



# Granskning av investeringsprocessen

Rapport

Stenungsunds kommun

KPMG AB

2022-09-26

Antal sidor 16



## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	3
2.1	Syfte och revisionsfrågor	3
2.2	Avgränsning	4
2.3	Revisionskriterier	4
2.4	Metod	4
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Organisation och styrning	6
3.2	Beslutsunderlag i samband med investeringsprojekt	10
3.3	Substansgranskning	11
4	Slutsats och rekommendationer	14
4.1	Svar på revisionsfrågor	14
4.2	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	15
	Bilaga – kommunens investeringsprocess	17

## 1 Sammanfattning

Vi har av Stenungsunds kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens rutiner och processer avseende investeringar. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen säkerställt en tillräcklig intern styrning och kontroll i investeringsprocessen.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen i allt väsentligt säkerställt en tillräcklig intern styrning och kontroll i investeringsprocessen.

Utifrån genomförd granskning bedömer vi att kommunstyrelsen i allt väsentligt fastställt rutiner och processer för hur investeringsverksamheten ska hanteras och därmed också hur varje specifikt investeringsprojekt ska genomföras. Vi bedömer dock att processen kan utvecklas genom att mer djupgående systematiska riskanalyser genomförs för respektive investeringsprojekt. Likaså att kommunstyrelsen löpande får information om större och för kommunen strategiska projekt samt att tydlig information om vad som rapporterats ska återfinnas i kommunstyrelsens och allmänna utskottets protokoll. Vi bedömer även att kommunstyrelsen ska ta del av och besluta om de lokalresursplaner som tas fram, i enlighet med kommunens interna riktlinjer.

Kommunstyrelsen bedöms i allt väsentligt fastställt vilka dokument som ska ligga till grund för att kommunstyrelsen i förlängningen ska kunna fatta välgrundade beslut utifrån gjorda val och prioriteringar vad gäller investeringar.

De investeringsprojekt som substansgranskats bedöms i allt väsentligt kännetecknas av en god styrning, kontroll och uppföljning.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Säkerställa att en mer djupgående systematisk riskanalys alltid genomförs för varje specifikt investeringsprojekt.
- Tillse att kommunstyrelsen löpande får information om större och för kommunen strategiska projekt samt deras status och eventuella avvikelser som inträffat för dessa.
- Tillse att tydlig information om vad som rapporterats återfinns i kommunstyrelsens och allmänna utskottets protokoll.
- Fastställa de funktionsprogram som ska tillämpas i kommunen. Funktionsprogrammen har som syfte att skapa övergripande ramar för olika typen av byggnationer, däribland förskola.
- Tillse att kommunstyrelsen beslutar om den lokalresursplan som tas fram, i enlighet med kommunens interna riktlinjer för styrande, vägledande och operativa dokument.

## 2 Bakgrund

Vi har av Stenungsunds kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens rutiner och processer avseende investeringar. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022.

I kommunfullmäktiges budgetbeslut för år 2022, samt plan 2023–2024 framgår det att kommunen befinner sig i en expansionsfas med stora pågående och planerade investeringar. För 2021 var prognosen cirka 400 mnkr. I budget för 2022 och plan 2023–2024 finns beslutade investeringar om totalt 1 314 mnkr. De största investeringarna sker inom samhällsbyggnad, förskola och grundskola. Några av de större projekten är nytt resecentrum, ny- och om-/utbyggnad av tre förskolor och fem grundskolor och ny återvinningscentral.

Investeringarna kräver finansiering och belastar efter färdigställande resultaträkningen med årliga kostnader för avskrivningar och räntor. Som en följd av investeringar uppstår också olika typer av driftskostnader. Att det finns en tillräcklig intern styrning och kontroll avseende investeringsprojekt är väsentligt och utgör grund för god ekonomisk hushållning av kommunens resurser. Bristande styrning och uppföljning av större investeringsprojekt kan leda till budgetöverskridanden, ökade kapitalbehov och ökade kostnader på såväl kort som lång sikt.

Mot bakgrund av ovanstående har kommunrevisionen i sin riskanalys bedömt att det är väsentligt att granska om kommunstyrelsen säkerställt att det finns en tillräcklig intern styrning och kontroll av investeringsprocessen.

### 2.1 Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen säkerställt en tillräcklig intern styrning och kontroll i investeringsprocessen.

