

# Granskning av investeringsprocessen

Linköpings kommun

November 2024

*Julia Dieckelman, revisionskonsult*

*Daniel Brandt, revisionskonsult*




*Lena Salomon, certifierad kommunal revisor*

# Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Linköpings Kommun genomfört en granskning av investeringsprocessen. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden säkerställer en ändamålsenlig investeringsprocess utifrån perspektiven ekonomi, långsiktighet, förutsägbarhet och intern kontroll.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsens och samhällsbyggnadsnämnden **i allt väsentligt säkerställt** en ändamålsenlig investeringsprocess utifrån perspektiven ekonomi, långsiktigt, förutsägbarhet och intern kontroll.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning
Finns fastställda styrprinciper, riktlinjer och rutinbeskrivningar avseende investeringsprocessen, vilka inkluderar strategier och mål för kommunens lokalförsörjning?	Ja 
Är investeringsprocessen tydlig avseende ansvar och befogenheter för initiering, planering, beslut och genomförande av investeringar?	Ja 
Utgår kommunens investeringsplan från en tydlig behovsinventering med tillräcklig långsiktighet, dokumenterade analyser av framtida lokalbehov och intern dialog?	Ja 

## Rekommendationer

Efter genomförd granskning lämnas följande rekommendationer till kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden:

- Fortsätta arbetet med att ta fram koncept för kommunens lokaltyper.
- Säkerställ att Lejonfastigheters uppdrag överensstämmer med ansvar och roller som beskrivs i *Riktlinjerna för lokalförsörjning*.

# Innehållsförteckning

<b>Sammanfattning</b>	<b>1</b>
<b>Inledning</b>	<b>3</b>
<b>Bakgrund</b>	<b>3</b>
<b>Syfte och revisionsfrågor</b>	<b>3</b>
<b>Revisionskriterier</b>	<b>4</b>
<b>Avgränsning</b>	<b>4</b>
<b>Metod</b>	<b>4</b>
<b>Granskningsresultat</b>	<b>5</b>
<b>Riktlinjer och rutiner</b>	<b>5</b>
<b>lakttagelser</b>	<b>5</b>
<b>Bedömning</b>	<b>8</b>
<b>Regelverk för investeringar</b>	<b>9</b>
<b>lakttagelser</b>	<b>9</b>
<b>Bedömning</b>	<b>11</b>
<b>Ändamålsenliga processer</b>	<b>12</b>
<b>lakttagelser</b>	<b>12</b>
<b>Bedömning</b>	<b>14</b>
<b>Samlad bedömning</b>	<b>15</b>
<b>Rekommendationer</b>	<b>15</b>
<b>Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor</b>	<b>16</b>

# Inledning

## Bakgrund

Demografisk utveckling leder i många kommuner till ett ökat behov av förändring i lokal- och fastighetsbeståndet. Detta medför ökade utgifter i form av nyinvesteringar och lokalanpassning. Många kommuner har redan i dagsläget en hög investeringstakt. Det är av stor vikt att investeringsprocessen är tydlig utifrån styrning och kontroll samt ansvarsfördelning. En bristande investeringsprocess riskerar att investeringsprojekt blir dyrare, försenade och av sämre kvalitet än förväntat. I perioder av hög investeringstakt blir brister i investeringsprocessen särskilt tydliga. Grundförutsättningarna för att hantera långsiktiga förändringar är en välgrundad långsiktig planering samt att noga analysera tillkommande driftkostnader inför beslut om investeringar. En annan viktig aspekt är att det finns en tydlighet avseende val av att hyra verksamhetslokaler eller nyproduktion.

År 2022 uppgick kommunens nettoinvesteringar till 819 mnkr. Det åligger kommunen att planera verksamheten utifrån framtida behov, kommunens målsättningar, riskminimering och de förändringar som sker för att investeringar ska vara strategiska och kostnadseffektiva.

Det är av stor vikt att investeringsprocessen och beslutsprocessen är tydlig utifrån styrning och kontroll samt ansvarsfördelning. En effektiv investeringsprocess kräver också en god styrning och uppföljning av pågående och genomförda investeringar. Lokalförsörjningsuppdraget i kommunen är organiserat under Lejonfastigheter.

En bristande investeringsprocess kan medföra högre kostnader, förseningar och sämre kvalitet än förväntat.

