

# **Granskning av kommunens rutiner och processer för större investeringsprojekt - Projekt Kullingshemmet som exempel**

VÅRGÅRDA KOMMUN 2025



Building a better  
working world

## Innehållsförteckning

|                                                                                                            |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. Sammanfattning.....</b>                                                                              | <b>3</b>  |
| <b>2. Inledning.....</b>                                                                                   | <b>4</b>  |
| 2.1. Bakgrund .....                                                                                        | 4         |
| 2.2. Syfte och revisionsfrågor .....                                                                       | 4         |
| 2.3. Revisionskriterier .....                                                                              | 4         |
| 2.4. Metod .....                                                                                           | 4         |
| 2.5. Avgränsningar och ansvarig nämnd.....                                                                 | 4         |
| <b>3. Styrning och ledning av investeringsprojekt.....</b>                                                 | <b>5</b>  |
| 3.1. Styrning och ledning avseende investeringsprocessen är otydlig.....                                   | 5         |
| 3.2. Processen för investeringsprojekt beskrivs i ett antal olika dokument .....                           | 5         |
| 3.3. Genomförande av Projekt Kullingshemmet .....                                                          | 7         |
| 3.4. Förvaltningen har genomfört en egen genomlysning av investeringsprocessen .....                       | 10        |
| 3.5. Vår bedömning .....                                                                                   | 10        |
| <b>4. Genomförandeform i Kullingshemsprojektet .....</b>                                                   | <b>12</b> |
| 4.1. Samverkansentreprenad syftar till att underlätta samarbete.....                                       | 12        |
| 4.2. Det finns inga dokumenterade övervägande inför val av genomförande form i Kullingshemsprojektet ..... | 12        |
| 4.3. Vår bedömning .....                                                                                   | 13        |
| <b>5. Uppföljning och kontroll av projekt.....</b>                                                         | <b>14</b> |
| 5.1. Hur uppföljning av större projekt ska ske framgår inte tydligt .....                                  | 14        |
| 5.2. Kommunstyrelsens uppföljning i Kullingshemsprojektet har varit låg.....                               | 14        |
| 5.3. Vår bedömning .....                                                                                   | 15        |
| <b>6. Samlad bedömning.....</b>                                                                            | <b>16</b> |
| 6.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna.....                                                              | 16        |
| 6.2. Slutsatser.....                                                                                       | 17        |
| <b>Bilaga 1. Bakgrund.....</b>                                                                             | <b>19</b> |
| <b>Bilaga 2. Revisionskriterier.....</b>                                                                   | <b>20</b> |
| <b>Bilaga 3. Källförteckning.....</b>                                                                      | <b>21</b> |

## 1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Vårgårda kommun granskat kommunens rutiner och processer vid större investeringsprojekt med Kullingshemsprojektet som exempel. Syftet har varit att bedöma om kommunstyrelsen säkerställer en ändamålsenlig styrning och uppföljning vid genomförandet av större projekt.

De huvudsakliga resultat som framkommit av granskningen är att:

- ▶ Kommunstyrelsen inte har fattat beslut om en övergripande investeringsprocess. Kommunens investeringsprocess beskrivs i flera olika dokument, vilka främst är arbetsbeskrivningar från förvaltningen.
- ▶ Mängden dokument skapar otydlighet kring roller, ansvar och processens utformning. Det finns behov av att tydliggöra investeringsprocessen och definiera roller och ansvar.
- ▶ Avseende projekt Kullingshemmet är det svårt att bedöma om investeringsprocessen har följts, då det saknas en tydlig process och rutiner.
- ▶ Kommunstyrelsen har inte beslutat om en förstudie eller varit involverade i val av entreprenad- och upphandlingsform i projekt Kullingshemmet. Det finns inga dokumenterade överväganden inför val av entreprenadform.
- ▶ Gällande uppföljning och kontroll är det otydligt när och hur rapportering av större investeringsprojekt ska ske till kommunstyrelsen.
- ▶ I projekt Kullingshemmet har det skett löpande kontroll mellan förvaltningen och entreprenören.
- ▶ Det finns utvecklingspotential i att tydliggöra rutiner kopplat till uppföljning och kontroll. Det för att minska risken för personberoende i processen samt för att stärka kommunstyrelsens löpande uppföljning och kontroll av större investeringsprojekt.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprövning är att kommunstyrelsen inte fullt ut har säkerställt en ändamålsenlig styrning och uppföljning vid genomförandet av större investeringsprojekt.

Utifrån granskningen rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Besluta om en övergripande investeringsprocess som tydliggör roller och ansvar och som säkerställer att förstudier inför investeringsprojekt genomförs och förankras.
- ▶ Säkerställa att riskanalyser och kompetensanalyser genomförs inför val av entreprenad- och upphandlingsform.
- ▶ Dokumentera rutin för uppföljning av investeringsprojekt och kontroll under genomförandet av investeringsprojekt.

## **2. Inledning**

### **2.1. Bakgrund**

Kommunrevisionen har bedömt att det är väsentligt att under 2025 göra en fördjupad granskning avseende kommunens rutiner och processer i samband med större investeringsprojekt med Projekt Kullingshemmet som exempel. Bakgrunden till granskningen beskrivs närmare i bilaga 1.

### **2.2. Syfte och revisionsfrågor**

Granskningens syfte har varit att bedöma om kommunstyrelsen säkerställer en ändamålsenlig styrning och uppföljning vid genomförandet av större projekt.

Granskningen inriktas på följande revisionsfrågor:

- ▶ Finns tillräckliga och ändamålsenliga rutiner och processer för att säkerställa styrning och ledning av större investeringsprojekt?
  - Finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning för styrning och ledning av större investeringsprojekt?
  - Har rutiner och processer i allt väsentligt och i tillämpliga delar följts i samband med projekt Kullingshemmet?
- ▶ Säkerställs en tillräcklig rapportering av större projekt till kommunstyrelsen?
- ▶ Säkerställs en tillräcklig kontroll och uppföljning vid större projekts framdrift?
- ▶ Vilka överväganden görs inför beslut om ett projekts genomförandeform?
  - Vilka överväganden har gjorts kopplat till val av genomförandeform i projekt Kullingshemmet?

