



# Granskning av styrning av investeringar

Revisionsrapport

Falu kommun

KPMG AB

2018-11-06

Antal sidor 14



Falu kommun

Granskning av styrning av investeringar

2018-11-06

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	4
3	Resultat av granskningen	4
3.1	Styrmodell för Falu kommun	4
3.2	Strategisk handlingsplan	5
3.3	Årsplan med budget 2018-2020	6
3.4	Nämndernas investeringsbudgetar	8
3.5	Investeringskategorier	9
3.6	Investeringsprocessen	10
3.7	Uppföljning	11
4	Slutsats och rekommendationer	11
4.1	Svar på revisionsfrågorna	11
4.2	Rekommendationer	13

## 1 Sammanfattning

Vi har av Falu kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens styrning av investeringar. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2018.

Syftet med granskningen är att undersöka om kommunens styrning utifrån beslutad investeringsram med vissa specificerade ramar är ändamålsenlig och förenlig med uppsatta mål och riktlinjer.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunens styrning kan förbättras utifrån att det saknas specifika styrdokument för investeringar. De regelverk som påverkar kommunens investeringar är Årsplan med budget samt Anvisningar till nämndernas verksamhetsplaner. I anvisningarna finns instruktioner för hur nämnderna ska hantera investeringar i planeringsprocessen. I dokumentet tas de väsentligaste delarna som rör budgetprocessen upp. Vi saknar dock en detaljerad beskrivning av investeringsprocessen i Falu kommun ur ett genomförandeperspektiv. I intervjuerna blir det tydligt att det inte finns några särskilda riktlinjer framtagna avseende investeringar, men att det pågår ett arbete med att ta fram mer specifika styrdokument, riktlinjer och rutiner avseende investeringar.

I Anvisningar till nämndernas verksamhetsplaner inför 2018 och 2019 finns tydliggjort att nämnderna ska göra en bedömning av förbrukning av redan beviljade investeringsmedel för innevarande år och de medel som inte kommer att förbrukas ska inkluderas i äskandet för det kommande budgetåret och planperioden. Det finns således en möjlighet att föra medel mellan åren inom ramen för den ordinarie budgetprocessen. Detta beslutas i Kommunfullmäktige inom ramen för beslut om Årsplan och budget.

I budgeten tydliggörs att samtliga investeringar överstigande 5 mkr ska ha en tidplan för start och avslut, dvs. när investeringen tas i bruk, där även betalningsflödet specificeras. I granskningen framkommer dock att detta är något som kommunen inte kommit igång med i tillräcklig omfattning.

Målsättningen är att självfinansieringsgraden, under en 5-årsperiod, ska vara minst 95 %. Detta är utgångspunkten och ingångsvärdet i den drift- och investeringsbudget som kommunfullmäktige årligen beslutar om. För perioden 2013-2017 har kommunen uppnått detta mål. I budgeten för 2018-2020 tydliggörs att investeringsnivån inte ska överstiga 333 mkr för år 2018, 438 mkr 2019 och 225 mkr 2020. Detta innebär att investeringarna under planperioden inte kan finansieras med eget kapital till 100 procent. För att kunna hålla planperiodens höga investeringsnivå krävs att Falu kommun ökar sina lån i takt med att investeringarna genomförs.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att

- prioritera det pågående arbetet med att ta fram styrdokument, riktlinjer och rutiner avseende investeringsprocessen,
- införa en gemensam investeringsprocess och en enhetlig modell för projektstyrning i kommunen med tillhörande rutinbeskrivningar och mallar,

- säkerställa att det för investeringar överstigande 5 mkr finns beslutade tidplaner samt en specificering av betalningsflödet samt att uppföljning och revidering av dessa planer sker löpande,
- säkerställa att det finns tillräckligt systemstöd som stödjer önskat arbetssätt.

## 2 Inledning/bakgrund

Vi har av Falu kommuns revisorer fått i uppdrag att belysa kommunens styrning av investeringar. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2018.

Falu kommun har under de senaste åren haft en hög investeringstakt och den beräknas fortsätta på en för kommunen hög nivå planperioden, 2018-2020. På kort sikt måste kommunen hantera ökade investeringsbehov i skolor, lokaler, park- och gatuanläggningar, men även stora demografiska förändringar. Enligt av kommunfullmäktige beslutad budget ska investeringsnivån inte överstiga 332,9 mkr för 2018, 437,6 för 2019 samt 224,6 mkr för 2020. För att klara av att finansiera investeringarna måste Falu kommun öka sin upplåning.