Utifrån ovanstående bakgrund och risk- och väsentlighetsanalysen för år 2024, har de förtroendevalda revisorerna beslutat att genomföra en fördjupad granskning av kommunens investeringsprocess med fokus på processen för inventering av investeringsbehov.

## Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden säkerställer en ändamålsenlig investeringsprocess utifrån perspektiven ekonomi, långsiktighet, förutsägbarhet och intern kontroll.

Följande revisionsfrågor används för att uppnå syftet med granskningen:

1. Finns fastställda styrprinciper, riktlinjer och rutinbeskrivningar avseende investeringsprocessen, vilka inkluderar strategier och mål för kommunens lokalförsörjning?
2. Är investeringsprocessen tydlig avseende ansvar och befogenheter för initiering, planering, beslut och genomförande av investeringar?

3. Utgår kommunens investeringsplan från en tydlig behovsinventering med tillräcklig långsiktighet, dokumenterade analyser av framtida lokalbehov och intern dialog?

### **Revisionskriterier**

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

- Kommunallag 6 kap 1 §, 6 kap 6 §, 11 kap 1 §
- Delegationsordningar
- Riktlinjer för investeringar
- Attestreglemente och attestförteckningar
- Reglemente för intern kontroll och internkontrollplan/-er
- Andra kommunala styrdokument som berör området

### **Avgränsning**

Granskningen avgränsas till att omfatta kommunstyrelsen samt samhällsbyggnadsnämnden och huvudsakligen år 2024.

### **Metod**

Granskningen har genomförts genom granskning av styrande dokument och dokumenterade rutinbeskrivningar. Intervjuer har genomförts med kommunstyrelsens ordförande, samhällsbyggnadsnämndens ordförande och berörda tjänstepersoner.

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten. Följande roller har intervjuats för granskningen:

- Kommunstyrelsens ordförande
- Samhällsbyggnadsnämndens ordförande
- Biträdande förvaltningschef samhällsbyggnadsförvaltningen
- Biträdande ekonomidirektör
- Kommunledningsförvaltningens lokalstrateg
- Lokalsamordnare utbildningsnämnden
- Stabschef och biträdande utbildningsdirektör
- Koordinator Lejonfastigheter

Rapporten är kvalitetssäkrad av Lena Salomon, certifierad kommunal revisor, i enlighet med PwC:s interna riktlinjer.

# Granskningsresultat

## Riktlinjer och rutiner

*Revisionsfråga 1: Finns fastställda styrprinciper, riktlinjer och rutinbeskrivningar avseende investeringsprocessen, vilka inkluderar strategier och mål för kommunens lokalförsörjning?*

### *lakttagelser*

I Linköpings kommun finns det ett antal styrdokument som på olika sätt reglerar kommunens investerings- och lokalförsörjningsprocess:

- Ekonomidirektörens beslut
- Budget 2024 med plan för 2025-2029
- Anvisningar till förvaltningarnas arbete med internbudget 2025 med plan för 2026-2030
- Kommungemensam lokalförsörjningsplan
- Riktlinjer för lokalförsörjning

*Ekonomidirektörens beslut*, skickad av kommunledningsförvaltningen 2023-09-05, är Linköpings kommuns instruktion för budgetering och finansiering av investeringar. Syftet med instruktionen är att skapa tydlighet och struktur i arbetet med investeringar samt att få bättre planering, budgetering och uppföljning av kommunens investeringar. Av instruktionen framgår att kommunens investeringsplan revideras årligen i samband med budgetarbetet och att den ingår i kommunens budgetdokument. Investeringsplanen syftar till att ge underlag för strategiska diskussioner kring kommunens totala investeringsbehov, både på kort och lång sikt.

Av beslutet framgår att kommunens investeringstyper är på övergripande nivå indelade i fyra kategorier:

*Tabell 1. Linköpings kommuns fyra olika investeringstyper<sup>1</sup>*

Kategori	Beskrivning
Reinvesteringar och mindre investeringar, är lika med eller mindre än 5 mnkr.	Beslutas av kommunfullmäktige om ett ramanslag för nämnderna och beslutas årligen i samband med budget. Kan som huvudregel inte föras över årsskiften, men kan ske om särskilda skäl finns, vilket prövas i ett särskilt ärende i kommunfullmäktige. Nämnderna äger rätt att prioritera inom den av kommunfullmäktige beslutade ramen.

<sup>1</sup> *Ekonomidirektörens beslut*, Kommunledningsförvaltningen 2023-09-05.