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

- Har kommunstyrelsen säkerställt en tydlig roll- och ansvarsfördelning under hela investeringsprocessen?
- Har kommunstyrelsen säkerställt en beredning av investeringsbudgeten för att skapa förutsättningar för att den ska kunna verkställas i sin helhet under året?
- Har kommunstyrelsen säkerställt en tillräcklig formell styrning i form av fastställda riktlinjer och rutiner för samtliga moment i investeringsprocessen (initiering, planering, beslut och genomförande av investeringsprojekt)?
- Bygger beslut om större investeringar på tillräckliga beslutsunderlag?
  - Görs behovsanalyser inför beredning av investeringsbudgeten?
  - Möjliggör beslutsunderlagen en tillräcklig grund för att styrelsen ska kunna göra prioriteringar mellan olika projekt?

2022-09-26

- Innehåller beslutsunderlagen kostnadskalkyler (avseende såväl investeringen som kommande driftskostnader) och annan relevant information som möjliggör att styrelsen kan fatta välgrundade beslut?
- Genomförs riskanalyser inför/i samband med beslut om investeringsprojekt?
- Hur och av vem görs prioriteringar av vilka investeringar som ska genomföras/senareläggas?
  - Vad ligger till grund för de prioriteringar som görs?
- Hur säkerställs att det finns en god beställarkompetens i organisationen, som säkerställer en hög kvalitet i de underlag som upprättas under processen (exempelvis kostnadskalkyler, förfrågningsunderlag inkl. avtalsvillkor etc.)?
- Har kommunstyrelsen säkerställt en tillräcklig uppföljning och återrapportering av pågående investeringsprojekt för att, vid behov, kunna vidta åtgärder eller göra omprioriteringar under projektets gång?
- Sker tillräcklig uppföljning/analys av investeringsprojekt efter projektets avslut?

## 2.2 Avgränsning

Granskningen avser kommunstyrelsen och inbegriper dels en granskning av investeringsprocessen på övergripande nivå, dels en substansgranskning av två investeringsprojekt.

## 2.3 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller:

- Kommunallagen 6 kap. 6 § - Nämnderna ska 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 på ett i övrigt tillfredsställande sätt.
- Kommunstyrelsens reglemente
- Kommunens ekonomiska styrprinciper
- Övriga tillämpbara interna regelverk, policyer och beslut

## 2.4 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, intervjuer och substansgranskning. Dokumentstudien omfattar de styrdokument som finns kopplade till investeringsprocessen och styrning, uppföljning och kontroll av projekt. Därtill har vi granskat beslutsunderlag och övrig väsentlig dokumentation för två projekt som valts ut för substansgranskning. Intervjuer har genomförts med berörda tjänstepersoner, såväl på övergripande nivå som ansvariga för utvalda projekt. Följande tjänstepersoner i kommunen har intervjuats inom ramen för granskningen:



**Stenungsunds kommun**  
Granskning av investeringsprocessen

2022-09-26

- Projektledare för de granskade projekten
- Lokalsamordnare
- Ekonomichef
- Redovisningsansvarig
- Budgetekonom, tillika ansvarig för anläggningsregister

De projekt som substansgranskats har valts ut i samråd med de förtroendevalda revisorerna. De projekt som varit föremål för substansgranskningen är Brudhammar förskola samt Svenshögens LSS-boende. En utgångspunkt var att projekten skulle vara avslutade vid tidpunkten för granskningen. Fokus i substansgranskningen har varit att bedöma huruvida genomförandet av projekten skett i enlighet med gällande beslut och styrdokument i övrigt. Vi har i granskningen inte fokuserat på de upphandlingar som genomförts inom ramen för projekten och huruvida de har genomförts i enlighet med gällande lagstiftning.

## 3 Resultat av granskningen

### 3.1 Organisation och styrning

#### 3.1.1 Styrdokument, processer och ansvarsfördelning

##### 3.1.1.1 Ekonomiska styrprinciper

Kommunens ekonomiska styrprinciper slår fast ansvarsfördelningen utifrån antagen budget, såväl driftsbudget som investeringsbudget.

##### *Beslut om budget och ändringar i budget*

Den budget som fullmäktige fastställer ska gälla hela året och ska endast i undantagsfall ändras. Eventuella ändringar får endast göras av fullmäktige. Ekonomichefen äger dock rätt att göra teknisk justering av ram mellan verksamheterna (gäller även investeringsanslag).

Vad gäller investeringar så framgår särskilt att kommunfullmäktige beslutar om investeringsram per verksamhet. Det ska även finnas en förteckning över vilka objekt som ingår men ingen specificerad ram per objekt. Kommunfullmäktiges budgetbeslut tas i juni och innebär bland annat att igångsättning för budgetårets investeringar kan ske.

