



**ÖSTERSUNDS  
KOMMUN**  
STAAREN TJÆLTE

**REVISIONSRAPPORT**  
**GRANSKNING AV**  
**INVESTERINGSPROCESSEN**

Anneth Nyqvist,  
Certifierad kommunal revisor  
Dnr: REV/000010/2022

## Innehållsförteckning

1	SAMMANFATTNING .....	3
2	INLEDNING .....	4
2.1	BAKGRUND.....	4
2.2	SYFTE OCH REVISIONSFRÅGA .....	4
2.3	AVGRÄNSNING .....	4
2.4	REVISIONSKRITERIER .....	5
2.5	ANSVARIG STYRELSE/NÄMND.....	5
2.6	METOD .....	5
3	RESULTAT AV GRANSKNINGEN .....	6
3.1	INLEDNING .....	6
3.2	REGELVERK .....	6
3.2.1	Styrdokument .....	6
3.2.2	Efterlevnad av styrdokument .....	8
3.3	PLANERINGS- OCH GENOMFÖRANDEPROCESSEN .....	10
3.4	ANSVARSFÖRDELNING .....	11
3.5	<i>BESLUTSUNDERLAG</i> .....	12
3.6	RISKANALYS.....	14
3.7	GENOMFÖRANDEGRAD .....	15
3.8	UPPFÖLJNING OCH ÅTERRAPPORTERING .....	16
3.9	PROJEKTGRANSKNING .....	17
3.9.1	Lugnviksskolan/Sjöängsskola och Storsjöskolan/Odensalaskolan .....	17
3.9.2	Rådhuset – administrationslokaler .....	18
3.9.3	Analys .....	18
4	SAMLAD BEDÖMNING OCH REKOMMENDATIONER.....	19
4.1.1	Svar på revisionsfrågorna .....	19
5	BILAGOR .....	21

# 1 SAMMANFATTNING

---

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har revisionskontoret genomfört en granskning avseende investeringsprocessen. Utifrån granskningens syfte är vår sammanfattande bedömning att kommunstyrelsen inte har säkerställt en tillräcklig styrning, kontroll och uppföljning av investeringsprocessen. Vi är medvetna om att det pågår ett utvecklingsarbete för att förbättra styrningen av investeringar och vi kommer att följa detta arbete.

## **Bedömningen grundar sig på följande:**

- Det finns olika riktlinjer kring investeringar men det saknas ett samlat styrdokument för styrning, kontroll och uppföljning av investeringar.
- I nuläget saknas en långsiktig planering av investeringar på övergripande nivå. Ett 10-årigt investeringsprogram finns med i beslutsunderlaget inför 2024.
- Det saknas en tydligt dokumenterad planerings- och genomförandeprocess på övergripande nivå där roller och ansvar mellan teknisk förvaltning och verksamheten framgår.
- Om fastställd prioriteringsordning ska ge avsedd effekt bygger det på att upprättade kalkyler är tillförlitliga.
- I nuläget består tillkommande driftkostnader av schabloner och det görs ingen fullständig analys av hur kommunens totala driftkostnader påverkas.
- Riskanalyser genomförs delvis men både kravet på och innehållet i analyserna kan utvecklas.
- Genomförandegraden är högre än tidigare år om jämförelse görs på total nivå gentemot fullmäktiges ursprungliga beslutade budet. Om hänsyn tas till budgetavvikelse i de enskilda projekten är genomförandegraden betydligt lägre.
- Kommunstyrelsen får löpande uppföljning och återrapportering. Modeller för att beskriva fördyringar i projekten saknas och i kombination med den omfördelning av budget som görs försvårar det möjligheterna att få en fullständig bild.
- En översiktlig granskning av tre större investeringsprojekt verifierar de brister som har identifierats i granskningen.

Den budget fullmäktige har att ta ställning till i ett första skede består ofta av en behovsanalys med uppskattade priser och inte på en fullständig kalkyl. För att säkerställa att fullmäktige ges rätt förutsättningar är det viktigt att även tidiga uppskattningar bygger på så tillförlitliga underlag som möjligt. När fullmäktige har fattat beslut om ett projekt skapar det en förväntan både hos medborgare och berörd verksamhet och det kan vara svårt att bromsa ett beslutat projekt om det i ett senare skede visar sig bli betydligt dyrare. Ett alternativ för att hantera osäkerheter är att i ett tidigt skede inte ange exakta priser och att det i beslutsunderlagen istället framgår vilka risker och osäkerheter som finns i kalkylen.

## **Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:**

- *Se över behovet av ett samlat styrdokument för investeringar.*
- *Säkerställa en mer långsiktig planering av investeringar samt att gällande styrdokument och riktlinjer efterlevs.*
- *Säkerställa att roller och ansvar både på övergripande nivå och på verksamhetsnivå förtydligas.*
- *Säkerställa att beslutsunderlagen gällande såväl själva investeringen som tillkommande driftkostnader håller en hög kvalitet och att det tydliggörs vilka förutsättningar som ligger till grund för upprättade kalkyler.*
- *Säkerställa att riskanalyser genomförs och att metoder utvecklas för att hantera risker under pågående projekt.*
- *Förenkla budgethanteringen av investeringsprojekt och exempelvis överväga att införa en årlig likviditetsbudget för investeringar.*

## 2 INLEDNING

---

### 2.1 BAKGRUND

Under närmsta åren planeras omfattande investeringar vilket ställer krav på en välfungerande investeringsprocess. Investeringsvolymen omfattar betydande belopp vilket får en påverkan på kommunens ekonomi under många år framöver och det är därför viktigt att styrning, kontroll och uppföljning av investeringar fungerar väl.

Kommunstyrelsen har i mars 2022 beslutat om riktlinje för investeringar som ska gälla fr.om. budget 2023. En del i granskningen är att följa denna process under en längre tid och granskningen kommer därför att genomföras under flera år. Separata rapporter kommer dock att redovisas för varje år.

Kommunens revisorer har i sin riskanalys bedömt att en dåligt underbyggd projekterings- och investeringsprocess kan leda till höga merkostnader.

### 2.2 SYFTE OCH REVISIONSFRÅGA

#### Syfte

Granskningens syfte har varit att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt en tillräcklig styrning, kontroll och uppföljning av investeringsprocessen.

#### Revisionsfrågor

Granskningen besvarar följande revisionsfrågor:

- Finns det dokumenterade riktlinjer för styrning och kontroll av större investeringsprojekt och säkerställer kommunstyrelsen att dessa följs?
- Finns ändamålsenliga processer utifrån beslutade regelverk?
- Finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning?
  - Mellan kommunstyrelsen och tekniska nämnden?
  - Gentemot verksamheten?
- Är verksamheten delaktig i planerings- och genomförandeprocessen?
- Bygger beslut om större investeringar på tillräckliga beslutsunderlag?
  - Utgör beslutsunderlagen en bra grund för prioritering mellan olika projekt?
  - Innehåller beslutsunderlagen kalkyler med kostnader för investeringen samt effekter på kommande driftkostnader?
- Genomförs riskanalyser i tillräcklig omfattning?
- Säkerställer kommunstyrelsen en tillfredsställande genomförandegrad av beslutade investeringar?
- Säkerställer kommunstyrelsen en tillräcklig uppföljning och återrapportering av pågående investeringsprojekt?

### 2.3 AVGRÄNSNING

Granskningen har avgränsats till större fastighetsinvesteringar och till år 2022. Tre större investeringsprojekt har granskats i syfte att verifiera de iakttagelser som framkommit i granskningen.

## 2.4 REVISIONSKRITERIER

Vår bedömning har utgått från:

- Kommunallagen (2017:725)
- Riktlinje för investeringsprocessen
- Mål- och budget 2022 med plan 2023-2024
- Fullmäktigebeslut

## 2.5 ANSVARIG STYRELSE/NÄMND

Granskningen avser kommunstyrelsen.

