

Innehållsförteckning granskning av investeringsprocessen:

1 Missiv angående granskning av Lessebo kommuns Investeringsprocess.

2 Kommunstyrelsens svar på vårt missiv.

3 Revisorernas ställningstagande

4 Granskningsrapport Investeringsprocessen i Lessebo kommun.

1 Missiv angående granskning av Lessebo kommuns Investeringsprocess:

LESSEBO KOMMUN
Kommunens revisorer

2020-08-20

Till
Kommunstyrelsen för svar

Barn- och utbildningsnämnden,
socialnämnden och
samhällsbyggnadsnämnden och
kommunfullmäktige för kännedom

Granskning av investeringsprocessen

EY har fått i uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Lessebo kommun att genomföra en granskning med syfte att bedöma huruvida kommunstyrelsen har en ändamålsenlig övergripande styrning av investeringsprocessen.

Det är den sammanfattande bedömningen av granskningen att kommunstyrelsen behöver stärka styrningen av investeringsprocessen. Mot bakgrund av kommunens växande investeringsbehov och ekonomiska återhämtningsåtgärder är det av vikt att det finns en tydlighet i prioriteringen och planeringen av kommande investeringar. Det är en brist att det saknas formaliserade styrdokument vilka tydliggör ansvar, befogenheter och processbeskrivningar. Kommunstyrelsen bör därtill stärka den kontinuerliga återrapporteringen av pågående projekt. Detta för att säkerställa styrelsens helhetsansvar för kommunens ekonomiska ställning i enlighet med reglementet.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Fatta beslut om styrdokument för investeringsprocessen.
- Tydliggöra prioriteringsordningen för investeringar.
- Stärka uppföljningen av investeringsprojekt och definiera vad som är att betrakta som ”stora avvikelser”.

Revisorerna bedömer att det krävs att åtgärder vidtas med anledning av rapportens iakttagelser och avser att genomföra en uppföljning längre fram.

Kommunens revisorer överlämnar härmed granskningsrapporten och önskar svar på rapportens rekommendationer samt vilka åtgärder som planeras att vidtas. Svar önskas senast 2021-11-19.

För kommunens revisorer

Örjan Davoust
Ordförande

Per-Anders Johansson
Vice ordförande

2 Svar från kommunstyrelse på granskning av investeringsprocessen:

Under 2021 har revisorerna mot bakgrund av risk- och väsentlighetsanalys identifierat investeringsprocessen som ett väsentligt område. Revisorerna har granskat att styrning och uppföljning av investeringsprocessen sker på ett ändamålsenligt sätt. Parallellt med detta har även

kommunstyrelsen utsett investeringsprocessen som ett granskningsområde gällande intern kontroll. Både revisorerna och kommunstyrelsen har kommit fram till att styrningen av investeringsprocessen behöver stärkas. Därför har kommunledningsförvaltningen tagit fram dokumentet ”Riktlinjer för investeringsprocessen” som tydliggör budgetering, redovisning och ekonomi gällande investeringar.

3 Revisorernas ställningstagande:

Revisorerna avslutar ärendet.

4 Granskningsrapport Investeringsprocessen i Lessebo kommun.

Lessebo kommun

Granskning av investeringsprocessen



Innehåll

1.Sammanfattning.....	3
2.Inledning.....	4
2.1.Bakgrund.....	4
2.2.Genomförande	5
2.3.Revisionskriterier.....	5
3.Iakttagelser.....	6
3.1.Investeringsprocess.....	6
3.2.Uppföljning.....	9
3.3.Stickprov.....	9
4.Sammanfattande bedömning.....	12
Bilaga 1: Källförteckning.....	14

Sammanfattning

Revisorerna i Lessebo kommun har givit EY i uppdrag att granska huruvida kommunstyrelsen har en ändamålsenlig övergripande styrning av investeringsprocessen.

