

Granskning av investeringsprocessen

Ödeshögs kommun

December 2020

Annika Hansson

Sofia Bengtsson



Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
Inledning	4
Iakttagelser och bedömningar	5
Finns det tydliga processer, styrande dokument och rutiner för investeringar?	5
Är roller och ansvar avseende investeringsplaneringen tydliggjorda på ett tillfredsställande sätt?	7
Finns det en ändamålsenlig beredningsprocess där besluts- och kalkylunderlag till investeringar och dess konsekvenser på driftkostnaderna innefattas?	10
Finns en ändamålsenlig politisk behandling och prioritering av projekt och tidpunkter för investeringar?	11
Sker tillfredsställande uppföljning och återrapportering av investeringsverksamheten?	12
Revisionell bedömning	14
Bedömningar mot revisionsfrågor	14
Rekommendationer	14

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av Ödeshögs kommuns revisorer genomfört en granskning av investeringsprocessen. Granskningen ingår i revisionsplanen för år 2020 och syftar till att granska huruvida kommunstyrelsen säkerställer att det finns ändamålsenlig planering, styrning och kontroll gällande investeringsprocessen.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen inte helt har säkerställt att det finns ändamålsenlig planering, styrning och kontroll gällande investeringsprocessen. Bedömningen grundar sig på bedömning av granskningens revisionsfrågor:

Finns det tydliga processer, styrande dokument och rutiner för investeringar?

Bedömning: Delvis uppfyllt

Det finns tydliga processer och rutiner för investeringar som är dokumenterade i de styrande dokumenten. Processen bör utvecklas så att den följer de ekonomiska styrprinciperna, bland annat avseende längden på investeringsplanen.

Är roller och ansvar avseende investeringsplaneringen tydliggjorda på ett tillfredsställande sätt?

Bedömning: Delvis uppfyllt

Det finns regler för hur roller och ansvar ska vara och investeringsplaneringen ska gå till i de ekonomiska styrprinciperna, men de har ännu inte följts fullt ut.

Finns det en ändamålsenlig beredningsprocess där besluts- och kalkylunderlag till investeringar och dess konsekvenser på driftkostnaderna innefattas?

Bedömning: Delvis uppfyllt

I styrande dokument anges olika typer av driftkonsekvenser och kalkyler som ska finnas som beslutsunderlag, men dessa har inte funnits framtagna för de investeringar som ingår i de underlag vi har tagit del av.

Finns en ändamålsenlig politisk behandling och prioritering av projekt och tidpunkter för investeringar?

Bedömning: Ej uppfyllt

Det politiskt beslutet avseende total investeringsram för åren 2021-2023 saknar redovisning av de större projekt som ingår för 2022 och 2023. Det är därmed inte heller tydligt i beslutet vad som tillkommit sedan föregående.

Sker tillfredsställande uppföljning och återrapportering av investeringsverksamheten?

Bedömning: Delvis uppfyllt

Uppföljningen av investeringar sker inom ramen för ordinarie ekonomiuppföljningar men det går inte att följa enskilda större projekt. Det har inte skett någon redovisning över slutförda investeringsprojekt eller projekt som förväntas avvika från budget, trots att det

finns enskilda investeringsprojekt som prognostiserats att gå med underskott för helåret 2020.

Rekommendationer

Efter genomförd granskning önskar vi lämna följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Överväg att fastställa investeringsplan för tio år i enlighet med de ekonomiska styrprinciperna. Tydliggör i de styrande dokumenten hur lång period framåt en investeringsplan ska beslutas om av nämnder och styrelse.
- Säkerställ att beslutsunderlag till investeringsprojekt innehåller driftkonsekvenser och kalkyler, i linje med de ekonomiska styrprinciperna. Överväg om samma riktlinjer ska gälla för hela beslutsperioden, främst avseende detaljeringsgrad.
- Överväg att besluta om att plan för kommande års investeringar kort ska beskriva de större projekt som omfattas. Detta för att tydliggöra vilka politiska prioriteringar som har gjorts.
- Överväg att genomföra regelbunden ekonomisk uppföljning av investeringar så att det är möjligt att följa enskilda större projekt. Säkerställ att redovisning sker i enlighet med de ekonomiska styrprinciperna.
- Överväg att ta fram riktlinjer för organisation med angivna roller vid större projekt och om styrgrupp ska utses vid vissa större projekt.