## 2.6 METOD

Granskningen har utförts genom inhämtning och granskning av relevanta dokument och intervjuer med berörda tjänstemän. Följande intervjuer har genomförts:

- Kommunstyrelsens ordförande
- Ekonomidirektör
- Redovisningsansvarig
- Sektorchef Fastighet
- Budgetcontroller
- Förvaltningschef teknisk förvaltning
- Förvaltningsekonom teknisk förvaltning
- Sektorsekonom Fastighet
- Sektorsekonom Avfall VA teknisk förvaltning
- Lokalsamordnare vård- och omsorgsförvaltningen
- Lokalsamordnare barn- och utbildningsförvaltningen
- Förvaltningschef barn- och utbildningsförvaltningen

Berörda uppgiftslämnare och verksamhetsansvariga har givits möjlighet att faktagranska lämnade uppgifter som finns med i revisionsrapporten. En kollegial kvalitetssäkring av att rapporten håller erforderlig kvalitet och standard utifrån Skyrevs rekommendationer har genomförts.

## 3 RESULTAT AV GRANSKNINGEN

---

### 3.1 INLEDNING

Granskningen avser 2022. Under 2022 har nya styrdokument, processer etc. tagits fram som används i arbetet med att ta fram mål och budget för 2023 och framåt. Vi kommer till viss del att beskriva både dokument och processer som använts i arbetet med att ta fram investeringsbudget för 2022 och de nya dokument och processbeskrivningar som tagits fram inför kommande år.

### 3.2 REGELVERK

*Revisionsfråga: Finns det dokumenterade riktlinjer för styrning och kontroll av större investeringsprojekt och säkerställer kommunstyrelsen att dessa följs?*

#### 3.2.1 Styrdokument

Östersunds kommun har varken fastställt någon samlad investeringspolicy, investeringshandbok eller lokalförsörjningsplan. Barn- och utbildningsnämnden och vård- och omsorgsnämnden har fastställt egna lokalförsörjningsplaner och regler kring styrning av investeringar återfinns i ett antal olika dokument. Den investeringsbudget som kommunfullmäktige fastställer avser budgetåret och plan för de kommande två åren. En mer långsiktig planering har saknats men inför 2024 års budget ska en 10-årsplan upprättas.

Nedan följer en översiktlig redogörelse över de styrdokument som styr investeringar på en övergripande nivå.

#### **Riktlinje för god ekonomisk hushållning<sup>1</sup>**

I riktlinjen finns sex riktvärden varav tre har koppling till investeringar:

- nettoinvesteringarna ska uppgå till högst 10 % av skatteintäkter, utjämning och generella statsbidrag; motsvarar 436 000 tkr för 2022,
- kostnad för underhåll av kommunens egna fastigheter ska årligen uppgå till minst 106 kr/kvm och år; en viss del av underhållet belastar investeringsbudgeten,
- soliditeten ska årligen vara 38 % eller högre; investeringsnivån och eventuell upplåning ger effekt på soliditeten.

#### **Riktlinje för mål och budget i Östersunds kommun<sup>2</sup>**

Av riktlinje för mål och budget framgår att Östersunds kommuns organisation och styrning syftar till att stärka den kommunala demokratin utifrån fullmäktiges prioriteringar, erbjuda medborgarna bra kvalitet i välfärden, genomföra hållbar utveckling samt se till att kommunen har en hållbar ekonomi på både kort och lång sikt.

De ekonomiska ramarna reglerar ekonomiska förutsättningar, begränsningar och möjligheter. Här framgår också utrymme för politiska reformer både när det gäller drift och investeringar. För varje uppdrag ska det anges om det ska genomföras inom befintlig ram eller om det innebär förändrat behov av resurser och i dessa fall ska belopp sättas (drift eller investeringar).

#### **Riktlinje för planeringsförutsättningar mål- och budget 2022 samt plan 2023-2024<sup>3</sup>**

Under rubriken investeringar framgår att inför arbetet med budget 2022 har Riktlinjen för prioriteringsordning för investeringar reviderats. Syftet med riktlinjen är att prioriterings-

---

<sup>1</sup> Kommunfullmäktige 2020-12-15 § 238

<sup>2</sup> Kommunfullmäktige 2019-02-07

<sup>3</sup> Finans- och ledningsutskottet 2021-05-25 § 29

arbetet vad gäller kommunens samtliga investeringsbehov ska kunna ske på ett strukturerat sätt där det kommungemensamma behovet sätts i fokus. Det framgår även att riktlinjen har gjort politiska prioriteringar tydligare. Vidare finns en rubrik ”politiska prioriteringar inför arbetet med 2022 års investeringar” där det framgår att:

”För att Östersunds kommun ska genomföra de stora investeringsbehov som ligger framför oss krävs utöver en noggrann prioritering av önskade projekt också att fler aktörer kommer in inte bara som utförare av kommunal verksamhet, utan också som investerare och byggare av lokaler för verksamheterna. Detta gäller såväl skol- som omsorgsverksamheter, och skall alltid finnas med som en del i planeringen av kommande investeringar.

Viktigt är också att politiska prioriteringar gällande investeringar är tydliga då de är en central del i riktlinjen för prioritetsordning av investeringar.”

Vidare framgår att ett fokus-/utvecklingsområden i mål och budgetprocessen för 2022 är att göra en genomlysning av investeringsprocessen med fokus på höjd genomförandekapacitet och tydligare prioriteringar. Investeringsutrymmet måste tydligt styra mot viktigast först.

### **Riktlinje planeringsförutsättningar budget 2023**

Av dokumentet framgår att arbetet med investeringsprocessen ska ske enligt den nya riktlinjen för investeringar. Investeringsramarna uppgår till 500 000 tkr årligen 2023-2025.

### **Riktlinje – investeringsprocessen<sup>4</sup>**

Den nya riktlinjen gäller från och med 2023 och innehåller både riktlinjer och prioriteringsordning som alltså ersätter tidigare beslutad riktlinje för prioriteringar. Syftet med riktlinjen är att säkerställa att de investeringsmedel som beviljas är värderade och prioriterade utifrån kommunövergripande nytta, intresse och perspektiv. Riktlinjen ska även höja genomförandegraden, minska ombudgeteringar, uppnå resultatmått för god ekonomisk hushållning samt att minska trögheten avseende resursförflyttning mellan olika objekt.

Av riktlinjen framgår att den totala investeringsramen ska fördelas på nedanstående investeringstyper:

- Re-bas (RB); reinvesteringar för att bibehålla befintlig basverksamhet
- Övrigt (Ö): Re- och nyinvesteringar för utveckling av verksamheten
- Taxa (T): Taxefinansierade re- och nyinvesteringar
- Fastighet (F): Fastighetsinvesteringar

RB är de reinvesteringar som bedömts som verksamhetskritiska och ska gå till beslut som de är. För övriga investeringstyper ansvarar varje arbetsgrupp för att göra en sammanvägd bedömning och prioritera utifrån nedanstående aspekter:

- Syftet är att upprätthålla befintlig eller möta ny lagstiftning
- Ska vara säkerställt att investeringen är genomförbar under budgetåret
- Bidra till kommunens måluppfyllnad
- Minimera alternativkostnad
- Medföra positiv effekt utifrån miljö och klimat

Investeringarna ska sorteras utifrån processgrupper och behovsinventering ska sammanställas i en prioriterad lista och en reservlista för varje investeringstyp. Den prioriterade listan ska uppgå till högst det fastställda beloppet för investeringstypen. Reservlistan ska vara upprättad i numrerad prioriteringsordning.

