

Örnsköldsviks kommun

Granskning av kommunens styrning och kontroll
av investeringar



Building a better
working world

Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	3
2.1. Bakgrund.....	3
2.2. Syfte, revisionsfrågor och avgränsning.....	3
2.3. Avgränsningar	3
2.4. Metod.....	4
2.5. Revisionskriterier.....	4
3. Styrning, planering och samverkan	5
3.1. Kommunens investeringsplanering utgår i grunden från investeringsbudgeten	5
3.2. Vissa otydligheter i investeringsprocess och roll- och ansvarsfördelning	6
3.3. Samverkan sker främst vid enskilda investeringar	8
3.4. Bedömning	9
4. Beslutsunderlag, uppföljning och kompetens	11
4.1. Riktlinje för investeringar tydliggör processen.....	11
4.2. Krav på god kompetens inom investeringsprojekten.....	12
4.3. Stickprov 1: Nytt korttids-/barnboende.....	12
4.4. Stickprov 2: Ny simhall	13
4.5. Bedömning	14
5. Sammanfattande bedömning och rekommendationer	15

1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Örnsköldsviks kommun granskat kommunens investeringsprocess. Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden endast delvis har säkerställt en ändamålsenlig styrning av investeringsprocessen. Den interna kontrollen bedöms vara tillräcklig men vi anser att beslutsgångarna bör effektiviseras för att möta det ökade investeringsbehovet framgent.

Vi baserar vår bedömning på att investeringsverksamheten överlag ligger i linje med fullmäktiges *Policy för ekonomistyrning* och det ekonomiska målet att skattefinansierade investeringar ska uppgå till max 930 Mkr över mandatperioden. Samtidigt är vi tveksamma till att investeringsprocessen till fullo bedrivs utifrån fullmäktiges intentioner. En stor andel av de investeringar som fullmäktige beslutar om i investeringsbudgeten är outredda, ofta utan kalkyl och fastställd plats för byggnation. Det innebär både att besluten vilar på ofullständiga underlag och att fullmäktige kan behöva besluta om tilläggsbudget. I praktiken behöver fullmäktige ofta besluta om enskilda investeringsprojekt tre gånger. Om kommunen ska lyckas med ambitionen att fördubbla sin investeringsverksamhet nästkommande mandatperiod behöver investeringsprocessen effektiviseras.

Vi bedömer vidare att det saknas en ändamålsenlig samverkan kring investeringar inom kommunkoncernen. Varken det strategiska fastighetsrådet eller koncernövergripande forum för investeringar är vid tidpunkten för granskningen aktiva. Även om det sker viss samverkan inom kommunen och gentemot bolagskoncernen är den kopplat till enskilda investeringar snarare än att ha ett mer långsiktigt planeringsperspektiv. Vår bedömning är att en ökad samverkan i planarbetet skulle bidra till en bättre planberedskap i kommunen vilket i sin tur ger bättre förutsättningar för mer heltäckande kalkyler och beslutsunderlag i investeringsprocessen.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Bereda för fullmäktige en investeringsbudget med utredda investeringsposter för berört budgetår
- ▶ Säkerställa att politiskt fastställda styrdokument tydliggör beloppsgränser när politiska beslut i normalfallet krävs och vilka underlag som ska finnas
- ▶ Upprätta former för samverkan i investeringsplaneringen inom kommunkoncernen
- ▶ Säkerställa att slutredovisningar för större investeringar genomförs enligt tidsplan och rapporteras till fullmäktige

Vi rekommenderar kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden att:

- ▶ Prioritera åtgärder för att upprätta en tillräcklig planberedskap i kommunen

Vi rekommenderar kommunstyrelsen och övriga nämnder att:

- ▶ Säkerställa förutsättningar för kommunstyrelsen att bereda en ändamålsenlig investeringsbudget, genom en effektiv utredning och beredning av investeringsprojekt i god tid före berört budgetår

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Investeringar är utmanande att planera och genomföra till budgeterad kostnad och inom utsatt tid. Vanliga problem och svårigheter kan vara att kostnadsbilden underskattas. Bland annat visar statistik från SCB att årsförändringen för byggkostnaderna hade ökat med 8,2 procent i oktober 2021 jämfört med föregående år.

I Örnsköldsviks kommuns årsredovisning för 2021 framgår att investeringsvolymen har varit hög de senaste åren, men ändå inte kommit upp i planerad nivå. Bristande eller otydlig styrning av investeringsprojekt kan bland annat medföra att tidplaner inte hålls och att det vid årets slut finns outnyttjade investeringsmedel på grund av att investeringar inte har blivit av. Andra brister i investeringsprocessen kan vara att uppföljningar under och efter investeringen inte genomförs på ett systematiskt sätt. Investeringarna i kommunens budget för 2022 uppgår till 544 mkr för att ytterligare öka de kommande åren. Åren 2023–2026 väntas de skattefinansierade investeringarna uppgå till 2,15 mdkr. Dessa belopp omfattar endast kommunstyrelsen och nämnderna, varför den totala investeringsvolymen inom kommunkoncernen är högre.

Med utgångspunkt från riskanalysen för 2022 samt den fortsatta höga investeringstakten har revisionen beslutat att genomföra en granskning av kommunens styrning och kontroll av investeringar. Att investeringar planeras och genomförs och följs upp på ett ändamålsenligt sätt är väsentligt både ur ett ekonomiskt- och ett samhällsutvecklingsperspektiv.

2.2. Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden har säkerställt en ändamålsenlig styrning och tillräcklig intern kontroll av investeringsprocessen. I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Finns tydliga och ändamålsenliga styrdokument och planer för investeringsverksamheten?
- ▶ Finns ändamålsenliga beslutsunderlag och kalkyler till de investeringar som beslutas? (Innehållande syfte, riskanalys, budget, driftkostnadsbedömningar, lönsamhetsberäkningar, samt efterkalkyler)
- ▶ Har styrelsen säkerställt en tillräcklig kompetens hos personalen kopplat till investeringsverksamheten?
- ▶ Genomförs kontinuerliga och ändamålsenliga uppföljningar av pågående investeringsprojekt, kopplat till gällande styrdokument?
- ▶ Sker en ändamålsenlig samverkan kring investeringar inom kommunkoncernen?

