# Granskning av investerings-processen

Örebro kommun

Shape the future with confidence

Shape the future with confidence

# Innehåll


1. Sammanfattning ..... 2
2. Inledning ..... 5
   2.1 Bakgrund ..... 5
   2.2 Syfte ..... 5
   2.3 Ansvarig nämnd och avgränsning ..... 6
   2.4 Revisionskriterier ..... 6
   2.5 Metod och genomförande ..... 6
   2.6 Kvalitetssäkring ..... 6
3. Styrande förutsättningar ..... 7
   3.1 Utgångspunkt ..... 7
   3.2 Ansvar enligt reglementen ..... 7
   3.3 Delegation ..... 7
   3.4 Bedömning ..... 9
4. Örebro kommuns investeringar ..... 10
   4.1 Investeringarnas ändamål ..... 10
   4.2 Investeringar och driftkostnadskonsekvenser i ÖSB ..... 11
   4.3 Bedömning ..... 12
5. Styrning av investeringsverksamheten ..... 13
   5.1 Översikt ..... 13
   5.2 Finansiella mål enligt riktlinjer för god ekonomisk hushållning och ÖSB 2025 ..... 13
   5.3 Styrdokument – investeringsprocessen ..... 14
   5.4 Riktlinjer för lokalförsörjning ..... 14
   5.5 Investeringsriktlinje – redovisningsriktlinje nr 9 och exploateringsredovisning – redovisningsriktlinje 12 ..... 16
   5.6 Riktlinjer för exploatering och rutin för exploateringsverksamheten ..... 16
   5.7 Projektstyrningsmodell ..... 16
   5.8 Styrmodell för anläggningsprojekt (SAP) ..... 17
   5.9 Bedömning ..... 18
6. Investeringsprocessen – tid- och aktiviteter ..... 21
   6.1 Lokalförsörjningsprocessen, tidplan och aktiviteter ..... 22
   6.2 Nämndernas underlag till investeringsprocessen och lokalförsörjningsprocessen ..... 22
   6.3 Nämndernas verksamhetsplaner och investeringsprogram ..... 24
   6.4 Bedömning ..... 25
7. Investeringsbudget och uppföljning av investeringsbudgeten ..... 26
   7.1 Investeringsbudget 2025 ..... 26
   7.2 Uppföljning av investeringsbudgeten ..... 28
   7.3 Uppföljning av investeringar – nämnd ..... 29
   7.4 Bedömning ..... 31
8. Granskade projekt ..... 32
   8.1 Utgångspunkt ..... 32
   8.2 Brickebackens nya badhus ..... 32
   8.3 Varberga kultur- och fritidscenter ..... 35
   8.4 Reningsverket (inloppsdelen i Skebäcksverket) ..... 37
   8.5 Östra Rostaparken ..... 39
   8.6 Delsträcka 6 Universitetsrondellen ..... 40
   8.7 Heden ..... 42
9. Svar på revisionsfrågor ..... 44
10. Bilaga 1 Källförteckning ..... 46

# 1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av Örebro kommuns stadsrevision genomfört en granskning av investeringsprocessen. Granskningens har syftat till att bedöma om kommunens investeringsprocess genomförs på ett sådant sätt att investeringarna är väl underbyggda, styrs mot uppställda mål och genomförs kostnadseffektivt och med god intern kontroll.

Vår sammanfattande slutsats är att kommunens investeringsprocess inte är helt ändamålsenlig och att den politiska styrningen av genomförandet av investeringsprocessen är otillräcklig.

Vi bedömer att kommunens finansiella mål definierar en tydlig ram för ett investeringsutrymme som stödjer en god ekonomisk hushållning och som begränsar behovet av lånefinansiering inom koncernen.

Vi bedömer att beredningsprocessen av kommunens investeringsbudget och investeringsplan har en tydlig struktur med tidplan, aktiviteter och gemensamma mallar. Nämnderna tar fram underlag i form av förändrade behov investeringar som redovisar prioriterade investeringsbehov tillsammans med bedömda investeringsutgifter och driftkostnadskonsekvenser. På motsvarande sätt identifierar nämnderna prioriterade lokalförsörjningsbehov dock utan bedömd investeringsutgift och hyreskonsekvens. En första bedömning av hyreskonsekvenser görs av lokalplaneringsenheten för de prioriterade lokalprojekt som ingår i lokalförsörjningsplanen. Vår bedömning är att de underlag som ligger till grund för kommunfullmäktiges beslut i ÖSB vad gäller investeringsbudget/investeringsplan samt drift- och hyreskostnadskonsekvenser baseras på kostnadsbedömningar/kalkyler av investeringsbehoven i relativt tidiga skeden av planerade investeringsprojekt. Det finns därför risk, enligt vår bedömning, att kommunfullmäktiges budgetbeslut baseras på underlag som inte är tillräckligt utredda vad gäller ekonomiska konsekvenser. Vi konstaterar att Örebro kommun inte har beslutat om riktlinjer eller en rutin i syfte att säkerställa väl underbyggda kostnadsbedömningar/kalkyler i olika skeden av investeringsprocessen.

När det gäller genomförandet av investeringar är det vår bedömning att det finns behov av att utveckla bättre förutsättningar för ett ändamålsenligt och effektivt genomförande av investeringarna samt för att stärka nämndernas inflytande över och ansvar för investeringar och lokalförsörjning. Vi baserar vår bedömning i huvudsak på följande:

- Örebro kommun har inte beslutat om styrdokument i form av investeringspolicy och riktlinjer för investeringar. Ett syfte med investeringspolicy kan vara att klargöra ansvar, beslutsnivåer och säkerställa att kommunens investeringar planeras, prioriteras, genomförs och följs upp på ett strukturerat, lagenligt och ekonomiskt hållbart sätt. Riktlinjer för investeringar syftar till att klargöra hur investeringsprocessen i praktiken ska genomföras.
- Kommunfullmäktiges beslut om investeringsbudget innebär samtidigt igångsättningsbeslut för de investeringar som avser planperiodens första år. Vad igångsättningsbeslutet innebär är inte definierat samtidigt som det inte har klargjorts vilka ytterligare beslutspunkter som krävs under genomförande av en investering, vem som har befogenhet att fatta besluten och vilka underlag som ska ligga till grund för besluten.
- I lokalförsörjningsprocessen är inte nämnderna involverade i ställningstagandet till behovsutredning och lokalutredning. Lokalutredningen innefattar lokalprogrammet som beskriver bland annat vilken lokal som behövs, hur den ska användas och vilka krav som ska ställas på den. Enligt lokalförsörjningsprocessen är inte den nämnd som ska använda lokalen formellt sett beställare av lokalen utan kommunstyrelsen. Vår bedömning är att den tillämpade modellen för lokalförsörjning begränsar nämndernas inflytande och kontroll av sitt lokalförsörjningsbehov. Vi bedömer att den nämnd som ansvarar för verksamheten också ska besluta om lokalprogrammet eller lokalutredningen.
- Beställning av lokal görs efter att försörjningsstyrgruppen godkänt lokallösningen och hyresavtalet skrivs under efter det att försörjningsstyrgruppen godkänt hyresavtalet. Vi anser att beslut att beställa lokal är ett strategiskt och ekonomiskt väsentligt beslut. Vår bedömning är att det krävs ett formellt beslut antingen fattat av kommunstyrelsen eller enligt delegationsordning

- Projektstyrningsmodellen och projektmodellen för anläggningsprojekt saknar koppling till en definierad och beslutad investeringsprocess. Projektstyrningsmodellen bör vara en integrerad del av investeringsprocessen.
- Delegationsordningar som vi har granskat har i varierande grad oklarheter vad gäller delegation inom området upphandlingar och genomförandet av investeringar. Teknik- och servicenämnden har delegerat behörighet att underteckna tilldelningsbeslut i upphandlingar men inte rätten att meddela tilldelningsbeslut. Vidare har nämnden överlämnat hela beslutanderätten att ingå entreprenadavtal inom ramen för budgeten till tjänstepersonorganisationen. Kommunstyrelsen har inte delegerat beslutanderätt för de beslutspunkter som ingår i delprocessen beställa lokal utöver ingående av hyreskontrakt. Markplanerings- och exploateringsnämnden har delegerat rätten att fatta tilldelningsbeslut utan beloppsgräns dock ej gällande principiellt viktiga upphandlingar.
- Markplanerings- och exploateringsnämnden och teknik och servicenämnden beslutar inte om enskilda projekt och projektbudget utan om investeringsramar fördelade efter investeringsområden och projektgrupp. Vi har också noterat att de inte i samband med beslut om verksamhetsplan 2025 beslutade om vilka projekt som ska genomföras.
- Genomförandet av investeringsprojekt följs inte regelmässigt upp av markplanerings- och exploateringsnämnden och teknik- och servicenämnden i samband med delårsrapporter och månadsrapporter. Vi bedömer att konsekvensen blir att nämndernas styrning och kontroll av genomförandet av projekten blir otillräcklig.
- Kommunstyrelsen följer under verksamhetsåret inte upp genomförandet av lokalprojekt.

En bedömning baserad på en genomlysning av de projekt som ingått i granskningen är att de i huvudsak inte har varit föremål för nämndernas beslut annat än vad som följer av nämndernas beslut om förändrade behov investeringar och lokaler. Ansvariga nämnder följer inte upp/har inte följt upp projekten. I de fall som negativa avvikelser förekommit på projektnivå har omfördelningar gjorts av tjänstepersonorganisationen. Vi bedömer att nämnderna inte har utövat en tillräcklig styrning av de projekt som har omfattats av granskningen. Vi har noterat att dokumenterade riskanalyser inte har gjorts av risker i förhållande till ekonomi, tidplan och genomföranderisker.

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Bereda förslag till investeringspolicy.
- Besluta om riktlinjer för investeringar.
- Säkerställa att investeringsprocessen tydligt beskriver ansvar och roller, beslutspunkter samt vilka underlag som ska ingå i beredningsunderlaget samt kravet på dessa inför respektive beslutstillfälle.
- Besluta om en riktlinje eller rutin för kalkylprocessen för investerings- och exploateringsprojekt.
- Revidera eller utveckla en projektstyrmodell för stora investeringar och integrera den i investeringsprocessen.
- Tydliggöra den beslutsordning som ska gälla vid genomförandet av investeringar och lokalanskaffning.
- Följa upp pågående lokalprojekt i samband det delårsrapporteringarna.
- Säkerställa att det tas fram en rutin för riskanalyser inför och under genomförandet av projekt.
- Tydliggöra nämndernas roll och ansvar i lokalförsörjningsprocessen och säkerställa att de har ett inflytande över att lokalerna får en ändamålsenlig utformning.

Vi rekommenderar att markplanerings- och exploateringsnämnden och teknik- och servicenämnden att:

- Säkerställa ändamålsenliga delegationsordningar avseende investeringar och upphandling.
- Besluta om projekt som ska genomföras kommande år i samband med beslut om verksamhetsplan.
- Följa upp pågående investeringsprojekt i samband med delårsrapportering.

# 2. Inledning

## 2.1 Bakgrund

Beslut om investeringar innebär ofta att resurser binds upp för lång tid. För det första gäller det själva investeringen som kan pågå under ett flertal år och för det andra under själva nyttjandet av investeringen. En otillräckligt underbyggd investering eller en bristfällig investeringsprocess kan får en rad olika negativa konsekvenser för framtiden, både vad gäller ekonomi och verksamhet. För att säkerställa väl motiverade och kostnadseffektiva investeringar krävs att en ändamålsenlig och effektiv investeringsprocess etableras. Ett kostnadseffektivt genomförande av investeringsprojekt förutsätter i sin tur tillgång till en för investeringsprocessen anpassad projektmodell. Genomförandet av stora och komplexa exploaterings- och investeringsprojekt behöver förutom tillgång till en ändamålsenlig process, projektmodell, rutiner och systemstöd också att en organisation med en ändamålsenlig struktur och tillräckliga resurser samt kompetens för att kunna styra, leda, följa upp och kontrollera projekten.

Ett syfte med investeringsprocessen är att den ska ge underlag till välgrundade investeringsbeslut där olika aspekter och perspektiv tas i beaktande. Investeringsprocessen kan beskrivas på flera olika sätt. Ett sätt att se på processen är dela in den i tre huvudsakliga steg:

1. Identifiering av investeringsbehov och processen fram till beslut om förstudie samt inledande av programarbetet med framtagande av olika alternativ.
2. Investeringsbeslutet, d.v.s. beslut om att investeringen ska genomföras.
3. Genomförandet av investeringen.

Stora investeringar som genomföras i kommunen kommer att påverka kommunens ekonomi under lång tid. Det är därför av stor betydelse att styrning, redovisning och uppföljning av investeringar fungerar väl för att god ekonomisk hushållning ska kunna uppnås i investeringsverksamheten. Det är också viktigt att beslutsunderlag utgör en tillräcklig grund för prioritering mellan olika stora investeringar samtidigt som kommunen säkerställer en medborgerlig insyn i investeringsverksamheten. Beslutsunderlagen ska baseras på väl underbyggda underlag (inklusive nyttokostnadskalkyler) som är konsekvensbedömda. Stora projekt som löper över flera år behöver för att kunna få kostnadskontroll följas upp mot slutkostnadsprognoser.

Med utgångspunkt i sin riskanalys för 2025 gör Stadsrevisionen bedömningen att en fördjupad granskning ska genomföras.

## 2.2 Syfte

Granskningens syfte är att bedöma om kommunens investeringsprocess genomförs på ett sådant sätt att investeringarna är väl underbyggda, styrs mot uppställda mål och genomförs kostnadseffektivt och med god intern kontroll.

### 2.2.1 Revisionsfrågor

I granskningen kommer följande revisionsfrågor att besvaras:

1. Finns ett tydligt regelverk avseende investeringar? (policy, riktlinjer, planering och tidsplaner, kalkyler, beslutssteg, löpande kontroll/uppföljning, utvärdering/efterkalkyler)?
2. Har en ändamålsenlig process för stora investeringar definierats och fastställts?
   2.1. Har ansvar och roller tydliggjorts i investeringsprocessen?
3. Finns det i riktlinjer och anvisningar beskrivet vilket beslutsunderlag som ska tas fram vid större investeringar?
4. Finns riktlinjer/rutin för kalkylering i olika skeden av investeringsprocessen?
5. Säkerställs att riskanalyser ingår vid varje beslutssteg i investeringsprocessen?
6. Säkerställs att driftkostnadskostnadskonsekvenser ingår i beslutsunderlagen?

7. Är beslutsunderlagen utformade så att de ger tillräcklig och tillfredsställande information för att möjliggöra prioriteringar, styrning, kontroll och uppföljning?
8. Sker en tillräcklig uppföljning och återrapportering av pågående investeringsprojekt för att, vid behov, kunna vidta åtgärder eller göra omprioriteringar under projektets gång?
9. Görs slutkostnadsprognoser vid uppföljning av stora projekt som löper över flera år?
10. Är det demokratiska inflytandet över investeringar tillräckligt?
    10.1. Bereds programbeslut på ett ändamålsenligt sätt?
11. Hur säkerställs följsamheten till investeringsprocessen och de styrdokument för investeringsverksamheten som finns?
12. Är redovisningen av investeringskostnader rättvisande så en tillfredsställande uppföljning möjliggörs?
13. Sker samordning och återrapportering mellan kommunen och bolagen vid beställning och genomförande av investeringsprojekt på ett ändamålsenligt sätt?

## 2.3 Ansvarig nämnd och avgränsning

Granskningen har avsett kommunstyrelsen, markplanerings- och exploateringsnämnden, teknik- och servicenämnden samt kultur- och fritidsnämnden.

## 2.4 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterier kan ofta hämtas från lagar och förarbeten, föreskrifter och interna regelverk, policys och fullmäktigebeslut.
I denna granskning utgörs revisionskriterierna av:

- Kommunallag 6 kap 1 §, 6 kap 6 §, 11 kap 1 §
- Delegationsordningar.
- Nämndreglementen.
- Kommunala styrdokument som berör området.

## 2.5 Metod och genomförande

Granskningen har genomförts med stöd av dokumentstudier (analys och bedömning) och intervjuer. Ett stickprov på 6 genomförda beslutade och pågående/genomförda investeringsprojekt har ingått i granskningen.

Källförteckning framgår av bilaga 1.

## 2.6 Kvalitetssäkring

Utöver vår interna kvalitetssäkring får samtliga intervjuade möjlighet att komma med synpunkter på rapportutkastet för att säkerställa att granskningen bygger på korrekta fakta och uttalanden. Innan rapportutkastet meddelas hela revisionsgruppen har intern kvalitetskontroll skett inom EY samt i dialog med utsedd kontaktrevisor.

# 3. Styrande förutsättningar

## 3.1 Utgångspunkt

I detta avsnitt redovisas valda delar av nämndreglementen och delegationsordningar för de nämnder som omfattas av granskningen. I första hand har vi försökt att identifiera ansvar, uppgifter och delegering av beslutanderätt som direkt eller indirekt har ett samband med investeringsverksamheten.

## 3.2 Ansvar enligt reglementen

Av reglementet framgår att kommunstyrelsen bland annat har uppgiften att leda arbetet med och samordna utformningen av övergripande och strategiska mål, riktlinjer och ramar för styrning av hela den kommunala verksamheten samt göra framställningar i målfrågor som inte är förbehållen annan nämnd. Kommunstyrelsen ska leda kommunens verksamhet genom att utöva en samordnad styrning och initiera arbetet med att ta fram koncern- och kommunövergripande styrdokument för kommunen.

Kommunstyrelsen ansvarar för den kommunövergripande stödverksamheten inom lokalförsörjning samt för:

- Strategisk övergripande lokalförsörjningsplanering och prioritering samordning av lokalförsörjningsplanering, och för det ändamålet teckna avtal med fastighetsägare om nyttjanderätt till lokaler och mark, elitarenor undantagna.
- Lokalförsörjningsplanering inom sitt eget verksamhetsområde.

Stödverksamheten för upphandling ligger under kommunstyrelsen och i ansvaret ingår kommunens samlade och fortlöpande upphandling av varor och tjänster – ramavtal.

Kommunstyrelsen ska enligt delegering från kommunfullmäktige besluta om inlösen enlig plan- och bygglagen, avtal om fastighetsreglering enligt fastighetsbildningslagen och besluta om förvärv och överlåtelse av fastighet eller fastighetsdel enligt jordabalken. Samtliga förvärv och överlåtelser ska ske inom av kommunfullmäktige fastställd kostnadsram och andra riktlinjer beträffande belopp och villkor i övrigt för en köpeskilling eller ersättning upp till tjugofem (25) miljoner kronor, med undantag för ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Vid byte av fastighet gäller samma beloppsgräns utifrån bedömt marknadsvärde.

Markplanerings- och exploateringsnämnden (MEN) ska besluta om inlösen enligt plan- och bygglagen, avtal om fastighetsreglering enligt fastighetsbildningslagen och besluta om förvärv och överlåtelse av fastighet eller fastighetsdel för en köpeskilling eller ersättning upp till tio (10) miljoner kronor. Markplanerings- och exploateringsnämnden ansvarar för att ingå exploateringsavtal enligt 6 kap. 39 § plan- och bygglagen

För övriga nämnder gäller att de ansvarar för lokalförsörjningsplanering inom ramen för sina verksamhetsområden och rapporterar till kommunstyrelsen.

## 3.3 Delegation

Vi har när det gäller delegationsordningarna försökt att identifiera delegeringar av beslutanderätt som har bäring på investeringsverksamheten och genomförandet av den.

### 3.3.1 Kommunstyrelsen

Kommunstyrelsens delegationsordning omfattar delegering av ärendetypen lokalförsörjning.

Ingående av hyreskontrakt inom ramen för lokalförsörjning:

A. Årshyra upp till 1 000 000 kr. Delegat; Lokalplaneringschef, ersättare; Direktör strategisk försörjning. *Gäller endast hyresgästanpassningar i redan förhyrd lokal.*

B. Årshyra upp till 25 000 000 kr, dock högst 15 år. Avtalschef, ersättare; Lokalförsörjningsdirektör. och Lokalplaneringschef. *Gäller inte hyreskontrakt av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen*.

C. Årshyra över 25 000 000 kr, dock högst 30 år. Direktör strategisk försörjning, ersättare; Ekonomidirektör och kommundirektör. *Gäller inte hyreskontrakt av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen*.

För ärendetypen förvärv av fast egendom eller tomträtt finns följande delegation;

Förvärv av fast egendom eller tomträtt som säljs vid offentlig eller privat auktion och vars pris inte överstiger 25 mnkr.

- Förvärv av fast egendom eller tomträtt som säljs vid offentlig eller privat auktion och vars pris inte överstiger 25 mnkr. Delegat; kommunstelsens ordförande, 1:e vice ordförande och 2:e vice ordförande. *Beslutanderätten får endast utnyttjas i ärenden som är så brådskande att Kommunstyrelsens avgörande inte kan avvaktas eller ifall då den sålda egendomen inte kan bli föremål för kommunalt förköp*.

Kommunstyrelsens delegation av upphandling och avtal avser kommungemensam upphandling.