##### *Hantering av avvikelser*

Varje chef har en skyldighet att planera och genomföra verksamheten inom fastställda ramar för att nå uppsatta mål. Detta gäller både drift och investering. Om underskott befaras ska detta omgående rapporteras till överordnad chef samt att åtgärder ska tas fram för att nå balans vid årets slut. Om åtgärderna kräver politiska beslut ska skrivelse med förklaring till avvikelserna och förslag på åtgärder tillställas utskottet samtidigt som underskottet presenteras för utskottet. Om utskottet bedömer att alla möjligheter för att eliminera ett prognostiserat underskott framstår som omöjliga att genomföra lyfts frågan till kommunstyrelsen. Om kommunstyrelsens förslag till åtgärder är av principiell beskaffenhet eller av större vikt, krävs beslut i kommunfullmäktige.

##### *Efterkalkyl*

För investeringar ansvarar ansvarig chef/projektchef för att efterkalkyl upprättas för alla objekt där investeringen överstiger 5 mnkr eller avvikelserna är av större karaktär eller ett väsentligt belopp. Efterkalkylen lämnas till ekonomifunktionen som rapporterar vidare till kommunstyrelsen, som avgör om den ska överlämnas till kommunfullmäktige. Ansvarig chef/projektchef tillser att budgeterat anslag inte överskrids.

##### *Information och återrapportering*

Löpande information om investeringar ska ske till allmänna utskottet. Vid eventuella avvikelser mot budget fattas beslut av kommunstyrelsen under förutsättning att det

2022-09-26

råder enighet. I de fall kommunstyrelsen inte är enig går ärendet vidare för beslut i kommunfullmäktige.

Ekonomisk uppföljning för kommunen sker tertialvis till kommunstyrelsen, samt att en mer förenklad uppföljning sker i mars och oktober. Rapportering till fullmäktige sker tertialvis, per april, augusti och december. Vid dessa tillfällen följs även investeringar upp.

### 3.1.1.2 Strategisk plan och budget 2022–2024<sup>1</sup>

Enligt *Strategisk plan och budget 2022–2024* uppgår kommunens totala investeringsbudget till 530,8 mnkr för år 2022, till 393,9 mnkr för år 2023 samt till 389,1 mnkr för år 2024. Där framgår att kommunens lokalstyrgrupp har i uppdrag att sammanställa verksamheternas behov av lokaler och föreslå prioriteringar. Prioriteringsförslagen presenteras sedan i den samlade lokalresursplanen, som är ett underlag till investeringsbudgeten. För år 2021 uppgick investeringsbudgeten till ca. 403 mnkr. Utfallet för genomförda nettoinvesteringar uppgick till 203 mnkr. Budgetavvikelsen om 196 mnkr förklaras av att investeringar inom fastighetsområdet blev lägre än budgeterat beroende på förskjutningar i tidsplanerna, bland annat på grund av överklaganden och längre ledtider.

Investering per sektor, tkr				
Investering per sektor				
Sektor	Budget 2021:1	Budget 2022	Plan 2023	Plan 2024
Utbildning	215 165	236 062	109 455	25 630
Socialtjänst	15 567	26 070	136 900	128 550
Samhällsbyggnad	136 967	217 636	118 932	206 150
Stödfunktioner	35 178	51 050	28 600	28 800
<b>Nettoinvesteringar</b>	<b>402 877</b>	<b>530 818</b>	<b>393 887</b>	<b>389 130</b>

### 3.1.1.3 Rutin – lokalförsörjningsprocessen<sup>2</sup>

Kommunen arbetar efter en rutin avseende lokalförsörjningsprocessen, som bland annat omfattar lokalinvesteringar. Processen kan på övergripande nivå delas in i stegen behovsstudie, förstudie, utredning, förslag, projektering, produktion och projektavslut. Dessa sju steg utgör hela investeringsprocessen avseende

<sup>1</sup> Strategisk plan 2022–2024, budget 2022, antagen av KF 2021-06-10.

<sup>2</sup> En figur som illustrerar investeringsprocessen finns bilagd rapporten.



2022-09-26

lokalinvesteringar. Här inleds processen med att förvaltningen identifierar ett lokalbehov och presenterar detta i en lokalresursplan och förslag till investeringsbudget. Efter detta behandlar budgetberedningen förslaget och i detta steg bestäms bland annat drifts- och ägandeform. Budgetberedningen prioriterar även de olika förslagen. Då budgetberedningen lagt fram ett förslag föreslår kommunstyrelsen fullmäktige att besluta om budget och beslut tas därefter av fullmäktige. Kommunstyrelsen tar del av lokalresursplanen, som en del av budgetunderlaget, men fattar inte ett formellt beslut. Av kommunens riktlinjer för styrande, vägledande och operativa dokument framgår att en plan ska fastställas av kommunstyrelse eller fullmäktige.<sup>3</sup>

Vid omprioriteringar i investeringsbudgeten under årets gång tas beslut om större omprioriteringar av fullmäktige. Exempel på sådana beslut är att ett helt projekt omprioriteras till förmån för ett annat. Om medel ska flyttas mellan projekt, ex. om ett projekts överskott är tänkt att förflyttas till ett annat, kan kommunstyrelsen besluta om detta i den mån de är eniga. Kan kommunstyrelsen inte enas lyfts det till fullmäktige för beslut. Kommunens ekonomichef har möjlighet att göra teknisk justering inom ram för budget. Exempelvis kan en beslutad investering flyttas mellan sektorer på grund av en organisationsförändring.