Stora investeringar, är lika med eller större än 50 mnkr.	Stora investeringar är av engångskaraktär, exempelvis satsningar på infrastruktur. Ska lyftas i nämndernas planeringsunderlag och beslutas i samband med budget av kommunfullmäktige. Beslut sker per projekt.
Övriga investeringar	Samhällsbyggnadsnämnden har en ram för detta och övriga nämnder lyfter behov i planeringsförutsättningarna. Övriga investeringar: Vanligtvis investeringar i nya anläggningar. nya gatu- och cykelvägar, parker och andra mellanstora projekt."
Exploateringsinvesteringar och strategisk markreserv	Samhällsbyggnadsnämnden ska i planeringsunderlag och internbudget redovisa för en ekonomisk plan för exploateringsverksamheten för den kommande femårsperioden.

Eftersom beslut om kommunens investeringsplan tas i samband med budget är det viktigt att förstå kommunens budgetprocess. För granskningen har vi tagit del av ett årshjul som följer den budgetplanering och process som föregår under ett år i Linköpings kommun. Årshjulet illustrerar olika steg i budgetplaneringen.

- **Maj-september:** Förvaltningarna tar fram förvaltningschefens underlag till budget inklusive bilagor utifrån kommunfullmäktiges budgetbeslut med anvisade ekonomiska ramar som sedan lämnas in.
- **September-oktober:** Den politiska majoriteten i nämnden och övriga partier tar fram förslag till internbudget för 2024 med plan för 2025-2029 utifrån förvaltningschefens underlag.
- **Oktober:** Nämnderna lämnar in internbudget med bilagor.
- **November:** Kommunstyrelsen behandlar nämndernas internbudget som följs av att kommunfullmäktige godkänner.
- **December:** Kommunstyrelsen behandlar planeringsförutsättningarna för budget 2025 med plan för 2026-2030.
- **Februari:** Förvaltningarna lämnar planeringsunderlag.
- **Februari-mars:** Kommunledningen arbetar med att ta fram kommundirektörens underlag till budget.
- **April:** Kommundirektörens underlag presenteras till budget för kommunstyrelsens strategiska utskott och överlämnas till de politiska partierna.
- **April-maj:** Den politiska majoriteten och övriga politiska partier tar fram förslag till budget för 2025 med plan för 2026-2030 utifrån den plan för åren 2025-2029 som

fullmäktige beslutade om kalenderåret dessförinnan och budgetförutsättningarna i kommundirektörens underlag till budgeten.

- **Juni:** Kommunstyrelsen behandlar förslag till budget, därefter beslutar kommunfullmäktige om budget för 2025 med plan för 2026-2030. partier fram förslag till internbudget för 2024 med plan för 2025-2029 utifrån förvaltningschefens underlag.

I årshjulet framgår även rapportering genom månadsrapporter, delårsrapporter samt årsredovisning.

*Budget 2024 med plan för 2025-2029*, antaget av kommunfullmäktige 2023-06-13, omfattar kommunens investeringsplan fram till och med 2029. I budgetdokumentet finns en indikator kopplat till målet "En hållbar ekonomi". Indikatorn är att kommunens resultat ska vara större än noll, samt täcka behovet av investeringar. Kommunen har som princip att alla reinvesteringar och mindre investeringar ska finansieras med avskrivningskostnader och resultat. Större investeringar som exempelvis den nya simhallen har finansierats genom externa lån. I kommunens budget 2025 beskrivs att kommunen planerar för en större investeringsvolym kommande år med bland annat investeringar i infrastruktur. För att finansiera dessa bedömer kommunen att resultatet kommande år behöver öka.

Kommunledningsförvaltningen har tagit fram styrdokumentet *Anvisningar till förvaltningarnas arbete med internbudget 2025 med plan för 2026-2030*, odaterad, som omfattar anvisningar för förvaltningarnas arbete med internbudget och innehåller information om arbetsprocess, tidplan, särskilda instruktioner och mallar för budgetarbetet. Anvisningarna utgår från budgetprocessen och modellen för mål och verksamhetsstyrning som anges i kommunens reglemente. Av den framgår att följande dokument ska upprättas och utgöra bilagor till förvaltningschefens underlag till internbudget:

- 10-årig lokalförsörjningsplan
- 10-årig investeringsplan
- Nämndernas avgifter
- Internkontrollplan
- Plan för uppföljning av privat utförare

Den 10-åriga investeringsplanen ska omfatta de lokalhyror som tillkommer enligt lokalförsörjningsplanen. Syftet med planerna är att kommunstyrelsen ska få en samlad bild över nämndernas långsiktiga investeringsbehov för att kunna göra prioriteringar. Det tydliggörs även att investeringsutgiften måste inrymmas inom den beslutade ramen. Samtliga bilagor till internbudgeten ska godkännas av nämnden i samband med beslut om internbudget.