2.3. Avgränsningar

Granskningen har avgränsats främst till verksamhetsåret 2022. Granskningen avser kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden.

2.4. Metod

Granskningen har genomförts genom att granska relevanta styrdokument, riktlinjer, policies och styrelseprotokoll. Vidare har intervjuer genomförts med tjänstemän i kommunen. Vi har därutöver genomfört fallstudier på två investeringsprojekt, ett nytt korttids-/ barnboende 1 och kommunens nya simhall. Inom ramen för fallstudierna har vi granskat investeringsunderlagen och kalkyler samt inhämtat information från byggprojektledare och andra berörda tjänstpersoner.

2.5. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna kan hämtas från lagar och förarbeten eller interna regelverk, policyer beslutade av fullmäktige. Kriterier kan också ha sin grund i jämförbar praxis eller erkänd teoribildning. I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av:

2.5.1. Kommunallagen (2017:725)

Kommunallagens 6 kap. 1§ redogör för kommunstyrelsens uppgifter. Där framgår att kommunstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet. Enligt 6 kap. 6§ ska nämnderna var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs tillfredsställande.

2.5.2. Kommunfullmäktiges budget för 2022 med plan för 2023–2024

I budgeten för 2022 konstaterar fullmäktige att nya lokaler behöver tillskapas samtidigt som kommunens välfärdslokaler har ett stort underhållsbehov. Behoven av lokaler, renoveringar och underhåll behöver fastställas i en tidplan, så att det tydligt framgår vilka prioriteringar som behöver göras under mandatperioden.

2.5.3. Fullmäktiges policies

Fullmäktige har även antagit ekonomiska mål, vilka framgår i Policy för god ekonomisk hushållning. Ett mål har direkt bäring på investeringar. Målet för mandatperioden är att de skattefinansierade investeringarna ska max uppgå till 930 Mkr.

I Policy för ekonomistyrning framgår fullmäktiges övergripande reglering av investeringsverksamheten. Kommunfullmäktige fastställer i juni budget för nästkommande år, inklusive investeringsanslag. Medel binds till enskilda investeringsprojekt som framgår av den specifikation som finns i kommunfullmäktigebudgeten. Detta innebär att respektive nämnd inte kan flytta investeringsmedel mellan olika projekt utan särskilt beslut från kommunfullmäktige. Kommunfullmäktige ska besluta om investeringskalkyler samt slutredovisningar för större investeringar. Anslag för investeringar som ännu ej ianspråktagits eller färdigställt kan ombudgeteras till nästkommande år.

Uppföljning av investeringar sker i samband med tertialuppföljningar/bokslut och preliminär slutredovisning av färdiga projekt ska ske i omedelbar anslutning till ianspråktagande.

3. Styrning, planering och samverkan

3.1. Kommunens investeringsplanering utgår i grunden från investeringsbudgeten

Kommunfullmäktige beslutar årligen om en femårig investeringsbudget, på förslag från ekonomiberedningen. Den genomsnittliga investeringsvolymen för 2022–2026 uppgår till 569,9 miljoner kronor per år, enligt budgeten för 2022:

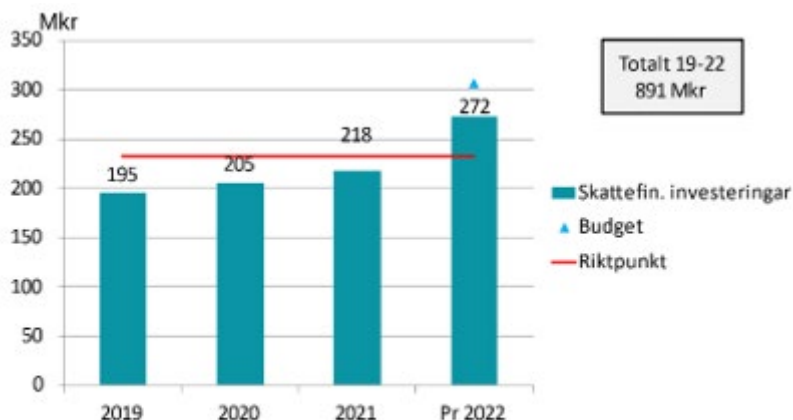
Nämnd	Budget 2022	Plan 2023	Plan 2024	Plan 2025	Plan 2026
Kommunstyrelsen	359	540	496,7	426,2	421
Samhällsbyggnadsnämnden	50,5	57	47	41	35
Kultur och fritidsnämnden	4,75	2,75	3,75	24,75	12,75
Bildningsnämnden	5	9	8	5	5
Omsorgsnämnden	3	2	8	2	2
Skattefinansierade investeringar	422,3	611,8	563,5	499	475,8
Kommunstyrelsen	116,7	33,5	62,5	39,5	7,5
Kultur- och fritidsnämnden	5	3	3	3	3
Affärsmässiga investeringar	121,7	36,5	65,5	42,5	10,5
Totala investeringar	543,9	648,3	629	541,5	486,3

Tabell 1: Investeringsbudget 2022–2026, miljoner kronor. Källa: Budget 2022.

I budgeten ligger investeringar i lokaler och anläggningar under kommunstyrelsen, trots att investeringen exempelvis avser byggnation av en lokal som omsorgsnämnden eller bildningsnämnden har behov av. Från och med 2023 kommer enligt uppgift investeringarna i budgeten ligga under den nämnd som i budgetarbetet har äskat medel för investeringen. Förhoppningen är att detta ska påskynda beställningen om en utredning.