Det är den sammanfattande bedömning av granskningen att kommunstyrelsen behöver stärka styrningen av investeringsprocessen. Mot bakgrund av kommunens växande investeringsbehov och ekonomiska återhämtningsåtgärder är det av vikt att det finns en tydlighet i prioriteringen och planeringen av kommande investeringar. Det är en brist att det saknas formaliserade styrdokument vilka tydliggör ansvar, befogenheter och processbeskrivningar. Kommunstyrelsen bör därtill stärka den kontinuerliga återrapporteringen av pågående projekt. Detta för att säkerställa styrelsens helhetsansvar för kommunens ekonomiska ställning i enlighet med reglementet.

Bedömningen grundar sig bland annat på följande iakttagelser:

- Det saknas styrdokument för hur investeringar ska genomföras inom kommunen. Det finns en etablerad arbetsprocess, denna är dock inte formaliserad.
- Ansvarsfördelningen för investeringar definieras delvis i budgetprocess och reglemente. Det saknas dock en helhetsbild för investeringsprocessen.
- Kommunchef har i samband med uppföljningen av 2020 års interna kontroll givits i uppdrag att utarbeta riktlinjer för investeringar.
- Det finns inom kommunen upprättade lokalbehovsplaner vilka omfattar en prioriteringsvärdering. Det är dock inte definierat vilka förutsättningar prioriteringarna ska utgå från. Prioriteringarna är ej heller kopplade till politiska mål.
- Det saknas bestämda standarder för lokalers utformning. Kostnadskalkylering för investeringar i lokaler bygger på tidigare genomförda projekt, kunskap från andra kommuner, nyckeltal och konsulter kompetens.
- Kommunen står inför ökade investeringsbehov de kommande åren. Detta har föranlett att kommunen vid tillfället för granskningen gör en översyn av den ekonomiska processen. Målsättningen är att uppnå en ekonomi i balans samt för att höja självfinansieringsgraden av investeringar.
- Det saknas formella krav på återrapportering till nämnd och kommunstyrelse. Samhällsbyggnadsnämnden informeras kontinuerligt om investeringsprojekt. Kommunstyrelsen ska enligt uppgift informeras om det skulle uppstå större underskott i projekt. Det är dock inte definierat vad som är att anses vara ett större underskott.
- Ekonomisk slutredovisning upprättas efter samtliga färdigställda projekt.
- Stickprovskontrollen visar att det saknas tydliga kalkyler för kostnadsbedömning av projekten. Båda stickprovsgranskade projekt uppnår i stort budget. Det saknas behovsbedömning för ett av de två granskade projekten.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Fatta beslut om styrdokument för investeringsprocessen.
- Tydliggöra prioriteringsordningen för investeringar.

- Stärka uppföljningen av investeringsprojekt och definiera vad som är att betrakta som ”stora avvikelser”.

Inledning

Bakgrund

Det åligger kommunen att planera verksamheten utifrån de framtida behov och förändringar som sker. Nämnderna ska i detta avseende inom sitt respektive verksamhetsområde tillse att investeringar planeras och genomförs i enlighet med fastställt beslut. De ökade kraven berör kommunens investeringar i hög grad, då prioriteringen av vilka satsningar som ska göras är strategiskt viktigt för att möjliggöra kommunens mål för verksamheten.

Investeringar påverkar kommunens ekonomi under många år framåt. Således är det av vikt att styrningen, redovisningen och uppföljningen av investeringarna fungerar väl för att säkerställa att rätt prioriteringar görs samt att investeringsprocessen är organiserad på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Det är även av vikt att hanteringen säkerställer en god ekonomisk hushållning samt att investeringsplaneringen utgår från vilket investeringsutrymme som kommunen har att förhålla sig till.

Kommunens investeringstakt har ökat markant de senaste åren och av kommunens budget för 2021 framgår att investeringsbudgeten uppgår till 77 mnkr. Nästan 70 procent av investeringsbudgeten avser fastigheter. Kommande investeringar innebär upptagande av nya lån för kommunen. Det innebär även insatser för att effektivisera verksamheten i syfte att uppnå ett positivt resultat som kan finansiera kommunens planerade investeringar.