---

<sup>4</sup> Kommunstyrelsen 2022-03-15 § 66

Nämnd ska ha möjlighet att omfördela mellan projekt som är kategoriserade under samma processgrupp/huvudprocessgrupp. Flyttade medel ska dock återställas under kommande år.

Ombudgetering till nästkommande år ska rymmas inom det kommande årets beslutade investeringsbudget, vilket kan innebära att en annan beslutad investering måste strykas eller flyttas fram i tiden. Möjlighet finns även att ombudgetera från kommande år.

Ingen återlämning av budgeterade medel ska göras utan återstående medel ska redovisas som en budgetavvikelse i bokslutet, alternativt ombudgeteras till andra investeringar.

Definitionen på en större investering är att den ska överstiga 50 mnkr och det krävs en hållbarhetsanalys utifrån barnperspektiv, jämställdhet, jämlikhet, klimat samt miljö.

### Igångsättningstillstånd

Beslut gällande igångsättningstillstånd regleras i styrelse och nämnders delegationsordningar. Av kommunstyrelsens delegationsordning framgår att kommundirektör har rätt besluta om igångsättningstillstånd av investeringsprojekt inom budget upp till 10 mkr. För projekt över 10 mkr är det finans- och fastighetutskottet som har delegation att besluta.

Beslut om igångsättning av investeringsprojekt regleras även i tekniska nämndens delegationsordning där förvaltningschefen har rätt att besluta om igångsättning av projekt mellan 3 och 10 mkr.

### Interna styrdokument

Kommunledningsförvaltningen och teknisk förvaltning har utarbetat en rad checklistor och styrdokument för styrning av projekt och investeringar; ansvar- och roller i processarbetet, projektplan, projektrapport, förstudierapport, riskanalys, rutin för att skriva igångsättningstillstånd vid investeringar m.m. Dokumenten finns samlade i Canea One.

Gränsdragning gällande drift- och investering, avskrivningstider, regler kring komponentavskrivning m.m. framgår av noter till årsredovisningen.

Vid intervjuer framkommer att ett arbete har påbörjats med att ta fram modell för att jämföra de ekonomiska effekterna av leasing kontra kommunal investering. Underlaget ska innehålla en break-even punkt för när det fördelaktigare att kommunen genomför investeringen. Enligt uppgift saknas dessa uppgifter i vissa kalkyler. Vi har dock inte återfunnit något styrdokument där kravet på en sådan jämförelse framgår.

## 3.2.2 Efterlevnad av styrdokument

### Riktlinjer för god ekonomisk hushållning

Riktvärde	Utfall
Nettoinvesteringarna ska uppgå till högst 10 % av skatteintäkter, utjämning och generella statsbidrag; motsvarar 436 000 tkr för 2022.	Både budget och utfall har sedan 2020 legat över 10 %.
Kostnad för underhåll av kommunens egna fastigheter ska årliga uppgå till minst 106 kr/kvm och år; en viss del av underhållet belastar investeringsbudgeten.	Underhållet av fastigheter har understigit 106 kr/kvm under en rad år. För 2022 uppgår siffran till 108 kr/kvm. Hur stor del som härrör sig till investeringsbudgeten har vi inte utrett ytterligare.
Soliditeten ska årligen vara 38 % eller högre; investeringsnivån och eventuell upplåning ger effekt på soliditeten.	Soliditeten har överstigit 38 % men det beror framförallt på de höga resultatnivåerna.

När det gäller prioriteringar görs löpande avstämningar mot fastställd prioriteringsordning. Team Styrning gör årligen uppföljningar av investeringar i förhållande till de övergripande målen.



### **Igångsättningstillstånd**

Vid genomgång av protokoll har vi noterat att för investeringar över 10 mkr har finans- och ledningsutskottet endast fattat ett fåtal beslut om igångsättning under 2022.

- Nybyggnation av LSS-boende, 36 mkr till utbyggnad av 2 LSS-boenden, (§ 23)
- Valla Centrum 2, Vallaskolan – Inermiljöproblem, (§ 13) under förutsättning att fullmäktige beviljar investeringen.

Finans- och ledningsutskottet har även beslut om igångsättningstillstånd gällande byggnation av gång vid Tandsbyns skola, (§ 59), där budgeten uppgår till 1,0 mnkr.

Kommunstyrelsen har beslutat om igångsättningstillstånd för ny industrimark och industriväg i Brunflo (§ 316) och Torvalla (§ 317) samt ombyggnad av kök på Palmcrantz till Internationella Engelska skolan (169).

Delegationsbeslut gällande investeringar under 10 mkr har rapporterats löpande till finans- och ledningsutskottet. Hantering av delegationsbeslut ingår i grundläggande granskning av kommunstyrelsen, REV 00017-2022.

Projektet underhåll skolor och förskolor har en total budget motsvarande 12 mkr. Ett delegationsbeslut har fattats av kommundirektören (2022-06-09) uppgående till 10 mkr. Totalt sett har 12,8 mkr förbrukats.

Vid intervjuer har framkommit att kraven på beslut om igångsättningstillstånd för större investeringar inte är tydligt. För vissa större investeringar ingår igångsättningstillstånd i projektdirektiven.

### **Prioriteringsordning**

Lokal- och resursgruppen har mallar och rutiner för att säkerställa att beslutad prioriteringsordning följs i det interna arbetet. Det förekommer dock att ytterligare behov uppmärksammas och att investeringsprojekt tillkommer både i budgetarbetet och under löpande budgetår.

### **Bedömning**

- Vi bedömer att det endast delvis finns dokumenterade riktlinjer för styrning och kontroll av större investeringsprojekt. I den nya riktlinjen för investeringsprocessen har processerna kring beslut och prioritering förtydligats men det saknas riktlinjer för genomförande, uppföljning och kontroll. Vi menar att ett heltäckande dokument där det även framgår exempelvis definitioner, krav på igångsättningstillstånd, uppföljning, likviditetsplanering, slutredovisning etc. skulle bidra till en tydligare styrning och kontroll för både tjänstepersoner och förtroendevalda.
- Vi anser att det saknas en långsiktig planering av investeringar på övergripande nivå då det både saknas en samlad lokalförsörjningsplan och ett långsiktigt investeringsprogram. Vi ser positivt på att en 10-årig investeringsplan finns med i beslutsunderlaget inför 2024 års Mål och Budget.
- Vi bedömer att kommunstyrelsen inte har säkerställt att styrdokumentet efterlevs på övergripande nivå. Riktvärdena inom ramen för god ekonomisk hushållning har inte efterlevts.
- I avsaknad av styrande dokument är det oklart när det krävs formellt beslut om igångsättningstillstånd. Finans- och ledningsutskottet har endast fattat ett beslut om igångsättningstillstånd för investeringar över 10 mkr under 2022.

*Vi rekommenderar kommunstyrelsen att se över behovet av ett samlat styrdokument för investeringar.*

*Vi rekommenderar att kommunstyrelsen säkerställer att rutiner gällande beslut om igångsättningstillstånd förtydligas.*

*Vi rekommenderar kommunstyrelsen att säkerställa en mer långsiktig planering av investeringar samt att gällande styrdokument och riktlinjer efterlevs.*

### 3.3 PLANERINGS- OCH GENOMFÖRANDEPROCESSEN

*Revisionsfråga: Finns ändamålsenliga processer utifrån beslutade regelverk? Är verksamheten delaktiga i planerings- och genomförandeprocessen?*

Investeringsprocessen beskrivs på övergripande nivå i Riktlinje – investeringsprocessen, se avsnitt 3.2.1 Styrdokument. Planerings- och genomförandeprocessen beskrivs till viss del i Handbok för Östersunds kommuns projektmodell. Den senare är inte politiskt fastställd.

