

Till Kommunfullmäktige i Knivsta kommun

25 januari 2022

Revisionsrapport, *Granskning av investeringsprocessen*

I egenskap av förtroendevalda revisorer i Knivsta kommun har vi genomfört en granskning av investeringsprocessen i Knivsta kommun. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen säkerställer en ändamålsenlig investeringsprocess utifrån perspektiven ekonomi, långsiktighet, förutsägbarhet och intern kontroll.

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen inte helt säkerställer en ändamålsenlig investeringsprocess utifrån perspektiven ekonomi, långsiktighet, förutsägbarhet och intern kontroll. Bedömning av revisionsfrågor:

- Det saknas prioritering och avgränsningar av verksamhetens behov av investeringar, vilket resulterar i ett flertal budgeterade investeringar som kommunen inte har kapacitet att utföra.
- Beslutad investeringsprocess genererar välgrundade underlag till beslut för att beskriva kostnad, nytta, konsekvens och tidsåtgång. Dock genomförs inte alla de investeringar som blir fastställda och ingen politisk prioritering sker om vilka investeringar som genomförs.
- Ansvar för investeringar beskrivs i kommunstyrelsens delegationsordning och beslutad investeringsprocess förtydligar rollfördelningen. Verksamheten uppfattar roll- och ansvarsfördelningen som tydlig.
- Det finns beslutade policys och riktlinjer samt internkontroll för uppföljning av följsamhet av beslutade investeringar.
- Prognoser för investeringsutgifter visar att en stor del av beslutade investeringar inte genomförs under året och orsakerna till detta är inte tydligt beskrivna.
- Ingen åiterrapportering av investeringar överstigande 3 miljoner har framkommit i granskning av protokoll under året, och få anledningar ges till varför enskilda projekt ej genomförs. I rapporteringen från 2020 framgår inte heller om ej genomförda investeringar avslutas eller skjuts på framtiden.

Rekommendationer:

- Att kommunstyrelsen samt nämnderna säkerställer rutiner för prioritering av beslutade investeringar för de fall samtliga investeringar inte är möjliga att genomföra.
- Att kommunstyrelsen samt nämnderna säkerställer att åiterrapportering och uppföljning av investeringar sker enligt beslutad investeringsprocess.
- Att kommunstyrelsen samt nämnderna dokumenterar beslut om varför beslutade investeringar inte genomförs.

- Att kommunstyrelsen samt nämnderna ser över behovet av detaljerad återrapportering för investeringar med prognostiserad negativ budgetavvikelse.

Yttrande från kommunstyrelsen emottas senast den 29 april 2022

För Knivsta kommuns revisorer

Birger Eriksson
Ordförande

Bilaga: Revisionsrapport " Investeringsprocessen" PwC.

Rapport Investeringsprocessen Knivsta Kommun (1) PDF (26 sidor, bifogade nedan)

[Ladda ner](#) 801BA4582CA44CD35B8F686BE70A59468C38967BBBD4E809947B4D0EF2B7D54A

Deltagare

KNIVSTA KOMMUN Sverige

Signerat med Svenskt BankID

2022-01-26 21:21:12 UTC

Namn returnerat från Svenskt BankID: BIRGER ERIKSSON

Datum

Birger Eriksson

Leveranskanal: E-post

ÖHRLINGS PRICEWATERHOUSECOOPERS AB 556029-6740 Sverige

Granskare

Peter Alm

Leveranskanal: E-post

Investeringsprocessen

Knivsta kommun

December 2021

Projektledare Said Ashrafi

Projektmedarbetare Pär Koyanagi-Gustafsson










Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Knivsta kommun genomfört en granskning av Investeringsprocessen. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen säkerställer en ändamålsenlig investeringsprocess utifrån perspektiven ekonomi, långsiktighet, förutsägbarhet och intern kontroll.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen inte helt säkerställer en ändamålsenlig investeringsprocess utifrån perspektiven ekonomi, långsiktighet, förutsägbarhet och intern kontroll.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning
1. Vilka bedömningar ligger till grund för prioritering av investeringsprojekt och finns en tydliggjord behovsinventering utifrån tillräcklig långsiktighet, dokumenterade analyser och intern dialog?	Delvis 
2. Är budgetprocessen för investeringar ändamålsenlig och tydliggjord för att tillse att välgrundade politiska beslut fattas med avseende på dokumenterade underlag som beskriver kostnad, nytta, konsekvens och tidsåtgång?	Delvis 
3. Finns en klar roll-och ansvarsfördelning mellan olika aktörer och hur är denna rollfördelning uttryckt i kommunens styrdokument?	Ja 
4. Finns en dokumenterad och etablerad upphandlingsprocess med tillräcklig intern kontroll?	Ja 
5. Säkerställer genomförandeprocessen tydlig ansvarsfördelning, adekvat hantering av avvikelser samt återrapportering till politisk nivå?	Delvis 
6. Är den s.k. Knivstamodellen (partnering) effektiv och ändamålsenlig	Ja 
7. Sker projektavslut på ett systematiskt sätt som medför en utvärdering av budgeterade premisser och återrapportering till politisk nivå?	Delvis 

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Att kommunstyrelsen samt nämnderna säkerställer rutiner för prioritering av beslutade investeringar för de fall samtliga investeringar inte är möjliga att genomföra.
- Att kommunstyrelsen samt nämnderna säkerställer att återrapportering och uppföljning av investeringar sker enligt beslutad investeringsprocess.
- Att kommunstyrelsen samt nämnderna dokumenterar beslut om varför beslutade investeringar inte genomförs.
- Att kommunstyrelsen samt nämnderna ser över behovet av detaljerad återrapportering för investeringar med prognostiserad negativ budgetavvikelse.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	5
Bakgrund	5
Syfte och revisionsfrågor	5
Revisionskriterier	5
Avgränsning	6
Metod	6
Granskningsresultat	7
Revisionsfråga 1: Behovsinventering, analys och intern dialog	7
laktagelser	7
Bedömning	9
Revisionsfråga 2: Budgetprocessen	10
laktagelser	10
Bedömning	12
Revisionsfråga 3: Roll- och ansvarsfördelning	12
laktagelser	12
Bedömning	13
Revisionsfråga 4: Upphandlingsprocessen	13
Bedömning	13
Revisionsfråga 5: Genomförande och återrapportering	14
laktagelser	14
Bedömning	15
Revisionsfråga 6: Knivstamodellen	15
laktagelser	15