Ett av kommunfullmäktiges ekonomiska mål för 2018 är att självfinansieringsgraden, under en 5-årsperiod, ska vara minst 95 %. Självfinansieringsgraden i kommunen uppgick under 2012-2016 till 83 %.

Investeringarna kräver finansiering och belastar efter färdigställande resultaträkningen med årliga kostnader för avskrivningar och räntor.

Falu kommuns revisorer har i sin *riskanalys* gjort bedömningen att en granskning av kommunens styrning av de omfattande investeringarna ska genomföras.

### 2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Syftet med granskningen är att undersöka om kommunens styrning utifrån beslutad investeringsram med vissa specificerade ramar är ändamålsenlig och förenlig med uppsatta mål och riktlinjer.

Inom ramen för att uppnå det grundläggande syftet avses följande frågeställningar att beaktas:

- Vilka regelverk påverkar kommunens investeringar?
- Finns möjlighet att föra medel mellan projekt och eller år utan nya beslut?
  - Om så, vilka omföringar har skett?
- Hur ser kommunens likviditetsplanering ut i förhållande till investeringsbudgeten?
- Hur ser kommunens långsiktiga planering ut avseende den ökade kostnadsmassan hänförligt till investeringarna?

Granskningen kommer att omfatta hur pågående, beslutade samt avslutade investeringar under 2017 har hanterats. Granskningen kommer att avse investeringar inom hela kommunen.

## 2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Kommunallagen 6 kap § 6
- Tillämpbara interna regelverk och policys

## 2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av bl.a. Årsplan och budget 2018-2020, Anvisningar till nämndernas verksamhetsplaner, strategisk handlingsplan, kommunstyrelsens delegationsordning, protokoll m.m.
- Intervjuer med berörda tjänstemän däribland tf. ekonomichef, förvaltningschef serviceförvaltningen och finanssekreterare/controller.
- Stickprovsvisa kontroller avseende investeringar.

Rapporten är faktakontrollerad av tf. ekonomichef och förvaltningschef serviceförvaltningen. Finanssekreterare/controller har faktagranskat de delar som avser likviditetsplaneringen.

## 3 Resultat av granskningen

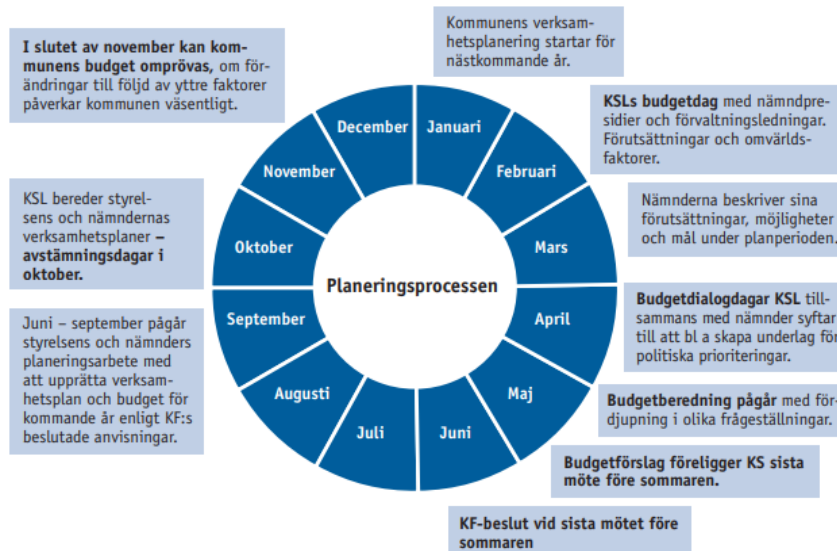
### 3.1 Styrmodell för Falu kommun

Styrmodellen för Falu kommun antogs av Kommunfullmäktige 2016-05-12 (§ 97). Dokumentet beskriver den styrmodell som tillämpas i Falu kommun. Styrmodellen ska bidra till att skapa en helhetsbild och en röd tråd från visionen till det dagliga arbetet i verksamheterna. Genom en tydlig och välkänd styrmodell för hur man styr ska det bli enklare för chefer och medarbetare att fokusera på vad politiken styr emot – dvs. själva innehållet – kommunens vision och mål. Visionen och den strategiska handlingsplanen ska ligga till grund för planeringen för alla år under mandatperioden.

