande dokument som används i budgetberedningarna där budgeten bereds. I detta mer detaljerade dokument finns belopp på respektive investering och även konsekvenser för driften. I sammansättningen framgår mindre investeringar i befintliga anläggningar, reinvesteringar i vägar och vägbelysning, fasta belopp för inköp av inventarier till olika verksamheter, upprustning av lekplatser, friluftsanläggningar mm.

Större investeringar ingår inte i planeringen utan beslut kring större investeringar fattas vid separata beslut i fullmäktige. Exempelvis ingår inte den nya förskolan vid Kinnekulle i kommunens beslutade investeringsbudget. Förskolan planerades att byggas i kommunens regi och inte av kommunens dotterbolag. Vi återkommer till samarbetet mellan kommunen och de kommunala bolagen rörande investeringsprocessen längre fram i rapporten.

Budgetprocessen pågår mer eller mindre kontinuerligt under året men planeringsfasen är kopplad till första halvåret och inleds i Kungsör kommun med en första budgetberedning i mars månad där kommunstyrelsens presidium, ordförande i nämnderna samt ledande tjänstemän träffas för att diskutera verksamheterna. Man inleder med en omvärldsanalys och går igenom vilka förutsättningar kommunen har, nya befolkningsprognoser och en återblick på föregående år. Framförallt fokuserar man på vilka budgetförutsättningar kommunen har att räkna med framöver och hur detta påverkar verksamheten för kommande år.

Vi har inte tagit del av någon **anvisning** eller instruktion till budgetansvariga tjänstemän inom kommun eller bolag. Inte heller några **rutinbeskrivningar** som förtydligar vilket ansvar förvaltning, nämnd, kommunstyrelse eller bolag har i budgetprocessen.

I denna granskning är fokus på investeringar och inom detta område har processen med framtagande av en ny rutinbeskrivning inletts. Det dokument som tagits fram och inledningsvis diskuterats med kommunstyrelsen är bra och ett steg i rätt riktning. Dokumentet fokuserar på Kungsör Kommun Teknik ABs (KKTAB) ansvar, vilket i sig är bra men dokumentet behöver kompletteras med kommunens ansvar, dels för investeringar som kommunen beställer av KKTAB där KKTAB kommer att äga fastigheten och hyra ut till kommunen. Dels för investeringar som genomförs av KKTAB men där kommunen kommer stå som ägare när investeringen är genomförd.

Vi saknar information kring och regler för hur **investeringsnivåerna** fastställs, i kommunen har man de senaste åren haft en investeringsgräns på 10 mnkr, men det är oklart hur kommunen har fastställt detta belopp. Vi har dessutom noterat att samtliga investeringar som kommunen genomför inte ingår i detta belopp. I granskningen har vi

noterat att kommunen fattar löpande beslut om investeringar under året, investeringar som inte finns med i den beslutade investeringsbudgeten.

I instruktionen finns också information kring gränsdragning mellan underhåll och investering vilket är bra, informationen är dock inte uppdaterad med de effekter av kraven om indelningen av anläggningstillgångar i komponenter vilket påverkar bedömningen om en åtgärd kommer påverka drifts- eller investeringsbudgeten.

3.1.1 Kommentar

Vi anser, precis som kommunen själv har konstaterat, att investeringsprocessen behöver stärkas, inte minst avseende dokumentationen av regelverk och rutiner. Vi ser positivt på att kommunen vidtagit inledande åtgärder för att förtydliga processen och vi kommer nedan att presentera våra synpunkter och rekommenderar som kommunen kan använda i sitt fortsatta arbete med att stärka rutinen.

Vi anser att kommunens investeringsplaner bör göras i ett längre perspektiv än dagens tre-fyra år, vi rekommenderar en **tidshorisont** på 10 år. Osäkerheten ökar naturligtvis ju längre fram i tiden prognosen sträcker sig, men det finns ett värde i att planera på längre sikt och att lyfta blicken för att se den större bilden och behoven. En längre planeringshorisont kräver också bättre underlag kring befolkningsutveckling, boendeplanering med mera. Planer på 10 års sikt kommer givetvis förändras och ska inte vara huggna i sten. En strävan efter långsiktiga planeringsdokument som över tid hålls levande är enligt vår syn önskvärt.