Inledning

Bakgrund

Investeringar är ofta svåra att planera och genomföra till utsatt tid och till budgeterad kostnad. Vanliga problem är att beslutsunderlagen är bristfälliga, att kostnadsbilden underskattas samt att uppföljningar under och efter investeringen inte genomförs.

Det är viktigt att beslut med betydande ekonomiska konsekvenser är välgrundade och bygger på genomarbetade beslutsunderlag. Det är också viktigt att det i förvaltningen finns rutiner för att säkerställa att genomförandet av ett projekt blir i enlighet med av styrelsen beslutad inriktning. Revisorerna har i samband med sin riskbedömning beslutat att genomföra en granskning inom detta område.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att granska huruvida kommunstyrelsen säkerställer att det finns ändamålsenlig planering, styrning och kontroll gällande investeringsprocessen. Syftet besvaras genom följande revisionsfrågor:

- Finns det tydliga processer, styrande dokument och rutiner för investeringar?
- Är roller och ansvar avseende investeringsplaneringen tydliggjorda på ett tillfredsställande sätt?
- Finns det en ändamålsenlig beredningsprocess där besluts- och kalkylunderlag till investeringar och dess konsekvenser på driftkostnaderna innefattas?
- Finns en ändamålsenlig politisk behandling och prioritering av projekt och tidpunkter för investeringar?
- Sker tillfredsställande uppföljning och återrapportering av investeringsverksamheten?

Revisionskriterier

Styrande dokument för investeringsprocessen, kommunallag, övriga relevanta styrande dokument.

Metod och avgränsning

Granskningen har genomfört genom genomgång av planer och styrdokument avseende investeringsprocessen, redovisning av denna och andra relevanta dokument för granskningen. Granskningen har avgränsats till kommunstyrelsens arbete med investeringsprocessen.

Två gruppintervjuer har genomfört på distans. En med kommundirektör, ekonomichef, förvaltningschef för tekniska förvaltningen samt Ödeshögsbostäders ekonomichef. Den andra intervjun genomfördes med kommunstyrelsens presidium. Samtliga intervjuade har haft möjlighet att sakgranska innehållet i rapporten.

Iakttagelser och bedömningar

Finns det tydliga processer, styrande dokument och rutiner för investeringar?

Iakttagelser

Ödeshögs kommuns Ekonomiska styrprinciper¹ samt det årligen framtagna Planeringsdirektivet utgör de huvudsakliga styrande dokumenten för investeringsprocessen.

I de ekonomiska styrprinciperna finns kommunens planerings- och uppföljningsprocess beskriven. Planeringsprocessen baseras på ett antal planeringsberedningar. Vid de första planeringsberedningarna, som äger rum januari till mars, behandlas ekonomiska förutsättningar, årsredovisning, verksamhetsutfall och omvärldsanalys. I maj hålls planeringsberedningar som behandlar bland annat effektiviseringar, kommande behov samt de preliminära ramarnas påverkan på grunduppdraget. I september äger ytterligare en planeringsberedning rum då styrelsen och nämnder äskar både drift och investeringsbudget.

