

Granskning av investerings- och exploateringsprocessen

Karlstads kommun

Maj 2021

Hugo Horstmann, projektledare

Stefana Vasic, projektmedlem

Said Ashrafi, kvalitetssäkrare



Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
Inledning	3
Bakgrund	3
Syfte och revisionsfrågor	3
Revisionskriterier	3
Avgränsning	4
Metod	4
Organisation	6
laktagelser och bedömningar	7
Revisionsfråga 1	7
laktagelser	7
Bedömning	9
Revisionsfråga 2	10
laktagelser	10
Bedömning	13
Revisionsfråga 3	13
laktagelser	14
Bedömning	15
Revisionsfråga 4	16
laktagelser	16
Bedömning	16
Revisionsfråga 5	16
laktagelser	17
Stickproven	18
Bedömning	19
Revisionsfråga 6	19
laktagelser	19
Stickproven	20
Bedömning	20
Revisionsfråga 7	21
laktagelser	21
Stickproven	23
Bedömning	24
Revisionell bedömning och bedömningar utifrån revisionsfråga	25

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Karlstads kommun genomfört en granskning vars syfte har varit att dels bedöma om det finns en tillräcklig styrning, kontroll och uppföljning av projekt och investeringar samt även bedöma om det finns en ändamålsenlig planering, ansvarsfördelning och uppföljning av exploateringsverksamheten.

Utifrån genomförd granskning är vår sammanfattande revisionella bedömning att kommunstyrelsen och de berörda nämnderna till stora delar har säkerställt en tillräcklig styrning, kontroll och uppföljning av projekt och investeringar och att det finns en tydlig ansvarsfördelning och uppföljning av exploateringsverksamheten.

Det har framgått i granskningen att investeringstrycket är högt i kommunen och att det finns viss förbättringspotential avseende kvalitén på investeringsbudgetar. För vissa typer av investeringar, i synnerhet fastighetsinvesteringar, finns det enligt uppgift en stor andel projekt som inte följer fastlagd totalbudget.

Våra granskningsiakttagelser och bedömningar av revisionsfrågor redovisas i rapporten.

Rekommendationer

Baserat på ovan iakttagelser rekommenderar PwC följande:

- Projektcontrollers bör inkluderas i projekt-kostnads-uppföljnings-arbetet som support till projektledarna för att minimera risken för diskrepanser mellan uppföljningen och bokföringen.
- Upprätta rutiner för att säkerställa att byggledare och byggprojektledare verkligen blir besluts-mässiga enligt regelverket i Allmänna Bestämmelser. Kan betyda att fullmakt måste ställas eller kanske att gällande delegationsordning måste uppdateras.
- Koppla planering av framtida exploateringsverksamheten till en långsiktig finansiell analys av kommunens framtida driftskostnader för att minimera risken att byggande sker på platser som är mindre lämpliga ur kommunal ekonomisk synvinkel så som exempelvis när byggandet sker på privatägd mark utanför tätbebyggda områden.
- Kommunstyrelsen bör tillse att investeringsriktlinjer innehåller uppgifter om vilka beslutsunderlag som ska tas fram vid de olika beslutstillfällena. Riktlinjerna kan med fördel även innehålla uppgifter hur avvikelser ska analyseras och återrapporteras.
- Kommunstyrelsen och nämnderna säkerställer att erforderliga och systemmässiga kontroller görs för att säkerställa efterlevnad av rutiner och riktlinjer.

Inledning

Bakgrund

Det är av stor betydelse att styrningen och uppföljningen av investeringarna fungerar väl för att nå kommunens mål om god ekonomisk hushållning. Vidare är vår erfarenhet från andra kommuner att den politiska styrningen av exploateringsprocessen ofta är bristfällig och att ansvarsfördelningen inte alltid är tydlig.

År 2018 uppgick Karlstad kommuns nettoinvesteringar exklusive exploateringar till 862 Mkr, vilket var 257 Mkr lägre än budget. För samma period uppgick nettoexploateringar till 54 Mkr, vilket var 347 Mkr lägre än budget. Genomförandetakten släpar således efter. Enligt gällande budget uppgår investeringsramen år 2020 till 1,6 mdkr och exploateringsbudget till 144 Mkr. Åren därpå planeras investerings- och exploateringsstakten minska successivt. År 2022 beräknas investeringsramen ligga på 966 Mkr och exploateringsbudget på 7 Mkr.

Utifrån planering och bedömning av väsentlighet och risk har de förtroendevalda revisorerna beslutat att granska kommunens arbete med projekt och investeringar under 2020.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att dels bedöma om det finns en tillräcklig styrning, kontroll och uppföljning av projekt och investeringar. Dels bedöma om det finns en ändamålsenlig planering, ansvarsfördelning och uppföljning av exploateringsverksamheten.

Revisionsfrågor:

1. Är styrdokument och riktlinjer för hantering av exploateringsprojekt tydliga på såväl politisk nivå som på tjänstemannanivå? Genomförs kontroller för att säkerställa att beslutade riktlinjer följs?
2. Finns riktlinjer och rutiner för intern kontroll samt rutiner för riskbedömningar avseende investeringar och genomförande av större kommunala bygg- och anläggningsprojekt?
3. Tydliggörs ansvar och befogenheter avseende initiering, planering, beslut och genomförande av investeringar och exploateringar?
4. Görs en långsiktig finansiell analys av kopplingar mellan det planerade bostadsbygget och kommunens framtida driftskostnader?
5. Inkluderar beslutsunderlagen kalkyler och är dessa utformade på ett sådant sätt att de ger rimliga möjligheter för styrelsen och nämnder att få tillräcklig information om projekten för att kunna prioritera, styra och kontrollera desamma?
6. Finns tydliga rutiner för hantering av tillägg, ändringar och avgående arbete (s.k. ÄTA) och har dessa följts?
7. Sker uppföljning och återsrapportering av investerings- och exploateringsprojekt så att nämndernas kontroll av projekten säkerställs samt slutredovisas projekten?

Revisionskriterier

- Plan- och bygglagen (PBL), kap 6, genomförande av detaljplaner
- God ekonomisk hushållning enligt kommunallagen (11 kap)
- Kommunallagen 6 kap 6 §
- Lagen om offentlig upphandling
- Delegationsordningar
- Inköspolicy
- Riktlinjer och anvisningar för upphandling och inköp
- Kontraktunderlag alternativt program och/eller systemhandlingar

Avgränsning

Granskningen har avgränsats till att omfatta budgetår 2019-2020 och omfattar kommunstyrelsen och övriga berörda nämnder.

Metod

Granskningen genomförs genom dokumentstudier, insamling av beslutsunderlag samt genom intervjuer med förtroendevalda och tjänstemän.

Intervjuer har skett med:

- Planchef för stadsbyggnadsförvaltningen
- Ekonomichef för teknik- och fastighetsförvaltningen
- Teknik- och fastighetsdirektör
- Avdelningschef för mark på teknik- och fastighetsförvaltningen
- Ordförande i teknik- och fastighetsnämnden
- Ordförande i kommunstyrelsen
- Ordförande i stadsbyggnadsnämnden
- Tillväxtdirektör vid kommunledningskontoret
- Planeringschef vid kommunledningskontoret
- Ekonom för kommunledningskontoret
- Ekonomidirektör för kommunledningskontoret
- Projektledare för projekt Kanoten
- Projektledare för projekt Arenan
- Projektledare för projekt Kvarnbergsskolan

Vi har inom ramen för granskningen genomfört tre stickprov avseende kalkyler, uppföljning och återrapportering, två investeringsprojekt och ett exploateringsprojekt. Nedan görs en kort beskrivning av dessa projekt:

Kvarnbergsskolan

Kvarnbergsskolan är en F-6 skola som ingår i Skolorråde Syd. I beslut från Kommunfullmäktige, 2017-06-19, beviljades teknik- och fastighetsförvaltningen 118 miljoner kronor inklusive tilläggsäskanden för om- och tillbyggnation av Kvarnbergsskolan. Barn- och ungdomsnämnden tog fram en behovsanalys och förstudien genomfördes av teknik- och fastighetsnämnden. NCC tilldelades uppdraget att genomföra om- och tillbyggnaden av Kvarnbergsskolan.

Arena-utbyggnad

Karlstads kommun har målet att vara en av Sveriges fyra främsta evenemangsstäder och det är ett övergripande mål i den strategiska planen. För att ytterligare lägga fokus på målet gav Kommunfullmäktige i juni 2012, Kultur- och fritidsnämnden i uppdrag att, med övriga berörda facknämnder utreda och presentera en samlad utredning av arenabehovet i Karlstad. Slutrapporten för, "Utredning om behovet av idrottsarenor i Karlstad, Arenautredningen" som presenterades i februari 2014 redogjorde för behovet av nya arenor samt gav förslag på lokalisering, etappindelning, prioriteringsordning och finansiering. För att förverkliga utredningens intentioner beslutade Kommunstyrelsen i november 2015 att en projektledare skulle tillsättas för att hålla ihop den tydliga samverkansambition som ska ligga till grund för ett förverkligande av arenabyggnationerna. Från januari 2017 verkar en projektorganisation bestående av projektledare och projektsamordnare på kommunledningskontoret med att hålla ihop uppdraget. De har ett tydligt samverkansuppdrag gentemot såväl berörda facknämnder som externa intressenter. Genomförandetiden sträcker sig från år 2016 till 2026. Arenabyggnationen på Sannafältets sportcenter startade under hösten 2020.