3.1.1. Kommunfullmäktiges mål uppnås

Den vid tidpunkten för granskningen senast genomförda prognosen (maj 2022) visar att kommunen kommer att nå fullmäktiges ekonomiska mål om max 930 Mkr i skattefinansierade investeringar under mandatperioden. Som framgår av figuren nedan har kommunen under de tre första åren i mandatperioden legat under riktmärket för taket och i realiteten har svårigheten snarast varit att genomföra budgeterade investeringar. Prognosen visar att kommunens investeringar för mandatperioden kommer uppgå till 891 Mkr, varav 272 Mkr sker under 2022.



Figur 1: Prognos fullmäktiges ekonomiska mål, maj 2022.

3.1.2. Lokalresursplan är en sammanställning av behov

Varje år genomför kommunens förvaltningar en lokalresursutredning som beskriver verksamhetens nuläge och de framtida behoven. Dessa behov prioriteras inom respektive förvaltnings ledningsgrupp och fastställs på nämndsnivå. De sammanställda behoven ingår därefter i en lokalresursplan, som upprättas av kommunledningsförvaltningen. Syftet med planen är att kommunens nämnder i god tid ska förstå, planera och beskriva behoven av lokaler och dess finansiering. Den senaste lokalresursplanen gäller, liksom investeringsbudgeten, åren 2022–2026.

Lokalresursplanen beskriver, per förvaltning, behovet inom respektive verksamhetsområde. Utifrån varje identifierat behov finns information om status på projektet, beräknad kostnad för investeringen och tidplan. Under respektive nämnds sammanställda behov finns rekommendationer och prioriteringar från kommunledningsförvaltningen.

3.1.3. Samhällsbyggnadsnämnden har planerat för underhåll

Samhällsbyggnadsnämndens investeringar avser i huvudsak underhåll av befintliga gator, vägar, broar och parker, eftersom det enligt intervjuade finns ett större underhållsbehov vad gäller dessa delar. Nämnden har låtit en extern aktör årligen genomföra mätningar av kommunens gator, vägar och broar. Mätningen resulterar i en färgsättning (röd, gul och grön) som visar behovet av åtgärder. Röd innebär i praktiken att det är för sent för underhållande åtgärder, medan gul visar att det föreligger behov av underhåll och grönt visar att skicket är godkänt. Intervjuade uppger att mätningarna har varit nyttiga eftersom det medför möjligheter för en faktabaserad investeringsplanering genom att fokusera på att årligen säkerställa underhåll av de ”gula” delarna i mätningarna. De genomförda mätningarna visar också kostnaden för att underhålla exempelvis en viss gata över tid – en kostnad som ökar i takt med att underhållsbehovet ökar.

Enligt intervjuade finns vissa brister i samverkan med kommunledningsförvaltningen vilket får till följd att förvaltningen i vissa fall med kort varsel behöver anlägga en gata eller parkering intill en kommunal fastighet. Företrädare för samhällsbyggnadsförvaltningen uppger att det blir problematiskt eftersom samhällsbyggnadsnämndens investeringsplan redan innehåller andra investeringar som är planerade för året.

3.2. Vissa otydligheter i investeringsprocess och roll- och ansvarsfördelning

3.2.1. Inget tydligt reglerat ansvar för investeringsverksamheten

Utifrån granskning av styrdokument framgår inte ett tydligt uttalat ansvar för investeringar, förutom att ansvaret till viss del tilldelas styrelse och nämnder genom fullmäktiges anslagsbindningsnivå i samband med budgeten. Ansvaret framgår indirekt för framförallt kommunstyrelsen. Styrelsen är enligt reglemente bland annat ansvarig för fastighetsdrift och underhåll samt den översiktliga planeringen av användningen av mark och vatten. Styrelsen ska därutöver se till att en tillfredställande markberedskap upprätthålls samt att bostadsförsörjningen och samhällsbyggandet främjas. Samhällsbyggnadsnämnden fullgör utifrån reglemente kommunens uppgifter enligt särskild lagstiftning inom plan- och byggväsendet och ansvarar för kommunens gator och andra allmänna platser. Kultur- och fritidsnämnden ska enligt sitt reglemente verka för att tillgodose behovet av lokaler och anläggningar för kultur- och fritidsverksamhet. Det är dock oklart om detta innebär att ansvar för investeringar i lokaler och anläggningar.

Viss beskrivning av roll- och ansvarsfördelningen för investeringsverksamheten framgår av styrdokumentet *Strategi för kommunens fastigheter*, som beslutades av kommunstyrelsen 2014. Av styrdokumentet framgår att kommunstyrelsen är fastighetsägare och att beslut om förändringar i fastighetsbeståndet och andra fastighetsstrategiska beslut fattas direkt av ägaren eller genom delegation, exempelvis fastighetsförsäljningar, rivningar och nyinvesteringar. Kommunledningsförvaltningen har en övergripande och sammanhållande funktion med uppdraget att tillämpa ett långsiktigt hållbart ekonomiskt helhetsperspektiv för kommunens fastighetsbestånd. I uppdraget ingår bland annat att strategiskt ansvara för nyttjandet av mark- och fastigheter i kommunen och att upprätta en lokalförsörjningsplan varje mandatperiod. Begreppet lokalförsörjningsplan har sedan år 2022 ersatts med begreppet lokalresursplan.

Konsult- och serviceförvaltningen ansvarar, på uppdrag av kommunstyrelsen, för skötsel och utveckling av det bebyggda fastighetsbeståndet samt nyproduktion. Inom förvaltningen finns en fastighetsavdelning som fullföljer uppdraget. Uppdraget innebär bland annat att förvaltningen är projektledare vid samtliga ombyggnads- och nybyggnadsprojekt. Förvaltningen ska också leda arbetet med att hitta samordningsvinster i samråd med de brukande förvaltningarna.