Enligt gällande prioriteringsordning för investeringar ska investeringar kopplade till fastigheter och anläggningar sammanställas och prioriteras av lokal- och resursgruppen, medan IT-investeringar sammanställs och prioriteras av strategiska IT-beredningsgruppen. Övriga investeringsbehov sammanställs av varje enskild förvaltning.

Lokal- och resursgruppen leds av sektorchef Fastighet. Övriga deltagare är budgetcontroller, fastighetsutvecklare samt lokalsamordnare från de större förvaltningarna. Lokalsamordnarna samlar in behov från respektive förvaltning.

Kommunledningsförvaltningen lämnar utifrån inkomna bruttolistor ett förslag på kommunövergripande prioriteringsbehov till kommunledningsgruppen som ansvarar för att förslaget ligger inom det i planeringsförutsättningarna angivna investeringsutrymmet. Efter slutligt avgörande från kommundirektören överlämnas förslaget till politiken som säkerställer att politiska aspekter är beaktade.

I de nya riktlinjerna saknas en beskrivning av hur inkomna listor från de olika arbetsgrupperna ska behandlas och presenteras för politiken. Vi har noterat att förslagen går direkt till kommunstyrelsen och att nämnderna inte tar ställning till investeringarna innan fullmäktiges beslut.

Vid intervjuer framförs att prioriteringsordningen följs för de projekt som behandlas inom ramen för den ordinarie processen. Däremot kan ytterligare projekt tillkomma under både själva budgeteringsfasen och under innevarande år.

#### *Behovsanalys*

Verksamheten kommer att belastas av framtida driftkostnader och behöver därför vara delaktiga i att ta ställning till om den framtida driftkostnaden för det behov som blir tillgodosett står i rimlig proportion till värdet. I mallen Förstudierapport framgår under punkten 2 ”Resultat av förstudien” att det ska finnas ekonomiska analyser, budgetar och kalkyler.

Vid intervjuer har framförts att projektledare inom teknisk förvaltning får agera väktare och hålla nere önskemålen för att begränsa investeringens omfattning. Samtidigt menar verksamheten att projektledarna inte har kunskap om verksamheten och hur stora/små avdelningar etc. som är lämpliga för att bedriva verksamhet.

#### *Genomförande*

Verksamheten är delaktiga under projektets gång genom styrgrupper, projektgrupper och referensgrupper. I de större projekten utses en politisk styrgrupp. Protokoll från möten finns i Canea för vissa av projekten.

Respektive nämnd äskar budget från fullmäktige och överlämnar vid genomförandet budgeten till Affärsområde Fastighet. I genomförandet har Affärsområde Fastighet ansvar för investeringsbudgeten och fördelar budgeten, efter beslut i fullmäktige, mellan olika projekt. Vid intervjuer har det framförts att det har varit svårt för verksamheten att få en överblick över vad som händer med de beslutade projekten inom deras områden när det har gjorts ombudgeteringar mellan projekt under löpande år.

Om ett projekt har skjutits upp och budgeten har omfördelats till andra projekt, innebär det inte automatiskt att budgeten för projektet finns med till nästa år utan berörd nämnd måste äska budget för det sedan tidigare beslutade projektet.

## **Bedömning**

Vi bedömer att det inte finns en tydligt dokumenterad planerings- och genomförandeprocess på övergripande nivå. Verksamheten är delaktiga, men roller och ansvar i förstudie- och planeringsfasen har inte definierats. Det är viktigt att säkerställa att det finns utrymme att inom ramen för förstudien genomföra fullständiga behovsanalyser och kalkyler.

## **3.4 ANSVARFÖRDELNING**

*Revisionsfråga: Finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning?*

- *Mellan kommunstyrelsen och tekniska nämnden?*
- *Gentemot verksamheten?*

### **Kommunstyrelsen**

Enligt kommunallagen 6 kap. 1 § ansvarar kommunstyrelsen för att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter. Kommunstyrelsen ska även ha uppsikt över nämnders gemensamma verksamhet. Av kommunfullmäktige antaget reglemente<sup>5</sup> framgår att kommunstyrelsen ansvarar för investeringar samt förvaltning av samtliga kommunala byggnader/anläggningar med tillhörande tomtmark.

### **Finans- och ledningsutskottet numera finans- och fastighetsutskottet**

Utskottet lyder under kommunstyrelsen och hanterar frågor gällande bl.a. budget, Affärsområde Fastighet, hyra av externa lokaler samt igångsättningsbeslut.

### **Affärsområde Fastighet**

Inför år 2020 tillskapades en balansräkningsenhet för Fastigheter som inför 2022 har ändrat namn till Affärsområde Fastighet. Enligt verksamhetsplan för 2022 är affärsområdets uppgift att bygga, förvalta och erbjuda ändamålsenliga lokaler för kommunens kärnverksamheter med god standard till lägsta möjliga kostnad och miljöbelastning samt erbjuda bostadsförsörjning till behövande inom kommunens sociala verksamheter.

### **Teknisk förvaltning**

Sektor fastighet återfinns organisatoriskt inom tekniska nämnden. Detta innebär att medarbetarna är anställda av teknisk förvaltning men att de rapporterar till utskottet och kommunstyrelsen.

### **Lokal- och resursgruppen**

Lokal- och resursgruppen leds av fastighetschef. Övriga deltagare är projektledare teknisk förvaltning, fastighetsutvecklare, lokalsamordnare från vård- och omsorgsförvaltningen och barn- och utbildningsförvaltningen samt representanter från övriga större förvaltningar.

Vid intervjuer framförs att det förekommer att företrädare från sektor Fastighet presenterar ärenden på utskottet som kommunledningsförvaltningen inte haft någon kännedom om och därmed inte varit delaktiga i beredningen. Detta medför en risk för att nya förutsättningar tillkommer inför beslut i kommunstyrelsen och att kommunstyrelsen i högre utsträckning fattar ett annat beslut än utskottet. Risken finns att utskottets roll blir otydlig. Inför 2023 har rutinerna förändrats och samtliga tjänsteskrivelser ska godkännas av ansvarig tjänsteman inom kommunledningsförvaltningen innan det lämnas till utskottet.

Vidare har det vid intervjuer lyfts att det förekommer en del oklarheter mellan beställande förvaltningar och teknisk förvaltning kring vem som har mandat att besluta i vissa frågor. Av de styrdokument vi har tagit del av finns inget tydligt uttalat ansvar mellan teknisk förvaltning och förvaltningarna i projektens planerings- och genomförandefas.

---

<sup>5</sup> Kommunfullmäktige 2021-09-23 § 191

**Bedömning**

- Vi bedömer att ansvarsfördelningen både på övergripande nivå och på verksamhetsnivå är otydlig. Finans- och fastighetsutskottets roll och mandat i förhållande till kommunstyrelsen är inte tydliggjord. Att fastighetsfrågor rapporteras direkt till kommunstyrelsen utan att passera tekniska nämnden är ytterligare en otydlighet. Teknisk förvaltning roll och mandat gentemot förvaltningarna har inte heller tydliggjorts.
- Vi rekommenderar kommunstyrelsen att säkerställa att roller och ansvar både på övergripande nivå och på verksamhetsnivå förtydligas.