De politiska prioriteringarna för nästkommande år och de två efterföljande åren fastläggs i en årsplan med budget som beslutas i kommunfullmäktige i juni respektive år. Efter fullmäktiges beslut upprättar nämnderna sina verksamhetsplaner och detaljerad budget för nästa år. I verksamhetsplanen presenteras nämndens uppdrag, nämndens bidrag till den strategiska handlingsplanen och resursfördelningen inom nämndens verksamhetsområde.

När nämnden har fastställt sin verksamhetsplan, arbetar verksamheterna vidare med att upprätta sina aktivitetsplaner, som beskriver de aktiviteter som planeras och som ska bidra till att målen uppfylls.

Planeringsprocessen illustreras enligt nedan:



## 3.2 Strategisk handlingsplan

I Strategisk handlingsplan 2017-2018 (KF 2016-11-24 § 215) har den politiska majoriteten i Falu kommun slagit fast strategin för de kommande åren. I den strategiska planen förklaras hur Falun ska utvecklas, vilka mål som gäller, prioriteringar i kommunens verksamheter samt hur arbetssätt ska utvecklas för att nå visionen.

I det finansiella perspektivet handlar god ekonomisk hushållning främst om att säkerställa att varje generation själv bär kostnaderna för den service som den konsumerar. Den politiska majoriteten har beslutat om tre finansiella mål:

*Mål 1. Kommunens resultat ska uppgå till minst 2 % av skatteintäkter och kommunalekonomisk utjämning.*

Sedan 2006 har kommunen haft som finansiell målsättning att resultatet ska uppgå till minst två procent av skatteintäkter och utjämning. Motiven till att uppnå ett sådant överskott är t.ex. kommande års investeringsbehov, ökade kostnader för avtalspensioner, strävan att stärka soliditeten och en reserv för oförutsedda händelser.

*Mål 2. Soliditeten, inkl. ansvarsförbindelse för pensioner, ska vara minst 0 % år 2019.*

Soliditeten (eget kapital i procent av tillgångar, exkl. förmedlade lån) speglar hur mycket tillgångar och skulder som ansamlats under tidigare generationer.

*Mål 3. Självfinansieringsgraden, under en 5-årsperiod, ska vara minst 95 %.*

Investeringar som görs i den kommunala verksamheten innebär kostnadsbelastningar över långa perioder. Det är därför viktigt att investeringarna finansieras så att kommande generationer inte belastas med effekter av tidigare investeringar. Självfinansieringsgraden visar till hur stor del av kommunens investeringar finansieras enbart med medel som kommunen själv genererat.

### 3.3 Årsplan med budget 2018-2020

Investeringsstakten har under senare år varit hög och ser fortsatt hög ut under planeringsperioden. På kort sikt måste kommunen hantera ökande investeringsbehov i skolor, lokaler, park- och gatanläggningar, men även stora demografiska förändringar. I budgeten för 2018-2020 tydliggörs att investeringsnivån inte ska överstiga 332,9 mkr för år 2018, 437,6 mkr 2019 och 224,6 mkr 2020. I budgeten finns också ett mål som kopplar direkt till investeringar; självfinansieringsgraden, under en 5-årsperiod, ska vara minst 95 %. Utifrån kassaflödesanalysen i Årsplan och budget 2018-2020 har vi beräknat självfinansieringsgraden för varje enskilt år samt för perioden 2018-2020:



Detta innebär att investeringarna under planperioden inte kan finansieras med eget kapital till 100 procent. För att kunna hålla planperiodens höga investeringsnivå krävs att Falu kommun ökar sina lån i takt med att investeringarna genomförs. Lånebehovet kan begränsas om försäljning av fastigheter genomförs vilket även lyfts fram i budgeten. För åren 2021-2022 återfinns investeringsbehov för 183,9 mkr 2021 och 128,5 mkr 2022. Största enskilda posterna dessa år är skolor och äldreboenden.

Tabellerna nedan visar investeringsutrymme för respektive nämnd med vissa specificerade ramar inom kommunstyrelsen.

