



**För kännedom**

Fullmäktige

Partiernas gruppledare

**Kommunstyrelsen**

## Granskning av investeringar – styrning och uppföljning

Vi har i egenskap av förtroendevalda revisorer i Kiruna kommun genomfört en granskning av kommunstyrelsens styrning och uppföljning av investeringar. I vårt arbete har vi biträttats av PwC. Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen har en tillräcklig styrning och uppföljning av kommunens investeringar.

Utifrån genomförd granskning är den sammanfattande revisionella bedömning att kommunstyrelsens styrning och uppföljning av investeringar **inte är tillräcklig**. Revisionen riktar allvarlig kritik mot kommunstyrelsen med anledning av bristerna i styrning och uppföljning av kommunens investeringar.

Kommunens investeringsprocess är reglerad i *Riktlinjer för investering och anläggning* (2018). Vidare är investeringsprocessen för enskilda fastighetsinvesteringsprojekt beskriven i *Riktlinjer för byggande av kommunala verksamhetslokaler* (2018). Vi bedömer att det finns behov av att anpassa dessa riktlinjer utifrån i kommunen genomförd omorganisation samt att i delar förtydliga roller och ansvar i investeringsprocessen.

Vi bedömer att vid tid för granskning så är kommunens investeringsprocess inte tillräckligt förankrad och känd. Vår granskning visar att det finns flera brister i efterlevnad av beslutade riktlinjer och rutiner.

När det gäller den löpande uppföljningen av kommunens investeringsprojekt är vår bedömning att det under år 2020 inte skett en tillräckligt frekvent och omfattande uppföljning av kommunens investeringsverksamhet till kommunstyrelsen. I den ekonomiska uppföljningen till kommunstyrelsen redovisas utfall och budget, det saknas en återrapportering av bedömda slutprognoser för aktuella investeringsprojekt, vilket är en brist. Vi noterar vidare att det inte beslutats om några internkontrollmoment kopplat till investeringar i internkontrollplanen för år 2020.

Vi ser positivt på att kommunstyrelsen under året har identifierat brister i investeringsprocessen samt vidtagit åtgärder i syfte att förbättra kontroll och uppföljning. Kommunstyrelsen har uppdragit till kommunledningsförvaltningen att kontinuerligt återrapportera alla stora byggprojekt till kommunstyrelsens arbetsutskott. Det är vår bedömning att denna uppföljning även ska innefatta kommunstyrelsen.

I övrigt hänvisar vi till de iakttagelser som redovisas i bifogad revisionsrapport.



Utifrån genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer:

- Gör en översyn av *Riktlinjer för investering och anläggning* samt *Riktlinjer för byggande av kommunala verksamhetslokaler*.
- Tillse att beslutade riktlinjer implementeras och tillämpas i hela kommunens organisation.
- Lokalförsörjnings- och underhållsplaner tas fram och beslutas samt att rutin för systematisk uppdatering av dessa underlag fastställs.
- Säkerställ en tillräckligt frekvent och omfattande uppföljning av kommunens investeringar, vilket inkluderar en prognostiserad slutkostnad för aktuella investeringsprojekt. Uppföljningen bör även innefatta de investeringsprojekt som avslutats under året.
- Väsentliga risker kopplade till kommunens investeringar övervägs och inkluderas i kommunstyrelsens internkontrollplan. Ett kontrollmoment kan med fördel vara att tillse att beredning av enskilda investeringsprojekt sker i enlighet med beslutade investeringsriktlinjer.

Vi emotser ett yttrande från kommunstyrelsen senast 31 augusti år 2021.

För Kiruna kommuns revisorer

Ann-Kristin Nilsson, ordförande

Sigurd Pekkari, vice ordförande

Bilaga: "Granskning av investeringar – styrning och uppföljning, mars 2021."

# Granskning av investeringar – styrning och uppföljning

Kiruna kommun

Mars 2021

*Kristian Damlin, certifierad kommunal revisor och projektledare*



# Innehållsförteckning

<b>Inledning</b>	<b>4</b>
<b>Iakttagelser och bedömningar</b>	<b>6</b>
Revisionsfråga 1 - Finns ett tydligt regelverk avseende investeringar? (planering och tidsplaner, förkalkyler, beslut, löpande kontroll/uppföljning, utvärdering/efterkalkyler)?	6
Revisionsfråga 2 - Finns ändamålsenliga processer utifrån beslutade regelverk?	10
Revisionsfråga 3 - Är verksamheterna delaktiga i planerings- och genomförandeprocess?	14
Revisionsfråga 4 – Sker uppföljning och rapportering fortlöpande till styrelsen?	15
<b>Revisionell bedömning</b>	<b>18</b>
Rekommendationer	18
<b>Bilaga 1: Investeringsprojekt</b>	<b>21</b>

# Sammanfattning

PwC har på uppdrag av Kiruna kommuns förtroendevalda revisorer granskat kommunstyrelsens styrning och uppföljning av investeringar.

Efter genomförd granskning bedömer vi att kommunstyrelsens styrning och uppföljning av investeringar **inte är tillräcklig**.

Kommunens investeringsprocess är reglerad i *Riktlinjer för investering och anläggning* (2018). Vidare är investeringsprocessen för enskilda fastighetsinvesteringsprojekt beskriven i *Riktlinjer för byggande av kommunala verksamhetslokaler* (2018). Riktlinjen behandlar styrprocessen för byggandet och omfattar schematiska processbeskrivningar för hur ett enskilt investeringsprojekt anmäls och utreds inför beslut om investering i samband med beslut om investeringsplan varje år. Vi bedömer att det finns behov av att anpassa dessa riktlinjer utifrån i kommunen genomförd omorganisation samt att i delar förtydliga roller och ansvar i investeringsprocessen. Vid tid för granskning saknar kommunen en samlad lokalförsörjningsplan samt underhållplaner omfattandes kommunens samtliga fastigheter. Avsaknad av dessa underlag försvårar enligt vår bedömning planering och värdering/prioritering av olika investeringar. Det finns en risk att det leder till ineffektivt användande av tillgängliga investeringsmedel.

Vi bedömer att vid tid för granskning så är kommunens investeringsprocess inte tillräckligt förankrad och känd. Vi ser således positivt på att kommunledningsförvaltningen lyft fram behov av intern utbildning och information i syfte att säkerställa att alla berörda funktioner har tillräcklig kännedom om roller och ansvar i investeringsprocessen. Vår granskning visar att det finns flera brister i efterlevnad av beslutade riktlinjer och rutiner. Detta har även identifierats av kommunstyrelsen under år 2020, vilket föranlett att kommunstyrelsen tagit aktiva beslut under år 2020 i syfte att komma tillrätta med identifierade brister.

Vår protokollgranskning visar att kommunstyrelsen löpande behandlar ärenden avseende investeringar i form av budgetöverföringar mellan åren för pågående investeringsprojekt, information om enskilda investeringsprojekt, ärenden avseende tilläggsbudgetering, förstudier samt återrapportering av enskilda investeringsprojekt. När det gäller den löpande uppföljningen av kommunens investeringsprojekt är vår bedömning att det under år 2020 inte skett en tillräckligt frekvent och omfattande uppföljning av kommunens investeringsverksamhet till kommunstyrelsen. Den löpande ekonomiska rapporteringen som ges till kommunstyrelsen omfattar inte en samlad investeringsredovisning omfattandes såväl stadsomvandlingsfinansierade som skattefinansierade investeringar. Tidigare år har årsredovisningen innehållit en redovisning av större pågående investeringsprojekt (överstigande 5 mnkr). Dock har inte de investeringsprojekt som avslutats under året återrapporterats mer än muntligen. I årsredovisningen för år 2020 har detta ändrats och den innehåller en redovisning av såväl pågående som avslutade investeringsprojekt. I den ekonomiska uppföljningen till kommunstyrelsen redovisas utfall och budget, det saknas dock en återrapportering av bedömda slutprognoser för aktuella investeringsprojekt, vilket är en brist.

Uppföljning av investeringsprojekt där budgeten överstigits med minst 10 % har ej återrapporterats i tillräcklig omfattning till kommunstyrelsen, exempelvis nya badhuset. Vi noterar vidare att det inte beslutats om några internkontrollmoment kopplat till investeringar i internkontrollplanen för år 2020.

Vi ser positivt på att kommunstyrelsen under året har identifierat brister i investeringsprocessen samt vidtagit åtgärder i syfte att förbättra kontroll och uppföljning. Kommunstyrelsen har uppdragit till kommunledningsförvaltningen att kontinuerligt återrapportera alla stora byggprojekt till kommunstyrelsens arbetsutskott. Det är vår bedömning att denna uppföljning även ska innefatta kommunstyrelsen.