Bedömning	15
Revisionsfråga 7: Projektavslut och återrapportering	16
laktagelser	16
Bedömning	16
Samlad bedömning	18
Rekommendationer	18
Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	18
Bilagor	20
Bilaga 1: Kommunstyrelsens verksamhetsberättelse och bokslut 2020 - Investeringsplan 2020	20
Bilaga 2: Knivsta modellen	22

Inledning

Bakgrund

Demografisk utveckling leder i många kommuner till ett ökat behov av förändring i lokal- och fastighetsbeståndet. Detta medför ökade utgifter i form av nyinvestering och lokalanpassning. Många kommuner har redan i dagsläget en hög investeringstakt. Det är av stor vikt att investeringsprocessen är tydlig utifrån styrning och kontroll samt ansvarsfördelning. En bristande investeringsprocess riskerar att investeringsprojekt blir dyrare, försenade och av sämre kvalitet än förväntat. I perioder av hög investeringstakt blir brister i investeringsprocessen särskilt tydliga. Grundförutsättningen för att hantera långsiktiga förändringar är en välgrundad långsiktig planering samt att noga analysera tillkommande driftskostnader inför beslut om investeringar.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen säkerställer en ändamålsenlig investeringsprocess utifrån perspektiven ekonomi, långsiktighet, förutsägbarhet och intern kontroll.

Följande revisionsfrågor används för att uppnå mot syftet med granskningen:

1. Vilka bedömningar ligger till grund för prioritering av investeringsprojekt och finns en tydliggjord behovsinventering utifrån tillräcklig långsiktighet, dokumenterade analyser och intern dialog?
2. Är budgetprocessen för investeringar ändamålsenlig och tydliggjord för att tillse att välgrundade politiska beslut fattas med avseende på dokumenterade underlag som beskriver kostnad, nytta, konsekvens och tidsåtgång?
3. Finns en klar roll- och ansvarsfördelning mellan olika aktörer och hur är denna rollfördelning uttryckt i kommunens styrdokument?
4. Finns en dokumenterad och etablerad upphandlingsprocess med tillräcklig intern kontroll?
5. Säkerställer genomförandeprocessen tydlig ansvarsfördelning, adekvat hantering av avvikelser samt återrapportering till politisk nivå?
6. Är den s.k. Knivstamodellen (partnering) effektiv och ändamålsenlig?
7. Sker projektavslut på ett systematiskt sätt som medför en utvärdering av budgeterade premisser och återrapportering till politisk nivå?

För samtliga revisionsfrågor har granskats om det har funnits dokumenterade riktlinjer och rutiner för att säkerställa en förutsägbar process.

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar. Vår bedömning av revisionsfrågorna har tagit utgångspunkt i vad som sågs i:

- Kommunallag 6 kap 1 §, 6 kap 6 §, 11 kap 1 §
Lagen om offentlig upphandling (LOU)
- Delegationsordningar
- Riktlinjer för god ekonomisk hushållning
- Riktlinjer för investeringar
- Policy/riktlinjer för upphandling
- Attestreglemente och attestförteckningar
- Reglemente för intern kontroll och internkontrollplan/-er
- Andra kommunala styrdokument som berör området

Avgränsning

Granskningen har avgränsats till att omfatta kommunstyrelsen och huvudsakligen år 2021.

Metod

Granskningen har skett genom:

- Granskning av styrande dokument och dokumenterade rutinbeskrivningar. Intervjuer med kommunstyrelsens ordförande och berörda tjänstepersoner.
- Analys av kommunens statistik för investeringsanslag i förhållande till budget de senaste åren.
- Analys av kommunens statistik för andelen investeringsprojekt med negativ budgetavvikelse de senaste åren.
- Analys av statistik från Kolade avseende kommunens totala investeringsutgifter, självfinansieringsgrad av kommunens investeringar samt total låneskuld per invånare.
- Två stickprovsutvalda investeringsprojekt har granskats särskilt med avseende på angivna revisionsfrågor som har avslutats år 2020/21, alternativt pågående investeringsprojekt. De två största investeringsprojekten som budgeterats för 2021 valdes ut till specifik granskning, vilka var en gång- och cykelväg landsbygd, som medfinansieras av Vasaunda-Uppsala (15 miljoner kronor) samt exploatering av Västra Knivsta (30 miljoner kronor). Efter inledande granskning byttes gång-och cykelväg landsbygd till investering av Boängsvägen från förskolan till eljuspåret, då det medfinansierade projektet för gång-och cykelväg ännu inte startats vid tidpunkten för granskningen. Projekten var pågående under tiden för granskningen.

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Granskningsresultat

Av kommunallagen framgår att kommunstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter. Vidare framgår att nämnderna ska, inom sina respektive områden, säkerställa att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag och författning som gäller för verksamheten. Nämnderna ska även se till att den interna kontrollen är tillräcklig. Kommunallagen reglerar även att kommuner ska ha en god ekonomisk hushållning för sina verksamheter. Fullmäktige ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning för kommunen.

I följande avsnitt redovisas våra granskningsiakttagelser mot bakgrund av ovan bestämmelser, granskningens bakgrund och formulerade revisionsfrågor.

Revisionsfråga 1: Behovsinventering, analys och intern dialog

Revisionsfråga 1: Vilka bedömningar ligger till grund för prioritering av investeringsprojekt och finns en tydliggjord behovsinventering utifrån tillräcklig långsiktighet, dokumenterade analyser och intern dialog?

