



ÖREBRO

ÖREBRO KOMMUN  
Stadsrevisionen

2020-02-27

Till  
Kommunstyrelsen, programnämnd samhällsbyggnad  
samt tekniska nämnden för yttrande  
Kommunfullmäktiges presidium för kännedom

### Revisionsrapport ” Granskning av kommunens styrning, kontroll och uppföljning av projekt och investeringar”

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Örebro kommun har PwC genomfört en granskning av kommunens styrning, kontroll och uppföljning av projekt och investeringar. Investeringar omfattar en rad väsentliga och komplexa frågeställningar som behöver hanteras av kommunen för att säkerställa en ändamålsenlig och effektiv process som lagenlig hantering och korrekt redovisning. Utifrån planering och bedömning av väsentlighet och risk har revisorerna beslutat att granska detta område under 2019.

Granskningens syfte har varit att besvara revisionsfrågan om Örebro kommun en tillräcklig styrning, kontroll och uppföljning av projekt och investeringar.

Vår revisionella bedömning är att Örebro kommun ej har en tillräcklig styrning, kontroll och uppföljning av projekt och investeringar. Det saknas enhetliga riktlinjer för investeringsprocessen i kommunen. Dessa skulle tydliggöra vilka underlag som ska tas fram vid beslut om investeringar, hur återrapportering ska ske och hur ev. omfördelning av investeringsramar ska hanteras. Vidare bör ÄTA-hantering och rapportering klargöras i en särskild rutin alternativt införlivas i investeringsriktlinjer. Vi anser att arbetet med kalkyler kan formaliseras både avseende hur de ska utformas och hur de ska återrapporteras till nämnd. Slutligen finns det ett behov av att skapa ett enhetligt systemstöd samt att skapa en rutin för hur slutredovisning av projekt ska ske i kommunen.

Utifrån genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Upprätta enhetliga investeringsriktlinjer för kommunens investeringsprocess.
- Riktlinjerna kan med fördel kompletteras med dokumenterade rutinbeskrivningar för att tillse följsamhet.
- I riktlinjerna inkludera information om hur kalkyler ska vara utformade för att utgöra ett tillräckligt beslutsunderlag. Det bör även anges med vilken frekvens de ska uppdateras under ett projekts gång. Detta skulle även kunna kompletteras med en tillhörande mall.
- Revidera upphandlingsriktlinjer. Förtydliga hur uppföljning av avtal samt avrop ska ske. Se över behov av att införa ett systemverktyg för att mäta avtals-trohet i kommunen.
- ÄTA-hantering bör behandlas i en särskild ÄTA-rutin där beslutsgången förtydligas, alternativt integreras i en reviderad investeringsriktlinje.



ÖREBRO

ÖREBRO KOMMUN  
Stadsrevisionen

2020-02-27

- Att specificera i riktlinjer hur slutredovisning ska göras, t.ex. enligt mall i Projekttil, samt hur dessa ska åiterrapporteras.

Vi emotser kommunstyrelsens och granskade nämnders yttrande över denna skrivelse och bilagd rapport senast 2020-06-10.

  
Lena Jansson  
ordförande

  
Leif Landén  
revisor

# Granskning av kommunens styrning, kontroll och uppföljning av projekt och investeringar

Örebro kommuns förtroendevalda revisorer

Februari 2020

*Rebecka Hansson*

*Hugo Horstmann*

*Kim Ivarsson*

*Johanna Furulind*



# Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
Rekommendationer	2
1. Inledning	3
2. Organisation	6
3. Iakttagelser och bedömningar	7
<b>Det finns tydliga styrdokument och riktlinjer för investeringar på såväl politisk nivå som på tjänstemannanivå. Det finns rutiner för att säkerställa att dessa efterlevs.</b>	7
Bedömning	8
<b>Det finns en ändamålsenlig politisk behandling och prioritering av projekt och tidpunkter för investeringar.</b>	9
Bedömning	13
<b>Det finns rutiner som säkerställer att lagen om offentlig upphandling följs i investeringsprojekt vid initial upphandling samt vid ändrings- och tilläggsarbeten (ÄTOR).</b>	14
Bedömning	15
<b>Det finns avtal med de leverantörer som anlitas och uppföljning sker att köpta varor och tjänster är enligt avtal.</b>	16
Bedömning	16
<b>Projektkalkyler upprättas och följs upp löpande med kontinuerlig återrapportering till politisk beslutsnivå.</b>	17
Bedömning	18
<b>Det finns ett ändamålsenligt systemstöd för uppföljning och redovisning per projekt.</b>	18
Bedömning	19
<b>Projektavslut hanteras korrekt i samband med färdigställande och ekonomisk uppföljning sker mot förkalkyl.</b>	19
Bedömning	20
4. Revisionell bedömning	21
<b>Rekommendationer</b>	21
5. Bedömningar utifrån kontrollmål	22

# Sammanfattning

Vår revisionella bedömning är att Örebro kommun ej har en tillräcklig styrning, kontroll och uppföljning av projekt och investeringar. Det saknas enhetliga riktlinjer för investeringsprocessen i kommunen. Dessa skulle tydliggöra vilka underlag som ska tas fram vid beslut om investeringar, hur återrapportering ska ske och hur ev. omfördelning av investeringsramar ska hanteras. Vidare bör ÄTA-hantering och rapportering klargöras i en särskild rutin alternativt införlivas i investeringsriktlinjer. Vi anser att arbetet med kalkyler kan formaliseras både avseende hur de ska utformas och hur de ska återrapporteras till nämnd. Slutligen finns det ett behov av att skapa ett enhetligt systemstöd samt att skapa en rutin för hur slutredovisning av projekt ska ske i kommunen.

## Rekommendationer

Efter genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer:

- Upprätta enhetliga investeringsriktlinjer för kommunens investeringsprocess. Riktlinjerna kan med fördel kompletteras med dokumenterade rutinbeskrivningar för att tillse följsamhet.
- I riktlinjerna inkludera information om hur kalkyler ska vara utformade för att utgöra ett tillräckligt beslutsunderlag. Det bör även anges med vilken frekvens de ska uppdateras under ett projekts gång. Detta skulle även kunna kompletteras med en tillhörande mall.
- Revidera upphandlingsriktlinjer. Förtydliga hur uppföljning av avtal samt avrop ska ske. Se över behov av att införa ett systemverktyg för att mäta avtalstrohet i kommunen.
- ÄTA-hantering bör behandlas i en särskild ÄTA-rutin där beslutsgången förtydligas, alternativt integreras i en reviderad investeringsriktlinje.
- Att specificera i riktlinjer hur slutredovisning ska göras, t.ex. enligt mall i Projekttil, samt hur dessa ska återrapporteras.

# 1. Inledning

## Bakgrund

År 2018 uppgick Örebro kommuns nettoinvesteringar till 689 mnkr, vilket var 539 mnkr lägre än budgeterat. Genomförandetakten släpar efter och trots att investeringsbudgeten 2018 reviderades i juni var utfallet långt ifrån budgeterad nivå. Enligt gällande investeringsprogrammet uppgår investeringsramen år 2019 till 2,3 mdkr. Åren därpå planeras investeringstakten minska successivt och år 2022 beräknas investeringsramen ligga på 1,7 mdkr.