### **2.3. Revisionskriterier**

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen som utgångspunkt för analys, bedömningar och slutsatser.

I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av:

- ▶ Kommunallagen (2017:725)
- ▶ Lag (2016:1146) om offentlig upphandling
- ▶ Kommunens egna styrdokument

Revisionskriterierna beskrivs ytterligare i bilaga 2.

### **2.4. Metod**

Granskningen har genomförts som en dokument- och intervjustudie. Källförteckning återfinns i bilaga 3. Samtliga intervjuade har fått möjlighet att faktagranska rapporten.

### **2.5. Avgränsningar och ansvarig nämnd**

Granskningen avser kommunstyrelsen och avgränsas i enlighet med ställda revisionsfrågor.

### 3. Styrning och ledning av investeringsprojekt

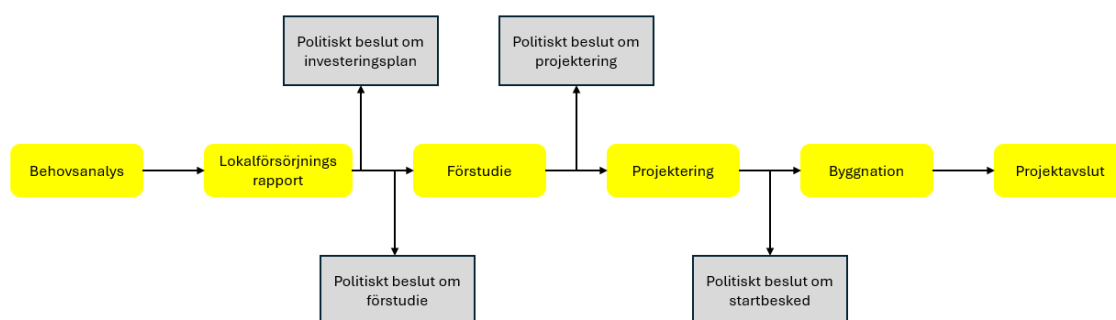
#### 3.1. Styrning och ledning avseende investeringsprocessen är otydlig

Kommunens investeringsprocess regleras i *Policy för ekonomistyrning*<sup>1</sup> och *Program för strategisk lokalförsörjning*<sup>2</sup>. Av nämnda policy framgår att investeringsprojekt över tre miljoner kronor beslutas om av fullmäktige genom ett enskilt och särskilt investeringsbeslut. Avslutade investeringsprojekt ska också slutredovisas till fullmäktige. Investeringsobjekt under tre miljoner kronor beslutar fullmäktige om inom den årliga investeringsramen för kommunstyrelsen/serviceämnden som sedan disponerar över anslagen. Av policyn framgår ingen roll- och ansvarsfördelning i investeringsprocessen. Av *Program för strategisk lokalförsörjning* framgår att kommunens fastighetsenhet ansvarar för genomförandet av fastighetsinvesteringar. Det framgår inte vilket ansvar kommunstyrelsen, utskotten eller resterande förvaltning har vid investeringsprojekt.

#### 3.2. Processen för investeringsprojekt beskrivs i ett antal olika dokument

Det saknas ett av kommunstyrelsen eller fullmäktige beslutat samlat dokument som beskriver kommunens investeringsprocess.<sup>3</sup>

Utifrån av fullmäktige beslutade *Policy för ekonomistyrning* och *Program för strategisk lokalförsörjning* har fastighetsenheten på uppdrag av kommunledningsförvaltningen upprättat ett antal interna beskrivningar för investeringsprocessen. Förvaltningens övergripande projektmodell för investeringsprocess består av sex faser: Behovsanalys, lokalförsörjningsrapport, förstudie, projektering/upphandling, byggnation och projektavslut. Processen är inriktad på lokalinvesteringar och någon ytterligare beskrivning av investeringsprocessen har inte identifierats.



Figur 1: Illustration över Vårgårda kommuns projektmodell för investeringsprocessen.

<sup>1</sup> Policy för ekonomistyrning antogs av kommunfullmäktige den 5 april 2023.

<sup>2</sup> Program för strategisk lokalförsörjning antogs av kommunfullmäktige i 2019. Programmet reviderades av kommunfullmäktige i oktober 2024.

<sup>3</sup> Vid faktagranskning har framkommit att kommunstyrelsen vid sammanträdet i maj 2025 tagit del av information om att förvaltningen planerar att upprätta en ny projektmodell. Av tjänsteskrivelsen framgår att modellen ska kunna tillämpas på samtliga projekt och att investeringsprocessen kommer uppdateras och tydliggöras utifrån projektmodellen. Beslut om projektmodellen ska fattas i augusti 2025.

Utöver den övergripande projektmodellen har förvaltningen<sup>4</sup> brutit ned processen i ett antal dokument som enligt intervjuade är att likställa mer med arbetsmetodbeskrivningar. Dokumenten beskrivs i korthet nedan.

### 3.2.1. Projektmodell för byggnation (större projekt)

*Projektmodell för byggnation* beskriver arbetsmoment i respektive fas i projektmodell för investeringsprocessen. *Projektmodell för byggnation* beskriver i någon mån roller och ansvar och bidrar till en viss tydlighet avseende roll- och ansvarsfördelning i processen. I projektmodellen beskrivs specificerade roller med olika ansvar i respektive arbetsmoment i investeringsprocessen.

Avseende faserna *behovsanalys* och *lokalförsörjningsrapport* framgår det vilket ansvar "beställande" verksamhet och kommunledningsgruppen har.