I nästa steg inleds en förstudie. I förstudien utformas olika handlingsförslag, vilka presenteras för allmänna utskottet. Allmänna utskottet noterar informationen och kan komma med eventuella förslag. Efter det att handlingsförslagen utretts i större detalj presenterar sektor stödfunktioner ett förslag till allmänna utskottet. Det allmänna utskottet noterar informationen och kan då komma med eventuella förslag. Då ett färdigt förslag presenteras befinner det sig på den förvaltningsinterna beteckningen kalkylnivå 3, vilket motsvarar en noggrann kalkyl. Därefter upprättas en tjänsteskrivelse för beslut om att gå vidare med förslaget. Allmänna utskottet informeras och kommunstyrelsen beslutar sedan om förslaget för upphandling.

Efter godkännande från kommunstyrelsen där beslut tas om att gå vidare med projektet för upphandling, inleds projekteringsfasen. Här arbetas ram- och bygghandlingar fram och upphandling genomförs. Därefter upprättar sektor stödfunktioner en tjänsteskrivelse avseende igångsättningsbeslut om investeringen överstiger 5 mnkr, vilket kommunstyrelsen beslutar om. I kommunstyrelsen beslutas även om eventuellt förändrad budget, detta kan även lyftas till kommunfullmäktige om kommunstyrelsen är oenig.

När igångsättningsbeslut fattats befinner sig projektet i produktionsfas. Under produktionsfasen får allmänna utskottet löpande rapporteringar om bland annat eventuella avvikelser och projektstatus från sektor stödfunktioner. Av kommunstyrelsens protokoll 2018–2020 framgår att kommunstyrelsen får sporadisk information om pågående projekt. Vid ett fåtal tillfällen rapporteras projektstatus, annars huvudsakligen större förändringar eller händelser i projekt. Av protokoll framgår

---

<sup>3</sup> Se Stenungsunds kommuns Riktlinjer för styrande, vägledande och operativa dokument, s. 7.

att allmänna utskottet får information i tätare intervaller. Det är dock svårt att utläsa vad som presenterats för både kommunstyrelsen och allmänna utskottet, då protokollen innehåller mycket lite information.

När ett större investeringsprojekt avslutats presenteras det för kommunstyrelsen och en slutrapport upprättas. Slutrapporten innehåller information om projektet som exempelvis ekonomisk redovisning, kostnader eller utgifter utöver fastighetsinvesteringen och förklaringar av eventuella avvikelser. Slutrapporten innehåller även tekniska specifikationer, som exempelvis energiprestanda, uppvärmning och ljudklass.

#### **3.1.1.4 *lakttagelser utifrån intervjuer med ekonomichef, redovisningsansvarig samt budgetekonom***

Vid intervjuer framgår att sektor stödfunktioner arbetar efter en rutin där regelbunden dialog med kommunstyrelsens allmänna utskott ingår. Ekonomichefen uppger att regelbundna avstämningar med allmänna utskottet sker under investeringsprocessens olika steg, vilket även beskrivs under punkt 3.1.1.

Av intervjuerna framgår det att kommunen har en ny organisation avseende projektledning och drift av kommunens fastigheter. Denna funktion har flyttats från det kommunala bolaget Stenungsundshem AB till kommunens ekonomifunktion. Detta uppges vara fördelaktigt för investeringsprocessen, eftersom organisationen bidrar till en tydligare översikt vad gäller arbetet med investeringar. De intervjuade upplever även att kommunen höjt sin beställarkompetens, till följd av den nya organisationen. Att upphandling, fastigheter och ekonomi numera ingår i ekonomifunktionen framhålls särskilt positivt.

De kalkyler som görs inför investeringar uppges vara detaljerade och väl genomarbetade. Utöver investeringskostnaden omfattar kalkylen även driftskostnaden kommande år. Behovsutredningarna grundas i bland annat demografiprognoser, vilket påverkar exempelvis förslag om byggnation av skolor eller äldreboenden till följd av prognostiserade demografiska förändringar. Vidare framgår av intervjuer att en systematisk riskanalys saknas i investeringsprocessen. För att ta höjd för oförutsägbara händelser ingår alltid en post för ändrings- och tilläggsarbeten i projektbudgetarna.