Intervjuade beskriver att denna planeringsprocess har använts de senaste tre åren. Under 2020 har däremot Coronapandemin satt stopp för att kunna hålla planeringsberedningarna helt enligt plan. Detta verifieras av protokoll² från april då kommunstyrelsen beslutat om en reviderad tidplan för den ekonomiska planeringen under 2020. Intervjuade förtroendevalda lyfter att utmaningarna med planeringsprocessen bland annat har sitt ursprung i att majoriteten av de förtroendevalda är fritidspolitiker. Det är en avvägning att ge förtroendevalda tillräckligt med underlag för beslut och samtidigt få en bra process. På grund av att planeringsprocessen är relativt ny uppges även finnas förbättringspotential kopplat till ett mer effektivt genomförande av den.

Avseende specifika investeringar anges i de ekonomiska styrprinciperna att nämnder och styrelsen beslutar om investeringar inom tilldelad ram. Investeringsbudgeten ska innehålla en ettårig budget med en flerårsplan för de kommande nio åren, totalt tio år. Kommunallagens krav är att budgeten ska innehålla en plan för tre år och det första året ska vara budgetåret³. Kommunfullmäktige anslår ett nettoinvesteringsbelopp utifrån nämndernas investeringsbeslut för projekt. Medlen får inte användas till andra projekt utan kommunstyrelsens godkännande. För investeringar i fastigheter och lokaler gäller att nämnden som ansvar för verksamheten i lokalen ska äska medel för den delen av investeringen som avser inventarier m.m. Det är även nämnden som ska begära att kommunstyrelsen tar upp fastighetsinvesteringen i sin investeringsbudget. I de ekonomiska styrprinciperna finns även beskrivet hur olika typer av investeringar ska

¹ Fastställt av kommunfullmäktige 2020-06-15 § 51

² Kommunstyrelsen 2020-04-08 § 95

³ Kommunallagen kap 12 § 6

hanteras, såsom reinvesteringar, rationaliseringsinvesteringar samt strategiska investeringar. Både tjänstemän och förtroendevalda uttrycker att investeringsprocessen förbättrats och blivit mer strukturerad de senaste åren.

Varje år ska kommunfullmäktige besluta om ett planeringsdirektiv för planerings- och uppföljningsprocessen vilken nämnderna ska arbeta utefter. Planeringsdirektivet ska innehålla bland annat budget med fördelnings-, och drifts- och investeringsram till nämnderna. Nämnder och styrelsen ska ta fram förslag till sina respektive planeringsdirektiv i juni månad och besluta om dem slutligt i december efter beslut i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.

Enligt de ekonomiska styrprinciperna ska investeringsbudgeten innehålla en ettårig budget med plan för ytterligare nio år, d.v.s. totalt tio år. I granskningen framkommer att det från 2021 har tagits fram en tioårig investeringsplan. Denna uppges av intervjuade vara framtagen av förvaltningen och specificerar investeringar i 13 olika kategorier fram till år 2031. Vid tidpunkt för granskning var investeringsplanen ej beslutad politiskt. Enligt uppgift har tioårsplanen däremot varit med under planeringsberedningen under våren 2020. Den tioåriga investeringsplanen uppges har planerats under ett antal år. Anledningen till att den tagits fram nu är att Kommuninvest önskat planen som underlag för att kommunen ska få ett aktuellt lånetak för kommunen och dess bolag tillsammans. Vid granskningens genomförande i mitten på november inväntar kommunen beslut från Kommuninvest angående detta.

Intervjuade anser att den tioåriga investeringsplanen är ett bra planeringsunderlag för kommande år, den uppges också vara i linje med den politiska viljeinriktningen inom nuvarande styrande majoritet även om den inte är politiskt fastställd. Vissa förtroendevalda lyfter dock att det finns flera planerade investeringar i planen som ännu inte beslutats och att den på så sätt är för detaljerad, exempelvis byggandet av en ny skola.

Bedömning

Revisionsfråga: Finns det tydliga processer, styrande dokument och rutiner för investeringar?

Bedömning: Delvis uppfylld

Vi bedömer att det finns tydliga processer och rutiner för investeringar som är dokumenterade. Ett förbättringsarbete har skett de senaste åren. De ekonomiska styrprinciperna har ännu inte implementerats fullt ut.