## Rekommendationer

Efter genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Gör en översyn av *Riktlinjer för investering och anläggning* samt *Riktlinjer för byggande av kommunala verksamhetslokaler*.
- Tillse att beslutade riktlinjer implementeras och tillämpas i hela kommunens organisation.
- Lokalförsörjnings- och underhållsplaner tas fram och beslutas samt att rutin för systematisk uppdatering av dessa underlag fastställs.
- Säkerställ en tillräckligt frekvent och omfattande uppföljning av kommunens investeringar, vilket inkluderar en prognostiserad slutkostnad för aktuella investeringsprojekt. Uppföljningen bör även innefatta de investeringsprojekt som avslutats under året.
- Väsentliga risker kopplade till kommunens investeringar övervägs och inkluderas i kommunstyrelsens internkontrollplan. Ett kontrollmoment kan med fördel vara att tillse att beredning av enskilda investeringsprojekt sker i enlighet med beslutade investeringsriktlinjer.

# Inledning

## Bakgrund

Den offentliga sektorn har ett stort investeringsbehov framför sig. Många byggnader byggdes under 1960-1970-talen då den offentliga sektorn expanderade kraftigt. Därför pågår nu på många håll investeringar och ombyggnationer i dessa lokaler. Lokaler anpassas till utvecklad teknik, förändrad verksamhet, ökade volymer etc.

Kommunens investeringsramar för perioden 2020-2022 uppgår till 0,5 miljarder kronor. Den höga investeringsvolymen beror på dels investeringar i VA och dels fastigheter.

Investeringar är ofta svåra att planera och genomföra inom utsatt tid och till budgeterad kostnad. Vanliga problem kan vara att kostnadsbildningen underskattas samt att uppföljningar under och efter investeringen inte genomförs.

Revisorerna har utifrån riskbedömning funnit det relevant att granska styrelsens styrning, interna kontroll och uppföljning av investeringar.

## Syfte

Granskningen syftar till att bedöma om investeringsprocessen bedrivs ändamålsenligt. Revisionsobjekt är kommunstyrelsen.

Övergripande revisionsfråga:

**Är kommunstyrelsens styrning och uppföljning av investeringar tillräcklig?**

## Revisionskriterier

Revisionskriterierna för granskningen utgörs av

- Budget 2020
- Kommunens skriftliga ekonomiska styrprinciper, riktlinjer, anvisningar och rutiner för investeringsprocessen
- Kommunstyrelsens och kommundirektörens delegationsordning
- Riktlinjer för intern kontroll
- Övriga relevanta styrdokument avseende investeringsprocessen

## Revisionsfrågor

- Finns ett tydligt regelverk avseende investeringar? (planering och tidsplaner, förkalkyler, beslut, löpande kontroll/uppföljning, utvärdering/efterkalkyler)?
- Finns ändamålsenliga processer utifrån beslutade regelverk?
- Är verksamheterna delaktiga i planerings- och genomförandeprocess?
- Sker uppföljning och rapportering fortlöpande till styrelsen?

## **Avgränsning**

Granskningen avser kommunstyrelsen och avser i huvudsak år 2020.

## **Metod**

Granskningen har genomförts genom att centrala styrdokument granskats och analyserats samt intervjuer med berörda tjänstepersoner. Inom ramen för granskningen har vi också genomfört en protokollgranskning avseende kommunstyrelsen. Vi har översiktligt granskat tre investeringsprojekt utifrån följsamhet till fastställda riktlinjer och regler samt uppföljning.

Inom ramen för granskningen har följande funktioner intervjuats:

- Biträdande kommundirektör, Kommunledningsförvaltningen
- Ekonomichef, Kommunledningsförvaltningen
- Tidigare ekonomichef, Kommunledningsförvaltningen
- Investeringscontroller, Kommunledningsförvaltningen

De tre investeringsprojekt som valts ut för översiktlig granskning är:

- Simhallen
- Rullskidbanan
- P-hus, tomt 10

Samtliga intervjuade samt kommunstyrelsens ordförande och 2:e vice ordförande har givits möjlighet att faktagranska rapporten.



# Iakttagelser och bedömningar

## Revisionsfråga 1 - Finns ett tydligt regelverk avseende investeringar? (planering och tidsplaner, förkalkyler, beslut, löpande kontroll/uppföljning, utvärdering/efterkalkyler)?

### *Iakttagelser*

#### **Ansvar och befogenheter**

Enligt kommunstyrelsens reglemente (KF, 2018-12-10 § 125) är kommunstyrelsen kommunens ledande förvaltningsorgan och ansvarar för hela kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Kommunstyrelsen leder och samordnar planering och uppföljning av kommunens ekonomi och verksamheter. I uppdraget ingår att leda och samordna arbetet med utformningen av övergripande mål, riktlinjer och ramar för styrningen av hela den kommunala verksamheten. Det ingår också i uppdraget att övervaka att de av fullmäktige fastställda målen och planerna för verksamheten och ekonomin efterlevs och att kommunens löpande förvaltning handhas rationellt och ekonomiskt samt att tillse att uppföljning sker till fullmäktige från samtliga nämnder om hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret.

I *Reglemente för kommunstyrelsen*, beslutad av kommunfullmäktige 2018-12-10 (§ 125), framgår att kommunstyrelsen ska ta hand om kommunens medelsförvaltning samt övrig ekonomisk förvaltning. I denna uppgift ingår bl.a. att:

- Underhålla och förvalta kommunens fasta och lösa egendom.

Kommunstyrelsen äger rätt att själv omfördela medel som fullmäktige anslagit till styrelsen inom den budgeterade verksamhetsvolymen och utifrån av fullmäktige angivna beloppsramar och fastställda investeringsobjekt. Omfördelning av medel måste ske inom ramen för fullmäktiges riktlinjer och andra generella beslut om verksamheten som fullmäktige har fastställt. Omfördelning i syfte att täcka nya verksamheter får inte ske.

I *Delegationsordning kommunstyrelsen*, senast reviderad 2020-10-05 (§ 248), framgår att biträdande kommundirektör har delegation att besluta om omfördelning av fastställd investeringsbudget upp till 20 mnkr mellan stadsomvandlingsfinansierade projekt, samt att underteckna projektdirektiv avseende stadsomvandlingsfinansierade åtgärder och skattefinansierade åtgärder under förutsättning att kommunfullmäktige beslutat om investeringsbudget.

#### **Övergripande styrdokument för investeringar**

**Riktlinjer för investering och anläggning**, beslutade av kommunstyrelsen 2018-05-14 (§ 160), syftar till att skapa en för kommunen enhetlig ram för handläggning, budgetering, beslutsfattande samt redovisning av anläggningstillgångar (investeringar). Investeringsriktlinjerna består av totalt åtta avsnitt:

- **Avsnitt 1 och 2** beskriver vilka övergripande principer som gäller vid investeringar, hur en anläggningstillgång definieras samt vilka bedömningar som ska göras vid gränsdragningen mot driftskostnader (t ex reparation och underhåll, korttidsinventarier).
- **Avsnitt 3** redogör för redovisningsregler som skall tillämpas för att fastställa investeringens anskaffningskostnad, d v s vilken typ av utgifter kan eller bör ingå i anskaffningsvärdet och vad som inte kan eller bör aktiveras. I avsnittet finns även riktlinjer för avskrivningar, nedskrivningar och uppskrivningar.
- **Avsnitt 4** beskriver skillnaden mellan skattefinansierade och avgiftsfinansierade investeringar.

- **Avsnitt 5** beskriver planerings-, besluts- samt uppföljningsprocessen samt vilka underlag som skall finnas vid beslut om och uppföljning av investeringar.
- **Avsnitt 6** redogör för hur överföring av investeringsmedel ska ske vid årsbokslut för färdigställda respektive ej färdigställda investeringar.
- **Avsnitt 7** anger riktlinjer vid avyttring av fast eller lös egendom, d v s vem beslutar som försäljning/kassation, samt hur avyttring och kassation skall rapporteras.
- **Avsnitt 8** slutligen anger vem som ansvarar för dokumentets förändringar och uppdateringar.

Investeringsriktlinjernas syfte beskrivs vidare vara att även skapa effektivitet i ekonomisk planering, uppföljning och i det samlade resursutnyttjandet. Riktlinjerna ska ses som en ram för handläggning, beslutsfattande och redovisning av anläggningstillgångar. Målsättningen är att förtydliga beslutsprocessen samt roller, ansvar och befogenheter i arbetsprocessen.