Iakttagelser

Knivsta kommuns investeringsutgifter, långsiktiga skulder och självfinansieringsgrad under perioden 2018-2020 visar följande utfall:

		2018	2019	2020
Investeringsutgifter totalt, kr/inv	Knivsta kommun	-1 112	-797	1 807
	Liknande kommuner, övergripande*	-356	554	1 863
Långfristiga skulder, kr/inv	Knivsta kommun	21 778	14 629	13 449
	Liknande kommuner, övergripande*	24 491	9 377	14 454
Självfinansieringsgrad för kommunens investeringar, andel (%)	Knivsta kommun	152,3	134,7	114,4
	Liknande kommuner, övergripande*	144,2	119,9	112,3

Källa: Kolada
* Avser år 2020

Av ovan nyckeltal kan vi konstatera att Knivsta kommun har, i förhållande till liknande kommuner, haft en relativt genomsnittlig investeringsverksamhet under perioden. Vi ser att kommunens investeringskostnader ökade under 2020 jämfört med tidigare år. Att kommunen har negativa investeringsutgifter per invånare under åren 2018-2019 beror på att kommunen då hade låga investeringsutgifter men hög avskrivningsnivå på grund av tidigare investeringar. Tillsammans med en befolkningstillväxt under perioden har det genererat negativa investeringsutgifter kr/inv i den jämförande statistiken. De långfristiga skulderna (kr/invånare) är något lägre än liknande kommuner 2020.

Självfinansieringsgraden har under perioden 2018-2020 minskat, även detta i likhet med jämförbara kommuner. Av intervjuer med tjänstepersoner inom kommunen framgår att Knivsta kommun under de senaste åren haft en ökad investeringsverksamhet, vilket nyckeltalen ovan styrker.

Granskningen visar att planering av investeringar främst kommer till uttryck genom kommunens 4-åriga investeringsbudget. Även en längre heltäckande planering genomförs med planering för de kommande 8 åren. Av intervju framgår att investeringsprocessen kan sammanfattas på följande sätt:

- Respektive verksamhet utreder sina ersättnings- och nyanskaffningsbehov och presenterar vilket sammanställs av ekonomiavdelningen
- Detta investeringsbehov lämnas till respektive nämnd i samband med budget.
- Ett beslutsunderlag läggs fram för politiken. Till stöd för detta finns framtagna riktlinjer för lokalförsörjning. Reinvesteringar i gator och fastigheter baseras på framtagna underhållsplaner.

Kommunfullmäktiges mål avseende investeringar ingår i kommunens Mål och Budget 2021 samt planeringsramar 2022-2024. Där beskrivs det övergripande målet att "Knivsta kommun ska säkerställa långsiktig ekonomi i balans", vilket mäts med följande indikatorer med tydligt mål avseende låneskuld per invånare.

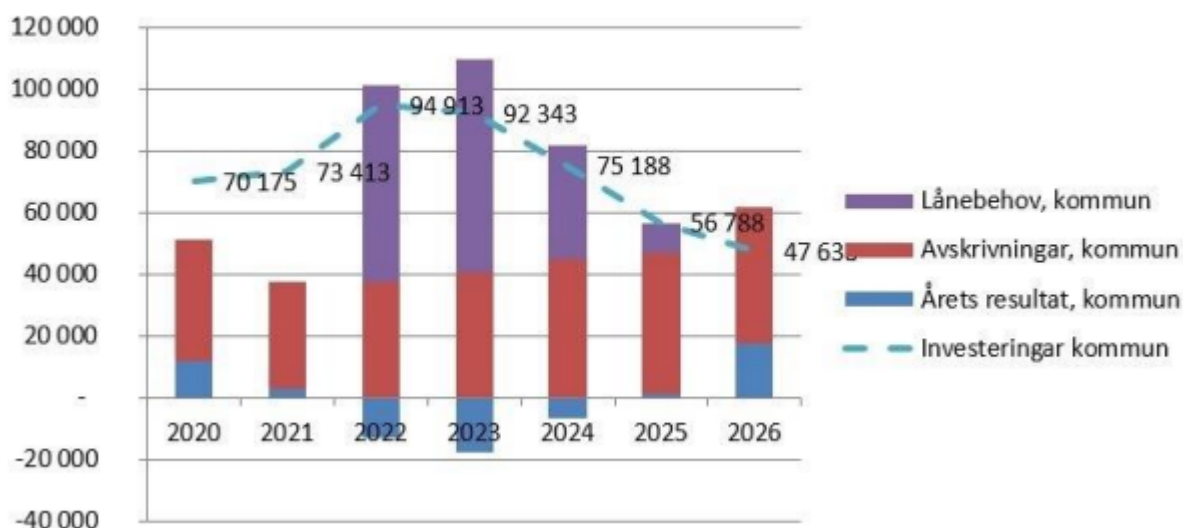
Indikator	Utfall 2018	Utfall 2019	Jämförelsekommuner	Länet	Mål 2021
Nettokostnad egentlig verksamhet, kr/inv	56 861,49	61 534,64	59 464,13	57 002,46	60 000
Låneskuld per invånare	83 753	94 645			83 000
Årets resultat som andel av skatt & generella statsbidrag kommunkoncern, (%)	-2,05%	4,16%	2,96%	2,32%	2,6%

Även det övergripande målet att "Kommunens verksamheter ska kännetecknas av hög kvalitet till rimlig kostnad" berör investeringsverksamheten och anger mål av kommunens självfinansieringsgrad för investeringar, vilken mäts med följande indikatorer:

Indikator	Utfall 2018	Utfall 2019	Jämförelsekommuner	Länet	Mål 2021
Nettokostnadsavvikelse totalt (exkl. LSS), andel (%)	7,19%	10,23%	-0,98%	2,54%	7%
Självfinansieringsgrad för kommunens investeringar, andel (%)	152,32%	134,71%	68,54%	61,67%	80%

För 2021 beskrivs kommunen klara självfinansieringsgraden och inget lånebehov finns då befintlig kassa täcker investeringsbehovet med egenfinansiering. Dock konstateras ett kommande lånebehov 2022-2025 för ett scenario där 50% av investeringarna i investeringsplanen genomförs. Totalt sett summerar upplåningsbehovet till 180 miljoner kronor under perioden och investeringarna kommer i stor utsträckning att vara lånefinansierade under några år.