Nämnd/styrelse (tkr)	Budget	Plan	Plan	Utanför plan	
	2018	2019	2020	2021	2022
Ledningsförvaltningen	7 350	4 485	0	0	0
Serviceförvaltningen					
- Fastigheter	247 000	344 000	154 500	103 000	53 000
- Övriga avdelningar	19 300	12 400	6 350	15 100	10 800
AIK	350	0	0	0	0
Utvecklingsområden	1 000	15 000	30 000	36 000	43 000
<b>Summa kommunstyrelsen</b>	<b>275 000</b>	<b>375 885</b>	<b>190 850</b>	<b>154 100</b>	<b>106 800</b>
Barn- o utbildningsnämnden	6 600	6 600	6 600	6 600	0
Omvårdnadsnämnden	4 500	5 175	3 500	0	0
Socialnämnden	300	300	300	300	300

**Falu kommun**

Granskning av styrning av investeringar

2018-11-06

Miljö- o samhällsbyggnadsnämnden	37 950	43 000	18 450	20 000	18 450
Kultur- o fritidsnämnden	8 575	6 625	4 925	2 925	2 925
<b>Summa nämnder</b>	<b>57 925</b>	<b>61 700</b>	<b>33 775</b>	<b>29 825</b>	<b>21 675</b>
<b>SUMMA INVESTERINGAR</b>	<b>332 925</b>	<b>437 585</b>	<b>224 625</b>	<b>183 925</b>	<b>128 475</b>
<b>SUMMA EXPLOATERINGAR</b>	<b>269</b>	<b>-3 532</b>	<b>42 931</b>	<b>19 183</b>	<b>-67 114</b>

I tabellen nedan framgår en specificering av vissa investeringsramar inom kommunstyrelsen.

*Belopp i tkr.*

Nämnd	Projekt	2018	2019	2020	2021	2022
KS/Fast	Ventilation & energieffektiviseringar	35 000	45000	15 000	15 000	15 000
KS/Fast	Skolor övr larm, myndighetskrav mm	7 000	10 000	10 000	10 000	10 000
KS/Fast	Grundskolor	0	0	0	50 000	
KS/Fast	Bjursåsskolan	5 000	0	0		
KS/Fast	Södra skolan	15 000	120 000	0		
KS/Fast	Gymnasieskolor	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000
KS/Fast	Förskolor	0	5 000	45 000	0	
KS/Fast	Moduler, förskola, skola	10 000	10 000	5000		
KS/Fast	Förskola Enviken	10 000	25 000	0		
KS/Fast	Förskola Hasselvägen	23 500	0	0		
KS/Fast	Matsalar och gymnastiksalar	5 000	5 000	10 000	10 000	10 000
KS/Fast	Köksrenoveringar	10 000	5 000	5 000	5 000	5 000
KS/Fast	Hälsingebacken	6 000	0	0		
KS/Fast	Tillb. Risholn VoO-boende 20lgh	49 000	0	0		
KS/Fast	Vård/omsorgsboende 2019 32 - 60lgh	15 000	80 000	35 000		
KS/Fast	Gruppbostad 6 lgh 2018 Galgberget	14 500	0	0		
KS/Fast	Gruppbostad 6 lgh 2019	4 000	14 000	0		
KS/Fast	Gruppbostad 6 lgh 2020		2 000	16 500		
KS/Fast	Kontaktcenter	2 500	0	0		
KS/Fast	Kulturhuset tio14 (etapp 1+2)	7 000	10 000	0		
KS/Fast	Stångtjärnsstugan renovering	2 500	0	0		
KS/Fast	SOS-alarm	3 000	0	0		
KS/Fast	Miljöinvestering laddstationer för fordonsflottan, Riset	5 000	0	0		
KS/Fast	Miljöinvestering laddstationer vid kommunens institutioner	5 000	0	0		
KS/SF	Ny IT-plattform	5 000				
KS/SF	Nytt diariesystem	3 200				
KS/SF	VDN, beslut på distans	0	2 000			
KS/SF	E-arkiv	2 000	2 000	2 000		
MSN	Vasaparken park	1 000	14 000			
MSN	Falu cykelkommun	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000



## Falu kommun

Granskning av styrning av investeringar

2018-11-06

MSN	Masugnsbron	5 000				
MSN	Skateparken etapp 3	3 000				
MSN	Överdäckning Bergskolegränd	6 500				
KS/MoS	Investering till följd av FÖP Falu tätort		9 000	30 000	36 000	25 000
KS/MoS	Årummet sista etappen	1 000	6 000			

Serviceförvaltningens fastighetsinvesteringar under planperioden avser skolbyggnader och färdigställande av förskoleavdelningar samt underhållsrenoveringar i ventilation och skolköksrenoveringar, men även nya vård- och omsorgsboenden. Alternativ till egen byggnation kan vara hyreskontrakt i externa lokaler, något som avgörs beroende på det långsiktiga behovet.