Grundprincipen är att en investering bedöms och prioriteras utifrån de ekonomiska och verksamhetsmässiga effekter/konsekvenser den beräknas ge upphov till under sin livstid. Kostnaderna för investeringen i form av avskrivning och intern ränta samt drift och underhållskostnader, i förekommande fall efter avräkning mot externa intäkter, bedöms och prioriteras mot andra ekonomiska övergripande engagemang samt inom respektive nämnd och styrelses ekonomiska ramar. Investeringar av strategisk betydelse kan vara av väsentligt större vikt än vad som avspeglar sig i den beloppsmässiga omfattningen av investeringen. Med investering av strategisk vikt menas en investering som långsiktigt påverkar organisationen och/eller verksamhetens inriktning. Större investeringar bedöms också med hänsyn till hur investeringen skall finansieras och hur investeringen påverkar de av fullmäktige långsiktigt uppställda finansiella målen för en god ekonomisk hushållning.

Varje nämnd och styrelse erhåller, i samband med att kommunfullmäktige fastställer budget för det kommande verksamhetsåret, investeringsramar och objekt för hela planeringsperioden. Ramen för planåren ska betraktas som en planeringsinriktning som kan ändras vid behov. Nämndens fastställda objekt är de objekt som även ska följas upp, ändring av objektnamn eller överföring av budget mellan objekten är inte tillåtet. Beslutade projekt från planåren ska tas med i planåren fram till budgetåret för att se den totala omfattningen av investeringarna. Omföringar mellan beslutade objekt får ej göras.

Varje nämnd/styrelse ska årligen utarbeta en investeringsplan med tre års framförhållning som underlag till kommunens investeringsbudget. Detta bland annat för att möjliggöra tid för inarbetning i kommunens planarbete samt för att skapa utrymme för övergripande prioriteringar. Ett- och flerårsplanerna fungerar som sammanfattningar av situationen och identifierar de behov, möjligheter och problem som ska lösas genom investeringar.

Eftersom investeringsbesluten är av stor långsiktig betydelse för kommunen, är det viktigt att besluten fattas på väl genomarbetade underlag, bland annat för att minska risken för felinvesteringar. Tidigt i utredningsfasen ska hänsyn tas till övriga verksamheter som kan beröras av investeringen så att suboptimering undviks. Koncernnyttan ska ha en framträdande roll. Konsekvensanalysen är viktig och hanteringen sker i budgetprocessen.

Kostnaderna för investeringen i form av avskrivning samt drift och underhållskostnader, i förekommande fall efter avräkning mot externa intäkter, ska bedömas och prioriteras mot andra ekonomiska engagemang inom respektive nämnds-/styrelses ekonomiska ramar. Den nämnd/styrelse/förvaltning som vill genomföra investeringen måste också ta ställning till om verksamheten har kapacitet att genomföra investeringen enligt beräknad tidplan. I annat fall ska planeringen skjutas framåt till dess att möjlig tid finns. I detta sammanhang ska då även beaktas störningar för annan verksamhet, omflyttningar, konflikt med andra investeringar osv. Respektive nämnds eller styrelses beslutade investeringsplan översänds till budgetberedningen för vidare beslut i samband med kommunens budgetarbete enligt fastställd tidplan från budgetdirektiven. När

beslut har fattats läggs objektet upp med ett huvudprojektnummer/underliggande investeringsprojektnummer av ekonomiavdelningen samt att projektägaren överlämnar en projektplan där det tydligt framgår vem som är ansvarig för projektet samt vad projektet ska innehålla.

Varje nämnd/styrelse svarar för att uppföljning och återrapportering av samtliga investeringsprojekt görs till nämnd per kvartal och till kommunstyrelsen vid delårsbokslut per sista augusti samt vid årsbokslut per sista december. Ekonomiavdelningen ansvarar för att blankettmaterial för delår- och årsredovisning ges ut och är aktuella. Alla investeringar ska särredovisas och avstämning ska ske löpande mot gällande budget. Avvikelser från den ursprungliga kostnadsberäkningen ska analyseras och kommenteras med förslag till åtgärdsplan.

I samband med investeringsplaneringen ska ett investeringsprojekts eventuella resultatpåverkan inarbetas fullt ut i resultatbudgeten. Förutom den tillkommande kapitalkostnaden ska även hänsyn tas till investeringens effekt på driftskostnaderna i form av ökat eller minskat personalbehov, höjda eller sänkta energikostnader, ökad eller sänkt lokaleffektivitet osv.

Särskild avrapportering ska ske till nämnd och kommunstyrelse om negativ avvikelse mot budgeterade medel befaras överstiga 10 procent av bruttoinvesteringen. Om avvikelse från beslut avseende inriktning, omfattning, ekonomi, tidplan eller annat föreligger ska ansvarig projektägare anmäla detta till berörd styrgrupp, nämnd och till ekonomiavdelningen även vid andra tidpunkter än i samband med ordinarie ekonomiuppföljningar. Om kommunstyrelsen finner det nödvändigt kan ovanstående ärenden skickas vidare till kommunfullmäktige. Ärenden av principiell karaktär skall alltid beslutas av kommunfullmäktige.

För större investeringsprojekt som beslutats av kommunfullmäktige och uppgår till minst 100 basbelopp skall en slutredovisning redovisas som en post i årsredovisningen till kommunfullmäktige. Investeringsprojekt under 100 basbelopp redovisas i samlad bild till årsredovisningen.

#### **Lokalförsörjnings- och underhållsplaner**

I intervju redogörs för att det tidigare har funnits ett omfattande planeringsunderlag för kommunens samlade lokalbehov, dock uppges inte detta finns på plats med anledning av avsaknad av personella resurser, i huvudsak kommunstrateg. I kommunens riktlinjer anges att varje nämnd/styrelse årligen ska utarbeta en investeringsplan med tre års framförhållning som underlag till kommunens investeringsbudget. Det uppges dock saknas en samlad lokalförsörjningsplan som omfattar minst 5 år.

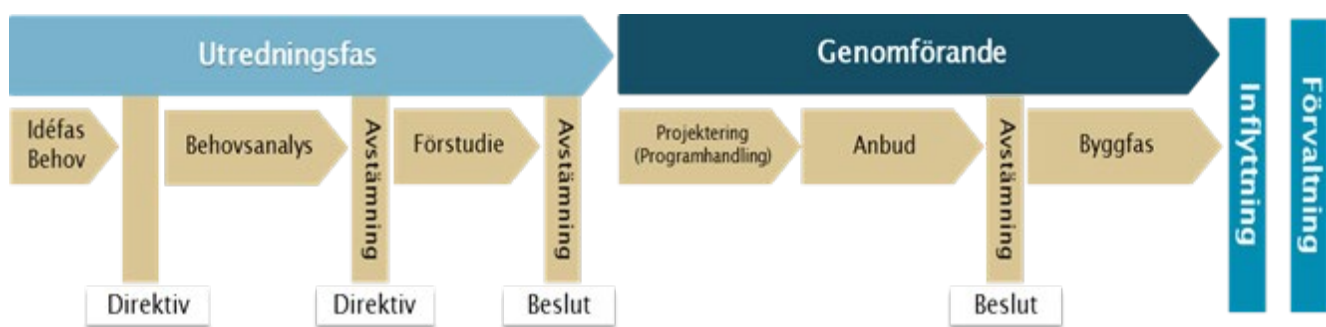
Socialnämnden antog i september 2017 en förnyad boendeplan. Planen bildar underlag för socialnämndens beslut i frågor kring planering och genomförande av framtida bostäder för äldre och personer med funktionsvariationer i Kiruna kommun, både på kort och längre sikt. Planens genomförande ska följas upp årligen. Vi har i granskningen tagit del av boendeplan från april 2019 vilken redogör för läget efter 2018 års utfall. I boendeplanen redogörs för kommunens aktuella läge samt en demografisk framskrivning och bedömning av kommande behov. Socialnämnden har vidare 2020-12-15 (§ 550) beslutat om boendeplan för åren 2021-2023. Boendeplanen kommer att ligga till grund för socialnämndens äskanden avseende investeringar.

I intervjuer framkommer att kommunen vid tid för granskning saknar en underhållsplan i vilken behov av reinvesteringar dokumenterats och beskrivs. Ingen uppskattning finns avseende kommunens samlade underhållsskuld vid tid för granskning. I intervju beskrivs att arbete pågår med att ta fram en uppdaterad underhållsplan där samtliga kommunala fastigheter ska finnas med.