Programnämnd barn och utbildning är den nämnd som har tilldelats den mest omfattande investeringsramen under planperioden – drygt hälften av kommunens investeringsprogram. Örebro kommuns befolkningsprognos för perioden 2018–2027 visar att behovet av förskole- och grundskoleplatser fortsätter att öka. Antalet elever i gymnasieåldrarna ökar efter flera år med minskade elevkullar. Det ökade totala behovet beräknas leda till att nya lokaler behöver tillskapas.

Finansieringen av kommande behov kommer att ställa fortsatt stora krav på kommunens planering. För att begränsa behovet av upplåning för finansiering av de ökade investeringsbehoven krävs ett gott resultat vilket ger utrymme för en fortsatt hög grad av självfinansiering av investeringar. Målet för kommunala investeringar är en självfinansieringsgraden för kommunens investeringar för skattefinansierad verksamhet ska vara lägst 70 procent.

Investeringar omfattar en rad väsentliga och komplexa frågeställningar som behöver hanteras av kommunen för att säkerställa en ändamålsenlig och effektiv process som lagelig hantering och korrekt redovisning.

Utifrån planering och bedömning av väsentlighet och risk har revisorerna beslutat att granska detta område under 2019.

## Syfte och revisionsfråga

Har Örebro kommun en tillräcklig styrning, kontroll och uppföljning av projekt och investeringar?

## Revisionskriterier

Styrande och stödjande dokument som är relevanta för granskningen är:

- Mål och budget 2018
- Reglemente för kommunstyrelsen
- Delegationsordning för kommunstyrelsen
- Inköspolicy
- Riktlinjer och anvisningar för upphandling och direktupphandling

- Beslutade avtal och bilagor
- ABT 06 (allmänna bestämmelser för totalentreprenader)

### Kontrollmål

- Det finns tydliga styrdokument och riktlinjer för investeringar på såväl politisk nivå som på tjänstemannanivå. Det finns rutiner för att säkerställa att dessa efterlevs.
- Det finns en ändamålsenlig politisk behandling och prioritering av projekt och tidpunkter för investeringar.
- Det finns rutiner som säkerställer att lagen om offentlig upphandling följs i investeringsprojekt vid initial upphandling samt vid ändrings- och tilläggsarbeten (ÄTOR).
- Det finns avtal med de leverantörer som anlitas och uppföljning sker att köpta varor och tjänster är enligt avtal.
- Projektkalkyler upprättas och följs upp löpande med kontinuerlig återrapportering till politisk beslutsnivå.
- Det finns ett ändamålsenligt systemstöd för uppföljning och redovisning per projekt.
- Projektavslut hanteras korrekt i samband med färdigställande och ekonomisk uppföljning sker mot förkalkyl.

### Avgränsning

Granskningen har avgränsats till att omfatta budgetåret 2018. Tre större investeringsprojekt kommer att gås igenom inom ramen för granskningens kontrollmål. Dessa kommer att väljas ut i samråd med revisorerna.

### Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier av styrande dokument, rutiner och gjorda uppföljningar. Tre stickprov har även gjorts på investeringar där fakturor, kalkyler och annan dokumentation granskats. Intervjuer har genomförts med:

- Ekonomidirektör
- Redovisningsekonom kommunstyrelseförvaltningen
- Förvaltningschef tekniska förvaltningen
- Ekonom tekniska förvaltningen
- Ekonom kommunstyrelseförvaltningen
- Redovisningsekonom kommunstyrelseförvaltningen
- Direktör Programnämnd samhällsbyggnad
- Kvalitetsledare
- Verksamhetschef fysisk planering
- Progamekonom samhällsbyggnad
- Finanschef
- Ekonom kommunstyrelseförvaltningen
- Ekonom kommunstyrelseförvaltningen
- Enhetschef naturvårdsenheten
- Projektledare
- Landskapsarkitekt

- Projektledare och VD för Futurum fastigheter AB



## 2. Organisation

Kommunfullmäktige beslutar i ärenden av principiell betydelse för kommunen och fastställer vision, långsiktiga mål och strategiska utvecklingsområden samt övergripande program och planer, framför allt kommunens budget och översiktsplan.

Kommunstyrelsen ansvarar för hela kommunens utveckling och ekonomiska ställning samt utövar uppsikt över nämnder och bolag. Kommunstyrelsen leder och samordnar kommunens samlade verksamhet vilket bland annat innebär att leda arbetet och samordna utformningen av övergripande styrdokument och ramar för styrningen. I Kommunstyrelsens uppdrag ingår att under året, i konsekvens med fattade beslut, ombudgetera mellan nämnder inom ramen för beslutad budget för verksamhetens nettokostnad.

Programnämnderna har ett utvecklingsuppdrag inom sitt programområde. Deras uppgift är att säkerställa en samlad utveckling och se till att en uppföljning sker inom respektive programområde enligt de mål, ramar och direktiv som anges av kommunfullmäktige och kommunstyrelse. Programnämndernas uppdrag är att inom sitt område planera, tilldela resurser och ha uppsikt över verksamheterna. De ansvarar även för lokalförsörjningsplaneringen inom sitt programområde.

Driftnämnderna svarar för en samlad verksamhetsstyrning och uppföljning inom sitt ansvarsområde enligt mål, uppdrag och resurstilldelning som ges av kommunfullmäktige. Nämnderna har ett ansvar att inom respektive verksamhetsområde arbeta med en systematisk verksamhetsutveckling och god ekonomisk hushållning. Ansvar och befogenheter delegeras till lägsta effektiva nivå. Driftnämnderna rapporterar till programnämnd respektive till Kommunstyrelsen och vidare till Kommunfullmäktige.<sup>1</sup> Efter bolagiseringen av kommunens rörelsefastigheter utförs nästan inga fastighetsinvesteringar i kommunens regi. Huvuddelen av investeringarna utförs istället av de kommunala bolagen.

I samband med att investeringsprogram för 2019–2022 reviderades, reducerades programmet med motsvarande 5 procent för 2019 och 15 procent för åren 2020–2022.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Övergripande strategier och budget 2019 med plan för 2020–2021 antagen av KF 2019-12-11

<sup>2</sup> Kommunfullmäktige protokoll, 2019-06-19

### 3. Iakttagelser och bedömningar

**Det finns tydliga styrdokument och riktlinjer för investeringar på såväl politisk nivå som på tjänstemannanivå. Det finns rutiner för att säkerställa att dessa efterlevs.**

#### *Iakttagelser*

Det finns inga samlade framtagna riktlinjer för investeringsprocessen. I intervjuer framgår att arbetet utgår från investeringsprogrammet och även andra styrande dokument som kan behandla investeringar exempelvis lokalförsörjningsplaner där en sammanställning av framtida behov utgör underlag för lokalinvesteringar. Kommunen ska arbeta efter ett processorienterat arbetssätt men det finns ingen dokumenterad helhetsprocess för investeringar eller processägare.

I investeringsprogram 2019-2022<sup>3</sup> framgår att från och med budgetår 2012 ersattes tidigare investeringsbudget med ett investeringsprogram. Kommunens långsiktiga driftbudgetutrymme ska styra nivån på investeringsprogrammet.

Programmet är en del av övergripande strategier och budget 2019-2022 där investeringsbudget för de olika programområdena anges. En beskrivning för respektive programområde följer även där det anges vilka behov som finns samt planerade större investeringar.