Styrdokumentet *Kommungemensam lokalförsörjningsplan*, framtaget av kommunledningsförvaltningen 2024-04-15, utgår från nämndernas interna lokalförsörjningsplaner och sammanställer uppgifter om det befintliga lokalbeståndet och



hur behoven ser ut framöver. Den kommungemensamma lokalförsörjningsplanen utgör kommunens övergripande styrdokument för lokalförsörjning och är ett underlag för nästkommande års budgetplan. Varje nämnd ansvarar för att utifrån den kommungemensamma lokalförsörjningsplanen, samt enligt anvisningar från kommunledningsförvaltningen, ta fram interna lokalförsörjningsplaner i samband med internbudget inför nästkommande år. Den kommungemensamma lokalförsörjningsplanen ingår i kommunens budget som fastställs av kommunfullmäktige. Den övergripande målsättningen för lokalförsörjningen beskrivs i den kommungemensamma lokalförsörjningsplanen som att kommunen ska ha en ändamålsenlig, attraktiv, trygg och säker verksamhetsmiljö som bidrar till hög produktivitet hos kommunens verksamheter. Kommunens lokaler ska användas effektivt med låg miljöpåverkan.

Enligt våra intervjuer har en översyn av kommunens samlade lokalförsörjningsprocess genomförts. Som ett resultat av arbetet har dokumentet *Riktlinjer för lokalförsörjning* tagits fram och antagits av kommunstyrelsen 2024-01-23 § 18. Dokumentet beskriver ansvar, roller och processer avseende kommunens lokalförsörjning samt de principer som ska styra kommunens hantering av fastigheter. I dokumentet finns även uppdrag som respektive nämnd ska arbeta efter. Sammanfattningsvis är det respektive nämnds ansvar att ta fram egna lokalförsörjningsplaner. Nämnderna tecknar hyresavtal enbart med Lejonfastigheter. Kommunstyrelsen ska dessutom godkänna alla externa hyresavtal som är längre än fem år samt om den årliga hyran är över 1 miljon kronor. Samråd ska ske med kommunledningsförvaltningen genom lokalstrategen vid alla nya eller förändrade hyresåtaganden, inklusive avveckling av lokaler. Enligt våra intervjuer är syftet samordning och för att få en starkare överblick och kontroll över kommunens samlade fastigheter.

I Samhällsbyggnadsnämndens budget för 2024 med plan för 2025-2029 under målområde *En hållbar ekonomi* finns nämndsmålet *God ekonomistyrning som ger handlingsfrihet*. Som indikator för att följa upp målet används den procentuella avvikelserna mot fastställd investeringsplan. I våra intervjuer lyfts att en av utmaningarna har varit att genomförandegraden av investeringar varit låg.

Samhällsbyggnadsnämnden har inte några egna antagna styrdokument avseende budget eller investeringsprocessen utan arbetet med investeringsbudget och verksamhetsmål sker enligt anvisningar som utarbetats och fastställts av kommunstyrelsen.

### *Bedömning*

*Finns fastställda styrprinciper, riktlinjer och rutinbeskrivningar avseende investeringsprocessen, vilka inkluderar strategier och mål för kommunens lokalförsörjning?*

**Ja.** Vi bedömer att det finns fastställda styrprinciper, riktlinjer och rutinbeskrivningar avseende kommunens investeringsprocess. Det finns flera styrdokument som på en övergripande nivå beskriver processen. Mål på en övergripande nivå avseende kommunens lokalförsörjning finns beskrivet i den kommungemensamma

lokalförsörjningsplanen. Samhällsbyggnadsnämnden har i nämndens budget 2024 antagit ett mål med en tillhörande indikator kopplat till investeringsprocessen.