Mot bakgrund av revisorernas risk- och väsentlighetsanalys har investeringsprocessen identifierats som väsentligt område, där revisorerna vill granska huruvida styrning och uppföljning av investeringsprocessen sker på ett ändamålsenligt sätt.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma huruvida kommunstyrelsen har en ändamålsenlig övergripande styrning av investeringsprocessen.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▣ Finns en klagjord beslutsprocess för investeringar?
 - Finns det tydliggjort vilka investeringar som ska prioriteras och som utgår från politiska mål/beslut?
 - Finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning?
 - Finns tillräckliga beslutsunderlag/kalkyler?
- ▣ Sker genomförandet i enlighet med ursprungligt beslut/investeringsplan?
 - Hanteras eventuellt befarade överskridande av investeringsbudgeten i enlighet med reglerna?
- ▣ Sker en systematisk uppföljning av genomförda investeringar och återrapportering till berörd nämnd/styrelse?

Genomförande

Granskningen sker genom dokumentstudier och intervjuer. Ett stickprov kommer att genomföras av två investeringsprocesser vilka avser lokalbyggnation. Granskningen kommer till huvudsak att vara inriktad på investeringar i lokaler.

Revisionskriterier

Kommunallagen (2017:725)

Kommunallagens 6 kap 1 § redogör för kommunstyrelsens uppgifter. Där framgår att kommunstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter. Därutöver framgår av 11 § att kommunstyrelsen ska följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Därtill får styrelsen, enligt 12 §, från övriga nämnder, beredningar och anställda i kommunen begära in yttrande och upplysningar som behövs för att kunna fullgöra sina uppgifter.

Kommunstyrelsens reglemente

Kommunstyrelsen ska enligt reglemente leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. Kommunstyrelsen ska leda kommunens verksamhet genom att utöva en samordnad styrning och leda arbetet med att ta fram styrdokument för kommunen. Kommunstyrelsen har enligt reglementet ett helhetsansvar för kommunens verksamheter, utveckling och ekonomiska ställning.

Styrelsen ansvarar för beslut om samordning mellan nämnderna och gränsdragning mellan nämndernas kompetens. Kommunstyrelsen ansvarar också för att en effektiv och ändamålsenlig organisation upprätthålls.

I kommunens ledningsfunktion ligger också att leda arbetet med mark- och bostadspolitiken inklusive främjandet av hållbart samhällsbyggande.

Samhällsbyggnadsnämndens reglemente

Samhällsbyggnadsnämnden ansvarar enligt reglemente för förvaltningen av kommunala fastigheter och anläggningar.

Samhällsbyggnadsnämnden ska budgetera medel för nybyggnads-, underhålls-, reparations- och ombyggnadsprojekt av kommunala fastigheter och anläggningar.

Enligt delegering från fullmäktige ansvarar nämnden också för att upphandla entreprenad enligt upphandlingsreglementet inom den ram som fullmäktige beviljat. Därtill ska nämnden upphandla fasta och lösa inventarier till projekt som kommunfullmäktige anslagit medel till i budget.

Iakttagelser

Investeringsprocess

Det framgår av reglemente att kommunstyrelsen leder och samordnar förvaltningen av kommunens angelägenheter. Detta omfattar framtagande av styrdokument för kommunen. Samhällsbyggnadsnämnden ansvarar för kommunens fastigheter, anläggningar samt VA-verksamheten.

Av intervjuer framkommer att det i Lessebo kommun inte finns dokumenterade riktlinjer för investeringsprocessen. Det framförs vid intervju att kommunchef fått i uppdrag av kommunstyrelsen att utarbeta riktlinjer för investeringar. Uppdraget gavs i samband med uppföljningen av internkontrollplanen för 2020.