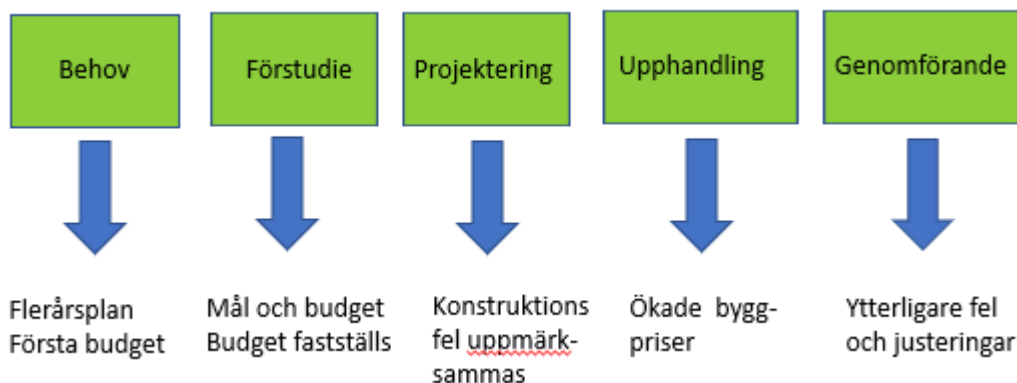
**3.5 BESLUTSUNDERLAG**

*Revisionsfråga: Bygger beslut om större investeringar på tillräckliga beslutsunderlag?*

*- Utgör beslutsunderlagen en bra grund för prioritering mellan olika projekt?*

*- Innehåller beslutsunderlagen kalkyler med kostnader för investeringen samt effekter på kommande driftkostnader?*

Vid intervju framkommer att beslutsprocessen i ett större investeringsprojekt består av följande delar:



Behov – ett behov uppstår, en behovsanalys görs och en första budget uppskattas utifrån tidigare erfarenheter eller schabloner. Oftast fastställs fullmäktiges första budget utifrån detta underlag.

Förstudie – I förstudien görs mer detaljerade kalkyler, fler parametrar och förutsättningar identifieras och budgeten kan öka väsentligt. För vissa investeringar fastställer fullmäktige en ny budget efter förstudien. För andra investeringar sker ingen justering av budgeten.

Projektering – efter förstudien görs en projektering där konstruktionsfel och ändrade förutsättningar kan uppstå.

Upphandling – när upphandlingen görs kan det visa sig att marknadspriserna har underskattats och att priserna är väsentligt högre än vad förstudien anger.

Förändringar under genomförande – i samband med genomförande kan konstruktionsfel och andra tillkommande behov av åtgärder uppstå som måste belasta projektet. Beslut om tilläggsanslag fattas av fullmäktige.

Om inte det finns en fullständig dokumentation av vilka förutsättningar som har tillkommit under projektet kan det vid slutredovisningen vara svårt att beskriva vad fördyringen jämfört med den ursprungliga budgeten består av.

**Årets budget i förhållande till plan i tidigare års Mål- och budget:**

För att få en uppfattning av hur fullmäktiges beslut om investeringsbudget för aktuellt år förhåller sig till plan i tidigare års budget har vi sammanställt budget och plan från 2016 till 2023 enligt nedan:

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
2016	444,5	330,8	326,5					
2017		484,9	419,4	450,3				
2018			554,4	226,3	178,9			
2019				458,0	448,9	472,4		
2020					657,7	657,2	834,4	
2021						866,2	857,4	784,2
2022							1327,0	1131,0

Källa: Årsredovisning 2016-2021, Mål och budget 2016 till 2022

Sammanställningen visar att det för samtliga år är stor skillnad mellan den slutliga budgeten för det aktuella året jämfört med beslutad plan. Planen för 2022 uppgick till 834,4 mkr i Mål och budget 2020 medan den fastställda budgeten i Mål och budget 2022 uppgick till 1 327,0 mkr.

Vid intervjuer framkommer att skillnaden både består av att beslutade projekt har blivit dyrare och att nya projekt har tillkommit. Tidsbrist har inneburit att det även i förstudiefasen har varit svårt att ta fram detaljerade kalkyler och beräkningar och beslutsunderlagen i stor utsträckning bygger på uppskattade priser utifrån tidigare erfarenheter. Detta innebär att kvaliteten på beslutsunderlagen varierar och medför att samtliga kostnader inte har varit medräknade och att den slutliga investeringen därmed har blivit dyrare.

**Tillkommande driftkostnader**

Vid intervjuer framkommer att det inte har funnits några rutiner för beräkning av tillkommande driftkostnader. Nuvarande internhyra är baserad på schabloner vilket möjliggör ett antagande av tillkommande driftkostnad. Kapitalkostnaden beräknas uppgå till ca 5 mkr per 100 mkr investering. Inför 2023 kommer ett nytt internhyressystem att införas som bygger på varje enskild fastighets förutsättningar. Detta kommer att ställa krav på att hyreskostnader beräknas i god för att verksamheten ska veta vilka kostnader som tillkommer. Från och med budget 2024 har det förtydligats att investeringsbudgeten ska innehålla tillkommande kapital- och driftkostnader.

För verksamhetslokaler upprättas inga kalkyler som innehåller en fullständig bild av hur driftkostnaderna påverkas. Vid intervjuer framkommer att det främst beror på resursbrist. Exempelvis kan kommunens totala kostnader minska utifrån stordriftsfördelar, avyttring av lokaler eller att lokalerna kan användas i annan verksamhet. För många av de investeringar som har genomförts under sista åren har tidsplanen varit knapp och därför har kvaliteten på förstudier och behovsanalyser varierat. I de förstudier vi har tagit del av saknas dessa uppgifter. För de investeringar som är kopplade till effektiviseringar har modell för lönsamhetskalkyl tagits fram.

Berörd nämnd får kompensation för ökade driftkostnader genom utökad budgettram. Samtidigt är kommunens totala driftbudget oförändrad och kostnaden måste finansieras genom att omfördela budgetmedel inom kommunen. Vid intervjuer betonas vikten av att verksamheten är medvetna om den ökade kostnaden och kan överväga hur nya lokaler ska värderas i förhållande till en ökad/bibehållen personaltäthet i befintliga lokaler.

Nya investeringar kan innehålla anpassningar för att leva upp till övergripande miljö- och klimatmål etc. som inte alltid innebär någon direkt fördel för verksamheten. Verksamheten får kompensation genom ökad budgettram men kostnaden för den enskilda verksamheten blir fortfarande högre. Inom grundskolan innebär det att skolpengen till de fristående skolorna blir högre eftersom den baseras på kommunens egna kostnader.

Vi har försökt följa beslut gällande enskilda investeringsprojekt från fullmäktiges första beslut i flerårsplan till den slutliga budgeten. För de granskade objekten har det inte varit möjligt att följa beslutsgången via protokoll utan utökad budget har fastställts i samband med beslut om Mål och budget.

### **Bedömning**

Vi bedömer att fullmäktiges beslut om investeringsbudget inte fullt ut bygger på tillräckliga beslutsunderlag. Fullmäktiges första ställningstaganden i ett enskilt projekt bygger oftast på uppskattningar som gjorts i en behovsanalys och inte på någon fullständig kalkyl.

Vår granskning visar även på stora skillnader gällande den totala investeringsbudgeten från plan i tidigare års Mål och budget till innevarande års budget.

För att säkerställa att fullmäktige ges rätt förutsättningar är det viktigt att även tidiga uppskattningar av priser bygger på så tillförlitliga underlag som möjligt. När fullmäktige har fattat beslut om ett projekt skapar det en förväntan både hos medborgare och berörd verksamhet och det kan vara svårt att bromsa ett beslutat projekt om det i ett senare skede visar sig bli betydligt dyrare. Ett alternativ för att hantera osäkerheter är att i ett tidigt skede inte ange exakta priser och att det i beslutsunderlagen istället framgår vilka risker och osäkerheter som finns i kalkylen.

Om den prioriteringsordning som fastställts i riktlinjer för investeringsprocessen ska ge avsedd effekt bygger det på att upprättade kalkyler är tillförlitliga och att det finns metoder för att hantera de osäkerheter som finns.