Diagram Finansieringsanalys kommun 2020-2026, tkr



Vid intervju framgår att det inte finns tydliga rutiner för prioritering av de i många fall nödvändiga investeringar som verksamheterna ser behov av. Ekonomi och budget sätter gränserna, och investeringar kan endast genomföras om ekonomin tillåter det. Detta resulterar ofta i att många investeringar inte genomförs under det planerade året. Prioritering av vilka som genomförs riskerar att styras av förvaltningen på grund av rådande omständigheter.

Bedömning

Revisionsfråga 1: Vilka bedömningar ligger till grund för prioritering av investeringsprojekt och finns en tydliggjord behovsinventering utifrån tillräcklig långsiktighet, dokumenterade analyser och intern dialog?

Bedömning: Delvis

Investeringarna grundas i verksamhetens behov, som har möjlighet att framföra dessa både för ersättnings- och nya investeringar. Dock saknas prioritering och avgränsningar av verksamhetens behov, vilket resulterar i ett flertal budgeterade investeringar som kommunen inte har kapacitet att utföra.

Revisionsfråga 2: Budgetprocessen

Revisionsfråga 2: Är budgetprocessen för investeringar ändamålsenlig och tydliggjord för att tillse att välgrundade politiska beslut fattas med avseende på dokumenterade underlag som beskriver kostnad, nytta, konsekvens och tidsåtgång?

lakttagelser

En genomgång av investeringsbudget och utfall under perioden 2018-2020 visar följande:

<i>(tkr)</i>	2018	2019	2020
Budget investeringar (summa)	255 945	176 025	168 230
Utfall	31 145	47 263	67 927
Avvikelse mot budget	224 800	128 762	100 933

Källa: Årsredovisningar 2018-2020

Av årsredovisning 2020 framgår att avvikelsen från den budgeterade investeringsplanen var 100 miljoner kronor, vilket är i linje med tidigare år då genomförandegraden varit under 50 procent. Det anges flera anledningar till detta:

- Politiska beslut förändrade planen,
- Det saknades resurser för underhåll och kapitaltjänstkostnad,
- upphandlade priser blev högre än budgeterat eller förseningar i projektgenomförandet uppstod

Investeringsplanen innehåller även medel för oplanerade investeringar, kommunstyrelsens oförutsedda investeringsmedel och medel för strategiska markinköp.

Normalt är detta budgetposter som inte nyttjas, tillsammans utgör de 25 miljoner av avvikelsen. Under 2020 togs även beslut om att skjuta på investeringen i en ny fotbollsanläggning i Kölängen, en avvikelse på 14 miljoner kronor. Av intervjuer framgår att stora delar, ca 50% av den totala investeringsramen består av exploateringsprojekt som är svåra att bedöma när i tid de inträffar då externa aktörer till stor del avgör när projekten genomförs. För år 2021 uppgår den totala budgetramen för investeringar till 113 925 tkr fördelat enligt nedan

(tkr)	2021
Fritid och Kultur	800
Gemensam stödverksamhet	8 950
Kommunstyrelsen	16 950
Samhällsutvecklingsnämnd	38 300
Exploatering	68 000
Bygg- och miljönämnd	4 000
Socialnämnd	1 300
Utbildningsnämnd	2 325

Granskningen visar att det finns en dokumenterade riktlinjer för investeringar i Knivsta kommun som kommunstyrelsen har fastställt 2020-10-19, vilken beskriver investeringsprocessen i 6 delar:

1. Nämndens investeringsplan
2. Beslut om investeringsplan i kommunfullmäktige
3. Igångsättningstillstånd och uppstart
4. Uppföljning
5. Slutredovisning
6. Aktivering av investering

Av intervjuer framgår att investeringsbudgeten är ett fungerande styrinstrument och att budgetprocessen överlag fångar upp både kort- och långsiktiga behov från verksamheterna. Politiska viljeinriktningar påverkar hur resurser till de olika investeringsprojekten fördelas till viss del, tex nämns utbyggnaden av västra Knivsta som ett prioriterat projekt. Verksamheternas förslag till investeringar uppges sällan bli justerade vid nämndernas beslut. Dock diskuteras samtliga investeringar i beredningen till kommunstyrelsen, och beslut om eventuella ändringar tas av kommunstyrelsen. I intervju framkommer att nämnderna inte är involverade i diskussionerna, utan blir informerade om förändringar först efter kommunstyrelsens beslut.

Granskningen visar att det finns riktlinjer som reglerar vilken typ av underlag som ska ligga till grund för beslut till investeringar över 1 miljon kronor. Av intervjuer framgår att investeringarnas påverkan på driftkostnader beskrivs som medföljande risk- och konsekvensanalys, men sällan har påverkan på investeringsbeslut och normalt sett utökas inte kommande driftbudget även vid ökade kostnader.

Avseende våra utvalda investeringsprojekt kan vi konstatera att kalkyler med kostnadsberäkningar och övergripande tidsplanering upprättats och varit till grund i beslut om investeringarna. Kalkylen för Boängsvägen visar entreprenadkostnader fördelat på de olika arbetsmomenten, medan kalkylen för Västra Knivsta även innehåller intäkter från exploatering samt kommande drift och underhållskostnader.

Startbesked enligt investeringsprocessen är fastställt i samhällsutvecklingsnämnden 2021-03-29 för Boängsvägen i enlighet med riktlinjer för investeringar och gällande delegationsordning. Där framgår bakgrund och ekonomiska konsekvensanalyser för projektet.

För exploatering av Västra Knivsta finns inget beslut om uppstart då projektet startade innan nuvarande investeringsprocess. I granskningen har inte underlag till beslut innehållande bakgrund, ekonomiska konsekvensanalyser och detaljerad tidsplanering framkommit för projektet.

Bedömning

Revisionsfråga 2: Är budgetprocessen för investeringar ändamålsenlig och tydliggjord för att tillse att välgrundade politiska beslut fattas med avseende på dokumenterade underlag som beskriver kostnad, nytta, konsekvens och tidsåtgång?

