



## **Granskning av investeringsbudget 2018**

Östersunds kommun

Kommunstyrelsen

# Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning	3
2. Granskningsresultat	4
3. Bedömning och rekommendationer	10

# Sammanfattning

## Uppdrag och bakgrund

Kommunen bedömer i senaste årsredovisning att det kommer att behövas större investeringar framåt i tiden. Kombinationen av att vara en växande kommun och att ha äldre byggnader som behöver moderniseras och ersättas innebär ett investeringstryck som inte längre kan skjutas på framtiden. Förutom högre investeringar behöver kommunen också klara behov av verksamhet för fler barn, unga och äldre.

Kommunfullmäktige planerade för en investeringsvolym om 554 mnkr varav 298 mnkr skattefinansierade i budgetbeslutet 2018. Beslutet innebar en förväntat svagare utveckling i den kommunala ekonomin än målen för en god ekonomisk hushållning i kommunen.

## Syfte

Syftet med granskningen är att undersöka och bedöma förutsättningar för måluppfyllelsen.

## Revisionskriterier

I den här granskningen har revisionskriterierna huvudsakligen utgjorts av relevant lagstiftning, interna styrdokument och fullmäktigebeslut.

## Svar på syfte och revisionsfrågor

Vi bedömer att förutsättningarna för måluppfyllelsen behöver förbättras.

Planeringen och genomförandet av investeringar genomförs enligt kommunens budgetmodell och fullmäktiges beslut. Av anvisningarna följer att så kallade genomförandebudgetar ska upprättas. En sammanställning pekar på att mellan 60-70 procent av budgeterade investeringar genomförs.

Granskningen pekar på behov av en större tydlighet i budgeteringen av investeringar med utgångspunkt i fullmäktiges mål och riktlinjer om en god ekonomisk hushållning.

## Rekommendationer

Efter genomförd granskning har ett antal rekommendationer lämnats i avslutande avsnitt.

DELOITTE AB

Östersund 2018-11-19

Marianne Harr, certifierad kommunal revisor

# 1. Inledning

## 1.1. Uppdrag och bakgrund

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har Deloitte granskat investeringsbudget 2018.

## 1.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen har varit att undersöka och bedöma förutsättningar för måluppfyllelsen.

Granskningen omfattar följande revisionsfrågor:

- Finns budgetprocessen beskriven?
- Är ansvarsfördelningen tydlig?
- Hur beräknas möjligt investeringsutrymme?
- Hur sker arbetet med nämndernas prioriteringar?
- Sker kopplingar till kommunövergripande årlig omvärldsanalys och på vilket sätt? Görs justeringar vid förändringar?
- Hur görs bedömningar kring realism i budgetäskanden?
- Görs åtskillnader kring reinvestering respektive nyinvestering?
- Hur sker uppföljning och samordning på kommunövergripande nivå?

## 1.3. Revisionskriterier

Revisionskriterierna är de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

I denna granskning har revisionskriterierna huvudsakligen utgjorts av interna riktlinjer och beslut.

## 1.4. Metod

Granskningen har genomförts med följande metod:

- Relevant dokumentation har samlats in, sammanställts och analyserats
- Intervjuer med ansvariga i samordnande funktion i processarbetet, analyser och kompletterande uppgifter har begärts
- Sammanfattande iakttagelser, analyser och bedömningar har sammanställts i skriftlig rapport
- Rapporten har sakgranskats av berörda

## 2. Granskningsresultat

### 2.1. Budgetprocessen

#### 2.1.1. Riktlinjer

Kommunens investeringar hanteras inom ram för fullmäktiges beslut om årlig budget i ordinarie budgetprocess. Förutsättningarna regleras ytterst i kommunallagens bestämmelser om balanserad ekonomi och att budgeten ska innehålla mål och riktlinjer för god ekonomisk hushållning.

För investeringsbudgeten fastställs ekonomisk ram till respektive nämnd/styrelse på totalnivå och på delverksamhet. Enskilda objekt överstigande 10 mnkr fastställs per objekt. Beslut har fattats om att investeringsplanen ska omfatta fem år och som i dagsläget tillämpas för nämnder med stora framtida investeringsbehov.

Investeringsprocessen/budgetprocessen finns schematiskt beskriven med tillhörande text, anvisningar och tidplan via intranät.