Gällande *förstudiefasen* redogör projektmodellen för att verksamhetschef ansvarar för att besluta om att starta en förstudie. Fastighetsenheten ansvarar för kostnaden av förstudien. Av modellen framgår att verksamheten ska besluta om att starta en förstudie innan förstudien beslutas politiskt. I intervjuer beskrivs dock att det inte upplevs tydligt vilken funktion det är som ansvarar för beslut om och kostnaden för en förstudie. Av projektmodellen framgår också att verksamheten i förstudiefasen ska upprätta en referensgrupp. Av intervjuer framgår att syftet med en referensgrupp är att ge representanter från verksamheten möjlighet att lämna inspel om behov och bidra med relevant kunskap om den verksamhet där aktuellt investeringsprojekt ska genomföras.

Av projektmodellen framgår att *projekteringsfasen* initieras med ett politiskt beslut om projektdirektiv och start av projektering. Av projektmodellen framgår ingen tydlig beskrivning över hur upphandlingsförfarandet ska gå till eller om upphandlingsform ska förankras politiskt. Av intervjuer framgår att kommunen har upphandlat en extern upphandlingskonsult som bistår kommunen med upphandlingar.

Innan *byggnationsfasen* framgår att politiken ska besluta om ett startbesked om priset skiljer sig från tidigare beslut. Av projektmodellen framgår att fastighetsenheten hanterar genomförandet av byggnationen, återkoppling av projekt samt besiktning och överlämning till verksamheten efter att byggnationen är färdig. I intervjuer bekräftas att det är tydligt att fastighetsenheten ansvarar för genomförandet av byggnationen.

Under byggnationsfasen framgår av projektmodellen endast en avstämningsspunkt med politiken från det att byggnationen startar till att byggnationen är färdig. Projektmodellen innehåller inga anvisningar om att avstämningspunkter med politiken ska under byggnationsfasen, varken tidsmässigt eller innehållsmässigt.

---

<sup>4</sup> Enligt uppgift fastighetsavdelningen på uppdrag av/i samförstånd med kommunledningen

Av projektmodellen framgår att politiken i *projektavslutsfasen* ska erhålla en slutredovisning. Vidare framgår att "beställande verksamhet" respektive fastighetsenheten ska genomföra en utvärdering av projektet.

### **3.2.2. Byggprocess i samverkan med fackliga parter**

*Byggprocess i samverkan med fackliga parter* är enligt uppgift en kompletterande process till projektmodellen för byggnation och syftet med denna är att tydliggöra hur samverkan med fackliga parter ska genomföras.

Byggprocessen beskriver ett antal arbetsmoment i investeringsprocessen från behovsanalysfasen till byggnationsfasen. Dock framgår inga arbetsmoment eller beskrivningar för förstudiefasen. Byggprocessen redogör för roll- och ansvarsfördelningen för ett antal funktioner. Funktionerna motsvarar inte fullt ut de som ingår i *projektmodellen för byggnation*.

### **3.2.3. Samverkan nybyggnationsprocess**

Dokumentet *samverkan nybyggnationsprocessen* är en nedbrytning av byggprocessen i samverkan med fackliga parter. Dokumentet redogör följande:

- ▶ Arbetsmoment
- ▶ Vem/vilka som ansvarar för arbetsmomenten
- ▶ Beskrivning vad som ska göras i enlighet med byggprocessen

Dokumentet innehåller arbetsmoment från det att ett behov av byggnation har uppstått till det att byggnationen startar. Dokumentet innehåller inga arbetsmoment eller information om förstudiefasen. Samverkan nybyggnationsprocessen innehåller roll- och ansvarsfördelningen för ett antal funktioner. Funktionerna motsvarar inte fullt ut de som ingår i *projektmodellen för byggnation* och *byggprocess i samverkan med fackliga parter*.

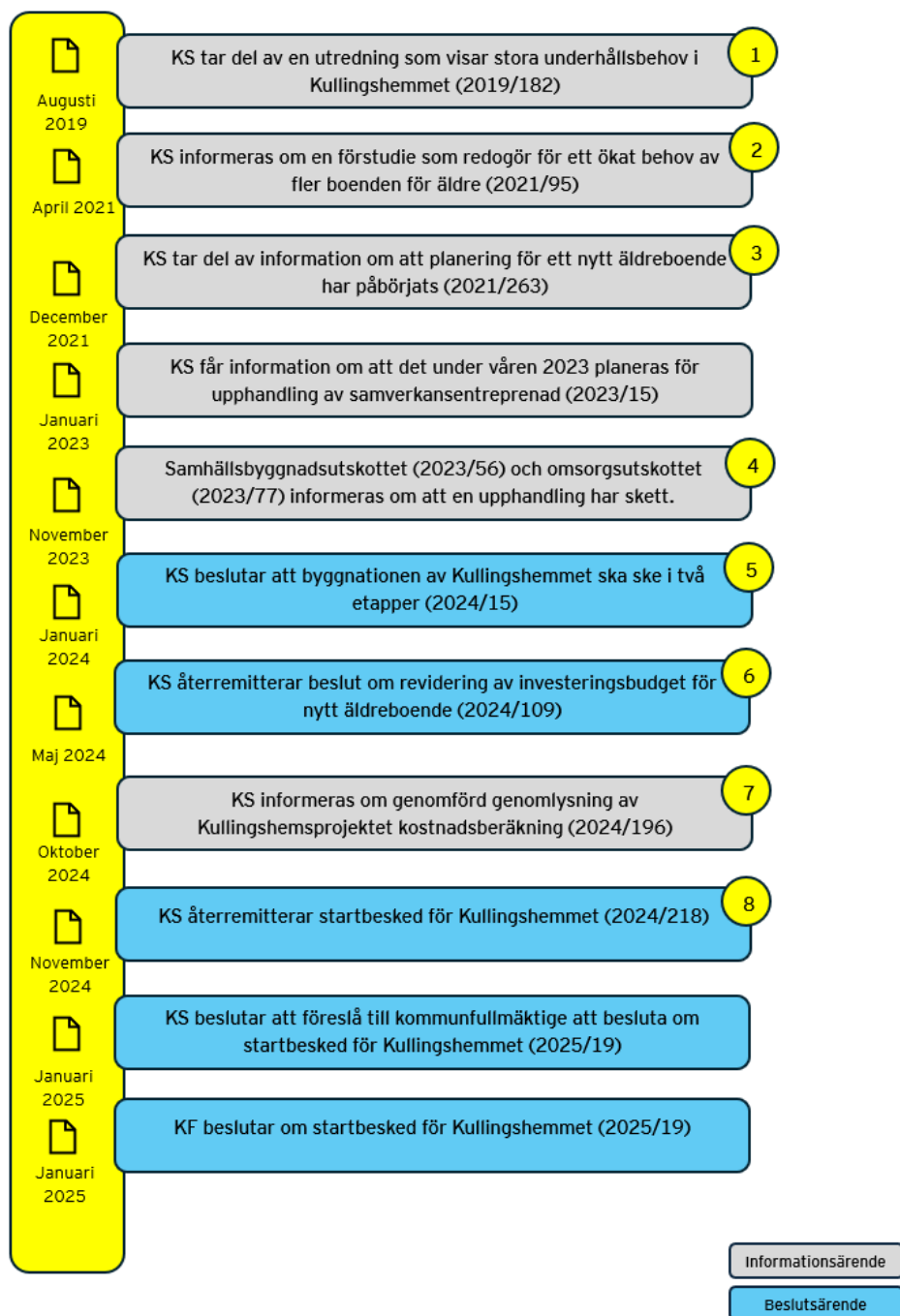
## **3.3. Genomförande av Projekt Kullingshemmet**