Vi bedömer att det bör tydliggöras i de styrande dokumenten hur lång period framåt en investeringsplan ska beslutas av nämnder och styrelse. Någon investeringsplan för kommande sju år har inte antagits politiskt, trots att detta ska göras enligt de ekonomiska styrprinciperna. Det förslag som nu har tagits fram till en tioårig plan är ett tjänstemannaförslag som underlag till Kommuninvest enligt deras önskemål. Det är därmed inte klart hur detaljerad en fastställd plan kommer att bli. Vi anser att det viktigaste är att aktuella projekt finns med i en långtidsplan. Detaljer för hur projekten

ska genomföras bör fastställs för de projekt som ligger inom den tidigare delen av tioårsplanen.

Kommunstyrelsen har i sina planeringsdirektiv specificerat vilka projekt som ingår för budgetåret. Detta innebär att det finns en politisk nämndsbehandling av detta som underlag till kommunfullmäktiges beslut. Övriga nämnder har investeringsbudget på under en miljon kronor per nämnd, d.v.s. mindre investeringar.

Är roller och ansvar avseende investeringsplaneringen tydliggjorda på ett tillfredsställande sätt?

lakttagelser

I de ekonomiska styrprinciperna finns ett avsnitt avseende ansvar och roller dock inte specifikt för investeringsområdet. I avsnittet om redovisning finns ett avsnitt om investeringar. Där framgår bland annat att nämnden/styrelsen beslutar om investeringar på projekt inom sin ram. Kommunfullmäktige anslår ett nettoinvesteringsbelopp utifrån nämndernas investeringsbeslut på projekt. Medlen får inte användas till andra projekt utan kommunstyrelsens godkännande.

Det finns också ett avsnitt som behandlar investeringsprocess för fastighet/lokaler och övriga anläggningar. Där framgår att:

- Investeringar i fastigheter och lokaler hanteras i planeringsberedningen.
- Nämnden som ansvar för verksamheten i lokalen ska äska medel för den delen av investeringen som avser inventarier m.m.
- Nämnden ska begära att KS tar upp fastighetsinvesteringen i sin investeringsbudget.
- Nämnden ska ta upp driftkostnaden som ett tillkommande behov i sin ram.

I kommunstyrelsens planeringsdirektiv för 2021 med plan för 2022-2023⁴ presenteras kommunstyrelsens nettoinvesteringsram för dessa tre år. För år 2021 finns även en detaljerad redovisning av investeringsbudgeten. Redovisningen är uppdelad på projekt med kortare beskrivningar. För vissa projekt avser dessa beskrivningar hela treårsperioden, men det är inte tydligt hur planen fördelar sig över åren för respektive projekt. I jämförelse med planeringsdirektivet för 2020 med plan för 2021-2022 har investeringsramen för kommande år ökat. I denna lämnas inga kommentarer för de ingående projekten. Se sammanställning i tabell 1.

⁴ Antaget av kommunstyrelsen 2020-10-21

Tabell 1: Kommunstyrelsens investeringsram 2019-2023

Kommunstyrelsens investeringsram, netto, tkr	Budget 2019	Budget 2020	Budget 2021	Plan 2022	Plan 2023
Planeringsdirektiv 2020 med plan 2021-2022	-31 245	-40 710 (plan)	-14 810	-11 695	
Planeringsdirektiv 2021 med plan 2022-2023	-33 363 (utfall)	-40 710	-46 893	-105 367	-117 680

Källa: Kommunstyrelsens planeringsdirektiv 2020 med plan 2021-2022, Kommunstyrelsens planeringsdirektiv 2021 med plan 2022-2023