Kommunstyrelsen har inte några specificerade mål kopplade till investeringsprocessen i budgeten 2024. Mål på en övergripande nivå avseende kommunens lokalförsörjning finns beskrivet i den kommungemensamma lokalförsörjningsplanen. Det finns även styrande principer och olika uppdrag för respektive nämnd formulerat i dokumentet *riktlinjer för lokalförsörjning*.

I våra intervjuer lyfts att kommunen under ett antal år haft en relativt låg genomförandegrad av investeringar. Avvikelse mot beslutad investeringsplan är också en indikator som används i samhällsbyggnadsnämndens uppföljning. Genomförandegraden av investeringar har under perioden 2011-2023 varit mellan 4,6% - 19,4%. Den främsta orsaken till avvikelsen avser Ullevileden som försenats på grund av vattendom samt upphandling.

## **Regelverk för investeringar**

*Revisionsfråga 2: Är investeringsprocessen tydlig avseende ansvar och befogenheter för initiering, planering, beslut och genomförande av investeringar?*

### *lakttagelser*

Kommunstyrelsens ansvar och uppdrag regleras i *Reglemente för Linköpings kommun*, antagen av kommunfullmäktige 2018-03-27 § 77. Av reglementet framgår att kommunstyrelsen bär ett helhetsansvar för kommunens verksamheter, utveckling och ekonomiska ställning. Kommunstyrelsen är kommunens ledande förvaltningsorgan och ansvarar för hela kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Kommunstyrelsen leder och samordnar planering och uppföljning av kommunens ekonomi och verksamheter. I uppdraget ingår att leda och samordna arbetet med utformningen av övergripande mål, riktlinjer och ramar för styrningen av hela den kommunala verksamheten. Det ingår också i uppdraget att se till att fullmäktiges fastställda mål och planer för verksamheten och ekonomin efterlevs och att kommunens löpande förvaltning handhas rationellt samt att tillse att uppföljning sker till fullmäktige från samtliga nämnder om hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret. Investeringsprocessen är en integrerad del i kommunens ordinarie budgetprocess och följer de riktlinjer och ansvarsfördelning som beskrivits under revisionsfråga 1.

Samhällsbyggnadsnämnden ansvarar enligt reglementet för utbyggnad, drift och underhåll av gator, vägar, gång- och cykelvägar, torg, parker, lek- och aktivitetsmiljöer, grönområden samt hamn.

Kommunstyrelsen ansvarar även för kommunens strategiska lokalförsörjning, vilket omfattar beredning och uppföljning av kommunens samlade lokalförsörjningsprocess, ledning och styrning av framtagande av lokalförsörjningsplanen samt att samordna kommunövergripande projekt rörande lokaler.

Den kommungemensamma lokalförsörjningsplanen, som beskrivs under revisionsfråga 1, har tagits fram av kommunen i nära samverkan med Lejonfastigheter AB i enlighet

med *Riktlinjer för lokalförsörjning*, antagen av kommunstyrelsen 2024-01-23 § 18. *Riktlinjer för lokalförsörjning* beskriver ansvar, roller och processer för berörda aktörer inom Linköpings kommuns lokalförsörjning. Avseende ansvar och roller så är det, som tidigare nämnt, kommunfullmäktige som beslutar om kommunens budget där kommunens lokalförsörjningsplan ingår. Kommunstyrelsen ansvarar för kommunens strategiska lokalförsörjning, som omfattar beredning och uppföljning av kommunens samlade lokalförsörjningsprocess, ledning och styrning av framtagande av lokalförsörjningsplaner samt att samordna kommunövergripande projekt rörande lokaler.

Kommunstyrelsen beslutar om:

- Kommunens hyresmodell.
- Kommunövergripande planeringsförutsättningar (inklusive förutsättningarna med påverkan på lokaler).

Kommunledningsförvaltningen hanterar övergripande analyser och beredning av strategiska lokalfrågor. Kommunledningsförvaltningen har också ansvaret att leda och samordna lokalplanering utifrån ett långsiktigt och kommunövergripande perspektiv samt säkerställa att effektiva incitament, styrdokument och arbetsätt etableras. Förvaltningen är även ansvarig för uppföljning och utvärdering av lokalförsörjningsprocessen. Enligt våra intervjuer pågår ett arbete inom kommunen med att arbeta fram olika typlokaler. Syftet med att använda typlokaler är att underlätta vid projektering och byggande av nya lokaler.