I nuläget består tillkommande driftkostnader av uppskattade schabloner. Fullständiga kalkyler av hur kommunens totala driftkostnader påverkas upprättas inte.

*Vi rekommenderar kommunstyrelsen att säkerställa att beslutsunderlagen gällande såväl själva investeringen som tillkommande driftkostnader håller en hög kvalitet och att det tydliggörs vilka förutsättningar som ligger till grund för upprättade kalkyler.*

## **3.6 RISKANALYS**

*Revisionsfråga: Genomförs riskanalyser i tillräcklig omfattning?*

För större investeringsprojekt som löper över en längre tid finns en rad risker och osäkerheter i kalkyler. Det finns flera metoder, exempelvis successivmetoden, som används för att hantera osäkerhet både ur ett ekonomiskt och ur ett tidsmässigt perspektiv.

Finans- och ledningsutskottet har 2022-04-26 fått information om ekonomiska risker för kommunens investeringsprojekt, bygg och anläggning, i en orolig marknad.

I Canea finns ett exceldokument för att dokumentera risker, risklista, i varje enskilt projekt. En bedömning av sannolikhet och konsekvens utifrån skala 1-5 ska göras inom områdena ekonomi, tid, innehåll samt kvalitet. I checklistorna finns punkter gällande risker för enskilda delar i projekten.

I dokumentationen till granskade projekt har vi inte återfunnit någon separat riskbedömning. Däremot ingår risker som en del i förstudie och projektrapporterna.

### **Bedömning**

Vi bedömer att riskanalyser delvis genomförs men att både kraven på att riskanalyser ska genomföras och innehållet i riskanalyserna kan utvecklas.

*Vi rekommenderar kommunstyrelsen att säkerställa att riskanalyser genomförs och att metoder utvecklas för att hantera risker under pågående projekt.*

### 3.7 GENOMFÖRANDEGRAD

*Revisionsfråga: Säkerställer kommunstyrelsen en tillfredsställande genomförandegrad av beslutade investeringar?*

Vi har gjort en sammanställning av hur det slutliga utfallet i årsredovisningen förhåller sig till respektive års beslutade investeringsbudget samt tilläggsbudget.

#### Utfall investeringar i förhållande till beslutad investeringsbudget i Mål och budget samt slutlig budget

	Mål och budget	Minskning under året	Utökning under året	Slutlig budget	Utfall	Avvikelse slutlig budget	Avvikelse Mål och budget	Genomförandegrad %
2016	444,5	-21,8		422,7	286,8	135,9	157,7	65 /68
2017	484,9	-6,0		478,9	327,5	151,4	157,4	68 /68
2018	554,4	-112,8		441,6	377,4	64,2	177,0	68 /85
2019	458,0	-46,4		411,6	326,9	84,7	131,1	71 /79
2020	657,8	-293,6	106,4	470,6	466,8	3,8	191,0	71/99
2021	866,2	-298,1	115,0	683,1	644,2	38,9	222,0	74 /94
2022	1 330,3	-29,1		1 301,2	1 147,0	154,2	183,3	86 /88

*Källa: Årsredovisning 2016-2021, Mål och budget 2016 till 2022, genomförandegraden i procent avser utfall i förhållande till dels Mål och budget, dels Slutlig budget.*

Tilläggsbudget under året omfattar både utökningar vid befarade budgetavvikelser och minskningar i form av att budgeten återlämnas när projekten inte kan genomföras. Detta innebär att den ursprungliga budgeten både kan öka och minska. Sammanställningen visar på att budgetavvikelsen i förhållande till den slutliga budgeten är relativt låg de senaste åren, däremot är avvikelsen betydligt högre jämfört med den ursprungliga budgeten. Avvikelsen är dock på ungefär samma nivå varje år.

Vid en jämförelse med tabellen under avsnittet 3.5 visar att utfallet flera år harmonierar bättre med det första året i respektive plan än med den slutligen antagna budgeten för året. Se exempelvis 2020 där utfallet uppgår till 466,8 mkr och planen för 2020 i 2019 års Mål och budget uppgår till 448,9 mkr.

Om genomförandegraden mäts procentuellt i förhållande till fastställd Mål och budget är 2022 det år med högst genomförandegrad. De år, 2020 och 2021 då mest justeringar av budgeten har gjorts under löpande år visar på en högre genomförandegrad sett till den slutliga budgeten.

Genomförandegraden avser inte endast hur den totala budgeten har använts utan även vilka enskilda investeringsprojekt som har genomförts. Om några projekt blir dyrare än förväntat innebär det att andra projekt måste flyttas i tiden eller inte genomföras alls. Vid intervjuer framförs att en uppföljning av vilka projekt som har genomförts tidigare inte har presenterats för politiken. I samband med bokslut 2022 har en sammanställning gjorts av genomförandegraden, både sett till antalet projekt och i förhållande till budget. Efter justering för både negativa och positiva budgetavvikelser uppgår genomförandegraden till 76 %.

Genomförandegraden påverkas även av andra faktorer som kan vara svåra att påverka, exempelvis försenade eller överklagade detaljplaner, bygglov som drar ut på tiden etc.

#### **Bedömning**

Vi bedömer att kommunstyrelsen inte fullt ut har säkerställt en tillräcklig genomförandegrad av beslutade investeringar. En fullständig bedömning är dock svår att göra då investeringsprojekt kan bli försenade av mer eller mindre påverkbara faktorer.

### 3.8 UPPFÖLJNING OCH ÅTERRAPPORTERING

*Revisionsfråga: Säkerställer kommunstyrelsen en tillräcklig uppföljning och återrapportering av pågående investeringsprojekt?*

Enligt riktlinjer för Mål och budget följer kommunstyrelsen månatligen upp nämnders och styrelsers ekonomiska resultat och prognos. Nämnderna och styrelsen rapporterar till fullmäktige tre gånger per år.

Finans- och ledningsutskottet följer upp investeringsbudgeten för Affärsområde fastighet månadsvis. I den löpande sammanställning som presenteras ingår endast aktuellt budgetår. I årsredovisningen finns en sammanställning över de större projekten med total budget, utfall samt prognos. Inga kommentarer lämnas till eventuella avvikelser.

Även i kommunens samlade årsredovisning finns en sammanställning över total budget och utfall för större investeringsprojekt. Vid intervjuer har framförts att det är svårt att följa den totala budgeten för fleråriga projekt. I fullmäktiges beslutsunderlag framgår endast tre år, aktuellt budgetår och plan för de kommande två åren, medan vissa projekt sträcker sig över en längre tid. Den lösning som tidigare har valts är att lägga till totalbudgeten till projektnamnet, exempelvis Rådhus 220 mkr.

Vi noterar att tidigare år har fullmäktige beviljat tilläggsbudget både för utökad budget och återlämning av budget. Under 2022 har fullmäktige istället beslutat att vissa projekt ska ges tillåtelse att gå med underskott. Fullmäktige har även beviljat flyttningar av budget mellan enskilda projekt. I de sammanställningar vi har tagit del av är det svårt att få en överblick och kontroll över alla händelser och hur det har påverkat den totala budgeten. I samband med årsredovisning har det gjorts en sammanställning av de projekt som är beslutade men som inte har genomförts.

Vid intervjuer framkommer att ombudgetering mellan olika projekt ett enskilt år görs i syfte att kommunens totala investeringsbudget för året inte ska överskridas. Detta innebär att den årliga investeringsbudgeten hanteras mer som en likviditetsbudget än en investeringsbudget. Samtidigt har det framkommit synpunkter på att ombudgeteringar uppfattas medföra att kontrollen på den totala investeringsbudgeten för fleråriga projekt försvåras. Förändringarna kan inte hanteras i ekonomisystemet utan kräver ett manuellt arbete.

