



# Granskning av kommunens arbete med investeringar 2018

KOMMUNREVISIONEN

→ [www.norrkoping.se](http://www.norrkoping.se)



NORRKÖPING



NORRKÖPING

Kommunrevisionerna

REVISIONSSKRIVELSE

1(1)

2019-01-24

KR-2018/0040

Kommunstyrelsen

## Granskning av kommunens arbete med investeringar

Kommunrevisionen har genomfört en fördjupningsgranskning av kommunens arbete med investeringsprojekt. Det övergripande syftet med granskningen är att översiktligt granska om kommunstyrelsen har en tillfredsställande intern styrning och kontroll över de stora investeringsprojekten.

Den sammantagna bedömningen är att kommunstyrelsen delvis har en tillfredsställande intern styrning och kontroll över de stora investeringsprojekten. I rapporten lämnas åtta rekommendationer.

Med anledning av rapporten vill vi ha ett skriftligt svar på följande:

- Hur avser kommunstyrelsen att arbeta med investeringarna utifrån de rekommendationer som finns i rapporten?
- Hur avser kommunstyrelsen att tydliggöra organisationen så att stora och komplexa projekt kan dokumenteras och hållas ihop över tid?

Vi vill ha kommunstyrelsens skriftliga svar senast den 22 mars 2019.

KOMMUNREVISIONEN

2019-01-24

Tommy Svensson  
Ordförande kommunrevisionen

Eva Andersson  
Vice ordförande kommunrevisionen

# *Granskning av Norrköpings kommuns arbete med investeringar*

*Annika Hansson,  
certifierad kommunal  
revisor*

*Sofia Nylund, certifierad  
kommunal revisor  
December 2018*

# Sammanfattning

Kommunen står inför omfattande investeringar de kommande åren. För perioden 2018-2021 planeras investeringar på drygt 7 100 mnkr (enligt budget 2018). Det är därför av stor betydelse att styrningen och uppföljningen är investeringarna fungerar väl för att nå kommunens mål om god ekonomisk hushållning.

Det övergripande syftet med granskningen är att översiktligt granska om kommunstyrelsen har en tillfredsställande intern styrning och kontroll över de stora investeringsprojekten. Den sammanfattande bedömningen är att kommunstyrelsen endast delvis har en tillfredsställande intern styrning och kontroll över de stora investeringsprojekten. Den sammanfattande bedömningen grundar sig på bedömningen av kontrollmålen enligt sammanställning i tabellen.

Kontrollmål	Bedömning
Finns och tillämpas dokumenterade, regler och riktlinjer för investeringsverksamheten?	Delvis uppfyllt
På vilket sätt har kommunstyrelsen organiserat de stora investeringsprojekten?	I huvudsak uppfyllt
Finns ändamålsenliga projektorganisationer med tydlig roller för ansvar och befogenheter?	I huvudsak uppfyllt
Sker en ändamålsenlig budgetering och redovisning av investeringsprojekt?	Delvis uppfyllt
Hur arbetar styrelsen med risker och ekonomiska konsekvenser vid beslut och prioritering av investeringsprojekt?	Delvis uppfyllt
Finns en tillräcklig framförhållning med ett långsiktigt perspektiv vid investeringsplaneringen?	Delvis uppfyllt

---

# *Inledning*

Bakgrund, syfte etc

# Bakgrund, syfte etc

## Bakgrund

I budgeten för kommunen framgår att investeringarna kommer att öka de kommande åren. Investeringsvolymen för kommunen uppgår till 2018 till 1 888 825 tkr och för rådhuskoncernen 1 280 135 tkr. De närmaste åren beräknar kommunen genomföra investeringar av den storleken varje år. En genomsnittlig investeringsvolym om ca 3 000 000 tkr per år innebär en ökning av kommunkoncernens skuld. Kommunen har placerat 713 mnkr i en långsiktig medelsförvaltning, marknadsvärdet uppgick till 1 552 mnkr i augusti 2017. I budgeten framgår att ett förslag är att 500 mnkr av dessa ska användas för delfinansiering av Ostlänkenrelaterade investeringar. Eftersom de finansiella resurserna är begränsade är det angeläget att prioritera mellan framtida investeringsprojekt.

Revisorerna har därför i sin riskanalys identifierat att den interna styrningen och kontrollen av kommunens arbete med investeringar är prioriterat.

## Avgränsning

Denna granskning riktar sig huvudsakligen mot kommunstyrelsen, men i tillämpliga delar även mot tekniska nämnden, stadsplaneringsnämnden samt byggnads- och miljöskyddsnämnden.

## Granskningsmetod

Granskningen har genomförts genom intervjuer och dokumentstudier. I appendix 1 presenteras de dokument som samlats in samt de personer som intervjuats.

## Syfte och revisionsfrågor

Det övergripande syftet med granskningen är att översiktligt granska om kommunstyrelsen har en tillfredsställande intern styrning och kontroll över de stora investeringsprojekten.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- Finns och tillämpas dokumenterade regler och riktlinjer för investeringsverksamheten?
- På vilket sätt har kommunstyrelsen organiserat de stora investeringsprojekten?
- Finns ändamålsenliga projektorganisationer med tydliga roller för ansvar och befogenheter?
- Sker en ändamålsenlig budgetering och redovisning av investeringsprojekt?
- Hur arbetar styrelsen med risker och ekonomiska konsekvenser vid beslut och prioritering av investeringsprojekt?
- Finns en tillräcklig framförhållning med ett långsiktigt perspektiv vid investeringsplaneringen?

## Revisionskriterier

De bedömningsgrunder som bildar underlag för granskningens analyser, slutsatser och bedömningar bygger på:

- Budget
- Kommunallagen 6 kap. 7 § som reglerar nämndernas ansvar
- Lag om offentlig upphandling (2016:1145)
- Allmänna nämndreglementet
- Kommunstyrelsens reglemente
- Riktlinje för ekonomistyrning (KS 2015/0144)
- Finanspolicy Norrköpings kommun

# Kommunala investeringar 2017 (totalt och per invånare)

(Källa: Kommuninvest)

## Iakttagelser

Landets befolkningsmässigt största kommuner återfinns i diagram 1. Investeringsvolymerna i absoluta termer följer, med några få undantag, kommunernas befolkningsstorlek. Norrköping investerade för första gången över 2 mkr under ett enskilt år vilket resulterade i att kommunen kom med på topplistan över investeringar mätt i volym.

Kommunerna i diagram 1 hade en investeringsnivå per invånare i spannet 12 214 kr - 21 788 kr.

Det är endast en av kommunerna (Borås) från diagram 1 som återfinns på topp 10 gällande investeringsnivå kr/invånare. Listan med de kommuner som har högst investeringsnivå per invånare förändras mycket från år till år. Detta förklaras av att en enskild större investering, som ibland genomförs under ett eller två kalenderår, får ett stort genomslag i en mindre eller en medelstor kommun. Skellefteå är den enda kommunens som återfunnits på topplistan sedan 2014.