#### 2.1.2. Styrmodellen

Kommunens styrmodell reviderades 2015<sup>1</sup> med främsta syfte att förbättra styrningen genom bland andra tydligare begrepp med fokus på

uppföljning och analys. Avvikelse redovisas och analyseras löpande vid nämnds sammanträden. Nämnder som befarar underskott ska redovisa vidtagna och planerade åtgärder för att komma i balans. Fullmäktige fastställer styrprinciper för den politiska organisationen genom

- Anslagsfinansierad verksamhet (ekonomiska ramar från fullmäktige)
- Beställar-/utförarmodell (intern/extern upphandling, avtal)
- Taxefinansierad verksamhet (vatten & avlopp, renhållningen)
- Intäktsfinansierad verksamhet (köp/sälj)

I riktlinjerna regleras nämndernas skyldighet att upprätta budget och följa upp mål, verksamhet och ekonomi. Nämndernas budgetkontroll och förmåga att vidta korrigerande åtgärder är av central betydelse för att uppnå den av kommunfullmäktige planerade utvecklingen. God ekonomisk hushållning nås när nämnder och styrelser når uppställda mål inom tilldelade budgetramar. Begreppet har närmare definierats och gäller från och med 2016 års budget.

---

<sup>1</sup> KF 2015-03-15 § 52.

Förslag till revidering av riktlinjer för ekonomistyrning och god ekonomisk hushållning har tagits fram i samband med fullmäktiges budgetbeslut 2019. Förslaget innefattar årliga genomsnittliga resultat om minst 2 % av skatteintäkter, utjämnings- och statsbidrag (liksom tidigare). I förslaget tydliggörs kopplingen mellan resultat och investeringar genom ett årligt riktvärde för nettoinvesteringar i relation till skatteintäkter, utjämnings- och statsbidrag. Grundprincipen är att finansiering av investeringar ska ske med egna medel.

### 2.1.3. Tidplan

Fullmäktige fattar beslut om långsiktiga mål baserat på omvärldsanalys<sup>2</sup> i februari. Efter avstämning i kommunledning kring drift och investeringar beslutas budgetanvisningar i kommunstyrelsen. Nämnderna arbetar med budgetförslagen under mars-maj där fullmäktige beslutar om direktiv och driftramar i juni (okt 2017). I augusti sker central bearbetning med politisk hantering i budgetberedningen under två dagar. Förslag i drift och investeringsbudget slutförs i kommunstyrelsen för senare beslut i fullmäktige i oktober.

### 2.1.4. Omvärldsanalys

Arbetet med omvärldsanalysen är, tillsammans med inventering av ändringar i krav och behov, basen för inspel i beslut om mål, direktiv och budgetförutsättningar. I omvärldsanalysen följs

ett antal indikatorer för god ekonomisk hushållning och däribland resultat i förhållande till skatteintäkter och generella statsbidrag.

Jämförelser med andra (kolada) pekar på att utvecklingen de tre senaste åren gått mot lägre årliga resultat och självfinansieringsgrad för investeringar. Förutom avskrivningar ska årliga resultat ge utrymme för amorteringar. En utblick mot lägre årliga resultat än resultatmålet via exempelvis en breddad finansiell analys görs inte.

### 2.1.5. Anvisningar

Grundprincipen är att investeringar får genomföras endast under förutsättning att åtföljande driftskostnader ryms inom ansvarig nämnds budget. Det för med sig att kalkyler ska upprättas oavsett finansieringsform för investeringar över 5 mnkr. Fastighetsrelaterade och så kallade "lönsamma" investeringar kräver beslut om igångsättningstillstånd i kommunstyrelsen. Det är hyresgästen/ nämnd som för fram investeringsbehov i fastighet. Behoven ska vara avstämda/överenskomna med intern förvaltning/utförare.

Alla investeringsbehov behandlas/beslutas vid ett och samma tillfälle. Efter budgetbeslut i fullmäktige överförs budgeten till utförande nämnd.

<sup>2</sup> Årligen i av fullmäktige utsedd hållbarhetsberedning.

### 2.1.6. Ansvarsfördelning

Ansvarsfördelningen och den politiska hanteringen av investeringsbudgeten uppfattas tydlig. Utifrån fullmäktiges beslut om direktiv och ramar i driften har nämnderna att rangordna och prioritera investeringsäskanden. Direktiven innefattar att det är så kallade genomförande-budgetar som hanteras i nämnd. Innebörder är bland annat att endast projekteringsmedel för större investeringsprojekt avsätts då det handlar om långa planerings- och genomförandeperioder.

Nämnderna fattar beslut om investeringsäskanden som lämnas till budgetberedningen för fortsatt hantering i ett samlat budgetförslag för beslut.