Bedömning: Delvis

Beslutad investeringsprocess genererar välgrundade underlag till beslut för att beskriva kostnad, nytta, konsekvens och tidsåtgång. Dock genomförs inte alla de investeringar som blir fastställda och ingen politisk prioritering sker om vilka investeringar som genomförs.

Revisionsfråga 3: Roll- och ansvarsfördelning

Revisionsfråga 3: Finns en klar roll-och ansvarsfördelning mellan olika aktörer och hur är denna rollfördelning uttryckt i kommunens styrdokument?

lakttagelser

I Kommunstyrelsens delegationsordning framgår att Kommunstyrelsens allmänna utskott har delegation att besluta i fråga om att genomföra upphandlingar överstigande 86 prisbasbelopp (4 179 600 kr år 2021). För ramavtal och kontrakt avseende varor och tjänster upp till 86 prisbasbelopp har budgetansvarig chef och upphandlingschef delegation att genomföra upphandlingar. Budgetansvarig chef och upphandlingschef har delegation att besluta i fråga om att godkänna upphandlingsdokument och tilldela kontrakt för samtliga belopp.

I kommunens investeringsprocess beskrivs ansvaret för investeringar. Investeringar överstigande 1 miljon kronor skall föregås av ett igångsättandetillstånd beslutat av ansvarig nämnd och vara anmäld till kommunstyrelsen. För investeringar understigande 1 miljon kronor kan igångsättandetillstånd ske på delegation av budgetansvarig chef.

I intervjuer beskrivs rollfördelningen inför exploateringsinvesteringar, där ett exploateringsråd bestående av olika funktioner träffas två gånger per år för att diskutera de projekt som ligger i plan. Ekonom, gatuchof och projektledare är oftast med i gruppen. Uppfattningen är att roll- och ansvarsfördelningen är tydlig och att det sällan uppstår problem.

Bedömning

Finns en klar roll-och ansvarsfördelning mellan olika aktörer och hur är denna rollfördelning uttryckt i kommunens styrdokument?

Bedömning: Ja

Ansvar för investeringar beskrivs i kommunstyrelsens delegationsordning och beslutad investeringsprocess förtydligar rollfördelningen. Verksamheten uppfattar roll- och ansvarsfördelningen som tydlig.

Revisionsfråga 4: Upphandlingsprocessen

Revisionsfråga 4: Finns en dokumenterad och etablerad upphandlingsprocess med tillräcklig intern kontroll?

lakttagelser

Gällande principer finns dessa beskrivna i beslutade policys och riktlinjer:

- Riktlinjer för direktupphandling fastställd av kommunstyrelsen 2014-08-25
- Inköps- och upphandlingspolicy fastställd av kommunfullmäktige 2014-09-25
- Riktlinjer för inköp och upphandling fastställt av kommunstyrelsen 2014-10-20

Dokumenterna är sammanhängande med hänvisning till varandra och är enligt intervjuer grunden till sprida förståelse för upphandling. Uppfattningen är att riktlinjer och policys följs, vilket innebär att LOU och delegationsordningar följs.

I kommunstyrelsens internkontrollplan 2020 uppges risk för att kommunens inköp och upphandlingar inte genomförs enligt ingångna avtal och kommunens styrdokument. Kontroll utförs genom stickprov för redovisning till nämnd under hösten. Protokollgranskning visar att kommunstyrelsen godkänt 2020 års internkontrolluppföljning 2021-05-24.

Bedömning

Finns en dokumenterad och etablerad upphandlingsprocess med tillräcklig intern kontroll?

Bedömning: Ja

Det finns beslutade policys och riktlinjer samt internkontroll för uppföljning av följsamhet. Vi noterar att dokumenterna är beslutade 2014 med referens till rådande beloppsgränser. Dåvarande beloppsgräns för direktupphandling 505 800 kr är senast angivna

beloppsgräns i dokumentet (2021 är beloppsgränsen 615 312 kr). Vi noterar även att nya riktlinjer för upphandling är under framtagande för beslut under 2022.

Revisionsfråga 5: Genomförande och återrapportering

Revisionsfråga 5: Säkerställer genomförandeprocessen tydlig ansvarsfördelning, adekvat hantering av avvikelser samt återrapportering till politisk nivå?

lakttagelser

De investeringar som påbörjas rapporteras till nämnd och kommunstyrelse vid delårs- samt årsbokslut, utfall till innevarande period samt prognos för helår. Enligt intervju rapporteras detta även 6 gånger per år i månadsrapporter innefattande beslutade investeringsmedel, investeringsutgift per aktuell månad samt prognostiserad utgift helår för samtliga kommunstyrelsens eller nämnds investeringsprojekt. Avvikelser från budget kan hanteras med att nämnden beslutar att investeringsmedel flyttas mellan olika investeringar.

I kommunens riktlinjer för investeringar framkommer att "Beviljade investeringsmedel är bundna till ett projekt och är ett utgiftstak. Överskott på ett investeringsprojekt får inte kvittas mot underskott på ett annat investeringsprojekt. Om det befaras att en investering inte kan genomföras inom beviljat anslag kan beslut om omfördelning av investeringsmedel inom nämnden tas av respektive nämnd. Om ingen möjlighet finns till omdisponering mellan nämndens projekt åligger det berörd nämnd att föra ärendet vidare till kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen kan besluta om utökad investeringsram via omdisponering av kommunstyrelsens ofördelade investeringsmedel, alternativt föra ärendet vidare till kommunfullmäktige för utökad investeringsram.

I verksamhetsberättelse- och delårsbokslut för kommunstyrelsen per 2021-08 framgår att investeringsutgifter till augusti varit 0,7 miljoner av investeringsram av ursprungligen 17 miljoner. Den prognostiserade investeringsutgiften för 2021 uppgår till 6 miljoner kronor (35% av investeringsram). Samtliga projekt redovisas med investeringsram, utgift 8 mån, prognostiserad utgift helår samt prognos på avvikelse.