(Källa: <https://kommuninvest.se/om-oss/forskning/rapporter/kommunala-laneskulden-2018/10-i-topp-investeringar/>)

Diagram 1. Investeringsvolym i mkr 2017

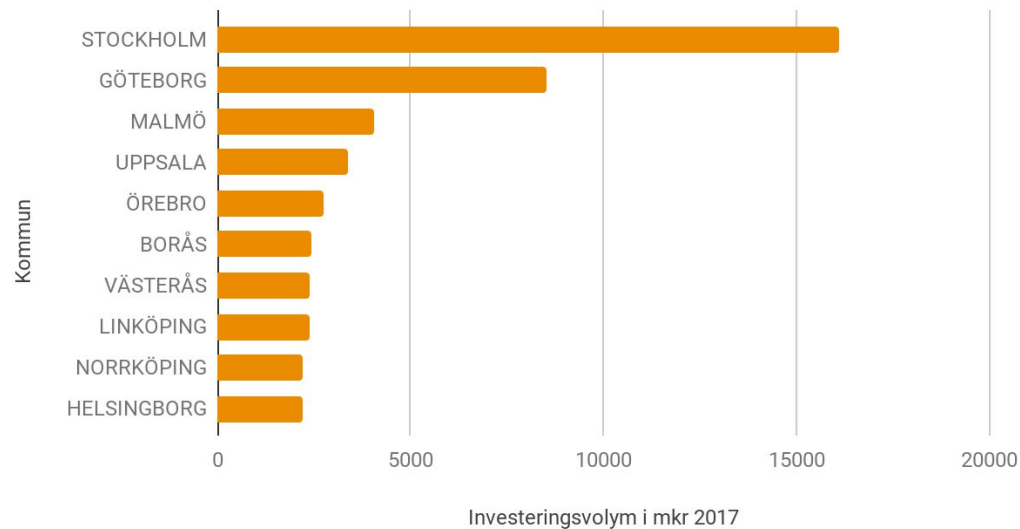
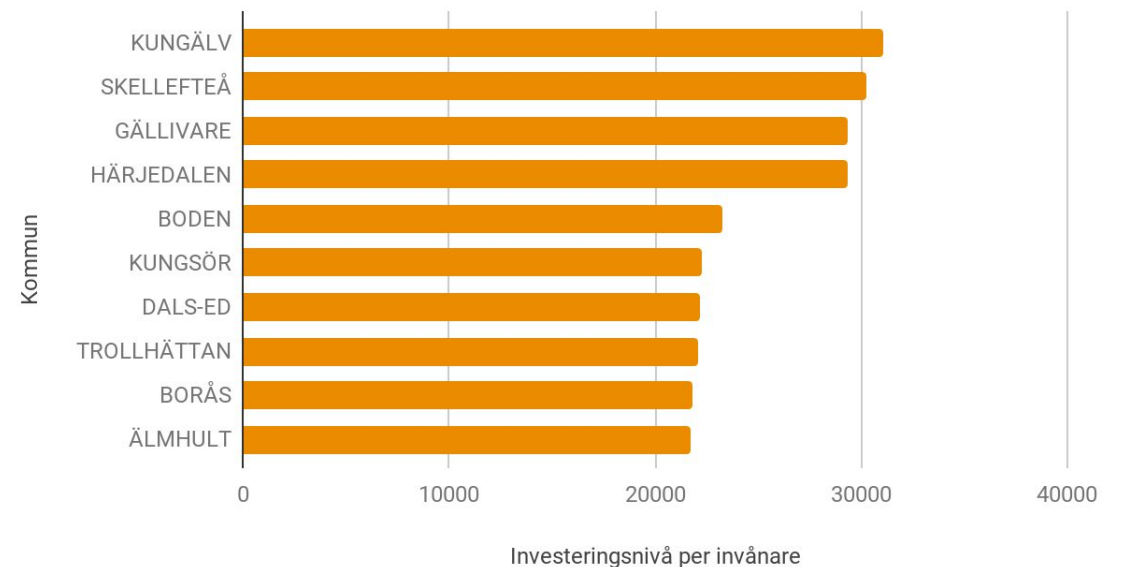


Diagram 2. Investeringsnivå kr/ per invånare



# Kommunens investeringar - jämfört med större städer och länet

(Källa: Kommuninvest)

## Iakttagelser

Utifrån bifogade diagram nedan går att utläsa att Norrköping har haft en högre investeringsvolym under åren 2010-2017 jämfört med kommungruppen (större kommuner), länet och riket. Förhållandet är dock inte fullt ut detsamma om jämförelsen görs mellan kommunkoncerner (se nästa sida).





# Kommunkoncernens investeringar - jämfört med större städer, länet och riket

(Källa: Kommuninvest)

## Iakttagelser

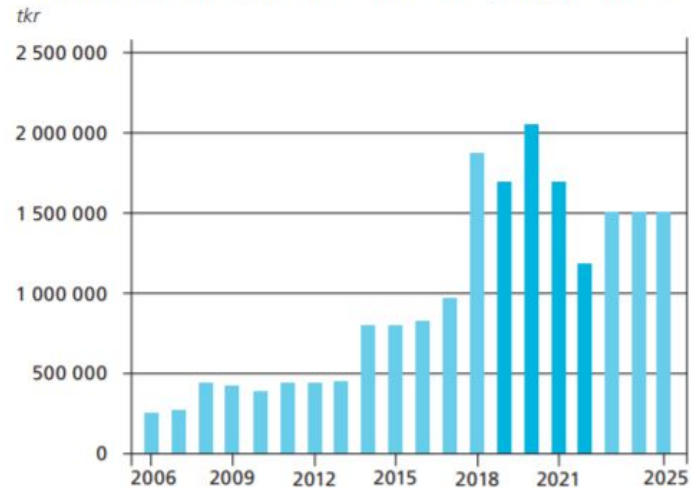
I jämförelse med kommungruppen (större städer) har kommunkoncernen fram till 2014 legat något under medelvärde, men från och med 2015 över.

I jämförelse med både länet och riket ligger Norrköpings kommun långt över medelvärdet i investeringsvolym.

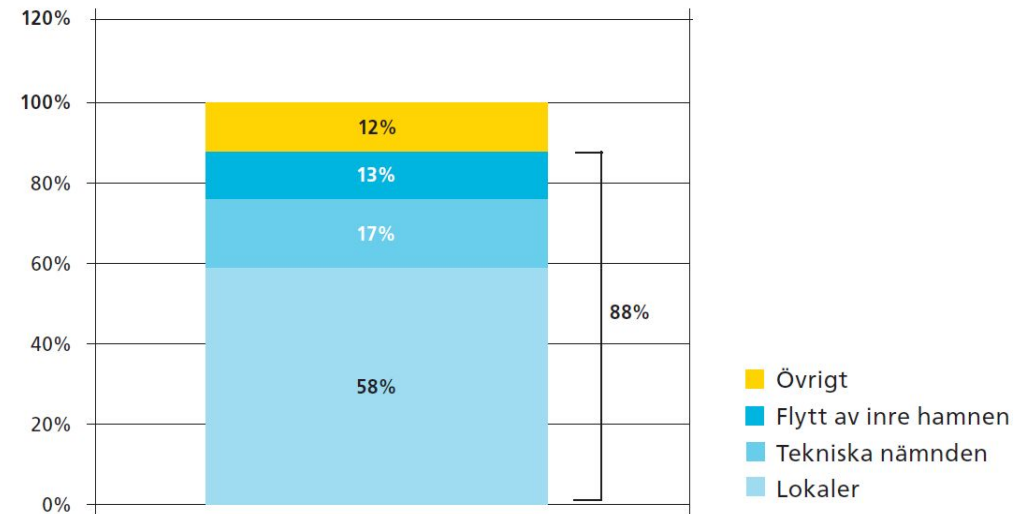


# Kommunens kommande investeringar (källa: budget 2019-2022)

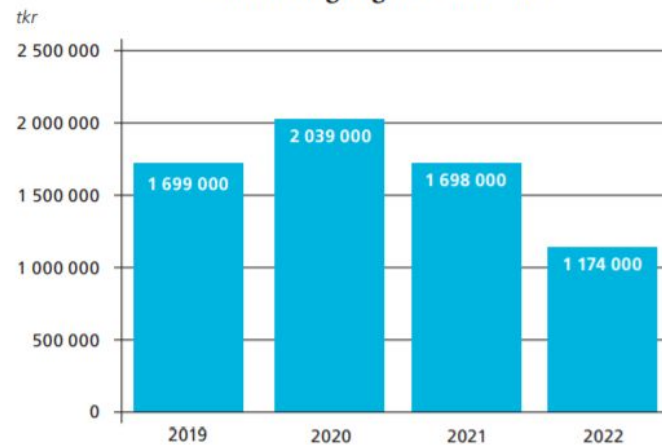
Nettoinvesteringar tillbakablick och prognos 2006-2025