En problematik som lyfts under intervjun är överklaganden. Detta är någonting som påverkar investeringsprocessen och är ofta en bidragande orsak till att investeringsbudgeten inte nås för aktuellt år. Av intervjuer framgår att kommunen har höga ambitioner kring investeringar, men att utfallet ofta blir lägre än budget. Detta uppges inte bero på att beslutade projekt prioriteras bort, utan handlar i merparten av fallen att de inte kan genomföras enligt plan – bland annat på grund av överklaganden eller andra faktorer som försenar projekten.

### 3.1.2 Bedömning

Utifrån genomförd granskning bedömer vi att kommunstyrelsen i allt väsentligt fastställt rutiner och processer för hur investeringsverksamheten ska hanteras och därmed också hur varje specifikt investeringsprojekt ska genomföras. Vi bedömer dock att en mer djupgående systematisk riskanalys alltid bör genomföras för varje specifikt investeringsprojekt. I detta sammanhang är det viktigt att analysera vad som skulle kunna inträffa som i slutändan innebär avvikelser av något slag i respektive projekt, t ex exempelvis tidsmässiga, praktiska och ekonomiska avvikelser, och vad som kan göras för att förebygga att dessa inträffar och i slutändan säkerställa att respektive projekts framdrift inte äventyras på något sätt.

Vi bedömer även att kommunstyrelsen löpande bör få information om större och för kommunen strategiska projekt samt deras status och eventuella avvikelser som inträffat för dessa. Tydlig information om vad som rapporterats ska återfinnas i kommunstyrelsens och allmänna utskottets protokoll. Vi bedömer även att kommunstyrelsen ska ta del av och besluta om de lokalresursplaner som tas fram, i enlighet med kommunens interna riktlinjer.

## 3.2 Beslutsunderlag i samband med investeringsprojekt

### 3.2.1 Behovsanalyser

#### 3.2.1.1 Lokalrevision

Under granskningen har vi tagit del av de lokalrevisioner som föregått våra utvalda granskningsprojekt, Svenshögens LSS-boende och Brudhammars förskola. Lokalrevisionen är bilagd kommunens lokalresursplan. Lokalresursplanens mål är att hushålla med kommunens resurser genom att ha rätt lokaler för verksamhetens behov vid rätt tillfälle.

Lokalrevisionerna innehåller en nulägesbeskrivning av lokaltillgången i kommunen och en beskrivning av framtida behov. Behovsanalysen och förslagen som presenteras i lokalrevisionerna stöds av bland annat demografiska trender och prognoser för kommunen. Dessa prognoser tas fram centralt i samarbete med sektorerna. Sektorerna informerar om det faktiska utfallet utifrån prognoserna årligen, både inom sektor utbildning och sektor socialtjänst. Detta eftersom de demografiska siffrorna behöver kompletteras med uppgifter om exempelvis hur många elever som valt att gå i förskola och skola i annan regi, eller valt att studera eller bo på särskilt boende i annan kommun.

#### 3.2.1.2 Kalkyler

Vi har i granskningen tagit del av exempel på de kalkyler som presenterats för kommunstyrelsen. Av kalkylerna framgår en kortare projektbeskrivning och de kostnader som beräknas bli aktuella för respektive projekt. Tillkommande och avgående driftskostnader presenteras också. Kalkylen har tre nivåer baserat på dess

träffsäkerhet, 1, vilket indikerar en hög osäkerhetsfaktor, 2, vilket indikerar en grov kalkyl och 3, vilket indikerar en detaljerad kalkyl.

### **3.2.2 Bedömning**

Utifrån gjord granskning bedömer vi att kommunstyrelsen i allt väsentligt fastställt vilka dokument som ska ligga till grund för att kommunstyrelsen i förlängningen ska kunna fatta välgrundade beslut utifrån gjorda val och prioriteringar vad gäller investeringar som i slutändan säkerställer en för kommunen god ekonomisk hushållning och även en samhällsekonomisk nytta.