Lokalförsörjningsplanerna innehåller befolkningsprognos, driftkostnadskonsekvenser och behovsbeskrivningar. I Programnämnd barn- och utbildnings lokalförsörjningsplan<sup>4</sup> som visar på behovet under fyra år framgår redovisning av driftkostnadskonsekvenser i investeringsprogrammet enligt följande:

- Objekt som förutsätts finansieras med riktade KS-medel och därmed beaktas i ekonomisk plan
- Objekt där finansiering bedöms kunna ske inom avsatt volymutrymme
- Objekt där finansiering saknas och där nämnden begär KS medel, hyresvärd finansierar 50 procent
- Egenfinansiering inom nämndens ram
- Myndighetskrav och andra mindre anpassningar
- Inventarier

Av intervjuer framgår att driftkostnadskonsekvenserna rör kapitalkostnader och inte ökade kostnader exempelvis gällande personal inom skola eller kostnader kopplade till den växande staden inom samhällsbyggnadsområdet. Vidare framgår att inom PN samhällsbyggnad upprättar verksamheterna årligen en investeringsplan som sedan

<sup>3</sup> Övergripande strategier och budget 2019 med plan för 2020–2021 antagen av KF 2019-12-11

<sup>4</sup> Lokalförsörjningsplanering 2019-2022, med framåtblick 2023-2026, 2019-04-04

driftsnämnd beslutar om och sedan går vidare till programnivå. Investeringsprogram från programnämnder, andra nämnder och verksamheter sätts samman till det kommunövergripande investeringsprogrammet. Beslut om investeringen fattas av kommunfullmäktige genom investeringsprogrammet.

För investeringsplanerna finns en framtagna mall<sup>5</sup> som ska ange en övergripande sammanfattning av investeringarna och en beskrivning av respektive förslag till investeringsobjekt. Enligt mallen ska investeringsplanen innehålla en sammanfattning av ärendet, mål och vision med vad investeringarna ska leda till samt bakgrund till varför det finns ett behov av investeringarna. För respektive investeringsobjekt ska följande punkter behandlas:

- Mål/vision
- Bakgrund
- Beredning och tidplaner
- Synpunkter
- Konsekvenser
- Ekonomi och finansiering

I mallen för investeringsplan finns inget angivet om kalkyler.

En projektmodell, Projektil<sup>6</sup>, finns upprättad för hur projektarbeten ska styras med en rad olika mallar däribland för projektplan<sup>7</sup> och slutrapport<sup>8</sup>. Projektmodellen avser dock projekt i allmänhet och inte specifika direktiv om hur investeringsprocessen ska styras.

I tjänsteskrivelse, 2019-10-04, anges att i juni 2019 gav kommunstyrelseordförande ett antal uppdrag till kommundirektören, kopplat till kommunens lokalförsörjning. Uppdragen syftar till att säkerställa att lokalförsörjningsprocessen hanteras som ett kommunövergripande uppdrag där processerna i respektive programområde synkroniseras samt där roller, ansvar och uppdrag för respektive funktion är klarlagda för att garantera tydliga beslutsmandat i processen. Vidare syftar uppdragen till att förstärka och tydliggöra kopplingen mellan kommunens ekonomiprocess och lokalförsörjningsprocessen. En åtgärdsplan ska tas fram som förstärker kopplingen mellan kommunens investeringsprogram och lokalförsörjningsprocess.

Av intervjuer framgår att det är otydligt vilken nämnd som äger respektive beslut om det exempelvis skulle krävas en omfördelning inom investeringsramarna. Den generella uppfattningen är dock att programnämnden i så fall fattar beslut om omfördelning.

### *Bedömning*

Kontrollmålet bedöms som ej uppfyllt.

Det saknas ett sammanhållet dokument för riktlinjer gällande investeringar. En mall har upprättats för hur investeringsplaner ska utformas men inga politiska beslut har fattats om

<sup>5</sup> Mall - Investeringsplan - Underlag till budgetförslag 2019-2022

<sup>6</sup> Mall – Projektdirektiv Projektil

<sup>7</sup> Mall – Projektplan Projektil

<sup>8</sup> Mall – Projektplan Projektil

krav på investeringsprocessen med undantag av vad som framgår av investeringsprogrammet som fullmäktige beslutat om. Lokalförsörjningsprocesserna och investeringsprocesserna är inte helt harmoniserade och det pågår ett utvecklingsarbete med att tydliggöra kopplingen mellan de olika processerna.

Vi anser att det bör förtydligas vilka underlag som krävs för att fatta beslut om investeringar. Det bör även framgå vid vilka beslutstillfällen kalkylerna ska uppdateras för att utgöra ett tillräckligt beslutsunderlag. Det saknas även riktlinjer kring hur och när uppföljning ska ske och former för åiterrapportering. I dagsläget är det otydligt var åiterrapporteringen ska ske vid omfördelning inom investeringsramarna. Analys och åiterrapportering av avvikelser från budget bör även framgå. Rutinbeskrivningar kan med fördel upprättas för att tillse att investeringsriktlinjerna följs.

## **Det finns en ändamålsenlig politisk behandling och prioritering av projekt och tidpunkter för investeringar.**

### *lakttagelser*

#### **Beslut om investeringar**

Investeringsprogrammet<sup>9</sup> är fyraårigt och igångsättningsbeslut fattas i samband med budget för investeringar för år 1 alternativt vid revidering av investeringsprogrammet i juni. För år 2–4 tas investeringsprogrammet som plan. För att starta upp investeringar som finns med i plan för år 2–4 krävs igångsättningsbeslut. Det finns inget politiskt beslut kring vilka underlag som krävs inför investeringsbeslut i driftsnämnd, programnämnd, kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige. Enligt intervjuerna är det dock underförstått att investeringsplaner och lokalförsörjningsplaner ska utgöra underlag till investeringsprogrammet.

Investeringsprogrammet ska beskriva vilka driftkostnadskonsekvenser som de planerade investeringarna får oavsett finansieringsalternativ (egen finansiering eller extern finansiering/förhyrning).

Enligt intervjuer har programnämnden det övergripande ansvaret för att samordna, prioritera och godkänna verksamheternas behov av investeringar inom programområdet. Behovet av investeringar tas fram av programnämnderna med undantag av Programnämnd samhällsbyggnad där driftsnämnderna upprättar behoven. Behovet och investeringarnas karaktär skiljer sig åt mellan programnämnderna där barn- och utbildnings och social välfärds investeringar i huvudsak avser lokaler medan samhällsbyggnads investeringar är betydligt fler och framförallt utgör investeringar i den fysiska miljön exempelvis gång- och cykelbanor, körbanor, parker och torg..

Vidare framgår att ett arbete för att utveckla investeringsprocessen inom programområde samhällsbyggnad startade efter sommaren 2019. Arbetat syftar till att skapa en struktur för programrådets interna processer, en högre nivå av kontroll inom investeringsprocesser, tydliggöra roller och ansvar samt att ge tydligare underlag till de

<sup>9</sup> Övergripande strategier och budget 2019 med plan för 2020–2021 antagen av KF 2019-12-11

förtroendevalda. Enligt intervjuer finns ett uppdragdirektiv framtaget för förbättringsarbetet.