Kategorisering av investeringsutgifter 2019-2022



Investeringsutgifter 2019-2022



Som framgår av diagrammet ovan (hämtat från Budget 2019) består nästan 60 procent av de budgeterade investeringsutgifterna under perioden 2019-2022 av investeringar i verksamhetslokaler. Den i särklass största enskilda investeringen under perioden 2019-2022 är flytt av inre hamnen (1 100 mnkr totalkalkyl, varav 890 mnkr under kommande budgetperiod), som ensam står för mer än 10 procent av de totala budgeterade investeringsutgifterna. Tekniska nämndens största pågående investeringsprojekt är renoveringen av kajkonstruktionen (360 mnkr) och Kardonbanan (232 mnkr).

# *Iakttagelser*

# 1. Finns och tillämpas dokumenterade regler och riktlinjer för investeringsverksamheten?

## 1.1 Iakttagelser

I kommunen finns flertalet dokumenterade regler och riktlinjer med bäring på investeringsprocessen, dock finns inget samlat dokument eller en fullständig processbeskrivning.

Vidare noteras att det saknas kommunövergripande riktlinjer för projektavslut avseende både slutrapportering samt ekonomiskt avslut. Tidigare granskningar har noterat att enligt nuvarande rutin för avslut av investeringsprojekt, aktiveras avskrivning (d.v.s. påbörjas) först när ett investeringsprojekt har avrapporterats i nämnd/styrelse. Detta innebär att avskrivning i vissa fall påbörjas långt efter att investeringen ianspråktagits, vilket kan betyda att anläggningstillgångarna är för högt värderade. Enligt god redovisningssed ska avskrivningen påbörjas vid den tidpunkt som en investering tas i bruk. På tekniska kontoret finns dock ett framtaget förslag till en rutin för avslut av investeringsprojekt.

I budget 2019 har kommunfullmäktige gett kommunstyrelsen i uppdrag att se över kommunens regelverk kring investeringsprocessen och föreslå förändringar som ska syfta till att stärka kontrollen av denna.

I tabell 2 presenteras en del av de regler och riktlinjer som vi tagit del av inom ramen för granskningen samt en kort beskrivning av dessa. I Appendix 1 hittas en fullständig förteckning av de dokument som erhållits i granskningen.



<b>Riktlinje för ekonomistyrning</b>	Beskriver kortfattat hur investeringar ska följas upp. Innehåller även kommunens definition på en investering (1,5 prisbasbelopp och en livslängd på minst 3 år). Av riktlinjen framgår även att det är KS som ansvarar för att upprätthålla ett anläggningsregister.
<b>Budgetanvisning 2019-2022</b>	Av budgetanvisningen (2019) framgår hur nämnderna ska lämna förslag på kommande års investeringar. Budgetanvisningen hanterar dock inte lokaler.
<b>Budget 2018-2021 Budget 2019-2022</b>	Här framgår hur investeringsbudget men även investeringsplanen. Budgeten innehåller även information om finansiering av kommande investeringar.
<b>Projektmodellen</b>	Beskriver hur projekt ska bedrivas i kommunen. Ska tillämpas på alla projekt i kommunen.

### **1.1 Iakttagelser forts.**

Kommunerna har även vissa dokumenterade rutiner för exploateringsredovisning. Dessa har dock inte granskats inom ramen för denna granskning.

I de intervjuer som genomförts uppges att kommunens riktlinjer och rutiner för investeringsprocessen bedöms som tillräckliga och att de omfattar de delar som anses behövas.

### **1.2 Bedömning**

Vi bedömer att det delvis finns och tillämpas dokumenterade regler och riktlinjer för investeringsverksamheten. Bedömningen grundar sig på att det i kommunen finns flertalet dokumenterade regler och riktlinjer med bäring på investeringsprocessen, dock finns inget samlat dokument eller någon fullständig processbeskrivning. Vi noterar dock att kommunstyrelsen fått i uppdrag att 2019 att se över kommunens regelverk kring investeringsprocessen.

Vidare noteras att kommunens definition av en investering inte överensstämmer med normeringen, som anger 1 prisbasbelopp som riktmärke. Avvikelse från god sed noteras även gällande tidpunkt för aktivering av investeringsprojekt. Iakttagelserna gällande avsteg från god redovisningssed kommenteras under avsnitt 4.

## 2. På vilket sätt har kommunstyrelsen organiserat de stora investeringsprojekten?

### 2.1 Iakttagelser

Det uppges finnas problematik med att driva stora projekt och enligt intervju är den stora utmaningen att få projekten att hänga ihop. Organisationen har försökt bygga strukturer för att få koll, bl.a. genom att upprätta olika forum för avstämning och informationsutbyten för investeringar. De grupperingar/forum som har omnämnts inom ramen för granskningen presenteras nedan. Grupperingarnas/forumens fokus ligger i något olika skeden av investeringsprocessen.

#### *Norrevo Fastigheter AB*

När det gäller genomförandet av investeringsprojekt avseende lokaler har kommunen, genom avtal och fullmakt, gett Norrevo Fastigheter AB i uppdrag att genomföra investeringsprojekt avseende verksamhetslokaler för vilka kommunen har det formella ägaransvaret. Norrevo Fastigheter AB återrapporterar månatligen utfallet för samtliga investeringsprojekt till ekonomi- och styrningskontoret.

#### *Investeringsgruppen*

Består av ekonomidirektör, kontorschefer och andra tjänstemän från kontor med stora investeringar och representanter från Norrevo Fastigheter AB. Investeringsgruppen är ett beslutsforum i kommunens arbetsmodell för lokalstyrning och lokalstrategiska frågor på tjänstemannanivå. Ett huvuduppdrag för gruppen är att samordna och diskutera förändrade lokalbehov, konsekvenser och lösningar för den kommunala verksamheten, framförallt i det långa perspektivet. Tyngdpunkten i investeringsgruppens uppdrag och ansvar är att arbeta fram ett tjänstemannaförslag till investeringsplan för kommande budgetperiod.

Det är viktigt att investeringsgruppen har en bemanning som har befogenhet att fatta beslut och även tillräcklig kunskap i sakfrågorna. En stor del av analyser och förarbeten avseende lokalbehov/lokalfrågor behandlas i respektive förvaltnings lokalgrupp (se nedan). Mötena protokollförs.