Fullmäktige beslutade i januari 2025 om startbesked för ett nytt äldreboende, Projekt Kullingshemmet. Beräknad kostnad för projektet är 285,2 miljoner kronor.

Projektet saknade inledningsvis ett belopp i investeringsbudgeten. I stället för ett belopp användes begreppet "särskild prövning", SP, i budgeten 2021–2022. Särskild prövning beskrivs i intervjuer vara ett sätt för kommunstyrelsen att signalera att de avser att besluta om en investering, men att det saknas tillräckliga underlag för att beräkna en kostnad.

I fallet med Kullingshemsprojektet ersattes begreppet "särskild prövning" med en uppskattad schabloniserad kostnad om 200 miljoner kronor senare från och med 2023. Den uppskattade kostnaden om 200 miljoner kronor kvarstod fram till projektering under våren 2024. Intervjuade beskriver att förändringen från en uppskattad schablonkostnad till faktiskt beräknad kostnad och den bristande informationen om omständigheterna kring detta bidragit till kommunstyrelsens reaktion och förvåning avseende kostnadsökningen. Enligt uppgift indexeras eller uppräknas aldrig långsiktiga investeringar. Så inte heller projekt Kullingshemmet.

I figuren nedan ges en övergripande beskrivning av de besluts- och informationsärenden som behandlats politiskt under perioden 2019–2025 avseende Kullingshemsprojektet.



Figur 2: Illustration över händelseförloppet mellan 2019–2025 i Kullingshemsprojektet. Figuren är begränsad till att visa händelseförloppet utifrån specifika beslut om Kullingshemmet. Enligt uppgift haft Kullingshemsprojektet förekommit i aggregerad form vid flera tillfällen, exempelvis vid uppföljning av investeringsbudgeten.

1

Kommunstyrelsen mottog en utredning av underhållsbehov i tre av kommunens fastigheter, varav Kullingshemmet var ett av de. Utredningen visade att Kullingshemmet hade underhållsbehov om cirka 78 miljoner kronor.

2

Under 2021 genomfördes en förstudie av ett externt företag. Förstudien handlade om hur det ökade behovet av boendeplatser skulle kunna lösas. Av förstudien framgick att det uppskattningsvis skulle kosta 200 miljoner kronor att bygga ett nytt äldreboende. Det uppskattade priset var schablonberäknat.

3

Kommunstyrelsen får information om var det nya äldreboendet ska byggas samt att en referensgrupp kommer upprättas under 2022. Styrelsen gav förvaltningen i uppdrag att ta fram en tidplan och underlag till budget. Enligt uppgift skapades en referensgrupp bestående av representanter från Kullingshemmet under 2022. Gruppen samlade in verksamhetens önskemål om vad som skulle finnas i det nya boendet. Gruppens arbete resulterade i en verksamhetsbeskrivning.

4

Samhällsbyggnadsutskottet och omsorgsutskottet fick under deras sammanträden information om att en upphandling har skett. Utskotten informerades om att Kullingshemsprojektet skulle genomföras via ett partneringupplägg tillsammans med PEAB. Upphandlingen avsåg totalentreprenad. Det framgår inte av protokoll eller tjänsteskrivelser att valet av partneringupplägg föregicks av någon form av analys. Enligt uppgift har kommunen vid tidigare projekt haft bra erfarenheter av partneringupplägg.

5

Som underlag till beslutet om att boendet skulle byggas i två etapper fanns en tjänsteskrivelse och en illustrationsplan. Illustrationsplanen presenterade respektive etapp som skulle byggas. I tjänsteskrivelsen framkommer att det mest kostnadseffektiva är att bygga boendet i en etapp, men att behovet av evakuering minskar med fler etapper.

6

Under sammanträdet fick styrelsen information om att projekteringen av kullingshemsprojektet genomfördes under hösten 2023 och våren 2024. Det beskrevs att den totala kostnaden för ett nytt äldreboende beräknades till 285,2 miljoner kronor. Kommunstyrelsen beslutade vid sammanträdet att återremittera ärendet för ytterligare beredning och förankring.

