



# Granskning av Investeringsprocessen

Rapport

Håbo kommun

KPMG AB

2023-02-17

Antal sidor 19



Håbo kommun  
Granskning av Investeringsprocessen

2023-02-17

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	3
2.1	Syfte och revisionsfrågor	3
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metoder	4
3	Resultat av granskningen	5
3.1	Riktlinjer och styrdokument	5
3.2	Roll- och ansvarsfördelning	8
3.3	Investerings- och budgetprocessen	12
3.4	Uppföljning	16
4	Slutsats och rekommendationer	19

## 1 Sammanfattning

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

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

Vår sammanfattade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen delvis säkerställt en tillräcklig intern styrning och kontroll i investeringsprocessen. Vi bedömer att kommunen har goda förutsättningar att driva ett tillfredsställande arbete kring intern styrning och kontroll vid investeringsprocesser. Vidare ser vi positivt på de investeringsövergripande roll- och ansvarsfördelningar samt dem rutiner och riktlinjer som finns i kommunen.

Mot bakgrund av den genomförda granskningen bedömer vi dock även att kommunstyrelsen har utrymme att utveckla centrala delar av arbetet kring intern styrning och kontroll inom ramen för investeringsprocesser.

Med utgångspunkt i den genomförda granskningen rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Se över implementeringen och efterlevnaden av de styrdokument som ligger till grund för investeringsprojekt.
- Se över hur den kommunövergripande såväl som de projektspecifika roll- och ansvarsfördelningarna har efterföljts.
- Se över beredningen vad gäller budgeten för de investeringsprojekt som substansgranskats dvs simhallen och resecentrum.
- Säkerställa att det återfinns en god beställarkompetens inom organisationen.
- Se över hur uppföljning och åiterrapportering har implementerats inom ramen för simhallsprojektet.
- Säkerställa att en tillräcklig uppföljning och åiterrapportering av resecentrumsprojektet genomförs.

## 2 Bakgrund

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

I kommunfullmäktiges budget för år 2022 samt plan för 2023–2024 framgår att kommunen planerar att genomföra stora och omfattande investeringar de kommande åren. För 2022 uppgår investeringsbudgeten till 350,9 mnkr och här ingår projekt såsom fotbollsanläggning, bibliotek/kulturhus, tillbyggnad Västerängsskolan, ett nytt särskilt boende inom äldreomsorgen samt cirkulationsplats Gransäter. För 2023 uppgår investeringsbudgeten till 528,1 mnkr och för 2024 uppgår investeringsbudgeten till 615,2 mnkr.

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

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

För att uppnå ovanstående syfte har nedanstående revisionsfrågor besvarats:

- 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?

2023-02-17

- 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 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller:

- Kommunallagen 6 kap. 6 §
- Kommunstyrelsens reglemente
- Kommunens ekonomiska styrprinciper
- Övriga tillämpbara interna regelverk, policyer och beslut

## 2.3 Metoder

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, intervjuer och substansgranskning. Vi har bland annat tittat på vilka 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. Dessa är (1) Simhall och (2) Resecentrum

Fokus i substansgranskningen har varit att bedöma huruvida genomförandet av projekten skett i enlighet med gällande beslut och styrdokument i övrigt. Vi har inte fokuserat på exempelvis genomförda upphandlingar och huruvida de har genomförts i enlighet med gällande lagstiftning.

## 3 Resultat av granskningen

### 3.1 Riktlinjer och styrdokument

Mot bakgrund av granskningen har vi fått ta del av ett antal styrdokument som förhåller sig till den formella styrningen och ansvarsfördelningen vid investeringsprocesser. I *"Budget 2023, plan 2024–2025"* definieras investering som en anskaffning av en varaktig tillgång med ett betydande ekonomiskt värde och en livslängd som är längre än 3 år. Tillgång är mark, byggnad, teknisk anläggning, maskiner eller inventarier. Gränsen för vad som anses som inköpsvärde är ett halvt prisbasbelopp som år 2023 anges uppgå till 26 250 kronor. Investeringsbudgeten utvecklas mot bakgrund av den tioåriga investeringsplanen som grund.

När nämnders investeringsprojekt uppgår till minst 5 miljoner kronor ska dessa beslutas om i respektive nämnd utifrån den information som angivits av i verktyget Stratsys. Detta enligt *"Anvisningar för investeringar i Stratsysrapporten för verksamhetsanalys"*. Projekt över 50 miljoner kronor ska enligt styrdokumentet rapporteras till fullmäktige. När sådana projekt avslutas ska slutrapportering om projektet slutredovisas till beställande nämnd/styrelse. Detta sker vid nästkommande ordinarie uppföljningstillfälle. Fullmäktige anges även besluta om årlig rambudget för nämndernas övriga investeringar, såsom mindre anläggnings- och fastighetsinvesteringar, inventarier, transportmedel samt för komponentbyten. Denna budget fördelar nämnderna i budget efter behov. När fullmäktige beslutat om investeringsbudget som avser fastigheter, efter begäran från beställande nämnd, innebär detta att budgeten överförs från beställande nämnd till fastighetsavdelningen.