#### *Lokalgrupper*

Det finns sju lokalgrupper: ett för varje verksamhetsområde. Respektive lokalgrupp ska arbeta strategiskt med en verksamhets lokalförsörjning och förankra verksamhetens lokalbehov i sin nämnd. Det är lokalgruppens ansvar att bereda och ta fram underlag till investeringsgruppen. Respektive lokalgrupp ska träffas en gång/månad och ordförande (lokalplanerare från Norrevo Fastigheter AB) protokollför mötet.

#### *Styrgrupper större investeringar*

Det finns styrgrupper för alla de större investeringsprojekten: Inre hamnen, Framtidens resor, Johannisborgsförbindelsen och Next Norrköping. Grupperna arbetar med ett specifikt projekt och hanterar/följer projektets ekonomi. Deltagare är resursägare, mottagare och beställare. Utvecklingschefen är kommunstyrelsens representant. Styrgruppens roll hanteras även i projektmodellen (se avsnitt 3.1.1).

#### *Ekonomikommisionen*

Kommunstyrelsen gav 2014-02-03 ekonomidirektör och finansdirektör i uppdrag att forma en ekonomikommision med uppdrag att presentera en plan för hur Norrköpings kommun ska hantera finansiering och budgetering med anledning av framtida stora investeringsbehov. Ekonomikommisionen har sedan dess presenterat två stycken rapporter för kommunstyrelsen: 2015-06-23 och 2016-09-20. Den tredje, och eventuellt sista, rapporten ska enligt intervju komma innan sommaren 2019.

---

Utöver ovan finns även ett antal forum inom samhällsbyggnadsprocessen (dessa presenteras projektmodellen (se avsnitt 3.1.1) samt ett antal forum med fokus på ekonomi/finans: finansgruppen, ekonomichefsmöten samt KS-ekonomer.

När projektformen används inom samhällsbyggnadskontorets verksamhet uppges att det alltid finns en styrgrupp med rollerna beställare, mottagare och resursägare.

## **2.2 Bedömning**

Utifrån genomförd granskning gör vi bedömningen att kommunen organiserat de stora investeringarna på ett i huvudsak ändamålsenligt sätt utifrån de erfarenheter som finns hittills. Det finns dock ingen dokumenterad bild/beskrivning av organisationen eller i vilka skeden av investeringsprocessen som de olika grupperingarna/forumen deltar.

Det uppges finns problematik med att driva stora projekt och det är en stor utmaningen att få projekten att hänga ihop. De stora investeringsprojekten har organiserats på något olika sätt beroende på storlek och komplexitet. När projekt drivs inom samhällsbyggnad uppges det alltid finnas en styrgrupp. Lokalprojekt hanteras i sin helhet av Norrevo Fastigheter AB efter att investeringsbudget antagits av kommunfullmäktige.

Organisationen har försökt bygga strukturer för att få översyn, bl.a. genom att upprätta olika forum för avstämning och informationsutbyten för investeringar.

## 3. Finns ändamålsenliga projektorganisationer med tydlig roller för ansvar och befogenheter?

### 3.1 Iakttagelser

#### 3.1.1 Projekt i kommunen

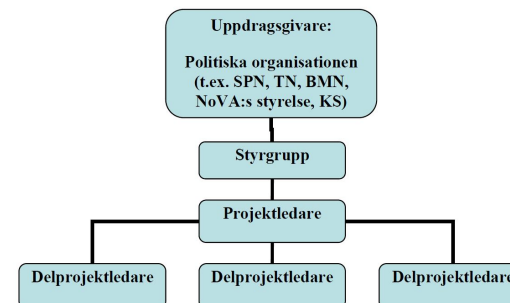
En gemensam projektmodell finns framtagen för att tydliggöra hela flödet för projekt: från idé till genomförande och drift med riktlinjer för tydlig styrning, resursplanering, samt prioriteringar av de olika projekten. Syftet med projektmodellen är att beskriva hur planering, styrning och uppföljning av projekt ska genomföras inom kommunens kontor samt bolag. Modellen innehåller rutiner och metoder för hur man ska organisera och genomföra projekt. Modellen uppges i stort följa kommunens gemensamma projektmodell men har vidareutvecklats för samhällsbyggnadsprojekt med förtydligande av roller och ansvar i projektorganisationen. Projektmodellen redovisar vilka roller som ingår i projektorganisationen, rollernas respektive ansvar och befogenheter samt projektflöde, projektets faser och de fasta beslutspunkter som utgör ramen för projektstyrningen samt projektets dokumentation.

Den gemensamma projektmodellen arbetades fram i ett delprojekt inom SESAM-projektet under maj 2014-maj 2015. Delprojektets syfte var att definiera samarbetsformerna för hela flödet i samhällsbyggnadsprocessen: från idé till genomförande och drift. Projektet kunde fastställa att ett hinder för att uppnå den röda tråden i ett samhällsbyggnadsprojekt tidigare hade varit att det övergripande ansvaret för projektet inte hade funnits definierat inom linjeorganisationen. Det saknades befogenhet att hantera samhällsprojekt med ett helhetsansvar.

Av projektmodellen framgår även vikten av samordning mellan olika projekt inom samhällsbyggnadsprocessen.

Avsikten med modellen är inte att varje projekt måste följa alla delar i projektmodellen utan den ska användas med förnuft och anpassas till projektets karaktär och omfattning. Om det görs avvikelser från projektmodellen ska projektledaren dokumentera det i projektplanen. Vissa projektdokument i modellen är dock obligatoriska: uppdragsspecifikation, projektplan, regelbunden rapportering till styrgrupp samt slutrapport. Av modellbeskrivningen framgår även att det är viktigt att använda projektmodellens begrepp, så att alla berörda refererar om projekten med enhetliga termer.

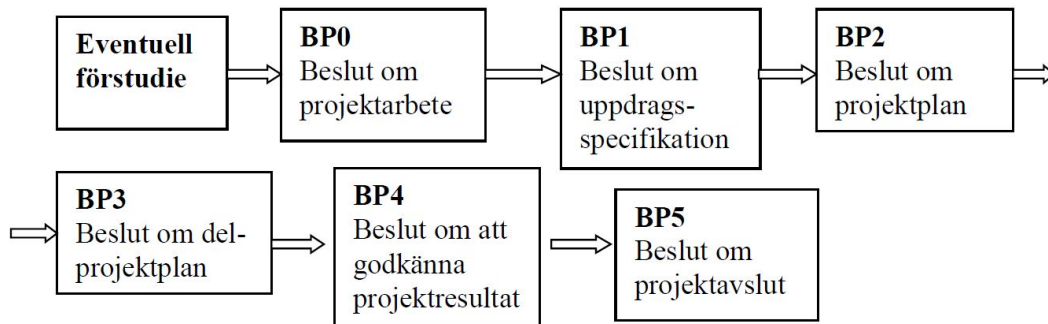
Bilden nedan är hämtad från projektmodellen och beskriver hur en projektorganisation kan vara uppbyggd. Alla projekt har dock inte delprojekt.





### 3.1 Iakttagelser forts.

Projektmodellen har tagits fram inom Samhällsbyggnad men ska enligt uppgift tillämpas på alla projekt i kommunen. Den innehåller även ett antal formella beslutspunkter (BP) som alltid ska ingå. Utöver de formella punkterna kan styrgruppen förstås ha andra möten för att rapportera/beslut om ett sådant behov föreligger. Bilden nedan är hämtad från projektmodellen och där finns även en mer utförlig beskrivning av de olika punkterna.