7

Kommunstyrelsen mottog en granskningsrapport, genomförd av en extern part, som hade genomlyst och granskat den upphandlade entreprenörens kostnadskalkyl för Kullingshemsprojektet.

8

Anledningen till att kommunstyrelsen återremitterade beslut om startbesked var på grund av att styrelsen upplevde en osäkerhet inför projektet. Under sammanträdet beställde styrelsen en genomlysning av projektet och upprättade en politisk referensgrupp.

### **3.4. Förvaltningen har genomfört en egen genomlysning av investeringsprocessen**

Intervjuade uppger att investeringsprocessen i sin helhet inte har efterlevts i samband med Kullingshemsprojektet. I intervjuer beskrivs att det under projektet funnits oklarheter avseende ansvars- och rollfördelning, politikens involvering och projektets kostnader. Med anledning av detta genomförde förvaltningen en intern genomlysning av investeringsprocessen för att identifiera förbättringsområden och utveckla konkreta åtgärdsförslag för kommande byggprojekt.

Genomlysningen bestod av ett antal intervjuer med tjänstepersoner som varit involverade i Kullingshemsprojektet. Av genomlysningen framgick bland annat att det varit brist på regelbunden information till politiken i samband med Kullingshemsprojektet.

### **3.5. Vår bedömning**

Vi bedömer att det saknas tillräckliga och ändamålsenliga rutiner och processer för att säkerställa styrning och ledning av större investeringsprojekt.

Kommunstyrelsen har inte beslutat om en övergripande investeringsprocess. Utifrån av fullmäktige beslutad *Policy för ekonomistyrning* och *Program för strategisk lokalförsörjning* har tjänstemannaorganisationen upprättat ett antal olika dokument som i olika omfattning och delar berör investeringsprocessen.

Vi bedömer att investeringsprocessen, dess roller och ansvar, måste tydliggöras. Mängden dokument och dess struktur gör det idag svårt att utläsa roller och ansvar samt tänkt process. Kopplingen till den mer övergripande projektmodellen, som grundar sig på politiskt beslutad policy och strategi, är också otydlig. Otydligheten bedöms främst avse processens inledande moment, vilket också bekräftas vid intervjuer.

I avsaknaden av en övergripande investeringsprocess, som är beslutad av kommunstyrelsen, ökar också risken för att det skapas investeringsprocesser utifrån enskilda investeringsprojekt och dess specifika förutsättningar.

Mot bakgrund av den något spretiga bild av processen som går att utläsa av kommunens olika dokument kring investeringsprojekt är det svårt att bedöma om projektet Kullingshemmet följt kommunens process. Vi kan i delar konstatera att de moment som beskrivs i de olika processdokumenten genomförts. Vi bedömer dock att ärendet inte lyfts till politiken i den omfattning som redovisas både i övergripande projektmodell och den mer specifika projektmodellen för byggnation. Kommunstyrelsen har inte beslutat om förstudie (med uppskattad kostnad) och inte heller varit delaktiga i beslut kring val av entreprenad och upphandlingsform. Vi bedömer att detta är en brist som också bidrar till bristande kontrollmöjligheter av pågående investeringsprojekt.

Inte heller har, trots att lång tid förflutit från förstudien till dess att projekteringen genomfördes, någon information/kommunikation kring förändringen av den ursprungligen endast uppskattade kostnaden för investeringen skett. Vad gäller kommunikation och avstämning med politiken saknas en tydlighet i beskrivna processer kring hur och när detta bör ske. I det nu aktuella fallet har avsaknaden av information under aktuell period bidragit till en delvis missvisande bild av rimligheten i den diskrepans som uppstod mellan ursprungligen uppskattad kostnad och senare beräknad kostnad för investeringen.

## **4. Genomförandeform i Kullingshemsprojektet**

### **4.1. Samverkansentreprenad syftar till att underlätta samarbete**

En samverkansentreprenad är en affärsform som syftar till att förbättra förutsättningarna för samarbete mellan beställare och entreprenör genom att parterna arbetar mot ett gemensamt mål. Samverkansentreprenad är i sig inte en entreprenadform, utan en affärsform som kan tillämpas på såväl total- som utförandeentreprenad. Samverkansformen innebär att beställaren, entreprenören och andra konsulter/underentreprenörer som upphandlats tecknar ett samverkansavtal vilket definierar hur över-/underskott av entreprenaden ska fördelas. Detta utgår från en beslutad riktkostnad som accepteras av samtliga parter.

Generellt används samverkansentreprenader ofta för komplexa projekt med hög osäkerhet, där traditionella genomförandeformer riskerar att leda till konflikter och kostnadsökningar. Det kan handla om projekt där det på förhand är svårt att ta fram detaljerande handlingar eller där det krävs en flexibilitet för att anpassa arbetet till nya förutsättningar.

### **4.2. Det finns inga dokumenterade övervägande inför val av genomförande form i Kullingshemsprojektet**

För Kullingshemsprojektet har samverkansentreprenad valts som genomförandeform. Av protokollgranskning framgår att kommunstyrelsen i januari 2023 informerades om att det för Kullingshemsprojektet planerades för samverkansentreprenad. Kommunstyrelsen har inte fattat något beslut om val av entreprenad- och/eller upphandlingsform. Som underlag till informationspunkten fanns en tjänsteskrivelse som redogjorde för status i Kullingshemsprojektet. I tjänsteskrivelsen framgår hänvisningar till genomförd förstudie som presenterade hur behovet av utökade äldreboenden kunde lösas. Nämda förstudie innehöll en uppskattad kostnad om 200 miljoner kronor för att bygga ett nytt äldreboende.