#### **Riktlinjer för enskilda investeringsprojekt**

Investeringsprocessen för enskilda fastighetsinvesteringsprojekt beskrivs i *Riktlinjer för byggande av kommunala verksamhetslokaler*, reviderade av kommunstyrelsen 2017-05-29 (§ 43). Riktlinjen behandlar styrprocessen för byggandet och omfattar schematiska processbeskrivningar för hur ett enskilt investeringsprojekt anmäls och utreds inför beslut om investering i samband med beslut om investeringsplan varje år.

Styrprocessen delas in i två faser, utredningsfas och genomförandefas enligt figur 2:



Det är respektive nämnd som aktualiserar lokalbehov till kommunkontoret. I det fall behovet är relaterat till stadsomvandlingen beskrivs att det aktualiseras hos stadsbyggnadsförvaltningen. Det sker sedan en inventering av befintligt lokalbestånd för att utreda lämplig åtgärd, vilket kan handla om ombyggnad, nybyggnad alternativt samordning med annan verksamhet. Det är kommunledningen som beslutar om direktiv för idéfasen. I det fall det behövs utredningsmedel utöver befintlig ram ska detta beslutas av kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige.

Behovsanalysen syftar till att beskriva lokalbehov, funktioner och ytor samt eventuella förslag på samordning med annan verksamhet. När behovsanalysen är klar ska denna redovisas för nämnd och kommunledning och därefter tas beslut om direktiv för fortsatt utredning/förstudie.

Förstudien ska bl.a. inkludera uppgifter om:

- Detaljerad beskrivning av projektet.
- Bedömning av investeringskostnaden vilket ska inkludera kostnader för skyltning på minoritetsspråk.
- Framtida driftkostnad.

Förstudien ska beslutas i nämnd efter dialog med kommunledningen. Investeringsbeslut tas i kommunfullmäktige.

Efter förstudien tas eventuellt beslut om genomförande och då övergår investeringsprojektet i fas 2, dvs. genomförandefasen och därefter inflyttning och förvaltning.

För byggprojekt tydliggörs i riktlinjen att det finns olika entreprenadformer i form av s.k. totalentreprenad respektive utförandeentreprenad. Vid en totalentreprenad ingår projektering i upphandlingen och vid utförandeentreprenad sker separat upphandling av projektering och bygg. I det fall det handlar om en totalentreprenad ska en bedömning av de olika förslagen ske ur verksamhets-, funktions- och arkitektoniskt perspektiv. Inköpsdelegerade beslutar om vilket anbud som antas.

Den bedömning av driftkostnader som gjorts under förstudien ska behandlas av nämnderna och ska utgå från byggkostnaderna samt drift- och förvaltningskostnader. Det är respektive nämnd som ansvarar för att äska medel för ökade driftkostnader inom ordinarie budgetprocess. Äskande av medel för verksamhetsutrustning ingår inte i byggprojektet utan äskas separat av respektive nämnd tillsammans med eventuella ökade driftkostnader.

Under byggtiden planeras behov och logistik för inflyttning av utsedd processledare.

## Bedömning

Vi bedömer att det i delar finns ett tydligt regelverk avseende investeringar och vi bedömer således revisionsfrågan **delvis uppfylld**.

Bedömningen görs mot bakgrund av:

- Det finns i stora delar ett tydligt regelverk avseende investeringar. Vi bedömer dock att befintliga riktlinjer behöver ses över i avseende att aktualisera dessa, bl.a. med anledning av genomförd omorganisation i kommunen.
- Vi bedömer också att i *Riktlinjer för byggande av kommunala verksamhetslokaler* behöver ansvar och roller tydliggöras, bl.a. vad som avses med kommunledningen. Det anges bl.a. att det kommunledningen som beslutar om direktiv för idéfasen.
- Vid tid för granskningen saknas det en långsiktig lokalförsörjningsplan samt underhållsplaner för kommunens fastigheter. Socialnämnden har beslutat om en boendeplan för åren 2021-2023, vilket är positivt.

## Revisionsfråga 2 - Finns ändamålsenliga processer utifrån beslutade regelverk?

### lakttagelser

För kommunalt finansierade investeringar finnas en process för hur medel tilldelas och följs upp. Samtliga investeringsobjekt ska godkännas av kommunfullmäktige och kommunfullmäktige tilldelar medel till aktuella investeringsobjekt. Merparten av alla investeringsobjekt godkänns i samband med det ordinarie budgetarbetet och fastställs året innan verkställighet. När objekt är fastställda av kommunfullmäktige och medel tilldelade ska kommunledningsförvaltningen upprätta en förteckning över alla fastställda investeringsobjekt för det kommande året. Detta i syfte att möjliggöra överblick över igångsättande av beslutade investeringsprojekt och uppföljning av dessa.

När det gäller stadsomvandlingsfinansierade investeringar så har kommunstyrelsen en likartad hantering. De stadsomvandlingsfinansierade investeringsobjekten beskrivs de senaste åren ha blivit en del av den ordinarie budgetprocessen och det ekonomiska årshjulet innefattandes planering (äskande) och uppföljning av investeringar i samband med årsbokslut. Vissa enskilda stadsomvandlingsfinansierade investeringsobjekt beskrivs dock löpande under året ha lämnats till kommunfullmäktige för beslut om godkännande av investeringsmedel.

### Följsamhet till projektprocessen enskilda investeringsprojekt

Kommunen beskrivs sedan 2018-2019 arbetat med att införa rutiner för att tydliggöra roller och ansvar kring investeringsprojekt. I intervjuer beskrivs att detta arbete måste fortskrida då det fortsatt finns brister i följsamhet till beslutade riktlinjer. Vidare beskrivs att flera förändringar på ledande befattningar har lett till en otillräcklig överlämning mellan ledande befattningar på kommunstyrelsens förvaltningar under åren 2018-2020. Avsaknad av kommunstrateg samt investeringscontroller beskrivs ha bidragit till bristande följsamhet till beslutade riktlinjer.

Det finns flera brister i följsamhet till beslutade riktlinjer i de tre investeringsprojekt vi översiktligt granskat. Nedan lyfter vi fram några exempel utifrån den översiktliga granskning vi gjort av tre de investeringsprojekten.

### Nya badhuset

- Det har saknats en beslutad investeringsbudget för nya badhuset. För projektet budgeterades initialt endast 5 mnkr för förstudier. I samband med att avtal tecknades med entreprenör (2017-12-18) avseende nytt badhus borde det ha föranlett ett tilläggsäskande för nya badhuset. Säkerställande borde ha skett av att kommunfullmäktige avsatt medel för investeringen innan avtalet tecknades. Detsamma gäller det avtal som tecknades 2019-08-13. Styrgruppen borde ha uppmärksammat beställaren (kommunen) på att det inte fanns

budgeterade medel för projektet. Investeringen har således pågått trots avsaknad av projektbudget.

- Kommunfullmäktige beslutade 2020-06-01 (KF § 60) att med minoritetsbeslut återremittera ärendet då investeringen i nya badhuset saknade drift- och underhållsbudget samt att risk- och konsekvensanalys saknades för stadsomvandlingsmedel avseende Bolagsskolan och Parkskolan. Det fanns inte heller någon investeringskalkyl för de olika delarna i nya badhuset samt ingen redogörelse för skillnaden i driftkostnader mellan nuvarande badhus och det nya.
- Då badhusprojektet inte haft budgeterade medel överstigande 5 mnkr beskrivs den således ej ha ingått i årsredovisningarna (endast större investeringsprojekt överstigande 5 mnkr redovisas i årsredovisningen). Det faktum att projektet var underbudgeterat borde ha uppmärksamats i kommunens ekonomiska uppföljning för att sedan ha kommunicerats till kommunstyrelsen som kunnat äska medel i ett tidigare skede.
- I intervju och protokollgranskning framgår att stadsbyggnadsförvaltningen flera gånger både skriftligen och muntligen redovisat utfallet av stadsomvandlingsmedlen till kommunstyrelsen under punkten ekonomiska rapporter. I dessa framgår att 5 mnkr avsatts för uppförande av nytt badhus år 2017 och i december samma år var 1,3 mnkr förbrukade. Under år 2018 är budgeten oförändrad och utfallet hade ökat till 11,5 mnkr och år 2019 uppgick utfallet till 50,4 mnkr.

#### **P-hus tomt 10**

- För P-hus tomt 10 fanns ingen total kalkyl från början, utan innehöll delar av den totala investeringsutgiften. Detta har inte varit tillräckligt tydligt beskrivet i beslutsunderlagen, vilket föranlett att kommunstyrelsen 2020-05-11 (§ 115) beslutade om att tilläggsbudgetera 38 mnkr för projektet. I yttrande 2020-04-06 från kommunkontoret framgår att tillkommande kostnader ligger utanför det ursprungliga avtalet som tecknades för byggnationen.