Av internkontrollplanen för 2020 bekräftas att investeringar utgjorde en av riskerna som kontrollerades. Detta kontrollerades genom att följa upp rutiner för slutredovisning av investeringar och uppföljning av genomförande. Motsvarande kontroll genomfördes för de kommunala bolagen. Av resultatet framgår att kommunstyrelsen saknar rutiner för efterkalkyl och slutredovisning. I de få investeringsprojekt som genomförts saknas efterkalkyler och slutredovisning. Avseende bolaget AB Lessebohus framgår att det finns en rutin men att denna är i behov av förtydligande. Åtgärdsförslaget kopplat till uppföljningen är att utveckla/förtydliga rutiner för efterkalkyl och slutredovisning.

Trots att det saknas en formaliserad investeringsprocess framförs det finnas ett etablerat arbetssätt för investeringar. Detta är kopplat till kommunens ordinarie budgetprocess.

Det finns två anslagsformer för investeringar; ramanslagsfinansierade investeringsmedel och projektspecifika investeringsmedel.

Investeringsmedel som omfattar gatu- och vägunderhåll samt fastighetsunderhåll beslutas som ramanslag. Samhällsbyggnadsnämnden har hela förfoganderätten över denna budget. Förvaltningen under nämnden har i uppgift att nyttja investeringsmedlen utifrån interna prioriteringar och bedömningar av dess allokering.

Projektspecifika investeringar av större omfattning budgeteras utifrån projektram. Samhällsbyggnadsnämnden ges i uppgift att genomföra projektspecifika investeringar av fullmäktige genom ordinarie budgetprocess.

Det framgår av intervju att varje projektspecifik investering är en fristående kostnadsenhet. Samhällsbyggnadsnämnden har således inte rätten att omfördela medel mellan investeringsprojekt. Underskott i ett investeringsprojekt kan inte kompenseras med överskott i ett annat utan fullmäktiges godkännande.

Investeringsbehov och förstudier

Investeringar initieras genom att en beställande nämnd påtalar ett investeringsbehov. En beställning av utredning görs till samhällsbyggnadsnämnden. Nämnden ger förvaltningen i uppdrag att utarbeta en förstudie. Förstudiens omfattning varierar beroende på investeringens storlek. Samtliga förstudier som avser fastigheter leds av fastighetschefen. Fastighetschefen

har vid behov möjlighet att anlita externa konsulter genom avrop från ramavtal, så som teknikkonsulter och arkitekter. Det framförs att det finns tillräckliga ramavtal för detta uppdrag.

Den beställande nämnden är enligt uppgift delaktiga redan i förstudieskedet. Det framförs att det är av vikt att investeringsprojekt är förankrade i verksamheternas behovsbedömning. Fastighetschefen har bland annat möten med barn och utbildningsförvaltningen och socialförvaltningen månatligen. Därutöver inkluderas också verksamhetschefer för lokalerna som investeringarna avser i förstudieskedet (exempelvis rektorer). Det framförs att samhällsbyggnadsförvaltningen ställer krav på den beställande nämnde/förvaltningen att tydligt specificera sina behov.

En förstudie är enligt uppgift kostsam att genomföra. Det är inte ovanligt att detta uppgår till 1-1,5 mnkr. Kostnaderna som uppstår för förstudien ska belasta investeringsbudget. Om investeringen inte genomförs bär samhällsbyggnadsförvaltningen kostnaderna. Det framförs att det därför förs en dialog med kommunfullmäktige om investeringsprojekts genomförbarhet. Detta för att säkerställa att det inte genomförs förstudier för projekt vilka sedermera inte genomförs. Arbetsgången är däremot inte formaliserad. Det framförs att det förekommit att samhällsbyggnadsnämnden genomfört förstudier för projekt som kommunstyrelsen senare avbrutit. Samhällsbyggnadsförvaltningen kompenseras då inte för nedlagda kostnader. Detta avsåg ett LSS-boende vari kostnaderna för projektet ansågs bli för dyrt att genomföra (se mer under 3.3). Istället genomfördes projektet av en privat utförare som kommunen hyr platser av.