3.2.2. Inget politiskt beslutat styrdokument som tydlig reglerar investeringsprocessen

I Örnsköldsviks kommun finns inget politiskt beslutat styrdokument som tydligt reglerar tillvägagångssättet för inventeringsarbetet. Däremot beslutade ekonomidirektören 2017 om en *Riktlinje för investeringar*. Riktlinjen innehåller redovisningstekniska principer gällande investeringar i materiella anläggningstillgångar¹, men beskriver också principer för beslutsprocessen, planering, beslutsunderlag och uppföljning. Enligt riktlinjen ska fullmäktige besluta om kalkyler till investeringar överstigande 200 prisbasbelopp, för närvarande 9,7 miljoner kronor. Riktlinjen beskriver inte roll- och ansvarsfördelningen i investeringsprocessen, förutom vad gäller investeringskalkyler.

3.2.3. Fullmäktige beslutar flera gånger om enskilda investeringar

I Örnsköldsviks kommun fattar kommunfullmäktige i praktiken två (eller ibland tre) beslut om enskilda investeringar. Det första beslutet fattas när fullmäktige tar beslut om investeringsbudgeten, som är uppdelad på projektnivå. Den nämnd som har behov av den specifika investeringen behöver sedan initiera en utredning från konsult- och serviceförvaltningen. Därefter fattar nämnden ett beslut om att genomföra (eller att inte genomföra investeringen). Beslut innebär att nämnden begär ianspråktagande av investeringsmedel för att genomföra investeringen. Därefter bereds ärendet via kommunstyrelsens arbetsutskott och kommunstyrelsen, varefter fullmäktige beslutar om att medge eller avslå ianspråktagandet av medel för att genomföra investeringen. Budgetavvikelser ska sedan återigen hanteras av fullmäktige genom tilläggsbudget. Om en prognos visar en negativ avvikelse med 10 procent eller mer i enskilda investeringsprojekt ska en ny investeringskalkyl för projektet tas fram.

3.2.4. Investeringsbudgeten innehåller outredda investeringsprojekt

Av de investeringar som ingår i investeringsbudgeten för innevarande år (2022) är 16 projekt av totalt 29 beslutade i berörd nämnd. Ett nämndbeslut innebär att en grundligare utredning har genomförts kopplat till projektet, och i vissa fall har projektering inletts redan. Kalkylen är i dessa fall mer detaljerad eftersom det finns mer kunskap om detaljerna kring investeringen. I budgeten saknar

¹ Materiella anläggningstillgångar utgörs i huvudsak av mark, byggnader, tekniska anläggningar samt maskiner och inventarier för långsiktigt bruk eller innehav.

13 projekt beslut i nämnd vilket innebär att de i regel inte har utretts i särskilt stor utsträckning. Kalkylen bygger i dessa fall uteslutande på erfarenhetsvärden utifrån liknande byggnationer. Intervjuade uppger vidare att det inte alltid är bestämt exakt var fastigheten ska byggas i detta skede. Om plats är bestämd kan det vara så att det saknas detaljplanelagd mark, eller att detaljplanen behöver uppdateras. Även investeringar som beslutas i nämnd saknar i vissa fall en bestämd plats, vilket framgår av genomfört stickprov (se avsnitt 4). Notera att ovanstående avser antal projekt i budgeten och inte säger något om de totala beloppen som beslutats av nämnd/ej har beslutats av nämnd.

Att investeringar i budgeten inte har utretts uppges bland annat bero på att tidiga utredningar riskerar att ha blivit inaktuella när investeringen ska genomföras. Vid intervjuer framkommer dock att det inte bara handlar om ett strategiskt val, utan också om att det finns brist på planerad mark i kommunen. Revisionen har i tidigare granskningar noterat kommunens brister vad gäller planberedskap.²

3.3. Samverkan sker främst vid enskilda investeringar

3.3.1. Inga systematiska forum för samverkan

I Örnsköldsviks kommun finns det inga forum för samverkan i frågor som rör investeringar, varken kommuninternt eller koncernövergripande. Av *Strategi för kommunens fastigheter*, antaget av kommunstyrelsen år 2014, framgår att det ska finnas ett strategiskt fastighetsråd med ansvar att samordna, utveckla och förädla kommunens fastighetsbestånd. Enligt uppgift är rådet inte aktivt vid tidpunkten för granskningen, och har inte varit det under en längre tid. Fastighetsrådet skulle vara ett rådgivande fastighetsrådgivande som är av strategisk karaktär där ett långsiktigt, ekonomiskt och hållbart fastighetsägande sätts i fokus. Strategiska fastighetsrådet bestod av ansvariga tjänstemän inom Kommunledningsförvaltningen och Konsult- och Serviceförvaltningen. Enligt uppgift fanns tidigare ett ytterligare koncernövergripande forum för investeringar där både kommunledning och bolagsledning fanns representerade. Här ingick exempelvis företrädare från kommunledningsförvaltningens avdelningar, trafik, park och gata inom samhällsbyggnadsförvaltningen samt Övik Energi och MIVA. Intervjuade uppger att investeringsforumet bidrog till samverkan och information kring aktuella investeringar. Forumet har sedan ett antal år inte varit aktivt.

3.3.2. Behov av att formalisera samverkan inom kommunkoncernen

Vid intervjuer framkommer att det förekommer viss informell samverkan i specifika investeringar. Intervjuade uppger dock att det finns utvecklingsmöjligheter för att systematisera samverkan, framför allt inom planeringsfrågor. Det sker exempelvis endast sporadisk samplanering mellan samhällsbyggnadsnämnden och MIVA. Detta, trots att det inom kommunen finns ett underhållsbehov av både vägar (som samhällsbyggnadsnämnden ansvarar för) och rör och ledningar som hör till vatten- och avloppssystemet. Företrädare för samhällsbyggnadsförvaltningen uppger att det inom kommunen inte finns vetskap om MIVA:s verksamhetsplan och investeringsplan. Inte heller bolaget känner till samhällsbyggnadsförvaltningens planer. Ingen systematisk samverkan i investeringsverksamheten sker heller med Övik energi som exempelvis tillhandahåller fiber i stora delar av kommunen.