Det finns inga krav på att underlagen ska innehålla kalkyler, nyttobeskrivningar eller alternativkostnader. I verksamhetsplaner kan det anges övergripande varför investeringar ska genomföras inom olika områden. I investeringsplansmallen ska det även framgå mål och visioner med investeringar, vad investeringen ska resultera i och hur medborgarna gynnas av den. Bakgrund till investering ska även anges. Enligt de intervjuade delges nedanstående underlag till respektive nämnd:

## **Driftnämnd**

### *Driftnämnder under Programnämnd samhällsbyggnad*

- Investeringsplan.
- Lokalförsörjningsplan.
- Investeringsprogram (ifylld excelmall) innehållande de investeringsområden som nämnden ansvarar för (belopp per objekt framgår inte av underlaget pga. upphandlingssekretess, men underlaget med belopp specificerat per objekt finns för nämnden att tillgå inför beslutssammanträdet).
- Vid kontroll i tekniska nämndens protokoll är bilagorna svåra att identifiera då beslutsunderlagen anges som "Verksamhetsplan 2020 med bilagor". Av verksamhetsplan 2020 framgår en sammanställning av investeringsutgifterna och Investeringsprogram bifogas med en detaljerad sammanställning.

### *Driftnämnder under Programnämnd barn- och utbildning samt Social välfärd*

Driftnämnder under Programnämnd barn och utbildning tar inte del av underlag för projekt då de inte har beslutsmandat för projekt. Driftnämndernas uppdrag är att organisera verksamheten. Driftnämnder under programnämnd social välfärd beslutar inte heller om investeringar.

## **Programnämnd**

### *Programnämnd samhällsbyggnad*

- Lokalförsörjningsplan.
- Investeringsplaner från alla programnämnd Samhällsbyggnads driftnämnder uppdelat på samtliga investeringsområden.
- Investeringsprogram (excelmall) där beräknad och föreslagen investeringsbudget framgår samt beräknad driftkostnadskonsekvens till följd av investeringen. Underlaget innehåller de investeringsområden som Programnämnd samhällsbyggnad ansvarar för, dvs. Programnämnd samhällsbyggnads driftnämnder (belopp per objekt framgår inte av underlaget pga. upphandlingssekretess, men underlaget med belopp specificerat per objekt finns för nämnden att tillgå inför beslutssammanträdet).

Av programplanen från 2019-01-31 framgå en sammanställning av investeringsprogram med övergripande investeringsutgift per programområde Samhällsbyggnad. Därefter följer en sammanställning per investeringsområde men specificeringar av investeringsutgifter på objektsnivå är anonymiserade.

### *Programnämnd barn- och utbildning samt social välfärd*

För Programnämnd barn och utbildning uppges att underlag vid beslut om projekt som är kopplade till det beslutade investeringsprogrammet är en förstudierapport innehållande:

- tidsplan
- kostnader
- konsekvensanalys

Enligt de intervjuade ansvarar Programnämnd barn och utbildning för lokalkostnader inom programområdet. Programområdet erhåller årligen en volympott från kommunstyrelsen som ska täcka ett förändrat antal barn och elever under året. I kommande investeringsprogram kommer det att finnas med en uppdelning på lokalkostnad och övrig kostnad.

För driftsnämnder under programnämnd social välfärd görs en förstudie för varje objekt i investeringsprogrammet som nämnden ska godkänna. Förstudien i form av en rapport ska innehålla:

- analys av plats för byggnation
- förutsättningsanalys
- genomförandeanalys
- förprojektering med volymskisser på utformning
- initial budgetkalkyl för projektets genomförande inklusive hyreskonsekvens.

### **Kommunstyrelsen och Kommunfullmäktige**

- Investeringsprogram (Excelmall) som omfattar hela kommunens investeringar, både kommunens egna samt de som görs i bolag. För båda investeringstyperna (egna och bolagens) framgår beräknad och föreslagen investeringsbudget samt beräknad driftkostnads-/hyreskonsekvens till följd av investeringen (belopp per objekt framgår inte av underlaget pga. upphandlingssekretess, men underlaget med belopp specificerat per objekt finns för nämnden att tillgå inför beslutssammanträdet).
- Hela investeringsprogrammet bifogas ÖSB sammanställning per programområde men specificeringar av investeringsutgifter på objektsnivå är anonymiserade.

### **Uppföljning av beslutade investeringar**

#### **Driftsnämnd**

Investeringar redovisas på objektsnivå vid delår 1 och 2 samt helår i Programnämnd samhällsbyggnad. Investeringar redovisas inte på objektsnivå i Programnämnd barn och utbildning eller Programnämnd social välfärd.

#### **Programnämnd**

På programnämnds-nivå redovisas investeringar på aggregerad nivå per verksamhetsområde vid delår 1 och 2 men på objektsnivå vid helårsrapportering i Programnämnd samhällsbyggnad. I Programnämnd barn och utbildning samt social välfärd redovisas investeringar på nämndnivå vid delårs- och årsrapportering.

### **Kommunstyrelsen och Kommunfullmäktige**

Av Örebro kommuns årsredovisning 2018<sup>10</sup> framgår en bilaga med investeringar i kommunkoncernen 2018. Respektive område redovisas sammanställt med budget, inkomster, utgifter, netto och avvikelse per område. Större investeringsobjekt som avslutats 2018 redovisas även i en separat bilaga.

Enligt intervjuer är investeringsprocessen främst specificerad på driftsnämndnivå. För kommunstyrelsen eller fullmäktige är det inte möjligt att se om enskilda investeringar överskridit ram. Som tidigare angetts är det otydligt vilken nämnd som äger beslutet om en omfördelning av investeringsram skulle behövas.

### **Lillån Ny förskola**

Programnämnd barn och utbildning fattade 2016-11-09 § 139 beslut om att en ny förskola med fem avdelningar skulle byggas i Lillån eftersom den tidigare förskolan på platsen nått sin tekniska livslängd och behövde rivas. Riktade medel från kommunstyrelsen avsattes vid Programnämnd barn och utbildnings Lokalförsörjningsplan 2016-2019. Enligt uppgift har en typförskola tagits fram som Futurum Fastigheter utgår från då uppdrag ges om att bygga en ny förskola. I Övergripande strategier och budget 2017 som beslutades av kommunfullmäktige 2016-10-26/27 fanns 30 mnkr avsatta för projektet 2018. I beslutet av programnämnd barn och utbildning framgår att även hyreskostnaden som fastighetsinvesteringen innebär finansieras med riktade medel från kommunstyrelsen. Följande beslutsunderlag var bifogade programnämndens beslut förutom tjänsteskrivelse:

- Behovsbeskrivning/funktionsprogram
- Ritning
- Förstudierapport/förstudieresultat
- Anteckningar från ritningsgranskning

Vi har inte kunnat se att någon ursprunglig kalkyl/kostnadsbedömning var bifogad beslutet.

Det kommunala bolaget Futurum Fastigheter AB har utfört projektet. Vi har tagit del av förstudieunderlag, upprättat av kommunen 2016-08-21, som anger förutsättningar för förskolans utformning och tekniskt innehåll. Dessutom har en förstudie upprättats 2016-09-26 av Futurum Fastigheter. Förstudien beskriver bl.a. att projektkalkyl och hyressättning genomförs inom ramen för partneringsarbetet, geografiska förutsättningar och tidplan. Enligt tidplan i förstudien skulle förskolan kunna färdigställas till hösttermin 2018. Förskolan öppnade dock först januari 2019. Enligt de intervjuade beror inte förseningen på projektets färdigställande utan på grund av säsongsvariationer avseende behov av förskoleplatser.