Kommunstyrelsen ansvarar för kommunens fastigheter och är lokalförsörjningsansvarig. Det är reglerat i de ekonomiska styrprinciperna hur investeringsprocessen ska vara för fastighet/lokaler och övriga anläggningar. Av denna framgår att nämnderna ska begära att kommunstyrelsen ska ta upp fastighetsinvesteringen i sin investeringsbudget och nämnden ska ta upp driftskostnaden som ett tillkommande behov i sin ram. Kommunstyrelsen har tillsatt en lokalutredning för att utreda det framtida lokalbehovet. Det är en extern part som genomför denna. Enligt de uppgifter vi har fått i samband med granskningen har nämnderna inte tagit upp något aktuellt investeringsbehov avseende lokaler nu. I tioårsplanen ingår förslag till skola. Huvuddelen av den skattefinansierade investeringsbudgeten ansvarar kommunstyrelsen för. Nämnderna har mindre investeringsbelopp som de ansvarar för. Budgeterade belopp redovisas i tabell 2 nedan.

Tabell 2: Skattefinansierad investeringsbudget

Skattefinansierad investeringsbudget (tkr) Nämnd/styrelse	Budget 2021	Budget 2022	Budget 2023
Kommunstyrelsen	26 843	97 532	113 380
Samhällsbyggnadsnämnd	50	50	50
Barn- och utbildningsnämnd	500	500	500
Socialnämnd	750	750	750
Totalt skattefinansierad investeringsbudget	28 143	98 832	114 680
Taxefinansierad verksamhet	20 050	7 835	4 300
Total investeringsbudget	48 193	106 667	118 980

Källa: Planeringsdirektiv 2021 med plan 2022-2023 Kommunfullmäktige 2020-09-14 § 51

Investeringsbudgeten delas upp enligt tabell 3.

Tabell 3: Investeringsbudget särskilda satsningar

Investeringsbudget särskilda satsningar (tkr) Nämnd/styrelse	Budget 2021	Budget 2022	Budget 2023
Reinvesteringar	30 640	20 757	7 170
Rationaliseringsinvesteringar	1 160	80 010	80 010
Strategiska investeringar	16 393	5 900	31 800
Totalt investeringsprojekt	48 193	106 667	118 980

Källa: Planeringsdirektiv 2021 med plan 2022-2023 Kommunfullmäktige, 2020-09-14 § 51

Det framgår inte vilka investeringar i tabell 2 som ingår under respektive rubrik i tabell 3. Det finns inte heller någon specificering av större projekt i kommunfullmäktiges dokument. Däremot finns det i kommunstyrelsens dokument för budgetåret.

Tioårsplanen som har tagits fram under 2020 är till stor del framtagen av tjänstemän utifrån diskussioner i planberedningen och den är inte politiskt beslutad. Det gäller t.ex. hur skolan ska utformas och om en ombyggnation eller nybyggnation ska ske. Det har varierat över tid hur aktiva nämnderna har varit när det gäller verksamhetsfastigheter. Intervjuade uppger att det finns förbättringspotential i att involvera nämnderna i de större investeringarna som faller inom deras verksamhetsområde mer.

Det finns inte några tydliga riktlinjer för att det ska tillsättas någon styrgrupp vid större projekt som berör en eller flera nämnder.

Tjänstemännen tar fram beräkningar och beslutsunderlag utifrån diskussioner i planeringsberedningen. Det finns ett samarbete mellan kommunens tjänstemän och tjänstemän vid Ödeshögsbostäder för att utnyttja kompetenser på bästa sätt.

Bedömning

Revisionsfråga: Är roller och ansvar avseende investeringsplaneringen tydliggjorda på ett tillfredsställande sätt?

Bedömning: Delvis uppfyllt

Vi bedömer att det i de ekonomiska styrprinciperna finns riktlinjer för hur roller och ansvar ska vara och investeringsplaneringen ska gå till, men att de inte har följts fullt ut ännu. Det framgår inte av kommunfullmäktiges planeringsdirektiv 2021 med plan 2022-2023 vilka större projekt som ingår.

Vi anser att det är lämpligt med en tydlig organisation med roller angivna, framförallt vid större projekt.