#### **Rullskidbanan**

- Enligt ursprungligt projektdirektiv skulle totalkostnaden för projektet uppgå till 7 mnkr och vara färdigt 2019-12-31. Projektet har per 2020-12-31 upparbetade kostnader på 9 992 tkr och planeras färdigställas under år 2021. Den totala budgeten uppgår vid tid för granskning till 9 800 tkr. I intervjuer beskrivs att det som återstår att färdigställa är banans skyltning.

Kommunfullmäktige beslutade 2020-06-15 (§ 80) att utvärdera vem/vilka som har eller haft delegation för att ha utbetalt arbeten såsom pålning och grundstomme om 130 mnkr avseende nya badhuset. Kommunledningsförvaltningen redogör i skrivelse daterad 2020-08-27 för orsaker till detta. Förvaltningen har gått igenom beslut och omständigheter kring investeringen. Det är kommunledningsförvaltningens bedömning att det inte är en enskild orsak som lett fram till att investeringar genomförts utöver beslutad budget, utan att det är flera omständigheter som samspelat på ett ogynnsamt sätt och lett till att investeringsmedel inte äskats vid rätt tillfälle. Kommunledningsförvaltningen bedömer att kommunen har styrdokument och rutiner som inkluderar kontrollfunktioner i tillräcklig omfattning. Upphandlingar är genomförda för de investeringar som är avtalade och projektet beskrivs vara genomfört med utgångspunkt i de tecknade avtalen. Det som skapat den uppkomna situationen bedöms vara:

- En ovanlig entreprenadform (CM-entreprenad) där det inte är möjligt att överblicka totalbudgeten för hela investeringen från start. Utifrån gällande regelverk för upphandling kan inte medel äskas innan upphandling har genomförts och det gör att investeringsmedel vid denna entreprenadform bara kan äskas i delar.
- Befintliga kontrollfunktioner har litat på att de andra kontrollfunktionerna har fungerat, det gäller hela kedjan från attest 1 (konterare) till kommunstyrelse.



- En otillräcklig överlämning mellan ledande befattningar på kommunstyrelsens förvaltningar under åren 2018-2020 i samband med att befattningshavare bytt arbete.
- En otydlighet kring vilken funktion i kommunen som på tjänstemannanivå representerar beställaren av nytt badhusprojekt och som i den rollen kunnat initiera äskande om investeringsmedel efter dialog med styrgrupp, attest 1 och attest 2.

Kommunledningsförvaltningen har lämnat två förbättringsförslag:

- Översyn av ansvarsfördelning samt rutiner och riktlinjer så att de omfattar och tillämpas på alla investeringar, även de stadsomvandlingsfinansierade.
- Genom intern utbildning säkerställa att alla berörda funktioner har den kännedom om sin roll och sitt ansvar i investeringsprocessen, oavsett kommunal eller stadsomvandlingsfinansierad investering.

Kommunchefen tilldelade genom sin delegation 1 mnkr under 2015-2016 till inledande arbete med badhusprojektet. Kommunfullmäktige biföll investeringsobjektet ny simhall 2017-02-20 § 8 och medel om 4 mnkr avsattes för förstudie/utredning. Sommaren 2018 godkändes funktionsbeskrivningen och verksamheten fick uppdrag att upphandla en CM-entreprenad. 2017-11-24 fattade inköpsdelegerade tilldelningsbeslut om generelkonsult (CM-entreprenad) till en kostnad av 62,8 mnkr och därefter tecknades avtal med upphandlad konsult 2017-12-18. Däremellan redovisas en ekonomisk rapport i kommunstyrelsen 2017-12-11 § 312 i vilken det framgår att budgeterade medel uppgår till 5 mnkr varav 1,3 mnkr var förbrukade.

Nästa upphandling genomfördes våren 2019 men avbröts p.g.a. för få anbudsgivare. Upphandlingen övergick till ett s.k. upphandlat förfarande och entreprenadavtal tecknades 2019-08-13 till en kostnad av 52,4 mnkr. Av den ekonomiska rapporten som redovisades i kommunstyrelsen 2019-05-20 § 126 framgår att badhusprojektet hade en budget på 5 mnkr medan kostnaderna uppgick till 20,2 mnkr.

Kommunstyrelsen har 2020-08-31 § 209 *Delegation för utbetalda arbeten av nytt badhus* gett kommunledningsförvaltningen i uppdrag att se över ansvarsfördelning, rutiner och riktlinjer för investeringar så att dessa tillämpas på alla investeringsprojekt inkluderat de stadsomvandlingsfinansierade.

### **Styrning och ledning av enskilda investeringsprojekt**

Kommunen beskrivs sedan 2018-2019 arbetat med att införa rutiner för att tydliggöra roller och ansvar kring investeringsprojekt. En viktig del i detta beskrivs vara att beställaren (kommunen) upprättar ett projektdirektiv för nya investeringar som överlämnas till uppdragstagaren. I projektdirektiven tydliggörs uppdraget samt att ekonomiska medel är budgeterade. I projektdirektivet regleras också roller och ansvar. Kommunledningsförvaltningen beskrivs inte aktivera några investeringsobjekt i ekonomisystemet innan beslut om medel är fattade av kommunfullmäktige.

Kommunen är projektägare och ansvarar för framtagande av projektplan. Det finns tre verksamhetsstrategier som ansvarar för beställning av investeringsprojekt. Vid tid för granskning beskrivs två av dessa tjänster vara vakanta. Kommunen har begränsad byggprojektledarkompetens, varför KBAB bistår kommunen med detta inom ramen för enskilda investeringsprojekt. Dessa projektledare arbetar på uppdrag av kommunen.

I intervjuer framhålls att det finns brister i driftkalkylerna, dvs. vilken påverkan aktuell investering har på resultaträkningen. Det åvilar respektive nämnd att äska medel för tillkommande driftkostnader. Det normala förfarandet uppges vara att nämnd äskar för ytterligare medel, endast i något undantagsfall uppges nämnd hanterat tillkommande driftkostnader inom befintlig budget.

Kommunen beskrivs under åren haft en utmaning i att särskilja de stadsomvandlingsfinansierade verksamheterna i förhållande till kommunens övriga ekonomi för att säkerställa en transparent redovisning utifrån bägge perspektiven. Kommunfullmäktige beslutade år 2015, med hänvisning till

att det var stora och brådskande investeringar, att ge dåvarande kommunchef i delegation att starta och finansiera stadsomvandlingsrelaterade investeringsobjekt fram till och med förstudiefas, inom ramen för stadsomvandlingsmedel upp till totalt 50 mnkr per år. I dessa fall ska delegationsbeslut dokumenteras och delges kommunstyrelsen. I den dokumentation som finns i ärendet avseende nytt badhus finns inga registrerade delegationsbeslut.

Samordning och beslut i stadsomvandlingsrelaterade frågor inom ramen för kommunchefens ansvars beskrivs ha behandlats i styrgruppen för stadsomvandlingen.

### Styrgrupper och uppföljning av investeringar

I intervjuer beskrivs att tidigare ekonomichef har ansvarat för att hålla ihop kommunens investeringsprocess. Controllern har informerat om att budgetprocessen har startat och utifrån det har förvaltningarna, utifrån fastställda mallar, tagit fram investeringsbehovet för respektive nämnd vilket beslutats av nämnd och därefter inrapporterats till ekonomiavdelningen. Det samlade materialet har sammanställts av ekonomiavdelningen har därefter föredragits på budgetberedningen. Därefter har en prioriteringsprocess tagit vid där förvaltningschef och nämnd ansvarat för prioriteringarna. Den strategiska ledningsgruppen (SLG) har gått igenom samtliga äskanden och därefter tagit fram ett första förslag vilket presenterats i koncernledningsgruppen vilket sedan landat i ett förslag som går vidare till kommunstyrelsens arbetsutskott och sedan vidare till kommunstyrelsen. Det förslag som gått vidare till koncernledningsgruppen innehåller såväl ursprungsförslag som slutlig prioritering. Intervjuade uppger att följsamheten till denna process uppges vara god.

För alla större investeringsprojekt finns en styrgrupp som ansvarar för att projekten genomförs enligt beslutade ramar och budget. Styrgruppen har ansvaret att kontakta beställaren (kommunen) i det fall projektet inte kan genomföras enligt beslut. En central del i styrgruppens arbete beskrivs vara att följa upp att funktion och budget följer det som beslutats av beställaren. Styrgruppen ska också utgå från de av kommunen tecknade entreprenörsavtalen. I badhusprojektet beskrivs att styrgruppen följt de avtal som kommunen tecknat för de olika konsult- och entreprenadavtalen.