Kanoten

Kanoten är ett exploateringsprojekt vars syfte är utveckling av en del av inre hamnområdet vid Packhusgatan i Karlstad (kvarteret Kanoten m.fl.). Projektet innebär att området förtätas och kompletteras med både bostäder och verksamheter. Planprogrammet föreslår en byggnation av cirka 350 bostäder och 50 000 kvm verksamhetsyta. Detaljplanearbetet började redan 2008 när teknik- och fastighetsnämnden beställde en detaljplan från stadsbyggnadsnämnden. Planprocessen tog 4 år och 2013 antogs planen. Arbetet har pågått i flera år och det förväntas dröja ytterligare flera år innan kvarteren har färdigutvecklats.

Kommunen har uppfört ett översvämningsskydd, byggt om delar av Packhusallén, byggt en ny lokalgata, byggt om Kanikenäsbanken, vänt på VA-systemet under hela området samt byggt en ny kajpromenad utmed Tullholmsviken. Pir och bryggor återstår att uppföra. Kommunen har även färdigställt en förskola inom området. Färdigställandet av sista etappen av Packhusgatan fram till Sjömansgatan pågår inom projekt Vikenförbindelsen. För ett par av kommunens fastigheter pågår markanvisningar. Övrig mark är privatägd och exploateringsbidragen från dessa fastigheter faller ut först när de väljer att omdana befintliga fastigheter till bostäder eller lokaler. Kommunen styr inte tidplanen för detta.¹

Revisionsrapporten har kvalitetssäkrats av Said Ashrafi, inom Public Sector på PwC. Kvalitetssäkringen innefattar genomläsning och analys av rapportens utformning i förhållande till uppdragsbeskrivningen.

Samtliga intervjuade har getts möjlighet att faktagranska rapporten.

¹ Årsredovisning 2020, bilaga nämndernas verksamhetsberättelse 2020

Organisation

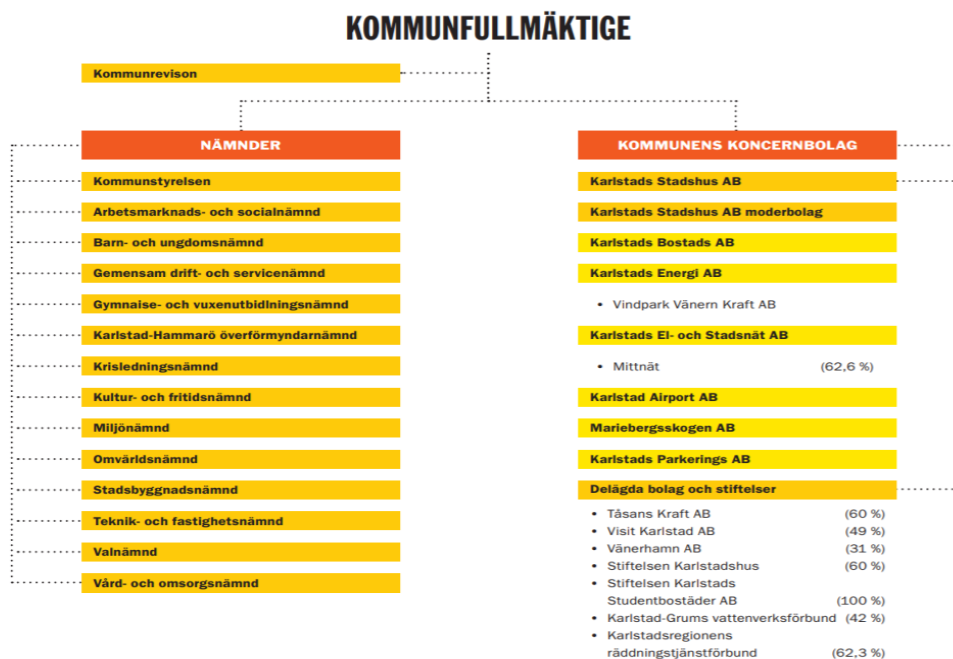
Ansvar enligt ny mark

Enligt kommunstyrelsens reglemente (KF, 2019-11-21) är kommunstyrelsen kommunens ledande politiska förvaltningsorgan och ansvarar för hela kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Styrelsen ska leda kommunens verksamhet genom att utöva en samordnad styrning och leda arbetet med att ta fram styrdokument för kommunen. Bland styrelsens övergripande uppgifter ingår att leda arbetet med och samordna utformningen av övergripande och strategiska mål, riktlinjer och ramar för styrningen av hela den kommunala verksamheten. Kommunstyrelsen ansvarar även för kommunens översiktsplanering och frågor med koppling till regional fysisk planering och bostadsförsörjning. Det ingår även i kommunstyrelsens arbetsuppgifter att ansvara för strategiska frågor rörande markförsörjning och exploatering samt utvecklingsansvar för mark.

Teknik- och fastighetsnämndens reglemente (KF 2019-05-09) föreskriver att nämnden ska förvalta och utveckla bl.a. kommunens VA-anläggningar, gator och vägar, parkmark för exploatering och markförsörjning för bostäder samt övriga allmänna platser. Nämnden ansvarar även för kommunens egen lokalförsörjning med bl.a. tillhörande byggnadsverksamhet, fastighetsförvaltning och drift. Nämnden ansvarar även för in- och uthyrning av lokaler för kommunens verksamheter i den mån detta inte ankommer på annan. Nämnden ansvarar vidare för att tillgodose behovet av bostäder inom ramen för kommunens skyldigheter enligt bostättningslagen.

Stadsbyggnadsnämndens reglemente (KF 2019-11-21) föreskriver att nämnden ansvarar för kommunens arbete med detaljplaner och reglering av mark- och vattenområdets användning, bebyggelse och byggnadsverk. Nämnden ska också ta initiativ till planläggning, byggande och fastighetsbildningar.

Figur 1: Karlstad kommuns organisation.



Iakttagelser och bedömningar

Revisionsfråga 1

Är styrdokument och riktlinjer för hantering av exploateringsprojekt tydliga på såväl politisk nivå som på tjänstemannanivå? Genomförs kontroller för att säkerställa att beslutade riktlinjer följs?

Iakttagelser

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av följande styrande och stödjande dokument med direkt bäring på exploateringsprocessen:

- Översiktsplan 2012 (KF, 2012-04-26 § 25)
- Riktlinjer för styrning och redovisning av exploateringsverksamheten 2018-05-18 (KS 2020-04-07 § 95)
- Planarbetsprogram 2020–2021 (SBN, 2019-12-12 § 23)
- Riktlinjer för exploateringsavtal (KF, 2020-09-24, § 111)
- Markanvisningspolicy (KF, 2009-11-19 § 15)
- Bostadsförsörjningsprogram 2017 (KF, 2017-08-24 § 7)

Översiktsplan

I plan och bygglagen (PBL) fastslås i 3:1-2 att varje kommun ska ha en aktuell översiktsplan som beskriver inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön i kommunen. Karlstad kommuns gällande översiktsplan antogs av kommunfullmäktige 2012. Enligt PBL ska översiktsplanens aktualitet prövas minst en gång per mandatperiod. Det pågår ett arbete med att ta fram en ny översiktsplan för kommunen. Denna beräknas vara färdig under 2022.

Riktlinjer för styrning och redovisning av exploateringsverksamheten

Kommunstyrelsen antog dokumentet ”*Riktlinjer för styrning och redovisning av exploateringsverksamheten*” under år 2020. Riktlinjerna började gälla från och med 1 maj 2020 och syftar till att klargöra roller och ansvar för planering och genomförande av exploateringsprojekt i kommunen.

Exploateringsverksamheten i Karlstad kommun drivs i projektform och följer kommunens projektmodell inklusive plan- och genomförandeprocessen enligt gällande riktlinjer.

Dokumentationen anger hur processen skall fungera inklusive politiska beslut, från förstudie till slutredovisning. Beskrivning av processen för framtagande av detaljplan framgår också av riktlinjerna. Riktlinjerna inkluderar även bestämmelser avseende kalkyler och redovisningsprinciper.

Planarbetsprogram 2020–2021

Stadsbyggnadsnämnden antog år 2019 ”*Planarbetsprogram 2020–2021*” som beskriver planläggningsverksamheten för de kommande två åren. Programmet är ett instrument för att åskådliggöra inriktningen av kommunens planverksamhet, att prioritera planläggningsinsatser och att samordna kommunens resurser och insatser för planering och plangenomföranden.

Programmet inkluderar en projektförteckning över prioriterade projekt åren 2020-2021 med respektive projekts status samt en uppföljning av planarbetsprogrammet för perioden 2019-2020.

Riktlinjer för exploateringsavtal

Kommunfullmäktige antog dokumentet *"Riktlinjer för exploateringsavtal"* i september 2020. Riktlinjerna började gälla från och med 1 november 2020 och avser avtal om genomförande av en detaljplan mellan kommunen och en byggherre eller en fastighetsägare avseende mark som inte ägs av kommunen samt vid omvandling av befintliga tomträtter. Dokumentet beskriver processen för exploatering samt kostnads- och ansvarsfördelningen.