Samhällsutvecklingsnämndens verksamhetsberättelse - och delårsbokslut per 2021-08 rapporterar på liknande sätt en prognostiserad nyttjandegrad på 71,7% (76,25 miljoner av 106,3 miljoner ram) för 2021 med beskrivning av nuläget i samtliga projekt.

I verksamhetsberättelse- och delårsbokslut för fullmäktige per 2021-08 framgår att färdigställda projekt under årets första månader uppgår till 45,6 miljoner kronor för färdigställda projekt samt 173,9 miljoner för pågående projekt, varav 115,1 miljoner är av engångskaraktär och hänförliga till utbyggnaden av Alsike tätort utförda före 2021. Delårsrapporten beskriver de totala investeringskostnaderna med specifik lägesbeskrivning av de största projekten. Färdigställda samt pågående investeringar redovisas per nämnd, med särskiljning av drift och exploateringsprojekt inom samhällsutvecklingsnämnden.

Bedömning

Säkerställer genomförandeprocessen tydlig ansvarsfördelning, adekvat hantering av avvikelser samt återrapportering till politisk nivå?

Bedömning: Delvis

Granskade delårsrapporter visar att investeringar redovisas med utgift hittills under året samt prognos av utgift och avvikelse på ett överskådligt sätt. Prognoser för investeringsutgifter visar att en stor del av beslutade investeringar inte genomförs under året och orsakerna till detta är inte tydligt beskrivna.

Revisionsfråga 6: Knivstamodellen

Revisionsfråga 6: Är den s.k. Knivstamodellen (partnering) effektiv och ändamålsenlig

lakttagelser

Upphandlingsformen "Knivsta Modellen" har utarbetats av Kommunfastigheter AB och är uppenbarligen en mycket effektiv modell för samverkan i tidiga skeden förutsatt att rätt personal finns hos både beställare och entreprenör. Modellen är trots sin enkelhet ändå komplicerad då den bygger på att entreprenören skall acceptera en fast arvodesersättning utan övriga påslag, vilket avviker från gängse arbetssätt i branschen. Samtidigt krävs att beställarsidan har mycket kompetenta och erfarna personer som på daglig basis är fullständigt engagerade i projektet.

Modellen är en "samverkansmodell" där det finns en fast och en rörlig del i entreprenaden. Den rörliga delen ersätts netto utan påslag för entreprenaden. Allt arvode till entreprenören ligger i den fasta delen. Kostnader följs upp löpande genom s.k. "öppna böcker". Inköp beslutas gemensamt av entreprenören och beställaren. Se bilaga 2.

Upphandlingsmyndigheten har publicerat en artikel om "Knivsta Modellen" på sin hemsida där det står att *"I Knivsta kommun har kommunens fastighetsbolag med framgång upphandlat byggtreprenader efter en egen samverkansmodell."*

Kommunens representanter uppger att modellen inte används för kommunala investeringar, då det är de kommunala bolagen som jobbar enligt modellen. Kommunen påverkas dock indirekt vid beställning av fastigheter till verksamheterna, där det tas fram en indikativ hyresnivå som den senaste tiden visat sig bli lägre vid slutredovisning. Detta har inneburit lägre hyreskostnader, mycket tack vare en låg räntenivå.

Bedömning

Är den s.k. Knivstamodellen (partnering) effektiv och ändamålsenlig

Bedömning: Ja

Upphandlingsformen "Knivsta Modellen" har utarbetats av Kommunfastigheter AB och är uppenbarligen en mycket effektiv modell för samverkan i tidiga skeden förutsatt att rätt personal finns hos både beställare och entreprenör.

Kommunens representanter uppger att modellen inte används för kommunala investeringar, då det är de kommunala bolagen som jobbar enligt modellen. Kommunen påverkas dock indirekt vid beställning av fastigheter till verksamheterna, där det tas fram en indikativ hyresnivå som

den senaste tiden visat sig bli lägre vid slutredovisning. Detta har inneburit lägre hyreskostnader, mycket tack vare en låg räntenivå.

Revisionsfråga 7: Projektavslut och återrapportering

Revisionsfråga 7: Sker projektavslut på ett systematiskt sätt som medför en utvärdering av budgeterade premisser och återrapportering till politisk nivå?

lakttagelser

Punkten slutredovisning i kommunens riktlinjer för investeringar i Knivsta kommun beskriver att slutredovisning till nämnd ska ske när investeringsprojekt är genomförda för investeringar överstigande 1 miljon kronor, samt att för större investeringar inom fastigheter och infrastruktur ska återrapporteringen även lämnas till kommunstyrelsen för kännedom och på anmodan även redovisas för investeringar överstigande 3 miljoner kronor. Redovisningen ska belysa både resultatet och projektarbetet. I samband med årsbokslut skall även samtliga under året pågående och avslutade projekt rapporteras. Projekt som avslutas utan att intentionen med projektet slutförs ska betraktas som en driftkostnad (investeringsprojektet upplöses).

I intervjuer framhävs de nya (beslutade 2020-10-19) riktlinjerna för investeringar förbättrat återrapporteringen både till ekonomiavdelning samt till nämnder och kommunstyrelse. Dock pågår arbetet med att få samtliga i förvaltningarna att arbeta efter de beslutade riktlinjerna.

Inget exempel på särskild återrapportering har framkommit i granskning av protokoll under 2021, trots färdigställda projekt överskridande gränsbeloppen under året. Kommunstyrelsens verksamhetsberättelse och bokslut för 2020 innehåller en förteckning över kommunstyrelsens avslutade samt pågående investeringar. Kommunstyrelsens totala investeringsram 2020 var 62,2 miljoner kronor inklusive tilläggsbelopp under året (Se bilaga 1). Investeringsutgiften uppgick till 4 miljoner kr (6,4%) där anledningen till den låga nyttjandegraden uppges vara att majoriteten av investeringsmedlen inte är nyttjade och där större projekt som nya fotbollsplaner inte genomfördes under året.