² se exempelvis Granskning av detaljplaneprocessen samt uppföljande granskning av bygglovsprocessen (2019), granskning av service till företagare (2020)

Enligt intervjuade finns det också utvecklingspotential vad gäller den primärkommuninterna samverkan, bland annat mellan kommunledningsförvaltningen och samhällsbyggnadsförvaltningen i detaljplanefrågor. Att samverkan kan utvecklas visar sig bland annat vad gäller planeringen av fastighetsinvesteringar och gator och vägar, enligt intervjuade. I Örnsköldsviks kommun beställer kommunledningsförvaltningen detaljplaner av samhällsbyggnadsförvaltningen, som ansvarar för att utföra detaljplanarbetet. Företrädare för samhällsbyggnadsförvaltningen konstaterar att beställningar av detaljplaner inte sällan kommer med kort varsel och behöver färdigställas snabbt. Processen för en detaljplan är dock lagstyrd och tar i regel omkring två år. Förutom att detta försvårar samhällsbyggnadsförvaltningens planering av detaljplaner kan det också innebära försenade investeringsprojekt som behöver vänta på en färdigställd detaljplan och bygglov.

3.4. Bedömning

Vi bedömer att det kommunen endast delvis har tydliga och ändamålsenliga styrdokument och planer för investeringsverksamheten. Vi grundar bedömningen på att det saknas en tydligt framskriven roll- och ansvarsfördelning mellan styrelse och nämnder vad gäller investeringar. Även om det är rimligt att kommunstyrelsen intagit en ledande roll i arbetet saknas i reglemente en tydlig fördelning som motiverar denna roll. Vi anser att ett framtida styrdokument bör tydliggöra roll- och ansvarsfördelningen i investeringsprocessen.

Processen för investeringsverksamheten ligger formellt i linje med fullmäktiges övergripande reglering av arbetet såsom framskrivet i *Policy för ekonomistyrning*. Tjänstepersonsdokumentet *Riktlinje för investeringar* bedöms vara ett stöd i arbetet, även om vi anser att nivåer för när fullmäktige ska besluta om investeringskalkyler och tilläggsbudget bör vara beslutat av en politisk instans. Vi ser positivt på arbetet med lokalresursutredningar och lokalresursplan som en grund för planeringen.

Däremot är vi tveksamma till att investeringsprocessen såsom den utförs i praktiken ligger i linje med fullmäktiges intentioner. Fullmäktiges investeringsbudget innehåller i regel beslut om outredda investeringar varför den bedöms ha en svag styrande effekt. Även vid fullmäktiges beslut om ianspråktagande av medel saknas ofta gedigna kalkyler och mark för projektet. Det innebär i praktiken att fullmäktige i vissa fall behöver ta ställning till enskilda investeringar en tredje gång, genom tilläggsanslag. Även om processen utgör en demokratisk förankring bedömer vi att kommunstyrelsens beredning är ineffektiv. Om kommunen ska lyckas med ambitionen att fördubbla sin investeringsverksamhet nästkommande mandatperiod behöver investeringsprocessen därför effektiviseras.

Vi bedömer vidare att det saknas en ändamålsenlig samverkan kring investeringar inom kommunkoncernen. Varken det strategiska fastighetsrådet eller koncernövergripande forum för investeringar är vid tidpunkten för granskningen aktiva. Även om det sker viss samverkan inom kommunen och gentemot bolagskoncernen är den kopplat till enskilda investeringar snarare än att ha ett mer långsiktigt planeringsperspektiv. Granskningen visar också att investeringsplaner på nämnds nivå saknar koppling till investeringsplaner i bolagen, vilket riskerar leda till ineffektiv resursallokering ur ett koncernperspektiv.

Särskilt bekymmersamt är avsaknaden av en formaliserad samverkan inom kommunkoncernen, då en stor andel av kommunen investeringsverksamhet sker hos de kommunala bolagen. En



förutsättning för en god planering och samverkan är att kommunen åtgärdar bristerna inom sin planberedskap.

4. Beslutsunderlag, uppföljning och kompetens

I granskningen har vi närmare granskat två investeringsprojekt, där vi framförallt belyser projektens beslutsunderlag och uppföljning. Ett av projekten är pågående och ett är avslutat.

4.1. Riktlinje för investeringar tydliggör processen

I ekonomidirektörens *Riktlinje för investeringar* framgår principer för beslutsunderlag och uppföljning.

4.1.1. Underlagen ska innehålla en totalkalkyl

Av riktlinjen framgår att alla äskanden om investeringsmedel till kommunfullmäktige överstigande 200 prisbasbelopp (9,66 miljoner kronor år 2022) ska innehålla en totalkalkyl. För investeringar över 100 prisbasbelopp (4,83 miljoner kronor år 2022) ska en totalkalkyl upprättas och redovisas för den nämnd som ska bruka investeringen. För investeringar under 100 prisbasbelopp ska också en kalkyl utgöra beslutsunderlag, då innehållande syfte, årliga ekonomiska effekter, miljöaspekter och om investeringen är kvalitetshöjande och innebär en ny verksamhet. Totalkalkyl definieras enligt riktlinjen som en sammanställning av:

- ▶ Investerings- och driftskostnadskalkyl. Driftskostnadskalkylen ska omfatta det år som investeringen tas i bruk (år 1) samt de två efterföljande åren (år 2 och 3) om kostnadsskillnaden dessa år är stor i jämförelse med år 1. Hur stor skillnaden ska vara för att inkludera år 2 och 3 framgår inte.
- ▶ Kostnader som inom byggprojektet är att hänföra till underhåll, liksom eventuella kostnader för rivning
- ▶ Verksamhetskalkyl, som visar vilka driftskostnader som förändras med anledning av projektet
- ▶ Kringinvesteringar, exempelvis utgifter för möbler och inventarier utomhus

Roll- och ansvarsfördelningen bygger på att den brukande nämnden ansvarar för totalkalkylen. Den utförande nämnden, vilket är kommunstyrelsen genom fastighetsavdelningen på kommunledningsförvaltningen, upprättar en investerings- och driftskostnadskalkyl på uppdrag av den brukande nämnden. Enligt intervjuade har Verksamhetsansvarig, oftast avdelningschef, huvudansvaret. Ekonomicheferna deltar genom att upprätta investeringskalkylen och stöttar ibland med att upprätta verksamhetskalkyler.