Det är mycket viktigt att **samtliga investeringar ingår i investeringsplanen**, särskilt större investeringar i verksamhetslokaler men även mindre investeringar, till exempel sådana initierade av medborgarförslag. Rutin bör finnas för enskilda investeringsprojekt som beslutas utanför investeringsbudgeten (till exempel akuta investeringar eller reinvesteringar utifrån ram-beslut) för att säkerställa korrekt uppföljning och slutredovisning. Gör kommunen bedömningen att separata processer och beslut krävs för vissa större investeringar kan dessa processer skötas separat men investeringen måste ändå hållas kvar i kommunens eller det kommunala bolagets samlade investeringsplanering (investeringsbudgeten). Alla investeringar ska ligga med i planeringen, särskilt de investeringar som är omfattande och därmed väsentliga.

Även de mindre investeringar som beslutas under löpande år måste inkluderas i investeringsplanen. Tillvägagångssättet borde, för denna typ av förslag till investeringar, vara att även dessa investeringar bereds, prissätts och läggs till investeringsplanen och lämnas till kommande års budgetberedning för prioritering tillsammans med övriga investeringar. Just hur kommunen prioriterar mellan olika investeringar blir svår att följa och förstå om beslut fattas löpande och inte i en samlad process.

Att förtydliga gränsdragningen och ansvaret i investeringsprocessen mellan kommunen och de **kommunala bolagen** är mycket viktigt då en stor del av de investeringar som berör kommunens verksamheter sker i de kommunala bolagen. Det är också viktigt att de investeringar som beställs av kommunen men som genomförs av KKTAB och där

bolaget också efter byggnationen kommer stå som ägare av anläggningen ingår i investeringsbeslutet i kommunen. Detta för att ge en fullständig bild av investeringsbehovet i kommunkoncernen samt att även de investeringar som genomförs i bolagen kommer påverka kommunens driftsbudget. Vi upplever att det i vissa fall finns otydligheter kring vems investeringen är, kommunens eller det kommunala bolagets. Bolagens investeringsplaner framgår av respektive bolags verksamhetsplan men vi anser att i alla fall totala investeringsnivåer för bolagen bör ingå i den investeringsplan som fastställs i fullmäktige. Bolagens upplåningsbehov begränsas dessutom av de rullande borgensramarna som årligen fastställs i samband med att budgeten beslutas.

Precis som kommunen anser vi att många av de **styrdokument** som finns behöver uppdateras och förtydligas. Nya tydliga instruktioner och informationer behöver tas fram. Vi saknar tydliga rutinbeskrivningar och hur ansvarsfördelningen ser ut. Vem gör vad och vilka krav vilar på förvaltningar, nämnder, styrelser och bolag. Vi anser också att kommunen kan ta fram instruktioner till tjänstemän inför budgetprocessen som förtydligar kraven och förväntningarna på det material som skall tas fram. Bra också om man fastställer ett tydligt årshjul för investeringsprocessen.

Även grundläggande förutsättningar i dokumentationen behöver ses över, inte minst information kring hur en **anläggningstillgång definieras** inom kommunen. I nuvarande riktlinjer saknas regler om komponenter och hur dessa påverkar både resultat- och balansräkningen. Främsta skillnaden ligger i att större andel av underhållsutgifterna skall redovisas som anläggningstillgångar men det finns även krav på utrangeringar av kvarvarande restvärden vid utbyte av komponenter.

Ett samlat dokument som går igenom alla förutsättningar för investeringar samt en mer detaljerad rutinbeskrivning kring budgetprocessen för investeringar skulle ur vårt perspektiv underlätta och förtydliga processen. Vi ser ett behov av ytterligare förtydliga beslutsordningen med tydliga avstämningpunkter kopplat till varje fas i investeringsprocessen. Ett sådant dokument kan även reglera vilka igångsättningsbeslut som ska fattas av nämnd respektive kommunfullmäktige. Regler kan sedan kompletteras med praktiska tillämpningsanvisningar. Som vi tidigare i granskningen noterat pågår ett arbete inom kommunen med att ta fram en ny investeringspolicy. Ett sådant dokument skulle också med fördel kunna förtydliga kraven på **investeringskalkyler och slutredovisningar**, se mer kring detta i efterföljande kapitel.

3.2 Kartläggning av lokalförsörjningsprocessen

Ett sätt att stärka arbetet med investeringsbudgeten är en lokalförsörjningsplan eller ett liknande planeringsdokument. Lokalförsörjningsplanen är ett väsentligt underlag för att göra välavvägda och välplanerade beslut kring renoveringar, till- och ombyggnationer eller avveckling av verksamhetslokaler i kommunen.