### 3.3.2 Markplanerings- och exploateringsnämnden

Markplanerings- och exploateringsnämnden har för ärendetypen verksamhet delegerat följande beslutanderätt:

- Beslut om godkännande avseende exploateringskalkyl och genomförandebeskrivning av detaljplaner och områdesbestämmelser av mindre principiell betydelse inför bygg- och miljönämndens antagande. Delegat; Förvaltningsdirektör. *Efter föredragning för ordförande*.
- Beslut om genomförande av investering enligt budget och ingå tillhörande entreprenadavtal vid belopp upp till 10 000 000 kronor. Delegat: Förvaltningsdirektör och enhetschef, ersättare; Beslutsattestanter. *Efter föredragning för ordförande*.
- Ingå entreprenadavtal inom område mark och exploatering samt trafik vid
  A. Belopp upp till 1 500 000 kronor. Delegat: Fastighetschef, exploateringschef, markingenjör, exploateringsingenjör, stadsingenjör, exploateringsstrateg, fastighetsstrateg, markstrateg och förvaltare enligt lista. *Efter föredragning för ordförande*.
  B. Belopp högre än A och lägre än C. Delegat; Förvaltningsdirektör. *Efter föredragning för ordförande*.
  C. Belopp 4 500 000–10 000 000 kronor. Delegat: Ordförande. *Efter föredragning av förvaltningsdirektör*.
- Rätt att fatta tilldelningsbeslut samt ingå avtal vid upphandling enligt fastställda riktlinjer. Delegat; Förvaltningsdirektör, ersättare; Verksamhetschef. *Gäller ej principiellt viktiga upphandlingar*.

Under ekonomi har delegerats:

- Beslut om mindre anpassningar av verksamhetslokaler. Delegat; Förvaltningsdirektör, i samråd med ekonom och ordförande. *Delegationen gäller hyresökningar upp till 50 000 kronor per objekt inom avsatta medel i nämndens internbudget*.

För övrigt har nämnden delegerat rätten att fatta beslut bland annat om förvärv och överlåtelse av fastighet eller fastighetsdel dels till tjänstepersoner upp till en köpeskilling på 7,5 mnkr, dels till ordförande upp till 10 mnkr.

### 3.3.3 Teknik- och servicenämnden

Teknik- och servicenämnden har under ekonomi delegerat följande ärendetyper relaterat till upphandling och inköp:

- Behörighet att underteckna tilldelningsbeslut i upphandlingar där Teknik- och servicenämnden är upphandlade myndighet. Delegat; Förvaltningsdirektör.
- Besluta om inköp av vara, tjänst, entreprenad eller annat inom ramen för beslutad budget och enligt gällande attestförteckning. Delegat: Beslutande enligt gällande attestförteckning.
- Direktupphandling utanför ramavtal. Delegat; Förvaltningsdirektör. *Efter samråd med upphandling*.

Under verksamhet har delegerats:

- Beslut om hyrespåverkande åtgärder i redan förhyrda lokaler upp till 20 prisbasbelopp. Delegat; Förvaltningsdirektör. *Samråd ska alltid ske med lokalförsörjningsavdelningen*.

### 3.3.4 Kultur- och fritidsnämnden

Kultur- och fritidsnämnden har under ekonomi delegerat följande ärendetyper relaterat till upphandling och inköp:

- Genomföra upphandling, fatta tilldelningsbeslut och ingå avtal vid upphandling av varor, tjänster och koncessioner under gällande tröskelvärde. Delegat: Förvaltningsdirektör. *Kommunens upphandlings- och inköpspolicy gäller.*
- Direktupphandling enligt LOU 19a kap. Delegat; Förvaltningsdirektör (över ett prisbasbelopp) och enhetschef (upp till ett prisbasbelopp). *Kommunens upphandlings- och inköpspolicy gäller.*

Under verksamhet finns följande delegering:

- Beslut om hyrespåverkande åtgärder i redan förhyrda lokaler upp till 20 prisbasbelopp där avtalen hanteras av kommunstyrelsen. Delegat; Verksamhetschef och enhetschef SUS (Stöd, utveckling och samverkan, ersättare: Förvaltningsdirektör. *Samråd ska alltid ske med lokalsamordnare utifrån principer i kommungemensam lokalförsörjningsriktlinje*.
- Ingående och uppsägning av hyreskontrakt som ej hanteras av kommunstyrelsen. Delegat; Verksamhetschef och enhetschef SUS (Stöd, utveckling och samverkan), ersättare; Förvaltningsdirektör.

## 3.4 Bedömning

Av kommunstyrelsens reglemente följer att kommunstyrelsen organiserar och ansvarar för övergripande lokalförsörjningsplanering och prioritering. Det senare uppfattar vi som att kommunstyrelsen har befogenhet att besluta vilka lokalbehov som i lokalförsörjningsplanen planeras att bli genomförda. I kommunstyrelsens ansvar ingår också att teckna avtal om nyttjanderätt till lokaler och mark. Nämnderna ansvarar för lokalförsörjningsplanering inom sina verksamhetsområden.

För investeringar finns ingen direkt reglering i nämndreglementena. Nämndernas ansvar följer dock indirekt av de ansvar för verksamhet som reglementet tilldelar respektive nämnd. I ansvaret ingår att identifiera de investeringar som behövs för att kunna bedriva en ändamålsenlig verksamhet och att ta fram de underlag som krävs för att lämna förslag till investeringsbudget till kommunstyrelse och kommunfullmäktige. När väl kommunfullmäktige beslutat om investeringsramar är det nämndens ansvar att genomföra de investeringar som ingår i nämndens investeringsbudget. I genomförandet ingår till exempel ansvar som upphandlade myndighet, budgetansvar för investeringsmedlen, efterlevnad av kommunens styrmodell och för investeringar tillämpliga styrdokument.

Investeringar i lokaler för kommunens verksamheter följer en annan ordning. Nämnderna ansvarar för att identifiera lokalförsörjningsbehov, kommunstyrelsen beslutar om vilka lokalprojekt som ska ingå i lokalförsörjningsplanen, kommunfullmäktige beslutar i ÖSB om driftmedel till lokalprojekten och investeringarna genomförs av fastighetsägare, i flera fall av kommunens fastighetsbolag. Det är kommunstyrelsen som med stöd av lokalplaneringsenheten är beställare av lokalprojekten och inte nämnderna. Vår bedömning är att den tillämpade modellen för lokalförsörjning begränsar nämndernas inflytande och kontroll av lokalförsörjningsprojekt.

Kommunstyrelsens delegationsordning reglerar beslutanderätten att ingå hyreskontrakt inom ramen för lokalförsörjning och hyrespåverkande åtgärder i redan förhyrd lokal. När det gäller beslut om att beställa lokal (godkänna lokallösning och godkänna hyresavtal) saknas delegering. Vi anser att beslut att beställa lokal är ett strategiskt och ekonomiskt väsentligt beslut. Vår bedömning är att det kräver ett formellt beslut antingen fattat av kommunstyrelsen eller enligt delegationsordning.

Teknik- och servicenämnden och kultur- och fritidsnämnden har för sin del delegerat rätt besluta om hyrespåverkande åtgärder upp till 20 prisbasbelopp i redan förhyrda lokaler.

Teknik- och servicenämnden har delegerat behörighet att underteckna tilldelningsbeslut i upphandlingar. Själva undertecknandet i sig är inte ett beslut utan beslutet uppstår när myndigheten fattar tilldelningsbeslutet. Vi anser att det är otydligt om delegeringen ska tolkas som att förvaltningsdirektören har rätt att fatta tilldelningsbeslut eller om det avser rätten att underteckna tilldelningsbeslutet. I det senare fallet behövs ingen delegation men det förutsätter i så fall att nämnden fattar tilldelningsbeslutet. Teknik- och servicenämnden har delegerat rätten till inköp av entreprenad inom ramen för beslutad budget till delegater enligt gällande attestförteckning. Genom delegationen så har nämnden överlämnat hela beslutanderätten till tjänstepersonsorganisationen vilket vi bedömer reducera nämndens möjlighet till styrning och kontroll av investeringar.

Markplanerings- och exploateringsnämnden har för sin del delegerat rätt att fatta tilldelningsbeslut utan beloppsgräns och ingå avtal till förvaltningsdirektören och verksamhetschef, dock ej gällande principiellt viktiga upphandlingar. Vad som är principiellt viktiga upphandlingar framgår dock inte av delegationsordningen. Mark- och exploateringsnämnden har delegerat till förvaltningsdirektören och enhetschef rätten att besluta om investering enligt budget och ingå tillhörande entreprenadavtal upp till 10 mnkr. Inom området mark och exploatering omfattar delegation till tjänstepersoner rätten att ingå entreprenadavtal upp till 4,5 mnkr och till ordförande inom intervallet 4,5 mnkr till 10 mnkr. Enligt vår tolkning av delegationsordningen så är det MEN som ska fatta beslut om investeringar som överstiger 10 mnkr. Vi anser att det i delegationsordningen finns en oklarhet beträffande att ingå entreprenadavtal inom mark och exploatering. Om det handlar om avrop från ramavtal behövs inte ett tilldelningsbeslut men om det handlar om ett avtal efter en upphandling förutsätter det ett tilldelningsbeslut.

Kultur- och fritidsnämndens delegation vid upphandling avser rätten att fatta tilldelningsbeslut och ingår avtal under gällande tröskelvärde.

Vår bedömning är att det finns olikheter mellan nämnderna när det gäller vad som delegerats och nivåerna på beloppsgränserna. Det är enbart markplanerings- och exploateringsnämnden som delegerat rätten att besluta om en investerings genomförande. Överhuvudtaget saknas delegering avseende beslutspunkter som vanligtvis ingår i en investeringsprocess avseende större investeringar förutom att godkänna behovsanalys nämligen beslut om att; utreda (förstudie), gå vidare med planeringsfas, genomföra och godkänna projektavslut. Rätten att fatta tilldelningsbeslut har delegerats utan beloppsgräns av markplanerings- och exploateringsnämnden. Vi anser att delegeringen bör vara förenat med beloppsgräns eller ett förtydligande av vad som utgör principiellt viktiga upphandlingar för att delegeringen inte ska riskera att komma i konflikt med 6 kap. 38 § Kommunallagen (KL.).

Vi bedömer att det bör göras en översyn av nämndernas delegationsordningar vad gäller vilka beslut beträffande investeringar och upphandlingar som ska vara delegerade och i vilken omfattning.

# 4. Örebro kommuns investeringar

## 4.1 Investeringarnas ändamål

Investeringarna inom Örebro kommun avser dels investeringar för skattefinansierad verksamhet, dels investeringar för taxefinansierad verksamhet. Investeringar för skattefinansierad verksamhet genomförs dels av kommunen, dels gällande lokaler främst av fastighetsbolag i kommunkoncernen men kan också av externa fastighetsbolag. Förvaltningen av kommunens verksamhetslokaler har

överlåtits till de kommunala fastighetsbolagen Örebrobostäder med dotterbolag, Futurum fastigheter och Örebroporten.

### 4.1.1 Investeringar i skattefinansierad verksamhet

För kommunens investeringar fördelas i ÖSB investeringsmedel till nämnderna för skattefinansierad verksamhet i ramar efter investeringsområden (investeringskategorier):

- Inventarier.
- Fastighetsinvesteringar.
- Trafik- och miljöinvesteringar.
- Exploateringsinvesteringar.
- Tillgänglighetsåtgärder.
- Park och gata.
- Gas.
- Fordon, skattefinansierat.
- Övrigt Tekniska.
- Fritidsanläggningar.
- Konstutsmyckning.
- IT-investeringar.

För 2025 gäller att självfinansieringsgraden för investeringar i skattefinansierad verksamhet ska vara 116 procent.

*Utförandet av investeringar i skattefinansierad verksamhet*

Utförandet av investeringar för de nämnder som omfattas av granskningen görs dels av nämnden själv dels på uppdrag av nämnden. Teknik- och servicenämndens projektenhet genomför på uppdrag av markplanerings- och exploateringsnämnden investeringar i anläggningar. Inom kultur- och fritidsnämndens ansvarområde genomför markplanerings- och exploateringsnämndens fastighetsenhet investeringar i anläggningar och fastigheter.

### 4.1.2 Investeringar i taxefinansierad verksamhet

För investeringarna i taxefinansierad verksamhet anslås en ram för vardera VA-verksamheten, avfallsverksamheten och fordon.

### 4.1.3 Investeringar i lokaler för skattefinansierad verksamhet

Investeringar i kommunens verksamhetslokaler görs i huvudsak i de kommunala fastighetsbolagens regi och är per definition inte kommunens investeringar. Berörda bolagsstyrelser beslutar om investeringar för kommunens verksamhet efter det att kommunen gjort sin beställning. De investeringar som bolagen gör för kommunens räkning är enligt uppgift till stor del lånefinansierade. Investeringsprojektet kan starta när medel finns avsatta i kommunens beslutade investeringsprogram. Konsekvenserna blir att dessa investeringar leder till främst hyreskostnader för kommunen och i förekommande fall övriga tillkommande driftkonsekvenser. Även tillkommande inventarieinvesteringar kan bli aktuella. De investeringar som följer av lokalförsörjningsplanen och de projekt som genomförs av de kommunala fastighetsbolagen framgår av kommunkoncernens investeringar. Lokalförsörjningsplanen är ett underlag inför investeringsprocessen och kommunens budget.

## 4.2 Investeringar och driftkostnadskonsekvenser i ÖSB

Kommunens egna investeringar, i skattefinansierad och taxefinansierad verksamhet, sammanställs i en investeringsbudget och utgör tillsammans med bolagens investeringar kommunens investeringsplan (tidigare investeringsprogram). Kommunens egna investeringar resulterar i kapitalkostnader och underhålls-/driftskostnader. Lokalinvesteringar för kommunens verksamheter genererar hyreskonsekvenser samt andra ökade driftkostnader så som behov av utökade personalresurser och övriga verksamhetsrelaterade kostnader. Driftkostnadskonsekvenserna av kommunens

investeringsbudget samt kommunövergripande lokalförsörjningsplan, sammanställs per nämnd och framgår i ÖSB.

Driftskostnadskonsekvenserna av investeringsbudgeten finansieras på olika sätt:

- Egen ram det vill säga inget utökat budgetanslag utan driftkostnadskonsekvensen behöver beaktas och prioriteras inom ansvarig nämnds befintliga budget. Kan också innebära finansiering via intäkter.
- Volympotter (utökad budget för kapitalkostnader men begränsad till viss nivå).
- Anslag beslutat av kommunstyrelsen (innebär utökad budget för hela ökade driftkostnaden till följd av investeringen).
- Taxor (via intäkter från taxor).

I regel kompenseras inte inventarieinvesteringar utan ska generellt sett hanteras inom egen ram/budget. Övriga investeringar som ska finansieras utav egen ram utgörs bland annat av markförvärv, underhåll inom fastighetsbeståndet, asfaltsbeläggning med mera.

### 4.2.1 Igångsättningsbeslut

I samband med beslut om ÖSB 2025 med plan för 2026-2028 beslutas om investeringsprogram (investeringsplan, enligt ÖSB 2026) för 2025. För år 2026 – 2028 beslutas om investeringsprogram och lokalförsörjningsplan som plan. Det innebär att budgetmedel anvisas enbart till de investeringar som planeras bli påbörjade 2025. Beslutade medel till investeringar avseende planperiodens första år innebär samtidigt igångsättningsbeslut. Om behov uppstår under året att påbörja nya investeringsprojekt som finns med i plan för till exempel år 2026–2028 krävs ett s.k. igångsättningsbeslut. Igångsättningsbeslut fattas antingen i samband med beslut om investeringsprogram eller i ett särskilt beslut av kommunfullmäktige. Investeringsprojektet kan starta när medel finns avsatta i kommunens beslutade investeringsprogram eller om igångsättningsbeslut beviljats.

## 4.3 Bedömning

Medel till investeringar anslås i ÖSB till nämnderna i ramar efter investeringsområden. Anslagsbidningen är på ramnivå, vilket innebär att en nämnd kan omfördela investeringsmedel mellan investeringsbehov/-projekt inom samma investeringsområde men inte mellan investeringsområdena.

Driftkostnadskonsekvenser av kommunens investeringsbudget och övergripande lokalförsörjningsplan och hur de finansieras redovisas i ÖSB per nämnd.

Beslut om medel för investeringar under planperiodens första år innebär att de kan påbörjas under året med anledning av att beslutade investeringsmedel för det första året samtidigt enligt ÖSB 2025 innebär ett igångsättningsbeslut. Vad igångsättningsbeslutet innebär är inte definierat i ÖSB. Vi tolkar ett igångsättningsbeslut som ett beslut att investeringen kan påbörjas men att det inte samtidigt är ett genomförandebeslut. Vår bedömning är att det vid större investeringar minst krävs två beslut dels ett startbeslut, dels ett genomförandebeslut. För ett genomförandebeslut krävs ett välgrundat beslutsunderlag.

Vi har tolkat att anvisade driftmedel med anledning av den del av lokalförsörjningsprogrammet som ingår i ÖSB att anvisade driftmedel för planperiodens första år kan likställas med ett igångsättningsbeslut för de lokalprojekt som driftmedlen ska finansiera hyreskonsekvenserna av. En oklarhet gäller dock när till exempel en lokal som ska stå klar år 2 men driftmedel inte finns avsatta för år 1 samtidigt som bygget av lokalen behöver påbörjas under år 1 för att vara kunna bli färdigställt år 2 eller år 3. Innebär det att lokalplaneringsenheten (kommunstyrelsen) ska vända sig till kommunfullmäktige för ett ”igångsättningsbeslut” eller motsvarande. Vi bedömer att vad som gäller i ett sådant fall behöver klaras ut.

# 5. Styrning av investeringsverksamheten

## 5.1 Översikt

Riktlinjer för god ekonomisk hushållning definierar finansiella mål för investeringsverksamheten och i ÖSB beslutas de årliga finansiella målen. ÖSB innehåller kommunens investeringsprogram eller numera investeringsplan för planperioden och kommunens investeringsbudget tillsammans med driftkostnadskonsekvenser till följd av investeringsbudgeten och lokalförsörjningsplanen. Beslutade budgetmedel för planperiodens första år innebär ingångssättningsbeslut för årets planerade investeringsprojekt.

Kommunstyrelsens årliga beslut om tidplan för beredningsprocessen av ÖSB anger att nämnderna ska lämna underlag i form av investerings- och lokalbehov 13 månader innan beslut om ÖSB. För investeringsprocessen finns definierat ett årshjul med huvudsakliga aktiveter med tidplan som ingår i beredningen av det investeringsprogram som ingår i ÖSB. Motsvarande finns även när det gäller lokalförsörjningsprocessen. Mallar finns framtagna för de dokument som ska upprättas i respektive beredningsprocess.

De styrdokument som identifierats i Örebro kommun med bäring på investeringsprocessen är riktlinjer för lokalförsörjning och investeringsriktlinje (Redovisningsriktlinje nr 9, fastställd av ekonomidirektören den 31 december 2017).

För att skapa ett enhetligt arbetssätt med projekt finns en kommungemensam projektstyrningsmodell. Projektstyrningsmodellen redovisas i en handbok för Örebro kommun (Version 3.0, 2023-05-10). Projektkontoret har ett modellansvar. En projektmodell är enligt vår uppfattning styrande för hur ett projekt ska genomföras.

Teknik- och serviceförvaltningen använder en särskild projektstyrmodell för anläggningsprojekt (SAP). Modellen finns på kommunens intranät med beskrivning och dokument som upprättas inom ramen för tillämpningen av projektmodellen. För exploatering finns riktlinjer och en rutin.

Det har inte framkommit att det finns styrdokument för investeringsprocessen till exempel i form av investeringspolicy (för kommunen eller kommunkoncernen) och investeringsriktlinjer.

I nedanstående avsnitt görs en närmare beskrivning av finansiella mål, riktlinjer för lokalförsörjning, redovisningsriktlinjer och projektstyrningsmodeller.

## 5.2 Finansiella mål enligt riktlinjer för god ekonomisk hushållning och ÖSB 2025

Enligt riktlinjer för god ekonomisk hushållning är Örebro kommuns långsiktiga finansiella mål att; kommunens soliditet ska uppgå till lägst 70 procent (exklusive ansvarsförbindelsen för pensioner och internbanken).

Kortsiktiga finansiella mål som avser mål för verksamhetens resultat samt kommunens och kommunkoncernens investeringar i skattefinansierad verksamhet beslutas årligen i ÖSB och ska utgå från kommunens långsiktiga finansiella mål. De kortsiktiga målen uttrycks på följande sätt:

- Mål för resultat.
  - Verksamhetens resultat i förhållande till skatteintäkter och generella statsbidrag.
- Mål för investeringar.
  - Kommunens investeringar i skattefinansierad verksamhet i förhållande till skatteintäkter och generella statsbidrag.
  - Kommunkoncernens investeringar i skattefinansierad verksamhet i förhållande till skatteintäkter och generella statsbidrag.

Enligt det resonemang som förs i riktlinjerna så bör årets resultat i förhållande till skatteintäkter och statsbidrag över tid uppgå till 3 procent för att kunna självfinansiera investeringarna. Finansnettot (även om det kan variera över tid) förväntas ge ett resultatöverskott på 2 procent (över tid) och verksamhetens resultat 1 procent. För att uppnå en hög självfinansieringsgrad ska investeringsutgifterna inte överstiga årets resultat plus avskrivningar. Det årliga målet för kommunens investeringar i skattefinansierad verksamhet ska budgeteras så att de i genomsnitt uppgår till ca 6 procent i förhållande till skatteintäkter och generella statsbidrag vilket motsvarar summan av årets resultat utifrån långsiktigt resultatmål och avskrivningar över tid. För större investeringsprojekt som annars skulle uppta en betydande del av investeringsutrymmet och tränga undan andra behov, kan det övervägas att tillfälligt göra avsteg från det finansiella målet, så att nödvändiga investeringar genomförs.

I kommunkoncernen lånefinansieras en stor andel av investeringarna, vilket påverkar kommunkoncernens skuldsättning. Motivet till målet om att kommunkoncernens investeringar i skattefinansierad verksamhet inte i genomsnitt över tid bör överstiga 12 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag finns är att säkerställa balansen mellan egen finansiering och upplåning. Syfte är att inte urholka kommunkoncernens finansiella ställning.