Nämnderna och förvaltningarna ansvarar för att beskriva sina egna lokalbehov, och att i samverkan med kommunstyrelsen och Lejonfastigheter delta i arbetet med lokalförsörjning. Varje nämnd tecknar själva hyreskontrakt med Lejonfastigheter för de lokaler som behövs för verksamheten enligt kommunens hyresmodell.

Nämnd/förvaltning ansvarar för ingångna avtal med Lejonfastigheter samt för de kostnader som uppstår vid avveckling. Nämndernas uppdrag är att:

- Utnyttja verksamhetslokaler på ett effektivt sätt utifrån kommunens fem övergripande strategier.
- Analysera och definiera sina lokalbehov.
- Kapacitetsbedömning av lokaler i samarbete med Lejonfastigheter.
- Vända sig till Lejonfastigheter för att få lokalbehoven uppfyllda.
- Ta fram och utveckla lokalkoncept.
- Verkställa beslutade åtgärder och lokalförsörjningsplan.
- Bevaka framtida behov av lokaler i samhällsbyggnadsprocessen i samverkan med Lejonfastigheter.

Samhällsbyggnadsnämnden ansvarar för planering av mark för kommunala verksamheter samt att samordna det arbetet med kommunstyrelsen och övriga nämnder/förvaltningar inklusive Lejonfastigheter AB.

Lejonfastigheter har i uppdrag att:

- Säkerställa att verksamhetslokaler fungerar effektivt och ändamålsenligt.
- Tillhandahålla effektiva och ändamålsenliga verksamhetslokaler.
- Hyra ut lokalerna till förvaltningarna och därigenom äga alla hyresavtal gentemot externa fastighetsägare.
- Omsätta kommunens behov och koncept till lokaler och effektivt hantera förändringar i lokalbehovet.
- Kontinuerligt säkerställa lokalernas ändamålsenlighet och prestanda.
- Utifrån nämndernas behov och tillsammans med respektive nämnd, stödja framtagandet av nämndernas 10-åriga lokalförsörjningsplaner,
- Att vara kommunens leverantör av konsulttjänster inom lokalområdet.
- Administrera förvaltningen av kommunens hyresavtal i Lejonfastigheters system för avtals-hyressystem.
- Säkerställa att kommunen hyr in lokaler från externa hyresvärdar till konkurrenskraftiga villkor.

Lejonfastigheters uppdrag beskrivs ytterligare i *Särskilt ägardirektiv för Lejonfastigheter AB med dotterbolag*, reviderad av kommunfullmäktige 2023-11-13, bolagets uppdrag är att erbjuda kommunalt finansierad verksamhet, ändamålsenliga lokaler av god kvalitet och konkurrenskraftiga hyror, genom att äga, förvalta och utveckla egna fastigheter samt inhyrning av lokaler och fastigheter. Lejonfastigheter har ett uppdrag att genomföra en genomlysning av bolagets organisation, utredningen är inte färdigställd vid tidpunkten för denna rapport.

I genomförda intervjuer beskrivs samverkan mellan Lejonfastigheter AB och nämnder och förvaltningar som god. Lejonfastigheter AB deltar tidigt i processen och är med och tar fram det underlag som sedan utgör beställningen av lokalprojektet och i förlängningen ingår i kommande års investeringsplaner. Lejonfastigheter ansvarar även för genomförandet av större investeringsprojekt som nyproduktion av fastigheter.

### *Bedömning*

*Är investeringsprocessen tydlig avseende ansvar och befogenheter för initiering, planering, beslut och genomförande av investeringar?*

**Ja.**

Vår bedömning är att det finns en etablerad struktur för investeringsprocessens delar. Investeringsprocessen ingår som en del i det ordinarie budgetarbetet och kommunstyrelsen ansvarar för att leda processen. Beslut om investeringar sker i samband med att budget antas. Större investeringar, enligt kommunens egen definition, beslutas per projekt medans reinvesteringar och mindre investeringar beslutas som en ramtilldelning där respektive nämnd har möjlighet att göra omprioriteringar.

Under året har riktlinjer för lokalförsörjning antagits, dokumentet ska förtydliga olika roller och ansvarsområden. Det pågår även en utredning av Lejonfastigheters organisation, denna är dock inte färdigställd vid denna rapportens avlämnande. Vissa verksamhetslokaler har funktionsprogram och lokalprogram framarbetade, men inte alla.

Det pågår ett arbete med att ta fram olika typlokaler för kommunens lokalbestånd vilket vi ser positivt på.