## **3.3 Substansgranskning**

### **3.3.1 Utvalda investeringsprojekt**

#### **3.3.1.1 Brudhammars förskola (2018–2020)**

Då den gamla förskolan var i behov av nytt kök och bedömdes vara i för dåligt skick för ytterligare investeringar beslutades att den skulle rivas och att en ny skulle byggas på samma plats. Den nya förskolan byggdes med 10 avdelningar för totalt 180 barn. Projektbudgeten var 58,9 mnkr och enligt slutrapporten blev det totala kostnadsutfallet 58,1 mnkr. Projektet hade alltså en positiv budgetavvikelse om ca. 0,8 mnkr. Anledningen till den positiva budgetavvikelsen uppgavs vara ett genomarbetat förfrågningsunderlag samt ett gott samarbete med entreprenören vilket resulterade i att projektledare, byggledare, kontrollansvarig samt projektchef inte behövde lägga ned extra tid för utökade kontroller. Utifrån samma anledning blev kostnaderna för ändrings- och tilläggsarbeten lägre än budgeterat.

Byggnationen av förskolan föregicks av en renoveringsutredning, där det konstaterades att kostnaden för renovering av den gamla förskolan låg nära kostnaden för nybyggnation. Därmed tog projektledaren frågan till kommunstyrelsen, som då fattade beslut att riva den gamla förskolan och bygga en ny förskola som bättre svarade mot kommunens behov.

En arkitekt inkluderades tidigt i projektet och tog del av bl. a. lokalrevisioner samt lokalresursplan. Efter det att arkitekten skapat ett första utkast till en ritning drogs denna inför förskolans verksamhetschef, som fick komma med synpunkter, vilket ledde till revidering av ritningen. Av intervjuer framgår att kommunen har som ambition att skapa ett funktionsprogram som antas politiskt, med syfte att skapa övergripande ramar för olika typer av byggnationer, däribland förskola. Efter det att ritningen korrigerats i enlighet med verksamhetens önskemål presenterades den för kommunstyrelsens allmänna utskott.

I detta skede inleddes processen med att skapa ett förfrågningsunderlag för upphandling. Detta gjordes genom att externa konsulter bjöds in, exempelvis avseende

2022-09-26

VVS, köksutrustning och tillgänglighet. Därefter skapades en ramhandling som angav de tekniska funktioner som kommunen önskade för projektet. Efter det att upphandlingen var avslutad gjorde projektmedarbetarna en kalkyl och presenterade projektidén till kommunstyrelsens allmänna utskott, inklusive avvikelserisker och ekonomisk driftspåverkan. Därefter togs ett igångsättningsbeslut i kommunstyrelsen.

Av intervjuer framgår att kommunen förhåller sig till ett ramverk för entreprenader. Projektorganisationen inleddes med startmötesprotokoll som signerades, vilket sedan följdes upp med byggmöten. Byggmöten hölls i regel varannan, eller var tredje vecka, efter behov. Verksamhetsmöten där företrädare för berörd verksamhet ingick var också aktuella och hölls efter behov. Ett problem som uppstod under projektets gång var att taken på den färdigbyggda skolan reflekterade solljus, vilket störde grannarna. Taket skulle över tid erodera och således reflektera mindre störande ljus, men detta bedömdes ta för lång tid. Lösningen blev att måla över taket med en matt färg, mot en kostnad om ca 0,5 mnkr. Frånsett detta var projektledaren nöjd med projektet. Vid slutbesiktningen framkom inte heller några betydande fel. Vid projektavslutet hade kommunens projektledare ett slutmöte med entreprenörens projektledare. Entreprenaden höll sin budget, men andra kostnader översteg budget något eftersom förskoleeleverna behövde förflyttas till en modulförskola, där markkostnaderna blev dyrare än förväntat.

Vad gäller kostnaderna för rivningen av förskolan så ingick dessa i fastighetsinvesteringskostnaden. Detta har dock ändrats sedan 2019, då sådana kostnader numera redovisas i driften med anledning av förändrade redovisningsprinciper/rekommendationer. Rivningen genomfördes av en annan entreprenör än den som byggde förskolan.

Av intervjuer framgår att kommunstyrelsen i huvudsak hölls uppdaterad genom den återrapportering som skedde till det allmänna utskottet. Här uppger projektledaren och lokalsamordnaren att information gavs muntligt på regelbunden basis. I vissa fall informerades även kommunstyrelsen direkt. Den information som delades med de förtroendevalda gällde mest i vilket stadie projektet befann sig i, eventuella avvikelser och hur man förhöll sig till budget. Detta presenterades muntligen, med stöd av powerpointpresentation, vilken lades till handlingarna. Slutredovisningen till kommunstyrelsen hölls av kommunens ekonomichef.