Finans- och ledningsutskottet är ledningsgrupp för större investeringsprojekt, om det inte fattas separata beslut om annan politisk sammansättning. Den uppföljning som behandlas i ledningsgruppen protokollförs inom ramen för byggprojektet men inte som ett offentligt protokoll.

Kommunen har ingen utarbetad rutin eller krav på slutredovisning av större projekt till kommunstyrelsen och/eller kommunfullmäktige. För enskilda projekt kan det finnas projektdirektiv med krav på återrapportering till finans- och ledningsutskottet. Under 2022 har finans- och ledningsutskottet inte tagit del av någon slutredovisning.

Det finns ingen utarbetad modell för att beskriva fördyringar i projekten. Exempelvis hur stor andel av fördyringen som beror på brister i förstudier, ökade priser eller liknande.

Vid intervjuer har framkommit synpunkter på att återrapportering till nämnderna/förvaltningarna brister. Exempelvis gäller detta upphandlingsläge, förändrade tidplaner etc.

#### **Bedömning**

Vi bedömer att kommunstyrelsen får en löpande uppföljning och återrapportering av pågående investeringsprojekt. Kommentarer till avvikelser för de större projekten saknas i såväl årsredovisning som i övriga uppföljningar. Utarbetade modeller saknas för att beskriva fördyringar i projekt samtidigt som budgeten för de enskilda projekten ändras under året vilket försvårar möjligheterna att få en fullständig bild av eventuella avvikelser.

*Vi rekommenderar kommunstyrelsen att förenkla budgethanteringen för fleråriga investeringar och exempelvis överväga att införa en årlig likviditetsbudget.*



### 3.9 PROJEKTGRANSKNING

De tre största investeringarna som pågår under 2022 har valts ut att verifiera de iakttagelser som framkommit i övriga delar av granskningen. Syftet är inte att ge en fullständig bild av projekten.

#### 3.9.1 Lugnviksskolan/Sjöängsskola och Storsjöskolan/Odensalaskolan

##### **Gemensamma förutsättningar**

I Mål och budget 2017 med plan 2018-2019 fastställde fullmäktige totalbudget för både Lugnviksskolan och Storsjöskolan, uppgående till 147 mkr respektive 125 mkr. Inget av projekten fanns med i 2018 eller 2019 års budgetar men återkom i Mål och budget 2020 med plan 2021-2022.

##### *Projektdirektiv*

Ett gemensamt projektdirektiv fastställdes av finans- och ledningsutskottet 2019-09-17 § 36 där den totala budgeten för projekten uppgick till 492,1 mkr, varav 292 mkr för Storsjöskolan och 200,1 mkr för Sjöängsskolan. Av projektdirektivet framgår att projektet övergripande skulle ledas av en politiskt tillsatt ledningsgrupp som är samma som finans- och ledningsutskottet. Ledningsgruppen hade uppdraget att besluta om styrgruppens sammansättning som leds av sektorchef Fastighet, teknisk förvaltning. Projektledaren har i sin tur det övergripande ansvaret för projektet och till stöd för projektledaren ska det finnas en eller flera referensgrupper samt stöd i formella funktioner som KA och besiktningsmän men också en dedikerad redovisning för projektet.

Ett antal intressenter identifierades, bl.a. medarbetare inom skolverksamheten, föräldragrupper, medarbetare från teknisk förvaltning, elever fackliga representanter, politiker i kommunen, ideella organisationer, media och medborgare i kommunen. Deras engagemang ska i första hand kanaliseras via referensgrupper.

Projektledaren ska senast den 10: varje månad rapportera tidsplan, ekonomisk uppföljning och ÅTA uppföljning, förändringar i genomförande av projektet samt annat av principiell betydelse till styrgruppen. Styrgruppen rapporterar till ledningsgruppen efter varje möte.

Efter genomförd byggfas ansvarar projektledaren för att överlämning till Sektor fastighet sker. Projektledaren ska även sammanställa en slutrapport som sammanfattar projektets genomförande som ska innehålla måluppfyllnad, tidsplan, ekonomisk uppföljning och sammanfattningar av genomförandet. Effektmål av mer långsiktig karaktär ska mätas efter projektets avslut för att möjliggöra ett långsiktigt lärande av effekten av fattade beslut.

Projektet beräknas starta i augusti 2019 och avslutas i november 2022 med inflyttning i tid till höstterminen 2022.

##### **Lugnviksskolan/Sjöängsskolan**

I Mål och budget 2017 med plan 2018-2019 fastställdes en totalbudget motsvarande 147 mkr. I Mål och budget för 2020 fastställdes totalbudgeten till 255 mkr och inför 2022 ökades budgeten till 312 mkr. Fullmäktige beslutade 2021-02-04<sup>6</sup> om tilläggsanslag med 22 mkr. Den totala prognosen uppgår till 315 mkr vilket är i nivå med slutlig budget.

Den första kalkylen gjordes 2,5 år innan projektering och upphandling vilket förklarar den stora skillnaden mellan ursprunglig kalkyl och slutlig budget. Upphandlingen gjordes som en generalentreprenad med fast pris. Sektor Fastighet hade genomfört en detaljprojektering före upphandlingen vilket innebar att färre dolda brister har framkommit under projektets gång. Det som har tillkommit och som inte fanns med i kalkylen är omgrävning av fiber.

---

<sup>6</sup> Kommunfullmäktige 2021-02-04 § 37 Dnr 00573-2020

### **Storsjöskolan/Odensalaskolan**

I Mål och budget 2017 med plan 2018-2019 fastställdes en total budget motsvarande 125 mkr. I Mål och budget för 2020 fastställdes totalbudgeten till 292 mkr, vilket även är den nuvarande budgeten (fördelat på 10 mkr 2020, 100 mkr 2021 och 182 mkr 2022).

Den ursprungliga budgeten beräknades utifrån de tidigare direktiv som framförts från politiken. Direktiven utgick från ett lägre elevantal, när elevantalet sedan ökade hänvisade teknisk förvaltning till att projekteringen var gjord utifrån ett lägre elevantal och att det ökade elevantalet skulle kräva en helt annan byggnad. Teknisk förvaltning menar att de inte fick tillräckligt med tid för att göra en fullständig beräkning av vad ett utökat elevantal skulle innebära. Förutom ombyggnation av befintliga lokaler fanns även behov av tillkommande lokaler. Under projektets gång framkom att det inte fanns möjligheter att ta hand om dagvattnet utan att det behövde byggas nya lösningar. Det visade sig även att Odensalagatan behövde byggas om och att denna utgift skulle belasta projektet. Därutöver har även materialpriserna ökat.

Byggnationen av den nya lokalen har genomförts i samarbetsformen Partnering med fastpris och samarbetet med entreprenören uppfattas enligt intervjuade ha fungerat bra. Inflyttningen sker i samband med höstterminsstarten 2022. När det gäller ombyggnationen av befintlig skola har det varit mer osäkert vilka åtgärder som behöver vidtas och därför har materialbeställningar inte kunnat göras i tid. Denna del kommer att genomföras på löpande räkning.

Fullmäktige har 2022-10-20 § 219 beviljat Affärsområde Fastighet att överskrida investeringen med 37 mkr pga. ökade byggpriser samt utökning av projektet med byte av tak på befintlig byggnad. Enligt Affärsområde Fastighets årsredovisning för 2022 uppgår prognosen för projektet till 380 mkr.

### **3.9.2 Rådhuset – administrationslokaler**

Kommunfullmäktige beviljade i 2020-09-24 § 186 en investeringsram motsvarande 210 mkr för investering ombyggnad och renovering av Rådhus byggnad B-E samt IT-investeringar för att kunna övergå till aktivitetsbaserat arbetssätt. I beslutet redovisades tre alternativ, det alternativ som fastställdes var ombyggnad av befintliga lokaler.