Det saknas fastställda standarder för lokalers utformning. Uppskattningen av ett investeringsprojekts utformning och kostnader bygger istället på ett flertal andra faktorer. Dels erfarenhet av tidigare genomförda projekt, dels inhämtad kunskap från andra kommuners genomförda projekt. Därtill nyttjas konsulter kompetens för bedömning av kostnader. Likaså grundar förvaltningen sina bedömningar på nyckeltal, exempelvis antal kvadratmeter per barn och klasstorlekar. Även förändringar i lagkrav eller regelverk påverkar bedömningen av lokalbehoven. Kommunen har också tagit del av SKR:s strukturmateriel kring typfastigheter för exempelvis förskola.

Samordning och prioritering

Kommunstyrelsen är samordnande för ett flertal funktioner för investeringar i egenskap av samordnande för budgetprocessen. När en förstudie är upprättad lyfts den i budgetberedningen. Det framförs att det under innevarande år har upprättats lokalförsörjningsplaner för samtliga förvaltningar. Inom ramen för dessa planer inkluderas prioriteringsordning för lokalbehoven. Prioriteringens syfte är att samla upp de initierade investeringsprojekten och värdera dessa utifrån dess angelägenhet. Lokalbehoven prioriteras på en skala mellan 1-3, vilket ska reflektera angelägenheten av lokalbehovets genomförande. Lokalförsörjningsplanerna täcker den nästkommande fyra-årsperioden. Det framgår av intervju att prioriteringsskalan inte baseras på definierade förutsättningar så som lagkrav, demografiska förändringar eller måluppfyllelse. Prioriteringen baseras på bedömningar mellan den beställande nämnden/förvaltningen och samhällsbyggnadsförvaltningen. I slutändan är det kommunstyrelsen och kommunfullmäktige som är ansvariga för prioritering av vilka investeringar som inkluderas i budget. Det framförs dock vara sällsynt förekommande att det skulle råda oenighet i vilka investeringsprojekt som ska genomföras.

Det finns inom kommunen ingen samordnande lokalplanerare. Det framförs att frågan har varit uppe för diskussion men bedömningen är att kommunen är för liten för att en sådan funktion skulle vara nödvändig. Samordningsuppdraget ligger istället på samhällsbyggnadsförvaltningen.

Det är tydliggjort i budgetprocessen när investeringsförslag ska inkomma och när ansökningar ska genomföras. Redan i de inledande skedena av budgetprocessen upprättas en uppskattning av investeringsramens omfattning. Ramens omfattning grundas enligt uppgift på hur stora kostnader som kommunen klarar av att bära.

Baserat på investeringars omfattning och prioritering innefattas de sedermera i förslaget till fullmäktige. Beslut om budget innebär också att samhällsbyggnadsnämnden ges uppdrag att genomföra investeringarna, varefter upphandlingsunderlag upprättas. Projektledare (exempelvis fastighetschef) upprättar förfrågningsunderlag tillsammans med upphandlingsenheten.

Skulle upphandlingen visa att den av fullmäktige beslutade budgetramen är för liten krävs det att samhällsbyggnadsnämnden ansöker om utökad ram. Detta beslut tas av fullmäktige. Det framförs i sammanhanget att den föreslagna budgetramen som grundat sig i förstudien omfattar en säkerhetsmarginal i syfte att kunna bära kostnader som kan uppstå på grund av oförutsägbara förutsättningar alternativt förändringar i beställning.

Efter genomförd upphandling krävs det ett igångsättningstillstånd av kommunstyrelsen innan projektet kan startas upp.