*"Riktlinjer för investeringar"* specificerar att följande interna principer och riktlinjer ska beaktas vid investeringar:

- Ekonomistyrningsprinciper
- Riktlinjer för komponentredovisning
- Internhyreshandboken
- Lokalförsörjningsplan

I *"Riktlinjer lokalförsörjning"*, antaget av kommunfullmäktige 2021-06-14, redovisas kommunens beslutsprocess och övergripande lokalförsörjningsplanering. Styrdokumentet syftar tydliggöra vilka principer och faktorer som styr framtagandet av en lokalförsörjningsplan. Målet för riktlinjen är att den ska reglera hur nämndernas strategier utformas, så att lokalförsörjningsplanerna ska kunna utgöra ett tydligt beslutsunderlag och förenkla prioriteringar. Vidare redogör styrdokumentet för hur investeringsprojekt bör delas upp på ett övergripande plan.

### 3.1.1 Iakttagelser

Investeringskostnaderna för den nya simhallen och resecentrum ingår i "Budget 2023, plan 2024–2025" och har rapporterats till fullmäktige i enlighet med "Anvisningar för investeringar i Stratsysrapporten för verksamhetsanalys".

#### Investering simhall

"Badhus Håbo kommun" utgör en rapport kring förberedelsefasen av den nya simhallen i kommunen. Förberedelsefasen anges inledas genom en förstudie där beställningens verksamhetsbeskrivning och budget specificeras. Informationen tillhandahålls av kultur- och fritidsnämnden. Vidare genomförs en behovsanalys i vilket förutsättningar, nulägesbeskrivning och framtidsbeskrivning av verksamheten anges. Förstudien ska ha beaktat följande moment:

- Rumsfunktionsprogram, funktionssamband
- Lokalprogram inkl. ritning/skiss
- Förslag till alternativa lösningar (om det finns alternativ)
- Detaljplan, hur ser förutsättningarna ut?
- Evakueringsplan
- Analys väsentliga komponenter samt bokfört värde i befintlig byggnad
- Upphandlingsstrategi och tidplan
- Hållbarhet i byggnad
- Huvudsaklig aktör - Kommunen eller privat aktör?
- Val av lösning
- Indikativt hyresavtal (investering och drift)

Förstudien innefattar alltså punkter relaterade till diverse moment inom simhallsprojektet initierings- och planeringsfas.

I "Startbesked och fastställande av kontrollplan" anges att följande handlingar ska lämnas in till bygglövenheten som underlag för slutbesked senast vid slutsamråd:

- Signerad och underskriven kontrollplan
- Utlåtande från berörd kontrollansvarig enligt 10 kap 11 § punkt 6 PBL.
- Kontrollansvarigas dokumentation över sina platsbesök
- Lägesredovisning
- Besiktningssprotokoll om täthetsprovning/brandskyddskontroll av imkanal (sotarintyg)
- Besiktningssprotokoll avseende obligatorisk ventilationskontroll (OVK)
- Intyg avseende ljudmätning
- Intyg avseende hissinstallation
- Utlåtande gällande tillgänglighet, att genomförandet stämmer med projekteringen
- Brandskyddsdocumentation/brandintyg

2023-02-17

- Protokoll avseende utförd luftprovtryckning av byggnaden (klimatskäl).
- Övriga sakkunnighetsintyg
- Övrigt enligt det som framkom vid tekniskt samråd

Handlingarna som anges överlämnas till bygglovsenheten innefattar bland annat moment som kan återkopplas till den beslutande fasen kring simhallsprojektet. Dessa återges bland annat att vara kontrollplan, lägesredovisning och utlåtande gällande samråd mellan projektering och genomförande.

#### Investering resecentrum

I bygg- och miljöförvaltningens delegationsbeslut (2021-09-15) fastställdes den kontrollplan som utvecklades mot bakgrund av investeringen av resecentrum. I denna anges att följande handlingar ska lämnas in till bygglovavdelningen som underlag för slutbesked:

- Signerad och underskriven kontrollplan
- Utlåtande från berörd kontrollansvarig enligt 10 kap 11 § punkt 6 PBL.
- Kontrollansvarigas dokumentation över sina platsbesök.
- Lägesredovisning.
- Besiktningsprotokoll om täthetsprovning/brandskyddskontroll av imkanal och rökanal (sotarintyg) inklusive tillträdesanordningar på tak
- Besiktningsprotokoll avseende obligatorisk ventilationskontroll (OVK)
- Utlåtande utvändigt tillgänglighet.
- Intyg avseende ljudmätning.
- Intyg avseende hissinstallation.
- Utlåtande gällande tillgänglighet, att genomförandet stämmer med projekteringen.
- Brandskyddsdokumentation/brandintyg.
- Protokoll avseende utförd luftprovtryckning av byggnaden eller utförd energideklaration.
- Övriga sakkunnighetsintyg.
- Övrigt enligt det som framkom vid tekniskt samråd.

Handlingarna berör moment relaterade till initieringen, planeringen och beslutsfattande inom ramen för investeringsprojektet.