I ÖSB 2025 anges följande fyra finansiella mål:

- Verksamhetens resultat ska uppgå till minst 1,7 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag.
- Kommunens egna investeringar i skattefinansierad verksamhet ska ha en självfinansieringsgrad på minst 116 procent.
- Koncernens investeringar i skattefinansierad verksamhet, ska uppgå till max 12 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag.
- Kommunens soliditet ska uppgå till minst 50 procent, inklusive pensionsförpliktelser men exklusive internbankens påverkan.

## 5.3 Styrdokument – investeringsprocessen

### 5.3.1 Utgångspunkt

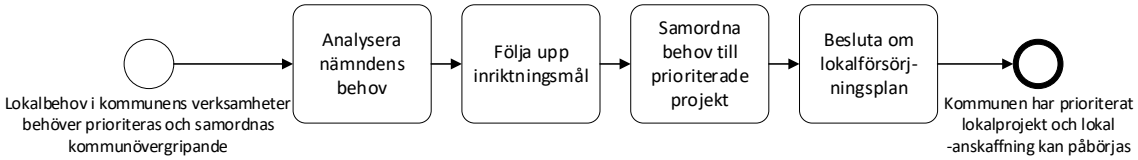
Ett syfte med styrdokument för investeringar är att skapa dels tydlighet, transparens och spårbarhet i hur kommunen planerar, prioriterar, beslutar, genomför och följer upp sina investeringar, dels bidra till att säkerställa god ekonomisk hushållning.

## 5.4 Riktlinjer för lokalförsörjning

Riktlinjer för lokalförsörjning (inklusive internhyresmodell) beslutades av kommunstyrelsen den 18 oktober 2022. Ett syfte med riktlinjerna är att de ska bidra till helhetssyn och kommunövergripande samordning som stödjer en god ekonomisk hushållning och en ekonomi i balans. Lokalförsörjningsprocessen omfattar inte elitarenor. Ett arbete pågår med att revidera riktlinjerna för lokalförsörjningsprocessen. I avvaktan på att en ny riktlinje tillämpas en i förhållande till riktlinjen delvis förändrad lokalförsörjningsprocess. Vi har valt att redovisa den process som för närvarande tillämpas.

Lokalförsörjningsprocessen kan sägas bestå av två delprocesser dels processen att samordna och prioritera lokalprojet, dels beställa lokal. Input till delprocessen samordna och prioritera lokalprojekt utgörs av nämndernas årliga beslut om förändrade behov lokaler vilket ingår i budgetberedningsprocessen. Nedan framgår en sammanfattande processkarta med de huvudsakliga faser som ingår i "samordna och prioritera lokalprojekt". I varje fas omfattar ett varierande antal aktiviteter.

*Figur 1 - Samordna och prioritera lokalprojekt*

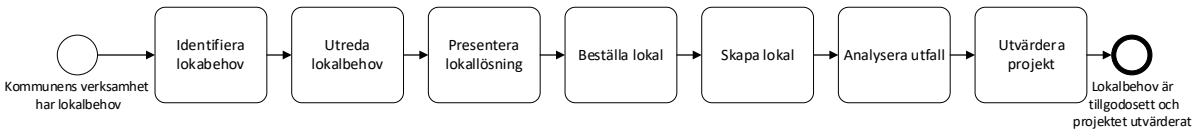



Lokalplaneringsenheten bereder förslag till prioriterade lokalprojekt som ska ingå i kommunstyrelsens beslut om lokalförsörjningsplan. Beslutet föregås av att lokalplaneringsenheten (lokalstrateg) utifrån nämndernas behovsanalyser föreslår prioriterade lokalprojekt till styrgrupp för lokalförsörjning (numera efter namnbyte försörjningsstyrgruppen). Styrgruppen tar fram ett förslag på slutlig prioritering av lokalprojekt som föredras på KD-beredning, KDLG, rådsberedning och KS-beredning. Efter kommunstyrelsens beslut integreras lokalförsörjningsplanen i planeringsförutsättningarnas preliminära investeringsbudget och investeringsplan. Internt inom lokalplaneringsenheten fördelas projekt till projektledare. Projektledare informeras av hyresstrateg om uppdaterad budget för lokalprojekt.

I nämndernas underlag förändrade behov lokaler ingår inte beräknade hyreskonsekvenser och investeringsutgifter. Det är lokalstrateger och hyresstrateg inom lokalplaneringsenheten som tar fram uppskattad investeringsutgift samt hyreskonsekvens för respektive lokalbehov till den kommunövergripande lokalförsörjningsplanen. Kostnadsbedömningen baseras på nyckeltal och historiska data. Uppskattad hyreskonsekvens/investeringsutgift redovisas inte för berörda nämnder med hänvisning till kommersiell sekretess. Driftkostnadskonsekvenser per lokalprojekt finns som beredningsunderlag som en del i beredningen med kommunledning inför beslut av ÖSB.

Delprocessen beställa lokal, är indelad i sju faser med ett antal aktiviteter per fas.

*Figur 2 - Beställa lokal*




I delprocessen ingår 7 beslutspunkter (BP0-BP6). Samtliga beslut tas av eller i försörjningsstyrgruppen. Innan en förstudieförfrågan kan bli aktuell måste dels en behovsutredning, dels en lokalutredning ha gjorts som var för sig godkänts av försörjningsstyrgruppen. Av mallen för behovsutredning framgår att det ska anges hur kostnaderna för lokalanskaffningen i sin helhet förväntas finansieras. I lokalutredningen ingår att kalkyl 1 tas fram av projektledare och granskas av hyresstrateg. Övergripande risker relaterade till tid, ekonomi och kvalitet som identifierats för genomförandet av lokalförslaget ska beskrivas i lokalprogrammet. Efter det att lokalförslaget godkänts (BP1) skickas en förstudieförfrågan till något av kommunens fastighetsbolag eller externt fastighetsbolag. I sitt svar redovisar bolaget kostnaden för förstudien. Därefter kan det bli aktuellt att göra en förstudiebeställning. Bolagen svarar därefter med en förstudie, Projektledaren tar fram en uppskattad hyreskonsekvens (kalkyl 2) som granskas av hyresstrateg. Godkänns lokallokallösningen (BP2) av försörjningsstyrgruppen görs en lokalbeställning (och konstbeställning). Fastighetsägaren tar därefter fram ett hyresavtal som granskas av avtalsstrateg. Är hyresavtalet i enlighet med budget godkänns hyresavtalet av försörjningsstyrgruppen (BP3) och hyresavtalet går vidare till signering av behörig. Godkänns hyresavtalet med justering av budgetram meddelas enligt vad som framgår av processbeskrivningen ekonomiavdelningen. Vid faktagranskningen av rapporten har framkommit att försörjningsstyrgruppen inte har befogenhet att godkänna hyresavtal som inte ryms inom budgeten för ett lokalprojekt. Inriktning när det gäller hyresavtalen är att de ska vara fastprisavtal. Efter hyresavtalet är signerat planerar och genomför fastighetsägaren projektet. När projektledaren godkänt leverans och försörjningsstyrgruppen godkänt leveransrapport (BP4) sammanställs en slutrapport inklusive kalkyl 3. En notering är att kostnadsbedömningar/kalkyler som tas fram inte kommuniceras med berörda nämnder. Därefter följer besluten; att godkänna slutrapport (BP5) och godkänna utvärderingsrapport (BP6).

För samtliga underlag som upprättas under processens genomförande finns framtagna mallar. Lokalplaneringsenheten tillämpar kommunens projektstyrningsmodell vad gäller faser, dock med anpassade mallar.

## 5.5 Investeringsriktlinje – redovisningsriktlinje nr 9 och exploateringsredovisning – redovisningsriktlinje 12

Riktlinjen fastställdes av ekonomidirektören den 31 december 2017 och gäller för samtliga nämnder. I investeringsriktlinjer redovisas en sammanställning och ett förtydligande av lagar, regler, anvisningar och rekommendationer om vad som är en investeringsutgift och hur den ska hanteras i redovisningen. I huvudsak behandlas materiella anläggningstillgångar. Till investeringsriktlinjen finns tillämpningsanvisningar för internredovisning av materiella anläggningstillgångar som avskrivningstider, avyttring och utrangering.

I riktlinjen behandlas vad som är en investering, bokfört värde på materiella anläggningstillgångar, kapitalkostnader samt avyttring och utrangering.

Det finns en redovisningsriktlinje för exploateringsredovisning från januari 2016 som fortfarande gäller men som ska ersättas av en reviderad riktlinje. Vi har tagit del av den genomarbetade nya riktlinjen. Exploateringsredovisningen visar ekonomin kring utbyggnad och försäljning av mark. Redovisningen följer varje exploateringsområde som ett eget objekt. Kostnaderna kommer tidigt och intäkterna inte sällan sent.

Av riktlinjen följer att varje exploateringsområde kopplas till ett eget objektsnummer och blir ett så kallat exploateringsobjekt. Objektsnumret är den sammanhållande länken i redovisningens olika delar. I samband med detaljplaneläggningen upprättas en genomförandebeskrivning innehållande de ekonomiska konsekvenserna av detaljplanen. De ekonomiska konsekvenserna beskrivs genom en eller flera kalkyler. Vilken form av kalkyl som används beror på om kommunen själv är exploatör eller om det är en eller flera privata exploatörer. Kalkylmallar för olika scenarion finns.

Enligt den reviderade riktlinjen ska vid varje delår sammanställas en prognos över förväntade inkomster och utgifter de närmaste fyra åren, samt de därefter följande åren i klumpsumma, för respektive exploateringsobjekt.

## 5.6 Riktlinjer för exploatering och rutin för exploateringsverksamheten

I riktlinjerna finns ställningstaganden för hur Örebro kommun ska arbeta med frågor som rör exploatering. Riktlinjerna omfattar framför allt Örebro kommuns modell för markanvisning och riktlinjer för; prissättning av mark, exploateringsavtal samt hantering av förorenad mark.

Rutinen för exploateringsverksamheten syftar till att säkerställa ett likvärdigt, kvalitetssäkrat och transparent arbetssätt. I rutinen beskrivs arbetssätten i exploateringsprocessen.

## 5.7 Projektstyrningsmodell

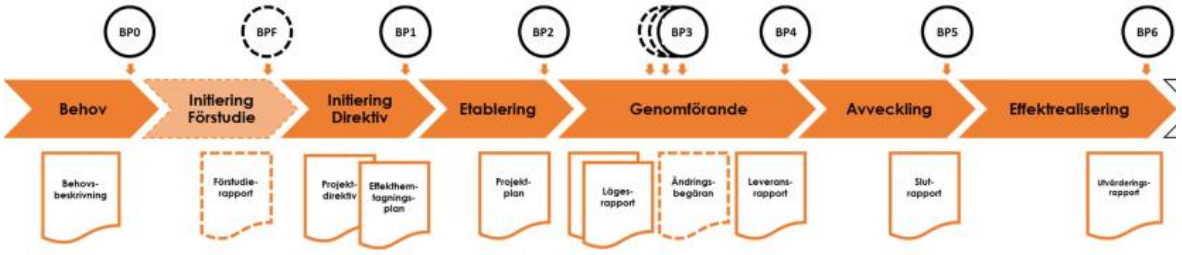
Projektstyrningsmodellen finns redovisad i en handbok. Enligt handboken krävs för att en förändring ska bedrivas som ett projekt att samtliga av nedanstående kriterier ät uppfyllda:

- Leda fram till ett förutbestämt mål.
- Ha samordningsbehov som kräver en tillfällig organisation.
- Kräva olika resurser och kompetenser.
- Ha en fast och egen budget.
- Vara tidsbegränsad med en tydlig början och slut.
- Leda till realiserade effekter och nytta – för dem vi finns till för.

Handboken slår fast att alla förändringar som uppfyller kriterierna ovan ska bedrivas enligt projektstyrningsmodellens faser och arbetssätt med tillhörande beslutspunkter och mallar.

I modellen beskrivs hur arbetet med projekt ska bedrivas och dokumenteras men även roller och ansvarsfördelning inom ett projekt. I nedanstående figur framgår ett projekts faser och beslutspunkter.

*Figur 3 - Projektstyrningsmodellen*




Beslutspunkterna (BP) är formella och hanteras av projektets styrgrupp och besluten kan innebära att arbetet inom den aktuella fasen stoppas, att ytterligare arbete krävs eller att nästa fas kan inledas. För varje beslutspunkt definieras beslutsfattare och beslutsdokument.

I samband med att projektdirektivet tas fram ska projektägaren utse projektets styrgrupp, vars uppdrag är att stödja projektägaren i styrningen av projektet och förankringen av dess genomförande och resultat.

Projektplanen ska tydliggöra till exempel projektmål, leveranser, kostnadskalkyl, tid- och resursplan samt arbetssätt och kvalitetssäkring.

Under etableringsfasen ska en riskanalys göras över projektgenomförandet tillsammans med en riskanalys kring informationshanteringen för det som projektet ska leverera. Innan under förstudiefasen ska en riskanalys ur ett informationssäkerhetsperspektiv tas fram.

Vidare framgår att samtliga projekt ska säkerställa en löpande och månadsvis uppföljning av ekonomiska utfall, liksom en prognos för projekten i samband med delårsrapportering. Projektledaren ansvarar för att projektet bedrivs inom de ekonomiska ramar som tilldelats och att inför varje styrgruppsmöte ta fram underlag för projektets ekonomiska status och prognos. När ett projekt avslutas ska projektledaren säkerställa att en ekonomisk resultatredovisning och sammanställning över projektets ekonomi inkluderas i slutrapporteringen.

I samband med varje lägesrapportering under genomförandefasen till projektets styrgrupp fattas ett formellt BP3-beslut, som syftar till att ta ställning till projektets fortsatta genomförande.

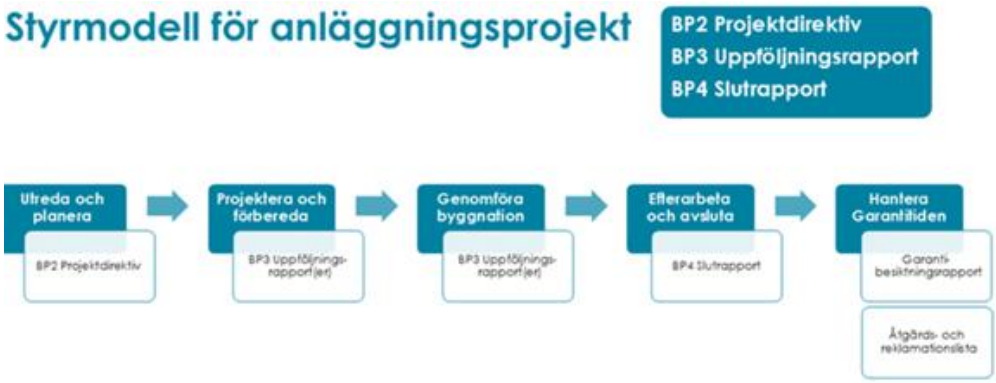
I handboken beskrivs de olika roller som är aktuella i arbetet under ett projekts samtliga faser. Det gäller till exempel; projektägare, projektstyrgrupp, projektledare, projektmedlem, mottagare, referensgrupp, resursägare, beställare förstudie, med flera

## 5.8 Styrmodell för anläggningsprojekt (SAP)

Styrmodell för anläggningsprojekt är en modell som teknik- och serviceförvaltningen använder för hantering av anläggningsprojekt. En definition av anläggningsprojekt är projekt som handlar om att planera, bygga, utveckla eller underhålla fysisk infrastruktur. Motivet till att styrmodellen används i stället för kommunens projektstyrningsmodell är att den bedöms som bättre anpassad till anläggningsprojekt vad gäller beslutspunkter och dokumentation. Projektstyrningsmodellen används enligt uppgift för olika andra projekt inom förvaltningen.

Vi har efterfrågat dokument som beskriver styrmodellen för anläggningsprojekt men har fått beskedet att det inte finns en samlad dokumenterad beskrivning av modellen annat vad som finns i kommunens intranät. Enligt den beskrivningen innefattar modellen fyra dokument; BP2 projektdirektiv SAP, BP3 uppföljningsrapport SAP, BP4 slutrapport SAP samt en garantibesiktningsrapport SAP.

*Figur 4 - Styrmodellen för anläggningsprojekt*




Vi har tagit del av de tre dokumenten projektdirektiv, uppföljningsrapport och slutrapport. En kommentar till projektdirektivet är att det inte framgår att en projektplan ska tas fram med utgångspunkt från projektdirektivet. I projektdirektivet finns ett avsnitt om risker som handlar om att identifiera risker inte att redovisa en riskanalys. Av den vägledande texten finns dock en hänvisning till att vid komplicerade projekt finns metod för riskbedömning.

Vi har från miljö- och stadsbyggnadsförvaltningen fått en processkarta som beskriver förvaltningens process då beställning av genomförandet av till exempel anläggningsprojekt. I processen ingår 5 beslutspunkter (PB) som inleds med BP1 som är kommunfullmäktiges investeringsbeslut. Efter planering (förstudie?) inklusive kostnadsbedömning beslutas (BP2) om beställning av genomförande till genomförandeenhet. I samband med projektering tas en ny kalkyl fram. Om den är i enlighet med budget beslutas om beställning av byggnation (BP3). Efter upphandling av entreprenad görs en bedömning av om anbudspriset är i linje med budgeten. Under byggfasen, vid förändringar, görs kontroller om de ryms inom budget. Vid negativa avvikelser mot budget krävs nytt beslut. Kvarvarande två beslutstillfällen avser godkännande av leverans och av slutrapport. Vid beslutspunkterna BP2, BP 3 och BP 5 informeras ordförande i den beställande nämnden.

När det gäller beställningar av anläggningsprojekt till teknik- och serviceförvaltningen används uppdragsdirektiv som har samma utformning som projektdirektiv enlig styrmodell för anläggningsprojekt. Teknik- och serviceförvaltningen tillämpar vid genomförandet av beställningen styrmodellen för anläggningsprojekt. Beträffande investeringar i fastigheter som genomförs av fastighet inom miljö- och stadsbyggnadsförvaltningen tillämpas inte direkt kommunens projektstyrningsmodell.

## 5.9 Bedömning

De finansiella målen vägleder vid varje tillfälle vilket finansiellt utrymme som finns för investeringar. Det långsiktiga finansiella målet i riktlinjer för god ekonomisk hushållning att kommunens soliditet ska uppgå till lägst 70 procent (exklusive pensionsåtaganden och internbank) innebär en restriktiv syn på lånefinansiering och krav på att en stor del av investeringarna självfinansieras. I ÖSB 2025 är soliditetsmålet uttryckt på ett delvis annorlunda sätt i och med att målet på minst 50 procents soliditet inkluderar pensionsåtaganden men inte internbank. Även det målet ger uttryck för en hög ambitionsnivå som syftar till att säkerställa en långsiktigt hållbar finansiell ställning. En konsekvens av målet är att investeringar i huvudsak behöver finansieras med egna medel över tid. Utifrån det resonemang som förs i riktlinjer för god ekonomisk hushållning framgår en inriktning på att kommunens investeringar ska självfinansieras. I ÖSB 2025 är målet för självfinansieringsgraden satt till minst 116 procent.

De investeringar som bolagen gör som avser skattefinansierad verksamhet lånefinansieras till stor del och påverkar koncernens skuldsättning och därmed koncernens soliditet. Samtidigt begränsar det finansiella målet, att koncernens investeringar i skattefinansierad får uppgå till maximalt 12 procent av skatteintäkter och generella stadsbidrag, omfattningen på investeringsverksamheten. Därigenom blir investeringsramen kopplad till kommunens investeringsbas och bör säkra en långsiktigt hållbar investeringstakt. Av riktlinjerna för god ekonomisk hushållning framgår att det långsiktiga målet för kommunens investeringar i skattefinansierad verksamhet är att de i genomsnitt ska uppgå

till 6 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag, vilket innebär att bolagens investeringar i skattefinansierad verksamhet får uppgå till 6 procent.

Vi bedömer att kommunen med stöd av de finansiella målen har definierat en tydlig ram för ett investeringsutrymme som stödjer en god ekonomisk hushållning och som begränsar behovet av ökad lånefinansiering inom koncernen.

Nuvarande riktlinjer för lokalförsörjning fastställdes av kommunstyrelsen i oktober 2022. Ett arbete pågår med att ta fram en reviderade riktlinjer för lokalförsörjning. Redan nu tillämpas en i förhållande till gällande riktlinjer förändrad lokalförsörjningsprocess. Den tillämpade processen kan sägas bestå av två delprocesser; samordna och prioritera lokalprojekt och beställa lokal. Samordna och prioritera lokalprojekt resulterar i en av kommunstyrelsen beslutad lokalförsörjningsplan varefter lokalanskaffning kan påbörjas när konsekvensen av planen ingår i ÖSB:s investeringsplan och investeringsbudget. Nämndernas underlag i form av förändrade behov lokaler innehåller inte bedömningar av lokalbehovets ekonomiska konsekvenser utan en första uppskattning av investeringsutgift och hyreskonsekvens görs av hyresstrateg i processen att samordna och prioritera lokalprojekt. Kostnadsbedömningen baseras på nyckeltal och historiska data. Vi anser att det finns risk för att kostnadsbedömningar i detta skede kan ha en hög osäkerhet framför allt när det gäller större och komplicerade lokalprojekt. Kostnadsbedömningen kan sannolikt ha en högre grad av tillförlitlighet då det är fråga om likande lokaler som har byggts i närtid och/eller där det finns lokalprogram för typen av lokal till exempel, förskola, LSS, äldreboende etcetera. Riskanalyser eller riskbedömningar ingår inte i detta skede av lokalförsörjningsprocessen.