## 2.2. Investeringsutrymme

### 2.2.1. Budgetdirektiv

Budgetförutsättningar och ekonomiskt utgångsläge för budgeten 2018 har tagits fram vid kommunledningsförvaltningen i en så kallad baskalkyl. Utgångspunkter är gällande flerårsplan med kända förändringar i lägre skatteintäkter som fört med sig behov av besparingar och effektiviseringar. Kalkylen visade på högre krav på intäktsförstärkningar än i flerårsplanen för att nå fullmäktiges finansiella mål för en god ekonomisk hushållning.

Från resultatet räknas ett skattefinansierat investeringsutrymme fram. För 2018 beräknades

utrymmet till 251 mnkr vilket motsvarade beslutade skattefinansierade investeringar enligt flerårsplan. Om kommunen inte når budgeterat resultat bör resultatminskningen medföra motsvarande sänkning av investeringsnivån enligt anvisningarna.

### 2.2.2. Mål i budget

MÅL: Kommunens totala inkomster, sett över två mandatperioder, ska vara större än de totala utgifterna för att undvika att låneskulden ökar på lång sikt. Fullmäktige fastställde ett resultat om 53 mnkr d v s 1,4 % av skatteintäkter och statsbidrag. Finansiellt resultatmål (2%) om god ekonomisk hushållning frångicks.

Investeringsvolymen bestämdes till 554 mnkr varav 298 mnkr skattefinansierade. Nivån sattes till högre belopp än vad som kan självfinansieras. Kommunen räknade med att klara finansieringen inom likvida medel utan att behöva låna till investeringarna. Beslutet översteg ett framräknat utrymme för skattefinansierade investeringar (204 mnkr) utifrån fastställd resultatnivå.

MÅL: Underhållet på kommunens fastigheter ska ske på ett sätt som inte försämrar värdet på dem med satta värden i målindikatorer avseende akut och planerat underhåll. Målet berör investeringsbudgeten till del genom underhållsinvesteringar i fastigheterna.

Kommunstyrelsens arbetsutskott fick uppdraget att löpande gå igenom och prioritera investeringsprojekt inom investeringsramen.

### 2.2.3. I nämnd och beredning

Granskningen av budgetbesluten i nämnd pekar på att prioriteringar görs i nämnderna. Någon rangordning av investeringar framgår inte av underlagen. Bedömningar om påverkan av driftskostnader inom/utom ram görs i stort. Investeringar anges i re- och nyinvesteringar, krav från lagstiftning och miljökrav. Beställande förvaltningar stämmer av behoven mot utförande förvaltning. För större investeringar i fastigheter finns kommunövergripande lokalresursgrupp som gör bedömningar utifrån lokalförsörjningsplan på längre sikt. Underhållsåtgärder har specificerats i enskilda projekt i teknisk förvaltnings budget.

Beredningen tar vid efter nämndbesluten om budgetar. Realism i nämndernas budgetäskanden bedöms bland annat utifrån tidigare års utfall. Vid jämförelser mellan nämnds budgetäskande och förslag i beredning syns störst skillnader i utförarstyrelsens och teknisk förvaltnings budget. Det rör främst ombudgeteringar i pågående vatten- och fastighetsprojekt, tidigareläggning av angelägna behov samt budgetering av projektmedel för större projekt.

Skatteprognoserna följs under året och kan ge upphov till ändringar. Under och överskridanden,

---

<sup>3</sup> KF § 61, § 166

med utgångspunkt i beräknat investeringsutrymme, hanteras i budgetberedningen för att utmytna i ett samlat budgetförslag som lämnas för beslut i gängse ordning.

### 2.2.4. Ombudgetering

Genom beslut om ombudgeteringar har budgeten för skattefinansierade investeringar justerats från 298 mnkr till 256<sup>3</sup> mnkr och därefter till 209<sup>4</sup> mnkr (beräknat utrymme 204 mnkr). Prognoser i tertialuppföljning I och II pekar på ett förväntat resultat om ca 52 mnkr d v s i nivå med den ursprungliga budgeten. Det skulle föra med sig att skattefinansierade investeringar efter ovan ombudgeteringar inryms i årets budget i stort.

## 2.3. Uppföljningen

Uppföljningen görs i nämnder och samordnat på kommunövergripande nivå i ordinarie rutin för budgetuppföljning. I samband med augustiuppföljningen ska förvaltningarna/ nämnderna bedöma om ombudgeteringar behövs.

Utfallen sammanställs i totaler per nämnd och för enskilda större investeringsprojekt i kommunövergripande månadsrapporter, tertial- och årsboksluten. Av rapporteringen följer att uppföljning av skattefinansierade investeringar gentemot beräknat utrymme i baskalkylen inte görs.