I budgeten tydliggörs att samtliga investeringar överstigande 5 mkr ska ha en tidplan för start och avslut, dvs. när investeringen tas i bruk, där även betalningsflödet specificeras. I intervjuer och våra stickprover ser vi att kommunen inte kommit igång med detta i tillräcklig omfattning. Uppföljning och revidering av dessa planer sker i samband med ordinarie periodrapportering.

Investeringsbudgeten beslutas i juni och sedan görs en revidering av nämndernas investeringsäskanden i samband hösten budgetrevidering, där det sker en avstämning om de investeringar som sedan tidigare är planerade till innevarande år kommer att genomföras. I det fall det blivit förseningar, så revideras investeringsplanen för kommande treårsperiod där hänsyn tas till de försenade projekten. KF tar sedan ett beslut i november om den slutliga investeringsbudgeten för kommande planperiod.

### 3.4 Nämndernas investeringsbudgetar

I dokumentet *Anvisningar till nämndernas verksamhetsplaner inför 2018* och motsvarande dokument för 2019 tydliggörs vilka krav som ställs på nämnderna i kommunen. Vi har i granskningen fokuserat på budgetåret 2018, vi vill dock även lyfta fram att motsvarande anvisningar har gått ut inför budgetåret 2019. I och med kommunfullmäktiges beslut om budget i juni 2017 övergick arbetet till nämnderna att upprätta verksamhetsplaner med budget. Verksamhetsplanen har till syfte att vara ett styrdokument som visar hur verksamheten kommer att bedrivas för att klara uppdraget med hänsyn till de mål, ekonomiska ramar och prioriterade områden som fastställs av kommunfullmäktige.

Nämndernas verksamhetsplaner följer den reviderade styrmodellen för Falu kommun. Av verksamhetsplanen ska framgå hur nämnden kommer att hantera eventuella volymförändringar, politiska prioriteringar, ändrat uppdrag, nya tjänster och finansiering.

När det gäller investeringar har nämnderna redovisat och översiktligt beskrivit vilka investeringsobjekt, som planerats och inrymts i den i juni beslutade budgetramen för perioden 2018-2020 och även angivit driftkostnader för aktuella investeringsobjekt. Nämnden har också gjort en bedömning av förbrukningen av redan beviljade investeringsmedel för 2017 och de medel som inte förbrukats har inkluderats i begäran för 2018-2020.

I anvisningarna framgår att mindre objekt (<2 mkr) kan redovisas som en enskild post. För investeringar över 5 mkr ska en tidplan upprättas där det tydligt framgår planerad tidpunkt för start och tidpunkt för avslut, dvs. när investeringen tas i bruk. Vidare ska även betalningsflödet specificeras. Närmare anvisningar och mallar ska komma under hösten 2018. I intervjuerna framkommer dock att investeringsplanering och uppföljning inte är något som kommunen kommit igång med på övergripande nivå och inte heller tillräckligt systematiskt. Serviceförvaltningen uppges dock ta fram egna tidplaner för de investeringsprojekt som de ansvarar för.

I dokumentet *Sammanställning av nämndernas verksamhetsplaner 2018-2020* redovisas respektive nämnds slutliga investeringsbudget. Nämnderna har även bifogat förslag till investeringsbudget i verksamhetsplanen i Hypergene och även bilagt investeringsbudgeten i excelformat. I granskningen har vi tagit del av det aktuella excel-dokumentet där nämndernas investeringsbudgetar redovisas och där de också kategoriserat investeringarna. (se vidare 3.5)

### 3.5 Investeringskategorier

I Falu kommun har det beslutats om investeringskategorier i syfte att definiera typ av investeringar. För att underlätta förvaltningarnas arbete samt prioritering och omfördelning mellan investeringsprojekt har ekonomiavdelningen tagit fram en excel-mall för detta. Det finns sex olika typer av investeringar:

1. Investeringar påkallade av skyldigheter och ålägganden. Här ingår tvingande myndighetsinvesteringar eller investeringar som av andra (säkerhets-) skäl måste prioriteras, som exempelvis brandskydd, larm eller liknande.
2. Fastighetsinvesteringar
3. Effektiviseringsinvesteringar. Investeringar där investeringen kan "hämtas hem", en s.k. payoff-effekt, som ska vara högst tre år. Redovisningskravet för sådan investering är att den ska åtföljas av en ekonomisk kalkyl som tydligt visar de ekonomiska konsekvenserna.
4. Övriga investeringar inklusive produktionsinvesteringar. Här avses investeringar för verksamhetens behov, som inventarier och utrustning i verksamheten. Behov av IT-investeringar ingår i denna kategori och budgeteras i samråd med IT-kontoret.
5. Investeringar i skattefinansierad infrastruktur. Här ingår kommunala strategiska investeringar i gata och park/natur samt regionala satsningar som i vissa fall kan behöva kompletteras med kommunala medel i angränsningen.
6. Exploatering-/utvecklingsinvesteringar. Exploateringsverksamheten har till syfte att främja utveckling och tillväxt i regionen, och kategorin avser investeringar i exploateringsområden. Dessa är i princip självfinansierade över tiden, och har främst likviditetsmässig påverkan i samband med utgiftsfinansiering.

Som underlag inför beslut om investeringar har respektive nämnd angivit prioriteringsordning utifrån ovan. Underlaget från förvaltningarna ska utöver prioriteringskategorisering innehålla information om investeringsutgifter samt

driftskostnader. I underlagen ser vi att dessa uppgifter finns redovisade för flertalet av investeringsprojekten men att det i vissa fall saknas redovisning av driftkostnader.

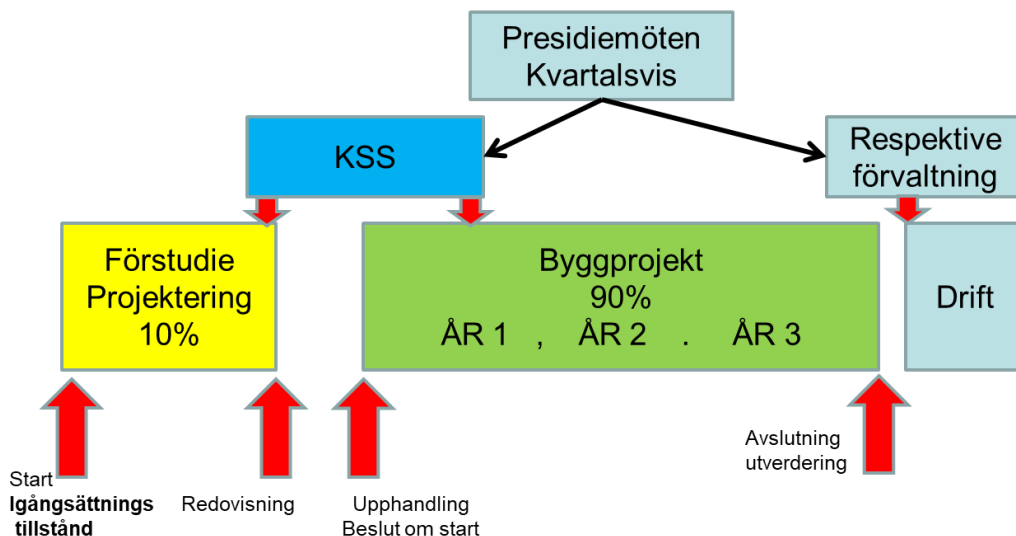
### 3.6 Investeringsprocessen

I granskningen har vi inte tagit del av någon övergripande beskrivning av investeringsprocessen i Falu kommun. Vi har däremot tagit del av tagit del av en powerpointpresentation från serviceförvaltningen som översiktligt beskriver investeringsprocessen. Vi har valt att ta med den i rapporten utifrån att för 2018 så står serviceförvaltningen för 80 % av kommunens totala investeringsbudget.

Arbetsgången för investeringsprojekt avseende fastigheter beskrivs enligt nedan:

- Lokalbehov per förvaltning
- Lokalförsörjningsplan
- Investeringsbudget beslutas av KF (10-20 % osäkerhet i belopp)
- Igångsättningstillstånd
- Förstudie/projektering
- Upphandling
- Byggstart
- Överlämning till berörd förvaltning
- Drift

I presentationen illustreras investeringsprocessen med nedanstående bild som översiktligt beskriver delar i investeringsprocessen. I intervjuerna framgår vidare att det sker presidie möten med varje enskild nämnd och då tas frågan om investeringar upp och diskuteras.



## 3.7 Uppföljning

Nettoinvesteringarna uppgick till 327 mkr för 2017 vilket innebar att 103 % av investeringsbudgeten förbrukades, dvs. en avvikelse med 10 mkr. De största avvikelserna beror framförallt på köp av Slättaskolan med tillhörande förskolor, markförvärv vid Vällan, ombyggnation av kontorsfastigheten Riset och servicehuset Lyssfallet i Enviken. Trots en högre investeringstakt än budget så klarade kommunen målsättningen om självfinansieringsgrad både för 2017 (97 %) samt för den senaste femårsperioden dvs. 2013-2017 (108 %).