I delprocessen att beställa lokal ingår ett relativt stort antal beslutspunkter där samtliga beslut tas av försörjningsstyrgruppen. Den inledande aktiviteten i processen är att genomföra en behovsutredning. Det underlag som nämnderna har lämnat i form av behovsanalys avser i första hand vilka lokalbehov som prioriteras inte ett underlag för nybyggnad eller ombyggnad. Behovsutredningen motsvarar enligt vår bedömning en behovsanalys. Vi anser att det finns en osäkerhet i lokalförsörjningsprocessen i den meningen att beslutet att hantera behovet som ett lokalprojekt tas innan en fullständig behovsanalys har gjorts. Lokalutredningen som kommer efter behovsutredningen beskriver hur behovet kan lösas och utgör ett underlag för senare steg i processen till exempel förstudie och projektering. I det skedet ska en kalkyl tas fram och identifierade risker beskrivas. Snarare är det fråga om kostnadsbedömning vad gäller investeringsutgiften än en kalkyl. Vi har noterat att det inte finns riktlinjer eller en rutin för kostnadsbedömning/kalkylering i olika skeden av lokalförsörjningsprocessen. Detsamma gäller investeringsprocessen. Riskerna i lokalutredningen ska enligt mallen beskrivas vilket inte är detsamma som att en riskanalys ska göras.

I ett senare skede då fastighetsägaren svarat med en förstudie och hyreskonsekvens tas beslut om att godkänna lokallösning varefter projektledaren skickar en lokalbeställning. Därefter tar fastighetsägaren fram ett hyresavtal för godkännande av försörjningsstyrgruppen. I de fall, enligt delprocessen beställa lokal, hyresavtalet godkänns av försörjningsstyrgruppen med justering av budgetram så meddelas ekonomiavdelningen om justering av budgetram. Vi är tveksamma till om försörjningsstyrgruppen har befogenhet att godkänna ett hyresavtal och framför allt ett hyresavtal som inte ryms inom ramen för den budgeterade hyreskonsekvensen som ingår i ÖSB. Enligt vad som framkommit i faktagranskningen har försörjningsstyrgruppen inte befogenhet att förändra ett lokalprojekts budget. I så fall krävs ett nytt beslut av kommunfullmäktige. Det enda beslut som enligt processen som omfattas av delegation är att signera hyresavtal vilket är ett myndighetsbeslut. Genom hyresavtalet binder kommunen upp sig juridiskt och ekonomiskt.

En synpunkt gäller att nämnderna inte är involverade i ställningstagandet till behovsutredning och lokalutredning. Lokalutredningen innefattar lokalprogrammet som beskriver bland annat vilken lokal som behövs, hur den ska användas och vilka krav som ska ställas på den. Enligt lokalförsörjningsprocessen är inte den nämnd som ska använda lokalen formellt sett beställare av lokalen utan kommunstyrelsen. Vår bedömning är att den tillämpade modellen för lokalförsörjning begränsar nämndernas inflytande och kontroll av sitt lokalförsörjningsbehov. Vi bedömer att den nämnd som ansvarar för verksamheten ska besluta om lokalprogrammet eller lokalutredningen. En annan synpunkt är nämnden inte under processen gång har insyn i hyreskonsekvensen. I de fall nämnden kompenseras fullt

ut i ÖSB för den hyra som blir följden saknar det kanske betydelse men frågan är om det stödjer ett kostnadseffektivt genomförande av investeringen.

Utöver signerandet av hyresavtal omfattas inte beslut inom lokalförsörjningsprocessen av delegation. Enligt vår uppfattning är inte beslutspunkterna i processen helt tydliga. Den tillämpade lokalförsörjningsprocessen grundar sig inte på en definierad och beslutad investeringsprocess. Det formella investeringsbeslut tas av det bolag som fått uppdraget att genomföra lokalanskaffningen. I gångsättningsbeslutet följer av kommunfullmäktiges beslut om ÖSB. Övriga beslut finns dock inom kommunens lokalförsörjningsprocess det vill säga att godkänna behovs- och lokalutredning, gå vidare med förstudien, besluta om att godkänna förstudie, beställa lokal och godkänna hyresavtal. Vår bedömning är att beslut om att beställa lokal ska fattas på politisk nivå eller enligt delegation.

Beslutet om ÖSB innebär att medel till investeringar anvisas till planperiodens första år det vill säga att i ÖSB 2025 med plan för 2026-2028 har budgetmedel anvisats enbart till investeringar som påbörjas 2025. Vi har tolkat det som att när det gäller lokaler så motsvarar anvisade driftmedel för det aktuella året att lokalanskaffningen kan påbörjas. Vilket kan innebära att till exempel ett lokalprojekt som måste inledas 2025 men ska stå klart 2027 inte har ett "igångsättningsbeslut" för 2025. För att påbörja anskaffningsprocessen krävs då enligt vår uppfattning ett beslut av kommunfullmäktige. Vi har noterat att det i den redovisade processen för lokalförsörjning inte framgår hur sådan situation ska hanteras.

Redovisningsriktlinjen för investeringar och riktlinjer för exploatering syftar till att säkerställa en rättvisande redovisning investeringar och exploateringsinvesteringar.

Enligt handboken till projektstyrningsmodellen ska modellen användas för de projekt som uppfyller de kriterier som satts upp i handboken. Vår uppfattning är att det är högst oklart i vilken grad som det kravet i handboken är styrande. När det gäller projektstyrningsmodellen och de beslutspunkter som ingår är de inte helt i överenstämmelse med den investeringsprocess som tillämpas. Behovet av en investering identifieras under kommunens planeringsprocess i nämndernas förändrade behov investeringar och om behovet bekräftas i investeringsbudgeten det aktuella året så finns ett igångsättningsbeslut. Vi har dock inte noterat att kommunen har definierat vad ett igångsättningsbeslut står för. En definition är att ett igångsättningsbeslut innebär ett godkännande av att ett projekt får starta. Det har inte framgått om det vid större investeringar också ska fattas ett genomförandebeslut.

Beträffande styrmodellen som används för anläggningsprojekt har vi endast haft tillgång till en begränsad dokumentation i huvudsak bestående av de mallar som ingår i modellen. Modellen innehåller ett begränsat antal beslutspunkter jämfört med projektstyrningsmodellen. Projektmodellen hanterar inte de beslutspunkter som ingår vid genomförandet av större investeringar. Av modellen framgår till exempel inte att en projektplan ska tas fram samtidigt som ett projekts riskhanteringen berörs i begränsad utsträckning. Baserat på de underlag vi har tagit del av så bedömer vi projektmodellen som ofullständig.

Vi har också tagit del av miljö- och stadbyggnadsförvaltningens processkarta för beställning av projekt. I processen finns tre beslutspunkter fram till färdigställandet. Beställning av genomförandet görs i form av ett uppdragsdirektiv (i princip samma som projektdirektivet i styrmodell för anläggningsprojekt). Vi noterar att det inte framgår av processen att beställningen av genomförandet ska bekräftas av utföraren med en projektplan.

I granskningen har framgått att det i kommunen inte finns styrdokument för investeringar i form av investeringspolicy och riktlinjer för investeringar. Vi har inte heller noterat att det finns definierat vilka beslutspunkter som ska ingå i investeringsprocessen och krav på underlag som ska ligga till grund för besluten. Detsamma gäller riskhanteringen inom investeringsverksamheten.

Vi bedömer att för att förbättra förutsättningen för genomföra investeringar på ett ändamålsenligt sätt bör en investeringspolicy, investeringsriktlinjer och en gemensam projektmodell tas fram och fastställas. En investeringspolicy sätter ramarna för kommunens samlade investeringsverksamhet

och riktlinjerna klargör processer och regler medan projektmodellen ska säkerställa att investeringsprojekten genomförs på ett strukturerat och kontrollerat sätt för att uppnå förväntad nytta inom tid och budget.

# 6. Investeringsprocessen – tid- och aktiviteter

I nedanstående tabeller redovisas, enligt de underlag som vi har tagit del av, de huvudsakliga aktiviteter som ingår i investeringsprocessen och när i tid de ska utföras.

**År 1 – Beredning av investeringsbudget – Tidplan och aktiviteter**

| | |
|---|---|
| Jan- början på april | Nämndernas arbete med att ta fram investeringsbehov utifrån kapaciteten att utföra. |
| Maj | Beslut i nämnd av investeringsbehov. |
| Juni | Filinlämning på projekttypnivå för varje nämnd. Investeringsstyrgrupp för avstämning av förändrade förutsättningar. |
| Slutet av augusti/början på september | Investeringsstyrgrupp för att fastställa förslag som ska vidare till KDLG. |
| September | Förslag från investeringsstyrgrupp som ska vidare i processen. Presenteras och godkänns på månadens andra KDLG. |
| Oktober | Rådsberedning - politisk förankring för förslag av investeringar år 3 (förändrade förutsättningar). |
| Oktober | Beslut KS/KF - Föreslagna investeringsbehov som ska vidare in i arbetet med planeringsförutsättningar ska vara klart och prioriterat detaljerad i Excel fil med driftkostnadskonsekvens. |
| December | Planeringsförutsättningar innehållande förslag till investeringsbudget fastställs av kommunstyrelsen inför kommande ÖSB. |

**År 2 – Beredning av investeringsbudget – Tidplan och aktiviteter**

| | |
|---|---|
| Februari | Respons på planeringsförutsättningar inför ÖSB. Ska innehålla förslag till fördelning av den föreslagna investeringsbudgeten för nämnden som presenterades i planeringsförutsättningarna, dvs. nämnden ska presentera vilka projekt som föreslås genomföras inom föreslagen budget. |
| Februari/mars | Investeringsstyrgruppsmöte om investeringar inför budgetdialog samt eventuella revideringar av förslag i planeringsförutsättningar för år 3 i början av mars. Ta del av respons och ge inspel till KDLG kring förutsättningar inför budgetdialog. |
| Mars/april | Budgetdialog - respons planeringsförutsättningar inför slutberedning av förslag som ska vidare till ÖSB. |
| April | Politisk förankring i budgetberedning-förslag för planperioden år3 |
| Juni | Investeringsbudget för år 3 beslutas i samband med beslut om ÖSB |
| Oktober | Beslut om tilläggsbudget ÖSB med möjlighet till revidering av föreslagen investeringsbudget för år 3. |
| November/December | Slutligt beslut i nämnderna om vilka projekt som ska genomföras (detaljerad nivå) i samband med beslut av verksamhetsplan. |

**Revidering av investeringsbudget år 1 och år 2**

| | |
|---|---|
| Januari | Inlämning förslag till överföringsanslag från föregående år och redovisning av större avslutade projekt. |
| Februari/mars | Överföringsanslag från föregående år. Beslutas av kommunfullmäktige. |
| Mars | Fil-inlämning med förklaringar för revideringar för innevarande år inför ÖSB i juni (förklaringar/motiveringar av revideringar mellan projekt, projekttyp samt mellan åren). |
| Augusti/september | Fil-inlämning för revideringar för innevarande år samt år2 med text- förklaringar/motiveringar av revideringar mellan projekt, projekttyp samt mellan åren. |
| Oktober | Revideringar innevarande år samt år 2. Beslutas av kommunfullmäktige. |

## 6.1 Lokalförsörjningsprocessen, tidplan och aktiviteter

I riktlinjer för lokalförsörjning (inklusive internhyresmodell) beslutad av kommunstyrelsen den 18 oktober 2022 framgår en process (årshjul) för framtagande av lokalförsörjningsplan med aktiviteter och när i tid de ska genomföras. Tidplanen i riktlinjerna överensstämmer dock inte med den nu tillämpade tidplanen som är synkroniserad med kommunens planeringsprocess. Ett arbete pågår med att revidera riktlinjerna för lokalförsörjningsprocessen. Bedömningen är för närvarande att riktlinjen inte kommer att innehålla ett årshjul för lokalförsörjningsplanen utan att årshjulet kommer att ersätta av en processkarta som beskriver det övergripande arbetssättet.

Vi har dock nedan försökt att åskådliggöra aktiviteter i den tillämpade beredningen av lokalförsörjningsplanen 2027–2037.

**År 1 – Beredning av lokalförsörjningsplan**

| | |
|---|---|
| Januari | Behovsanalys påbörjas av lokalsamordnare. |
| Maj | Behovsanalys beslutas i nämnd/kommunstyrelse. |
| Juni | Information om behoven i KDLG. |
| Augusti | Styrgrupp för lokalförsörjning beslutar om prioriterad projektlista. |
| September | Dialog om lokalförsörjningsplan på KDLG. |
| September | Lokalförsörjningsplan på KD-beredning. |
| September | Beslut lokalförsörjningsplan KDLG (kommundirektören). |
| Oktober | Lokalförsörjningsplan på KS-beredning. |
| Oktober | Lokalförsörjningsplan beslutas i kommunstyrelsen. |
| December | Planeringsförutsättningar inklusive preliminärt investeringsprogram. |

**År 2 - Beredning av lokalförsörjningsplan**

| | |
|---|---|
| Februari | Respons på planeringsförutsättningar inför ÖSB. Eventuella förändrade förutsättningar/behov lokaler. |
| Mars/april | Budgetdialog - respons planeringsförutsättningar inför slutberedning av förslag som ska vidare till ÖSB. |
| Juni | Investeringsbudget för år 3 beslutas i samband med beslut om ÖSB. |
| Oktober | Beslut om tilläggsbudget ÖSB med möjlighet till revidering av föreslagen investeringsbudget för år 3. |

## 6.2 Nämndernas underlag till investeringsprocessen och lokalförsörjningsprocessen

### 6.2.1 Utgångspunkt

Vi har tagit del av underlagen som markplanerings- och exploateringsnämnden (MEN), teknik- och servicenämnden samt kultur- och fritidsnämnden lämnade inför ÖSB 2027 med plan för 2028-2030.

### 6.2.2 Underlag som nämnderna lämnar

Nämnderna lämnar sina underlag enligt följande mallar som tagits fram av kommunledningsförvaltningen:

***Behovsanalys investeringar.***

För förändrade behov av investeringar finns en mall framtagen av kommunledningsförvaltningen. Nämndernas underlag utgör grund för att prioritera och fatta beslut om en kommunövergripande investeringsplan som en del i ÖSB, utifrån ekonomiska förutsättningar och kommunens långsiktiga planering av behoven. I mallen sammanställs behov av nyinvesteringar och reinvesteringar per projekttyp utifrån klassificeringsgrunderna mycket väsentlig, väsentlig samt ambitions- och kvalitetshöjande. Mer detaljerade listor över projektgrupper/projekt läggs in som bilagor. En bilaga som redovisar behoven utifrån bedömd genomförandekapacitet och en som beskriver hur behoven såg ut innan bedömd genomförandekapacitet. I mallen ska beräknad investeringsutgift för behoven redovisas per projekttyp, och hur de fördelar sig mellan åren under planperioden. Vidare ska

driftkostnadskonsekvenserna uppdelat på kapitalkostnader och annan ökad driftkostnad framgå samt hur driftkostnadskonsekvenserna föreslås finansieras.

*Behovsanalys lokaler.*

Mallen för behovsanalys av lokaler är framtagen av lokalplaneringsenheten. I mallen ska en analys av befolkningsutveckling och platsbehov göras. Prioriterade behov redovisas i en bilaga. I behovslistan anges behovet (överstigande 20 prisbasbelopp), vilket år behovet ska vara tillgodosett, konsekvensbeskrivning av om behovet inte tillgodoser, vilka prioriteringskriterier som är aktuella för behovet, om behovet avser myndighetskrav eller om behovet avser lagstadgad verksamhet. Det finns fyra prioriteringsgrunder. Bedömningsgrunderna som är tre; mycket väsentligt behov, väsentligt behov och önskemål, anges med färgmarkeringar. Det finns också utrymme för att markera om ett lokalprojekt är pågående med eller utan upparbetade kostnader. En mall för platsbehov finns också.

*Övriga tillägg, komplement för delar som inte ryms i mall för investeringar eller behovsanalys lokaler.*

Mall för övriga tillägg avser behov som inte inryms i mall för investeringar och behovsanalys lokaler. I den finns möjlighet att beskriva övriga ekonomiska konsekvenser till exempel för att belysa ökade driftkostnader framför allt personalkostnader vid utökade platser och kostnader för lokaler utanför lokalförsörjningsplan. Syftet är att lyfta fram eventuella förändringar och konsekvenserna av dessa för fortsatt hantering i planeringsprocessen.

### 6.2.3 Markplanerings- och exploateringsnämnden

I MEN:s investeringsbehov 2027 med plan 2028–2030 redovisas samtliga behov som identifierats i en bilaga (Investeringsbehov 2027 med plan 2028–2030 - inför beslut i MEN 2025-05-23). Investeringsobjekteten är grupperade på följande sätt; Fastighetsinvesteringar, trafik- och miljöinvesteringar, exploatering och tillgänglighetsåtgärder. Investeringbehoven är redovisade efter nyinvestering och reinvestering med prioritetsordning. För varje typ av investering framgår nettoutgiften och för trafik- och miljöinvesteringar också en fördelning på ett antal "undertyper". Investeringsutgifterna per objekt redovisas inte. Ytterligare bilagor i form av objektsunderlag utan "siffror" ingår i underlaget.

Enligt uppgift redovisas för nämnden under sammanträdet bedömda investeringsutgifter. Syftet är att bedömda investeringsutgifter per objekt inte ska bli offentliga. Kostnadsbedömningarna i behovsskedet är vanligtvis baserade på erfarenhetsbaserade kostnadsbedömningar i vilka bedömd risk enligt uppgift ska ingå i bruttouppskattningen.

Vidare beskrivs också de driftkostnadskonsekvenser investeringarna för med sig samt hur de ska finansieras.

Det underlag från som vi tagit del av från MEN avseende investeringsbehovet följer inte den framtagna mallen för "Förändrade förutsättningar investeringar".

Det har inte framgått om MEN beslutat om behovsanalys inför lokalförsörjningsplan 2027–2037.

### 6.2.4 Teknik- och servicenämnden

Teknik- och servicenämndens beslut om förändrade förutsättningar investeringar inför ÖSB 2027 med plan för 2028–2030 är baserad på underlag enligt mallen för behovsanalys investeringar. I underlaget ingår bilaga 1 och 2 för skattefinansierade investeringar respektive taxefinansierade investeringar. Bilaga 2 visar på hur behovet ser ut innan bedömd genomförandekapacitet är beaktad och bilaga 1 efter bedömd genomförandekapacitet. Investeringarna i bilagorna är redovisade per projekttyp och projektgrupp med investeringsutgift och beräknade driftkostnadskonsekvenser. Prioriteringsgrunderna är angivna hur driftkostnaderna finansieras.

I dokumentet "Förändrade förutsättningar investeringar" ingår en sammanställning av prioriterade investeringsbehov per projekttyp fördelat på nyinvestering och reinvestering under planperioden. I dokumenterat görs en redovisning av verksamheternas investeringar fördelat efter vatten och avlopp, park och gata, avfall, fordon, gas och måltidsverksamheten.

Bedömningen av investeringsutgifterna baseras på uppskattningar eller schablonbedömningar. En stor del av nämndens investeringsmedel avser reinvestering som det finns underlag till i av nämnden beslutade underhållsplaner. Avser investeringen förnyelseobjekt finns det underlag till exempel för vad en kilometer ledning eller asfaltering av en kilometer väg kostar. Osäkerhet och risker hanteras i tidiga skeden genom en uppskattad felmarginal.

I behovsanalysen för lokaler och hyresgästanpassning som är upprättad i enlighet med gällande mall för behovsanalys ingår i behovslistan till lokalförsörjningsplanen 24 prioriterade lokalbehov. I behovslistan ingår även hyresgästanpassningar.

### 6.2.5 Kultur och fritidsnämnden

Kultur- och fritidsnämnden redovisar i underlaget till förändrade förutsättningar totalt 14 investeringsbehov under planperioden. Tre av investeringarna har behov av förstudier. För dessa har inte driftkostnadskonsekvenser medtagits i underlaget.

Fyra av investeringsbehoven i anläggningar planeras att genomföras av fastighetsenheten inom MEN vilket motsvarar ca 87 procent av totalt bedömd investeringsutgift. Driftkostnadskonsekvenser redovisas uppdelat på investeringar som genomförs av kommunala bolag och driftkostnadskonsekvenser av investeringsförslag.

Huvuddelen av de investeringar som berör kultur- och fritid avser fastigheter och anläggningar som ägs antingen av ett kommunalt bolag eller via kommunens fastighetsenhet. Kostnadsbedömningen av investeringsutgiften görs då oftast med underlag av förstudier.

I behovsanalysen för lokaler och hyresgästanpassning ingår i behovslistan till lokalförsörjningsplanen fyra prioriterade lokalbehov. Vidare redovisas fortfarande aktuella behov från lokalförsörjningsplanen 2026–2036 samt planerade hyresgästanpassningar.

## 6.3 Nämndernas verksamhetsplaner och investeringsprogram

### 6.3.1 Utgångspunkt

Enligt tidplanen för investeringsprocessen ska nämnderna besluta i samband med verksamhetsplan om vilka projekt som ska genomföras (detaljerad nivå).

### 6.3.2 Teknik- och servicenämnden

I verksamhetsplanen 2025 redovisas investeringsbudgeten för skattefinansierad (ca 163 mnkr) och taxefinansierad verksamhet (ca 532 mnkr). Merparten av investeringsmedlen för VA-verksamheten avser förnyelseprojekt som syftar till att bibehålla VA anläggningarnas funktion. Andelen uppgår till ca 60 procent för förnyelseprojekten. Investeringar avseende utökning av verksamheten (ex nya VA-områden, överföringsledningar etcetera) utgör 26 procent. Investeringar som syftar till förbättrad funktion uppgår 14 procent.

Avfallverksamhetens totala investeringsbudget (15,7 mnkr) och merparten av investeringarna är planerade till Atleverket.