Markanvisningspolicy

Kommuner, som genomför markanvisningar, måste sedan 2015 anta riktlinjer för markanvisning enligt *"Lag (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar. SFS nr: 2014:899, 2014:899"*. Av lagen följer:

1 § Med markanvisning avses i denna lag en överenskommelse mellan en kommun och en byggherre som ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett visst av kommunen ägt markområde för bebyggande.

2 § En kommun ska anta riktlinjer för markanvisningar. Riktlinjerna ska innehålla kommunen utgångspunkter och mål för överlåtelser eller upplåtelser av markområden för bebyggande, handläggningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar samt principer för markprissättning.

Kommunfullmäktige antog 2009 *"Markanvisningspolicy - riktlinjer avseende tilldelning av mark för bostäder och verksamheter (KF, 2009-11-19 § 15)"*. En ny markpolicy, *"Markpolicy för Karlstads kommun"* med kompletterande riktlinjer antogs av KF, 2020-09-24 § 111.

Vi har översiktligt granskat kommunens riktlinjer för markanvisning och kan konstatera att riktlinjerna i erforderlig omfattning redogör för centrala moment avseende markanvisning. Det finns information avseende hur ansökan och intresseanmälan skall gå till, vad kommunen tillämpar för bedömningsgrunder och vilka krav som ställs på byggherren.

Kommunen har genomfört en markanvisning med direktanvisning som metod sedan riktlinjer för markanvisningar antogs.

Bostadsförsörjningsprogram

Kommuner ska från 2014 enligt lag 2013:866 anta riktlinjer för bostadsförsörjningen inom kommunen. I § 2 lagtexten fastslås följande om riktlinjernas innehåll:

2 § Kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen ska minst innehålla följande uppgifter:

1. kommunens mål för bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet,
2. kommunens planerade insatser för att nå uppsatta mål, och
3. hur kommunen har tagit hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen.

Uppgifterna ska särskilt grundas på en analys av den demografiska utvecklingen, av efterfrågan på bostäder, bostadsbehovet för särskilda grupper och marknadsförutsättningar.

I lagen fastslås vidare att riktlinjer för bostadsförsörjning ska antas av kommunfullmäktige under varje mandatperiod. Kommunens bostadsförsörjningsprogram är från 2017.

Internkontrollplaner

Teknik- och fastighetsnämnden har några angivna kontrollområden i internkontrollplan 2020 avseende exploateringsprocessen. Exempelvis:

- Risk för att tjänsteskrivelser inte innehåller en tillräcklig konsekvensanalys av samtliga alternativ i ett beslutsärende.
- Risk för att uppdragsplanering inom Teknik- och fastighetsförvaltningen utgår från person och inte kompetens.
- Risk för att ekonomi, analyser och uppföljningar inte innehåller tillräcklig information.

Stadsbyggnadsnämndens internkontrollplan 2020 innehåller endast två kontrollområden. Ett av dessa har bäring på exploateringsprocessen:

- Risk för att SBN saknar förutsättningar för att följa Plan- och bygglagens (PBL) regler om tillsyn.

Kommunstyrelsen har inga kontrollområden i internkontrollplan 2020 med bäring på exploateringsprocessen. Kommunstyrelsen fastställer även årligen en koncerngemensam internkontrollplan som samtliga nämnder och styrelser inom koncernen ska följa. Den koncerngemensamma internkontrollplanen innehåller ett kontrollområde med koppling till exploateringsprocessen:

- Kontroll av rutin för att säkerställa att timpris/styckpris i erhållen offert överensstämmer med ramavtal/löpande avtal.

Enligt intervjuer uppges riktlinjerna och styrdokumentet överlag vara kända i verksamheten. Vidare uppges att följsamheten av riktlinjerna har blivit bättre på senare år men kan utvecklas ytterligare i form av tydligare kommunikation och dokumentation både internt mellan förvaltningarna men även mot politiken.

Vid tidpunkten för granskningen fanns det inga formella kontroller som genomfördes för att säkerställa att riktlinjerna efterlevs.

Bedömning

Vi bedömer revisionsfrågan som **Delvis uppfylld**.

Bedömningen baseras i huvudsak på följande iakttagelser:

- Det finns riktlinjer för markanvisning och bostadsförsörjningsprogram vars innehåll vi bedömer motsvarar lagkraven.
- Riktlinjer för exploateringsprocessen och planarbetsprogram har upprättats som tillsammans generellt ger en god beskrivning av hur kommunen ska arbeta med exploateringsprojekt.
- Bostadsförsörjningsprogrammet är från 2017 och har inte blivit reviderat.
- Det har inte gjorts några formella kontroller för att säkerställa att riktlinjerna efterlevs.

Revisionsfråga 2

Finns riktlinjer och rutiner för intern kontroll samt rutiner för riskbedömningar avseende investeringar och genomförande av större kommunala bygg- och anläggningsprojekt?

lakttagelser

Övergripande styrdokument

Kommunens dokument "Riktlinje för god ekonomisk hushållning" har inte reviderats sedan de upprättades 2004-08-12. I reglerna anges att totala nettolåneskuld inklusive kommunens totala pensionsåtagande inte skall öka. Detta innebär att kommunens investeringar skall finansieras med egna pengar över en löpande femårsperiod. Avstämning av de ekonomiska målen skall göras av Kommunfullmäktige i samband med hantering av budget, reviderad budget, delårsbokslut och årsredovisning. Enligt riktlinjerna bygger kommunens budgetmodell på treåriga rullande budgetar.

Beslut om budget skall tas av Kommunfullmäktige senast i juni månad för nästkommande år. Kommunfullmäktige fastställer senast i mars månad efterföljande år en reviderad budget, som bygger på överförda budgetavvikelse samt uppdaterade prognoser över skatteintäkter och övriga finansiella poster. Det är mot denna reviderade budgeten som uppföljning sker. Investeringsanslag kan, enligt riktlinjerna, antingen vara knutna till enskilda objekt eller på nämnd och förvaltning som ramanslag. Ekonomiskt utfall för kommunkoncernen skall rapporteras samlat vid minst två tillfällen per år varav ett skall vara i samband med delårsbokslutet per 31 augusti. Nämnderna ansvarar för att vid större avvikelser omgående rapportera detta till Kommunstyrelsen samt vidta de justeringsåtgärder som krävs för att hålla sig inom beviljade anslag. Om så krävs skall Kommunfullmäktige besluta om omdisponering av anslag.

Av Kommunfullmäktiges beslutade budget för år 2020 och budgetplanerna för åren 2021 - 2022 (KF 2019-06-18 § 5) framgår att ca 95 % av kommunens investeringsanslag för år 2020 tillfaller Teknik- och fastighetsnämnden. Inkluderat i Kommunfullmäktiges budgetdokumentation finns en bilaga som specificerar investeringar per nämnd på fem års sikt. Det framgår av bilagan att investeringar specificeras på objektsnivå. För år 2020 uppgår det **totala** investeringsanslaget till 1 583 tkr men kommer därefter, enligt budget 2020, att minska med 19,8% till år 2021 och **sedan** med ytterligare 23,9% till år 2022 (se tabell 1).

Tabell 1: Investeringsanslag för de tre nämnder med störst investeringsanslag.

Nämnd	Investeringsanslag 2020 (Mkr)	Investeringsanslag 2021 (Mkr)	Investeringsanslag 2022 (Mkr)
<i>Totalt kommunen</i>	1 583	1 270	966
<i>Av vilket tilldelats teknik- och fastighetsnämnden</i>	1 380	1 095	842

Nyttjandekvot av investeringsanslag och budgetavvikelse

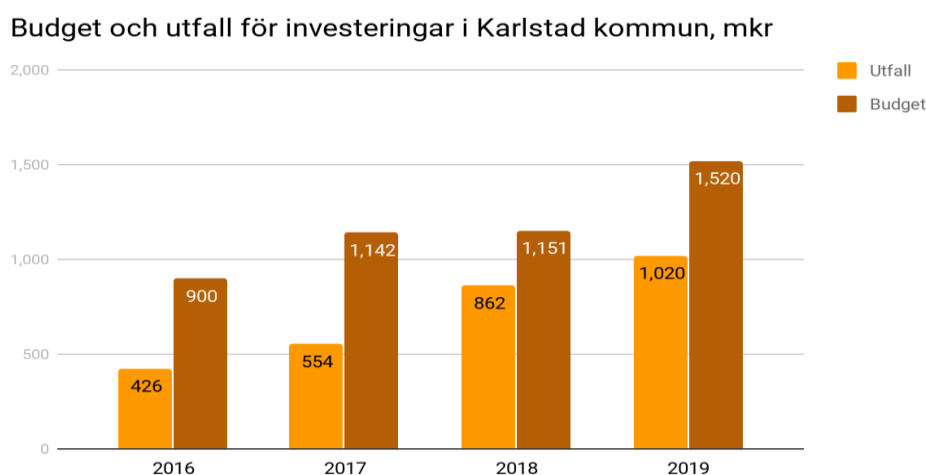
Hur stor andel av anslagna investeringsmedel som nyttjas är en indikation på hur effektiv en kommuns investeringsprocess och förmåga att driva investeringsprojekt är. Av diagram 1 nedan framgår budget och utfall för Karlstad kommuns investeringar för åren 2016–2019 i Mkr.