#### Bedömning

De riktlinjer och rutiner som återfinns i förhållande till investeringsprocesser inom kommunen bedömer vi som ändamålsenliga i förhållande till initiering, planering och beslut. Vi bedömer *"Riktlinjer för investeringar"* som uttömmande i dess innefattande av de rutiner som bör implementeras vid investeringsprojekt. Vidare bedömer vi *"Anvisningar för investeringar i Stratsysrapporten för verksamhetsanalys"* och *"Riktlinjer*



för lokalförsörjning” som positiva för kommunens övergripande arbete med investeringsprojekt.

Vi ser positivt på de styrdokument som utvecklats i förhållande till investeringsprojektet simhallen samt resecentrum. Styrdokumenterna beaktar initiering, planering och beslutsmoment inom ramen för investeringsprocessen vilket medför en ökad transparens. Inom ramen för granskningen har vi dock inte tagit del av dokument som redogör för hur de kontrollpunkter som redogörs i styrdokumenterna har genomförts eller efterlevts. Vi rekommenderar därför kommunstyrelsen att se över genomförandet och efterlevnaden av investeringsprojektens styrdokument.

## 3.2 Roll- och ansvarsfördelning

I ”Budget 2023, plan 2024–2025” specificeras att det är kommunstyrelsen, som genom sin ledande och samordnande roll, har ett övergripande ansvar för att utveckla och förvalta kommunens styrprinciper och modeller.

Styrdokumentet ”Riktlinjer för investeringar” anger att investeringsfrågor bereds och beslutas i en flerstegsprocess. Denna process innefattar beredning och beslut i förhållande till budgetprocessen såväl som vid färdig fastställd budget. Roll- och ansvarsfördelningen delas upp mellan tjänstemannaorganisationen, ansvarig nämnd, kommunstyrelse och kommunfullmäktige på följande vis:

### 1. Tjänstemannaorganisationen

- a. Lokalförsörjningsansvarig tjänsteman tillser att förslag till kommunövergripande lokalförsörjningsplan för aktuell budget- och planperiod tas fram
- b. Förvaltningschef tillser att förslag till investeringsplan för respektive förvaltning och aktuell budget- och planperiod tas fram. Förslaget baseras på planer och behov inom den egna verksamheten. Externa förslag vägs in där det är relevant. Investeringar ska kategoriseras enligt särskilt avsnitt i styrdokument. Förändring av driftkostnad som respektive investeringsförslag ger upphov till ska bedömas.
- c. När budget och investeringsplan har beslutats startar tjänstemannaorganisationen genom projektägaren investeringsprojektet, bemannar det samt planerar och genomför projektet. Om de beslutade ramarna för projektet riskerar att överskridas ska ansvarig projektägare i samråd med förvaltningschef och nämndsordförande föreslå åtgärder och/eller begära utökad budget från ansvarig nämnd. Projektägaren ska se till att ansvarig nämnd regelbundet informeras om status i projektet.

### 2. Ansvarig nämnd

- a. Respektive nämnd värderar och prioriterar respektive förvaltnings förslag till investeringsplan och beslutar om nämndens förslag till investeringsplan för budget- och planperioden.

- b. Nämnden ansvarar för att utrymme finns eller tillskapas i budgeten för de ökade driftkostnader som en investering medför.
- c. Vid förslag till ändring av fastställda krav på anläggning/byggnad ska ansvarig nämnd besluta om huruvida ändring ska genomföras baserat på konsekvensbeskrivning från projektägaren. Fastställda krav på anläggning/byggnad tas fram under planeringsfas/projektering.
- d. För investeringsprojekt som omfattar minst 5 miljoner kronor ska genomförandebeslut fattas av ansvarig nämnd innan projektet får kontraktera en entreprenör för genomförandet.
- e. Om budgeten i ett enskilt projekt riskerar att överskridas ska nämnden på projektägarens begäran besluta om åtgärder.

### 3. Kommunstyrelsen

- a. Kommunstyrelsen utfärdar planeringsföresättningar och anvisningar för kommunens budgetarbete
- b. Kommunstyrelsen beslutar om den kommunövergripande lokalförsörjningsplanen
- c. Kommunstyrelsen bereder kommunens samlade budgetunderlag gällande drift och investeringar.

### 4. Kommunfullmäktige

- a. Kommunfullmäktige beslutar om budgetram för drift och investering samt om finansiering.

Roll- och ansvarsfördelningen kan således förstås som uppdelad mellan operativa och samverkande funktioner i vilket investeringsprocessen i sin helhet tar form.

## 3.2.1 Lakttagelser

### Investering simhall

I "Startmöte simhall Håbo kommun" anges att projektet ska genomföras i två faser. Den första fasen uppges bestå av planerings- och projekteringsarbete och den andra fasen uppges bestå av detaljprojekt-, produktions- och överlämningsarbete. Vidare specificeras styrgrupp, kontraktshandlingar och hur de moment som utgör projektet ska te sig i förhållande till bland annat ansvarsfördelning samt arbetsmoment. Styrdokumentet utgörs även av ansvarsfördelning kring arbetsmomenten i förhållande till bland annat ekonomi, arbetsmiljö, kvalitet och miljö, besiktning, kommunikation och tidsplan.