## Ändamålsenliga processer

*Revisionsfråga 3: Utgår kommunens investeringsplan från en tydlig behovsinventering med tillräcklig långsiktighet, dokumenterade analyser av framtida lokalbehov och intern dialog?*

### *lakttagelser*

I kommunens årliga budget beslutas investeringsram för respektive nämnd för den närmaste sexårsperioden på en detaljerad nivå, samt en plan för den kommande 10-årsperioden på en övergripande nivå. De ramarna fördelar sen respektive nämnd i sin internbudget efter behov.

En betydande andel av kommunens samlade investeringar avser investeringar i lokaler.

I *Riktlinjer för lokalförsörjningsprocessen* framgår att kommunens övergripande lokalförsörjningsplan arbetas fram i samband med budgetarbetet. Planen ska vara vägledande för kommunens lokalresurs- och lokalbehovsplanering under planperioden. Riktlinjerna innehåller inte några specifika områden som ska beskrivas i lokalförsörjningsplanen.

Vidare framgår att kommunledningsförvaltningen ansvarar för uppföljning och utvärdering av lokalförsörjningsprocessen samt uppföljning av kommunens totala lokalbehov och lokalförsörjning. Kommunens totala lokalbehov och lokalförsörjningsplan beskrivs i dokumentet *Kommungemensam Lokalförsörjningsplan*, daterad 2024-04-15, som tagits fram av kommunledningsförvaltningens lokalstrateg. I den gemensamma lokalförsörjningsplanen sammanställs uppgifter om det befintliga lokalbeståndet och hur behoven ser ut framöver från nämndernas interna lokalförsörjningsplaner. Beslutade förändringar i respektive nämnds lokalbestånd och hur de påverkar verksamheten beskrivs. I dokumentet ingår även en övergripande analys av trender och lokalbehov.

Lokalförsörjningsplanen ska vara ett underlag för budgetarbetet. Det åligger varje nämnd att enligt anvisningar från kommunledningsförvaltningen, ta fram interna lokalförsörjningsplaner i samband med internbudget för nästkommande år.

Styrdokumentet har särskilt fokus på de närmaste fem åren och är vägledande för lokalresurs- och lokalbehovsplanering under resterande planperiod. Det framgår i dokumentet att ansvaret för att identifiera och beskriva sitt lokalbehov, inklusive behov av eventuella förändringar till följd av förändringar i verksamheten.

Från och med 2023 har den kommungemensamma lokalförsörjningsplanen kopplats till den ordinarie budgetprocessen. Syftet är att planen ska vara ett stöd för den långsiktiga planeringen. I kommunens budgetdokument för 2024 med plan för 2025-2029 framgår att nämnderna i samband med budget uppdaterar sina planer de kommande 10 åren

avseende investeringar och lokalförhyrningar med tillhörande driftkostnader. Dokumentet innehåller inte någon specifik information om bakgrund och demografi utan är en mer en övergripande sammanfattning av respektive nämnds egna lokalförsörjningsplaner.

Kommunens enskilt största lokalbestånd avser Barn- och ungdomsnämnden. Vi har som en del i vår granskning även tagit del av nämndens lokalförsörjningsplan för 2025. Som underlag till bedömningarna av barn- och ungdomsnämndens kommande lokalbehov ligger kommunens befolkningsprognos, som i sin tur bygger på nationell statistik med tillägg för lokal data utifrån miljö- och samhällsbyggnadsnämndens översiktsplaner och detaljplaner. Prognosen är uppdelad på barn i förskoleålder respektive grundskola och avser den närmaste 10-årsperioden. Prognoserna för både förskola och grundskola visar på ett minskat elevunderlag. Nämnden har redan tidigare beslutat om att anpassa antalet förskole- och grundskoleplatser till följd av förändrad demografi. Vidare ingår avsnitt som beskriver olika nyckeltal avseende lokalkostnader samt vilka förändringar av lokalbeståndet som planeras. Det finns även en bedömning av nuvarande lokalers tekniska status. Det finns även en analys av hur väl kommunens befolkningsprognoser stämmer överens med det faktiska antalet barn. Slutsatsen är att det faktiska antalet barn är lägre än vad som prognostiserats.

I våra intervjuer framgår att varje förvaltning har en utsedd lokalsamordnare som arbetar i samråd med Lejonfastigheter i frågor som berör lokalförsörjningsprocessen. Kommunledningsförvaltningens lokalstrateg samt respektive förvaltnings lokalsamordnare är ansvarig för att säkerställa att riktlinjerna för lokalförsörjningen följs och att planen fortlöper.