### **3.3.1.2 Svenshögens LSS-boende (2019–2020)**

Svenshögens LSS-boende är ett boende anpassat för multihandikappade brukare. Igångsättningsbeslut togs den 2019-04-29 av kommunstyrelsen. Projektbudgeten var 26 mnkr. Initialt var boendet tänkt att inkludera daglig verksamhet och rymma sju lägenheter. Genom en justering i fullmäktige den 2018-06-25 bestämdes i stället att boendet skulle rymma sex stycken lägenheter och vara multihandikappanpassat. Justeringen berodde på en ändrad behovsbild. Av vad som framgår av projektets slutrapport blev det totala kostnadsutfallet 23,6 mnkr, vilket innebar en för projektet

2022-09-26

positiv budgetavvikelse om ca. 2,4 mnkr. Avvikelsen uppgavs bero på lägre kostnader i projekteringsfasen, ett genomarbetat förfrågningsunderlag samt ett gott samarbete med entreprenören, vilket resulterade i mindre nedlagd tid än budgeterat för projektorganisationen. Även kostnaden för ändrings- och tilläggsarbeten blev lägre än budgeterat. Projektkalkylen omfattade även medel avsatta för fjärrvärme som ersattes av bergvärme, vilket är ett billigare alternativ. Utgiften för fiberinstallation bokfördes utanför fastighetsinvesteringen.

Av intervjuer med ansvarig projektledare framgår samma organisation samt rutiner och processer som beskrivits för Brudhammars förskola. Projektet hade emellertid andra förutsättningar och uppgavs ha varit utmanande avseende bland annat behovsanalysen. Detta eftersom behovet av de särskilda verksamheter som kan rymmas i ett LSS-boende ändras ofta. Projektet råkade ut för vissa fördyrningar avseende arbetet med ritningar, eftersom flera chefsbyten skedde inom kommunens LSS-verksamhet. Intervjupersonerna uppger att dessa chefer ofta hade olika synpunkter, vilket ledde till att ritningarna fick revideras flera gånger. Vissa fördyrningar av markarbetet på grund av bristande utredningar inträffade också under projektets gång. Viss problematik avseende VA-arbetet uppstod också. Båda dessa avvikelser var dock orelaterade till entreprenaden. Utöver detta framhålls inga betydande avvikelser inom projektet. Vid slutbesiktningen uppdagades inte heller någonting av större betydelse.

### **3.3.2 Bedömning**

Utifrån gjord granskning bedömer vi att de bägge investeringsprojekten i allt väsentligt kännetecknats av en god styrning, kontroll och uppföljning vilket vi bedömer bidragit till att bägge projekten i slutändan uppvisat positiva avvikelser mot projektbudget. Vi vill dock rekommendera kommunstyrelsen att fastställa de funktionsprogram som ska tillämpas i kommunen. Funktionsprogrammen har som syfte att skapa övergripande ramar för olika typer av byggnationer, däribland förskola.

## 4 Slutsats och rekommendationer

### 4.1 Svar på revisionsfrågor

Nedan framgår en sammanfattning av de frågor som ingått i granskningen och de bedömningar som gjorts av dessa.

Revisionsfråga	Vår bedömning
Har kommunstyrelsen säkerställt en tydlig roll- och ansvarsfördelning under hela investeringsprocessen?	Ja, vi bedömer att kommunstyrelsen har i allt väsentligt fastställt rutiner och processer för hur investeringsverksamheten ska hanteras och därmed också hur varje specifikt investeringsprojekt ska genomföras.
Har kommunstyrelsen säkerställt en beredning av investeringsbudgeten för att skapa förutsättningar för att den ska kunna verkställas i sin helhet under året?	Ja, vi bedömer att kommunstyrelsen i huvudsak har säkerställt en sådan beredning för att investeringsprojekt ska kunna verkställas under året. Emellertid ser vi ett behov av en mer djupgående, systematisk riskanalys för varje specifikt investeringsprojekt. I sammanhanget är det viktigt att analysera risk för avvikelser i respektive projekt, exempelvis tidsmässiga, praktiska och ekonomiska avvikelser, och vad som kan göras för att förebygga att dessa inträffar och i slutändan säkerställa att respektive projekts framdrift inte äventyras på något sätt.
Har kommunstyrelsen säkerställt en tillräcklig formell styrning i form av fastställda riktlinjer och rutiner för samtliga moment i investeringsprocessen (initiering, planering, beslut och genomförande av investeringsprojekt)?	Vi bedömer att kommunstyrelsen i huvudsak tillsett en tillräcklig formell styrning i form av fastställda riktlinjer och rutiner för investeringsprocessens moment. Vi noterar dock att lokalresursplanen i enlighet med kommunens bestämmelser ska antas politiskt, vilket den inte gör i dagsläget. Vi rekommenderar att så sker.
Görs behovsanalyser inför beredning av investeringsbudgeten? <ul style="list-style-type: none"> <li>- Möjliggör beslutsunderlagen en tillräcklig grund för att styrelsen ska kunna göra prioriteringar mellan olika projekt?</li> <li>- Innehåller beslutsunderlagen kostnads-kalkyler (avseende såväl investeringen som kommande driftskostnader) och annan relevant information som möjliggör att</li> </ul>	Vi bedömer att de behovsanalyser som görs inför beredning av investeringsbesluten utgör en tillräcklig grund för att styrelsen ska kunna prioritera mellan projekt. Underlagen innehåller kostnads-kalkyler och annan relevant information som underlag för beslut. Vi bedömer dock, som tidigare nämnts, att det finns ett behov av en mer genomgående, systematisk riskanalys inför beredningen av investeringsbudgeten.