Under 2015 genomförde kommunrevisionen en granskning avseende lokalförsörjningen i kommunen. I samband med denna granskning konstaterades att det pågick arbeten med kartläggning av kommunens lokaler, lokalytor. Vilka lokaler som används, vilka som hyrs, vilka som står tomma osv. Revisionen konstaterade

också att framförallt de stora verksamheterna inom barn- och utbildningsnämnden och socialnämnden ser över sina behov av lokaler men att dessa insatser behövde läggas ihop till en kommunövergripande lokalförsörjningsplan.

Revisionen rekommenderade kommunen att genomföra en processkartläggning för lokalförsörjningsprocessen i allmänhet och investeringsprocessen kring lokaler i synnerhet. Behovet av en förbättrad planering har också lyfts av kommunrevisionen vid senare tillfällen i samband med grundläggande granskning.

Vi kan i samband med denna granskning konstatera att de båda nämnderna fortsätter att se över sitt behov av lokaler, både skolan och äldreomsorgen aviserar om trångboddhet. Se exempel nedan från kommunens budgetdokument:

- *Behovet av förskoleplatser på östra delen av Kungsör återstår. Arbetet med detaljplanen för att möjliggöra en utbyggnad i anslutning till Malmberga förskola behöver fortsätta.*
- *För de yngre barnen inom grundskolan finns det lokalmässigt en liten "marginal att växa i" på både Hagaskolan och Västerskolan. För grundskolans senare årskurser är risken stor att lokalerna inte kommer att räcka till efter 2022.*
- *För att förstärka möjligheten till kvarboende behövs också ett nytt Trygghetsboende med ca 40 platser till 2022.*

Vi kan också konstatera att barn- och utbildningsnämnden tagit fram en lokalförsörjningsplan specifikt för förskolans lokalbehov inom kommunen, "*Framtida behov för förskolan i Kungsörs kommun*". Dokumentet togs fram under hösten 2018 utifrån ett behov av att utöka förskoleverksamheten.

Det har också i kommunen funnits en lokalförsörjningsgrupp som arbetat med att planera och analysera kommunens behov av verksamhetslokaler och följaktligen även kommunens investeringsbehov. Gruppen har dock inte träffats under den senaste tiden då fastighetschefstjänsten i kommunen varit vakant. Gruppen har enligt uppgift haft en beredande funktion i fastighetsfrågor i kommunen och försett politiken med underlag till exempelvis investeringsbudgeten. Gruppen har inte genererat någon kommunövergripande lokalförsörjningsplan under den tid den varit aktiv.

3.2.1 **Kommentar**

Kommunen har mål om att öka invånarantalet, invånarantalet har också ökat under de senaste åren. Detta ger genomslag, i alla fall på sikt, på kommunkoncernens investeringar i exempelvis skolor, äldreboenden eller andra kommunala anläggningar vilket märks i verksamhetens kommentarer som presenterades ovan. I en expanderande kommun är vikten av långsiktig planering än mer betydelsefull.

En utökning av verksamhetslokaler är kostsam varför det är av stor vikt att ha kontroll över planerade investeringar i tid. Finansieringsfrågor är också en fråga som bör planeras över tid, ska investeringarna lånefinansieras eller ska resultaten som uppnåtts

9

under åren räcker till kommande investeringar är en fråga som bör lyftas i planen vilken också med fördel kan kompletteras med en lika långt framskriven balansräkning. Planeringen bör vara gemensam för kommunen och bolagskoncernen då även bolagens investeringar påverkar kommunen via ökade driftskostnader och ibland förändrade borgensåtaganden.

Vi ser positivt på att kommunens lokalförsörjningsgrupp återupptar sitt arbete så snart som möjligt. Vi kan också konstatera att det sker en hel del planering och analysarbete rörande lokalbehov i kommunens olika verksamheter. Detta arbete resulterar dock inte i några kommunövergripande styrdokument, policys eller planer. Vi rekommenderar kommunen, precis som vi gjort i tidigare granskningar, att sammanställa det planeringsarbete som de facto pågår i kommunens olika verksamheter till en central lokalförsörjningsplan som gäller kommunkoncernen i sin helhet. Vi bedömer att detta på ett tydligt sätt skulle bidra till en mer ändamålsenlig lokalförsörjningsprocess som i förlängningen stärker investeringsprocessen.