Besluten vid beslutspunkterna kan leda till tre olika åtgärder:

1. Starta nästa fas
2. Stoppa projektet - projektet läggs ned temporärt eller permanent.
3. Revidera projektet, ta ett nytt beslut när revideringen är gjord.

Projektets olika faser beskrivs även utförligt i projektmodellen.

Enligt uppgift från intervjuerna används projektmodellen i tillämpliga delar och bedöms som fungerande. Styrgrupp tillsätts med rollerna beställare, mottagare och resursägare.

#### 3.1.2 Lokalprojekt

Även för lokalprojekt tillsätts en styrgrupp när beslut om investering tagits i KS. I varje styrgrupp ingår projektledare, byggledare, arkitekt samt sakkunniga från berörd förvaltning, samt några från verksamheten t.ex. rektor/enhetschef. Norrevo har också specifik organisation beroende på vad som ska byggas. Det uppges vara tydligt vem som har ansvar och befogenhet.

### 3.2 Bedömning

Utifrån genomförd granskning gör vi bedömningen att det, i de fall som projektmodellen tillämpas, finns ändamålsenliga projektorganisationer med tydliga roller för ansvar och befogenheter. Det saknas dock en uppföljning av att/hur projektmodellen används.

För lokalprojekt gör vi också bedömningen att det finns ändamålsenliga projektorganisationer utifrån de uppgifter vi har fått.

Vi noterar att uppföljning delas ut på plats. Det bör säkerställas att denna dokumentation sparas.

Kommunen behöver också säkerställa att det finns tillräcklig kompetens både på kort och lång sikt. Det är stor efterfrågan på personal som arbetar med olika delar av investeringar f.n. och det har kommunen också märkt av. Det är även viktigt att det finns dokumentation för alla led av investeringarna, även avseende övervägande och prioriteringar vid beslut (se även avsnitt 5). Detta för att säkerställa att det inte blir problem vid byte av befattningshavare/beslutsfattare. Det blir extra viktigt när det gäller investeringar som sker över lång tid.

# 4. Sker ändamålsenlig budgetering och redovisning av investeringsprojekt?

## 4.1 Iakttagelser

### 4.1.1 Budgetering

Av anvisningarna till budget 2019 framgår att respektive nämnd ska lämna förslag på en investeringsplan för åren 2019-2022. Nämnden ska utgå från den preliminära investeringsplan som antogs i budget 2018. Samtliga investeringsprojekt ska redovisas i särskild bilaga, dvs. både de som redan finns med i den preliminära planen samt eventuella nya projekt. För de projekt som finns upptagna i den preliminära planen ska det göras en bedömning om de upptagna kalkylerna stämmer. Om inte, ska nya kalkyler lämnas.

Om nämnden bedömer att ett investeringsprojekt ska tidigareläggas, senareläggas eller att ett helt nytt projekt ska tas med under perioden, ska detta motiveras särskilt. Om något projekt inte är aktuellt längre ska det tas bort.

Nämnderna ska dessutom, i särskild bilaga, för samtliga investeringsprojekt lämna in en beskrivning av projektet, totalkalkyl för projektet, driftskostnader samt en konsekvensbeskrivning av om projektet inte tas med under budgetperioden. Av projektbeskrivningen ska det tydligt framgå om investeringen ska prioriteras på grund av:

1. arbetsmiljöskäl
2. verksamhetsanpassning
3. kapacitetssynpunkt/volymförändringar
4. lönsam investering ur driftkostnadssynpunkt

När det gäller budget för lokaler har processen alltid varit centraliserad, d.v.s. nämnderna äskar inte om investeringsmedel avseende lokaler. Istället finns det sju lokalgrupper för olika verksamhetsområden. Respektive lokalgrupp ska arbeta strategiskt med en verksamhets lokalförsörjning och förankra verksamhetens lokalbehov i sin nämnd. Det är lokalgruppens ansvar att bereda och ta fram underlag till investeringsgruppen. Respektive lokalgrupp ska träffas en gång/månad och ordförande (lokalplanerare från Norrevo Fastighet AB) protokollför mötet.

Utifrån de förslag som kommer från lokalgrupperna tar investeringsgruppen fram ett förslag på investeringsplan för de kommande åren.

Målsättningen är att utbud och efterfrågan på lokaler ska vara i balans. (Visionsdokument fram till 2035). Det finns ingen uttalad prioritering men det framkommer av intervju att volymprojekt prioriteras framför kvalitet.

#### 4.1.1 Budgetering forts.

Det finns olika typer av konsekvenser av att vissa investeringar inte blir av, bl.a. har kommunen tvingats betala vite till Inspektionen för vård och omsorg (IVO).

#### 4.1.2 Återrapportering

Av kommunens riktlinje för ekonomistyrning framgår följande gällande investeringar:

För investeringar gäller att särskild uppmärksamhet måste ägnas åt uppföljningen av medelsförbrukningen. Visar uppföljningen att förutsättningarna ändras i väsentlig mån, ska detta omgående redovisas för nämnden. Nämnden ska snarast vidta åtgärder för att förhindra fördyringar. När väsentliga fördyringar inte går att förhindra ska beställande nämnd ta ställning till eventuella justeringar i beställningen och ta ställning till om fördyringens effekter på driften kan finansieras inom ram. Vill nämnden lösa fördyring genom omDispositionering av berörd nämnds investeringsram så måste det prövas i kommunfullmäktige.

Av kommunens budget för 2018 finns dessutom betäckningen "Bu" framför samtliga av budgetposterna vilket innebär att ingen ny prövning av projektet krävs under budgetåret, såtillvida förutsättningarna inte förändras väsentligt. Vad som anses väsentligt framgår ej. Det framgår heller inte om det avser årets budget eller totalkalkylen för projektet.

Ekonomi- och styrningskontoret erhåller månadsvisa projektuppföljningar från Norrevo Fastigheter AB, men dessa går inte till kommunstyrelsen. Endast större avvikelser och slutredovisningar går till kommunstyrelsen. Det uppges dock sällan finnas avvikelser som bedöms som väsentliga. Större förändringar sker oftast redan i upphandlingsförfarandet och då behöver kommunstyrelsen ta ett nytt beslut om budget eller justera kraven i upphandlingen.

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av två uppföljningsfiler från Norrevo Fastighet AB: mars och augusti. Vi noterar att det finns flertalet projekt med avvikelser som inte har rapporterts.

**Projekt Bråvalla Ebersteinska** - Prognosen för året överstiger kraftigt årets budget för projektet. Norrevo Fastigheter AB har i sin uppföljning "klumpat ihop" tre projekt som kommunstyrelsen särredovisat i sin budget. Det är dock endast ett av projekten (Ebersteinska gymnasiet, flytt till Bråvalla) som har en investeringsbudget för 2018. Utifrån redovisningen från Norrevo Fastigheter AB går det inte att utläsa huruvida avvikelsen avser projektet med budget för 2018 eller om något av de övriga har påbörjats trots att investeringsbudget för 2018 inte finns.

**Projekt utemiljö** - Prognosen för året överstiger kraftigt årets budget. Norrevo Fastigheter AB gör bedömningen att projektet ska hålla budget när det slutredovisas i slutet av 2018. Vi noterar dock att redan lämnad prognos per aug 2018 visar på ett mindre överdrag mot totalbudget (-224 tkr).

**Projekt Söderporten** - Prognosen för året överstiger årets budget. Norrevo Fastigheter AB gör bedömningen att projektet ska överstiga budget med ca 6 000 tkr vid färdigställande. Vi kan inte se att projektet har redovisats till kommunstyrelsen.