Kommunförvaltningens lokalstrateg och representanter från Lejonfastigheter träffas i gemensamma forum där övergripande frågor, exempelvis gemensamma nyckeltal, följs upp. Utöver det gemensamma forumet förekommer även sammanträden som berör en specifik verksamhet. Vid en större investering, till exempel nyproduktion så är personal inom Lejonfastigheter med i ett tidigt skede och utformar underlaget och förslaget till lösning av lokalbehovet tillsammans med förvaltningen. Ett utvecklingsområde som nämnts är att det finns en önskan att bolaget och förvaltningarna ska arbeta ännu närmare.

Vidare framgår det att lejonfastigheter leder ett forum för långsiktigt lokalförsörjning. Lejonfastigheter bjuder in till mötet en gång per halvår och de som deltar är lejonfastigheter och alla kommunens förvaltningar. Formerna för samarbetet mellan lejonfastigheter och kommunens förvaltningar uppges generellt sett vara väl inarbetat och överlag fungera väl. Uppdraget finns beskrivet i ägardirektiven för Lejonfastigheter formulerat enligt nedan: *"Bolaget ska ha en aktiv roll i den långsiktiga planeringen av lokaler och därmed säkerställa att kommunens verksamheter har tillgång till ändamålsenliga lokaler. För att kunna genomföra detta har bolaget ansvar för samordning av kommunens lokalförsörjningsplaner."*

### *Bedömning*

*Utgår kommunens investeringsplan från en tydlig behovsinventering med tillräcklig långsiktighet, dokumenterade analyser av framtida lokalbehov och intern dialog?*

**Ja**

Enligt kommunens interna riktlinjer och styrmodell så är det respektive nämnd som ansvarar för att identifiera och beskriva vilka behov av investeringar som föreligger. Behoven avseende fastighetsinvesteringar samlas i den gemensamma lokalförsörjningsplanen. Vi har tagit del av både den gemensamma planen och barn- och ungdomsnämndens lokalförsörjningsplan. Vi kan i vår granskning konstatera att det finns framtagna lokalförsörjningsplaner. Som tidigare beskrivits under revisionsfråga 1 finns en etablerad process med tillhörande årshjul som styr investeringsprocessen.

Enligt budgetanvisningar ska samtliga nämnder ta fram egna lokal- och investeringsplaner som sträcker sig 10 år framåt. Vår bedömning är att det är en tillräcklig planeringshorisont och i linje med övriga kommuner och regioner i landet.

Intern dialog avseende planerade investeringar säkerställs genom de regelbundna möten som sker mellan Lejonfastigheter samt kommunens olika nämnder.

Avseende styrdokumentet riktlinjer för lokalförsörjning så innehåller dokumentet inte några specifika områden som ska beskrivas i respektive lokalförsörjningsplan.



# Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Linköpings kommun genomfört en granskning av investeringsprocessen. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden säkerställer en ändamålsenlig investeringsprocess utifrån perspektiven ekonomi, långsiktighet, förutsägbarhet och intern kontroll.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att **i allt väsentligt** säkerställt en ändamålsenlig investeringsprocess utifrån perspektiven ekonomi, långsiktigt, förutsägbarhet och intern kontroll.



## Rekommendationer

Efter genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att vidta följande åtgärder:

- Fortsätta arbetet med att ta fram koncept för kommunens lokaltyper.
- Säkerställ att Lejonfastigheters uppdrag överensstämmer med ansvar och roller som beskrivs i *Riktlinjerna för lokalförsörjning*.



## Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Finns fastställda styrprinciper, riktlinjer och rutinbeskrivningar avseende investeringsprocessen, vilka inkluderar strategier och mål för kommunens lokalförsörjning?	Ja	
2. Är investeringsprocessen tydlig avseende ansvar och befogenheter för initiering, planering, beslut och genomförande av investeringar?	Ja	
3. Utgår kommunens investeringsplan från en tydlig behovsinventering med tillräcklig långsiktighet, dokumenterade analyser av framtida lokalbehov och intern dialog?	Ja	

2024-11-15

Lena Salomon

Daniel Brandt

---

*Uppdragsledare*

---

*Projektledare*

---

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Linköpings Kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2024-04-25. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.