I entreprenadkontraktet "Entreprenadkontrakt – totalentreprenad samverkan" anges att parternas mål är att genomföra en effektiv och utvecklande process, som säkrar utförandet av entreprenaden med färdigställande inom bland annat avtalad sluttid och budget. Entreprenör för investeringen av simhallen anges vara Vaner AB. I styrdokumentet specificeras att parterna åtar sig att:

2023-02-17

- Efterleva gemensamt fastlagda ramar och spelregler för samverkansarbetet.
- Aktivt bidra till ett positivt, konstruktivt och lösningsorienterat samarbetsklimat för alla involverade parter.
- Aktivt verka för att samtliga medverkande i projektet är delaktiga, engagerade och har arbetsglädje och att dessa i varje arbetsmoment, utan begränsning av organisatoriska gränser arbetar för projektets bästa.
- Säkra optimal integration mellan projektering och utförande.
- Genomföra en löpande utvärdering med syfte att värdera om uppställda mål med avseende på tider och ekonomi och andra projektspecifika mål nås samt att omedelbart underrätta den andra parten om avvikelser från uppställda mål kan befaras.
- Upprätthålla och utveckla en hög grad av lagkänsla för hela projektet baserad på ömsesidig respekt för varandras roller.
- Säkerställa att dessa förhållningsregler är förankrade i alla led i den egna organisationen samt att de åtaganden som ligger på respektive part i projektet präglas i varje moment av ordning och reda, god planering och framförhållning.

Entreprenadkontraktet specificerar även att beställaren ansvarar som byggherre och ser till att en projektgrupp med nyckelpersoner tillsätts med tillräcklig närvaro i projektet för att genom samråd i olika frågor, driva arbetet tillsammans med entreprenören, ansvara för projektledning samt tillsätta en teknisk förvaltningsorganisation före driftsättning. Entreprenören anges i sin tur även ansvara för att överföra den kompetens och erfarenhet som finns inom bolaget av liknande entreprenader till simhallsprojektet. Denne uppges även ansvara för projekteringsledning och projektering i system- och bygghandlingsskede, jämte förekommande vidareprojektering i programhandlingsskede samt tillhandahålla en organisation för ekonomistyrning, projekterings- kvalitetsledning och inköp/produktion.

Simhallsprojektet delas upp i två faser i entreprenadkontraktet. Inom ramen för dessa faser finns ytterligare specifikationer gällande roll- och ansvarsfördelning. Fas 1 utgör en projekterings- och kalkylfas med *Allmänna bestämmelser för konsultuppdrag inom arkitekt- och ingenjörsvksamhet* (ABK 09) som kontraktsvillkor. Under denna avses projekteringen drivas i samråd mellan parterna, parallellt med att bland annat produktionstidplan upprättas och en förfinad kalkyl över projektets produktionskostnader upprättas av entreprenören, för att senare formellt godkännas av beställande part.

Under Fas 1 tar entreprenören även fram en projektspecifik arbetsmiljö-, kvalitets- och hållbarhetsplan i samråd med beställaren. Beställaren vidareutvecklar sedan de administrativa föreskrifter för entreprenaden som ingått i förfrågningsunderlaget, med avseende på förhållanden som inte varit kända vid upphandlingen. Härvid kan avses

2023-02-17

eventuella inskränkningar i entreprenörens rätt att utnyttja arbetsområdet, förutsättningar med hänsyn till lokalnyttjare, drift eller verksamhet inom och invid arbetsområdet samt andra moment som möjligtvis inte varit kända vid tidpunkten då förfrågningsunderlaget upprättades eller ändrats sedan dess. Inom ramen för denna fas specificerar styrdokumentet även att entreprenören ska ta fram en budget som ska godkännas av beställande part.

Fas 2 utgör en produktionsfas med ”*Allmänna bestämmelser för totalentreprenader avseende byggnads-, anläggnings- och installationsarbeten*” (ABT 06) som kontraktsvillkor. Fasen omfattar bygghandlingsprojektering, kalkylering, prognosarbete och kostnadsstyrning. Fas 2 omfattar även hela genomförandet i form av planering, förberedelser, styrning och produktion på arbetsplatsen. Fas 2 sträcker sig hela vägen således till överlämnad färdigställd och godkänd entreprenad med fullt fungerande funktioner i enlighet med bland annat de handlingar som tas fram under Fas 1. Handlingarna preciserar omfattningen av entreprenaden samt de projekteringsändringar som arbetas fram under utförandetiden i Fas 2.