Framtida investeringsbehov

Det framförs att kommunstyrelsen för tillfället arbetar med återhämtningsåtgärder vilka bland annat kan kopplas till ett växande investeringsbehov. Kommunen har i närtid inte genomfört större investeringar. An intervju framgår att det bland annat finns behov av ett nytt vattenverk samt ett omfattande eftersatt underhåll av befintliga fastigheter. Utifrån det växande investeringsbehovet anses det nödvändigt att se över hela den ekonomiska processen. Kommunen har för 2021 en negativ budget. Målsättningen med översynen som nu genomförs är att uppnå en ekonomi i balans med två procents överskott av skatteintäkter och generella bidrag.

I samband med budgetuppgång för 2022 framgår att kommunen anlitar en extern konsult för att skapa en gemensam bild av hur beslut om investeringar, resultatnivåer och annat kommer att påverka kommunens framtida ekonomiska ställning. Arbetet omfattade en workshop med kommunstyrelsens arbetsutskott. Som underlag för diskussionen genomfördes en översyn av kommunens ekonomiska förutsättningar. Baserat på kommunens budgeterade resultatutveckling framgår att kommunens skuldutveckling förväntas öka med 142 procent inkluderat investeringar i särskilt boende (71 procent exklusive investeringar i särskilt boende). Enligt summeringen av diskussionerna framgår att ett förslag till nästa steg är att prioritera mellan investeringar. Likaså behovet att beakta resultatutveckling och den långsiktiga utvecklingen.

Mot bakgrund av de kommande årens investeringsbehov framförs det finnas ett behov av att höja självfinansieringsgraden. Kommunen har i dagsläget ingen målsättning kopplat till självfinansieringsgraden. Däremot är det en fråga som belyses för tillfället. Kommunen har ett kvarvarande låneutrymme på ca 330 mnkr.

Det finns inom kommunen ett internhyressystem. Syftet med systemet är att lokalkostnader ska belasta de nämnder som också nyttjar lokalerna. Internhyran omfattar huvudsakligen kapitalkostnader, drift och underhåll. Samtliga nämnder kompenseras för lokalkostnaderna i deras respektive budgetar. Internhyressystemet är inte incitamentbaserat – det saknas ekonomiska incitament för en beställande nämnd att minimera sina verksamhetslokaler eller verka för kostnadseffektiva lokaler. Det framförs dock i intervju att nämnderna har blivit bättre på att tydligt definiera sina behov och att inte vara för frikostiga i sina önskemål.

Bedömning

Det är vår bedömning att det är en brist att det inom kommunen inte finns beslutade riktlinjer för investeringsprocessen. Trots att det finns ett etablerat arbetssätt för investeringar menar vi att avsaknaden av riktlinjer riskerar att skapa ineffektivitet och otydligheter i ansvarsfördelning och genomförande. Det saknas exempelvis en tydlighet i kraven på beställande nämnds definiering av lokalbehov, ekonomiskt ansvar för kostnader för förstudier vars projekt ej genomförs, definiering av genomförandet av prioriteringar och dess koppling till politiska beslut. Det poängteras i flertalet intervjuer att Lessebos kommunorganisation är liten och att det finns en god och snabb kommunikation avseende investeringsprojekt. Detta anser vi dock inte är en garanti för att säkerställa en effektiv styrning.

Mot denna bakgrund är det positivt att kommunstyrelsen har gett kommunchef i uppdrag att utarbeta förslag till riktlinjer. Vi vill betona vikten av att framtagandet av riktlinjer fullföljs.

Uppföljning

Det finns inga formella krav på återrapportering. På årsbasis ges återrapportering av projektavslut för samtliga genomförda projekt, detta i samband med bokslut. Det framförs vid intervju att samhällsbyggnadsförvaltningen kontinuerligt återrapporterar kring projekt till nämnden vid varje sammanträde. Kommunstyrelsen informeras vid behov. Detta enligt uppgift om det skulle uppstå större underskott i enskilda projekt. Det framförs att det inte finns beslutade nivåer över vilka fördyrande omständigheter kräver särskilt godkännande eller informering. Detta är en bedömningsfråga från projekt till projekt.