I intervjuer motiveras valet av genomförandeform med att kommunen har goda erfarenheter av samverkansentreprenader. Intervjuade förklarar att samverkansentreprenader har använts vid tidigare investeringsprojekt och att det har fungerat bra. Därtill framförs att valet av samverkansentreprenad motiverades med att det vid tillfället inför beslutet fanns osäkerheter på världsmarknaden, så som Covid-19 pandemin och krig i närområdet. Det fanns också osäkerheter kring hur stor byggnationen skulle bli. Vi noterar dock att det inte finns några dokumenterade överväganden som ligger till grund för valet av att använda samverkansentreprenad i Kullingshemsprojektet. Exempelvis har valet av genomförandeform inte föregåtts av någon form av dokumenterad riskanalys där för- och nackdelar med valet redovisas.<sup>5</sup> Det har inte heller genomförts någon dokumenterad analys av resurser- och/eller kompetensbehovet för beställarorganisationen.

---

<sup>5</sup> Vid faktagranskning har framkommit att det historiskt aldrig varit aktuellt med ett politiskt beslut om entreprenadform i byggprojekt.

#### **4.3. Vår bedömning**

Vi menar att momentet där val av entreprenad och upphandlingsform genomförs behöver tydliggöras inom ramen för investeringsprocessen. Det saknas riktlinjer eller motsvarande för vilka avväganden som krävs kopplat till val av entreprenad- och upphandlingsform.

Vi bedömer att det i fallet med Kullingshemsprojektet inte har gjorts tillräckligt grundliga överväganden inför beslut om projektets genomförandeform. Upphandlingen i projektet har inte föregåtts av någon riskanalys eller analys av resurs- och/eller kompetensbehovet hos beställarorganisationen. Som grund till valet av att välja samverkansentreprenad som genomförandeform fanns enbart en förstudie vars innehåll i stora delar var begränsad till en behovsbeskrivning.

Om en riskanalys genomförts menar vi att vikten av att säkerställa beställarkompetens, intern eller genom särskilt utsett beställarombud, eventuellt hade framgått. Vår mening är att det även vid en samverkansentreprenad behöver säkerställas att det finns kompetens hos kommunen i dess roll som beställare. En riskanalys hade sannolikt också synliggjort risken för kostnadsökningar både relaterande till projektet och dess genomförande men också kopplat till effekter på kommande driftskostnader för verksamheten.

## 5. Uppföljning och kontroll av projekt

### 5.1. Hur uppföljning av större projekt ska ske framgår inte tydligt

Av kommunens *Policy för ekonomistyrning* framgår att avslutade investeringsprojekt över tre miljoner kronor ska slutredovisas till kommunfullmäktige. Av policyn framgår vidare att ekonomiavdelningen i samband med kommunens ordinarie uppföljningstillfällen<sup>6</sup> även ska inkludera uppföljning av kommunens investeringar. Det framgår dock inte i policyn för ekonomistyrning eller i andra styrdokument vilket ansvar ekonomiavdelningen har kopplat till specifika investeringsprojekt. I intervjuer beskrivs att ekonomiavdelningens roll och ansvar kopplat till investeringsprocessen behöver tydliggöras.

Av policyn framgår också att förvaltningen under pågående projekt ska anmäla till kommunstyrelsen om projektanslag riskerar att bli otillräckliga och/eller om det finns risk för betydande tidsmässiga förskjutningar i projekt. Utöver att avvikelser enligt detta ska rapporteras till kommunstyrelsen framgår det inga tydliga direktiv kring hur ofta kommunstyrelsen ska få uppföljning av specifika investeringsprojekt. Det framgår inte heller hur stora avvikelserna behöver vara för att de ska rapporteras till kommunstyrelsen. Av intervjuer framkommer att det är upp till förvaltningen att avgöra när kommunstyrelsens ska informeras om avvikelser. Intervjuade uppger att det finns behov av att öka kommunstyrelsens löpande uppföljning av specifika investeringsprojekt.

Avseende kontroll och uppföljning av löpande enskilda större projekt framgår det inte av förvaltningens interna processbeskrivningar eller i andra styrdokument vilken uppföljning och kontroll som ska ske gentemot entreprenören under projekts genomförande. Av dokumentet samverkan med nybyggnationsprocess beskrivs att fastighetsenhetens projektledare ska vara med på byggmöten. Därtill ska verksamhetsansvarig vara med på de inledande byggmötena för att bevaka påverkan på den berörda verksamheten.

### 5.2. Kommunstyrelsens uppföljning i Kullingshemsprojektet har varit låg

Kullingshemsprojektet är vid granskningstillfället ett pågående projekt och har endast kommit till byggstartskedet. Därmed är granskningen av uppföljningen begränsad till de inledande delarna av investeringsprocessen.

Under perioden 2019–2024 har kommunstyrelsen tagit del av information om Kullingshemsprojektet vid nio tillfällen och fattat beslut vid fyra tillfällen varav första beslutet avsåg beslut om att genomföra byggnationen i två etapper.

Att Kullingshemsprojektet under lång tid endast grundats på en uppskattad kostnad om 200 miljoner kronor har medfört utmaningar och försvårat den ekonomiska uppföljningen av projektet. En faktiskt beräknad kostnad för projektet presenterades första gången först efter beslut om genomförandeform och byggnation. Någon faktisk uppföljning av investeringen har därmed inte varit möjlig förrän sent in i processen.

---

<sup>6</sup> Månadsrapporter, förstärkt månadsrapport per april, delårsrapport och årsredovisning.

Vad gäller kontroll och uppföljning av specifik entreprenör i Kullingshemsprojektet framkommer av intervjuer att kommunen haft regelbundna möten med entreprenören både under projekteringsfasen och byggnationsfasen. Dessa finns dokumenterade i protokoll. Från intervju framgår även att fastighetsenheten har möjlighet till insyn i entreprenörens ekonomi genom tillgång till entreprenörens ekonomi- och fakturahanteringssystem.

### **5.3. Vår bedömning**

Vi bedömer att det inte säkerställs en tillräcklig rapportering av större investeringsprojekt till kommunstyrelsen.