#### Investering resecentrum

Mot bakgrund av investeringen av resecentrum har en roll- och ansvarsfördelning utvecklats i styrdokumentet ”*Projektplan Bålsta Torg*”. Denna specificerar investeringsprocessens huvudaktörer samt de moment vardera aktören ansvarar för. Entreprenör för investeringen av resecentrum anges vara Cobab Sverige AB. Huvudaktörerna anges vara styrgruppen, projektledare samt projektmedlemmar. Mer specifikt anges att styrgruppen ansvarar för följande moment:

- Fastställer projektplan och eventuella ändringar.
- Följer upp och värderar fortlöpande uppnådda resultat i projektet.
- Beslutar om åtgärder vid avvikelser.
- Sprider information utanför projektet.
- Bevaka konsekvenser som leder till förändring av dagens organisation.
- Ändringar vad avser projektets omfattning, kvalitet, budget och tider avtalade med brukare.
- Fastställelse av program och systemlösningar.
- Granskar och godkänner resultatet.
- Avslutar genomfört projekt.
- Ansvarar för implementering i verksamheten.
- Ansvarar för den totala ekonomin.
- Tillsätter formellt projektledaren.

Projektledaren anges ansvara för följande moment:

- Den övergripande planeringen, ledningen och samordningen av de olika arbetsinsatserna som skall leda fram till det färdiga projektet.

2023-02-17

- Uppföljning, avstämning och prognostisering av projektkostnader/ rapportering till styrgruppen
- Deltar och sammankallar styrgruppen.
- Myndighetskontakter avseende byggfrågor.
- Granskning av konsults/entreprenörs fakturor samt handläggning av ÄTA arbeten.
- Att projektet genomförs inom fastställda ramar.
- Ansvarar för att projektresultatet överensstämmer med projektplanen
- Befogenheter att göra inköp inom budgetramarna.
- Ansvarar för framtagning av slutrapport

Projektmedlemmar anges ansvara för följande moment:

- Godkänner sina åtaganden för omfattning, kvalitet och tidplan.
- Ansvarar för att genomföra sina åtaganden i projektet.
- Ansvarar för fortlöpande rapportering av resultat.
- Följer de direktiv som anges i projektbeskrivningen samt vet hur projektet styrs
- Ser till att hålla sig informerad om läget i projektet
- Ansvarar för att omedelbart rapportera uppkomna avvikelser

Hur denna roll- och ansvarsfördelning har efterföljts under projektets gång har emellertid inte specificerats i de styrdokument som vi tagit del av inom ramen för denna granskning.

### Bedömning

Vi bedömer att det finns en god formell roll- och ansvarsfördelning i förhållande till investeringsprojekt i kommunen. Dessa återfinns i "Budget 2023, plan 2024–2025" samt i "Riktlinjer för investeringar". Vidare bedömer vi att roll- och ansvarsfördelningen som utvecklats inom ramen för vardera investeringsprojekt – simhallen och resecentrum – ändamålsenligt har förhållit sig till de kommunövergripande riktlinjerna. Detta trots att investeringsprojekten har utvecklat två olika former av formella roll- och ansvarsfördelningar. Inom ramen för denna granskning har däremot inget material som relaterar till hur dessa roll- och ansvarsfördelningar efterföljts redovisats. Vi rekommenderar således att kommunstyrelsen ser över hur den kommunövergripande såväl som de projektspecifika roll- och ansvarsfördelningarna har efterföljts.

## 3.3 Investerings- och budgetprocessen

Enligt "Riktlinjer för investeringar" ska investeringar beakta rådande lagstiftning, krav på redovisning, rekommendationer från Rådet för kommunal Redovisning, kommunens ekonomistyrprinciper samt kommunens övergripande budgetprocess. I "Riktlinjer lokalförsörjning" och "Tioårig investeringsplan 2023–2032" redovisas det långsiktiga

investeringsbehovet. Bägge planerna är tioåriga och uppdateras årligen inför framtagande av ny budget.

I "Riktlinjer för investeringar" uppges även att för att en utgift ska aktiveras som materiell anläggningstillgång ska den vara direkt kopplad till tillgången samt bidra till tillgångens framtida värde samt framtida servicepotential. Detta innebär att vissa utgifter som kan uppstå i relation till ett investeringsprojekt inte ska aktiveras utan redovisas som kostnader i resultaträkningen (driftkostnad). Kostnaderna anges således belasta ansvarig nämnd.

Styrdokumentet specificerar även att motiv samt syfte till investeringen ska anges när ett investeringsbehov aktualiseras. Detta syftar till att underlätta beredning och prioritering mellan olika investeringar. Vid beredning ska investeringarna kategoriseras enligt nedan. Inom varje kategori ska sedan en prioritetsordning ske.

- 1. Kostnadsreduceringar**
  - a. Nya projekt som medför väsentliga kostnadsreduceringar (ekonomiskt lönsamma investeringar).
- 2. Lag- och myndighetskrav**
  - a. Investeringar som måste genomföras till följd av lag- och myndighetskrav samt som inte kan senareläggas av säkerhetsskäl.
- 3. Demografiska förändringar (volymökningar)**
  - a. Utökning av antal platser (skola, förskola, äldreomsorg m m) som direkt kan kopplas till demografiska förändringar.
- 4. Bibehållande av nuvarande komponentsstatus på befintliga objekt**
  - a. Komponentbyte som investeringsprojekt vilka är nödvändiga för att behålla nuvarande komponentsstatus.
- 5. Ökad ambitionsnivå**
  - a. Investeringsprojekt som innebär en ökad ambitionsnivå, standard eller kvalitet men som ändå ses som mycket angelägna att göra.
  - b. Investeringar som är nödvändiga för att genomföra nya arbetssätt eller organisationsförändringar.