Vi har inte tagit del av uppgifter eller underlag då projektet följts upp i nämnd trots att det har efterfrågats. Dock har vi tagit del av dokumentation för uppföljning till Futurum fastigheter i form av bl.a. byggmötesprotokoll och projekteringsmötesprotokoll.

<sup>10</sup> Årsredovisning 2018 Örebro kommun, Kommunfullmäktige § 108, 2019-04-24

### Upprustning centrala delar

Det har funnits medel avsatta för projektet att rusta upp Glanshammars torg sedan 2011 men genomförandefasen inleddes först i februari 2018. För att finansiera projektet fanns en pott motsvarande 3 mnkr. Det framgår av uppdragsdirektiv att investeringsmedel fanns avsatta uppgående till 2 mnkr. Vi har emellertid inte kunnat identifiera potten i kommunfullmäktiges budget 2011. Vi har heller inte tagit del nyttobeskrivningar eller konsekvensanalyser t.ex. i en tjänsteanteckning från det ursprungliga investeringsbeslutet trots att det efterfrågats.

Investeringsprogrammet med beställningen till tekniska nämnden som vi har tagit del av godkändes av programberedning till Programnämnd samhällsbyggnad 2018-01-10. Programberedningen för nämnden består av presidium för nämnden och ledningen för stadsbyggnadsförvaltningen.

Vi har tagit del av minnesanteckningar från nämndens programberedning då uppföljning har gjorts under genomförandefasen - 2018-01-10 och 2018-05-02. Information om hur projektet fortgick gavs till Programnämnd samhällsbyggnad 2017-10-05 §111, byggnadsnämnden, 2017-09-28 § 279 och Landsbygdsnämnden, 2017-10-19 § 122. I övrigt har inte projektet följts upp politiskt på projektnivå.

### Raststugor

Kommunfullmäktige beslutade 2010-12-15 om 6,5 mnkr i budget till investeringspotten "Natur för alla". Projektet med Raststugor i Kilsbergen omfattas av investeringspotten men detta framgår varken i fullmäktiges budget eller i Programnämnd samhällsbyggnads verksamhetsplan, beslutad 2011-02-01. Investeringspotten äskas och beslutas årligen. Politiskt beslut tas för investeringsplanen med inriktning för vad som ska åstadkommas men inte för enskilda projekt inom pott. Enhetschef för naturvård på samhällsbyggnadsförvaltningen avgör vilka projekt som ska förankras politiskt. Projektet var uppe för beslut kring hur driften av raststugorna skulle ske 2018-05-31 § 70. Projektet hade då pågått i flera år.

Återrapportering av genomförandet har skett genom årlig översiktlig återrapportering till Programnämnd samhällsbyggnad. Den senaste återrapporteringen ägde rum 2019-03-07 §20.

### Bedömning

Kontrollmålet bedöms som ej uppfyllt.

En utarbetad process finns som utgår från lokalförsörjningsplaner och investeringsprogram. Det finns mallar som kan användas för utformning av beslutsunderlag men det finns inga politiskt beslutade riktlinjer som anger vilka beslutsunderlag som ska framtas vid beslutstillfällen. Det saknas även rutiner för återrapportering av avvikelser mot budget.

Redovisning av uppföljning av investeringsprojekt skiljer sig åt mellan programnämnderna. Redovisning av enskilda projekt sker inte för Programnämnd barn och utbildning samt social välfärd. Det görs dock på driftsnämnds nivå (delår 1,2 och helår) samt helår på programnämnds nivå för Programnämnd samhällsbyggnad. Större projekt redovisas enskilt i kommunstyrelse och kommunfullmäktige vid årsredovisning men det



framgår inte vad en större investering innebär. Vidare framgår att det inte är helt tydligt vilken nämnd som ansvarar för beslutsfattande om omfördelning av tilldelad ram.

De stickprovsgranskade projekten visar att den politiska behandlingen inte är helt tillräcklig för att säkerställa styrning över projekten. Två av projekten omfattas av potter och har inte beslutats eller följts upp på projektnivå i nämnd.

### **Det finns rutiner som säkerställer att lagen om offentlig upphandling följs i investeringsprojekt vid initial upphandling samt vid ändrings- och tilläggsarbeten (ÄTOR).**

#### *lakttagelser*

Kommunens upphandlingspolicy, beslutad av kommunstyrelsen 2012-06-19 §141, innehåller generella riktlinjer för upphandlingsarbetet. Exempelvis anges att upphandlingsprocessen ska säkerställa att inköp sker på ett ekonomiskt, socialt och ekologiskt hållbart sätt samt följa gällande avtal, lagar och regler. Enligt upphandlingspolicyn ska livscykelperspektivet vara utgångspunkt vid beräkning av upphandlingens kostnadseffektivitet.

Riktlinjer för hållbar upphandling, av kommunstyrelsen antagen 2012-06-19 §141 och reviderad 2014-06-30, anger förutsättningar för olika upphandlingsformer. Vidare finns uppgift om upphandlingsgräns och dokumentationsplikt vid direktupphandling. Riktlinjerna innehåller även uppgifter om roller och ansvar i upphandlingsprocessen. Kommunstyrelsen ansvarar för kommunens ramavtalsupphandling av varor och tjänster medan program- och driftnämnderna ansvarar för objektsupphandlingar som är unika för nämndens verksamhetsområde. Med undantag för tekniska förvaltningen ska obligatoriskt samråd ske med kommunledningskontorets upphandlingsenhet vid objektsupphandlingar. Varje nämnd ansvarar också för direktupphandling inom sitt verksamhetsområde. Det anges inte i riktlinjerna hur det säkerställs att avrop sker i behörig ordning.

I intervjuer framförs att den centrala upphandlingsenheten i dagsläget saknar resurser för att genomföra tillräckligt många upphandlingar utifrån behovet. Detta är ett av skälen till att genomförandetakten för beslutade investeringar släpar efter. Det framförs att det pågår ett arbete med att revidera upphandlingspolicyn och att förbättra strukturen i upphandlingsarbetet.

För Programnämnd barn och utbildning samt programnämnd social välfärd sköter de kommunala bostadsbolagen i huvudsak upphandling för investeringsprojekt. Enligt uppgift har det inom Programnämnd barn och utbildning varit svårt att hantera upphandling av inventarier för förskola och skola. Upphandlingsenheten har inte bistått i tillräcklig utsträckning.

Enligt intervjuer finns inga specifika rutiner för att säkerställa att LOU följs i investeringsprojekten eller vid ändrings- och tilläggsarbeten. ÄTOR hanteras i regel inom ramen för projekten. Återrapportering till nämnd sker i delår och bokslut i form av redovisningen av projekten men överstiger specifika projekt tilldelad ram kan en särskild redovisning ske till nämnd. Projektledare brukar ha ett visst utrymme i projekten för

oförutsedda kostnader. Krävs det ytterligare medel som inte ryms inom ram måste en ombudgetering av projektet ske och det ska då behandlas i investeringsprogrammet. Då det inte finns några riktlinjer för hantering av ÄTOR är det inte helt tydligt när återrapportering ska ske till nämnd.