<sup>4</sup> KF § 167



### 2.3.1. Finansiellt budgetutrymme

Budgeten följs löpande i kommunövergripande månadsuppföljningar och tertialbokslut. Löpande avstämningar av finansiellt budgetutrymme görs för kontroller av finansiering inom det egna rörelsekapitalet och om det uppstår ett lånebehov. Nedan sammanställning av resultat och investeringar pekar på att verksamheten finansierats inom budgetutrymmet.

Sammanställning månadsuppföljningar, tertial 2018, t-tal kr

period	budget helår	genomfört /utfall	prognos	avvikelse nämnd/finans	kommentar
jan-feb resultat	52,7	48,3	31,5	0,2/-21,4	Prognos för investeringar görs efter 4 månader i tertial I enligt anvisningarna. Budgeterat utrymme finansiering ca 48 mnkr.
jan-feb investering	554,4	30			
jan-mars resultat	52,7	48,3	32,7	- 10,9/-9,1	Utvecklingen av resultatprognos över tid visar på en försiktighet i bedömningar kring utfall.
jan-mars investering	554,4	50,5			
<b>Tertial I</b> Resultat	52,7	58,1	36,5	- 17,1/0,9	Justering av investeringsbudgeten genom ombudgetering mellan åren i fullmäktigebeslut om årsredovisning 2017. Positivare bedömningar kring utfall centrala buffertar och finanserna är främsta förklaring till bedömningar om högre resultat.
Tertial I Investering	487,6	71,3	439,4	- 48,2	
jan-maj resultat	52,7	66,2	40,3	- 13,3/0,9	
jan-maj investering	487,6	101,8	439,4	- 48,2	
<b>Tertial II</b> resultat	52,7	164,1	51,9	- 4,3/3,5	Prognos investeringar något justerad men fortfarande hög jämfört med utfall efter 8 månader.
Tertial II investering	488	186,4	434,2	- 53,8	
jan-sept resultat	52,7	105,3	52,5	0/-0,2	Ingen ytterligare prognos görs före årsbokslutet. Beslut i KF om ombudgeteringar med 47 mnkr till 441 mnkr med grund i tertial II.
jan-sept investering	488	220,8	434,2	- 53,8	

Avstämningar kring pågående investeringar görs i kommunledningsgruppen vid tre tillfällen per år. Avstämningarna är muntliga varvid någon dokumentation inte erhållits. Vid tillfällena görs bedömningar kring utfallen och i vad mån budgetutrymmet kommer att nyttjas. Genom uppföljningen identifieras eventuellt kvarvarande utrymme för möjligheterna att kunna tidigarelägga angelägna investeringsbehov.

### 2.3.2. Utfall över tid

t-tal kr	2014	2015	2016	2017
utfall	269	241	287	327
budget	282	394	423	479
% av budget	95	61	68	68
% egen finansiering	80	103	91	77

Av tabellen ovan kan utläsas att kommunens investeringar har ökat över tid. Kommunen har lånat för att klara finansieringen och räknar med fortsatt hög investeringstakt och ytterligare lånebehov närmaste åren. Det för med sig ökande kostnader för avskrivningar som i en begränsad ekonomi tränger undan verksamhetskostnader.

Ca 60-70 procent av planerad budget har genomförts senaste tre åren. Avvikelsen från budgetanvisningarna om att upprätta genomförandebudgetar har uppmärksammats och kommuniceras i kommunledningsgruppen.

### 2.3.3. Prognos 2018

Prognossäkerheten förbättras, av naturliga skäl, i takt med att årsbokslutet närmar sig. Ursprungligt budgetbeslut om 554 mnkr har genom ombudgeteringar justerats till 441 mnkr. Genomförda investeringar efter 9 månader är ca 221 mnkr. Med antagande om lika procentuellt utfall som tre senaste åren så torde utfallet

kunna landa på planerad investeringsnivå i flerårsplanen d v s ca 300 mnkr.

Bedömningar kring rimligheten i nämndernas prognoser om ett genomförande görs löpande. Bedömningarna är till synes, tillsammans med försiktiga bedömningar kring resultatutfall i början av året, styrande för den fortsatta planeringen och genomförandet av investeringar. Kopplingar till finansiellt budgetutrymme görs löpande i månadsuppföljningar.

Nuvarande budgetmodell och nivåer för internhyror gör att enheten fastighet inom utförarstyrelsen bedömer att målvärden för akut och planerat fastighetsunderhåll inte kommer att nås<sup>5</sup>. Någon redovisning av budget/utfall avseende underhållsinvesteringar i fastigheterna görs inte i rapporteringen.