I och med omorganisationen i kommunen ansvarar biträdande kommundirektör från och med 2020-06-01 för såväl stadsomvandlings- som skatte-/taxefinansierade investeringar.

### Investeringsutnyttjande

Hur stor andel av anslagna investeringsmedel som nyttjas är en indikation på hur effektiv en kommuns investeringsprocess och förmåga att driva investeringsprojekt är.

I intervjuer framhålls att på årsbasis återlämnas en stor del av investeringsbudgeten. I intervjuer lyfts fram att från och med år 2020 ska ej påbörjade projekt strykas och istället får detta hanteras i den ordinarie budgetprocessen. Det uppges historiskt finnas har förekommit att det äskas för mycket pengar. I intervjuer framhålls att det har resulterat i brister i prognoser för kapitaltjänstkostnader.

När det gäller enskilda investeringsprojekt uppges i intervjuer att det finns flera exempel på projekt som håller sig inom beslutad budget, såväl som det finns projekt som överskridit budget. Det finns ingen särskild uppföljning avseende hur stor andel av investeringsprojekten som håller sig inom beslutad budget.

### Bedömning

Vi bedömer revisionsfrågan **ej uppfylld**.

Bedömningen görs mot bakgrund av:

- Det finns brister i följsamhet till beslutade riktlinjer. Detta beskrivs i intervjuer samt i av kommunen egen genomförd översyn avseende hanteringen av nya badhuset. Vi ser positivt på att kommunstyrelsen beslutade om en intern utredning av det inträffade.



- I två av de granskade investeringsprojekten (nya badhuset och P-hus tomt 10) så bedömer vi att det är större avsteg från beslutade riktlinjer. Det faktum att befintliga kontroller och kommunens uppföljningssystem inte fångat upp detta indikerar tydliga brister.
- Avsaknad av projektbudget för badhuset borde ha fångats upp i kommunens ekonomiska uppföljning och kommunicerats vidare till kommunstyrelsen. Vidare borde kommunstyrelsen ha säkerställt att det fanns avsatta medel innan dess att avtal tecknades gällande nya badhuset.

### Revisionsfråga 3 - Är verksamheterna delaktiga i planerings- och genomförandeprocess?

#### *lakttagelser*

#### **Planeringsprocessen**

Verksamheternas delaktighet i planeringsprocessen avseende kommunens investeringar anges framförallt i de under kontrollmål 1 beskrivna styrdokumenterna *Riktlinjer för investering och anläggning samt Riktlinjer för byggande av kommunala verksamhetslokaler*. Av dessa framgår att investeringsbehov kan uppstå på flera sätt, ofta genom att verksamheten ser behovet av en investering men behov kan även uppstå centralt via s.k. strategiska investeringar. Ibland behöver investeringar genomföras till följd av lag- och/eller miljökrav.

Respektive verksamhetsnämnd uttrycker sitt investeringsbehov genom att årligen utarbeta en investeringsplan med tre års framförhållning som underlag till kommunens samlade investeringsbudget. Ett- och flerårsplanerna utgör sammanfattningar av nuläget och identifierar de behov, möjligheter och problem som ska lösas genom investeringar. I samband med att fullmäktige beslutar om budget och investeringsramar för kommande verksamhetsår erhåller nämnd/styrelse investeringsramar och investeringsobjekt för hela planeringsperioden. Ramen för planåren ska dock betraktas som en planeringsinriktning vilken kan ändras vid behov.

Det framgår i riktlinjerna att kommande driftkostnader för investeringen i form av avskrivningar, drift- samt underhållskostnader ska bedömas och prioriteras mot andra ekonomiska engagemang inom respektive nämnds-/styrelses ekonomiska ramar. Den nämnd/styrelse/förvaltning som vill genomföra investeringen måste också ta ställning till om verksamheten har kapacitet att genomföra investeringen enligt beräknad tidplan. I detta sammanhang ska även beaktas störningar för annan verksamhet, omflyttningar osv. Respektive nämnds/styrelses beslutade investeringsplan översänds till budgetberedningen för vidare beslut i samband med kommunens ordinarie budgetprocess.

Verksamhetsrepresentanter beskrivs i intervju vara involverade i såväl utrednings-/planeringsfas som i genomförandefasen. Verksamheterna beskrivs vara representerade i såväl styrgrupper som projektgrupper.

Av kontrollmål 2 ovan framgår att det inte togs fram någon förkalkyl eller motsvarande avseende driftkostnadskonsekvenser av investeringarna nya badhuset inför investeringsbeslut. Vidare anges att det inte alltid tas fram driftkostnadskalkyler inför beslut om investeringar. Vidare beskrivs avsaknad av framtagna lokalförsörjnings- och underhållsplaner försvåra överblick och planering av kommunens lokalförsörjning.

#### **Genomförandeprocessen**

Som beskrivits under kontrollmål 2 ovan är det till stor del kommunledningsförvaltningen som med stöd från projektledare vid Kirunabostäder AB svarar för att driva enskilda investeringsprojekt under genomförandefasen. Av erhållna styrgruppsprotokoll avseende investeringsprojekten nya badhuset och rullskidbanan framgår att verksamhetsrepresentanter medverkat vid styrgruppsmöten. I intervjuer beskrivs vidare även att verksamhetsrepresentanter ingår i aktuella projektgrupper.

## Bedömning

Vi bedömer revisionsfrågan **delvis uppfylld**.

Bedömningen görs mot bakgrund av:

- I intervjuer samt granskning av protokoll/minnesanteckningar framgår att verksamhetsrepresentanter är involverade i såväl planerings- som genomförandefas.
- Det inte tas fram driftkostnads kalkyler inför beslut om investeringsprojekt vilket medför risk att den utmaning som en ökad driftkostnad innebär inte vägs in vid beslut om investering i tillräcklig omfattning.
- Avsaknaden av lokalförsörjnings- och underhållsplaner upplevs vidare försvåra överblick och planering för respektive verksamhetsdrivande/lokalnyttjande nämnd.

## Revisionsfråga 4 – Sker uppföljning och rapportering fortlöpande till styrelsen?

### *lakttagelser*

I riktlinjerna för investeringar och anläggningar framgår att varje nämnd/styrelse svarar för att uppföljning och återrapportering av samtliga investeringsprojekt görs till nämnd per kvartal och till kommunstyrelsen vid delårsbokslut per sista augusti samt vid årsbokslut per sista december. Ekonomiavdelningen ansvarar för att blankettmaterial för delår- och årsredovisning ges ut och är aktuella. Alla investeringar ska särredovisas och avstämning ska ske löpande mot gällande budget. Avvikelser från den ursprungliga kostnadsberäkningen ska analyseras och kommenteras med förslag till åtgärdsplan.

Särskild avrapportering ska ske till nämnd och kommunstyrelse om negativ avvikelse mot budgeterade medel befaras överstiga 10 procent av bruttoinvesteringen. Om avvikelse från beslut avseende inriktning, omfattning, ekonomi, tidplan eller annat föreligger ska ansvarig projektägare anmäla detta till berörd styrgrupp, nämnd och till ekonomiavdelningen även vid andra tidpunkter än i samband med ordinarie ekonomiuppföljningar. Om kommunstyrelsen finner det nödvändigt kan ovanstående ärenden skickas vidare till kommunfullmäktige. Ärenden av principiell karaktär skall alltid beslutas av kommunfullmäktige. I intervjuer framhålls att samtliga investeringar följs upp på övergripande nivå i samband med delårsbokslut samt årsbokslut. I det fall investeringsprojekt avviker med 10 % ska detta återredovisas, vilket dock inte uppges ske fullt ut. Dock uppges att samtliga projekt går igenom i samband med styrgruppsmöten.

För större investeringsprojekt som beslutats av kommunfullmäktige och uppgår till minst 100 basbelopp (vilket år 2020 motsvarar 4,7 mnkr) skall en slutredovisning redovisas som en post i årsredovisningen till kommunfullmäktige. Investeringsprojekt under 100 basbelopp ska redovisas i samlad bild i årsredovisningen. I intervjuer uppges att detta görs enligt riktlinjerna, dvs. att det återredovisas i samband med årsredovisning. I intervjuer framkommer att det inte görs någon skriftlig slutredovisning av enskilda projekt till kommunstyrelsen och/eller kommunfullmäktige utan det görs i form av en muntlig presentation.