Av diagram 1 nedan framgår att investeringsvolymen ökat under åren 2016 – 2019. Utfall jämfört med budgeterat var för år 2016: 47,0%, år 2017: 48,5%, år 2018: 74,9% och år 2019: 67,1%. I snitt låg budgetutnyttjandet under dessa fyra år på 60,7%.

Kommunledningskontoret har påtalat att realistiska investeringsbudgetar är ett prioriterat förbättringsområde inför framtiden. Det är framför allt viktigt att i sammanhanget bedöma i vilken takt det är möjligt att genomföra enskilda projekt och vad kommunens organisation klarar av att hantera. Även i fråga om prognossäkerhet ser kommunledningskontoret potential till förbättringar.

Det är inte enbart effektiviteten i investeringsprocessen som avgör hur stor andel av budgeten som kan nyttjas. Andra delar av arbetet som tex detaljplanearbeten påverkar eller beroende av en annans parts tidplan tex Trafikverket uppges vid intervju. Likaså gör överklaganden av bygglov, detaljplaner etc. att processen många gånger stannar upp vilket leder till att investeringsprocessen avstannar. Vi noterar även att det kan vara svårt att dra slutsatser av investeringsbudgetar baserat på kalenderår. Många av de förseningar som uppstår beror på att kommunen inte styr själva över tidplanerna. Detta gör att det är väldigt svårt att ange exakta startmånader redan i budgetarbetet beskrivs vidare i intervju.

Diagram 1: Budget och utfall investeringar i Mkr, 2016 - 2019



Avdelningar med störst investeringsbudget vid Teknik- och fastighetsförvaltningen är Fastighetsavdelningen, Markavdelningen, VA-avdelningen och Avdelning för offentlig utemiljö. Kommunen grupperar investeringarna i två kategorier – grundinvesteringar och särskilda investeringar. Det är totalt sett de särskilda investeringarna som utgör den största delen av Teknik- och fastighetsnämndens investeringsbudget för år 2020. Av tabell 1 nedan framgår att avvikelse mellan investeringsbudget varierar från 42 och till 65% för år 2020. Det är Mark som har störst investeringsbudget och även störst avvikelse (65%). Avseende följsamhet till totalbudget sticker Fastighet ut negativt då endast 63% av avdelningens investeringsprojekt följer totalbudget.

Tabell 2: Särskilda investeringsprojekt per avdelning, år 2020.

Avdelning	Budget (Mkr)	Utfall (Mkr)	Avvikelse (Mkr)	Avvikelse (% av budget)	Andel projekt som följer totalbudget ²
Fastighet	914,6	527,8	386,8	42 %	63 %
Mark	486,3	170,3	316,0	65 %	100 %

² Detta redovisas inte för samtliga angivna projekt. Andel är således framtagen för de projekt där detta redovisas. Med följsamhet till totalbudget menas att projektet inte har överskridit budget.

VA (avgifts-finansierad)	115,9	66,3	49,6	43 %	80 %
Offentlig utemiljö	66,2	36,5	29,7	45 %	93 %

Investeringsriktlinjer

Ekonomidirektör har 2020-05-28 antagit "Anvisning: Investeringsredovisning" i syfte att vara ett stöd vid gränsdragning mellan drift och investering. Anvisningen beskriver att de flesta nämnder skall ha en grundram för investeringar som fullmäktige beslutar om. Fullmäktige kan även besluta om investeringar på objektsnivå. I anvisningen anges att omdisponering av investeringsbudget för specificerade investeringsprojekt är en fullmäktige fråga. Omdisponering kan dock göras utan fullmäktige beslut om fullmäktiges beslut endast omfattar en ram för ett verksamhetsområde. Anslag som inte förbrukats totalt vid årets slut förs över till nästa budgetår och på motsvarande sätt resulterar ett underskott mot budget innebärande att nästkommande års investeringsanslag reduceras med motsvarande belopp. Slutredovisning för särskilda slutförda investeringsprojekt, som inte omfattas av ramen, skall redovisas samlat till Kommunfullmäktige en gång årligen i ett separat ärende.

Kommunfullmäktige beslutade 2018-03-22 § 5 att godkänna en modell för en långsiktig kommunövergripande investeringsplanering avseende samtliga kommunala lokaler och fastigheter. Syftet med modellen är att skapa framförhållning och möjlighet till politisk prioritering avseende vilka projekt som skall utredas vidare. Ambitionen är att skapa ett tioårigt lokalplaneunderlag som skall utvisa verksamhetens lokalbehov inklusive större reinvesteringsbehov. Planen skall redovisas för Kommunstyrelsen en gång per mandatperiod och revideras årligen.

I "Anvisning för långsiktig investeringsplanering, budget 2023-2027 (kommunledningskontoret, 2020-01-31)" framgår att inför varje ny budgetprocess skall nämnderna under april månad, till Teknik- och fastighetsförvaltningen, redovisa bedömt lokalbehov för den närmast kommande femårsperioden (räknat från det tredje året i innevarande budget).

Förutom lokalbehov skall även större investeringsbehov inom övriga områden, till exempel gata, VA och övrig infrastruktur, redovisas. Således redovisade nämnderna i april 2019 sina behov till Teknik- och fastighetsförvaltningen för åren 2023–2027. Redovisningen skall beskriva syftet med behovet (tex. demografi, miljö, arbetsmiljö etcetera) samt om det rör sig om ett lagstadgat behov eller en ambition samt när behovet behöver vara uppfyllt samt en konsekvensbeskrivning som beskriver vad effekten blir om investeringen inte genomförs eller om den förskjuts i tid. Behoven skall dessutom vara rangordnade efter angelägenhetsgrad.

Det anges i anvisningen ovan att Teknik- och fastighetsnämnden genomför förstudier mellan april och oktober för de behov som nämnderna redovisat. Resultatet presenteras samlat till kommunledningsutskottet i november och därefter beslutar Kommunstyrelsen i december vilka projekt som skall slussas vidare till nästa planeringsfas. Under år 2021 pågår planeringsfasen för de av Kommunstyrelsen prioriterade projekten. Då tas också kalkyler fram. I april 2022 äskar sedan Teknik- och fastighetsnämnden medel för samtliga prioriterade projekt inför Kommunfullmäktiges beslut avseende budgetperioden 2023 - 2025 och samt investeringar för perioden 2023 - 2027.

Lokalförsörjningsplan

Kommunen har inte en heltäckande lokalförsörjningsplan men i intervju uppges att det pågår ett arbete med att ta fram en sådan. Planen är att Kommunstyrelsen skall besluta om lokalförsörjningsplanen under nuvarande mandatperiod. Planeringen för behovet av skollokaler har kommit längst i denna process. Vi har observerat att nämnderna inte kompenseras för ökade driftkostnader i samband med genomförda nyinvesteringar.

Internkontrollplaner

Teknik- och fastighetsnämnden har några angivna kontrollområden i internkontrollplan 2020 avseende exploateringsprocessen. Exempelvis:

- Risk för att tjänsteskrivelser inte innehåller en tillräcklig konsekvensanalys av samtliga alternativ i ett beslutsärende.
- Risk för att uppdragsplanering inom Teknik- och fastighetsförvaltningen utgår från person och inte kompetens.
- Risk för att ekonomiska analyser och uppföljningar inte innehåller tillräcklig information.

Stadsbyggnadsnämndens internkontrollplan 2020 innehåller två kontrollområden. Ett av dessa avser exploateringsprocessen:

- Risk för att SBN saknar förutsättningar för att följa Plan- och bygglagens (PBL) regler om tillsyn.

Kommunstyrelsen fastställer årligen en koncerngemensam internkontrollplan, som samtliga nämnder och styrelser inom koncernen skall följa. Den koncerngemensamma kontrollplan innehåller ett kontrollområde med koppling till exploateringsprocessen:

- Kontroll av rutin för att säkerställa att timpris/styckepris i erhållen offert överensstämmer med tecknade ramavtal eller löpande avtal.

Bedömning

Vi bedömer revisionsfrågan som **delvis uppfylld**.

Bedömningen baseras i huvudsak på följande iakttagelser:

- Det har framgått i granskningen att investeringstrycket är högt i kommunen och att det finns förbättringspotential avseende upprättande av realistiska investeringsbudgetar. För vissa typer av investeringar, i synnerhet fastighetsinvesteringar, finns det även en stor andel projekt som inte följer fastlagd totalbudget.
- Det finns inga investeringsriktlinjer som beskriver investeringsprocessen i sin helhet, för såväl större som mindre investeringar. Det finns vissa övergripande riktlinjer avseende investeringsprocessen som bland annat beskriver hur Kommunfullmäktige fattar beslut om investeringsanslag samt hur återrapportering skall ske till fullmäktige. Därtill finns en anvisning för investeringsredovisning, framtagen av ekonomidirektör, som framförallt är ämnad att fungera som ett redovisningsmässigt stöd.
- Kommunfullmäktige har även beslutat om en modell för långsiktig investeringsplanering. Modellen beskriver hur en behovsinventering skall ske för att identifiera nämndernas behov av lokaler samt andra större investeringar. Det beskrivs även översiktligt hur investeringsprocessen ser ut fram till Kommunfullmäktiges beslut, inklusive hur politisk prioritering skall ske av investeringsprojekt initialt.
- Det saknas anvisningar om vilka beslutsunderlag som skall ligga till grund för respektive beslutstillfälle samt anvisningar om hur eventuella avvikelser skall analyseras och återrapporteras.