Finns det en ändamålsenlig beredningsprocess där besluts- och kalkylunderlag till investeringar och dess konsekvenser på driftkostnaderna innefattas?

lakttagelser

I de ekonomiska styrprinciperna beskrivs beredningsprocessen i kommunen innan ett beslut fattas. Det framgår bland annat vilka besluts- och kalkylunderlag som ska finnas. Vid beslut om investering i fastighet/lokaler och övriga anläggningar ska nämnderna äska medel för inventarier samt driftkostnader för investeringen som ett tillkommande behov i sin ram. Det finns också reglerat hur behov av medel för förstudie ska hanteras.

För det framtagna förslaget till tioårsplan för investeringar finns inte några ytterligare driftkonsekvenser i denna utöver kapitalkostnader.

I de ekonomiska styrprinciperna framgår definition av de tre olika typerna av investeringar som investeringsbudgeten delas upp i, reinvesteringar, rationaliseringsinvesteringar och strategiska investeringar. Se tabell 3 i tidigare avsnitt.

Kommunstyrelsen har fattat beslut om en utredning av lokalbehov för kommunens verksamheter vid 6000 kommuninvånare. Uppdraget att genomföra utredningen gavs av kommunstyrelsen till tekniska förvaltning 2020-05-27 § 138. Bakgrunden till den beställda utredningen anges vara att en stor del av kommunens investeringar avser fastigheter. Därför behöver en lokalutredning göras som belyser nuläget av lokaler och lokalbehovet på längre sikt.

Av kommunstyrelsens beslut 2020-02-25 26 § 45 framgår att kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige att överföringar från 2019 års investeringsbudget på 4,5 mnkr ska göras till 2020 års investeringsbudget. Av ärendet framgår att bakgrunden är ombudgeteringar i investeringsbudgeten för alla projekt som endast delvis eller inte alls kunnat färdigställas under ordinarie budgetår.

Bedömning

Revisionsfråga: Finns det en ändamålsenlig beredningsprocess där besluts- och kalkylunderlag till investeringar och dess konsekvenser på driftkostnaderna innefattas?

Bedömning: Delvis uppfyllt

I de ekonomiska styrprinciperna finns beredningsprocessen angiven. Där finns beskrivet olika typer av driftkonsekvenser och därmed även kalkyler som ska finnas som beslutsunderlag, men dessa har inte funnits framtagna för de investeringar som ingår i de underlag vi har tagit del av. Där finns endast kapitalkostnader med, övriga driftkonsekvenser saknas. I investeringsbudgeten för kommunfullmäktiges planeringsdirektiv 2021 med plan 2022-2023 redovisas inte vilka projekt som ingår i budgeterade belopp. Uppgifter finns för budgetåret i kommunstyrelsens planeringsdirektiv för 2021 med plan 2022-2023, men det framgår inte vilka projekt som avses kommande år.

Finns en ändamålsenlig politisk behandling och prioritering av projekt och tidpunkter för investeringar?

lakttagelser

Ett av de två finansiella målen för god ekonomisk hushållning avser investeringar. Målet är att investeringar exklusive taxefinansierad verksamhet ska övertid finansieras till 100 procent med egna medel. Detta beskrivs som "kommunen ska ha en investeringsplan som omfattar minst 10 år för att säkerställa att de investeringar som görs och de lån som är nödvändiga att ta kan återbetalas inom en rimlig tidsperiod. Under planperioden ska kommunen ta fram regler och riktlinjer i styrdokumentet".

I kommunfullmäktiges beslut om planeringsdirektiv 2021 med plan 2022-2023 finns endast totalbelopp redovisade. Se tabell 2 i tidigare avsnitt. Det finns en uppdelning på tre olika typer av investeringar, men även här finns endast totalbelopp. Se tabell 3 i tidigare avsnitt. Investeringar finns specificerade på projekt och kommenterade för budgetåret i kommunstyrelsens beslut om planeringsdirektiv 2021 med plan 2022-2023. Se tabell 1 i tidigare avsnitt. Det framgår därmed inte i kommunfullmäktiges beslut om vilka prioriteringar som har gjorts.