Av kommunens policy för ekonomistyrning framgår att förvaltningen ska rapportera avvikelser i investeringsprojekt till kommunstyrelsen. Det saknas dock tydlighet kring när och i vilken omfattningen detta ska ske. Inte heller kommunens interna arbetsbeskrivningar över investeringsprocessen redogör i tillräcklig utsträckning för hur eller när kontroll och uppföljning ska ske i samband med ett investeringsprojekt.

Det finns härmed utvecklingspotential avseende kommunstyrelsens löpande uppföljning av större investeringsprojekt. Detta både avseende när och hur uppföljning ska ske.

Vad avser den löpnade kontrollen av pågående större projekt i relationen mellan kommunen och entreprenören ser vi positivt på att det, i fallet med Kullingshemmet, har genomförts regelbundna möten med entreprenören under projektering och byggnation så här långt. Däremot bedömer vi att det finns förbättringspotential i att tydliggöra rutiner kopplat till kontroll och uppföljning. Avsaknaden av dokumenterade rutiner kopplat till ovan bidrar enligt vår mening till en sårbarhet och en ökad risk för både personberoende i processen och bristande kontroll av såväl kostnader som kvalitet.

## 6. Samlad bedömning

### 6.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna

| Revisionsfrågor                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Bedömning                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Finns tillräckliga och ändamålsenliga rutiner och processer inkluderande tydliga roller och ansvar för att säkerställa styrning och ledning av större investeringsprojekt?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning för styrning och ledning av större investeringsprojekt?</li> <li>- Har rutiner och processer i allt väsentligt, och i tillämpliga delar följts i samband med projekt Kullingshemmet?</li> </ul> | <p><b>Nej.</b></p> <p>Kommunstyrelsen har inte beslutat om en övergripande investeringsprocess. Förvaltningen har dock upprättat ett antal olika dokument som i olika utsträckning berör investeringsprocessen, vilket innebär att det i praktiken finns vissa rutiner och processer för arbetet.</p> <p>Det finns behov av att tydliggöra processen och dess roller och ansvar. Mängden olika dokument som berör processen skapar en otydlighet avseende roller och ansvar samt den tänkta processen. Vidare bedöms det finnas en otydlighet i ansvar för processens inledande moment.</p> <p>Med anledning av ovan är det svårt att bedöma om projekt Kullingshemmet har följt kommunens investeringsprocess. I delar går det att konstatera att moment som beskrivs i de olika processbeskrivningarna har genomförts. Dock har kommunstyrelsen inte beslutat om en förstudie eller varit delaktig i beslut kring val av entreprenad och upphandlingsform.</p> |
| <p>Säkerställs en tillräcklig rapportering av större projekt till kommunstyrelsen?</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | <p><b>Nej.</b></p> <p>Enligt kommunens policy för ekonomistyrning ska förvaltningen rapportera avvikelser i investeringsprojekt till kommunstyrelsen. Däremot saknas det en tydlighet kring när och i vilken omfattning detta ska ske. Det framgår inte heller i en tillräcklig utsträckning av interna arbetsbeskrivningar av investeringsprocessen för hur och när kontroll och uppföljning i övrigt ska ske. Vi bedömer att kommunstyrelsens löpande uppföljning och kontroll av större investeringsprojekt kan stärkas.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |

|                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Vilka överväganden görs inför beslut om ett projekts genomförandeform?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vilka överväganden har gjorts kopplat till val av genomförandeform i projekt Kullingshemmet?</li> </ul> | <p><b>Det finns inga dokumenterade överväganden.</b></p> <p>Det saknas riktlinjer eller motsvarande för vilka överväganden som krävs kopplat till val av entreprenad- och upphandlingsform.</p> <p>I fallet med Kullingshemmet bedömer vi att det inte har gjorts tillräckligt grundliga överväganden inför beslut om projektets genomförandeform. Projektets upphandling har inte föregåtts av någon, i vart fall dokumenterad, riskanalys eller analys av resurs- och/eller kompetensbehov hos beställarorganisationen.</p>                                                                                                                                                                                                    |
| <p>Säkerställs en tillräcklig kontroll och uppföljning vid större projekts framdrift?</p>                                                                                                                                      | <p><b>Nej avseende uppföljning och delvis avseende kontroll.</b></p> <p>Enligt kommunens policy för ekonomistyrning ska förvaltningen rapportera avvikelser i investeringsprojekt till kommunstyrelsen. Däremot saknas det en tydlighet kring när och i vilken omfattning detta ska ske.</p> <p>Av interna arbetsbeskrivningar framgår att fastighetsavdelningens projektledare ska delta på byggmöten tillsammans med entreprenörer.</p> <p>Vi ser positivt på att det i fallet med Kullingshemmet har skett en löpande kontroll mellan kommunen och entreprenören.</p> <p>Vi bedömer att det finns förbättringspotential kopplat till utvecklandet av rutiner för kontroll och uppföljning vid större investeringsprojekt.</p> |

## 6.2. Slutsatser

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt en ändamålsenlig styrning och uppföljning vid genomförandet av större investeringsprojekt, med projekt Kullingshemmet som exempel.

Vår sammanfattande bedömning, utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprövning, är att kommunstyrelsen inte fullt ut har säkerställt en ändamålsenlig styrning och uppföljning vid genomförandet av större investeringsprojekt.

Granskningen visar att kommunstyrelsen inte har beslutat om en övergripande investeringsprocess. Investeringsprocessen beskrivs i ett antal olika dokument, där majoriteten är arbetsbeskrivningar upprättade av förvaltningen. Mängden olika dokument skapar enligt vår mening en otydlighet avseende roller och ansvar samt den tänkta processen. Vi bedömer att det finns behov av att tydliggöra processen och dess roller och ansvar.