<p>styrelsen kan fatta välgrundade beslut?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Genomförs riskanalyser inför/i samband med beslut om investeringsprojekt?</li> </ul>	
<p>Hur och av vem görs prioriteringar av vilka investeringar som ska genomföras/senareläggas?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vad ligger till grund för de prioriteringar som görs?</li> </ul>	<p>Budgetberedningen prioriterar investeringar i den lokalresursplan som ligger till grund för investeringsbudget. Vi har noterat att lokalresursplanen bör nå kommunstyrelsen för beslut. Vid senareläggning av investeringar tar kommunstyrelsen beslut. Prioriteringar grundas utefter kommunens behov, vilka tas fram genom centrala prognoser och i samarbete med de olika verksamheterna.</p>
<p>Hur säkerställs att det finns en god beställarkompetens i organisationen, som säkerställer en hög kvalitet i de underlag som upprättas under processen (exempelvis kostnads kalkyler, förfrågningsunderlag inkl. avtalsvillkor etc.)?</p>	<p>Kommunen har nyligen omorganiserat. Bland annat så har projektledning och drift av kommunens fastigheter flyttats till kommunens ekonomifunktion, för att få ett bättre grepp om kommunens samlade kompetens.</p>

## 4.2 Sammanfattande bedömning och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen i allt väsentligt säkerställt en tillräcklig intern styrning och kontroll i investeringsprocessen.

Utifrån genomförd granskning bedömer vi att kommunstyrelsen i allt väsentligt fastställt rutiner och processer för hur investeringsverksamheten ska hanteras och därmed också hur varje specifikt investeringsprojekt ska genomföras. Vi bedömer dock att processen kan utvecklas genom att en mer djupgående systematisk riskanalys genomförs för varje specifikt investeringsprojekt. Likaså att kommunstyrelsen löpande får information om större och för kommunen strategiska projekt samt deras status och eventuella avvikelser som inträffat för dessa. Vidare bedömer vi att tydlig information om vad som rapporterats ska återfinnas i kommunstyrelsens och allmänna utskottets protokoll. Vi bedömer även att kommunstyrelsen ska ta del av och besluta om de lokalresursplaner som tas fram, i enlighet med kommunens interna riktlinjer.

Kommunstyrelsen bedöms i allt väsentligt fastställt vilka dokument som ska ligga till grund för att kommunstyrelsen i förlängningen ska kunna fatta välgrundade beslut utifrån gjorda val och prioriteringar vad gäller investeringar som i slutändan säkerställer en för kommunen god ekonomisk hushållning och även en samhällsekonomisk nytta.





**Stenungsunds kommun**  
Granskning av investeringsprocessen

2022-09-26

Vi bedömer vidare att de bägge investeringsprojekten som substansgranskats i allt väsentligt kännetecknats av en god styrning, kontroll och uppföljning vilket vi bedömer bidragit till att bägge projekten i slutändan uppvisat positiva avvikelser mot projektbudget.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Säkerställa att en mer djupgående systematisk riskanalys alltid genomförs för varje specifikt investeringsprojekt.
- Tillse att kommunstyrelsen löpande får information om större och för kommunen strategiska projekt samt deras status och eventuella avvikelser som inträffat för dessa.
- Tillse att tydlig information om vad som rapporterats återfinns i kommunstyrelsens och allmänna utskottets protokoll.
- Fastställa de funktionsprogram som ska tillämpas i kommunen. Funktionsprogrammen har som syfte att skapa övergripande ramar för olika typer av byggnationer, däribland förskola.
- Tillse att kommunstyrelsen beslutar om den lokalresursplan som tas fram, i enlighet med kommunens interna Riktlinjer för styrande, vägledande och operativa dokument.

KPMG AB

Anders Petersson  
*Certifierad kommunal yrkesrevisor*

William Andreasson  
*Kommunal revisor*

Liz Gard  
*Certifierad kommunal yrkesrevisor*

## Bilaga – kommunens investeringsprocess