I övrigt för den skattefinansierade verksamheten redovisas investeringsbudgeten uppdelat efter projekttyp (investeringsområden) det vill säga; park och gata, gas, fordon skattefinansierat och övrigt tekniska. Park- och gatuverksamhetens investeringar är till största del reinvesteringar. Måltidsverksamhetens investeringsbudget består främst av underhåll och upprustning av kök.

Teknik- och servicenämnden fastställde den 24 maj 2024 investeringsplan 2025.

### 6.3.3 Markplanerings- och exploateringsnämnden

MEN redovisar i verksamhetsplan 2025 under investeringar fördelningen av investeringsmedel och av driftkostnadskonsekvenser efter investeringsområde det vill säga trafik- och miljöinvesteringar, fastighetsinvesteringar, exploateringsinvesteringar och tillgänglighetsåtgärder. Därefter beskrivs

vad budgeten avses att utnyttjas till för objekt inom respektive investeringsområde. En hänvisning görs till att en utförlig beskrivning av investeringsplanerna presenterades i Moe 393/2024.

MEN antog förslaget till investeringsbudget 2025 den 30 maj 2024. Vi har tagit del av beslutsunderlagen; bilaga investeringsbilaga 2025 och investeringsprogram 2025. I investeringsbilagan redovisas investeringsbehov inom nämndens ansvarsområde för det kommande budgetåret, med 3 år i plan och ytterligare 4 år i framåtblick. För respektive år framgår i investeringsbilagan investeringsutgift och beräknad driftkostnadskonsekvens. Behoven är i investeringsbilagan redovisade under investeringsområdena; fastighetsinvesteringar, trafik- och miljöinvesteringar samt exploatering. I bilagan är investeringsbehoven under trafik- och miljöinvesteringarna uppdelade på att ett antal delområden (till exempel city, stadsmiljö, trafik, kollektivtrafik, naturvård med flera) och fördelade på olika typer av objekt. Under exploateringsinvesteringar är behoven i investeringsbilagan uppdelad på vägyta och parkyta men inte specificerat per objekt. Fastighetsinvesteringarna är avser fem olika delområden.

### 6.3.4 Kultur- och fritidsnämnden

I kultur- och fritidsnämndens verksamhetsplan ingår 14 investeringsprojekt med redovisade budgetar varav två projekt som flyttas till MEN för genomförande.

## 6.4 Bedömning

Beredningen av investeringsbudget och lokalförsörjningsplan följer en tydlig tidplan med definierade aktiviteter. Nämnderna identifierar behov av investeringar och behov av lokaler. Den tillämpade lokalförsörjningsprocessen vad gäller att samordna och prioritera lokalprojekt är synkroniserad med budgetberedningsprocessen.

Nämndernas prioriterade behov av investeringar bereds av investeringsstyrgruppen som tar fram ett förslag till prioritering av nämndernas behov och senare ett förslag till plan för investeringar som går vidare till KDLG. Kommundirektören beslutar om förslaget till investeringsplan som därefter blir föremål för politisk beredning och slutligen ingår i kommunstyrelsens förslag till planeringsförutsättningar i form av preliminär investeringsbudget och investeringsplan. I nämndernas respons på planeringsförutsättningarna kan nämnderna vid förändringar uppdatera behoven avseende investeringar. Responserna utgör ett av underlagen i den politiska beredningen av kommunstyrelsens beslut om förslag till ÖSB. Inför beslutet om tilläggsbudget i oktober finns möjlighet till revidering av investeringsbudgeten. Nämnderna ska sedan i samband med verksamhetsplanen besluta om vilka projekt som ska genomföras.

Nämndernas förändrade behov av lokaler bereds genom att lokalplaneringsenheten, som utifrån nämndernas behovsanalyser, tar fram förslag på prioriterade lokalprojekt (lokallösningar) till försörjningsstyrgruppen. Styrgruppen i sin tur tar fram ett förslag på slutlig prioritering av lokalprojekt som föredras på KD-beredning, KDLG, rådsberedning och KS-beredning. Efter kommunstyrelsens beslut integreras lokalförsörjningsplanen i planeringsförutsättningarna och den fortsatta beredningen av ÖSB. I nämndernas respons på planeringsförutsättningarna kan nämnderna vid förändringar uppdatera behoven avseende lokaler. Responserna utgör ett av underlagen i den politiska beredningen av kommunstyrelsens beslut om förslag till ÖSB. Inför beslutet om tilläggsbudget i oktober finns möjlighet till revidering av investeringsbudgeten.

De investeringsbehov som markplanerings- och exploateringsnämnden redovisar i förändrade förutsättningar förefaller i stor utsträckning vara i tidiga skeden innan en förstudie har gjorts om det inte är fråga om reinvesteringar enligt underhålls- och förnyelseplaner. Bedömningar av investeringsutgiften baseras då på uppskattningar och schabloner vilket innebär att det finns en osäkerhet i bedömningarna särskilt när det är fråga om större investeringar. Även om det uppges att det tas höjd för osäkerhet och risk i de bedömningar som görs utesluter det inte osäkerheten. Målsättning vid kalkylering/kostnadsbedömning bör vara att redan i tidigt skede få fram en bedömning som ska visa slutkostnaden. Det är därför av stor betydelse att det kalkylarbete som sker i tidigt skede genomförs med rätt verktyg för framtagandet av bedömningar av påslag och risker. Påslag avser att kompensera osäkerhet vid kostnadsbedömningar och kalkylering och risker är kostnadsbedömningar av identifierade risker. Om kostnaderna för ett investeringsbehov underskattas ökar risken för

avvikelser i ett senare skede. Samtidigt innebär det att kommunfullmäktiges igångsättningsbeslut baseras på ett otillräckligt utrett underlag. Det kan vara svårt att i ett senare skede avbryta ett projekt som inte håller sig inom budget med anledning av att förgäveskostnaderna kan bli höga. En konsekvens som kan bli följden av en låg genomförandegrad av investeringar och med en anslagsbindning på investeringsområden samtidigt som ansvarig nämnd inte beslutat om en projektbudget att det finns ett utrymme för att omfördela medel till projekt som inte håller sin budget.

Det finns också risk att kostnadsbedömningar i tidiga skeden kan överskatta slutkostnaden vilket bland annat kan leda till att investeringsutrymme binds upp, ineffektiv användning av resurser, felaktiga beslut och bristande förtroende.

Av det underlag som vi har tagit del av från kultur- och fritidsnämnden så framgår att bedömningen av investeringsutgifter och driftkostnadskonsekvenser i större utsträckning baseras på förstudier.

Vi har noterat i granskningen att markplanerings- och exploateringsnämnden och teknik- och servicenämnden i respektive investeringsbudget och investeringsplan i huvudsak inte beslutar om budget per projekt. Markplanerings- och exploateringsnämndens investeringsbudget 2025 är fördelad efter investeringsområden, delområden (trafik- och miljöinvesteringar) och investeringsbehov (projektgrupp?). Teknik- och servicenämndens investeringsbehov är fördelade i investeringsplanen efter investeringsområden (projekttyp) och projektgrupp. I kultur- och fritidsnämndens verksamhetsplan 2025 anges investeringsprojekten med budgetar.

Av tidplanen till bredning av investeringsbudgeten följer att nämnderna i samband med beslut av verksamhetsplan ska besluta om vilka projekt som ska genomföras (detaljerad nivå). Vi har i genomgången av de nämnder som ingår i granskningen noterat att kultur- och fritidsnämnden i sin verksamhetsplan för 2025 också beslutar om budgeten för investeringsprojekten. Markplanerings- och exploateringsnämnden och teknik- och servicenämnden har inte i samband med verksamhetsplanen 2025 beslutat om på detaljerad nivå vilka projekt som ska genomföras. Däremot antog i maj 2024 både MEN och teknik- och servicenämnden en investeringsbudget eller investeringsplan för 2025. I investeringsbudgeten respektive investeringsplanen beslutas inte om projekten med budget.

# 7. Investeringsbudget och uppföljning av investeringsbudgeten

## 7.1 Investeringsbudget 2025

I avsnittet redovisas årets investeringsbudget i ÖSB och justerad investeringsbudget[1]. Investeringsbudgeten för 2025 är efter kommunfullmäktiges beslut om tilläggsbudget och reviderat investeringsprogram (oktober 2025).

Av tabell 1 framgår budgeterade investeringsutgifter efter investeringar i skattefinansierad verksamhet fördelat på kommunen och bolagen samt investeringar i taxefinansierad verksamhet. Huvuddelen av de investeringar som bolagen gör för kommunens verksamheter är en konsekvens av lokalförsörjningsplanen.

*Tabell 1 – Investeringsbudget 2025, mnkr*

| Investeringar enligt ÖSB 2025, mnkr | ÖSB[2] 2025 | Delår 2 Justerad budget |
|---|---|---|
| Skattefinansierad verksamhet | -594,5 | 780,8 |
| Taxefinansierad verksamhet | -574,6 | 596,4 |
| Skattefinansierad verksamhet, bolagen | -654,0 | 654,0 |
| **Totalt** | **-1 823,1** | **2 031,2** |

[1] Investeringsbudget efter överföringsanslag från föregående år.
[2] Enligt ÖSB vid delår 2.

I förhållande till investeringsbudgeten utgör investeringar i skattefinansierad verksamhet enligt ÖSB 2025 ca 37 procent (38 procent[3]) av kommunens investeringar och bolagens investeringar för skattefinansierad verksamhet. Inkluderas bolagens investeringar för skattefinansierad verksamhet utgör investeringar i skattefinansierad verksamhet 64 procent (71 procent) av investeringarna för kommunal verksamhet.

### 7.1.1 Investeringsbudget 2025 – Nämnderna

I tabellen nedan framgår de investeringsmedel som fördelats till nämnderna 2025 i ÖSB och efter beslut om överföringsmedel. Nämndernas investeringsmedel är i ÖSB fördelade efter investeringsområde vilket dock inte redovisas i nedanstående tabell.

*Tabell 2 – Nämndernas investeringsbudget 2025, mnkr*

| Investeringar enligt ÖSB 2025, mnkr | ÖSB[4] 2025 | Delår 2 Justerad budget |
|---|---|---|
| Förskolenämnden | -3,0 | -3,0 |
| Grundskolenämnden | -14,2 | -14,2 |
| Gymnasie- och arbetsmarknadsnämnden | -9,1 | -9,1 |
| Socialnämnden | -1,0 | -1,0 |
| Vård- och omsorgsnämnden | -18,1 | -18,0 |
| Funktionsstödsnämnden | -1,9 | -1,9 |
| Markplanerings- och exploateringsnämnden | -352,0 | -429,6 |
| Teknik- och servicenämnden | -163,4 | -232,4 |
| Kultur- och fritidsnämnden | -13,5 | -24,8 |
| Kommunstyrelsen | -18,4 | -46,8 |
| **Totalt** | **-594,5** | **-780,8** |

Den avgörande merparten av de i ÖSB 2025 budgeterade medlen för investeringar för skattefinansierad verksamhet avser markplaneringsnämnden (59 procent) och teknik- och servicenämnden (ca 28 procent), tillsammans 87 procent av investeringsbudgeten.

De investeringsmedel i ÖSB som anslås till; förskolenämnden; grundskolenämnden, gymnasie- och arbetsmarknadsnämnden, socialnämnden, vård- och omsorgsnämnden och funktionsstödsnämnden avser uteslutande inventarier. Huvuddelen (80 procent) av investeringsbudgeten i ÖSB för skattefinansierad verksamhet fördelas till investeringsområdena; exploatering, trafik- och miljö, park och gata samt fastigheter.

Teknik- och servicenämnden har även ansvar för investeringar i taxefinansierad verksamhet enligt nedanstående tabell.

*Tabell 3 - Investeringar i taxefinansierad verksamhet, teknik- och servicenämnden, mnkr*

| Investeringar enligt ÖSB 2025, mnkr | ÖSB 2025 | Delår 2 Justerad budget |
|---|---|---|
| VA | -532,3 | -515,2 |
| Avfall | -15,7 | -26,5 |
| Fordon | -26,6 | -54,7 |
| **Totalt** | **-574,6** | **-596,4** |

Sammantaget omfattar investeringsbudgeten 2025 för tekniks- och servicenämnden 738 mnkr, vilket motsvarar ca 63 procent av kommunens investeringar (1 169 mnkr).

[3] (Inom parentes) Efter justerad budget.
[4] Enligt ÖSB vid delår 2.

### 7.1.2 Investeringarnas driftkostnadskonsekvenser

Driftkostnadskonsekvenserna ska för alla investeringar i kommunen beräknas. Med driftkostnadskonsekvenser menas kapitalkostnad det vill säga avskrivning och internränta samt annan driftkostnad för skötsel, underhåll, utökat personalbehov med mera.

Driftkostnadskonsekvenserna till följd av investeringar i kommunen ingår i ÖSB 2025 fördelat på skattefinansierad och taxefinansierad verksamhet. Tabellen nedan visar dels summan av de budgeterade driftkostnadskonsekvenserna av investeringsbudgeten, dels hur finansieringen är fördelad.

*Tabell 4 - Investeringsbudgetens driftkostnadskonsekvenser 2025, tkr*

| Skattefinansierad verksamhet | Belopp |
|---|---|
| Riktade KS-medel | 18 042 |
| Avsatt volymutrymme | 18 734 |
| Nämndram | 29 716 |
| Exploateringsinvestering | 8 039 |
| **Summa** | **74 531** |
| **Taxefinansierad verksamhet** | |
| VA, avfall och fordon | 21 644 |

Genomförandet av lokalförsörjningsplanen innebär investeringsutgifter för de kommunägda fastighetsbolag som berörs och driftskostnader i den skattefinansierade verksamheten i form av hyror och övriga kostnader. I ÖSB har följande driftskostnadskonsekvenser av lokalförsörjningsprogrammet budgeterats.

*Tabell 5 - Driftkostnader till följd av lokalförsörjningsprogrammet 2025, tkr*

| Finansiering av lokalförsörjningsprogrammets driftkostnadskonsekvenser | Belopp |
|---|---|
| Riktade KS-medel | 22 641 |
| Avsatt volymutrymme | 38 256 |
| Nämndram | 0 |
| **Summa** | **60 897** |

I ÖSB är driftkostnadskonsekvenserna fördelade per nämnd. Av den totala summan så utgör beräknade hyreskostnader 25,9 mnkr.

## 7.2 Uppföljning av investeringsbudgeten

### 7.2.1 Uppföljning i kommunens delårsrapporter

Koncernens investeringsverksamhet rapporteras vid delår 1, delår 2 och i årsredovisningen. I tabell 6 nedan återges ett sammandrag av investeringsredovisningen från delårsrapport 2 2025 fördelat efter kommunens investeringar (i skattefinansierad och taxefinansierad verksamhet) samt bolagens investeringar i skattefinansierad verksamhet.

*Tabell 6 - Uppföljning av investeringsbudget delår 2 2025, mnkr*

| Investeringar enligt ÖSB 2025, mnkr | ÖSB 2025 Budget | Delår 2 Justerad budget | Delår 2 2025 Prognos | Avvikelse |
|---|---|---|---|---|
| **Investeringar i skattefinansierad verksamhet per nämnd** | | | | |
| Förskolenämnden | -3 | -3 | -3 | 0 |
| Grundskolenämnden | -14 | -14 | -14 | 0 |
| Gymnasie- och arbetsmarknadsnämnden | -9 | -9 | -8 | 1 |
| Socialnämnden | -1 | -1 | -1 | 0 |
| Vård- och omsorgsnämnden | -18 | -18 | -15 | 4 |
| Funktionsstödsnämnden | -2 | -2 | -1 | 1 |
| Markplanerings- och exploateringsnämnden | -352 | -430 | -390 | 39 |

| Investeringar enligt ÖSB 2025, mnkr | ÖSB 2025 Budget | Delår 2 Justerad budget | Delår 2 2025 Prognos | Avvikelse |
|---|---|---|---|---|
| Teknik- och servicenämnden | -163 | -232 | -195 | 38 |
| Kultur- och fritidsnämnden | -13 | -25 | -10 | 15 |
| Kommunstyrelsen | -18 | -47 | -47 | 0 |
| *Summa skattefinansierad verksamhet, kommunen* | *-595* | *-781* | *-683* | *98* |
| *Summa taxefinansierad verksamhet* | *-575* | *-596* | *-452* | *145* |
| Totalt kommunens investeringar | -1 169 | -1 377 | -1 134 | 243 |
| *Summa lokaler skattefinansierad verksamhet* | *-654* | *-654* | *-581* | *73* |
| Totalt skattefinansierad verksamhet | -1 249 | -1 435 | -1 264 | 171 |
| Totala investeringar för kommunal verksamhet | -1 823 | -2 031 | -1 715 | 316 |

Nämndernas investeringsmedel är i ÖSB fördelade i ramar efter investeringsområden, vilket inte framgår av tabellen ovan som redovisar investeringsmedel för varje nämnd sammantaget. Baserat på nämndernas prognoser så bedömer ingen av nämnderna att de totalt sett kommer att redovisa en negativ avvikelse. Mark- och exploateringsnämnden prognosticerar dock en negativ avvikelse för investeringsområdet fastighetsinvesteringar (-12 mnkr) för övrigt prognosticerar inte nämnderna negativa avvikelse för investeringsområdena. Vi noterar att MEN den 21 november 2025 bland annat beslutade att omfördela 22 mnkr från investeringsområde trafik- och miljöinvesteringar till fastighetsinvesteringar.

Bedömningen vid delår 2 är att två av de finansiella målen kommer att uppnås. Det gäller soliditetsmålet och målet att investeringarna i skattefinansierad verksamhet ska uppgå till max 12 procent av skatteintäkter och generella stadsbidrag. För målet om en självfinansieringsgrad på 116 procent är bedömningen att det inte kommer att uppnås (75 procent).

I delårsrapporten baserad på nämndernas prognoser bedöms genomförandegraden till 87 procent beträffande skattefinansierade investeringar i kommunen. Vilket är en förbättring i förhållande till de fem senaste årens genomsnittliga genomförandegrad på 63 procent. För skattefinansierad motsvarar prognosen för genomförandegraden 76 procent.

## 7.3 Uppföljning av investeringar – nämnd

### 7.3.1 Markplanerings- och exploateringsnämnden

I delår 2 redovisas uppfyllelsen av nämndens mål att förbättra och säkra upp investeringsprocessen för att säkerställa tydlighet, transparens, god prioritering av medel samt effektivt genomförande. Målet bedöms inte enligt prognosen att uppfyllas med anledning av att en indikator av två förväntas bli uppnådd.

MEN:s delårsrapport 1 och 2 2025 innehåller en uppföljning av investeringsprogrammet. Budget, utfall och prognos redovisas i förhållande till total investeringsbudget. Prognosen vid delår 2 är att vid årets slut så kommer 91 procent av budgeten på 429,6 mnkr att vara förbrukad, vilket motsvarar en avvikelse på ca 39,2 mnkr.

I delårsrapport 2 finns en text om försäljning av exploateringsfastigheter med bedömningen att avkastningskravet för 2025 kommer att uppnås.

Utöver den uppföljning som ingår i delårsrapporterna och i årsrapporten får nämnden i början av varje år (11 april 2025) en rapportering av vilka investeringsobjekt som färdigställts under föregående år. Nämnden fick den 26 september 2025 en statusrapport för större stadsbyggnadsprojekt. I uppföljningen till nämnd redovisas inte generellt enskilda projekt i förhållande till budget och slutkostnadsprognos.

Under 2025 har nämnden vid ett tillfälle, som tidigare nämnts, reviderat investeringsplanen bland annat genom en överflyttning av investeringsmedel från investeringsområdet trafik- och miljöinvestering till fastighetsinvesteringar.

### 7.3.2 Teknik- och servicenämnden

I delår 2 ingår en uppföljning av nämndmål och däribland av målet att öka reinvesteringstakten.

Teknik- och servicenämndens redovisar för investeringsprogrammet budget, utfall, prognos och avvikelse. För investeringar i skattefinansierade verksamheten prognosticeras i delår 2 en genomförandegrad på ca 87 procent och för den taxefinansierade verksamheten på ca 73 procent. Prognoserna för merparten av skattefinansierade verksamheterna är lagda i linje med budget.

Under rubriken investeringsprojekt är uppföljningen uppdelad på följande sätt; digital infrastruktur, fordon, park och gata, måltid, biogas, VA-verksamhet och avfall. Uppföljningen redovisas inte per projekt utan per investeringsområde (projekttyp). Under respektive projekttyp lämnas sammanfattande kommentarer och prognosticerad genomförandegrad. För VA-verksamheten redovisas tre exempel på större avvikelser som vi har uppfattat det i förhållande till tidplan.

När det gäller behov av ombudgetering eller omprioritering som lyfts till nämnden handlat det om enligt vår tolkning om behov om omfördelningar inom projekttyperna och de projektgrupper som ingår. Vi har noterat att nämnden vid 5 tillfällen under 2025 gjort omprioriteringar av investeringsbudgeten. Vid ett tillfälle avsåg omprioriteringen VA, avfall och park och gatas investeringsbudgetar. För VA-verksamheten har omfördelningar gjorts vid ytterligare två tillfällen och vid ett tillfälle för park och gata samt parkenheten.

### 7.3.3 Kultur- och fritidsnämnden

Kultur- och fritidsnämnden följer upp investeringsprogrammet per projekt i delårsrapporterna och i samband med årsberättelsen. Redovisningen per projekt omfattar budget, överfört från föregående år, periodens utfall, årets prognos, prognos färdigt projekt och avvikelse. En kort statusrapport ges för respektive projekt.

Av delårsrapport 2 2025 framgår att nämnden prognosticerar genomförandegraden 2025 till ca 40 procent. Vidare framgår av prognosavvikelse 2025 och prognos färdigt projekt att inte något projekt förväntas redovisa en negativ avvikelse.