Vad gäller projekt Kullingshemmet är det svårt att bedöma om investeringsprocessen har efterlevts, eftersom det saknas en tydlig process och rutiner i kommunen. I delar går det att konstatera att processen har följts. Vi noterar dock att kommunstyrelsen inte har beslutat om en förstudie eller varit delaktiga i beslut kring val av entreprenad- och upphandlingsform. Inte heller finns några dokumenterade överväganden inför beslut om entreprenad- och upphandlingsform. Vi bedömer därför att det i projektet inte har genomförts tillräckligt grundliga överväganden inför beslut av entreprenad- och upphandlingsform. Vår bedömning är att detta är brister som riskerar att inverka negativt på kommunstyrelsens möjlighet att kontrollera pågående investeringsprojekt.

Avseende uppföljning och kontroll visar granskningen att det är otydligt kring när och i vilken omfattning rapportering av större investeringsprojekt ska rapporteras till kommunstyrelsen. Det är dock positivt att det i fallet med projekt Kullingshemmet har skett en löpande kontroll mellan förvaltningen och entreprenören. Vi menar dock att det finns utvecklingspotential i att tydliggöra rutiner kopplat till uppföljning och kontroll. Det i syfte att minska risken för personberoende i processen samt för att stärka kommunstyrelsens löpande uppföljning och kontroll vid större investeringsprojekt.

Utifrån granskningen lämnar vi nedanstående rekommendationer. Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:

- ▶ Besluta om en övergripande investeringsprocess som tydliggör roller och ansvar och som säkerställer att förstudier inför investeringsprojekt genomförs och förankras.
- ▶ Säkerställa att riskanalyser och kompetensanalyser genomförs inför val av entreprenad- och upphandlingsform.
- ▶ Dokumentera rutin för uppföljning av investeringsprojekt och kontroll under genomförandet av investeringsprojekt.

Göteborg 26 augusti 2025

Albin Oskarsson  
Verksamhetsrevisor  
Ernst & Young AB

Johanna Rössberger  
Verksamhetsrevisor  
Ernst & Young AB

Mikaela Gretzer  
Certifierad kommunal yrkesrevisor  
Kvalitetssäkrare  
Ernst & Young AB

Linus Aldefors  
Certifierad kommunal yrkesrevisor  
Kvalitetssäkrare  
Ernst & Young AB

## Bilaga 1. Bakgrund

Den 19 februari 2025 beslutade kommunfullmäktige om startbesked för om- och tillbyggnad av äldreboendet Kullingshemmet. Det är en av kommunens största planerade investeringar med en beslutad totalbudget om maximalt 276,9 miljoner kronor.

Politiken har inte varit nöjd med hanteringen av ärendet som återremitterats flera gånger, däribland av kommunstyrelsen i november 2024. Återremissen gällde en genomlysning av projektet gällande ytor, utrustning, upphandlingsform samt kostnader. Detta bland annat då kostnaden för byggnationen ökat jämfört med den ungefärliga kostnad om 200 miljoner som beräknades våren 2021. En politisk referensgrupp har tillsammans med förvaltningen genomlyst projektet.

Frågorna kring kommunens investeringsprocess är inte begränsad till beslutet till om- och tillbyggnationen av Kullingshemmet. Revisionen har identifierat att det finns utmaningar kopplat till kommunens rutiner och processer för större investeringsprojekt mer generellt. Stora lån kopplat till nyinvesteringar har bland annat påverkat kommunens ekonomi. Kommunen förväntas för år 2024 inte uppfylla kommunfullmäktiges mål för god ekonomisk hushållning ur ett finansiellt perspektiv. Nyckeltal för såväl ekonomiskt resultat, soliditet som självfinansieringsgrad uppvisar en negativ trend. Att ha en fungerande projektstruktur som säkerställer att kommunen som beställare har den kunskap som behövs för att kunna ta informerade beslut i alla delar av processen bedöms central för att minimera risker avseende både kvalitet och kostnader.

Kommunrevisionen har mot bakgrund av ovanstående och sin risk- och väsentlighetsanalys 2025 bedömt att det är väsentligt att granska kommunens processer i samband med större investeringsprojekt. I tillämpliga delar bedöms det väsentligt att inkludera hur rutinerna följs i projekt Kullingshemmet.

## **Bilaga 2. Revisionskriterier**

### **Kommunallagen (2017:725)**

Nämnderna ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

### **Kommunens egna styrdokument – Riktlinjer för investeringar**

Investeringsprocessen behandlas i två olika styrdokument. I *policy för ekonomistyrning* framgår att kommunfullmäktige ansvarar för att besluta om investeringar överstigande tre miljoner kronor. I *Program för strategisk lokalförsörjning* beskrivs att kommunens fastighetsavdelning ansvarar för genomförandet av investeringsprojekt.

## **Bilaga 3. Källförteckning**

### **Dokument**

- ▶ Byggprocess i samverkan med fackliga parter
- ▶ Genomlysning av investeringsprocessen
- ▶ Granskningsrapport avseende kostnadsberäkningar i Kullingshemsprojektet
- ▶ Mötesanteckningar från politisk referensgrupp
- ▶ Policy för ekonomistyrning
- ▶ Protokoll kommunstyrelsen från 2019–2025
- ▶ Protokoll omsorgsutskottet från 2019–2025
- ▶ Protokoll samhällsbyggnadsutskottet från 2019–2025
- ▶ Projektmodell för byggnation (större projekt)
- ▶ Presentation nytt äldreboende
- ▶ Program för strategisk lokalförsörjning
- ▶ Rapport eftersatt underhåll
- ▶ Rapport förstudie äldreboenden i Vårgårda
- ▶ Samverkan nybyggnationsprocess
- ▶ Upphandlingsdokument från Kullingshemsprojektet

### **Intervjuer**

Ekonomichef, 2025-04-15

Samhällsbyggnadschef, 2025-04-22

Fastighetschef och projektledare, 2025-04-23

Projektledare från vård- och omsorg, 2025-04-29

Kommunstyrelsens presidium, 2025-04-29