Totalbudgeten fastställdes därefter till 220 mkr i Mål och budget 2021. Vi har inte återfunnit något beslut om utökningen från 210 till 220 mkr som tillkommit efter fullmäktiges beslut. I projektdirektiven som fastställts av fastighetschef framgår att investeringsramen för projektet uppgår till 213 mkr samt 10 mkr utredningsmedel för Rådhuset hus A samt Lagboken 6/Biblioteksbyggnaden.

Finans- och ledningsutskottet har beslutat om igångsättningstillstånd 2020-10-21 § 49.

Under byggnationen har det framkommit att den gamla byggnaden har medfört utmaningar, exempelvis innebär den låga takhöjden att det är svårt att få plats med ventilation vilket medför ökade kostnader. Dessutom kräver det aktivitetsbaserade arbetssättet en speciell IT-struktur som är dyrare än vad som först uppskattades. Projektet har bedrivits i samarbetsformen Partnering.

Prognosen för projektet uppgår till 278,6 mkr.

### **3.9.3 Analys**

Den översiktliga granskning som har gjorts av enskilda större investeringsprojekt verifierar de brister som har uppmärksammats i granskningen i övrigt. Det är stor skillnad mellan fullmäktiges ursprungliga budget och slutlig budget för båda skolorna. För Rådhuset har endast en mindre justering av budgeten gjorts.

Lugnviksskolan beräknas i stort sett kunna utföras inom slutlig budget medan utfallet för projekten Odensalaskolan och Rådhuset – administrationslokaler beräknas bli högre än budget.

## 4 SAMLAD BEDÖMNING OCH REKOMMENDATIONER

Granskningens syfte har varit att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt en tillräcklig styrning, kontroll och uppföljning av investeringsprocessen.

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen inte har säkerställt en tillräcklig styrning, kontroll och uppföljning av investeringsprocessen. Vi är medvetna om att det pågår ett utvecklingsarbete för att förbättra styrningen av investeringar och vi kommer att följa detta arbete.

### 4.1.1 Svar på revisionsfrågorna

Bedömningen grundar sig på följande bedömningar:

Revisionsfråga	Svar	Kommentar
Finns det dokumenterade riktlinjer för styrning och kontroll av större investeringsprojekt och säkerställer kommunstyrelsen att dessa följs?	Delvis	Riktlinjer finns i form av riktlinje för investeringsprocessen, riktvärde för god ekonomisk hushållning m.m. Det saknas dock ett samlat styrdokument för styrning och kontroll av investeringar.  Gällande styrdokument efterlevs inte fullt ut på övergripande nivå. Investeringarna har överstigit 10 % av skatteintäkter och statsbidrag under flera år. Däremot har soliditetsmålet uppnåtts pga. goda resultat.  I nuläget saknas en långsiktig planering av investeringar på övergripande nivå. En 10-årig investeringsplan finns med i beslutsunderlaget inför 2024.
Finns ändamålsenliga processer utifrån beslutade regelverk?	Delvis	Det saknas en fastställd övergripande planerings- och genomförandeprocess.
Är verksamheten delaktig i planerings- och genomförandeprocessen?	I huvudsak	Verksamheten är delaktiga men ansvar och roller på övergripande nivå är inte tydliga.
Finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning?  Mellan kommunstyrelsen och tekniska nämnden?  Gentemot verksamheten?	Delvis	Ansvarsfördelningen både på övergripande nivå och på verksamhetsnivå är otydlig.
Bygger beslut om större investeringar på tillräckliga beslutsunderlag?  Utgör beslutsunderlagen en bra grund för prioritering mellan olika projekt?  Innehåller beslutsunderlagen kalkyler med kostnader för investeringen samt effekter på kommande driftkostnader?	Delvis	Den budget fullmäktige har att ta ställning till i ett första skede består ofta av en behovsanalys med uppskattade priser och inte på en fullständig kalkyl.  Om fastställd prioriteringsordning ska ge avsedd effekt bygger det på att upprättade kalkyler är tillförlitliga.  I nuläget består tillkommande driftkostnader av schabloner. Det saknas krav på en fullständig analys av hur kommunens totala driftkostnader påverkas.

Genomförs riskanalyser i tillräcklig omfattning?	I huvudsak	Riskanalyser genomförs delvis men både kravet på och innehållet i analyserna kan utvecklas.
Säkerställer kommunstyrelsen en tillfredsställande genomförandegrad av beslutade investeringar?	Delvis	Kommunstyrelsen har inte fullt ut säkerställt en tillräcklig genomförandegrad. För 2022 är dock genomförandegraden förhållandevis hög jämfört med tidigare år.
Säkerställer kommunstyrelsen en tillräcklig uppföljning och återrapportering av pågående investeringsprojekt?	Delvis	Kommunstyrelsen får en löpnade uppföljning och återrapportering. Modeller föra att beskriva fördyringar i projekten saknas och i kombination med den omfördelning av budget som görs försvårar det möjligheterna att få en fullständig bild.
Granskning av projekt		En översiktlig granskning av tre större projekt verifierar de brister som har identifierats i granskningen.

***Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:***

- *Se över behovet av ett samlat styrdokument för investeringar.*
- *Säkerställa en mer långsiktig planering av investeringar samt att gällande styrdokument och riktlinjer efterlevs.*
- *Säkerställa att roller och ansvar både på övergripande nivå och på verksamhetsnivå förtydligas.*
- *Säkerställa att beslutsunderlagen gällande såväl själva investeringen som tillkommande driftkostnader håller en hög kvalitet och att det tydliggörs vilka förutsättningar som ligger till grund för upprättade kalkyler.*
- *Säkerställa att riskanalyser genomförs och att metoder utvecklas för att hantera risker under pågående projekt.*
- *Förenkla budgethanteringen för fleråriga investeringar och exempelvis överväga att införa en årlig likviditetsbudget.*

Östersund 2023-03-23

Projektledare

Anneth Nyqvist  
Certifierad kommunal revisor

## 5 BILAGOR

---

### **Riktlinje för prioriteringsordning av investeringar 2022**

Av inledningen framgår att investeringsbehovet i Östersunds kommun är och kommer under överskådlig framtid att vara större än utrymmet för investeringar vilket föranleder ett behov av fastställd prioritetsordning av investeringar. Kommunens totala investeringsbehov sammanställs av:

- Balansräkningsenhetens angivna investeringsbehov avseende lokaler och anläggningar.
- Strategiska IT-beredningsgruppens angivna investeringsbehov inom IT-området.
- Samtliga förvaltningars angivna investeringsbehov som inte avser lokaler och anläggningar eller IT-investeringar.

Det totala behovet av investeringar sammanställs därefter av kommunledningsförvaltningen och prioriteras utefter denna riktlinje.

Följande prioriteringsordning anges:

- Investering kopplad till effektivisering (kalkyl till lönsamma investeringar har tagits fram)
- Investering kopplad till ny lagstiftning, ny tolkning av befintlig lagstiftning
- Politiskt prioriterade investeringar
- Påbörjade investeringar
- Kvarvarande investeringsbehov

Ställningstagande gällande Påverkansfaktorer vid prioritering av investeringar:

- Reinvestering ska prioriteras före nyinvestering om inte prioriteringsordning ovan säger annat.
- Alternativkostnad som är högre än kapitalkostnaden
- Ökade driftkostnader, kompensation medges för kapitalkostnader, ryms inte övriga driftkostnader ska inte investeringen beviljas
- Demografisk ersättning inkluderar inte ersättning för förändrade lokalkostnader
- Miljöeffekter