Bedömning

Sker projektavslut på ett systematiskt sätt som medför en utvärdering av budgeterade premisser och återrapportering till politisk nivå?

Bedömning: Delvis

Kommunens riktlinjer för investeringar beskriver när återrapportering till nämnd och kommunstyrelse ska ske. Dock har vi i granskningen inte kunnat bekräfta att återrapportering enligt riktlinjerna följts under granskningsperioden. Ingen återrapportering av investeringar överstigande 3 miljoner har framkommit i granskning av protokoll under året, och få anledningar ges till varför enskilda projekt ej genomförs. I rapporteringen från 2020 framgår inte heller om ej genomförda investeringar avslutas eller skjuts på framtiden.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Knivsta kommun genomfört en granskning av Investeringsprocessen. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen säkerställer en ändamålsenlig investeringsprocess utifrån perspektiven ekonomi, långsiktighet, förutsägbarhet och intern kontroll.





Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen inte helt säkerställer en ändamålsenlig investeringsprocess utifrån perspektiven ekonomi, långsiktighet, förutsägbarhet och intern kontroll.

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Att kommunstyrelsen samt nämnderna säkerställer rutiner för prioritering av beslutade investeringar för de fall samtliga investeringar inte är möjliga att genomföra.
- Att kommunstyrelsen samt nämnderna säkerställer att återrapportering och uppföljning av investeringar sker enligt beslutad investeringsprocess.
- Att kommunstyrelsen samt nämnderna ser över behovet av detaljerad återrapportering för investeringar med prognostiserad negativ budgetavvikelse.
- Att kommunstyrelsen behandlar och fastställer förnyad upphandlingsprocess under 2022.

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Vilka bedömningar ligger till grund för prioritering av investeringsprojekt och finns en tydliggjord behovsinventering utifrån tillräcklig långsiktighet, dokumenterade analyser och intern dialog?	Delvis Investeringar grundas i verksamhetens behov. Dock saknas avgränsningar vilket resulterar i låg genomförandegrad	
2. Är budgetprocessen för investeringar ändamålsenlig och tydliggjord för att tillse att välgrundade politiska beslut fattas med avseende på dokumenterade underlag som beskriver kostnad, nytta, konsekvens och tidsåtgång?	Delvis Investeringsprocessen genererar välgrundade underlag. Den låga genomförandegraden riskerar dock tjänstemannaprioritering av investeringar.	
3. Finns en klar roll-och ansvarsfördelning mellan olika aktörer och hur är denna rollfördelning uttryckt i kommunens styrdokument? Finns en dokumenterad och etablerad upphandlingsprocess med tillräcklig intern kontroll?	Ja Delegationsordningen beskriver ansvarsnivåer och investeringsprocessen förtydligar rollfördelningen.	
4. Finns en dokumenterad och etablerad upphandlingsprocess med tillräcklig intern kontroll?	Ja Beslutade rutiner finns och kontrolleras vid internkontroll.	

5. Säkerställer genomförandeprocessen tydlig ansvarsfördelning, adekvat hantering av avvikelser samt återrapportering till politisk nivå?

Delvis

Investeringar redovisas månadsvis samt delårsrapport och årsredovisning. Dock saknas beskrivning av orsaker till ej genomförda beslut.



6. Är den s.k. Knivstamodellen (partnering) effektiv och ändamålsenlig

Ja

Kommunen har indirekt påverkats av modellen, med lägre hyreskostnader som följd.



7. Sker projektavslut på ett systematiskt sätt som medför en utvärdering av budgeterade premisser och återrapportering till politisk nivå?

Delvis

Riktlinjer för investeringar beskriver utvärdering och återrapportering till politisk nivå. Dock har inte granskningen kunnat bekräfta följsamhet av beslutade riktlinjer.



Bilagor

Bilaga 1: Kommunstyrelsens verksamhetsberättelse och bokslut 2020 - Investeringsplan 2020

Investeringsplan 2020

Investering	KF investeringsram 2020	Tillägg investeringsram 2020	Investeringsutgift 2020	Avvikelse investering 2020
Fritid och kultur				
Bibliotek, inventarier	200	0	0	200
Befintliga sporthallar och simhall, utrustning	200	0	165	35
Övriga anläggningar utrustning	200	0	0	200
CIK - utrustning	1 500	1 500	1 704	1 296
CIK – utemiljö	500	0	211	289
Nya fotbollsplaner Knivsta	6 000	8 300	0	14 300
Reinvestering fotbollsplaner Pizzavallen & Engvallen	0	1 700	1 306	394
Sporthall Alsike Nord utrustning	500	0	0	500
Renovering spontanidrottsplats Thunman	300	0	0	300
Utveckling av elljusspår/belysning	2 000	0	0	2 000
Konst, underhåll och inventering	500	0	0	500
Ungdomsverksamhet, Inventarier och läromedel	100	0	0	100
Kulturskolan, Inventarier och läromedel	150	0	0	150
SUMMA Fritid och kultur	12 150	11 500	3 386	20 264
Gemensam stödverksamhet				
Möbler och arkiv	500	0	0	500
Programvara e-handel	500	0	0	500
Uppgradering ekonomisystem (M7) / Tid och Projekt	0	700	582	118
Webbutveckling	500	0	0	500
Intranät/virtuell arbetsplats	250	0	0	250

Utbyggnad av ärendehanteringssystem (P360)	200	0	0	200
Dokumenthantering	500	0	0	500
Nämndprocessen	200	0	0	200
Arkiv och E-arkiv	500	0	0	500
Nät och datakommunkation	4 000	0	0	4 000
Serverplattform/datacenter	1 000	0	0	1 000
Printplattform	1 000	0	0	1 000
Klientplattform	1 000	0	0	1 000
Device (datorer/surfplattor etc inom hyrmodellen)	6 300	0	0	6 300
Programarbete för nya verksamhetslokaler, lokalansvarig	2 000	0	0	2 000
Köp av lägenheter, lokalansvarig	2 000	0	0	2 000
Anpassning/reinvestering i egna fastigheter, lokalansvarig	1 700	0	0	1 700
Kommunhuset ospecificerat, lokalansvarig	1 000	0	0	1 000
SUMMA Gemensam stödverksamhet	23 150	700	582	23 268
Måltidsverksamhet, utrustning & inventarier	400	0	0	400
KS ofördelade investeringsmedel	15 000	-700	0	14 300
Summering	50 700	11 500	3 968	58 232

Bilaga 2: Knivsta modellen¹

Det som utmärker Knivstamodellen mot andra samverkansmodeller är hur entreprenören lämnar sina priser i upphandlingen samt hur kostnader och risker hanteras.