4.1.2. Kalkyler innehåller alltid en post för oförutsedda händelser

Framtagna kalkyler och efterföljande prognoser innehåller alltid med en post för oförutsedda kostnader (ÄTA). Posten kan variera ganska mycket beroende på typ av projekt. För vanlig nybyggnation är posten oftast 4–10 procent men den kan var upp till 20–25 procent i komplexa projekt, till exempel i befintlig byggnad.

4.1.3. Uppföljning ska ske under och efter projektet

Uppföljning av investeringar ska ske i samband med tertialuppföljningar/bokslut samt i slutredovisningar av färdiga projekt. Uppföljningen för respektive investering bör enligt riktlinjerna innehålla totalbudget, årets investeringsutgift samt en totalprognos för hela projektet. Om en prognos visar en negativ avvikelse med 10 procent eller mer i enskilda investeringsprojekt ska en ny investeringskalkyl för projektet tas fram. Framtida brukande nämnd ska informeras för att kunna

fatta beslut kring eventuella åtgärder. Godkänner brukande nämnd fördyringen ska en ny total kalkyl skickas vidare till fullmäktige för beslut. Vi noterar att det i riktlinjerna inte finns information om hur en prognostiserad försening ska hanteras.

För färdiga projekt ska slutredovisning ske till kommunfullmäktige respektive brukande nämnd senast tre månader efter ianspråktagande. Slutredovisningen ska återkoppla mot den ursprungliga kalkylen. Enligt uppgift genomförs slutredovisning inte systematiskt enligt tidsplan för kommunens investeringar.

4.2. Krav på god kompetens inom investeringsprojekten

Sammanställningen av kommunens investeringsprojekt följer överlag en enhetlig struktur. Projektens styrgrupp består i regel av kommunens fastighetschef (sammankallande), avdelningschef och ekonomichef från brukande förvaltning. Styrgruppen bestämmer i sin tur vilka som skall vara med i projektgruppen. Projektgruppen består av en byggprojektledare från fastighetsavdelningen (sammankallande) och representanter från brukande förvaltning, exempelvis lokalsamordnare och enhetschef. Kommunen har idag sex byggprojektledare med en yrkesbakgrund som exempelvis fastighetsförvaltare, konstruktör, byggnadsinspektör, och projektledare inom privat sektor. Generellt ställer kommunen höga krav på dessa funktioner vad gäller utbildning och/eller erfarenhet.

4.3. Stickprov 1: Nytt korttids-/barnboende

I slutet av december 2017 fattade omsorgsnämnden beslut om att begära fullmäktiges medgivande att ianspråka 20 miljoner kronor från investeringsbudgeten för uppförandet av ett nytt boende. Det rör sig om ett korttidsboende för barn med fem platser inklusive två träningslägenheter.

4.3.1. Beslutsunderlag och beslutsgång

Beslutsunderlagen utgörs av en investeringskalkyl och en barn- och konsekvensanalys. Investeringskalkylen bygger på byggnation av en gruppboende som påbörjades under 2017. Investeringskostnaden enligt kalkylen för gruppboendet uppgick till 17,5 miljoner kronor, vilket även bedömdes som investeringskostnaden för korttids-/barnboendet. Enligt protokollet från kommunstyrelsens hantering var det inte klart hur/var tomten skulle vara belägen vilken innebar att det var svårt att bedöma kostnader i form av anslutningsvägar, utvändiga mark osv. Den osäkerhetsfaktorn medförde att 20 miljoner kronor äskades för projektet. Planen var ett färdigställande vid halvårsskiftet 2018, men enligt kalkylen kunde det ändras beroende på markförhållandena. Total kalkylen innehåller de delar som framgår av riktlinjen för investeringar.

Utifrån omsorgsnämndens beslut i december 2017 fattade kommunstyrelsens arbetsutskott i januari 2018 beslut i enlighet med omsorgsnämnden. Därefter fattar kommunstyrelsens beslut i enlighet med arbetsutskottet i februari 2018 och slutligen fattar kommunfullmäktige beslut att medge ianspråktagandet i slutet av februari 2018. Vi noterar att fullmäktige i praktiken har fattat två beslut om samma investering, en gång när investeringsbudgeten antogs och en gång när investeringen ska sätta igång.

I mars 2020 beslutade omsorgsnämnden att uppdraga kommunstyrelsen att äska tilläggsanslag om 4 miljoner kronor för boendet. Bakgrunden var att det i projekteringsarbetet visat sig att byggnaden behöver en yta som är 100 m² större än vad den ursprungliga kalkylen utgick från, vilket ökar kostnaden med 2,5 miljoner kronor. Därutöver är den aktuella tomten en skogstomt som kräver

trädfällning och hantering av dagvatten, vilket bedömdes medföra en fördyring om 1,5 miljoner kronor. Därefter följde beslut av kommunstyrelsens arbetsutskott, kommunstyrelsen och tillslut kommunfullmäktige som i juni 2020 beslutade att medge tilläggsanslag.

4.3.2. Uppföljning

Investeringen har följts upp löpande i tertiäl- och årsbokslut under projektet i enlighet med *Riktlinjen för investeringar*. I uppföljningen finns också information om status för projektet och anledningar till förseningar. Av 2020 års bokslut för kommunstyrelsen framgår vidare att kostnaderna förväntas öka med 1 miljon kronor på grund av högre markkostnader än budgeterat. Vi noterar dock att även budgeten ökat till 25,9 miljoner kronor. I kommunstyrelsens bokslut år 2021 framgår att boendet togs i bruk i augusti 2021. Totalt blev utfallet 28 miljoner kronor, vilket är en avvikelse med 8 miljoner kronor från ursprungliga budgeten och 4 miljoner kronor från budgeten efter tilläggsäskandet. Enligt uppgift har ingen slutredovisning av investeringen genomförts.