Under årets åtta första månader 2018 uppgår investeringarna till 204 mkr netto, vilket innebär att ca 57 % av årets investeringsbudget är förbrukad att jämföra med 45 % föregående år. I delårsrapporten per sista augusti 2018 är samtliga investeringar finansierade med medel som kommunen själv genererat. Självfinansieringsgraden uppgår därmed till 100 % för årets åtta första månader men prognosen pekar mot en sjunkande självfinansieringsgrad. Prognosen för 2018 är att kommunen nettoinvesterar för totalt 323 mkr att jämföra med budgeterade 354,7 mkr, dvs. 31,7 mkr lägre än budget. Under perioden har kommunfullmäktige beslutat om en utökning av investeringsbudgeten, främst för att täcka inköp av mark vid Högskolan Dalarna. Största avvikelsen finns inom Serviceförvaltningen där årets prognos pekar på att 40 mkr av årets investeringsbudget inte kommer att förbrukas vilket beror på upphandling och justerade tidplaner.

I intervjuerna lyfts fram att historiskt har endast ca 70-75 % av kommunens investeringsbudget nyttjats, vilket innebär att de två senaste åren så har kommunen haft en högre nyttjandegrad jmf med budget än tidigare år.

## 4 Slutsats och rekommendationer

### 4.1 Svar på revisionsfrågorna

#### ***Vilka regelverk påverkar kommunens investeringar?***

De regelverk som påverkar kommunens investeringar är årsplan med budget samt *Anvisningar till nämndernas verksamhetsplaner*. I anvisningarna finns instruktioner för hur nämnderna ska hantera investeringar i planeringsprocessen. I dokumentet tas de väsentligaste delarna som rör budgetprocessen upp. Vi saknar dock en detaljerad beskrivning av investeringsprocessen i Falu kommun ur ett genomförandeperspektiv. I granskningen har vi tagit del av en powerpointpresentation som översiktligt beskriver serviceförvaltningens investeringsprocess. Vi saknar dock en samlad illustration av investeringsprocessen som sätter den i sammanhang av de övergripande budget- och rapporteringsprocesserna samt kopplingen till kommunens likviditetsplanering. Det finns inget antaget processschema för kommunens investeringsprocess som omfattar alla delar av verksamheten. I intervjuerna blir det tydligt att det inte finns några särskilda riktlinjer framtagna avseende investeringar, men att det pågår ett arbete med att ta fram mer specifika styrdokument, riktlinjer och rutiner avseende investeringar. Utan ett antaget processschema samt beslutade rutiner och riktlinjer försvåras kommunstyrelsens möjlighet att säkerställa att kommunens investeringsprojekt

genomförs på ett likartat sätt och att kommunstyrelsen får till sig den information den behöver för att kunna fatta välgrundade beslut och säkerställa den interna kontrollen.

I budgeten tydliggörs att samtliga investeringar överstigande 5 mkr ska ha en tidplan för start och avslut, dvs. när investeringen tas i bruk, där även betalningsflödet specificeras. Uppföljning och revidering av dessa planer sker i samband med ordinarie periodrapportering. I intervjuerna framkommer dock att investeringsplanering och uppföljning inte är något som kommunen kommit igång med på övergripande nivå och inte heller tillräckligt systematiskt.

### ***Finns möjlighet att föra medel mellan projekt och eller år utan nya beslut?***

I *Anvisningar till nämndernas verksamhetsplaner* finns tydliggjort att nämnden ska göra en bedömning av förbrukningen av redan beviljade investeringsmedel för innevarande år och de medel som inte kommer att förbrukas ska inkluderas i äskandet för kommande budgetår och planperioden. Det finns således en möjlighet att föra medel mellan åren inom ramen för den ordinarie budgetprocessen. Detta beslutas i Kommunfullmäktige inom ramen för beslut om Årsplan och budget. I kommunen sker det således inga ombudgeteringar mellan åren i samband med årsredovisningen utan inom ramen för den ordinarie budgetprocessen.

I det fall det handlar om omföringar mellan investeringsprojekt under löpande år har förvaltningschefen för serviceförvaltningen delegation inom givna beloppsgränser, annars så ska detta tas upp för beslut i kommunstyrelsens serviceutskott (KSS).