Det har nu tagits fram ett tjänstemannaförslag till en tioårsplan. Denna är framtagen som underlag till Kommuninvest för beslut om en låneram för hela kommunkoncernen. Investeringsbelopp som motsvarar planens tre första år är politiskt beslutat. För kommande sju år uppges detta vara en första plan som sedan ska utredas ytterligare. Beslut har fattats om att en lokalkostnadsutredning ska göras under 2021. När dessa underlag finns behöver en tydlig politisk prioritering ske. Då behöver alla de behov som kommunkoncernen har av investeringar samt eventuella övriga samverkansorgan där kommunen lämnar borgen för investeringar tas fram.

Bedömning

Revisionsfråga: Finns en ändamålsenlig politisk behandling och prioritering av projekt och tidpunkter för investeringar?

Bedömning: Ej uppfylld

Det finns politiskt beslut avseende total investeringsram för åren 2021-2023. För år 2021 framgår även vilka projekt som avses i kommunstyrelsens investeringsbudget, men detta saknas för 2022-2023. I kommunfullmäktiges beslut anges viss uppdelning, men det framgår inte exempel på större projekt som ingår. Då det skett en stor ökning i investeringsbudgeten jämfört med föregående investeringsbudget anser vi att de största projekten borde varit redovisade. Nu framgår det inte vilken prioritering som har gjorts. Det finns underlag som tagits fram på tjänstemannanivå för den kommande 10-årsperioden. Planen uppges bygga på politiska diskussioner och är framtagen i syfte att vara underlag för Kommuninvests behov.

Sker tillfredsställande uppföljning och återrapportering av investeringsverksamheten?

lakttagelser

I de ekonomiska styrprinciperna anges att nämnden ska lämna redovisning till kommunstyrelsen över slutförda investeringsprojekt och projekt som förväntas avvika från budget. Detta ska ske i samband med närmsta prognostillfälle i särskild bilaga (uppföljningsrapport, delårsrapport eller årsredovisning).

I kommunens årsredovisning 2019 samt i delårsrapport per augusti 2020 görs investeringsredovisning uppdelat per nämnd. Ingen uppföljning görs per investeringsprojekt men i punktform och i text beskrivs vilka de stora investeringarna är för perioden. I delårsrapporten framgår att helårsprognosen är en positiv avvikelse på ca 19 mnkr för investeringsbudgeten för kommunstyrelsen som helhet. I kommunstyrelsens budgetuppföljningar per augusti och oktober görs helhetsuppföljning av investeringarna, inte heller här sker någon rapportering på projektnivå.

I kommunens årsredovisning 2019 anges att den beslutade investeringsbudgeten för 2019 på 33,5 mnkr har överskridits med 0,8 mnkr. Det förekommer både över- och underskott för de enskilda projekten, men det framgår inte för vilka projekt.

Vi har tagit del av ett underlag för investeringar inför delårsbokslut 2020 som visar budget och prognos för helår för samtliga kommunens investeringsprojekt. För flera av projekten prognostiseras negativa avvikelser helåret, majoriteten har dock en positiv avvikelse eller ingen avvikelse.

Genomgång av kommunstyrelsens protokoll för 2020 visar att den uppföljning som skett avseende investeringar utöver ordinarie ekonomiuppföljning sker vid kommunstyrelsens möte i mars 2020⁵. Information lämnas från teknisk chef om de investeringar som kommunen och Ödeshögsbostäder AB gör under året. På samma möte ges även en återrapportering avseende utvecklingen i Hästholmens hamn från tekniska förvaltningens förvaltningschef. Ytterligare ett ärende⁶ på samma möte är en begäran om tilläggsanslag i 2020 års budget för slamförtjockare till reningsverket i Ödeshög. Investeringar krävs som det inte finns pengar avsatta till i budgeten.