Revisionsfråga 3

Tydliggörs ansvar och befogenheter avseende initiering, planering, beslut och genomförande av investeringar och exploateringar?

lakttagelser

Initiering och planering

Exploateringsprocessen illustreras i Riktlinjer för styrning och redovisning av exploateringsverksamheten med följande bild:

Figur 2: Exploateringsprocessen (plan- och genomförandeprocessen)



Innan ett exploateringsprojekt formellt påbörjas görs vanligtvis en förstudie, på initiativ av tjänstemän på Teknik- och fastighetsförvaltningen, utformad i enlighet med dokumentet "Riktlinjer för styrning och redovisning av exploateringsverksamheten". Syftet är att utreda om något behöver göras från kommunens sida, studera samband och beroenden samt beskriva helheten.

Planbegäran sker antingen efter önskemål från en extern exploatör eller utifrån ett, av kommunen, samlat behov. Under förstudien tas fram erforderliga underlag och grova beräkningar görs som underlag för beslut om projektets planeringsfas skall påbörjas eller ej. Utgångspunkten är att ett exploateringsprojekt minst skall täcka kostnaderna för planläggning och genomförande. Vid intervju uppges att exploateringsprojekt nästan alltid genererar mer intäkter än kostnader. Ovanstående gäller för lokalförsörjningens projekt, dvs. när tex en skola ska byggas. Vid planeringen av nya områden, stadsbyggande, är inte modellen tillämpbar. Här sker initiativ från den privata marknaden men också från stadsbyggnadsförvaltningen. Detta sker i dialog med övriga förvaltningar och stäms av i initieringsgruppen.

Kommunstyrelsen fattar beslut om vilka exploateringsprojekt som skall tas in i en planeringsfas enligt "Riktlinjer för styrning och redovisning av exploateringsverksamheten".

I planeringsfasen planeras genomförandet av exploateringsprojektet och kalkyler tas fram av Teknik- och fastighetsnämnden. Kalkylerna ligger sedan till grund för ett kommande äskande av investeringsmedel. Under planeringsfasen genomförs också olika utredningar för att få fram relevant underlag till det planprogram som skall utreda förutsättningarna för att upprätta en detaljplan. Det är Teknik- och fastighetsnämnden som fattar beslut om begäran av planuppdrag. Stadsbyggnadsnämnden beslutar om planuppdrag och antagande av detaljplan. Teknik- och fastighetsnämnden deltar med kompetens i planprocessen.

Exploateringskalkylen skall upprättas enligt gällande redovisningsprinciper och skall omfatta kostnader och intäkter för de olika delarna av exploateringen. Exempelvis intäkter för mark som skall avyttras respektive kostnader för mark som är skall allokeras som allmän platsmark, kostnader och intäkter som avser vatten och avloppsutbyggnaden etcetera. Kalkylen skall även belysa de konsekvenser som projektet kommer att få för kommunens driftsbudget.

Exploateringsprocessen: Ansvarsfördelning vid genomförandet

Kommunfullmäktige beslutar om exploateringsbudgeten för genomförandefasen i samband med den ordinarie budgetprocessen enligt ”riktlinjer för styrning och redovisning av exploateringsverksamheten.” Teknik- och fastighetsnämndens äskande till Kommunfullmäktige skall, förutom intäkter och kostnader för allmän platsmark samt VA-utbyggnaden, även innehålla en kort beskrivning av de driftekonomiska effekter som förväntas uppstå på grund av exploateringen. Teknik- och fastighetsnämnden skall inför varje nytt år göra en uppdatering av exploateringsverksamhetens påverkan på resultat, anläggningstillgångar och kassaflöde.

Enligt ”riktlinjer för styrning och redovisning av exploateringsverksamheten” skall exploateringsverksamheten hanteras av Teknik- och fastighetsnämnden. Efter att exploateringsbudgeten är fastställd av Kommunfullmäktige skall Teknik- och fastighetsnämnden upprätta en projektdokumentation som beskriver vad som ingår i exploateringsprojektet, budget, specifikation av antalet eventuella byggrätter samt kalkylerad kostnad och intäkt per byggrätt, enligt ”riktlinjer för styrning och redovisning av exploateringsverksamheten”. Teknik- och fastighetsnämnden iordningställer allmänna anläggningar (gatemark, VA, EL etc.) fram till tomt och säljer eller på annat sätt upplåter marken till en exploatör. Enligt ”riktlinjer för styrning och redovisning av exploateringsverksamheten” skall exploateringsverksamheten tillämpa kommunens utarbetade projektmodell.

Projektmodellen för koncernen Karlstads kommun (av det underlag vi haft till förfogande framgår det inte när eller av vem modellen är beslutad) anger att modellen skall vara vägledande för allt projektarbete inom koncernen i Karlstads kommun. Projektmodellen skall fungera som stöd för chefer, projektledare och deltagare i alla projekt som kommunen driver. Modellen är generell till sin utformning och beskriver de generella projekttrollerna, styrgrupp, projektledare och projektbeställare samt olika verksamhetsbeslut och projektfaser.

Vid samtliga intervjuer med berörda personer upplevs det att riktlinjerna är tydliga vad som gäller för beslut på tjänstemanna- respektive politisk nivå. Det framkom också vid intervjuerna att man anser att kommunikationen mellan stadsbyggnadsförvaltningen och Teknik- och fastighetsförvaltningen kan förbättras vad avser dialogen kring ekonomin. Teknik- och fastighetsförvaltningen har det ekonomiska ansvaret men det är stadsbyggnadsförvaltningen som utför detaljplanearbetet.

Investeringsprocessen: Ansvar och befogenheter vid initiering och planering

Kommunfullmäktige har antagit en modell för en långsiktig investeringsplanering, som beskriver att nämnderna lämnar in sina investeringsbehov för lokaler och andra större investeringar till Teknik- och fastighetsförvaltningen två år innan budgetäskande av medel sker till Kommunfullmäktige. Redovisningen skall beskriva syftet med investeringen (tex. demografi, miljö, arbetsmiljö etcetera samt om det rör sig om lagstadgad verksamhet eller en ambition att förbättra eller förändra), när behovet behöver uppfyllt och en konsekvensbeskrivning om investeringen inte genomförs eller skulle förskjutas i tid. Behoven skall dessutom vara rangordnade. Teknik- och fastighetsförvaltningen genomför förstudier av nämndernas inlämnade behov och ärendena går därefter vidare till Kommunstyrelsen som beslutar vilka investeringsprojekt som skall föras vidare till planeringsfasen.

Under kalenderåret innan budgetäskandet till Kommunfullmäktige sker, genomförs planeringsfaserna för de av Kommunstyrelsen prioriterade projekten. Kalkyler tas då också fram för samtliga prioriterade projekt inför Kommunfullmäktiges budgetbeslut för åren 2023 - 2025 och investeringar för åren 2023 - 2027. Enligt intervjuer vi erhållit är nämnden som anmält behov av en investering till Teknik- och fastighetsförvaltningen också delaktig i arbete under förstudie- och planeringsfasen.

Bedömning

Vi bedömer revisionsfrågan som **uppfylld**.

Bedömningen baseras i huvudsak på följande iakttagelser:

- Reglemente och delegationsordningar tydliggör hur övergripande ansvaret och befogenheter är fördelat idag mellan nämnder och styrelse samt tjänstepersoner.
- Det finns en utarbetad process som säkerställer att beslut fattas i behörig ordning. Där-
emot, vilket framgått av gjorda intervjuer, borde det tydliggöras vilka beslutsunderlag
som skall tas fram till respektive beslutstillfälle för investeringar.

Revisionsfråga 4

Görs en långsiktig finansiell analys av kopplingen mellan det planerade bostadsbyggandet och kommunens framtida driftskostnader?

Iakttagelser

Översiktsplanen tar ställning till vilken typ av utbyggnad som ska göras i staden och i val av utbyggnads-
metod beskrivs effekterna på övergripande nivå och hur det påverkar kommunens kostnader. Det sak-
nas en tydlig koppling mellan planering av framtida exploateringsverksamheten och en långsiktig finansi-
ell analys av kommunens framtida driftskostnader i syfte att minimera risken för byggande på mark som
är mindre lämpliga ur kommunalekonomisk synvinkel. Viktigt att beakta i synnerhet om byggandet sker
på privatägd mark utanför tätbebyggda områden.

Det är Teknik- och fastighetsnämnden som är markägare i kommunen. Teknik- och fastighetsnämnden
ger Stadsbyggnadsnämnden i uppdrag att upprätta detaljplaner. Nämnden har uppgiften att ta fram pla-
neringsunderlag för bostadsbyggandet baserat på, enligt svar från de intervjuer vi gjort, översiktsplanen
och storleken på tomtkön. Enligt gjorda intervjuer framgår det att det inte är Teknik- och fastighetsnäm-
nden som ansvarar för upprättande av långsiktiga driftskostnadsanalyser för de kommunala åtaganden
som uppstår i samband med bostadsexploateringar. Det har i gjorda intervjuer inte gått att fastställa hos
vem detta ansvar ligger. Vidare kan vi konstatera utifrån utförda intervjuer att långsiktiga ekonomiska
prognoser och strategier är något som behöver utvecklas generellt.