- I upphandlingen beskrivs bland annat förutsättningar för samverkan
- vad som ska ingå i de fasta kostnaderna
- vilka ersättningsregler som ska gälla.

Det är viktigt att det som ska utvärderas är tydligt beskrivet och att den upphandlande organisationen inte ställer för höga krav.

Ersättning sker enligt löpande räkning och det finns en fast och en rörlig del i entreprenaden. Man skapar en gränsdragningslista mellan fast och rörligt som är objektspecifik och som ligger till underlag för anbudslämnarna.

Kostnader i den fasta delen

Det som prissätts av entreprenören i den fasta delen kan vara:

- vinst
- central administration
- platsorganisation
- byggplatskostnader, uppdelat på till exempel
- byggkranar
- uppvärmning under byggtiden
- ställningar med mera.

De fasta kostnaderna rör med andra ord det som tas bort från arbetsplatsen när projektet avslutat.

Kostnader i den rörliga delen

Den rörliga delen är den beräknade kostnaden som anbudslämnaren har för det aktuella projektet. Det godtas inga påslag på de rörliga kostnaderna i Knivstamodellen. Entreprenörens vinstmarginal kommer därmed inte öka om beställaren väljer material med högre kostnad och kanske bättre kvalitet. Man undviker också en naturlig intressekonflikt eftersom entreprenören inte förlorar på att föreslå en billigare lösning.

Exempel på situation som man vill undvika genom att inte ha påslag

I en totalentreprenad så har man 10 % i prispåslag på material. Det är bestämt att använda gråa betongplattor 200 000 kronor. Under projekteringen ändrar beställaren sig och vill ha röda. De röda kostar dubbelt så mycket som de gråa, det vill säga 400 000

¹ Upphandlingsmyndigheten, publicerad 20 november 2020

kronor. Beställaren betalar då inte bara det dubbla priset för plattorna utan även dubbelt så mycket prispåslag, det vill säga från 40 000 i stället för 20 000.

Fast eller rörlig kostnad, en fördelning av risk

Beroende på om en kostnad läggs som en fast eller rörlig kostnad så flyttas även risken mellan parterna. Om en fast kostnad görs om till en rörlig så minskar risken för entreprenören och tvärt om.

En bra tumregel som Knivstas fastighetsbolag använder sig av när de bestämmer sig för om en kostnad ska vara fast eller rörlig är att "Den som kan påverka risken ska ta risken och om ingen kan påverka risken så ska beställaren normalt ta den".

Exempel på kostnader som kan tas upp för diskussion är uppvärmning och snöröjning. Vissa kostnader för uppvärmning kan entreprenören påverka genom till exempel effektiva lösningar men vädret kan ingen påverka. Vem bör ta risken?

Avtalsvillkor som är viktiga i Knivstamodellen

Förändringar

Om entreprenören kan påvisa kostnadsökningar på fasta kostnader så ska avtalet möjliggöra omfördelningar av kostnader. Till exempel ska en fast kostnad kunna omvandlas till en rörlig kostnad eller vinstdelen kunna förändras på ett förutbestämt och proportionerligt sätt.

Ett exempel på när en fast kostnad ökar är om beställaren kommer på vid projekteringen att man vill installera solceller på taket. Det är ett beslut som kan påverka byggarbetsplatsen på ett sådant sätt att det behövs mer framkomlighet och fler byggnadsställningar.

Ersättning

I Knivstamodellen betalas ersättning för den bestämda fasta delen ut till entreprenören en gång per månad under projektets gång.

Ersättning för de rörliga kostnaderna betalas också ut månadsvis. Det som faktureras är utifrån vad som prognostiserats korrigerat utifrån den föregående månadens verkliga utfall.

Slutkostnadsprognosen ska vara klar till slutbesiktningen och entreprenören har rätt att fakturera efter slutbesiktning enligt allmänna bestämmelser för totalentreprenader (ABT). Dock ska den sista slutkostnadsprognosen gälla, vilket innebär att det inte blir någon förändring i kostnad efter slutbesiktning.

Organisation

Beställaren ska ha en stor frihet att kunna byta ut personer i entreprenörens organisation om denne till exempel inte delar samma målbild.

Incitament

I Knivstamodellen undviks avtalsvillkor om viten eller bonus. Det är för att man tycker att det motverkar en god samverkan.

Redovisning och uppföljning

Ett nyckeltal som är viktigt både för redovisning till beslutsfattare och för uppföljning av projektet är kostnader för entreprenaden i form av kostnad per bruttoarean (BTA).

För att få ett beslut om att annonsera upphandlingen och att anta ett anbud presenterar projektet ett indikativt hyreskontrakt och beräknade investeringskostnader.

Något att tänka på

Entreprenören kan ha svårt att förmedla ersättningsmodellen till sina ekonomer, så se till att de är insatta så tidigt som möjligt.

Att arbeta med "Öppna böcker" betyder att det kan bli många ekonomisystem som beställaren ska kunna hantera och förstå.

I branschen förekommer bakbonus, en slags årsprovision eller rabatt på materialinköp som inte framgår eller tas med på fakturan till beställaren. Därför är det viktigt att den som kontrollerar fakturor kan bedöma vad som är rimliga kostnader för material.

Exempel på objekt i Knivsta

- Högåsskolan passivhus
- Adolfsbergsskolan
- Norrgårdens förskola
- Centrum för idrott och kultur (CIK) Arena

2021-12-14

Peter Alm

Said Ashrafi

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Knivsta kommun] enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2021-02-24. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.