Innan ett projekt har startat baseras kostnadsuppskattningen för projektet på en totalkostnad på nyckeltal från liknande anläggningar. Styrdokumentet redogör för att denna uppskattning kan komma att förändras med hög marginal. I "Riktlinjer lokalförsörjning" uppges att ett investeringsprojekt formellt sett delas in i fyra faser – förberedelsefas, planeringsfas, genomförandefas samt avslutningsfas. Dessa redovisas för i tabellen nedan, tillsammans med de arbetsmoment som ingår inom ramen för respektive fas. Förberedelsefasen samt planeringsfasen anges avse förtydliga förutsättningarna för projektet, dess omfattning och utformning, tidplan samt behov av resurser. Kostnadsuppskattningen för projektet uppdateras baserat på resultat från dessa faser. Därefter ska ansvarig nämnd ta ett genomförandebeslut som

omfattar beslut om lösning samt ekonomiska ramar för projektet. Detta uppges ske innan kontraktering av en entreprenör.

*Formell uppdelning av investeringsprojekt*

Fas	Arbetsmoment
Förberedelsefas	Behovsanalys
	Analys av alternativa lösningar
	Förslag till lösning samt uppskattning av investeringskostnad liksom av ökade driftkostnader
	I fastighetsprojekt - Indikativt hyresavtal
	I fastighetsprojekt - Beslut av ansvarig nämnd
	I fastighetsprojekt - Beslut av KS och KF
Planeringsfas	Kraven på anläggning/fastighet fastställs
	Projektering - Vald lösning fördjupas och beskrivs
	Kalkyl
	Förfrågningsunderlag
	I fastighetsprojekt - Indikativt hyresavtal uppdateras
	Genomförandebeslut
	Upphandling av entreprenad
Genomförandefas	Detaljprojektering
	Planering och fastighetsstart
	Produktion
	Slutbesiktning
	I fastighetsprojekt - Slutgiltigt hyresavtal
Avslutningsfas	Slutdokumentation
	Ekonomiskt avslut
	Slutredovisning

Enligt "Riktlinjer för investeringar" genomförs ofta en förstudie innan tjänstemannaorganisationen föreslår en ny investering i investeringsplanen. I dessa fall omfattas medel som förhåller sig till planeringsfasen, genomförandefasen samt avslutningsfasen. I fastighetsprojekt anges ansvarig nämnd ta beslut efter förberedelsefasen om huruvida projektet ska genomföras i egen regi eller om behovet ska tillgodoses genom inhyring. Om det beslutas om att tidigare alternativet ska genomföras tas medel upp i investeringsplanen för resterande faser. Vidare specificerar styrdokumentet att det ska finnas en projektägare inom

2023-02-17

tjänstemannaorganisationen för varje investeringsprojekt. För vardera projekt ska projektägaren tillsätta en projektledare och en projektorganisation. Vid större och/eller komplexa projekt tillsätts en tjänstemannastyrgrupp.

### 3.3.1 Lakttagelser

#### Investering simhall

I "*Rapport förberedelsefas*" redogörs för en investeringskalkyl gällande simhallen. Investeringskalkylen utvecklades utifrån kommunfullmäktiges beslut (2020-06-29) om en total investeringsbudget på 191 miljoner kronor. I denna beräknades den totala investeringen kosta 191 260 000 kronor. Summan som utvecklades genom investeringskalkylen har beaktat kostnaden per kvadratmeter samt bygg- och riskkostnader. Vidare framkommer att en rivningskostnad om cirka 2,5 miljoner kronor tillkommer för rivning av den befintliga simhallen. I rapporten förväntades alltså investeringen kosta 193 760 000 kronor.

Den förväntade investeringskostnaden har med tiden förändrats. I kultur- och fritidsnämndens beslut från 2022-02-15 redogörs att den tidigare investeringskalkylen är i behov av anpassning till dagens prisläge och prisutveckling. Projektgruppen har därför behövt göra en ny kostnadsberäkning för materialkostnader inför igångsättning och byggstart av simhallen. Den nya investeringskalkylen visar att kostnaden för ny simhall idag beräknas till 204,5 miljoner kronor. En ökning med 13,5 miljoner kronor jämfört med 2020 års beräkningar. Investeringsbudgeten inkluderar även en post för oförutsedda kostnader på 5 miljoner kronor som motsvarar ca 2,5 % av aktuell slutkostnadsberäkning. Posten för oförutsedda kostnader får endast nyttjas efter beslut i projektets styrgrupp. 2022-03-28 beslutade kommunfullmäktige om att bevilja den nya kostnadsuppräknningen.