För Programnämnd barn och utbildning ska ÄTOR som överstiger belopp i investeringsplanen lyftas till programdirektör och programnämnden för eventuellt formellt godkännande. Inom programnämnd social välfärd informeras programdirektören om ÄTOR och vid betydande kostnadsökningar lyfts de vidare till programnämnden.

### **Lillån Ny förskola**

Upphandling har skett av Futurum Fastigheter AB. Förfrågningsunderlag för upphandling om partneringavtal togs fram augusti 2014. Öppet förfarande tillämpades och entreprenaden genomfördes som Partnering på totalentreprenad ABT06. Upphandlingen avsåg att med entreprenör teckna ramavtal om att under en tidsperiod på 5 år bygga 1-7 stycken förskolor samt om behov finns genomföra utbyggnad på befintliga byggnader.

Avrop skulle därefter göras vid behov. Anbud från entreprenören inkom 2014-10-31. Entreprenadkontrakt för delprojektet ny förskola Lillån undertecknades i juni 2017. Löpande räkning med budgetpris tillämpades. Riktkostnaden kunde justeras löpande enligt avtalet som följd av ÄTA-arbeten. Kostnadsförändringar i projektet har beslutats i samråd mellan Futurum Fastigheter och entreprenören.

### **Upprustning centrala delar**

Avrop har gjorts från ramavtal om AB04 utförandeentreprenad enligt gällande rangordning. Projektledaren har gjort avrop från ramavtal som först har godkänts av tekniska förvaltningen. Entreprenör har lämnat ett budgetpris 2018-08-24. Det framförs vid intervju att det är tydligt för projektledare att hitta rätt ramavtal och avropa enligt rangordning.

Entreprenören meddelade i augusti 2018 att projektet skulle bli dyrare än de 2 mnkr som ursprungligen fanns avsatt enligt intervju och det beslutades av stadsbyggnadsförvaltningen att budget skulle höjas till 2,7 mnkr. Ytterligare ÄTOR tillkom dessutom (för markkostnader och VA) som godkändes av stadsbyggnadsförvaltningen motsvarande 400 tkr. Vi har tagit del av ÄTA-underlag från entreprenören. Det framförs i intervju att ledningen för stadsbyggnadskontoret beslutar om kostnadsökningen ska lyftas med programberedning.

### **Raststugor**

Delprojekten har omfattats av avrop från ramavtal och direktupphandling. Vi har bett om dokumentation för en av direktupphandling men fick beskedet att det inte gick att finna.

Projektledare har ansvarat för upphandling av projekt, antingen genom att avropa från ramavtal eller genom direktupphandling. Projektledaren har även möjlighet att be om stöd från upphandlingsenheten. Det finns inga tydliga riktlinjer om att enhetschefs godkännande behövs för avrop eller direktupphandling som projektledaren genomför. Projektet ska inte ha omfattats av ÄTOR. Det uppges dock inte finnas några rutiner för ÄTOR.

### **Bedömning**

Kontrollmålet bedöms som ej uppfyllt.

Det finns en policy och upprättade riktlinjer för upphandling som anger vägledande principer, upphandlingsformer och organisation för upphandlingsarbetet i kommunen. Vi ser dock ett behov av att revidera riktlinjerna, vilket senast gjordes 2014, då exempelvis angivna direktupphandlingsgränser inte längre gäller. Avropsförfarande skulle även kunna förtydligas i riktlinjerna. Dessutom visar granskningen av utvalda projekt att det kan finnas fog för att formalisera processen för avrop och direktupphandling.

Vi anser att rutinerna kring ÅTOR kan stärkas, eftersom det inte finns en särskild rutin för ÅTA-hantering eller uppdaterad investeringsriktlinje som behandlar ÅTA-hantering. Det finns inga rutiner som anger hur ÅTOR över budget ska hanteras, dvs. godkännas och återrapporteras.

## **Det finns avtal med de leverantörer som anlitas och uppföljning sker att köpta varor och tjänster är enligt avtal.**

### *lakttagelser*

Vid attest av fakturor hänförliga till investeringsprojekt gäller kommunens ordinarie riktlinjer, beslutade av ekonomidirektören 2019-12-17.

I upphandlingsriktlinjerna anges att det vid upphandlingar som omfattar betydande värden ska det upprättas en uppföljningsplan. Kommunens verksamheter ska vidare använda ändamålsenliga system för uppföljning och redovisningen ska vara transparent. Av intervjuer framgår att avtal följs upp av avtalscontrollers på upphandlingsenheten centralt. Det är leverantörstrohet som följs upp i dagsläget, dvs. Att inköp görs från upphandlad leverantör.. Det uppges däremot inte finnas systemstöd för att följa upp avtalstrohet, dvs. att inköp görs från leverantör utifrån gällande rangordning. Avtal som nämnderna har objektupphandlat följs upp av respektive projektledare/projektorganisation på förvaltningarna.

### **Lillån Ny förskola**

Avtal med entreprenör finns hos Futurum Fastigheter AB och har inte ingått i vår granskning. Vi har tagit ett stickprov på fem fakturor och granskat att dessa är hänförliga till projektet. Inga avvikelser noterades.

### **Upprustning centrala delar**

Fakturor har inkommit tillhöriga projektet motsvarande 2,9 mnkr. Merparten av beloppet avser avropad entreprenör. Vi har tagit ett stickprov på fem fakturor. Vi har granskat att fakturorna tillhör projektet och är attesterade korrekt. Inga avvikelser noterades.

### **Raststugor**

Projektet har hittills upparbetade kostnader motsvarande totalt 3,7 mnkr. Vi har tagit ett stickprov på fem fakturor. Vi har granskat att fakturorna tillhör projektet och är attesterade korrekt. Inga avvikelser noterades.

### **Bedömning**

Kontrollmålet bedöms som delvis uppfyllt.

Det finns generella attesteringsriktlinjer och attestförteckningar. Vi har i vårt stickprov för respektive projekt inte funnit några avvikelser för de granskade fakturorna. Likväl anser vi att skrivningar i styrande dokument kan förtydligas för uppföljning av avtal avseende

ansvar och hur uppföljning ska ske. Det uppges även i intervjuer inte finnas tekniska möjligheter för att följa upp avtalstrohet.

## **Projektkalkyler upprättas och följs upp löpande med kontinuerlig återrapportering till politisk beslutsnivå.** *lakttagelser*

Av intervjuer framgår att det inte finns några särskilda bestämmelser angående kalkyler. Det ska finnas en förkalkyl för varje projekt och driftkostnadskonsekvenser ska inkluderas i de kalkylerna. I intervjuer framgår det inte tydligt huruvida kalkyler ska bifogas nämnd vid beslut och återrapportering av investeringar. Investeringsbeloppen revideras tre gånger per år vilket projektledare ansvarar för. I dokumentet projektdirektiv för Projektil finns en matris för att göra en uppskattad kostnads kalkyl innehållande kostnadsposter som interna personalkostnader, konsultkostnader, kompetensutveckling.

För Programnämnd barn och utbildning samt Programnämnd social välfärd är det i regel de kommunala fastighetsbolagen som står för kalkyler och dessa ska inkluderas vid beslut om investering. Driftkonsekvens/hyreskonsekvens revideras med uppdaterade kostnadsberäkningar.