Det framgår av våra gjorda intervjuer att Kommunledningskontoret tillsammans med Teknik- och fastig-
hetsförvaltningen har en årlig bostadsmarknadsdag som är mycket uppskattad. Intresset är stort från
privata aktörer som löpande uppvaktar kommunen med förslag på exploateringsprojekt.

Bedömning

Vi bedömer revisionsfrågan som **ej uppfylld**.

Bedömningen baseras i huvudsak på följande iakttagelser:

- Det saknas en långsiktig finansiell planering som visar att kommunen har ekonomiska förutsätt-
ningar att genomföra och driva planerade investeringar samt även en långsiktig lokalförsörj-
ningsplan.

Revisionsfråga 5

Inkluderar beslutsunderlagen kalkyler och är dessa utformade på ett sådant sätt att de ger rimliga möjligheter för styrelsen och nämnder att få tillräcklig information om projekten för att kunna prioritera, styra och kontrollera desamma?

laktagelser

Exploateringar

I riktlinjerna för styrning och redovisning av exploateringsprojekt anges att det i planeringsfasen skall tas fram en kalkyl för projektet i sin helhet. Den detaljerade kalkylen som upprättas skall följa beslutade redovisningsprinciper och innehålla samtliga intäkter och kostnader för alla projektets delar (aktiviteter). Enligt riktlinjerna innebär det exempelvis att intäkter och kostnader för mark som skall avyttras skall särredovisas från mark som planeras att allokeras som allmän platsmark. Kalkylen skall också innehålla intäkter och kostnader som avser anläggandet vatten- och avloppsledningar, EL-försörjning etc. om sådana skall utföras för exploateringsområdet. Kalkylen skall vidare belysa de konsekvenser som projektet i sin helhet får för kommunens driftbudget.

Beslut om budget för genomförandefasen skall enligt riktlinjerna fattas av Kommunfullmäktige i samband med den ordinarie budgetprocessen. Teknik- och fastighetsnämndens äskande skall förutom redovisning av intäkter och kostnader även innehålla en kort beskrivning av de driftsekonomska effekter som förväntas uppstå av projektet. Den bifogade projektdokumentationen skall innehålla en beskrivning av vad som ingår i exploateringsprojektet, en total kalkyl, en specifikation av antalet byggrätter samt en angiven kostnaden respektive förväntad intäkt per byggrätt.

Enligt de intervjusvar vi fått är det Teknik- och fastighetsnämnden som har ansvaret för ekonomi och upprättande av kalkyler för exploateringsprojekt som tas fram av respektive projektledare. Stadsbyggnadsnämnden är inte delaktig i detta arbete. Enligt intervjusvar tas slutkostnadskalkyl fram då projektet är färdigställt.

Investeringar

Vi har inte funnit att det finns riktlinjer eller rutiner för när kalkyler och andra beslutsunderlag skall tas fram för investeringsprojekt med undantag för det som anges i *Anvisning för långsiktig investeringsplanering, budget 2023–2027* där det står att Teknik- och fastighetsförvaltningen skall ta fram kalkyler för projekt i planeringsfasen innan Kommunfullmäktige fattar beslut om budgeten.

Enligt intervju skall äskande, inför budgetbeslutet, innehålla uppgifter angående beräknade driftskostnader. Teknik- och fastighetsnämnden, och senare i processen, Kommunstyrelsen och Kommunfullmäktige, skall ta emot en tjänsteskrivelse, som då sammanfattar den förstudie som föranlett beslut om budget med uppgift vad projektet avser, syftet med projektet, en tidplan samt en noggrant utarbetad kostnads- och intäktsbedömning. Efter att Kommunfullmäktige beslutat om budget behöver nämnden ett nytt beslut om anbud, som erhållits genom upphandling, överstiger det av Kommunfullmäktiges beslutade budgetbeloppet. Om det inte går att lösa utan ytterligare äskande av medel, skickar nämnden ärendet vidare till Kommunstyrelsen för beslut innan det på nytt går vidare till Kommunfullmäktige. Slutredovisning görs då projektet är färdigställt.

Stickproven

Kvarnbergskolan

Från intervju

Vid intervju med ansvariga projektledare uppges att det är projektledarna som är ansvariga för att upprätta kalkylunderlag som i sin tur kan utse vem som ska ha ansvar för kalkylen. Kalkylen behöver inte lämnas till nämnd men den framgår i projektspecifikationen som i sin tur lämnas till nämnden.

Det är projektledarna för respektive projekt som är ansvarig för att kalkyler upprättas, projektledarna kan även utse någon annan som skall vara ansvarig för att upprätta kalkyler. I detta projekt finns en kalkyl som upprättades 2015-03-05, i denna kalkyl var inte driftskostnader inkluderade. I ett startskede upprättas vanligtvis en så kallad produktionskalkyl, beroende på vilken nämnd som tar över projektet ska en driftkalkyl upprättas i samband med budgetbeslutet. Kommunfullmäktige grundar sitt beslut på båda kalkyler.

Det sker inget samarbete av driftskostnader mellan nämnderna, utan den nämnd som får ansvar att genomföra projektet ska också samordna driftskostnaderna. Merparten av driftkalkylerna som upprättas brukar stämma ganska väl. Månatligen följs kalkyler upp på byggmöten, dessa behöver ej redovisas till nämnd. Nämnden får en projektspecifikation istället där samma information framgår. Det finns inget upphandlat systemverktyg för redovisning av projekt utan Excel och ekonomisystemet används. I ekonomisystemet finns det specifika koder som är kopplade till projektet, så att det blir enkelt att följa kostnadsutvecklingen.

Dokumentgranskning

Vi har fått ta del av projektspecifikationen och kalkylunderlagen. I det underlag vi haft tillgängligt har vi återfunnit dokumenten Budget (2st), Kalkyl och Projektekonomi.

Dokumentet **Budget**, som verkar ha ambitionen att inkludera samtliga kostnader i projektet förutom eventuella markförvärvskostnader och finansieringskostnaderna, är tyvärr inte är daterade men slutar båda på 104,5 Mkr. Kostnader är troligtvis framtagna strax före byggstart.

Dokumentet **Kalkyl** utgår från en budget av 127 Mkr och verkar mer vara ämnade för löpande likviditets- och kostnadsuppföljning.

Dokumentet **Projektekonomi** verkar fungera som ett löpande rapportdokument inkluderande samtliga nedlagda kostnader ställda mot positionerna i dokumentet Budget.

Den senaste redovisningen i dokumentet Projektekonomi med datum 200616 på Excelfilen, pekar på en prognostiserad totalkostnad av 127,1 Mkr.

Dokumentet ger intryck av att arbetet med budget, prognos och rapportunderlag fungerat mycket bra.

Arena-utbyggnaden

Från intervju

Starten för Arenaprojektets exploateringsdel försenades ca ett år. Kalkylen baserades på en grov uppskattning utifrån liknande projekt som hade genomförts tidigare. Total avvikelse blev ca 114 Mkr dyrare än uppskattat. Månatligen följs kalkyler upp i entreprenaden på byggmöten och vid behov redovisas kalkylerna till nämnden. I det här projektet har redovisning till Tillväxutsnittet skett en gång eftersom budgeten hade en negativ avvikelse. I dagsläget finns det ingen kännedom om några dokumenterade rutiner för hur kalkyler skall upprättas. Budgetmallar förekommer men dessa används med entreprenaden och i ekonomisystemet, dvs. det är inget som projektledarna upprättar själva.

Dokumentgranskning

Vi har fått ta del av projektspecifikationen och kalkylunderlagen. I det underlag vi haft tillgängligt har finner vi dokumenten **Projektekonomi** för delprojekten "Inomhusarena 190418 konsult", "Konstgräs 190418 konsult", "Utomhusarena 1811105 konsult" samt "Utomhusarena 190418". Dokumentet i princip lika det som använts för Kvarnbergsskolan.

Dokumentet ger intryck av god ordning i projektet om projekten löpande följs upp i enlighet med rubrikerna i dokumenten.

Kanoten

Från intervju

Kalkylen brukar upprättas i samband med att detaljplanearbetet påbörjas och sedan allteftersom uppdateras dem. Uppdatering brukar främst ske i form av äskanden när budgeten behöver utökas. Det finns inga riktlinjer om att kalkylen behöver redovisas till nämnden. Även här är det projektledare som är ansvarig för att upprätta kalkyler och det finns ingen kännedom om mallar eller systemverktyg för att upprätta kalkyler.

Dokumentgranskning

I det underlag vi haft tillgängligt återfinns inga budgetar, kalkyler eller projektekonomidokument.

Bedömning

Vi bedömer revisionsfrågan som **uppfylld**.

Bedömningen baseras i huvudsak på följande iakttagelse:

- Dokumenten ger intryck av att arbetet med budget, prognos och rapportunderlag fungerat mycket bra.
- Det verkar finnas rutiner för upprättande av budgets, kalkyler och uppföljningsunderlag. Dokumenten är utformade i Excel. Vi kan inte se att det finns någon direkt koppling till kommunens redovisningssystem. Arbetet med att löpande uppdatera dessa dokument är omfattande och arbetsintensivt med stor risk för att fel smyger sig in i underlaget.

Revisionsfråga 6

Finns tydliga rutiner för hantering av beställning av tillägg, ändringar och avgående arbete (s.k. ÄTA) och har dessa följts?