#### Investering resecentrum

I "*Projektplan Bålsta torg*" anges att kommunfullmäktige antog en kostnadsbedömning 2019-03-04 för projektering och produktion av ett delmoment inom projektet kring resecentrum. I styrdokumentet anges att det efter varje slutfört skede – systemhandling, bygghandling och upphandling – utförs en uppdatering av kostnadsbedömning som presenteras för kommunfullmäktige. I kommunstyrelsens sammanträdesprotokoll som vi tagit del av inom ramen för denna granskning uppges att kostnadsbedömningen emellertid uppdaterats. Enligt "*Bålsta C Huvudsaklig Budget*" anges den totala budgeten för projektet vara 9 605 000 kronor.

2021-05-10 tog kommunfullmäktige beslut om att utöka den beslutade budgeten för resecentrum med 5 miljoner kronor. I plan- och exploateringsavdelningens tjänsteskrivelse (2021-03-23) uppges den tillkomna summan bland annat bero på nya verktyg och sanering.



2023-02-17

## Bedömning

Inom ramen för denna granskning har vi tagit del av material som förhåller sig till den övergripande investerings- och budgetprocessen i kommunen, såväl som investerings- och budgets specifikt material kring simhallen och resecentrum. Vi bedömer att de beslutsunderlag som ligger till grund för investerings- och budgetbeslut innefattar tillräckligt med information, bland annat kostnadskalkyler, för att styrelsen ska kunna fatta välgrundade beslut. Vidare bedömer vi att kommunstyrelsen har säkerställt en beredning av investeringsbudgeten för att skapa förutsättningar för att den ska kunna verkställas i sin helhet. Däremot har investeringsbudgeten på lång sikt behövt justeras inom investeringsprojekten som berör både simhallen och resecentrum. Således bedömer vi att kommunstyrelsen behöver se över arbetet kring beredning av investeringsbudget för att undvika släpande budgeteringsjusteringar.

Beslut kring investeringsprojektet gällande simhallen bedömer vi bygga på tillräckliga beslutsunderlag. Vi bedömer styrdokumentet "*Rapport förberedelsefas*" som tillräckligt uttömmande för att styrelsen ska kunna fatta välgrundade beslut. Mer specifikt redogör dokumentet för behovsanalys, alternativa beslutsåtgångar samt kostnadskalkyler. Vidare bedömer vi att beslut kring investeringsprojektet gällande resecentrum delvis bygger på tillräckliga beslutsunderlag. I "*Projektplan Bålsta torg*" redogörs för projektets övergripande implementering. Styrdokumentet innehåller dock inte tillräckligt med information för att beslutsfattandet ska kunna ske med tillräckliga underlag.

I förhållande till det övergripande arbetet kring investerings- och budgetprocessen rekommenderar vi att kommunstyrelsen säkerställer att det återfinns en god beställarkompetens inom organisationen. På så vis kan underlag tas fram på ett samordnat och ändamålsenligt vis.

## 3.4 Uppföljning

I kommunens styrdokument "*Riktlinjer för investeringar*" anges nämnderna ansvariga för den löpande ekonomiska uppföljningen av investeringar enligt kommunstyrelsens anvisningar och tidplan. Inom ramen för uppföljningen bör budget, utfall, prognos och kommentarer till väsentliga avvikelser i olika hänseenden redovisas. Om totalprognos för ett investeringsprojekt, där budget beslutats av kommunfullmäktige, överstiger totalbudget med mer än 5 % ska beställande nämnd beskriva orsak och redovisa åtgärd till kommunfullmäktige.

Styrdokumentet specificerar även att avvikelser på över 2,5 miljoner alltid ska orsaksbeskrivas och redovisas till fullmäktige, tillsammans med åtgärdsförslag. Utöver ekonomisk uppföljning uppger styrdokumentet att förvaltningschef samt lokalförsörjningschef ska ansvara för att information om status i investeringsprojekt för anläggningar och byggnader regelbundet rapporteras till ansvarig nämnd. För investeringsprojekt som omfattar minst 5 miljoner kronor ska genomförandebeslut

2023-02-17

fattas av beställande nämnd/styrelse innan genomförandet startar. När sådana projekt avslutas ska slutrapportering om projektet redovisas till beställande nämnd/styrelse. Detta uppges ske vid nästkommande ordinarie uppföljningstillfälle (delårsuppföljning mars, delårsrapport augusti och årsredovisning). Denna redovisning ska avse projektet i sin helhet, både ur ett ekonomiskt och verksamhetsmässigt perspektiv. Projekt över 50 miljoner kronor ska rapporteras till fullmäktige. Till slutredovisningen lämnas en efterkalkyl med analys av eventuella avvikelser jämfört med investeringskalkylen. Slutredovisning ska ske senast 6 månader efter att anläggningen tagits i bruk.