**Projekt Ektorpsringen ny förskola** - Prognosen för året visar på ett utfall på 48 210 tkr, det finns dock ingen budget för projektet 2018 i kommunens budgetdokument. Tillhör enligt intervju "ryggsäcken".

#### 4.1.2 Återrapportering forts.

I vår översiktliga genomgång av Norrevo Fastigheter AB:s projektuppföljning gör vi även följande noteringar:

- Den totala budgeten i den erhållna sammanställningen (1 074 000 tkr) understiger den i kommunens budgetdokument inklusive justeringar (1 076 000 tkr).
- I augustiprognosen för 2018 ingår ca 173 000 tkr i investeringsutgifter som avser projekt som saknar investeringsbudget 2018. Detta avser "ryggsäcken" d.v.s. investeringar som beslutats tidigare år men som inte slutförts under de år när det fanns med i investeringsbudgeten. Detta gör att genomförandegraden av investeringar som beslutats i investeringsplanen är svår att bedöma (denna notering gäller även genomförandegraden av kommunens övriga investeringar).

Enligt intervju uppgår "ryggsäcken" för lokaler till ca 480 000 tkr och för tekniska till ca 1 000 000 tkr.

Enligt intervju försvårar "ryggsäcken" för såväl tjänstemannaorganisationen som politiken när det gäller att bedöma behov av upplåning, simulering av framtida kapitalkostnader samt vid prioritering av medel för investeringar. Av den anledningen har kommunfullmäktige i budget 2019 gett kommunstyrelsen i uppdrag att gå genom tidigare fattade investeringsbeslut som ännu inte realiserats för att se vilka av dessa som kan omprövas i syfte att minska påfrestningarna på kommunens ekonomi.

Bland ej slutförda projekt noteras även två äldreboenden och en skola som synes vara färdigställda och ianspråktagna men fortfarande inte har slutredovisats till kommunstyrelsen, se tabell till höger. Enligt uppgift beror det på att visst garantiarbete kvarstår. Avskrivning har dock påbörjats, enligt uppgift.

Tabell 1. Stora investeringsprojekt som ej slutredovisats.

	Startår	Prognos 2018	Totalt projekt	Total budget
<b>Åbymoskolan</b>	2012	532	121 410	134 500
<b>Vrinnevi äldreboende</b>	2012	523	145 506	150 000
<b>Åby äldreboende</b>	2013	1 004	145 508	155 000

Tekniska nämnden-projekt rapporteras till tekniska nämnden i en sammanställning månadsvis. Kommunstyrelse-projekt rapporteras endast vid avvikelse eller vid avslut. Liksom för lokalprojekt händer det ibland att budgeten spricker redan vid upphandling.

Den återrapportering som görs i tekniska nämnden delas ut på plats. Återrapporteringen i "lakan" som innehåller uppföljning av respektive projekt. Projekt som avviker på något sätt (ekonomi, kvalitet, tid) innehåller en markering med trafikljus där rött kräver någon form av åtgärd. Dessa redovisas med särskild dragning och vid behov fattar nämnden beslut om åtgärd. Vid granskningstillfället uppgavs t.ex. att det var problem med trafikplats Bråvalla och att budgeten inte räckte till. Beslut i nämndens togs att flytta medel från egna projekt men även att gå till kommunstyrelsen/kommunfullmäktige med begäran om ytterligare medel.

Enligt intervju har man sedan projektmodellen togs i bruk, inte haft några stora avvikelser efter att projekten startat.

### 4.1.3 Redovisning

Tidigare granskningar har visat stora brister i redovisningen, och ett antal av dessa presenteras i tabellen nedan:

*Tabell 2. Sammanställning av avvikelser*

Område	Noterad avvikelse
Aktivering av ianspråktaga projekt	Investeringsprojekt, aktiveras (d.v.s. påbörjas avskrivning) först när ett investeringsprojekt har avrapporterats i tekniska nämnden eller i kommunstyrelsen. Detta innebär att avskrivning i vissa fall påbörjas långt efter att investeringen ianspråktagits, vilket kan betyda att anläggningstillgångarna är för högt värderade. Enligt god redovisningssed ska avskrivningen påbörjas vid den tidpunkt som en investering tas i bruk.
Klassificering mellan drift och investering	<p>Kommunens definition av en investering överensstämmer inte med normeringen, som anger <math>\frac{1}{3}</math> - 1 prisbasbelopp som riktmärke (RKR Information 2009).</p> <p>Vi noterar att aktivering gjorts avseende en medfinansiering (2,8 mnkr) i en anläggning som Trafikverket äger och ansvarar för. Medfinansieringar ska resultatföras i den perioden som beslut fattas (i detta fall 2016). Med anläggningstillgång förstås tillgång som är avsedd för stadigvarande bruk eller innehav (KRL 6 kap. 1 §).</p>

## 4.2 Bedömning

Utifrån genomförd granskning gör vi bedömningen att det endast delvis sker en ändamålsenlig budgetering och redovisning av investeringsprojekt. Bedömningen grundar sig på i huvudsak följande iakttagelser:

- Inför budgetberedning ska respektive nämnd lämna förslag på en investeringsplan för de kommande fyra åren. Nämnderna ska dessutom, i särskild bilaga, för samtliga investeringsprojekt lämna in en beskrivning av projektet, totalkalkyl för projektet, driftskostnader samt en konsekvensbeskrivning av om projektet inte tas med under budgetperioden.
  - När det gäller budget för lokaler har processen alltid varit centraliserad, d.v.s. nämnderna äskar inte om investeringsmedel avseende lokaler. Istället finns det sju stycken lokalgrupper för olika verksamhetsområden. Det är respektive lokalgrupps ansvar att bereda och ta fram underlag till investeringsgruppen, som sedan tar fram ett tjänstemannaförslag till investeringsplan för kommande budgetperiod.
  - Åtterrapporering sker endast vid slutredovisning och vid större avvikelser. Vi saknar dock en definition av vad som avses med större avvikelser. Det framgår heller inte om åiterrapporering ska ske vid avvikelse mot årets investeringsbudget eller mot total projektkalkyl.
  - I en översiktlig genomgång av kommunens lokalprojekt noteras ett flertal projekt där budgeten för projektet har överskridits, både för året men även avseende totalkalkyl. Vi kan inte se att detta har åiterrapporterats till KS.
  - Vi noterar tre större investeringsprojekt (två äldreboenden och en skola) som inte slutredovisas till kommunstyrelsen trots att dessa varit färdigställda sedan länge.
- I genomgången av lokalprojekt noteras även att det i augustiprognosen för 2018 ingår ca 170 mnkr i in investeringsutgifter som avser projekt som saknar investeringsbudget 2018. Detta avser investeringar som beslutats tidigare år men som inte slutförts under de år när det fanns med i investeringsbudgeten. Utifrån detta är det svårt att bedöma genomförandegraden av årets investeringsplan.
  - Vi bedömer att det finns en risk att investeringsprojekt har påbörjats trots att investeringsbudget finns först under kommande år.
  - Ett antal brister kopplat till redovisningen har noterats, bl.a. att investeringsprojekt aktiveras först när det har slutrapporterats till nämnd/styrelse. Enligt god redovisningssed ska avskrivningen påbörjas vid den tidpunkt som en investering tas i bruk.