Iakttagelser

Utifrån de dokument vi har fått ta del av samt av de intervjuer vi gjort kan vi inte se att det finns en dokumenterad rutin för ändring-, avgående- och tilläggsarbeten (ÄTOR). Vid intervju med projektledare för de projekt som vi har valt att titta närmare på upplevs dock processen funka väl och att ett behov av en dokumenterad rutin ej efterfrågas.

Vidare beskrivs att när det uppstår ÄTOR skickas dessa till bygglidare i första hand eller projektledare om det gäller ett större belopp, som då får ta beslut om godkännande. När ÄTAN är godkänd skickas den tillbaka till de som genomför arbetet och ingen vidare dokumentation upprättas. Oftast brukar det inte vara särskilt stora belopp sett till den totala budgeten uppger en av projektledarna vid intervju. Skulle det vara så att en ÄTA sticker ut beloppsmässigt kan det bli så att nämnden informeras. Den beskrivna processen avser både exploaterings- och investeringsprojekt.

Stickproven

Konsultuppdrag och/eller bygg- och anläggningsarbeten är normalt baserade på Allmänna Bestämmelser (ABK09, ABT06, AB04). Där i anges att vardera parten (entreprenör och beställare) skall utse ett ombud för entreprenaden (uppdraget). Ombudet har behörighet att, med bindande verkan, företräda sin huvudman i frågor som rör entreprenaden (uppdraget) samt att träffa ekonomiska eller andra uppgörelser.

Det betyder att exempelvis ÄTOR endast kan godkännas av någon som, genom fullmakt eller given behörighet och befogenhet i enlighet med kommunens fastställda delegationsordning.

Vi har inte vår granskning tagit del av någon speciell dokumentation som anger rutiner för hur ändring-, avgående- och tilläggsarbeten (ÄTOR) skall hanteras.

Allmänna Bestämmelser anger emellertid hur ÄTA-hanteringen skall ske uppdragsförhållandet. Detta i kombination med vad som överenskommes i entreprenadkontraktsdokumentet "Administrativa Föreskrifter" torde vara tillräckligt för att säkerställa för kommunen att rutinerna kring ÄTOR sker korrekt förutsatt att kommunens representant har erforderlig behörighet och befogenhet att fatta sådana beslut.

Vi tagit del av "Förslag till reviderad delegationsordning" (Dnr TFN-2019-459.dpl 00), som visar att bygglidaren och projektledaren var och en för sig har rätt att godkänna belopp upp till 2,5 Mkr.

Arena-utbyggnaden

I den dokumentation vi haft tillgänglig återfinns ingen redovisning av uppkomna ÄTOR.

Kvarnbergsskolan

Enligt sammanställning har 4,3 Mkr fördelat på 95 riktprispåverkande ÄTOR debiterats i projektet utgörande knappt 4% av ursprunglig rikt kostnad, vilket är en för branschen låg procentsats för projekt av denna karaktär. Sammanställningen utgörs av såväl tillkommande- som avgående kostnader.

Kanoten

I den dokumentation vi haft tillgänglig återfinns ingen ÄTA-sammanställning utan endast kopior på 9st underrättelser från delprojektet Packhusgatan 2, 9st utgörande tillsammans ca 494 000 kr ex. Moms. Det går inte att, baserat på detta underlag, bedöma hur ÄTA-rutinerna handlagts av kommunen.

Bedömning

Vi bedömer revisionsfrågan som **delvis uppfylld**.

Bedömningen baseras i huvudsak på följande iakttagelse:

- ÄTA-uppföljning sker löpande i projekten i enlighet med praxis i branschen. Vi har inte funnit att kommunen har upprättat något speciellt "styrdokument" för detta ändamål utan det sker i enlighet med vad som anges i avtalsdokumentationen för respektive projekt.
- Regleringen av ÄTOR specificeras också normalt i Administrativa Föreskrifter som utgör en del av entreprenadkontraktet.
- Ovanstående kontraktsunderlag finns normalt för alla byggprojekt

Revisionsfråga 7

Sker uppföljning och återrapportering av investerings- och exploateringsprojekt så att nämndernas kontroll av projekten säkerställs samt slutredovisas projekten?

lakttagelser

Vid vår granskning har vi inte funnit tydliga riktlinjer för hur återrapportering skall ske vid genomförandet av investerings- och exploateringsprojekt. Vi har tidigare, under revisionsfråga 1, angett att *Mål och riktlinjer för god ekonomisk hushållning i Karlstads kommun* föreskriver att rapporter om kommunkoncernens verksamhetsmässiga och ekonomiskall utfall förutom årsredovisningen skall ske samlat till Kommunfullmäktige vid åtminstone två tillfällen per år utöver årsredovisning.

Kommunfullmäktige och Kommunstyrelsen kan, i enligt med gällande riktlinjer, besluta om särskilda verksamhets- och ekonomiuppföljningar riktade till en eller flera nämnder eller styrelser. Nämnderna och styrelserna har rätt att själva lägga upp hur det interna ekonomi- och verksamhetsstyrningsarbetet skall organiseras. Riktlinjerna föreskriver att nämnderna kontinuerligt skall följa upp anslagsförbrukningen samt utvecklingen av kvalitet och kvantitet i sin verksamhet. Befaras större avvikelser skall detta omgående rapporteras till Kommunstyrelsen. Om inte annat beslutas skall Kommunfullmäktige besluta om omDispositionering av anslag. Nämnderna skall sedan vidtaga de åtgärder som krävs för att hålla sig inom beviljade anslag.

Enligt svar vid gjord intervju har varje förvaltning en ekonomistödsfunktion som stöttar projektledaren.

Från Kommunledningskontoret förs, enligt vad vi erfarit genom intervjuer och dokumentation, en löpande dialog med ekonomerna på förvaltningarna. Det hålls också månatliga ekonomichefsmöten då samtliga ekonomichefer på förvaltningarna träffas.

Vi har inte funnit att det finns ändamålsenligt systemstöd för uppföljning av investerings- och exploateringsprojekt. Det framfördes uppfattningen, vid gjorda intervjuer, att nuvarande ekonomisystem inte är helt ändamålsenligt anpassat för att följa upp ett projekt som varar över flera år.

Vid tertialuppföljning per april 2020 för teknik- och fastighetsnämnden redovisades en helårsprognos och en prognostiserad helårsavvikelse för då pågående investeringsprojekt fördelat på basinvesteringar och särskilda projekt. Denna redovisning är även uppdelad på skattefinansierad och avgiftsfinansierad verksamhet. För skattefinansierad verksamhet skedde redovisning även på objektsnivå och för särskilda projekt (utöver basinvesteringen) för projekt som hade större prognostiserade budgetavvikelser. För dessa projekt bifogades även kommentarer till avvikelser mot budget och tidplan. För avgiftsfinansierad verksamhet skedde redovisning för samtliga särskilda projekt på objektsnivå. Kommentar till helårsprognos gjordes samlat för basinvesteringar respektive särskilda projekt för avgiftsfinansierade verksamheter.

Vid tertialuppföljning 2020 per augusti för teknik- och fastighetsnämnden redovisades, utöver de uppgifter som redovisats vid tertialredovisning per augusti, samtliga särskilda investeringar på objektsnivå med helårsprognos och prognostiserad budgetavvikelse för helåret. Kommentar till särskilda investeringsprojekt med större avvikelser görs. Redovisningen för särskilda projekt skedde på avdelningsnivå ((VA. EL, Gatu & Väg etc.)).

Vid kommunövergripande tertialredovisning per april 2020 redovisades aggregerat per nämnd prognosticerat helårsutfall för investeringar samt prognosticerad avvikelse mot budget uppdelat på skatte- respektive avgiftsfinansierad verksamhet.

Vid kommunövergripande tertialredovisning per augusti 2020 redovisades samma uppgifter som vid tertialredovisning per april men även en särskild redovisning av de fem större investeringsprojekt (över 30 Mkr i nettoomsättning). För dessa projekt redovisades ackumulerad investering t.o.m. 2019, utfall för

2020 per augusti, helårsprognos och avvikelse mot årsbudget. Redovisningen för de fem projekten inbegrep även kommentar avseende tidplan och budget. Dessutom redovisades samtliga särskilda investeringar på objektsnivå med helårsprognos och prognostiserad budgetavvikelse för helåret. Kommentarer till särskilda investeringsprojekt med större avvikelser gjordes. Redovisningen för särskilda projekt skedde på avdelningsnivå.