3.3 Blanketter och mallar

Idag är rutinen kring investeringar i kommunen att de initieras av respektive förvaltning som ger en investerings idé till KKTAB som gör en förstudie (beräkning av pris tid mm utifrån standardiserade nyckeltal inom branschen). Förstudien lämnas till förvaltningen för nämndbeslut. Väljer nämnden att gå vidare med investeringen lämnas förstudien till ekonomienheten som sammanställer underlag till budgetberedningen. Hur denna förstudie skall se ut och vad den skall innehålla har det inte historiskt funnits några krav på och det finns inga kommunövergripande mallar eller andra instruktioner där dessa krav förtydligas. Vi noterar dock att kommunen och KKTAB ser över processen och i samband med detta ser man också över hur förstudier skall utformas och hur de skall sammanställas inför budgetberedningen.

3.3.1 Kommentarer

Vi rekommenderar kommunen att ta fram formella mallar som ska gälla för alla investeringar i kommunen. Det är bra för både tjänstemän och framförallt politiken om alla förstudier följer samma mall och presenterar information på samma sätt. Blanketterna bör inkludera kalkyler avseende såväl investeringsbudget som driftkalkyl. Instruktioner för vilka underlag som förväntas ligga till grund för investeringskalkylen bör också finnas, endera i blanketten eller i annat styrdokument. Krävs det till exempel att markundersökningar eller offertförfrågningar ligger till grund för kalkylerna eller räcker det med att de är baserade på nyckeltal inom branschen.

Saknas instruktioner kring hur kalkylerna skall tas fram blir kommunen beroende av tjänstepersonernas bedömning för att hitta rätt nivå på insatsen för olika projekt. För mindre insatser och investeringar som är enklare att beräkna kan detta vara tillfyllest men vid större eller mer komplexa investeringar behövs djupare analyser och i vissa fall markundersökningar eller andra åtgärder för att nå korrekta uppskattningar och kalkyler.

Ett övervägande kan också vara att inkludera prioriteringsskäl i förstudien/investeringskalkylen som kan ge politiken bättre underlag för sina prioriteringar och beslut. Kan till exempel röra sig om att investeringen i fråga bör prioriteras då den krävs för att undvika kapitalförstöring, har kort pay-offtid eller att lokalanpassningar krävs på grund av förändrat arbetssätt eller arbetsmiljö eller andra skäl.

3.4 Uppföljning

Investeringsbudgeten i kommunen löper idag över 4 år och är huvuddokumentet i planeringen men som vi konstaterade tidigare i rapporten ingår inte alla investeringar som genomförs i kommunen i denna planering (se kapitel 3.1). Som underlag till de olika investeringarna i planen ska finns förstudier men dessa följer inte alltid samma mall.

Den politiska behandlingen avseende uppföljning av investeringar sker i huvudsak i samband med delårsrapport och årsredovisning. Uppföljningen i kommunens delårsrapport saknar information om investeringarnas budget eller kommentarer kring budgetavvikelse, förseningar eller annan information. I kommunens årsredovisning presenteras dock investeringarnas utfall med budget och kommunen kommenterar också större avvikelser.

Individuella investeringsprojekt skall enligt gällande "Riktlinjer för investeringar" slutredovisas hos kommunfullmäktige och den styrelse/nämnd som fattat slutligt beslut om genomförande av investeringen. Det förslag till uppdaterade investeringsrutin som tagits fram av kommunen föreslår återrapportering, utöver delårsredovisning och årsredovisning, vid budgetavvikelse överstigande vissa procentsatser. Den nya rutinen behandlar i första hand hanteringen av investeringsprojekt som genomförs i bolagens rutin med återrapportering till det kommunala bolagets styrelse.

3.4.1 Kommentar

Vi anser att uppföljningen av investeringar i kommunen behöver stärkas ur ett antal aspekter. Den i våra ögon största bristen är avsaknaden av en aktuell lista över vilka investeringsprojekt som godkänts. Detta är ett resultat av att planering och beslut av investeringsprojekt i många fall sker utanför investeringsbudgeten. Detta försvårar systematisk uppföljning och risken att uppföljning av investeringar inte genomförs som tänkt.

Även i denna del av investeringsprocessen bedömer vi att kommunen behöver besluta om tydligare regler. Vi har tagit del av de nya rutiner som tagits fram i kommunen (ej ännu formellt fastställda) och anser att de i stort är bra. Dock behöver de anpassas för de situationer då investeringarna inte genomförs i bolagens regi vilket är en utgångspunkt i dessa planer.

Formell uppföljning sker, som nämndes ovan i delårsbokslut samt i årsredovisningen, denna återrapportering behöver stärkas, främst i delårsrapporten där budgetavvikelse och analyser över pågående investeringar saknas. Vidare anser vi att kommunen bör ta fram blanketter för slutredovisning av enskilda investeringsprojekt till politiken. Detta

i syfte att säkerställa att investeringar handhas på ett likartat sätt och att återrapportering blir likriktad och tydlig för politiken.