### **Lillån Ny förskola**

Vi har inte mottagit någon initial kalkyl vid beslut om investeringen. Vi har tagit del av två kalkyler upprättade av Futurum fastigheter AB daterade 1 jan 2018 och 30 juni 2018 respektive. I kalkylerna inkluderas produktionskostnad, hyra och driftkostnader. Den första kalkylen summerar produktionskostnaden till 35,5 mkr. Vi har även tagit del av en slutkalkyl som summerar utfallet till 37,3 mkr. Avvikelsen mellan den tidigare kalkylen och slutkalkylen med 1,8 mkr uppges i huvudsak vara hänförliga till rivning och projektering. Det ska enligt uppgift inte ha påverkat hyresnivån till kommunen. Enligt uppgift har projektets projektering fördelats till två andra projekt vilket medförde att utfallet blev 36,3 mkr. Inga ytterligare uppdaterade kalkyler uppges ha tagits fram under projektets gång. Vidare har vi endast kunnat se att 30 mkr avsatts till projektet genom politiskt beslut. Det har inte framgått i beslut vi har tagit del av hur differensen mellan denna summa och slutligt utfall har beslutats och finansierats. Det har heller inte framgått att kalkyler har bifogats politiska beslutstillfällen.

### **Upprustning centrala delar**

Det finns en initial kalkyl motsvarande 1,7 mkr som vi har tagit del av som är upprättad av förvaltningen stadsbyggnad inför beslut om investeringen. Det framgår inte när kalkylen är upprättad. I en kalkyl från entreprenören från augusti 2018 summeras kostnaden till 2,4 mkr. Den ursprungliga kostnadsbedömningen uppgavs inte ha varit tillräckligt träffsäker. Resultatet blev att hela landsbygdspotten användes för projektet.

Vi har tagit del av en excelmall från tekniska förvaltningen med grova kostnadsuppskattningar för olika poster som används under projekets gång, t.ex. rivning asfalt kr/kvm. Kalkylen som upprättas av tekniska förvaltningen uppdateras löpande när entreprenören signalerar ökade/minskade kostnader. Vi har tagit del av exempel på uppdaterad kalkyl. Vid förändringar mot budget vidarebefordras kalkyler till beställaren,

stadbyggnadsförvaltning, och det godkänns på chefsnivå om det finns medel avsatta (dvs om inget ytterligare äskande är nödvändigt).

### **Raststugor**

Vi har inte tagit del av några kalkyler för projektet. Enligt uppgift är inte ursprungskalkylen sparad och uppdaterade kalkyler har inte efterfrågats av nämnd. I intervjuer framförs att en ursprunglig kalkyl tagits fram i samband med upphandling. Projektledaren har diskuterat kostnadsbedömningar med enhetschef för naturvård. Det framgår att arbetet med kalkyler inte är formaliserat. Det finns inga mallar eller anvisningar för hur kalkyler ska vara utformade. Det ligger i stor utsträckning på projektledaren att bestämma struktur på kalkyl. Investeringsavstämningar sker två gånger per år och vid de tillfällena ska uppdaterad kostnadsbedömning tas fram. Driftkostnader inkluderas inte i kalkyler som tas fram. Driftkostnader för projekt uppges inrymmas i en pott och beräknas inte per projekt.

### **Bedömning**

Kontrollmålet bedöms som ej uppfyllt.

Det finns ingen riktlinje som säkerställer att enhetliga och korrekt utformade ekonomiska kalkyler upprättas - varken för- eller efterkalkyler. Vi anser att det bör anges detaljeringsnivå för kalkyler och vid vilka beslutspunkter kalkylen för ett projekt ska uppdateras. Detta är viktigt för att tillse att beslut fattas på välgrundade kostnadsanalyser. Den samlade bilden från intervjuer är att det inte är helt tydligt om ekonomiska kalkyler ska bifogas som politiska beslutsunderlag.

I granskning av stickprovsutvalda projekt framgår en diskrepans av detaljeringsgrad och med vilken frekvens kalkyler tas fram. Vi har heller inte kunnat se att kalkyler för projekten bifogats vid politiska beslutstillfällen. När det gäller projekt som omfattas av pottar anser vi det, med nuvarande process, finnas en risk att projekt överstiger budget och tidsram med följden att andra potentiella investeringar inte genomförs.

## **Det finns ett ändamålsenligt systemstöd för uppföljning och redovisning per projekt.**

### ***lakttagelser***

Av intervjuer framgår att de system som finns att tillgå för uppföljning av projekt är Projektil, Projektonline och Prodiver. För ekonomisk uppföljning av projekten görs det i ekonomisystemet Raindance.

Vi har tagit del av ett utdrag av systemet projektonline. Utdraget visar att det går att få en övergripande bild av projekten genom bland annat nedanstående information:

- Uppdragsnamn och diarienummer.
- Status tidsplan (markeras rött, gult eller grönt)
- Beställare
- Projektledare
- Entreprenör

För projektil finns olika moduler för att upprätta dokument i projekt inför, under och vid projektavslut. Följande mallar finns för upprättande av projektdokument:

- Förstudie
- Projektdirektiv
- Projektplan
- Statusrapport
- Slutrapport
- Utvecklingsbehov
- Utvärderingsrapport
- Ändringsbegäran

Statusrapporten innehåller mall för att upprätta sammanfattning av statusläget och eventuella förutsättningar, uppföljning av tidsplan, resurser, projektmål och kostnader samt risker. För slutrapporten ska resultat presenteras utifrån projektmål, tidsplan, resurser, ekonomi och prioriteringar.

Av intervjuer framgår att systemstödet inte är helt ändamålsenligt. Det finns flera system som inte är kompatibla. Det kan även vara svårt att följa projekt som sträcker sig över flera år och som rör flera nämnder. Vissa vi har intervjuat framför även att systemverktügen som finns att tillgå är för omfattande för mindre projekt samt att alla inte har tillgång till samtliga systemverktyg. I många fall följs därför projekten genom Excel-mallar separat.

För Programnämnd barn och utbildning uppges att inget särskilt systemstöd finns för uppföljning och redovisning av investeringsprojekt.

### **Bedömning**

Kontrollmålet bedöms som delvis uppfyllt.

Det finns olika systemstöd att tillgå avseende uppföljning av projekt, exempelvis Projektonline för att kunna följa övergripande status på projektet med status och tidsplan. Det framgår i intervju att systemverktügen används i varierande grad. Det saknas ett enhetligt system för att följa och arbeta med investeringar vilket föranlett att många projektledare arbetar med separata Excel-dokument för stöd i projekten.

## **Projektavslut hanteras korrekt i samband med färdigställande och ekonomisk uppföljning sker mot förkalkyl.**

### **lakttagelser**

Det saknas antagna riktlinjer för hur avslutade projekt ska slutredovisas. I projektvertyget Projektil finns dock en mall för slutrapport som bl.a. innehåller resultat mot ursprunglig planering av tidsplan, ekonomi och kvalitet.

Enligt de intervjuade redovisas större projekt till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige som en bilaga till årsbokslutet. I redogörelse för större investeringsobjekt till kommunfullmäktige i årsredovisning 2018<sup>11</sup> anges totalt anslag, totalkostnad och avvikelser. Definitionen av större investeringsprojekt framgår emellertid inte i den dokumentation vi tagit del av. I samband med sakgranskning uppges att det i

<sup>11</sup> Årsredovisning 2018 Örebro kommun, Kommunfullmäktige § 108, 2019-04-24 bilaga 8

bokslutsanvisningar 2019 framgår att investeringsprojekt som överstiger 500 (tkr) ska redovisas enligt en särskild mall. Det görs ingen systematisk uppföljning på förvaltningsnivå för Programnämnd samhällsbyggnad men det kan bli aktuellt vid större avvikelser.