Investeringsbudgeten har under året minskats med 5,8 mnkr med anledning av att fyra investeringsprojekt flyttat helt eller delvis till fastighetsenheten inom mark- och exploateringsnämnden.

Utöver ovanstående uppföljning av investeringsprojekten görs inte en regelmässig uppföljning av projekten i samband med nämndens månaduppföljning. Eventuella ytterligare uppföljningar däremellan görs efter initiativ eller önskemål.

Vid större avvikelse eller då budgetmedel behöver flyttas mellan projekt krävs beslut av nämnden.

### 7.3.4 Kommunstyrelsen

Genomförandet_av lokalförsörjningsplanen i form av pågående lokalprojekt följs inte upp av kommunstyrelsen i samband med delårsrapporter eller månadsrapporter. Av riktlinjer för lokalförsörjning följer att en övergripande rapportering om avslutade uppdrag/lokalprojekt årligen ska ges kommunstyrelsen. Hittills har den återrapporteringen gjorts i samband med lokalförsörjningsplanen. I lokalförsörjningsplanen 2026-2036 rapporteras i punktform 7 lokalprojekt som slutförts sedan riktlinjerna implementerades.

Enligt uppgift finns intentionen att uppföljningen ska omfatta tid och ekonomi till exempel om projektet slutfördes i tid och inom uppskattad kostnad i lokalförsörjningsplanen eller i senare skeden av lokalprojekten.

Vi har noterat att det i lokalprojekten finns en blankett för sammanställning och jämförelse av kalkyler från lokalförsörjningsplan, lokalutredning, förstudie och slutrapport. Den informationen rapporteras dock inte vidare.

## 7.4 Bedömning

Huvuddelen av investeringarna i Örebro kommun för kommunal verksamhet genomförs av teknik- och servicenämnden, markplanerings- och exploateringsnämnden och kommunens ägda fastighetsbolag. Tillsammans motsvarar det i ÖSB 2025 ca 96 procent (94 procent av justerad budget) av investeringsmedlen för skatte- och taxefinansierad verksamhet samt lokalinvesteringar till följd av lokalförsörjningsplanen. Av budgeterade investeringsmedel för skattefinansierad verksamhet är sammanlagt ca 87 procent riktade till markplanerings- och exploateringsnämnden och teknik- och servicenämnden.

Kommunfullmäktiges beslut om investeringsramar för skatte- och taxefinansierad verksamhet utgår från av nämnderna identifierade behov. Ramarna är fördelade på investeringsområden vilket enligt ÖSB utgör anslagsbindningsnivån. De behov som nämnderna har identifierat har ofta beräknats genom uppskattningar av investeringsutgifter och driftkostnadskonsekvenser. Kommunfullmäktiges budgetbeslut innebär inte att medel fördelas till specifika projekt utan det är nämnderna som ska besluta om vilka projekt som ska genomföras. De behov som nämnderna har identifierat i sina underlag kan i förlängningen bli ett projekt men när det gäller reinvesteringar och förnyelseinvesteringar så kan årets investeringar ske i form av "delprojekt" inom ramen för respektive "huvudprojekt".

För lokalprojekt finansieras hyreskonsekvenserna genom driftmedel som finns avsatta i kommunstyrelsens budget och fördelas till berörd nämnd när lokalen tas i bruk. I ÖSB framgår inte klartext hyreskonsekvenserna per nämnd eller per objekt. Enligt ÖSB 2025 utgör 25,9 mnkr bedömda hyreskonsekvenser 2025 av lokalförsörjningsplanen. Vi anser att det är oklart om den beräknade hyreskonsekvensen ska ses om en ram och om kommunstyrelsen har befogenhet att godkänna eventuella avvikelser i förhållande till beräknad hyreskonsekvens enligt lokalförsörjningsplanen. Enligt uppgift görs eventuella förändringar av nämndernas driftkostnadskonsekvenser i samband med beslut om ÖSB i juni och oktober samt vid de två årliga revideringstillfällena.

Utav de nämnder som ingått i granskningen är det kultur- och fritidsnämnden som i sin verksamhetsplan har beslutat om vilka projekt som ska genomföras. Kultur- och fritidsnämnden har till skillnad från markplanerings och exploateringsnämnden och teknik- och servicenämnden betydligt färre projekt att hantera. Markplanerings- och exploateringsnämnden samt teknik- och servicenämnden beslutar inte om en investeringsbudget med en fördelning per projekt utan efter investeringsområden (projekttyp) och projektgrupp.

När det gäller uppföljningen av investeringsverksamheten så följer kultur- och fritidsnämnden upp på projektnivå i samband med delårsrapporteringen och i årsberättelsen. Mark- och exploateringsnämndens uppföljning i delårsrapporterna görs i förhållande till total investeringsbudget. Teknik- och servicenämnden följer upp per projekttyp och projektgrupp. I dessa uppföljningar har det inte framgått att negativa avvikelse har förekommit på projektnivå eller beträffande projektgrupp och investeringsområde annat än markplanerings- och exploateringsnämndens negativa avvikelse inom investeringsområdet trafik- och miljö. Teknik- och servicenämnden har dock under året genomfört omprioriteringar/omfördelningar inom investeringsbudgeten vid fem tillfällen. Vi har då uppfattat att det då har handlat om omfördelningar inom projekttyperna i investeringsbudgeten. Av intervjuer har framgått att avvikelser på projektnivå som kan hanteras inom ramen för projektgruppen och investeringsområde inte kräver beslut av ansvarig nämnd. Frågan är om tillämpningen i detta avseende är ändamålsenligt när det handlar om att omfördela till exempelvis projekt med stora negativa avvikelser. Vi anser att det att ansvarig nämnd som ska ta beslut vid större avvikelse om omfördelningar. Vår bedömning är att i annat fall begränsas ansvarig nämnds möjlighet att utöva en tillräcklig styrning och kontroll över sitt ansvarsområde. En konsekvens som kan bli följden av vid låg genomförandegrad att det finns utrymme i en investeringsram att i princip hantera mycket stora negativa avvikelser utan att politiskt ansvariga har behandlat frågan.

Vi har noterat av markplaneringsnämnden den 21 november 2025 beslöt att omfördela 22 mnkr från trafik- och miljöinvesteringar till fastighetsinvesteringar. Vi uppfattar att nämnden beslutade om en omfördelning mellan investeringsområden vilket enligt ÖSB är förbehållet kommunfullmäktige[5].

Genomförandegraden för skattefinansierade investeringar men även taxefinansierade har under senare år varit förhållandevis låg. Baserat på de prognoser som gjorts i delår 2 förefaller det som att en högre genomförandegrad kommer att uppnås för 2025. Vår bedömning är att genomförandegraden är ett mått vars validitet kan diskuteras. Genomförandegraden mäts som utfall i förhållande till budget. Måttet mäter inte i vilken utsträckning som planerade investeringsprojekt genomförs enligt plan. Det kan till exempel få till konsekvens att projekt som redovisar stora negativa avvikelser bidrar till att höja genomförandegraden och eventuellt att planerade projekt måste skjutas på framtiden.

Vi bedömer att det är en brist att kommunstyrelsen inte har en uppföljning av genomförandet av lokalprojekt.

För samtliga investeringar har driftkostnadskonsekvenser beräknats i form av kapitalkostnader, hyror och samt andra driftkostnader i form av skötsel, underhåll och personalbehov.

# 8. Granskade projekt

## 8.1 Utgångspunkt

Granskningen omfattar sex utvalda projekt. De utvalde projekten representerar olika typer av investeringsbehov av varierande omfattning och som befinner sig i olika faser. Ett av projekten Brickebacken (Ersättning och utökning badhus) befinner sig ännu inte i en genomförandefas. Varberga (Nytt kultur- och fritidscenter) är i genomförandefasen. Fyra av projekten; reningsverket, Östra rostaparken, universitetsrondellen och Heden har slutförts eller i allt väsentligt har slutförts.

## 8.2 Brickebacken – Ersättning och utökning badhus

### 8.2.1 Initiering

Örebroporten redovisade i januari 2017 "Badutredning av badanläggningarna inom Örebro kommun". En av slutsatserna i utredningen var att ersätta Brickebackens bad med en ny inomhusanläggning i närområdet. I Örebroportens utredning finns en kostnadsbedömning för mindre inomhusbadanläggning, 25-metersbassäng med fyra banor och undervisningsbassäng med tillhörande omklädning. Kostnaden bedömdes till ca 70 – 90 mkr.

På kommundirektörens uppdrag tog KPMG fram ett beslutsunderlag som visade på konsekvenserna av ett samlat fastighetsägande, en samlad teknisk drift och ett samlat driftansvar för verksamheterna vid baden.

Av tjänsteskrivelse "utredning av baden i Örebro" daterad den 23 april 2018 framgår bedömningen att badet i Brickebacken är i så stort underhållsbehov att ett ersättningsbad behöver byggas. Kommunstyrelsen beslutade i maj 2018 bland annat att:

- Kommunstyrelseförvaltningen får i uppdrag att, tillsammans med övriga planer kring stadsdelsutveckling i Brickebacken, ta fram ett beslutsunderlag för ett ersättningsbad i närområdet.
- Fem miljoner kronor avsätts i reserverat utrymme för framtida driftskostnader för nytt bad. Fram till dess att det nya badet tas i bruk nyttjas som engångsmedel två miljoner kronor årligen av kommunstyrelseförvaltningen till förstudier och projekteringskostnader för ett nytt bad samt tre miljoner kronor av fritidsnämnden för att stärka fritidsmöjligheterna i hela

[5] I samband med faktakontrollen av rapporten har vi fått uppgiften från miljö- och stadsbyggnadskontoret att *enligt information från kommunens investeringscontroller under tidig höst så uppdaterades rutinen under 2025 så att nämnden själv kunde förfoga över hela sin investeringsbudget och flytta medel mellan investeringsområden.*

Örebro kommun. I samband med driftstagandet av det nya badet övergår engångsmedlen till att finansiera det nya badets utökade driftskostnader. Finansiering sker ur det utökade utrymmet med anledning av ökade skatteintäkter 2018.

Från lokalplaneringsenheten har vi fått uppgiften att beslutet att ta fram ett beslutsunderlag har tolkats som ett uppdrag att utreda hur det befintliga badet i Brickebacken kan ersättas. Samtidigt framhålls att kommunens arbetssätt för lokalförsörjning förändrats en hel del sedan 2018.

### 8.2.2 Projekt Brickebacken – Ersättning och utökning badhus

Behovet av "ersättning Brickebackens bad" finns med i den kommunövergripande lokalförsörjningsplanen 2023–2026 med framåtblick 2027–2030. För närvarande befinner sig projektet i etableringsfasen.

#### *Behovsutredning*

I behovsutredningen från den 2 juni 2023 som tagits fram av kultur- och fritidsförvaltningens lokalsamordnare med flera anges att lokalbehovet ska resultera i ett nytt badhus med utökad kapacitet, från ca 31 500 till 100 000 årsbadbesök. Grundfunktioner i det nya badhuset; simbassäng 25 m, entré med reception, omklädningsrum, duschrum med bastu, personalutrymmen, teknikutrymmen. Komplementfunktioner; undervisningsbassäng 5x10 (med höj- och sänkbar mellanbotten), gym och café med mindre kök och därutöver en lek- och plaskbassäng. Behovet planeras vara tillgodosett under 2027 (enligt lokalförsörjningsplanen 2027-2029 är tidpunkten flyttad till 2029). I behovsutredningen beskrivs mål utifrån förväntade resultat och förväntade effekter. Alternativa lösningar har övervägts/analyserats.

I behovsutredningens avsnitt ekonomi framgår att den beräknade hyreskonsekvensen av investeringen till 11,5 mnkr. Driftkostnadskonsekvensen bedöms till 6,1 mnkr varav hyran svarar för 4,5 mnkr och övriga driftkostnadskonsekvenser för 1,6 mnkr. Den bedömda investeringsutgiften anges inte. Kultur- och fritidsnämnden redovisar i underlaget förändrade förutsättningar investeringar 2027-2030 en hyreskonsekvens på ca 14 mnkr och hänvisar till behovsanalys bad i Brickebacken. Det finns en hyreskonsekvensbedömning i lokalförsörjningsplanens process som ligger på en högre nivå som dock inte är officiell utan hanteras som ett arbetsmaterial.

Vidare redovisas i behovsutredningen kultur- och fritidsförvaltningens projektorganisation. I en bilaga redovisas presentation volymstudie Brickebacken.

Behovsutredningen har fastställts av styrgrupp för lokalförsörjning (försörjningsstyrgruppen) och har inte varit föremål för beslut eller avstämning i kultur- och fritidsnämnden.

Det finns en behovsanalys i form av ett arbetsmaterial från slutet av 2020 som föregick behovsutredningen. Det var kultur- och fritidsförvaltningen som tillsammans med lokalplaneringsenheten fick i uppdrag att ta fram en behovsanalys för bad i Brickebacken. Behovsanalysen anses inte längre som ett relevant underlag för projektet.

#### *Lokalutredning*

Lokalutredningen är daterad den 3 november 2023. Enligt lokalutredningen är uppdraget att ta fram ett beslutsunderlag sedan våren 2020 delegerat till kommunens lokalförsörjningsavdelning (numera lokalplaneringsenheten).

Till lokalutredningen hör kravställande handlingar som lokalprogram och funktionsprogram. Av lokalutredningen framgår ingen ny information under avsnittet ekonomi. I avsnittet konsekvensbedömning redovisas risker avseende tidplan, budget och kvalitet som kan påverka lokalförslagets genomförande. Riskerna omnämns men bedöms inte utifrån sannolikhet och konsekvens samt att åtgärder för att reducera risker inte anges. Ett konstaterande i efterhand är att risken att projektet inte kan genomföras enligt den tidplan som följer av lokalutredningen har realiserats.

Lokalplaneringsenheten föreslog styrgrupp för lokalförsörjning att behovet tillgodoses genom att ett nytt badhus byggs i Brickebackens centrum. Lokalförslaget godkändes av styrgrupp för

lokalförsörjning (försörjningsstyrgruppen). Lokalprogrammet har inte varit föremål för beslut i kultur- och fritidsnämnden.

*Förstudieförfrågan*

Två förstudieförfrågningar gjordes den 26 september 2025. Den ena avsåg badhuset och riktades till Futurum och den andra avsåg gymdelen och riktades till ÖBO. Förfrågan avsåg att tydliggöra kostnaden och tidsåtgång för att genomföra en förstudie för respektive objekt. En förstudie ska bland annat leda fram till att en preliminär hyreskostnad. Futurum svarade att de med hänsyn till uppdragets komplexitet bedömde att det som alltför osäkert att beräkna en hyreskostnadskonsekvens enbart med anledning av en förstudie. Futurum föreslog då i stället att en förstudie inklusive projektering skulle göras till en kostnad av 12 mnkr. Förstudien för gymdelen har ett så kallat maxtak på 0,4 mnkr.

Förstudiebeställningen av gymdelen gjordes den 28 november 2025. I december 2025 beställdes förstudie och projektering av badhuset. Tidsplanen för förstudie med projektering är för närvarande att den ska vara färdig vid årsskiftet 2026/2027. Först då förväntas det finnas en mer tillförlitlig beräkning av den faktiska hyreskonsekvensen för badhuset.

Efter beställningen har Futurum annonserat en upphandling av det nya badhuset i form av en totalentreprenad med utökad partnering. Kontraktet värderas till 250 mnkr. Enligt uppgift så ska lokalförsörjningsplanen ha uppdaterats med hyreskonsekvensen med utgångspunkt från kontraktsvärdet. Sista anbudsdag var den 22 februari 2026.

### 8.2.3 Bedömning

Behovet av ett nytt badhus i Brickebacken lyftes i badhusutredningen från 2017. Kommunstyrelsen behandlade ärendet "utredning av baden i Örebro" i maj 2018 och fattade då ett beslut som kan tolkas som ett ingångsättningsbeslut för ett nytt badhus i Brickebacken. Av kommunstyrelsens beslut framgår att kommunledningsförvaltningen ska ta fram ett beslutsunderlag för ett ersättningsbad. Beslutet klargör dock inte vilket beslut som underlaget ska ligga till grund för, till exempel om det är ett genomförandebeslut eller beslut om att inleda en förstudie. Kommunstyrelsen beslöt samtidigt att avsätta ett utrymme för framtida driftkostnader med fem mnkr. Två mnkr av dessa får årligen användas som engångsmedel till förstudier och projektering resterande tre mnkr får årligen användas av nuvarande kultur- och fritidsnämnd för att stärka fritidsmöjligheterna i hela Örebro kommun. Vi anser att det är svårt att tolka vad kommunstyrelsen beslut 2018 innebär. Ska beslutet tolkas som ett igångsättningsbeslut innebärande att planeringen av projektet kan inledas eller som ett genomförandebeslut.

Behovet av ett nytt badhus i Brickebacken initierades innan nuvarande process för lokalförsörjning infördes. Sedan 2023 ingår Brickebackens badhus i lokalförsörjningsplanen. Uppdraget att ta fram ett beslutsunderlag är enligt lokalutredningen sedan 2020 delegerat till lokalplaneringsenheten. De beslutsunderlag som enligt vad vi noterat har tagits fram är behovsutredning och lokalutredning. Dessa beslutsunderlag har hanterats i styrgrupp för lokalförsörjning.

Enligt vår uppfattning har det visat sig svårt att i tidiga skeden beräkna investeringsutgiften och därmed hyreskonsekvensen för ett badhus/simhall. Det beror till exempel på att badhus är tekniskt avancerade och kostnader varierar kraftigt beroende på val av funktion, standard, teknik och markförhållanden. Kalkyler i ett tidigast skede måste då kunna hantera osäkerhet och risker för att kunna bidra till ett tillräckligt utrett beslutsunderlag. Lokalplaneringsenheten har inte en riktlinje eller en rutin för kostnadsbedömning och kalkylering för ett lokalprojekt. Enligt vår bedömning finns det en påtaglig risk för att den hyreskonsekvensbedömning som framgår av behovsutredning är högst osäker och sannolikt har underskattat den kommande faktiska hyreskonsekvensen. Efter beställning av förstudie inklusive projektering har Futurum gått ut i en upphandling med ett uppskattat kontraktsvärde på 250 mnkr som enligt uppgift ligger till underlag för den beräknade hyreskonsekvensen i lokalförsörjningsplanen. Vi kan dock inte bekräfta den uppgiften.

Enligt vår bedömning är det för närvarande oklart om det i ÖSB har avsatts driftmedel för att finansiera hyreskonsekvensen av den storleksordning som blir konsekvensen av kontraktsvärdet på den

upphandling av entreprenad som Futurum har gick ut med i januari 2026. Vi har inte någon närmare information om vad som ingår i upphandlingen av totalentreprenaden men anser att det inte har stöd av den beställning av förstudie med projektering som gjorts.

Kultur- och fritidsnämnden har enligt den ordning som gäller i Örebro kommun inte beslutat om vare sig behovsutredning eller lokalutredning. Lokalutredningen innehåller lokalprogram som beskriver bland annat vilken lokal som behövs, hur den ska användas och vilka krav som ska ställas på den. Enligt lokalförsörjningsprocessen är dock inte den nämnd som ska använda lokalen formellt sett beställare av lokalen utan kommunstyrelsen. Vår uppfattning är att den nämnd som är ansvarig för verksamheten i det nya badhuset också bör (ska) besluta om lokalutredning inklusive lokalprogrammet. Det gäller även behovsutredningen. Vi anser att den tillämpade processen för ett nytt badhus i Brickebacken inte säkerställer att den ansvariga nämnden har ett tillräckligt inflytande över projektet.

Vi bedömer att det är viktigt att det i olika skeden av en investering görs riskanalyser. I lokalutredningen redovisas en konsekvensanalys där risker av olika slag som kan påverka genomförandet lyfts fram. Riskerna har dock inte bedömts med avseende på sannolikhet och konsekvens. Det som anges är olika risker som kan påverka tidplan, budget och kvalitet. Vi bedömer att en fullständig riskanalys ska göras där väsentliga risker framgår tillsammans med åtgärder för att reducera eller eliminera riskerna.

## 8.3 Varberga – Nytt kultur- och fritidscenter

### 8.3.1 Initiering

Varberga kultur- och fritidscenter är en del av utvecklingen/omvandlingen av Varberga centrum som syftar till att skapa en mer öppen, trygg och attraktiv mötesplats i stadsdelen, med nya torgytor och bättre kopplingar mellan byggnader. Inledningsvis var avsikten att renovera och bygga om befintlig fritidsgård. Örebro kommun och ÖBO gjorde bedömningen att det var mer kostnadseffektivt och funktionellt att riva och bygga nytt än att försöka renovera byggnaden i grunden. Kultur- och fritidscentret som byggs ska inrymma; ny fritidsgård, bibliotek, bollhall, danssal, mötes- och aktivitetsytor.

Projektet initierades innan nuvarande process för lokalförsörjning implementerades. Av den anledningen finns dokument och handlingar som inte har samma benämning som i nuvarande lokalförsörjningsprocess. Projekt som startade då hanterades på ett annat sätt än vad de gör idag.

Vi har tagit del av beställning[6] daterad den 23 juni 2021 från kultur- och fritidsförvaltningen till ÖBO avseende lokalförslag för kultur- och fritidscenter i Varberga centrum. Enligt uppgift har inte beställningen varit föremål för nämndens beslut. Begäran är baserad på behovsunderlag med lokalförteckning och funktionsprogram som bilagor. Av beställningen framgår att förslaget ska inkludera:

- Ritning på lokalens utformning med inritade funktioner i enlighet med behovsunderlag.
- Situationsskiss i Varberga Centrum där det tydligt framgår lokalens placering.
- Indikativ hyresnivå inklusive anpassningar i enlighet med behovsunderlaget.
- Eventuella avsteg från lokalförteckning och funktionsprogram ska tydligt redogöras.
- Indikativ tidplan för tillträde.