4.4. Stickprov 2: Ny simhall

Kultur- och fritidsnämnden äskade under 2019 medel för att bygga en ny simhall. Kommunfullmäktige beviljade äskandet under 2019 och avsatte ekonomiska medel 2020 och 2021 för byggnation av en ny simhall med en "affärsmässig innergård" och en ny stadsentré.

4.4.1. Beslutsunderlag och beslutsgång

Beslutsunderlagen vid kultur- och fritidsnämndens beslut 2019 består av bakgrundsbeskrivning, syfte med investeringen, omfattning, barn- och konsekvensanalys samt investeringskalkyl med bedömning av driftskostnad. Totalt bedöms investeringskostnaden uppgå till 89,6 miljoner kronor. Vid sammanträden beslutar kultur- och fritidsnämnden att föreslå kommunfullmäktige att få ianspråkta budgeterade 72 Mkr för investering i ny simhall, att tillskjuta 3,3 Mkr i tilläggsanslag för investering utökad mark samt att tillskjuta 3 Mkr i tilläggsanslag för investering i kommersiell del. Resterande medel äskas av samhällsbyggnadsnämnden för investering i stadsentré.

Beslutsgången följer sedan via kommunstyrelsens arbetsutskott, kommunstyrelsen varefter kommunfullmäktige medger kultur- och fritidsnämnden att ianspråkta medel för investeringen i simhall och samhällsbyggnadsnämnden att ianspråkta medel för investering i ny stadsentré.

Under hösten 2020 lyfts simhallsinvesteringen återigen på kultur- och fritidsnämndens sammanträde. Av protokollet framgår att upphandlingen blev dyrare än förväntat och därför avbröts. En utredning har därför genomförts som visar att orsakerna var att marken var kostnadsdrivande eftersom byggnaden skulle uppföras i slänt, uppfyllnad av mark med stödmurar, byggnadens utvändiga estetiska uttryck, stadsentré, detaljplane- och bygglovskrav, höga krav på energi och vattenrening och att simhallar alltid klassificeras som riskprojekt på grund av dess fuktiga miljö. Utredningen mynnade ut i tre alternativ för hur investeringen kan framskrida. Alternativen som presenterades var att investeringen genomförs enligt plan med ett tilläggsanslag på 29 miljoner kronor, eller att ersätta stödmurar med slänter med ett tilläggsanslag på 15,3 miljoner kronor eller att bortse från planen på en ny stadsentré med ett tilläggsanslag på 7,7 miljoner kronor. Nämnden beslutade i enlighet med det senare förslaget, vilket innebär en total kostnad på 97 miljoner kronor. Investeringskalkyler finns för respektive förslag. Efter beslut i kommunstyrelsens arbetsutskott och kommunstyrelsen beslutar kommunfullmäktige i enlighet med kultur- och fritidsnämnden.

Under slutet av 2021 begär kultur- och fritidsnämnden tilläggsanslag på 20,9 miljoner kronor på grund av fördyringar som hänförs till ökade materialpriser mot bakgrund av Coronapandemin (ca 11 miljoner kronor) samt nya risker som synliggjorts under projektets gång samt till upparbetade kostnader efter många års utredning. Förutom bakgrunden och orsaken till tilläggsäskandet finns kalkyl som beslutsunderlag. I december 2021 medger kommunfullmäktige tilläggsanslaget, efter tidigare beslut i kommunstyrelsens arbetsutskott och kommunstyrelsen.

4.4.2. Uppföljning

Investeringen har följts upp löpande i tertiäl- och årsbokslut under projektet i enlighet med *Riktlinjen för investeringar*. I uppföljningen finns också information om status för projektet och anledningar till förseningar. Av 2020 års bokslut för kommunstyrelsen framgår att Den nya simhallen har en tidsförskjutning till följd av att de första inkomna anbuden enligt den första projekteringen vida översteg antagen budget. Av 2021 års bokslut framgår att budgeten ökat med tilläggsanslag till följd av fördyringar utifrån pandemin och nya risker som synliggjorts under projektets gång. Planerad byggstart är våren 2022 och färdigställandedatum är augusti 2024.

4.5. Bedömning

Vi bedömer att kalkyler för investeringsprojekt är tillräckliga utifrån givna förutsättningar men att de bara delvis utgör ändamålsenliga beslutsunderlag för nämnder och fullmäktige. Genomförda stickprov bekräftar att kalkyler i allt väsentligt är upprättade utifrån *Riktlinje för investeringar*. Däremot bedömer vi att bland annat bristerna i kommunens planberedskap och nämndernas hantering gör att kalkylerna ofta är tentativa vad gäller plats och omfång. Det är också en anledning till att kommunens investeringsbudget innehåller så många outhärdade projekt och har en svag styrande effekt. I praktiken leder det också till förseningar av många investeringar.

Vi bedömer att kommunstyrelsen bara delvis har säkerställt kontinuerliga och ändamålsenliga uppföljningar av pågående investeringsprojekt. Även här bekräftar genomförda stickprov att uppföljning sker utifrån *Riktlinje för investeringar*. Frekvensen på uppföljning ligger också i linje med fullmäktiges *Policy för ekonomistyrning*, det vill säga vid tertiäl- och årsbokslut. Vi noterar dock att ett utvecklingsområde för kommunstyrelsen att säkerställa att slutredovisningar sker enligt tidsplan. Granskningen visar också att slutredovisningar för större investeringar inte alltid rapporteras till fullmäktige, vilket är en avvikelse från *Policy för ekonomistyrning*.

Vi bedömer att kommunstyrelsen och berörda nämnder har säkerställt en tillräcklig kompetens hos personalen kopplat till investeringsverksamheten. Antalet tillgängliga projektledare är rimligt i förhållande till en kommun av Örnsköldsviks storlek. Tillgängliga projektledare bedöms också ha en relevant bakgrund för arbetet. Vi anser att sammansättningen av investeringsprojekt innehåller en bra mix mellan centralt placerade projektledare och representanter från berörd förvaltning.

5. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden endast delvis har säkerställt en ändamålsenlig styrning av investeringsprocessen. Den interna kontrollen bedöms vara tillräcklig men vi anser att beslutsgångarna bör effektiviseras för att möta det ökade investeringsbehovet framgent.

Vi baserar vår bedömning på att investeringsverksamheten överlag ligger i linje med fullmäktiges *Policy för ekonomistyrning* och det ekonomiska målet att skattefinansierade investeringar ska uppgå till max 930 Mkr över mandatperioden. Samtidigt är vi tveksamma till att investeringsprocessen till fullo bedrivs utifrån fullmäktiges intentioner. En stor andel av de investeringar som fullmäktige beslutar om i investeringsbudgeten är outhärdade, ofta utan kalkyl och fastställd plats för byggnation. Det innebär både att besluten vilar på ofullständiga underlag och att fullmäktige kan behöva besluta om tilläggsbudget. I praktiken behöver fullmäktige ofta besluta om enskilda investeringsprojekt tre gånger. Om kommunen ska lyckas med ambitionen att fördubbla sin investeringsverksamhet nästkommande mandatperiod behöver investeringsprocessen effektiviseras.

Vi bedömer vidare att det saknas en ändamålsenlig samverkan kring investeringar inom kommunkoncernen. Varken det strategiska fastighetsrådet eller koncernövergripande forum för investeringar är vid tidpunkten för granskningen aktiva. Även om det sker viss samverkan inom kommunen och gentemot bolagskoncernen är den kopplat till enskilda investeringar snarare än att ha ett mer långsiktigt planeringsperspektiv. Vår bedömning är att en ökad samverkan i planarbetet skulle bidra till en bättre planberedskap i kommunen vilket i sin tur ger bättre förutsättningar för mer heltäckande kalkyler och beslutsunderlag i investeringsprocessen.

Fråga	Svar
Finns tydliga och ändamålsenliga riktlinjer för investeringsverksamheten?	Delvis. Processen för investeringsverksamheten ligger formellt i linje med fullmäktiges övergripande reglering. Tjänstepersonsdokumentet <i>Riktlinje för investeringar</i> bedöms vara ett stöd i arbetet, även vi anser att nivåer för när fullmäktige ska besluta om investeringskalkyler och tilläggsbudget bör vara beslutat av en politisk instans. Vi ser positivt på arbetet med lokalresursutredningar och lokalresursplan som en grund för planeringen. Däremot är vi tveksamma till att investeringsprocessen såsom den utförs i praktiken ligger i linje med fullmäktiges intentioner. Det saknas också en tydligt framskriven roll- och ansvarsfördelning mellan styrelse och nämnder vad gäller investeringar.
Finns ändamålsenliga beslutsunderlag och kalkyler till de investeringar som beslutas? (Innehållande syfte, riskanalys, budget, driftkostnadsbedömningar, lönsamhetsberäkningar, samt efterkalkyler)	Delvis. Kalkyler för investeringsprojekt är ändamålsenligt upprättade utifrån givna förutsättningar men de utgör bara delvis ändamålsenliga beslutsunderlag för nämnder och fullmäktige. Enligt vår mening beror det framför allt på brister i kommunens planberedskap och nämndernas hantering som i sin tur gör att kalkylerna ofta är tentativa vad gäller plats och omfång.
Har styrelsen säkerställt en tillräcklig kompetens hos personalen kopplat till investeringsverksamheten?	Ja. Antalet tillgängliga projektledare är rimligt i förhållande till en kommun av Örnsköldsviks storlek. Tillgängliga projektledare bedöms också ha en relevant bakgrund för arbetet. Vi anser att sammansättningen av investeringsprojekt innehåller en bra mix

	mellan centralt placerade projektledare och representanter från berörd förvaltning.
Genomförs kontinuerliga och ändamålsenliga uppföljningar av pågående investeringsprojekt, kopplat till gällande styrdokument?	Delvis. Frekvensen på uppföljning ligger i linje med fullmäktiges <i>Policy för ekonomistyrning</i> , det vill säga vid tertial- och årsbokslut. Granskningen visar dock att slutredovisningar för större investeringar inte alltid rapporteras till fullmäktige, vilket är en avvikelse från policyn.
Sker en ändamålsenlig samverkan kring investeringar inom kommunkoncernen?	Nej. Varken det strategiska fastighetsrådet eller koncernövergripande forum för investeringar är vid tidpunkten för granskningen aktiva. Även om det sker viss samverkan inom kommunen och gentemot bolagskoncernen är den kopplat till enskilda investeringar snarare än att ha ett mer långsiktigt planeringsperspektiv. Särskilt bekymmersamt är avsaknaden av en formaliserad samverkan inom kommunkoncernen, då en stor andel av kommunen investeringsverksamhet sker hos de kommunala bolagen.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Bereda för fullmäktige en investeringsbudget med utredda investeringsposter för berört budgetår
- ▶ Säkerställa att politiskt fastställda styrdokument tydliggör beloppsgränser när politiska beslut i normalfallet krävs och vilka underlag som ska finnas
- ▶ Upprätta former för samverkan i investeringsplaneringen inom kommunkoncernen
- ▶ Säkerställa att slutredovisningar för större investeringar genomförs enligt tidsplan och rapporteras till fullmäktige

Vi rekommenderar kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden att:

- ▶ Prioritera åtgärder för att upprätta en tillräcklig planberedskap i kommunen

Vi rekommenderar kommunstyrelsen och övriga nämnder att:

- ▶ Säkerställa förutsättningar för kommunstyrelsen att bereda en ändamålsenlig investeringsbudget, genom en effektiv utredning och beredning av investeringsprojekt i god tid före berört budgetår

Petter Frizén
EY

Max Stenman
EY