Till Programnämnd barn och utbildning ges en hyreskonsekvens som slutredovisning av investeringsprojekt. Programnämnd social välfärd har inte en rutin att slutredovisning av projekt ska ske men det kan göras om det efterfrågas.

### **Lillån Ny förskola**

Vi har inte tagit del av en slutrapport för projektet förutom en ekonomisk slutredovisning. Det har inte framgått att slutrapporten har behandlats politiskt.

### **Upprustning centrala delar**

Vi har tagit del av slutrapport för projektet. I rapporten anges bl.a. utfall av tidsplan, kostnader och erfarenheter av projektet. Enhetschef på stadsbyggnad har tagit del av slutrapporten men den har inte behandlats politiskt.

### **Raststugor**

Projektet var inte helt avslutat vid upprättandet av denna rapport. Slutredovisning görs inte med systematik enligt genomförd intervju, ibland sker det för större projekt. Slutredovisning av projekt går till programnämnden ifall det efterfrågas vilket uppges ske sällan.

### **Bedömning**

Kontrollmålet bedöms som delvis uppfyllt.

Det finns inga riktlinjer förutom bokslutsanvisningar som föreskriver hur slutredovisning av investeringsprojekt ska ske. Det finns visserligen en mall för slutrapport i Projektil men slutredovisning sker inte med systematik till programnämnder. Större investeringsprojekt redovisas till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige och enligt bokslutsanvisningar ska detta ske enligt en särskild mall.

## 4. Revisionell bedömning

Vår revisionella bedömning är att Örebro kommun ej har en tillräcklig styrning, kontroll och uppföljning av projekt och investeringar. Det saknas enhetliga riktlinjer för investeringsprocessen i kommunen. Dessa skulle tydliggöra vilka underlag som ska tas fram vid beslut om investeringar, hur återrapportering ska ske och hur ev. omfördelning av investeringsramar ska hanteras. Vidare bör ÄTA-hantering och rapportering klargöras i en särskild rutin alternativt införlivas i investeringsriktlinjer. Vi anser att arbetet med kalkyler kan formaliseras både avseende hur de ska utformas och hur de ska återrapporteras till politisk instans. Slutligen finns det ett behov av att skapa ett enhetligt systemstöd samt att skapa en rutin för hur slutredovisning av projekt ska ske i kommunen.



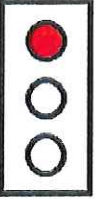

### Rekommendationer

Efter genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer:

- Upprätta enhetliga investeringsriktlinjer för kommunens investeringsprocess. Riktlinjerna kan med fördel kompletteras med dokumenterade rutinbeskrivningar för att tillse följsamhet.
- I riktlinjerna inkludera information om hur kalkyler ska vara utformade för att utgöra ett tillräckligt beslutsunderlag. Det bör även anges med vilken frekvens de ska uppdateras under ett projekts gång. Detta skulle även kunna kompletteras med en tillhörande mall.
- Revidera upphandlingsriktlinjer. Förtydliga hur uppföljning av avtal samt avrop ska ske. Se över behov av att införa ett systemverktyg för att mäta avtalstrohet i kommunen.
- ÄTA-hanteringen bör behandlas i en särskild ÄTA-rutin där beslutsgången förtydligas, alternativt integreras i en reviderad investeringsriktlinje.
- Att specificera i riktlinjer hur slutredovisning ska göras, t.ex. enligt mall i Projektal, samt hur dessa ska återrapporteras.



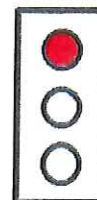
## 5. Bedömningar utifrån kontrollmål

Kontrollmål	Kommentar	
Det finns tydliga styrdokument och riktlinjer för investeringar på såväl politisk nivå som på tjänstemannanivå. Det finns rutiner för att säkerställa att dessa efterlevs.	<b>Ej uppfyllt</b> Det saknas ett sammanhållet dokument för riktlinjer gällande investeringar. Vi anser att det bör förtydligas vilka underlag som krävs för att fatta beslut om investeringar och hur uppföljning ska ske.	
Det finns en ändamålsenlig politisk behandling och prioritering av projekt och tidpunkter för investeringar.	<b>Ej uppfyllt</b> Det finns inga politiskt beslutade riktlinjer som anger vilka beslutsunderlag som ska framtas vid beslutstillfällen. Det finns inga krav på att underlagen ska innehålla kalkyler, nytto beskrivningar eller alternativkostnader.	
Det finns rutiner som säkerställer att lagen om offentlig upphandling följs i investeringsprojekt vid initial upphandling samt vid ändrings- och tilläggsarbeten (ÄTOR).	<b>Ej uppfyllt</b> Vi ser ett behov av att revidera upphandlingsriktlinjerna, vilket senast gjordes 2014. Det finns inga specifika rutiner för att säkerställa att LOU följs i investeringsprojekten eller vid ändrings- och tilläggsarbeten.	
Det finns avtal med de leverantörer som anlitas och uppföljning sker att köpta varor och tjänster är enligt avtal.	<b>Delvis uppfyllt</b> Vi har i vårt stickprov för respektive projekt inte funnit några avvikelser för de granskade fakturorna. Likväl anser vi att skrivningar i styrande dokument kan förtydligas för uppföljning av avtal avseende ansvar och hur uppföljning ska ske. Det uppges även i intervjuer inte finnas tekniska möjligheter för att följa upp avtalstrohet.	

Projektkalkyler upprättas och följs upp löpande med kontinuerlig återrapportering till politisk beslutsnivå.

#### **Ej uppfyllt**

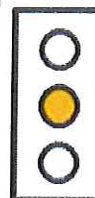
Det finns ingen riktlinje som säkerställer att enhetliga och korrekt utformade ekonomiska kalkyler upprättas - varken för- eller efterkalkyler. Vi anser att det bör anges detaljeringsnivå för kalkyler och vid vilka beslutspunkter kalkylen för ett projekt ska uppdateras.



Det finns ett ändamålsenligt systemstöd för uppföljning och redovisning per projekt.

#### **Delvis uppfyllt**

Det finns olika systemstöd att tillgå avseende uppföljning av projekt. Det saknas dock ett enhetligt system för att följa och arbeta med investeringar vilket föranlett att många projektledare arbetar med separata Excel-dokument för stöd i projekten.



Projektavslut hanteras korrekt i samband med färdigställande och ekonomisk uppföljning sker mot förkalkyl.

#### **Delvis uppfyllt**

Det finns inga riktlinjer förutom bokslutsanvisningar som föreskriver hur slutredovisning av investeringsprojekt ska ske. Det finns visserligen en mall för slutrapport i Projektil men slutredovisning sker inte med systematik till programnämnder. Större investeringsprojekt redovisas till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige och enligt bokslutsanvisningar ska detta ske enligt en särskild mall.



2020-02

---

*Rebecka Hansson*

---

*Hugo Horstmann*

---

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Örebro kommuns förtroendevalda revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2019-05-13. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.