Uppföljningstillfällena anges till fyra tillfällen under året i styrdokumentet ”*Budget 2023, plan 2024–2025*”. Styrdokumentet specificerar att vid ekonomiuppföljning i **februari** lämnar nämnderna uppföljning och prognos för driftbudget och investeringsbudget till kommunstyrelsen. Vid delårsuppföljning i **mars** lämnar nämnder och styrelser uppföljning och prognos för driftbudget med volymmått, investeringsbudget och exploateringsbudget till kommunfullmäktige. Vid delårsrapport i **augusti** lämnar nämnder, styrelser och bolag uppföljning och prognos av ekonomi (driftbudget, investeringsbudget, exploateringsbudget) och verksamhet (grunduppdrag, utvecklingsmål och personal) till kommunfullmäktige. Vid kommunstyrelsens årsredovisning per december som sker i **april** nästkommande år, rapporterar nämnder, styrelser och bolag uppföljning av ekonomi och verksamhet.

### 3.4.1 Lakttagelser

#### Investering simhall

I ”*Entreprenadkontrakt – totalentreprenad samverkan*” redogörs att det inledningsvis inom ramen för simhallsprojektet skulle hållas en workshop där företrädare också för andra medverkande i projektet än parterna deltar. Workshopen var tänkt att vid behov följas upp av fler tillfällen. Detta ifall flera nyckelpersoner i någon av parternas organisation behövt bytas ut eller för uppföljning av hur samverkansdeklarationen efterlevs.

Utöver ovanstående anger entreprenadkontrakt att det införs två separata mötesformer – styrgruppsmöte och ledningsgruppsmöte – i projektet, utöver vanligtvis förekommande projekterings-, ekonomi- och byggmöten. Styrgruppen utgör projektets högsta exekutiva organ och bemannas i första hand av parternas ombud samt vid behov ytterligare personer. Styrgruppen anges svara för att precisera och fastställa för projektets specifika mål samt att dessa löpande följs upp. Styrgruppen håller även protokollförda styrgruppsmöten löpande vid behov både under Fas 1 och Fas 2.

#### Investering resecentrum

Det huvudsakliga uppföljnings- och återrapporteringsarbetet som skett inom ramen för projektet kring resecentrum har protokollförts via kommunstyrelsens sammanträdesprotokoll.



**Håbo kommun**  
Granskning av Investeringsprocessen

2023-02-17

Utöver sammanträdesprotokollen har vi inte tagit del av ytterligare material som redovisat om och/eller hur uppföljnings- och åiterrapporteringsarbetet tagit sig i uttryck under investeringsprojektets gång.

### Bedömning

Vi ser positivt på de riktlinjer som finns på plats gällande uppföljning och åiterrapportering av investeringsprojekt. Vi ser även positivt på riktlinjerna kring återkommande uppföljningsarbete inom ramen för simhallsprojektet. Vi saknar dock dokumentation som styrker att det angivna uppföljningsarbetet faktiskt har pågått inom ramen för projektet. Vi rekommenderar därför kommunstyrelsen att se över hur uppföljning och åiterrapportering har implementerats inom ramen för simhallsprojektet. Vidare bedömer vi uppföljningen och åiterrapporteringen av resecentrumsprojektet som bristfälligt. Vi rekommenderar kommunstyrelsen att säkerställa att en tillräcklig uppföljning och åiterrapportering av projektet implementeras.

Om en tillräcklig uppföljning/analys av investeringsprojekten har skett efter dess avslut är inte aktuellt att bedöma inom ramen för denna granskning. Detta till följd av att de projekt som valts ut för substansgranskning (investering av simhall och investering av resecentrum) ännu inte är avslutade.

## 4 Slutsats och rekommendationer

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

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

Vår sammanfattade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen delvis säkerställt en tillräcklig intern styrning och kontroll i investeringsprocessen. Vi bedömer att kommunen har goda förutsättningar att driva ett tillfredsställande arbete kring intern styrning och kontroll vid investeringsprocesser. Vidare ser vi positivt på de investeringsövergripande roll- och ansvarsfördelningar samt dem rutiner och riktlinjer som finns i kommunen.

Mot bakgrund av den genomförda granskningen bedömer vi dock även att kommunstyrelsen har utrymme att utveckla centrala delar av arbetet kring intern styrning och kontroll inom ramen för investeringsprocesser.

Med utgångspunkt i den genomförda granskningen rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Se över implementeringen och efterlevnaden av de styrdokument som ligger till grund för investeringsprojekt.
- Se över hur den kommunövergripande såväl som de projektspecifika roll- och ansvarsfördelningarna har efterföljts.
- Se över beredningen vad gäller budgeten för de investeringsprojekt som substansgranskats dvs simhallen och resecentrum.
- Säkerställa att det återfinns en god beställarkompetens inom organisationen.
- Se över hur uppföljning och åiterrapportering har implementerats inom ramen för simhallsprojektet.
- Säkerställa att en tillräcklig uppföljning och åiterrapportering av resecentrumsprojektet genomförs.



**Håbo kommun**  
Granskning av Investeringsprocessen

2023-02-17

Datum som ovan

KPMG AB

Micaela Hedin  
*Certifierad kommunal yrkesrevisor*

Anders Petersson  
*Certifierad kommunal yrkesrevisor*

Nadia Ismael  
*Verksamhetsrevisor*