I projektet och innan beställningen gjordes ska det ha funnits en hyreskonsekvensbedömning med hänvisning till att Varberga kultur- och fritidscenter finns med i investeringsprogrammet som ingick i ÖSB 2019.

Det finns också ett ärende i form av en anpassningsbegäran[7] till lokalförsörjningsenheten från kultur- och fritidsförvaltningen daterad 10 september 2021. Lokalförsörjningsenheten var då

[6] Motsvarar nuvarande förstudiebeställning,

[7] Anpassningsbegäran motsvarar vad som i dag kallas hyresgästanpassningar.

organiserad i dåvarande stadsbyggnadsförvaltning under programnämnd samhällsbyggnad. Anpassningsbegäran avsåg ökat behov med anledning av att befintlig lokal ska rivas.

### 8.3.2 Projekt Varberga – Nytt kultur- och fritidscenter

Från och med 2023 ingår Varberga kultur- och fritidscenter i lokalförsörjningsplanen och investeringsplanen i ÖSB. Projektet befinner sig för närvarande i genomförandefasen.

Lokplaneringsenheten lämnade en projektbeställning[8] till ÖBO den 2 april 2024. Av beställningen framgår att den omfattar "renovering och anpassning av fritidsgården i Varberga centrum". Projektbeställningen hänvisar till att villkoren är enligt föreslagen förstudie daterad 2023-10-26 och underlag för indikativ hyra skickad 2024-03-04. Den indikativa hyresnivån bedömdes till 3 672 000 kr per år. Bedömning av hyran baserades på nyckeltal. Av projektbeställningen framgår att avvikelser som påverkar hyra eller kapacitet ska godkännas av projektledare på lokalplaneringsenheten. Övriga avvikelser ska godkännas av lokalsamordnare som representerar verksamheten.

Bygg- och miljönämnden antog detaljplanen den 12 juni 2025 som bland annat möjliggör byggandet av ett kultur- och fritidscenter i två våningar.

I juli 2025 signerades ett hyresavtal mellan ÖBO och lokalplaneringsenheten. Hyra ska enligt avtalet utgå med 4 206 000 kr per år preliminärt från och med den 1 februari 2027 till och med 31 december 2042. Enligt uppgift är det ett så kallat fastprisavtal. Den tillkommande nettohyreskonsekvensen är ca 2,9 mnkr efter det att nuvarande hyra har räknats av.

Det första spadtaget togs den 14 oktober 2025. Kultur- och fritidscentret uppförs av ÖBO på uppdrag av Örebro kommun med PEAB som byggentreprenör.

Från och med juni 2024 hyrs tillfälliga lokaler (Ädelgården) i avvaktan på att kultur- och fritidscentret färdigställs. Årshyran för den tillfälliga lokalen är 1 210 764 kr.

### 8.3.3 Bedömning

Varberga kultur- och fritidscenter aktualiserades innan nuvarande arbetssätt gällande lokalförsörjning infördes. Projektet förändrades dessutom över tid från att inledningsvis avse renovering och ombyggnad av befintlig fritidsgård till rivning av den gamla fritidsgården och nybyggnation av en lokal för kultur- och fritidscenter. Baserat på den dokumentation som vi har tagit del av är det svårt att följa de olika stegen som har lett fram till den nuvarande lösningen av lokalbehovet. I förhållande till den nu gällande processen för lokalförsörjning har det inte framgått att det finns behovsutredning och lokalutredning. Den förstudie vi tagit del av beskriver i huvudsak utformning och funktion och redovisar inga alternativa lösningar. Vi har inte haft tillgång till eventuella kalkyler som upprättat i olika skeden av processen. Det har inte framgått att riskanalyser har upprättats i olika skeden av projektet.

Sedan 2023 ingår Varberga Kultur- och fritidscenter i lokalförsörjningsplanen och hanteras i enlighet med lokalförsörjningsprocessen.

Baserat på de underlag som vi tagit del av anser vi att det inte har varit möjligt att på ett transparent sätt granska genomförandet av projektet. Vi bedömer att kultur- och fritidsnämnden i begränsad utsträckning utövat ett inflytande över projektet efter det att lokalbehovet lagts in i lokalförsörjningsplanen.

Örebro kommun hanterar huvuddelen av verksamheternas lokalbehov i form av ny- och ombyggnad genom kommunens fastighetsbolag. En "traditionell" investeringsprocess för större investeringar kan efter initiering av behovet beskrivas i följande steg: behovsanalys, förstudie, program/projektering och genomförande. För varje steg i processen bör det tydligt definieras krav på de underlag som ska ligga till grund för respektive beslut. I ett ekonomiskt perspektiv är det viktigt att så tidigt som

[8] Motsvarar lokalbeställning.

möjligt ta fram tillförlitliga investerings- och driftkostnadskalkyler. I lokalförsörjningsprocessen i Örebro ingår det fler steg innan beställning av förstudie; nämndernas behovsanalys, som följs av behovsutredning och lokalutredning. Därefter görs beställning av förstudie från ett av kommunens fastighetsbolag eller externt fastighetsbolag. I nästa steg tas ställning till om en beställning av genomförande ska göras. I huvudsak genomförs investeringar i lokaler för verksamheten Örebro kommun med en traditionell investeringsprocess för stora investeringar med den skillnaden att ansvaren i processen är uppdelad på kommunen och kommunägda fastighetsbolag.

## 8.4 Reningsverket - Inloppsdelen i Skebäcksverket)

### 8.4.1 Bakgrund

Projektet avser renovering och ombyggnad av inloppsdelen i Skebäcksverket.

I verksamhetsplanen 2019 avsattes medel för en förstudie. Av intervju har framgått att förstudien bland annat skulle identifiera vad som behövde göras.

### 8.4.2 Projektet

Projektet har inte inledningsvis genomförts med stöd av kommunens projektstyrningsmodell. Projektmodellen började tillämpas efter omorganisationen på reningsverket 2023 enligt ställningstagande i PUM[9]-gruppen.

I reningsverkets verksamhetsplan för 2019 avsattes investeringsmedel med 15 mnkr för förstudien och i verksamhetsplanen 2020 8 mnkr. Förstudien redovisades i en rapport daterad 3 november 2000 av vilken det framgår vilka åtgärder för förnyelse, kapacitetsökningar arbetsmiljöförbättringar som behöver vitas. Kostnadsutfallet för förstudien blev ca 1,1 mnkr.

En upphandling enligt LOU gjordes av ombyggnad av inloppsdelen vid Skebäcksverket med tilldelningsbeslut den 30 september 2021. Entreprenadkontrakt med utökad samverkan i form av partnering tecknades den 20 oktober 2021. Entreprenaden är uppdelad i två faser, en planerings och projekteringsfas (fas 1) samt en efterföljande genomförandefas (fas 2). Entreprenören ska under fas 1 planera och projektera mot färdiga bygghandlingar i samråd med beställaren. Entreprenören ska under fas 1 arbeta parallellt med detta och ta fram en förfinad kalkyl (riktkostnad) i samråd med beställaren över de arbeten i fas 2 som ska ersättas till självkostnad för att utföra entreprenaden. Entreprenören ersätts för sitt arbete under fas 1 med planering, projektering och kalkyl till rörligt arvode enligt i kontraktet specificerade timarvoden per konsultkategori.

Beställning av fas 2, etapp 1 gjordes den 7 februari 2023 och av etapp 2 den 21 juni 2023. Anläggningen ska var klar för slutbesiktning senast den 29 augusti 2024. Efter beställning av fas 2 - etapp 2, hanteras båda etapperna 1 och 2 som ett projekt. Riktkostnad (rörligt pris) för etapp 1 och 2 fastställs till 97 567 058 kr. Entreprenörsarvodet fastställs till 9 471 194 kr. Sammanlagt utgör riktpriset för etapp 1 och 2 107 038 252 kr. En iakttagelse är att beställningen av fas 2 etapp 2 innehåller en reservation för att avbryta projektet om föreslagen investeringsbudget för 2024 inte beslutas av kommunfullmäktige. Upparbetade kostnader måste redovisas till beställaren månadsvis så att inte budgeten riskerar att överskridas.

Projektet inleddes med uppstartsmöte/workshop. Under projekteringsfasen genomfördes projekteringsmöten en gång per vecka som föregicks av teknikmöten. Under fas 2 har bland annat byggmöten genomförts var 14:e dag samtidigt som samordningsmöten i mindre grupper har skett mellan byggmötena och projektledarmöten vid behov. Enhetschefen och projektledaren har haft projektuppföljningsmöten dessutom har det förekommit styrgruppsmöten med fokus på ekonomin.

Under projektets genomförande har Investeringsbudgeten rapporterats in i budgetportalen och följts upp på samma sätt som den övriga budgeten. I den interna rapporteringen har enhetschefen

[9] Gruppens namn kommer från Processingenjör, Utvecklingsingenjör och Miljöingenjör. I gruppen som leds av reningsverkets chef ingår också gruppchef, strateg, automationsingenjör och administratör.

rapporterat månadsvis till verksamhetschefen för VA. I förhållande till nämnden projektet ingått i den investeringsuppföljning som rapporterats vid delår 1 och delår 2 samt vid årsbokslut. I den rapporteringen redovisas dock inte projektet separat.

Av den lägesrapport (månadsrapport) som redovisades i början av september 2025 lämnas en prognos för fas 2 på ca 121 mnkr jämfört med riktkostnaden på 107 mnkr. Av de underlag vi har haft tillgång till summerar de investeringsmedel som anslagits i investeringsplanerna och fördelade till projektgrupper inom reningsverket 2021 till och med 2025 till 133 mnkr, varav 34 mnkr avser omfördelning till projektet från gruppen förnyelse. Omfördelningen har beslutats av enhetschef tillsammans med verksamhetschef. Till de 121 mnkr som avser fas 2 ska läggas kostnaderna för fas 1 ca 10 mnkr, vilket totalt motsvarar 131 mnkr. Av vad som har framgått i de underlag som vi har haft tillgång till har investeringsmedel i investeringsplanerna fördelats till reningsverket efter projektgrupper[10]. Rapporteringen vid delår följer samma indelning vilket innebär att nämnden inte får en redovisning av projektets budget och utfall.

.

Vi har tagit del av olika riskbedömningar/riskanalyser som gjorts inom ramen för projektet. Enligt intervju har sådana gjorts kontinuerligt. Det har då handlat om riskbedömning av nödstopp, riskbedömning och åtgärd vid arbete på tillfällig arbetsplats vid arbete med montering av avstängningsluckor och riskbedömning egenskapskrav enligt PBL 8 kap 4 § för vilka kontroller ska tas fram. Vi har inte noterat att det har gjorts en övergripande dokumenterade riskanalyser av investeringsprojektet, samverkansformen eller av risker relaterade till ekonomi och oegentligheter.

### 8.4.3 Bedömning

Projekt inloppsdels startade med en förstudie efter det att det hade konstaterats att det fanns ett behov av renovering och upprustning. Ett syfte som har angetts med förstudien är att den skulle identifiera vad som behöver göras. Till förstudien anslogs under 2019 och 2020 sammanlagt 23 mnkr. Om investeringsmedlen enbart avsåg en förstudie är det enligt vår uppfattning svårt att motivera att det behövdes 23 mnkr i investeringsmedel. Utfallet för förstudien blev 1,1 mnkr.

Av tilldelningsbeslutet som undertecknats av förvaltningschef framgår att undertecknad även beslutat att anta anbudet. Enligt vår bedömning enligt nu gällande delegationsordning är behörigheten att underteckna tilldelningsbeslut delegerad men inte behörighet att fatta tilldelningsbeslut. Vår bedömning är att ett genomförandebeslut borde ha fattats av nämnden för investeringsprojektet renovering och ombyggnad av inloppsdelen i Skebäcksverket.

Projekteringen, fas 1, inleddes i början av 2021 efter det att ett entreprenadkontrakt med partneringsamverkan hade tecknats. I uppdraget ingick att entreprenören skulle ta fram en förfinad kalkyl för genomförandet av fas 2. Den kalkylen låg sedan till grund för riktkostnaden för fas 2 etapp 1 och etapp 2 det vill säga 107 mnkr inklusive entreprenörsarvode. När sedan beställningen gjordes av fas 2 etapp 2 hade projektet inte en investeringsbudget som motsvarade beställarens åtagande enligt beställningen. Därav reservationen i beställningen.

Den slutliga prognosen för projektet från 1 september 2025 visar ett utfall på 121 mnkr inklusive arvode och tillägg men exklusive utfallet för förstudie och fas 1. Inklusive fas 1 blir utfallet ca 131 mnkr. Projektets budget summerar till ca 133 mnkr efter det att investeringsmedel till projektet har inrymts i investeringsplanerna under perioden 2021 till 2025. Teknik- och servicenämnden har inte anvisat medel specifikt till projektet.

Projektet har enligt vad som framgått av intervjuer i tjänstepersonsorganisationen följts upp regelbundet under genomförandet av fas 1 och fas 2. Ansvarig nämnd har dock inte begärt eller fått en uppföljning på projektnivå. När det gäller uppföljning och rapportering av stora projekt är det vår

[10] Fram till och med 2023 fördelades i investeringsplanen medel till följande grupper dels Skebäck; gemensamt, vattenfas och slamfas, dels till kransverk och pumpstationer. Från och med 2024 används indelningen: förnyelse – spillvattenrening, förbättrad funktion – spillvattenrening, förbättrad funktion – avancerad rening, och utökning av verksamheten.

uppfattning att de ska rapporteras till den ansvariga nämnden med utfall och slutkostnadsprognos i förhållande till projektets investeringsbudget.

Ett konstaterande är att projektet inte i huvudsak har genomförts med stöd av kommunens projektmodell eller någon annan projektmodell. En konsekvens av detta är att spårbarheten av genomförandet försvåras. Från och med 2024 tillämpar man inom reningsverket kommunens projektmodell vid genomförandet av investeringsprojekt. Vi anser att det är en brist att projektet saknat en projektplan.

## 8.5 Östra Rostaparken

### 8.5.1 Bakgrund

Projektet Östra Rostaparken är ett reinvesteringsprojekt i en befintlig parkmiljö för att uppnå önskad funktion. I projektet ingår reinvestering i vattenlek, områdeslek och träd.

För lekplatser finns en 10-årig underhållsplan som togs fram i början av 2022. Syftet med underhållsplanen är både att ge överblick över alla de allmänna lekplatserna och att fungera som underlag för planering av reinvestering och utveckling. Underhållsplan innehåller en nulägesbeskrivning av de allmänna lekplatserna och en inriktning på reinvesteringar som behövs för att de ska svara mot den målbild som finns i "Riktlinjer för Örebro kommuns lekplatser". Riktlinjerna beslutades av programnämnd samhällsbyggnad 2017. För varje lekplats har prioriteringsgrund sammanställts beroende på bland annat lekredskapens ålder och skick, hur många barn som bor nära lekplatsen, hur viktig den är för pedagogiska verksamheter och hur stor potential den har som mötesplats. Vidare framgår en översikt över reinvesteringsbehov under de närmsta 10 åren och en preliminär planering för vilka platser som kan rustas och utvecklas under vilka år. Den årliga kostnaden för reinvestering i lekplatser uppskattas till minst 12 miljoner under de närmsta 10 åren. Östra Rosta som är en stadsdelslekplats finns med i underhållsplanen. Två av tre lekplatser i parken beskrivs som att de har gammal/utgången utrustning och att det finns ett akut/snarast investeringsbehov. Enligt den preliminära planeringen för reinvestering 2022-2027 finns Östra Rosta med 2022 som en reinvestering.

År 2025 var budgeten för reinvestering i lekplatser 13,5 mnkr. Det fanns även en budget för reinvestering för vattenlek som på 2 mnkr. I parkenhetens budget adresseras vanligtvis inte specifika projekt eller objekt utan är fördelad på reinvestering i områdeslekplatser och stadsdelslekplatser. Parkenheten gör detaljplanering för vilka platser som budgeten används till varje år. Utgångspunkten är underhållsplanen samtidigt som information vägs in från den årliga besiktningen samt om behov finns att synkronisera behoven med andra pågående arbeten eller projekt.

Parkenheten har bedrivit ett utvecklingsarbete kopplat till lekmiljöer. För genomförande av lekmiljöprojekt används en särskild arbetsmetod som parkenheten kallar "flexibel planerings- och byggprocess". Arbetssättet innebär att en betydande del av gestaltningen av nya platser flyttas från projekteringsfas till anläggningsfas. I samband med att gestaltningsförslaget tas fram görs kalkyler för anläggningskostnader.

### 8.5.1 Projektets genomförande

Vid två tillfällen redovisades som informationsärenden för nämnden parkenhetens reinvesteringar 2025. Dels årets projekt översiktligt (13 mars 2025) dels reinvesteringsplanerna för vattenlekmiljöerna i Rostaparkerna (6 februari 2025).

Beställningen av projektet till projektledningsenheten gjordes enligt projektdirektiv (BP2) daterat 11 december 2024. Projektdirektivet innehåller kortfattade beskrivningar under de rubriker som ingår i mallen för projektdirektiv. Projektet förväntas påbörjas under våren 2025 och pågå under första delen av 2025. Av finansieringen framgår följande budgetposter:

- Vattenlek 2 mnkr.
- Områdeslek 0,5 mnkr.
- Träd 0,2 mnkr.

Under rubriken kostnader anges att kostnader tas fram tillsammans med projektledare. Projektledaren rapporterar till beställaren. Den ursprungliga budgeten har dock justerats över tid. Efter avstämning med verksamhetschef justerades projektets budget till 4 mnkr. Förklaring som ges till högre kostnader är ökade priser samt omprioriteringar bland annat efter dialog och önskemål från boende och verksamheter i närområdet.

I projektdirektivet framgår inga risker eller om en riskanalys har gjorts. Vid intervju uppges att riskanalyser görs kontinuerligt utifrån olika perspektiv. Det har dock inte framgått att det finns dokumenterade riskanalyser.

För anläggningsarbetet avropades utifrån ramavtal en entreprenör. Projektledaren har ansvarat för utifrån ramavtal att beställa utrustning. För upprättandet av kalkyler för genomförandet har projektledaren ansvarat. Projektledaren har haft byggmöten och följt upp ekonomin varannan vecka. Vidarerapportering har gjorts endast vid större avvikelser.

Projekt är slutfört med ett ekonomiskt utfall på 4,2 mnkr.

### 8.5.2 Bedömning

Teknik- och servicenämnden beslutar om förändrade behov investeringar inom ramen för kommunens budgetberedningsprocess. När det gäller reinvesteringar i lekmiljöer är inte de reinvesteringsprojekt som planeras specificerade i underlaget. I stället beslutas om behov i "ramar" till exempel plaskdammar/vattenlek/duschar, reinvestering träd och reinvestering områdeslek. Parkenheten gör inför varje år en fördelning av reinvesteringsbudgeten på objekt. Vägledande för den fördelningen som görs är underhållsplanen, årliga besiktningar och behov av samordning med eventuella pågående arbeten eller projekt. Teknik- och servicenämnden beslutar inte om budget för de enskilda projekten. Vi noterar att nämnden har informerats om planerade projekt 2025 men inte beslutat om projekten eller projektbudgetar. I den uppföljning som görs av investeringsprogrammet får inte nämnden en rapportering av enskilda projekt. Vår bedömning är att teknik- och servicenämnden har haft en begränsad insyn och kontroll över det projekt som genomförts.

Projektet har hanterats med stöd av den projektmodell som tillämpas för anläggningsprojekt. Projektdirektivet anger en finansiering av projektet med hänvisning till tre budgetposter. Projektledaren ansvarar för att ta fram kalkyler under genomförandet. Genomförandet av projekten har skett med stöd av parkenhetens arbetsmetod flexibel planerings- och byggprocess. Metoden kännetecknas av att en bytande del av projekteringen sker under genomförandet. Vi bedömer inte arbetsmetoden men konstaterar att tillförlitliga investeringskalkyler sannolikt först kan upprättas under genomförandet.

Enligt projektdirektivet hade projektet en sammanlagd budget på 2,7 mnkr och utfallet blev 4,2 mnkr. Enligt vår bedömning innebär utfallet en väsentlig negativ avvikelse (52 procent) i förhållande till projektets budget.

## 8.6 Delsträcka 6 Universitetsrondellen

### 8.6.1 Bakgrund

Bakgrunden till delsträcka 6 Universitetsrondellen som ingår i projektet BRT[11] etapp 1 är att under 2015 tog Region Örebro län och Örebro kommun initiativ till en utredning (BRT i Örebro, idéstudie) av "en gemensam målbild för det lokala kollektivtrafiksystemet i Örebro med inriktning BRT. Därefter konkretiserades idéstudien i en gemensam genomförandeutredning som presenterades under 2018. I slutet av 2019 presenterades också en gemensam genomförandeplan.

Kommunfullmäktige i Örebro beslutade den 26 februari 2020 att: Tillsammans med Region Örebro län ingås "samverkansavtal avseende Bus Rapid Transit (BRT) etapp 1 i Örebro" och startas införandet av BRT i Örebro, under förutsättning att Region Örebro län för sin del fattar motsvarande beslut. Av samverkansavtalet följer att parterna är överens om att införa BRT i Örebro stad enligt

[11] Bus Rapid Transit.

handlingen 'Genomförandeplan av Bus Rapid Transit etapp 1 i Örebro'. Samverkansavtalet reglerar arbetsformer, ansvar och resursfördelning för det gemensamma arbetet.

Motivet till att delsträcka 6 är en del av BRT-lösningen är att den har bedömts förkorta restiden och förbättra punktligheten samt bidra till en säkrare trafikmiljö för gående och cyklister.