3.5 Stickprov av genomförda investeringar

Som en del i granskningen har vi genomfört kontroller av beslut och uppföljning av ett antal investeringsprojekt. Detta för att undersöka vilka investeringskalkyler och andra underlag som ligger till grund till beslut och även i vilken utsträckning investeringar del- och slutredovisas.

Flera av investeringarna vi tittat på ingår inte i kommunens ordinarie investeringsbudget, inte minst den största investeringen vi tittat på, den nya förskolan på Kinnekulle (Paletten). Det är också i vissa fall svårt att förstå beräkningsunderlagen för investeringarna, i detta fall är Kinnekulle förskola ett positivt exempel där vi bedömer investeringskalkylen som bra och tydlig. Det är ibland svårt av beslut att förstå om investeringen är kommunens eller de kommunala bolagens, vissa investeringar står under bolagets investeringsbudget men avser investeringar som kommer ägas av kommunen. Vidare har vi noterat att en av de utvalda investeringarna inte följts upp och återrapporterats efter det att den avslutats, detta har dock skett för övriga granskade investeringar.

En summering av de stickprov vi tagit är således att de i vissa fall bekräftar den problematik vi beskrivit tidigare i rapporten men att många investeringar givetvis genomförs på ett bra sätt trots avsaknad av tydliga regler och riktlinjer.

4 Slutsatser och rekommendationer

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunens övergripande process för planering, beslut och genomförande av investeringar inte är ändamålsenligt utformad. Bland de tjänstepersoner vi intervjuat finns dock en tydlig ambition av att förstärka rutinerna och förbättra arbetet genom hela investeringsprocessen, vilket är av stor vikt för att förbättringsarbetet ska nå framgång. Vi noterar också att politiken i olika dokument framhåller behovet av en stärkt och förtydligad investeringsprocess.

Vi bedömer att kommunen idag har en bristande framförhållning och struktur i sin investeringsprocess, det finns osäkerheter kring vilka regler och riktlinjer som gäller och osäkerheter kring roller och ansvar, inte bara inom kommunen utan kanske framförallt i förhållandet mellan kommunen och de kommunala bolagen.

Vi ser ett behov av att förtydliga investeringsprocessen, nya styrdokument behöver tas fram och beslutsordningen med tydliga avstämningpunkter kopplat till varje fas i investeringsprocessen bör ingå. Ett sådant dokument kan även reglera vilka igångsättningsbeslut som ska fattas av nämnd respektive kommunfullmäktige samt hur återrapportering och slutredovisning av investeringsprojekt skall genomföras. Regler kan sedan kompletteras med praktiska tillämpningsanvisningar, mallar och checklistor.

Vi ser också ett behov av att förlänga planeringshorisonten i kommunens investeringsprocess, gärna upp till 10 år. Ett verktyg för att underlätta en långsiktig planering är att formalisera det arbete kring lokalförsörjning som pågår i kommunens olika verksamheter i en kommunövergripande lokalförsörjningsplan.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunen att:

- Ta fram riktlinjer och rutinbeskrivning för investeringsprocessen, gärna samlat i ett och samma dokument. Instruktioner och krav för utförandet av investerings- och driftkalkyler samt slutredovisningar bör ingå tillika tydliga beskrivningar av ansvar fördelat mellan styrelser, nämnder, tjänstemän och inte minst bolag. Dokumentet bör gälla generellt för hela kommunen inklusive kommunala bolag och beslutas av kommunfullmäktige.
- Upprätta en strategisk lokalförsörjningsplan bl. a. i syfte att underlätta prioriteringar och den långsiktiga planeringen av investeringar.
- Säkerställa att alla beslut om investeringar går genom budgetberedningen och beslutas i investeringsbudgeten av fullmäktige. Rutin bör finnas för enskilda investeringsprojekt som beslutas utanför investeringsbudgeten (till exempel akuta investeringar eller reinvesteringar utifrån ram-beslut) för att säkerställa korrekt uppföljning och slutredovisning.
- Planera investeringar med en längre framförhållning, gärna en 10 årsplan.
- Överväga att följa upp ett urval av enskilda investeringsprojekt inom ramen för den interna kontrollen i syfte att säkerställa att fastställd rutin efterlevs.

KPMG, dag som ovan

Nils Nordqvist
Granskningsledare

Karin Helin-Lindkvist
Kundansvarig