En protokollgranskning för kommunstyrelsens samtliga sammanträden perioden 2020-01-01 – 2020-12-31 har genomförts. Protokollgenomgången visar att kommunstyrelsen löpande behandlar ärenden avseende investeringar i form av budgetöverföring mellan åren för pågående investeringsprojekt, information om enskilda investeringsprojekt, ärenden avseende tilläggsbudgetering, förstudie samt återrapportering av enskilda investeringsprojekt.

Ekonomiska rapporter avseende år 2020 har behandlats av kommunstyrelsen 2020-05-11 (§§ 97-98), 2020-08-31 (§§ 193-194), 2020-10-05 (§§ 254-255) samt 2020-11-02 (§§ 291-292). De ekonomiska rapporterna har ingen särskild uppföljning avseende kommunens investeringsverksamhet. Dock finns en redogörelse avseende stadsomvandlingen. I protokollen redogörs för uppföljningens innehåll vilken har varierat över året. Uppföljningen är dock på en övergripande nivå och redogör

för utfallet avseende olika kategorier (infrastruktur, markfrågor, verksamhetslokaler) och ej för utfallet för enskilda investeringsprojekt. Redovisningen innehåller ersättning fördelad per kategori, beviljad budget, upparbetade investeringar samt vad som återstår av beviljad budget. I intervjuer tydliggörs att när det gäller rapportering avseende stadsomvandlingen tas det fram s.k. stadsomvandlingsrapporterna vilka delges kommunstyrelsen. Dessa rapporter innehåller en redogörelse för enskilda investeringsprojekt. I intervjuer beskrivs även att biträdande kommundirektör även redogör för dessa muntligen vid kommunstyrelsens sammanträden. Rapporterna innehåller ingen prognostiserad slutkostnad för enskilda investeringsprojekt.

Utöver ovanstående ekonomiska rapporter görs uppföljning i samband med delårsrapporten per augusti samt i årsredovisningen. Delårsrapporten per sista augusti år 2020 innehåller ingen uppföljning av enskilda investeringsprojekt utan endast en total uppföljning av investeringsbudgeten fördelat på nämnd och förvaltning. Investeringsredovisningen omfattar total budget, totalt ackumulerat utfall t.o.m. år 2019, utfall för jan-aug 2020, totalt ackumulerat utfall, återstående budget, utbetalningsprognos för år 2020 samt total prognos. I intervjuer framhålls även att i styrgrupper och projektgrupper görs prognosgenomgångar men att detta inte rapporteras vidare till kommunstyrelsen.

I årsredovisningen har uppföljningen tidigare år omfattat endast pågående investeringsprojekt med en budget överstigande 5 mnkr. Det innebär att investeringsprojekt som avslutats/aktiverats under året inte återrapporteras. I samband med denna granskning och i årsredovisning för år 2020 har detta ändrats. I årsredovisningen för år 2020 redovisas samtliga större investeringsprojekt och det finns också en uppdelning på skattefinansierade samt stadsomvandlingsfinansierade projekt.

I årsredovisningen för år 2020 finns en redovisning av det som kallas för större investeringsprojekt (överstigande 5 mnkr). Utfallet för de stickprov vi granskat framgår i tabellen nedan:

Projekt (tkr)	Startår	Planerat		Utfall 2020	Total budget	Totalt utfall	Återstående budget
		Startår	slutår				
P-Hus Tomt 10	2019	2019	2023	15 728	98 085	58 175	39 910
Rullskidbana	2019	2019	2021	3 323	9 800	9 992	-192
Ny Simhall	2015	2015	2022	132 386	550 000	197 711	352 289

Kommunstyrelsen behandlade 2020-08-31 (KS § 189) ett särskilt ärende avseende *Uppföljning av investeringar*. Detta utifrån att det bedömdes finnas brister i hur uppföljningen av stora byggprojekt följs upp och redovisas till kommunstyrelsen, bl.a. med hänvisning till hanteringen av nya badhuset. Kommunstyrelsen beslutade om att ge:

- Ge kommunledningsförvaltningen uppdraget och ansvaret, avseende samtliga investeringar, att investeringsmedel finns avsatta innan investering påbörjas.
- Ge kommunledningsförvaltningen i uppdrag att kontinuerligt återrapportera gällande alla stora byggprojekt till kommunstyrelsens arbetsutskott.
- Ge kommunledningsförvaltningen i uppdrag att utreda möjligheten att ha politisk representation i styrgrupperna för de större byggprojekten.

I de ekonomiska underlag som återrapporterats till kommunstyrelsen är det konsekvent så att det saknas en prognostiserad/kalkylerad slutkostnad för aktuella investeringsprojekt. I de fall uppföljning görs av enskilda investeringsprojekt så redogörs för budget och utfall.

Kommunstyrelsen har fastställt internkontrollplan för år 2020 (KS 2019-12-09 § 335). Ingen av dessa omfattar dock någon risk med direkt bäring på granskningsområdet.

## Bedömning

Vi bedömer revisionsfrågan **ej uppfyllt**.

Bedömningen görs mot bakgrund att:

- Protokollgranskning visar att kommunstyrelsen löpande behandlar ärenden avseende investeringar i form av budgetöverföring mellan åren för pågående investeringsprojekt, information om enskilda investeringsprojekt, ärenden avseende tilläggsbudgetering, förstudie samt återrapportering av enskilda investeringsprojekt.
- Det har inte skett en tillräcklig frekvent och omfattande uppföljning till kommunstyrelsen av kommunens investeringsverksamhet under år 2020.
- Rapportering av enskilda investeringsprojekt har tidigare år omfattat endast pågående investeringsprojekt med en budget överstigande 5 mnkr. Det innebär att investeringsprojekt som avslutats/aktiverats under året inte återrapporteras. Från årsredovisning år 2020 har detta ändrats. I intervjuer framkommer att det inte görs någon skriftlig slutredovisning av enskilda projekt till kommunstyrelsen och/eller kommunfullmäktige utan att det görs i form av en muntlig presentation.
- Uppföljning av investeringsprojekt där budgeten överstigits med minst 10 % har ej återrapporterats i tillräcklig omfattning till kommunstyrelsen, exempelvis nya badhuset.
- Kommunstyrelsen har under år 2020 givit i uppdrag till kommunledningsförvaltningen att kontinuerligt återrapportera alla stora byggprojekt till kommunstyrelsens arbetsutskott.

# Revisionell bedömning

Efter genomförd granskning bedömer vi att kommunstyrelsens styrning och uppföljning av investeringar **inte är tillräcklig**.

Kommunens investeringsprocess är reglerad i *Riktlinjer för investering och anläggning* (2018). Vidare är investeringsprocessen för enskilda fastighetsinvesteringsprojekt beskriven i *Riktlinjer för byggande av kommunala verksamhetslokaler* (2018). Riktlinjen behandlar styrprocessen för byggandet och omfattar schematiska processbeskrivningar för hur ett enskilt investeringsprojekt anmäls och utreds inför beslut om investering i samband med beslut om investeringsplan varje år. Vi bedömer att det finns behov av att anpassa dessa riktlinjer utifrån i kommunen genomförd omorganisation samt att i delar förtydliga roller och ansvar i investeringsprocessen. Vid tid för granskning saknar kommunen en samlad lokalförsörjningsplan samt underhållsplaner omfattandes kommunens samtliga fastigheter. Avsaknad av dessa underlag försvårar enligt vår bedömning planering och värdering/prioritering av olika investeringar. Det finns en risk att det leder till ineffektivt användande av tillgängliga investeringsmedel.

Vi bedömer att vid tid för granskning så är kommunens investeringsprocess inte tillräckligt förankrad och känd. Vi ser således positivt på att kommunledningsförvaltningen lyft fram behov av intern utbildning och information i syfte att säkerställa att alla berörda funktioner har tillräcklig kännedom roller och sitt ansvar i investeringsprocessen. Vår granskning visar att det finns flera brister i efterlevnad av beslutade riktlinjer och rutiner. Detta har även identifierats av kommunstyrelsen under år 2020, vilket föranlett att kommunstyrelsen tagit aktiva beslut under år 2020 i syfte att komma tillrätta med identifierade brister.