Bedömning

Revisionsfråga: Sker tillfredsställande uppföljning och återrapportering av investeringsverksamheten?

Bedömning: Delvis uppfylld

Uppföljningen av investeringar sker inom ramen för ordinarie ekonomiuppföljningar. Det går inte att följa enskilda projekt i uppföljningen. Under den granskade perioden sker det vid enstaka tillfälle att redovisning sker av specifika investeringsprojekt.

⁵ Kommunstyrelsen 2020-03-25 § 65 samt § 66

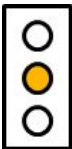
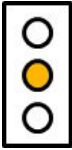
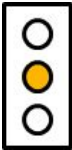
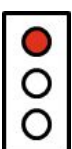
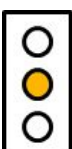
⁶ Kommunstyrelsen 2020-03-25 § 64

Granskningen kan inte påvisa att det skett någon redovisning till kommunstyrelsen över slutförda investeringsprojekt eller projekt som förväntas avvika från budget, vilket ska ske enligt de ekonomiska styrprinciperna. Detta trots att det finns enskilda investeringsprojekt som prognostiserats att gå med underskott för helåret 2020.

Revisionell bedömning

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen inte helt säkerställer att det finns ändamålsenlig planering, styrning och kontroll gällande investeringsprocessen. Det finns beslutade ekonomiska styrprinciper och förslag till investeringsplan för perioden 2020-2030. Vi bedömer att de ekonomiska styrprinciperna ännu inte är implementerade och att de politiska prioriteringarna inte framgår tydligt av beslutsdokument. Vidare bedömer vi att det finns ett förslag till långtidsplan för investeringar, men att de politiska prioriteringarna ännu inte är gjorda för denna. Den samlade bedömningen grundar sig på bedömning av granskningens revisionsfrågor.

Bedömningar mot revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Finns det tydliga processer, styrande dokument och rutiner för investeringar?	Delvis uppfylld	
2. Är roller och ansvar avseende investeringsplaneringen tydliggjorda på ett tillfredsställande sätt?	Delvis uppfylld	
3. Finns det en ändamålsenlig beredningsprocess där besluts- och kalkylunderlag till investeringar och dess konsekvenser på driftkostnaderna innefattas?	Delvis uppfylld	
4. Finns en ändamålsenlig politisk behandling och prioritering av projekt och tidpunkter för investeringar?	Ej uppfylld	
5. Sker tillfredsställande uppföljning och återsrapportering av investeringsverksamheten?	Delvis uppfylld	

Rekommendationer

Efter genomförd granskning önskar vi lämna följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Överväg att fastställa investeringsplan för tio år i enlighet med de ekonomiska styrprinciperna. Tydliggör i de styrande dokumenten hur lång period framåt en investeringsplan ska beslutas om av nämnder och styrelse.
- Säkerställ att beslutsunderlag till investeringsprojekt innehåller driftkonsekvenser och kalkyler, i linje med de ekonomiska styrprinciperna. Överväg om samma riktlinjer ska gälla för hela beslutsperioden, främst avseende detaljeringsgrad.
- Överväg att besluta om plan för kommande års investeringar kort ska beskriva de större projekt som omfattas. Detta för att tydliggöra vilka politiska prioriteringar som har gjorts.
- Överväg att genomföra regelbunden ekonomisk uppföljning av investeringar så att det är möjligt att följa enskilda större projekt. Säkerställ att redovisning sker i enlighet med de ekonomiska styrprinciperna.
- Överväg att ta fram riktlinjer för organisation med angivna roller vid större projekt och om styrgrupp ska utses vid vissa större projekt.

2020-12-03

Markus Zackrisson

Annika Hansson

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Ödeshögs kommuns revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 23 september 2020. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.