## 5. Hur arbetar styrelsen med risker och ekonomiska konsekvenser vid beslut och prioritering av investeringsprojekt?

### 5.1 Iakttagelser

Kommunstyrelsen arbetar med risker och ekonomiska konsekvenser genom att nämnderna i sin budgetberedning, för varje investeringsprojekt, i särskild bilaga ska ange konsekvensbeskrivning av om projektet inte tas med under budgetperioden. Av projektbeskrivningen ska det tydligt framgå om investeringen ska prioriteras på grund av:

1. arbetsmiljöskäl
2. verksamhetsanpassning
3. kapacitetssynpunkt/volymförändringar
4. lönsam investering ur driftkostnadssynpunkt

Vi har inom ramen för granskningen kontrollerat tio stycken bilagor till tekniska nämndens investeringsäskande och noterar att konsekvensbeskrivning saknas för två projekt, varav båda har bedömts ha hög prioritet. Utifrån vårt stickprov noteras även att konsekvensbeskrivningarna är av varierande kvalitet/omfattning. Detta är även något som bekräftas vid intervju.

I handlingarna i budgetberedningen biläggs enligt uppgift samtliga investeringsäskanden med tillhörande bilagor (i det offentliga materialet kan vi dock inte se detta). Det skulle alltså vara möjligt att se vilka investeringar som fanns med från början och vilka som prioriterats i det slutliga budgetförslag som går till kommunfullmäktige. Vi kan dock konstatera att det inför beslut om investeringsplanen i kommunfullmäktige inte biläggs något underlag rörande vilka konsekvenser det blir av prioritering som gjorts av kommunstyrelsen i beredningen.

### 5.2 Bedömning

Utifrån genomförd granskning gör vi bedömningen att styrelsen endast delvis arbetar ändamålsenligt med risker och ekonomiska konsekvenser vid prioritering av investeringsprojekt. Bedömningen grundar sig på följande iakttagelser:

- Det uppges finnas ett arbetssätt för att samla ihop samtliga investeringsäskanden, men det biläggs inga uppgifter om vilka investeringar som har prioriterats bort och konsekvenser av dessa till kommunfullmäktige.
- Vårt stickprov visar att det saknas konsekvensbeskrivning för en del av äskanden. Konsekvensbeskrivningarna är dessutom av varierande kvalitet.

## 6. Finns en tillräcklig framförhållning med långsiktigt perspektiv vid investeringsplaneringen?

### 6.1 Iakttagelser

Investeringsplaneringen tar form i olika perspektiv och långsiktigheten varierar. Vid intervjuerna framkommer att det finns ett behov att se över långsiktigheten.

I kommunens finns bl.a. följande:

#### *Budget*

Kommunen arbetar med flerårsbudgetar för att säkerställa en långsiktig planering. I normalfallet fastställer kommunfullmäktige i oktober budgeten för det kommande året samt preliminär drift- och investeringsbudget för de tre kommande åren.

Kommunstyrelsen ansvarar för att i början av varje år skicka ut budgetanvisningar till nämnderna. Den preliminära drifts- och investeringsbudgeten utgör initialt ramen för respektive nämnd.

#### *Framtid i Norrköping - allmänna planeringsförutsättningar*

Omvärldsförändringar och resultat av verksamhetsutvärderingar bildar underlag till de årliga planeringsförutsättningarna, som speglar konsekvenser för den kommunala verksamheten i ett 5-10-årsperspektiv. Underlagen tas fram i verksamhetskontoren och publiceras av kommunstyrelsens kontor i den årliga rapporten "Framtid i Norrköping – allmänna planeringsförutsättningar". Rapporten används vid kommunstyrelsens beredning av budgeten och i nämndernas arbete med uppdragsplaner och ingår även som en del i budgetdokumentet.

Vi noterar dock att investeringar inte tas upp som en del av de allmänna planeringsförutsättningarna för 2019.

#### *Ekonomikommisionen*

Långt perspektiv - 80 år.

#### *Lokalförsörjningsplan 2017-2026 (arbetsmaterial, senast rev 2017-09-04)*

Kommunens lokalförsörjningsplan är framtaget tillsammans med Lokalförsörjning, Vård- och Omsorgskontoret, Utbildningskontoret samt Kultur- och Fritidskontoret som ett hjälpmedel för framtida behov och planering samt för kommande detaljplanearbetet.

### 6.2 Bedömning

Utifrån genomförd granskning gör vi bedömningen att det endast delvis finns en tillräcklig framförhållning med ett långsiktigt perspektiv vid investeringsplanering. Bedömningen grundar sig på följande iakttagelser:

- Investeringsramen fastställs nu i budgeten för fyra år. Mer långsiktiga planering finns i bl.a lokalförsörjningsplan (lokaler) samt i ekonomikommisionens arbete (samhällsprojekt). Översiktsplanen ger också en vägledning. Det finns dock ingen gemensam långsiktig investeringsplanering.



---

# *Slutsatser, bedömning och rekommendationer*

# Slutsatser och bedömning

Kommunen står inför omfattande investeringar de kommande åren. För perioden 2018-2021 planeras investeringar på drygt 7 100 mnkr (enligt budget 2018). Det är därför av stor betydelse att styrningen och uppföljningen är investeringarna fungerar väl för att nå kommunens mål om god ekonomisk hushållning.

Det övergripande syftet med granskningen är att översiktligt granska om kommunen har en tillfredsställande intern styrning och kontroll över de stora investeringsprojekten.

Vår samlade bedömning är att kommunen endast delvis har en tillfredsställande intern styrning och kontroll över de stora investeringsprojekten. Det finns en grund att stå på men den behöver utvecklas inom flera områden. Den har fungerat då investeringstakten inte har varit så hög som den beräknas bli i framtiden och en översyn behöver göras över vilka delar som behöver förstärkas för att klara framtiden. Det är också viktigt att det säkerställs att organisationen klarar ordinarie verksamhet med dess investeringsbehov, t.ex. avseende lokaler samtidigt som de stora investeringarna ska äga rum. Detta sker i olika organisationer idag och kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för beredningen.

Bedömningen grundar sig på följande iakttagelser:

- *Finns och tillämpas dokumenterade regler och riktlinjer för investeringsverksamheten?* Det finns dokumenterade regler och riktlinjer där investeringsverksamheten finns med, men det finns inget samlat dokument eller någon fullständig processbeskrivning. I vissa fall är det modeller för hur arbetet ska organiseras som finns.
- *På vilket sätt har kommunstyrelsen organiserat de stora investeringsprojekten?* Organisationen ser olika ut beroende på storlek och komplexitet. Det finns en modell för organisation av projekt inom samhällsbyggnad och en annan för projekt som avser lokaler. Kommunstyrelsen har uppdraget att sammanställa helheten. Olika forum finns för avstämningar och informationsutbyte. Det saknas dock en dokumenterad bild/beskrivning av organisationen eller i vilka skeden av investeringsprocessen som de olika grupperingarna/forumen deltar. Det är viktigt att man säkerställer att de stora och komplexa projekten dokumenteras och hålls ihop över tid.
- *Finns ändamålsenliga projektorganisationer med tydliga roller för ansvar och befogenheter?* Vi bedömer att de olika projektorganisationer som finns är ändamålsenliga med tydliga roller för ansvar och befogenheter, men saknar en uppföljning av att/hur dessa används. Deras funktionalitet behöver också hållas levande genom periodiska översyner av deras lämplighet utifrån aktuella förutsättningar. Det är också viktigt att det finns dokumentation för alla led av investeringarna, även avseende övervägande och prioriteringar vid beslut för att säkerställa att det inte blir problem vid byte av befattningshavare/beslutsfattare. Det blir extra viktigt när det gäller investeringar som sker över lång tid.