---

<sup>5</sup> US delårsrapport II

# 3. Bedömning och rekommendationer

Kommunstyrelsen är beredande organ för årlig budget i kommunfullmäktige. Anvisningar för budgetarbetet tas fram i kommunstyrelsen. Efter att nämnderna fört fram sina budgetäskanden sker fortsatt hantering i budgetberedning som utmynnar i ett samlat budgetförslag. Grund för budgetförslag till beslut är uttalade mål och riktlinjer om en god ekonomisk hushållning i kommunen.

## *Iakttagelser*

Budgetarbetet sker samordnat i väl beskriven och dokumenterad budgetprocess med givna anslagsbindningsnivåer. Förutsättningar ges i direktiv och driftramar från fullmäktige. Ram för investeringar i nämnderna ges på det sätt att ett genomförande med åtföljande driftskostnader måste inrymmas i ansvarig nämnds budget. Fastighetsrelaterade och så kallade lönsamma investeringar kräver igångsättningstillstånd i kommunstyrelsen. Nämnderna har att rangordna och prioritera investeringsäskanden i budget. Budgeten samordnas på kommunövergripande nivå. Beslut om ekonomisk ram fastställs på totalnivå och delverksamhet samt på projekt överstigande 10 mnkr per nämnd.

Ett tillgängligt investeringsutrymme för skattefinansierade investeringar beräknas. Under/ överskridande hanteras i samband med budgetberedningen. Igångsättningstillstånd i kommunstyrelsen ger möjligheter till styrning av investeringstyper. Förslag på reviderade riktlinjer avseende ekonomistyrning och god ekonomisk hushållning finns framme inför 2019 års budget.

Uppföljning av investeringsbudgeten görs i nämnder och på kommunövergripande nivå. Avstämningar görs mot fastställd budgetram och finansiellt budgetutrymme i månadsuppföljningar och tertialbokslut på övergripande nivå.

## *Bedömningar*

Förutsättningar i genomförandebudgetar är att samla bilden av medel för åtföljande driftskostnader inom/utom driftbudgetram. Investeringars driftskostnader går inte att utläsa samlat i respektive nämnds investeringsäskande. Underhållsinvesteringar i fastigheter särskiljs på projekt i nämnd men inte på övergripande nivå varvid målvärden för årligt underhåll inte följs.

I nämndernas budgetuppföljning redovisas utfall mot budget och kommentarer till avvikelser.

Avstämningar kring nämndernas bedömningar om genomförande tillsammans med finansiellt utrymme görs på kommunövergripande nivå och är till synes styrande för korrigeringar i budgeten. Grunder för analyser och gjorda bedömningar i beslut om ombudgeteringar framgår inte. Det är inte tydligt om förfarandet stämmer överens med styrprinciperna kring nämndernas budgetkontroll.

Genomförda investeringar understiger budgeterade över tid varvid investeringar i ett framtida genomförande riskerar att tränga ut annan verksamhet. Det är väsentligt att det årliga budgetarbetet utmynnar i väl underbyggda investeringsramar. Det behöver finnas ett tydligt samband mellan styrmodellen och nämnds möjligheter att planera, följa upp och vidta åtgärder. Grunder för analyser på nämnd- och kommunövergripande nivå behöver klaras ut. Nämndernas budgetäskanden och följande beredning behöver utmytna i en budget som kan hållas och är stödjande i genomförandet.

### 3.1. Rekommendationer

Efter genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Tydliggör syftet med beredning på det sätt att fullmäktige kan fastställa en realistisk budget. Det behövs en större tydlighet i anvisningarna kring genomförandebudget.

- Säkerställ ett tydligt samband mellan styrmodell och analyser på nämnd respektive kommunövergripande nivå
- Ta fram gemensamma dokumentationsmallar för investeringsbudgeten med åtföljande driftskostnader som stödjer nämndernas uppföljning.
- Formulera ett tydligt syfte för löpande uppföljning av investeringar på kommunövergripande nivån.



Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see [www.deloitte.com/about](http://www.deloitte.com/about) for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte provides audit, consulting, financial advisory, risk management, tax and related services to public and private clients spanning multiple industries. Deloitte serves four out of five Fortune Global 500® companies through a globally connected network of member firms in more than 150 countries bringing world-class capabilities, insights, and high-quality service to address clients' most complex business challenges. To learn more about how Deloitte's approximately 264,000 professionals make an impact that matters, please connect with us on Facebook, LinkedIn or Twitter.

This communication contains general information only, and none of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, its member firms, or their related entities (collectively, the "Deloitte network") is, by means of this communication, rendering professional advice or services. Before making any decision or taking any action that may affect your finances or your business, you should consult a qualified professional adviser. No entity in the Deloitte network shall be responsible for any loss whatsoever sustained by any person who relies on this communication.