### ***Hur ser kommunens likviditetsplanering ut i förhållande till investeringsbudgeten?***

Likviditetsplaneringen i Falu kommun sker utifrån flera olika tidsperspektiv. Dock är det ovanligt att tidsperspektivet är längre än tre månader. Utgångspunkten utgörs då av historiska utfall de senaste fem åren. I den dagliga uppföljningen och planeringen hämtas data från banken på dagsbasis och från kommunens kund- och leverantörsreskontra.

Historiskt har ca 70-75 % av kommunens investeringsbudget nyttjats. Det är självklart en fördel att planerade investeringar och betalningsströmmar rapporteras för att underlätta kommunens likviditetsplanering. Dock har det varit svårigheter att få till det informationsflödet på ett bra sätt p.g.a. brister i efterlevnaden av beslutade rutiner, dvs. att för investeringar över 5 mkr ska en tidplan upprättas där det tydligt framgår planerad tidpunkt för start och tidpunkt för avslut, dvs. när investeringen tas i bruk. Vidare ska även betalningsflödet specificeras. En annan försvarande omständighet är förseningar i projekt vilket också påverkar behov och nyttjandet av likviditeten. Det generella antagandet om genomförandegrad har de senaste åren varit 70-75 %, vilket betyder att om 100 % av investeringsplanen genomförs så påverkar detta kommunens likviditetsprognoser.

### ***Hur ser kommunens långsiktiga planering ut avseende den ökade kostnadsmassan hänförligt till investeringarna?***

Investeringar som görs i den kommunala verksamheten innebär kostnadsbelastningar över långa perioder. I den strategiska handlingsplanen har tydliggjorts tre finansiella målsättningar och där det tredje målen har direkt bäring på den ökade

kostnadsmassan. Självfinansieringsgraden visar till hur stor del av kommunens investeringar finansieras enbart med medel som kommunen själv genererat. Målsättningen är att självfinansieringsgraden, under en 5-årsperiod, ska vara minst 95 %. Detta är utgångspunkten och ingångsvärdet i den drift- och investeringsbudget som kommunfullmäktige årligen beslutar om.

Investeringsstakten har under senare år varit hög och ser fortsatt hög ut under planeringsperioden. För perioden 2013-2017 uppgick självfinansieringsgraden till 108 % dvs. kommunen klarade målsättningen om en självfinansieringsgrad på 95 % under en femårsperiod. På kort sikt måste kommunen hantera ökande investeringsbehov i skolor, lokaler, park- och gatuaneläggningar, men även stora demografiska förändringar. I budgeten för 2018-2020 tydliggörs att investeringsnivån inte ska överstiga 332,9 mkr för år 2018, 437,6 mkr 2019 och 224,6 mkr 2020. Dessa budgeterade investeringsnivåer innebär att kommunen inte kommer att klara målet om en självfinansieringsgrad på minst 95 %. För att kunna hålla planperiodens höga investeringsnivå krävs att Falu kommun ökar sina lån i takt med att investeringarna genomförs. I budgeten lyfts fram att lånebehovet kan begränsas om försäljning av fastigheter som är dåligt utnyttjade eller inte används för kommunal verksamhet genomförs. För åren 2021-2022 återfinns investeringsbehov för 183,9 mkr 2021 och 128,5 mkr 2022. Största enskilda posterna dessa år är skolor och äldreboenden.

När det gäller ökade kostnader till följd av investeringar så är det inte givet att nämnderna kompenseras för detta. Nämnderna har att särskilt begära medel för ökade driftkostnader kopplat till investeringar, dvs. det är inte per automatik så att en nämnd får en utökad driftbudget när investeringsmedel beviljas.

## 4.2 Rekommendationer

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- prioritera det pågående arbetet med att ta fram styrdokument, riktlinjer och rutiner avseende investeringsprocessen,
- införa en gemensam investeringsprocess och en enhetlig modell för projektstyrning i kommunen med tillhörande rutinbeskrivningar och mallar,
- säkerställa att det för investeringar överstigande 5 mkr finns beslutade tidplaner samt en specificering av betalningsflödet samt att uppföljning och revidering av dessa planer sker löpande,
- säkerställa att det finns tillräckligt systemstöd som stödjer önskat arbetssätt.



**Falu kommun**

Granskning av styrning av investeringar

2018-11-06

Datum som ovan

KPMG AB

Kristian Damlin

*Kommunal revisor*

Magnus Larsson

*Certifierad kommunal revisor och kundansvarig*

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.