Vår protokollgranskning visar att kommunstyrelsen löpande behandlar ärenden avseende investeringar i form av budgetöverföring mellan åren för pågående investeringsprojekt, information om enskilda investeringsprojekt, ärenden avseende tilläggsbudgetering, förstudie samt återrapportering av enskilda investeringsprojekt. När det gäller den löpande uppföljningen av kommunens investeringsprojekt är vår bedömning att det under år 2020 inte skett en tillräckligt frekvent och omfattande uppföljning av kommunens investeringsverksamhet till kommunstyrelsen. Den löpande ekonomiska rapporteringen som ges till kommunstyrelsen omfattar inte en samlad investeringsredovisning omfattandes såväl stadsomvandlingsfinansierade som skattefinansierade investeringar. Tidigare år har årsredovisningen innehållit en redovisning av större pågående investeringsprojekt (överstigande 5 mnkr). Dock har inte de investeringsprojekt som avslutats under året återrapporterats mer än muntligen. I årsredovisningen för år 2020 har detta ändrats och den innehåller en redovisning av såväl pågående som avslutade investeringsprojekt. I den ekonomiska uppföljningen till kommunstyrelsen redovisas utfall och budget, det saknas dock en återrapportering av bedömda slutprognoser för aktuella investeringsprojekt, vilket är en brist.

Uppföljning av investeringsprojekt där budgeten överstigits med minst 10 % har ej återrapporterats i tillräcklig omfattning till kommunstyrelsen, exempelvis nya badhuset. Vi noterar vidare att det inte beslutats om några internkontrollmoment kopplat till investeringar i internkontrollplanen för år 2020.

Vi ser positivt på att kommunstyrelsen under året har identifierat brister i investeringsprocessen samt vidtagit åtgärder i syfte att förbättra kontroll och uppföljning. Kommunstyrelsen har uppdragit till kommunledningsförvaltningen att kontinuerligt återrapportera alla stora byggprojekt till kommunstyrelsens arbetsutskott. Det är vår bedömning att denna uppföljning även ska innefatta kommunstyrelsen.

## Rekommendationer

Efter genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Gör en översyn av *Riktlinjer för investering och anläggning* samt *Riktlinjer för byggande av kommunala verksamhetslokaler*.
- Tillse att beslutade riktlinjer implementeras och tillämpas i hela kommunens organisation.
- Lokalförsörjnings- och underhållsplaner tas fram och beslutas samt att rutin för systematisk uppdatering av dessa underlag fastställs.
- Säkerställ en tillräckligt frekvent och omfattande uppföljning av kommunens investeringar, vilket inkluderar en prognostiserad slutkostnad för aktuella investeringsprojekt. Uppföljningen bör även innefatta de investeringsprojekt som avslutats under året.
- Väsentliga risker kopplade till kommunens investeringar övervägs och inkluderas i kommunstyrelsens internkontrollplan. Ett kontrollmoment kan med fördel vara att tillse att beredning av enskilda investeringsprojekt sker i enlighet med beslutade investeringsriktlinjer.

2021-03-25

---

*Kristian Damlin*  
*Uppdragsledare och projektledare*

---

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

# Bilaga 1: Investeringsprojekt

I vår granskning av kommunens investeringsprocess har vi översiktligt granskat tre investeringsprojekt.

## Stickprov 1 – Nya badhuset

Byggstarten av nya badhuset var hösten 2019 och det planeras vara klart år 2022. Nya badhusets storlek är 10 400 kvm samt en utökad verksamhetsyta på ca 1 500 kvm. Större delen av utökningen är teknikutrymmen och beräknad totalkostnad var initialt 360 mnkr +/- 10 %. Det kommer finnas nya funktioner i form av åtta simbanor 25 m x 20 m, motions-, tränings-, tävlings- och undervisningsbassäng, 25 m x 10 m till undervisning, hopp och lek med 1 m, 2 x 3 m, 5 m trampoliner och två multibassänger med höj- och sänkbar botten för babysim, simundervisning, rehab, vattengymnastik etc. Två varmpooler, en familjedel med tre sammanbyggda barnpooler, en våg-/strömkanal tillsammans med upplevelseytor samt två vattenrutschbanor. Utöver detta kommer det även att finnas en restaurang/café, personalomklädningsrum samt kombinerat personal- och konferensrum.

Volymen på det nya badhuset är större än det gamla vilket delvis beror på förändrat regelverk. Enligt uppgift upptog teknikkdelen i badhuset från 50-60-talet 15-20 % av BTA. Dagens krav har den ytan ökat till ca 40 %. Förut om utökad volym har även ytan utökats med en familjedel, större simbassäng samt ytor och funktioner för tillgänglighet. Ersättningen för det gamla badhuset uppgick till 204 mnkr exklusive indexuppräkningskostnader och det nya badhuset beräknas kosta 550 mnkr att uppföra. 5 mnkr finns sedan tidigare budgeterat för förprojektering och 545 mnkr behöver därför tilläggsbudgeteras.

Kommunstyrelsen beslutade 2020-05-11 § 138 att föreslå kommunfullmäktige att tilläggsbudgeterna 545 mnkr för ny simhall och att medel för ändamålet tas från ersättningsmedel från stadsomvandlingen enligt det s.k. GP-avtalet.

Kommunfullmäktige beslutar 2020-06-01, § 60, att med minoritetsbeslut återremittera ärendet då investeringen i nya badhuset saknar drift- och underhållsbudget, risk och konsekvensanalys saknas för stadsomvandlingsmedel för Bolagsskolan och Parkskolan, vad kostar de olika delarna i nya badhuset och vad är skillnaden i driftkostnader mellan nuvarande badhus och det nya. I yttrande från daterat 2020-06-10 från kommunkontoret framgår att vid uppskattning av driftbudget är utgångspunkten Simhallsbadets statistik och antaganden om framtida badfrekvens. Priserna i kalkylen är på samma nivå som nuvarande bad 2020. Intäkter och driftkostnader på nya badet är beräknade på 150 000 bad/år samt något förlängt öppethållande. Hyran för restaurangen är en prognostiserad omsättningshyra.

## Parkeringshus tomt 10

Kommunfullmäktige beslutade 2018-12-10 § 128 att godkänna förslag till köpeavtal, entreprenadavtal samt avtal om parkeringsköp för att upprätta ett parkeringshus på tomt 10 samt att inarbeta nytt objekt Parkeringshus i kommunstyrelsens investeringsbudget för år 2019. Budgeten för befintligt entreprenadavtal uppgick till 60,1 mnkr. För att möjliggöra kommunens åtagande upphandlades en projektledning. Under byggnationen har även projektering av ett färdigställande av parkeringshuset utförts som inkluderar montering och inköp av inbyggnadsdetaljer i betongstämman till en budgeterad kostnad om 38 mnkr. Kommunstyrelsen beslutade 2019-12-09 § 334 att ge kommunkontoret i uppdrag att fullfölja upphandling för att färdigställa byggprojektet. Kommunstyrelsen beslutade 2020-05-11 § 115 om att tilläggsbudgetera 38 mnkr avseende P-hus tomt 10. I yttrande 2020-04-06 från kommunkontoret framgår att tillkommande kostnader ligger utanför det ursprungliga avtalet som tecknades för byggnationen:



- Nedlagda och tillkommande projekteringskostnader 6 mnkr. Omfattar nödvändiga projekteringskostnader för att veta vad som ska finnas och vad som måste byggas in under uppbyggnadsfasen.
- Projektledning 2,5 mnkr. Omfattar projektledning som Kiruna kommun köpt för att kommunicera och leda projektet. Denna post är köpt externt, dvs inte via Kirunabostäder AB:s projektavdelningen.
- Markvärmerör 0,35 mnkr. Omfattar nedlagda värmerör för att undvika isbildning vid infarter, ramper mm.
- Byggherrekostnader 4,5 mnkr. Omfattar kostnader som kommunen i egenskap av byggherre måste ta såsom besiktningskostnader, serviceavgifter, anslutningskostnader, myndighetskostnader mm.
- Färdigställande kostnad 11,65 mnkr. Utgör en prognostiserad kostnad för att färdigställa parkeringshuset invändig och omfattar att sätta upp motorvärmastolpar, laddstationer för elbilar, dra färdigt och koppla in el, sätta upp portar, kamerabevakning, brandsäkerhet, målning, färdigställa trapphus osv.
- Tillkommande okända poster 12,76 mnkr. Utgör kalkylerade kostnader som täcker in tillkomma åtgärder som inte ännu är kända men som kan omfatta eventuellt sprinklersystem, utökade laddstationer för elbilar, förändringar i andra system som vi inte har överblick över. Kostnaderna för dessa åtgärder kan bli 0 kr upp till begärd summa.

#### **Rullskidbanan**

Kommunfullmäktige beslutade 2019-02-18 § 5 att anslå 7 mnkr till byggande av rullskidbana. Under år 2020 invigdes rullskidbanans etapp 1.