### 8.6.2 Projektet Universitetsrondellen

När det gäller BRT etapp 1 har den inte föregåtts av en behovsanalys och förstudie i vanlig mening. Av intervju framgår att idéstudien från 2015 kan ses som en form av behovsanalys och att genomförandeutredningen kan likställas med en förstudie. Projekteringen påbörjades under 2020 och anläggningsarbetet startade under 2021.
Vid genomförandet av projektet har projektstyrmodellen för anläggningsprojekt (SAP) tillämpats. För projekt BRT etapp 1 finns ett uppdragsdirektiv som omfattar alla nio delsträckor som ingår i projekt varav delsträcka 6 avser universitetrondellen och anslutning Forskarvägen. Uppdragsdirektiv har med andra ord inte tagits fram per delsträcka. På motsvarande sätt finns en projektplan för BRT etapp 1. Av projektplanen framgår projektets ramar, projektorganisation, kommunikation, kvalitetssäkring och riskanalys, tidplan och avstämningspunkter, budget, dokumentation samt projektavslut och överlämning. Teknik- och serviceförvaltningen har haft en projektplan för genomförandet.

Teknik- och serviceförvaltningen (tidigare tekniska förvaltningen) har ansvarat för projektering och upphandling av byggnationen samt trafikreglering, dagvatten och skötsel av träd. Projektägare och beställare är miljö- och stadsbyggnadsförvaltningen. Vidare beskriver projektplanen hur projekt är organiserat och roller och ansvar. Till projektet finns en styrgrupp BRT (tjänstepersoner) och en politisk styrgrupp samt en politisk referensgrupp.

I kommunens finansieringsprogram har det för åren 2020-2024 anslagits 125 mnkr för BRT etapp 1. Tillsammans med statliga medfinansiering på 125 mnkr är totalbudgeten för BRT etapp 1 250 mnkr.

I en bilaga till projektplanen redovisas en riskanalys med åtgärdsplan för projektet. Riskanalysen är gemensam för kommunen och regionen. Totalt framgår 79 risker för vilka sannolikhet och konsekvens har bedömts utifrån en tregradig skala. För de 49 risker med ett riskvärde ≧4 anges en åtgärd. Ansvaret för åtgärderna framgår inte av riskanalysen. Riskerna är grupperande i nio kategorier till exempel, ekonomi och byggnation. Enligt projektplanen ska riskanalysen kompletteras under projekts gång.

Delsträcka 6 ingår enligt vad som framgår ovan i uppdragsdirektivet och projektplanen för etapp 1 och har inte hanterats som ett delprojekt med delprojektplan. En objektsbeskrivning har tagits fram för delsträckan. Projekteringen av delsträckan gjordes under 2024 och entreprenaden upphandlades i början av 2025.

En budget på 31 mnkr hade fastställts inför tilldelningen. Enligt en kostnadsprognos från teknik- och serviceförvaltningen daterad 3 oktober 2025 bedöms kostnader för delsträckan till 26 mnkr. Efter det att projektet färdigställts så redovisas ett kostnadsutfall för projektet på ca 22,5 mnkr. Projektet är färdigställt och överlämnat till driften.

Uppföljningen av etapp 1 har genomförts regelbundet. Av intervju har framgått att projektledaren för etapp 1 har haft möten upp till flera gånger per vecka med ansvarig för genomförandeprojektet inom teknik- och serviceförvaltningen. Teknik- och serviceförvaltningen har månadsvis följt upp ekonomin vilket också ansvariga för delsträckan gjort. Styrgruppen informerades i sin tur regelbundet om projektets ekonomiska utveckling. Rapporteringar har också gjorts till nämnden (MEN) och den politiska styrgruppen men också i samband med ordförandeberedning. Nämnden har dock inte fått en särskild uppföljning av delsträcka 6.

### 8.6.3 Bedömning

Kännetecknade för projektet BRT etapp 1 att det initierades tidigt i och med region och kommunen 2015 tog initiativ till utredningen BRT i Örebro (idéstudien) som sedan följdes av en

genomförandeutredning innan kommunfullmäktige beslutade om att ingå samverkansavtal med region och starta införandet.

Vi ser det som positivt att etapp 1 har genomförts med stöd av en projektstyrningsmodell. Delsträcka 6 har inte hanterats som ett delprojekt i sig med ett eget projektdirektiv och projektplan utan som en integrerad del av "huvudprojekt" etapp 1. Vår uppfattning är att då stora projekt genomförs att det kan vara lämpligt att som i det här fallet hantera delsträckor som delprojekt. Vi bedömer att kostnader/utgifter som drivs av delsträckan både ska budgeteras och redovisas per delsträcka. Det gäller till exempel kostnader avseende förstudie, byggherrekostnader och entreprenadkostnader. Vi har dock inte tagit del av budget och redovisning i detalj avseende delsträcka 6 men har noterat kostnadsprognosen från oktober 2025 och fått uppgiften om projektets bedömda slutkostnad. Kostnadsprognosen indikerade en slutkostnad för delsträckan på ca 26 mnkr medan slutkostnaden blev ca 22,5 mnkr. I förhållande till budgeten för delsträckan på 31 mnkr en positiv avvikelse med 8,5 mnkr (27 procent). Utfallet indikerar att den kalkyl som budgeten för delprojektet baseras på kraftigt har överskattat slutkostnaden det vill säga har haft en bristande träffsäkerhet.

När det gäller uppföljning av projektet noterar vi att det inte i projektplanen direkt framgår hur projektet och därmed delsträckorna ska följas upp och vad som ska rapporteras till vem. Vi anser att det ska framgå vilken rapportering som ska lämnas i projektplanen.

För projektet i sin helhet finns en till projektplanen redovisad riskanalys med åtgärder. Vi har dock inte kännedom i vilken utsträckning som den har uppdaterats under projektets gång och om åtgärderna för att reducera risker har genomförts. Vi bedömer det som väsentligt att riskanalyser fortlöpande uppdateras under ett projekts genomförande och att genomförandet av riskreducerande åtgärder kontinuerligt följs upp. Vi har inte noterat att det finns en särskild riskanalys för delsträcka 6. Vi bedömer att riskanalyser också ska göras för respektive delsträcka.

## 8.7 Heden

### 8.7.1 Bakgrund

Heden är ett exploateringsprojekt som syftar till att förbereda den infrastruktur som behövs för utbyggnationen av det nya bostadsområdet enligt detaljplan 1880-P989 Längbro 2:77 (från 2019). Planen ger möjlighet till ett bostadsområde med blandade bostadstyper, ca 30 småhustomter, ca 100–200 radhus och ca 300 lägenheter i flerfamiljshus, en större grundskola och en förskoletomt. Kommunen är ensam markägare och exploatör i planområdet. Projektet innehåller nybyggnation av bostadsområde med gator, GC-vägar, gångbanor, parker, naturområden, belysning, träd och plantering, dagvattendamm och en bro över Älvtomtabäcken. Även ombyggnation av Sandbackavägen ingår med gångbanor och GC-vägar samt en ny cirkulationsplats, denna del genomförs i en egen avgränsad etapp.

Enlig "Information om investeringsstart (Sam 506/2019)" beräknades investeringar för detaljplanen till ca 115 mnkr och den totala kostnaden för detaljplanen till 126 mnkr.

### 8.7.2 Projekt Heden

Inför granskningen av detaljplanen togs en kostnadsberäkning fram för allmän plats. Totalt beräknas kostnaden till ca 92 mnkr efter en uppräkning av 74 mnkr med 25 procent. Av kostnadsberäkningen framgår en total möjlig besparing på ca 22 mnkr.

Uppdragsdirektivet (beställningen till teknik- och serviceförvaltningen) innefattar beslut av exploateringsingenjör daterad den 4 december 2020 om att starta genomförandefasen (BP2). Av uppdragsdirektivet framgår grundläggande information, krav på uppdraget, tidplan, risker, budget, organisation samt referenser och bilagor.

Avsnittet om risker är relativt kortfattad och anger att förorenad mark samt att utredning är gjord som visar på ca 14 mnkr i saneringskostnad. Under rubriken budget redovisas en kostnadskalkyl för uppdragets genomförande som summerar till 115 mnkr. Vi har uppfattat att i kalkylen ingår genomförandet av detaljplanen exklusive markförvärv.

Vi har också tagit del av ett utdrag från projektredovisningen som visar på en kalkyl för genomförandet av detaljplanen innan projekteringen har påbörjats. Den kalkylen summerar till 129,7 mnkr inklusive markförvärv 10 mnkr. Kalkylen för gator och parker utgör tillsammans 99,5 mnkr, I utdraget framgår även utfall till och med mars 2024 och prognos. I prognosen bedöms att utfallet för gator och vägar kommer att bli ca 73,2 mnkr och 78,3 mnkr för genomförandet av detaljplanen. Budgetkolumnen i utdraget har inte ifyllda värden.

Enligt uppgift har inte en projektplan upprättats för projektet och ingen styrgrupp har utsetts till projektet. Den riskanalys som har gjorts inom projektet har legat till grund för arbetsmiljöplan. För genomförandet av projektering av allmän plats, detaljplan Längbro 2:77 (Heden) gjordes ett avrop från ramavtal i augusti 2021.

Beslut om byggstart togs den 14 november 2022 och framgår av uppföljningsrapport BP3. I samma uppföljningsrapport redovisas att upphandlingen av entreprenör för etapp kvartersmark är genomförd och att tilldelningsbeslut har meddelats. Vi har tagit del av förfrågningsunderlag, administrativa föreskrifter reviderad 12 september 2022 och av ej prissatt mängdförteckning "gata med teknisk beskrivning". Prognosen på 38,5 mnkr på entreprenadkostnaden som hade gjorts innan var 2,5 procent högre än det anbud som antogs. Samtidigt visar total prognos för detaljplanen på ett utfall på ca 86 mnkr. I uppföljningsrapporten lyfts hinder som kan ge upphov till kostnader och påverka tidplanen. Det gäller geotekniska undersökningar, tillgänglighet till fastigheten och förändring av utformning.

I uppföljningsrapport från den 1 februari 2024 ingår beslutspunkten reviderad tidplan och tillkommande arbeten. Slutbesiktning kommer troligen att göras efter sommaren i september 2024. I övrigt är tidplanen i fas. Från uppföljningen av kostnader framgår en total prognos för detaljplanen på ca 86 mnkr (exklusive markförvärv) vilket enligt uppgift är en slutkostnadsprognos. Viss osäkerhet finns i prognosen bland annat avseende hur indexregleringen kommer att påverka entreprenaden för kvartersmark. Även i denna uppföljningsrapport redovisas hinder och möjligheter. I samband med att slutbesiktningen gjordes har en slutredovisning av projektet begärts.

MEN informerades om projektet vid start. Under projektets genomförande har ingen rapportering om projektet gjorts till nämnden.

### 8.7.3 Bedömning

Projekt Heden är ett exploateringsprojekt som har genomförts med stöd av projektmodellen för anläggningsprojekt. Samtidigt saknas en projektplan för projektet.

Av markplanerings- och exploateringsnämndens delegationsordning framgår att genomförande av investering enligt budget och ingå tillhörande entreprenadavtal vid belopp upp till 10 mnkr är delegerat till förvaltningsdirektör med enhetschef som ersättare. Vår bedömning är därför att beslut om genomförandet av projekt Heden borde ha fattats av nämnden. Något sådant beslut av nämnden har dock inte framkommit.

Baserat på de underlag som vi har tagit del av anser vi att det inte är helt tydligt hur projektets budget har förändrats över tid. I uppföljningen som vi har tagit del av redovisas utfall i förhållande till prognos men inte i förhållande till projektets budget. I praktiken har kalkylen hanterats som budget. Vår bedömning är att projektuppföljningen ska göras i förhållande till en för projektet fastställd budget vilken bör motsvaras av godkänd exploaterings- eller investeringskalkyl. Uppföljningen ska redovisa dels kostnadsutfall, dels slutkostnadsprognos (prognos för projektets hela livslängd) baserat på väldokumenterade och genomarbetade kalkyler.

Uppdragsdirektivet definierar inte hur projektet ska följas upp och vilka rapporter som ska lämnas. Vi anser att det är en brist. Under projektets gång har ingen särskild rapportering till nämnden gjorts av projektets genomförande. Den ekonomiska uppföljningen vid delår har avsett investeringsområdet.

Vi bedömer att de kalkyler som vi tagit del har en låg träffsäkerhet i förhållande till den slutkostnadsprognos på 86 mnkr som redovisades i februari 2024. Kalkylen enligt uppdragsdirektivet var på totalt 115 mnkr och kalkylen i det utdrag vi tagit del av var på totalt 119,7 mnkr (exklusive markförvärv. Vi anser att det är en brist. Projektet är för närvarande ännu inte slutredovisat. Vi anser att avvikelsen mellan kalkyl och utfall bör analyseras i syfte att identifiera åtgärder för att förbättra kommande kalkyler.

Vi noterar att det i underlagen som vi har tagit del av inte ingår riskanalyser. Däremot lyfts hinder och möjligheter på ett övergripande sätt. Vår bedömning är att riskanalyser ska göras och redovisas i olika skeden av projektet.

Vår bedömning är markplanerings- och exploateringsnämnden har haft en begränsad insyn i och kontroll av projekt Heden.

# 9. Svar på revisionsfrågor

Nedan redovisas kortfattade svar på genomlysningens frågor.

| Delfråga | Svar |
|---|---|
| 1. Finns ett tydligt regelverk avseende investeringar? (policy, riktlinjer, planering och tidsplaner, kalkyler, beslutssteg, löpande kontroll/uppföljning, utvärdering/efterkalkyler)? | Till viss del. Det finns en tydlig tidplan med aktiviteter för beredning av investeringsbudget och lokalförsörjningsplan. Investeringspolicy och riktlinjer för investeringar och kostnadsbedömning/kalkylering saknas. Vi bedömer att det inte har definierats en formellt fastställd ordning för vilka beslut som ska fattas av vem i investeringsprocessen. Av de projektstyrmodeller som tillämpas ingår uppföljning/utvärdering och efterkalkyler. I lokalförsörjningsprocessen ingår att analysera utfall och att utvärdera projektet. |
| 2. Har en ändamålsenlig process för stora investeringar definierats och fastställts?<br>2.1. Har ansvar och roller tydliggjorts i investeringsprocessen? | Nej, det saknas en fastställd investeringsprocess där ansvars- och rollfördelning vid investeringar framgår. Vi anser att det inte har tydliggjorts vilka beslutspunkter som ska ingå i processen för stora investeringar tillsammans med vilken beslutsordning som ska gälla. |
| 3. Finns det i riktlinjer och anvisningar beskrivet vilket beslutsunderlag som ska tas fram vid större investeringar? | Det finns inte riktlinjer för vilka beslutsunderlag som ska tas fram vid större investeringar. Det finns mallar med anvisningar för olika underlag i projektstyrningsmodellen och i viss utsträckning i styrmodell för anläggningsprojekt. |
| 4. Finns riktlinjer/rutin för kalkylering i olika skeden av investeringsprocessen? | Nej, det saknas riktlinje/rutin för kalkylering i olika skeden av investeringsprocessen. |
| 5. Säkerställs att riskanalyser ingår vid varje beslutssteg i investeringsprocessen? | Riskanalyser görs i varierande omfattning. Projektmodellerna som används ställer dock inte tydliga krav på att vilka riskanalyser som ska upprättas i olika skeden av investeringsprocessen. |
| 6. Säkerställs att driftkostnadskostnadskonsekvenser ingår i beslutsunderlagen?? | Ja. |
| 7. Är beslutsunderlagen utformade så att de ger tillräcklig och tillfredsställande information för att möjliggöra prioriteringar, styrning, kontroll och uppföljning? | De underlag som ligger till grund för investeringsbudget och lokalförsörjningsplan ger underlag för prioritering av investerings- och lokalbehov. De underlag som vi har tagit del av i granskade projekt bedömer vi som inte helt tillfredställande för styrning och kontroll. |

| Delfråga | Svar |
|---|---|
| 8. Sker en tillräcklig uppföljning och återrapportering av pågående investeringsprojekt för att, vid behov, kunna vidta åtgärder eller göra omprioriteringar under projektets gång? | Delvis. Av intervjuer bekräftas att uppföljningen av pågående investeringsprojekt sker regelbundet. Rapporteringen till ansvarig nämnd av enskilda projekt sker dock inte vanligtvis med undantag för större investeringsprojekt. Uppföljningen till nämnd görs i samband med delårsrapportering och årsbokslut och då inte på projektnivå vad gäller markplanerings- och exploateringsnämnden och teknik- och servicenämnden. |
| 9. Görs slutkostnadsprognoser vid uppföljning av stora projekt som löper över flera år? | I två av de större projekt som ingått i granskningen har uppföljningen som gjorts innehållit slutkostnadsprognoser. Det har dock inte framgått att slutkostnadsprognoser görs generellt. |
| 10. Är det demokratiska inflytandet över investeringar tillräckligt?<br>10.1. Bereds programbeslut på ett ändamålsenligt sätt? | Ansvariga nämnder har ett inflytande över investeringar bland annat genom beslut om investeringsbehov, lokalförsörjningsbehov och investeringsbudget/investeringsplan. Däremot är vi osäkra på om det demokratiska inflytandet över enskilda investeringsprojekt är tillräckligt. Nämnderna har enligt vår uppfattning ett begränsat inflytande över investeringsprojekt som genomförs. Genomförandebeslut på nämndnivå förekommer i begränsad utsträckning samtidigt som pågående investeringsprojekt inte regelmässigt följs upp till nämnderna. Vi bedömer att nämndernas inflytande över lokalprojekt är starkt begränsad. |
| 11. Hur säkerställs följsamheten till investeringsprocessen och de styrdokument för investeringsverksamheten som finns? | Vi bedömer att följsamheten till beredningsprocessen för investeringar och lokalförsörjningsprocessen säkerställs i tillämpningen. När det gäller tillämning av projektstyrningsmodell och styrmodell för anläggningsprojekt har det inte framgått hur tillämpningen säkerställs. |
| 12. Är redovisningen av investeringskostnader rättvisande så en tillfredsställande uppföljning möjliggörs? | Det finns redovisningsriktlinjer för investeringar och exploateringsredovisning vilka är vägledande för en rättvisande redovisning. Vi har dock inte granskat investeringsredovisningen. |
| 13. Sker samordning och återrapportering mellan kommunen och bolagen vid beställning och genomförande av investeringsprojekt på ett ändamålsenligt sätt? | I lokalprojekt avgör projektets omfattning och innehåll utformningen av samordning, dialog och uppföljning. Av intervju har framgått att det på projektnivå sker löpande uppföljning av pågående projekt mellan lokalplaneringsenhetens projektledare och bolagets projektledare. Det finns ett forum för strategisk samordning med de kommunala bolagen i vilket ledningsfunktioner från kommunen och bolagen möts. |

Stockholm den 19 mars 2026

Gunnar Uhlin
EY

# 10. Bilaga 1 Källförteckning

## Intervjuade funktioner

- Kommundirektör.
- Ekonomidirektör.
- Ekonomistrateg.
- Ekonomistrateg.
- Budgetchef.
- Controller fastighet.
- Direktör för strategisk försörjning och utveckling.
- Verksamhetsutvecklare, strategisk försörjning och utveckling.
- Hyresstrateg, strategisk försörjning och utveckling.
- Projektledare, Brickebacken - Ersättning badhus.
- Projektledare, Varberga - Kultur- och fritidscenter.
- Förvaltningsdirektör, teknik- och serviceförvaltningen.
- Controller, Teknik- och serviceförvaltningen.
- Controller, taxefinansierad verksamhet.
- Projektledare, Rostaparken.
- Projektledare. Reningsverket.
- Förvaltningsdirektör, miljö- och stadsbyggnadsförvaltningen.
- Controller, miljö- och stadsbyggnadsförvaltningen.
- Projektledare, Heden.
- Projektledare, Universitetsrondellen.
- Förvaltningsdirektör, kultur och fritidsförvaltningen.
- Controller, kultur och fritidsförvaltningen.

## Exempel på dokument

- Nämndreglemente Örebro kommun.
- Delegationsordningar för kommunstyrelsen, markplanerings- och exploateringsnämnden, teknik- och servicenämnden och kultur- och fritidsnämnden.
- Övergripande strategier och budget för 2025 med plan för 2026-2028och 2026 med plan för 2027-2029.
- Verksamhetsplan 2025 för kommunstyrelsen, markplanerings- och exploateringsnämnden, teknik- och servicenämnden och kultur- och fritidsnämnden.
- Årsredovisning 2024.
- Örebro kommuns delårsrapport 1 och 2 2025.
- Delårsrapport 1 och 2 2025 för kommunstyrelsen, markplanerings- och exploateringsnämnden, teknik- och servicenämnden och kultur- och fritidsnämnden.
- Riktlinjer för god ekonomisk hushållning.
- Styrmodell.
- Mallar med anvisningar; Förändrade förutsättningar investeringar, Behovsanalys lokalbehov, Nämndens respons inför ÖSB 2026 med plan för 2027–2029 och Verksamhetsplan med budget 2026.
- Örebro kommuns projektmodell.
- Redovisningsriktlinje nr 9. Investeringsriktlinje.
- Handbok - Projektstyrningsmodell.
- Mallar, projektmodell för anläggningsprojekt.
- Riktlinjer för lokalförsörjning
- Kommunövergripande lokalförsörjningsplan, 2026 – 2036.
- Processkarta; samordna och prioritera lokalprojekt samt beställa lokal.
- Investeringsbehov 2025 – Markplanerings- och exploateringsnämnden, teknik- och servicenämnden och kultur- och fritidsnämnden.
- Behovsanalys inför lokalförsörjningsplan 2027-2037, kultur- och fritidsnämnden och markplanerings- och exploateringsnämnden.