# Slutsatser och bedömning, forts.

- *Sker en ändamålsenlig budgetering och redovisning av investeringsprojekt?* Vi bedömer att budgeteringen och redovisningen av investeringsprojekten endast delvis är ändamålsenlig. Det finns regler om vilket underlag som ska lämnas inför budgetberedning. Det finns också ett arbetssätt för att samla ihop konsekvensbeskrivningar, dock finns det ingen spårbarhet i de bedömningar/prioriteringar som gjorts vid framtagande av den slutliga investeringsbudgeten. Återrapportering sker endast vid slutredovisning och vid större avvikelser. Vi saknar dock en definition av vad som avser med större avvikelser.

Vi ser brister avseende återrapportering till kommunstyrelsen vid avvikelser för projekt, otydlighet avseende total investeringsbudget inklusive projekt som har medel budgeterade tidigare år och som inte har slutförts under detta år, risk för att investeringar i en översiktlig genomgång av kommunens lokalprojekt noteras ett flertal projekt där budgeten för projektet har överskridits, både för året men även avseende totalkalkyl. Vi kan inte se att detta har återrapporterats till kommunstyrelsen.

Ett antal brister kopplat till redovisningen har också noterats, bl.a. att investeringsprojekt aktiveras först när det har slutrapporterats till nämnd/styrelse. Enligt god redovisningssed ska avskrivningen påbörjas vid den tidpunkt som en investering tas i bruk.

- *Hur arbetar styrelsen med risker och ekonomiska konsekvenser vid prioritering av investeringsprojekt?* Vi bedömer att detta kontrollmål endast uppfylls delvis. Enligt anvisningarna ska det lämnas konsekvensbeskrivningar av om investeringsprojektet inte tas med under budgetperioden. Det uppges finnas ett arbetssätt för att samla ihop samtliga investeringsäskanden, men det biläggs ingen sammanställning över uppgifter om vilka investeringar som har prioriterats bort och konsekvenser av dessa till kommunfullmäktige. Vi har noterat att konsekvensbeskrivningar saknas i två av tio kontrollerade bilagor och att kvaliteten varierar.
- *Finns en tillräcklig framförhållning med ett långsiktigt perspektiv vid investeringsplaneringen?* Vi bedömer att detta kontrollmål endast uppfylls delvis. Det finns ingen gemensam långsiktig investeringsplanering, men det finns för olika delar, som lokalförsörjningsplan, ekonomikommissionens arbete (samhällsprojekt). Översiktsplanen ger också en vägledning. Investeringsramen fastställs i budgeten för fyra år.

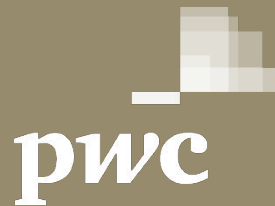
# Rekommendationer

Vi rekommenderar att

- Kommunstyrelsen tar fram en sammanhållande dokumentation av investeringsprocessen, från beredning till avslut. I denna behöver det också vara tydligt i vilka skeden som kommunens olika forum/grupperingar ska delta samt vilken dokumentation som ska finnas.
- En uppföljning av att/hur projektmodellerna används görs och att deras funktionalitet hålls levande genom periodiska översyner av deras lämplighet utifrån aktuella förutsättningar .
- Alla led av investeringarna dokumenteras för att säkerställa att informationen finns över tid. Detta gäller även avseende de överväganden och prioriteringar som har gjorts samt material som delas ut vid sammanträde.
- Förtydligande görs av vilka regler som gäller för när avvikelser ska rapporteras till kommunstyrelsen, såväl avseende ekonomi som andra avvikelser.
- Förtydligande görs av investeringsbudgeten under pågående budgetår, så att en helhet framgår där även medel för investeringar som beviljats tidigare år finns med. I detta ingår även att förtydliga regelverket så att investeringar inte påbörjas innan anslagsåret.
- Översyn görs av redovisningen, så att aktivering sker när en investering är tas i bruk. Vid större investeringar som består av delar som tas i bruk vid olika tidpunkter bör aktivering ske av delarna när de tas i bruk
- Kvaliteten över konsekvensbeskrivningar om investeringar som inte genomförs säkerställs. En sammanställning görs av de investeringar som prioriteras bort samt de konsekvenser av dessa som angetts. Detta gäller såväl hos nämnderna som hos Kommunstyrelsen.
- En gemensam långsiktig investeringsplan tas fram utifrån övriga långsiktiga planer för att ge kommunen en samlad bild över behovet framöver.

---

# *Appendix*



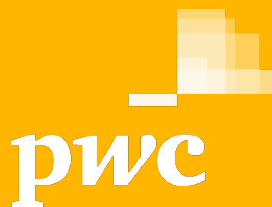
# Appendix 1

## Insamlat material

- Anvisningar budget 2019-2022
- Budget 2018-2021 inkl. justering investeringsanslag (KS 2017-1521-1)
- Budget 2019-2022
- Riktlinje för ekonomistyrning KS 2015/0144
- Politisk riktlinje för styrmodellen i Norrköpings kommun (KS 2013/0558)
- Lokalstyrningsmodell - Strategisk planering
- Lokalförsörjningsplan
- Projektmodell 20180531
- Rutin - Avslut av investeringsprojekt (förslag)
- Norrevo fullmakt och avtal
- Investeringsredovisning ansv 033600 per 2018031 och 20180831
- Ekonomikommissionen delrapport 2015, 2016 och utkast 2018
- Reglemente för tekniska nämnden
- Investeringsrapport från Tekniska nämnden 2017-08-31

## Intervjuade/kontaktade personer

Kommunstyrelsens ordförande  
 Ordförande stadsplaneringsnämnden  
 Ordförande tekniska nämnden  
 Andra vice ordförande byggnads- och miljöskyddsnämnden  
 Ekonomidirektör  
 Utvecklingschef  
 Lokalstrateg  
 Ekonomistrateg  
 Stadsbyggnadsdirektör  
 Kontorschef bygg och miljö  
 Tf Teknisk direktör  
 Ekonomichef Tekniska kontoret  
 VD Norrevo  
 tf VD Norra Staden  
 Projektchef Norrevo  
 Projektledare Nya Resecentrum



PwC firms provide industry-focused assurance, tax and advisory services to enhance value for their clients. More than 250,000 people in 158 countries in firms across the PwC network share their thinking, experience and solutions to develop fresh perspectives and practical advice. See [www.pwc.com](http://www.pwc.com) for more information.

This publication has been prepared for general guidance on matters of interest only, and does not constitute professional advice. You should not act upon the information contained in this publication without obtaining specific professional advice. No representation or warranty (express or implied) is given as to the accuracy or completeness of the information contained in this publication, and, to the extent permitted by law, PricewaterhouseCoopers in Sverige AB, its members, employees and agents do not accept or assume any liability, responsibility or duty of care for any consequences of you or anyone else acting, or refraining to act, in reliance on the information contained in this publication or for any decision based on it.

© 2018 PricewaterhouseCoopers i Sverige AB.  
All rights reserved. In this document, "PwC" refers to PricewaterhouseCoopers i Sverige AB, which is a member firm of PricewaterhouseCoopers International Limited, each member firm of which is a separate legal entity.