Vid årsredovisning 2020 för teknik och fastighetsnämnden framgår följande avseende investeringsverksamheten:

- Årets investeringsutfall inom den skattefinansierade verksamheten uppgick till 978,4 Mkr mot en budget på 1 771,7 Mkr. Årets investeringsutfall inom den avgiftsfinansierade verksamheten VA uppgick till 108,3 Mkr mot en budget på 169,7 Mkr.
- **Skattefinansierad verksamhet:** Budget, utfall och avvikelse för basutformningen av investeringarna (17% av investeringsbudget) och för särskilda projekt (83% av investeringsbudget) redovisas. Det framgår att 81% av investeringsbudget har upparbetats under året, en avvikelse motsvarande 733,2 Mkr.
- **Avgiftsfinansierad verksamhet VA:** Budget, utfall och avvikelse för grundram för investeringar (32% av total investeringsbudget) och för övriga projekt (68% av total investeringsbudget). Det framgår att 64 % av budget har upparbetats under året, en avvikelse motsvarande 61,4 Mkr.
- För kategorin särskilda projekt redovisas även på objektsnivå budget, utfall, avvikelse, om projektet följer totalbudget samt om projektet är avslutat eller pågående för skatte- och avgiftsfinansierad verksamhet VA respektive. Det framgår att 50% av budget för särskilda projekt skattefinansierad verksamhet har upparbetats under året, en avvikelse motsvarande 733,2 Mkr. För särskilda projekt avgiftsfinansierad verksamhet VA har 43% av budget upparbetats under året, en avvikelse som motsvarade 49,6 Mkr.
- Kommentarer till utfallet för grundinvestering och för särskilda projekt redovisas för både skatte- och avgiftsfinansierad verksamhet.
- Det finns även en redovisning av investeringar på avdelningsnivå för skatte- och avgiftsfinansierad verksamhet.
- Slutredovisning av under året färdigställda specificerade investeringsprojekt: Budget, utfall och avvikelse redovisas. Det redovisas även en beskrivning av respektive projekt med kommentar avseende avvikelse för projektets budget och utfall. Det framgår dock att ett särskilt projekt, Brandstation 1, som avslutats under året inte slutredovisats.

Vid kommunövergripande årsredovisning 2020³ framgår följande avseende investeringsverksamheten:

- Budget, utfall och avvikelser redovisas per nämnd.
- Utfall bruttoinvesteringar uppdelas per verksamhetsområde.
- Redovisning av utfallet från sex större investeringar utfall åren 2016–2020.
- Redovisning av budgets, utfall och avvikelser avseende grundinvesteringar för särskilda projekt.
- För kategorin särskilda projekt redovisas även, på objektsnivå, budget, utfall, avvikelser, om projektet följer totalbudget samt om projektet är avslutat eller pågående för den skattefinansierade respektive den avgiftsfinansierade verksamheten.

³ Vid tiden för granskningen var årsredovisningen ännu inte fastställd av Kommunfullmäktige.

- Kommentar till utfallet för grundinvesteringar och för särskilda projekt redovisas för både den skattefinansierade och den avgiftsfinansierade verksamhet.
- Slutredovisning av under året färdigställda specificerade investeringsprojekt: Budget, utfall och avvikelse redovisas. Det redovisas även en beskrivning av respektive projekt med kommentarer avseende avvikelse för projektets budget och utfall.

Stickproven

Arena-utbyggnaden

Uppföljning till teknik- och fastighetsnämnden av delprojektet *Projektering Arenautredningen* (investering) har under år 2020 gjorts i samband med tertialredovisningarna april och augusti samt vid i samband med årsredovisning.

Delprojektet *Sanna allé* (exploatering) har följts upp och rapporterats till Teknik- och fastighetsnämndens tertialredovisning under år 2020 per augusti samt i samband med årsredovisningen. Uppföljning till Kommunstyrelsen har skett med samma frekvens.

Av teknik- och fastighetsnämndens redovisning för kalenderår 2020 framgår att delprojektet *Projektering Arenautredningen* är pågående och har upparbetat 48,8 Mkr av budgeterade 89,3 Mkr till och med år 2020, vilket motsvarar en upparbetningsgrad av ca 55%. I kommentar till projektet anges att beslutet att bevilja medel för arenorna på Sannafältet och *Tingvalla is* hade överklagats, vilket då försenade starten. Under år 2020 börjades produktionen med reviderade tidsplaner.

Delprojektet *Sanna allé* (exploateringsbudget inkluderande gatu-, hamn-, park- och va-anläggningar) har hittills upparbetat 24,2 Mkr under år 2020, därmed överskridit den totala budgeten för delprojektet med 20,1 Mkr. I redovisningen för delprojektet anges att utbyggnad av infrastrukturen inom idrottsområdet pågår och kommer att färdigställas år 2021.

Kvarnbergsskolan

Uppföljningen av projektet som rapporterats till Teknik- och fastighetsnämnden har år 2020 gjorts vid tertialredovisning per april och per augusti samt i samband med årsredovisning. Uppföljning till Kommunstyrelsen har gjorts med samma frekvens.

Av teknik- och fastighetsnämndens årsredovisning för år 2020 framgår att projektet Kvarnbergsskolan har avslutats. Kostnaderna översteg beslutad investeringsbudget med 9,1 Mkr. I förklaringen till avvikelsen anges att stora förändringar hade skett på marknaden från den tidpunkt då beslut om investeringsmedel togs tills upphandlingen av entreprenör skedde samt extra kostnader för fukt och ventilationsproblem. Förändringar som innebar att kostnaderna ökade. Projektet fick, enligt redovisningen, genomföras enligt de marknadsvillkor som gällde vid upphandlingstillfället, vilket innebar att ursprunglig budgeten inte räckte till. Riktprispåverkande ÅTOR på ca 4,3 Mkr har tillkommit under byggtiden. Slutredovisning till Teknik- och fastighetsnämnden samt Kommunstyrelsen skedde i samband med årsredovisning 2020.

Kanoten

Uppföljning till teknik- och fastighetsnämnden av projektet under år 2020 har gjorts vid tertialredovisning per augusti och vid årsredovisning. Vid delårsredovisning 2020 för teknik- och fastighetsnämnden per augusti redovisas en statusbeskrivning för projektet men inbegriper inte beloppstutfall i förhållande till budget. Uppföljning till kommunstyrelsen har skett med samma frekvens som till teknik- och fastighetsnämnden. Likt ovan projekt har Kanoten följts upp internt under de månatliga byggmötena med ansvariga.

Av teknik- och fastighetsnämndens årsredovisning 2020 framgår att exploateringsprojektet Kanoten är pågående och har upparbetat 2,7 Mkr av den totala budgeten på 26,8 Mkr under året, motsvarande ca 10 procent av budget. I årsredovisningen framgår vidare att det förväntas dröja ytterligare flera år innan kvarteren har omvandlats helt.

Bedömning

Vi bedömer revisionsfrågan som **uppfylld**.

Bedömningen baseras i huvudsak på följande iakttagelser:

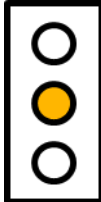
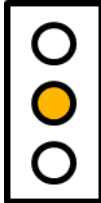
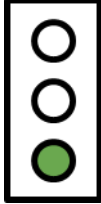
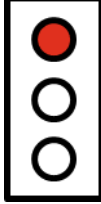
- Det sker en omfattande uppföljning av investeringar till både teknik- och fastighetsnämnden av både exploaterings- och investeringsprojekt. Därtill har vi kunnat se att de stickprovsgranskade projekten har följts upp under året. Slutredovisning har skett till teknik- och fastighetsnämnden för det avslutade investeringsprojektet Kvarnbergskolan. Det saknas dock ett ändamålsenligt systemstöd för att följa upp investerings- och exploateringsprojekt.
- I upprättade riktlinjer saknas tydliga direktiv om hur uppföljning av investeringar skall utföras. Riktlinjer kan förtydligas avseende utformningen av uppföljning av investerings- och exploateringsverksamheten, inklusive hur slutredovisning ska ske till nämnd och styrelse.

Revisionell bedömning och bedömningar utifrån revisionsfråga

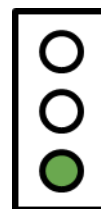
Utifrån genomförd granskning är vår sammanfattande revisionella bedömning att kommunstyrelsen och de berörda nämnderna har delvis säkerställt en tillräcklig styrning, kontroll och uppföljning av projekt och investeringar men det finns en tydlig ansvarsfördelning och uppföljning av exploateringsverksamheten.

Det har framgått i granskningen att investeringstrycket är högt i kommunen och att det finns förbättringspotential avseende realistiska investeringsbudgetar. För vissa typer av investeringar, i synnerhet fastighetsinvesteringar, finns det även en stor andel projekt som inte följer fastlagd totalbudget.

Nedan är en sammanställning över respektive revisionsfråga och bedömning.

Revisionsfråga	Kommentar
Är styrdokument och riktlinjer för hantering av exploateringsprojekt tydliga på såväl politisk nivå som på tjänstemannanivå? Genomförs kontroller för att säkerställa att beslutade riktlinjer följs?	
Finns riktlinjer och rutiner för intern kontroll samt rutiner för riskbedömningar avseende investeringar och genomförande av större kommunala bygg- och anläggningsprojekt?	
Tydliggör ansvar och befogenheter avseende initiering, planering, beslut och genomförande av investeringar och exploateringar.	
Görs en långsiktig finansiell analys av kopplingar mellan det planerade bostadsbyggandet och kommunens framtida driftskostnader?	

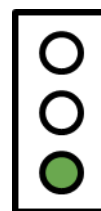
Inkluderar beslutsunderlagen kalkyler och är dessa utformade på ett sådant sätt att de ger rimliga möjligheter för styrelsen och nämnder att få tillräcklig information om projekten för att kunna prioritera, styra och kontrollera desamma?



Finns tydliga rutiner för hantering av tillägg, ändringar och avgående arbete (s.k. ÄTA) och har dessa följts?



Sker uppföljning och återrapportering av investerings- och exploateringsprojekt så att nämndernas kontroll av projekten säkerställs samt slutredovisas projekten?



2021-05-20

Lars Dahlin

Uppdragsledare

Hugo Horstmann

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org. nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Karlstads kommuns revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2020-04-03. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.