Det framförs att projektledare har ansvar att flagga om det sker fördyringar av projekt vilka inte är möjliga att innefattas i ordinarie budgetram. Detta lyfts till samhällsbyggnadsnämnden. Fördyringar i byggskedet kräver enligt uppgift dock inte ett godkännande om utökad ram av fullmäktige. Detta resulterar i ett projektunderskott.

Vid genomfört projekt upprättas en slutredovisning. Denna omfattar främst ekonomisk redovisning. Kommunstyrelsen informeras om slutredovisningen. Det framförs att slutredovisningarna sällan krävt ytterligare förklaringar eller informering av projektledare.

Kommunstyrelsen har ställt högre krav på återrapporteringar från de kommunala bolagen. Kommunstyrelsen har efterfrågat särskilda redovisningar för projekt som inneburit nedskrivningar.

Bedömning

Det är vår bedömning att uppföljningen till kommunstyrelsen kan stärkas. Mot bakgrund av

att budget för investeringsprojekt kan vara omfattande menar vi att kommunstyrelsen mot bakgrund av sitt, enligt reglemente, helhetsansvar för kommunens ekonomiska ställning bör säkerställa en adekvat åiterrapportering. Vi grundar denna bedömning särskilt på att det saknas tydliggjorda nivåer för vad som är att betecknas vara ”större underskott” i enskilda projekt. Att normal åiterrapportering av pågående projekts ekonomiska utfall endast redovisas i samband med årsredovisning menar vi är i underkant sett till kommunstyrelsens uppdrag.

Stickprov

Inom ramen för granskningen har ett stickprov av två lokalinvesteringar genomförts. Baserat på de i kommunen färdigställda projekt under 2020 och 2021 valdes följande projekt ut:

- Härden 8 kommunhus
- LSS-boende Odengatan 8

Härden 8 kommunhus

Projektet avser om- och tillbyggnation av kommunhuset. Projektet har genomförts i tre etapper som var och en tilldelats egen budgetram. Av beslut i kommunstyrelsen 2016-03-08 framgår att den tidigare tekniska förvaltningen utarbetade ett förslag avseende en hållbar lösning på lokalbehovet för kommunhuset. Kommunstyrelsen beslutade att bevilja 400 tkr till tekniska förvaltningen för framtagande av förfrågningsunderlag. Det framgår av beslutet att om- och tillbyggnationen kommer att finansieras med såväl en projektspecifik budget som underhållsmedel.

Av kommunstyrelsens protokoll 2017-11-28 framgår att syftet med etapp 1 var att bygga ändamålsenliga lokaler för socialförvaltningen. Detta innefattar egen reception, samtals- och mötesrum, handikappanpassad toalett och väntrum. Det framgår av beslutet att flera enheter från socialen varit medverkande samt att synpunkter inhämtats från arbetsmiljöverket, skyddsombud och avdelningschefer. Etapp 2 avser ombyggnation av socialkontorets administrativa lokaler. Etapp 3 avser ombyggnation av kommunhusets övre plan vilket inkluderar renovering och byte av fönster. Fönsterbyte avser även bottenplan. Igångsättningstillstånd finns för samtliga etapper.

	Budget	Utfall	Avvikelse	Procentuell avvikelse
Härden 8 Kommunhus	25,2 miljoner kr	25,6 miljoner kr	-400 tusen kr	-1,6 %

Det har för projektet upprättats en slutredovisning. Av slutredovisningen framgår att projektets pågått sedan 2016. Den totala budgetramen uppgår till 25,2 mnkr. Enligt slutredovisningen uppgick kostnaderna till 25,6 mnkr. Således uppvisade projektet ett underskott på 400 tkr. Underskottet motsvarar 1,6 procent av den totala budgetramen. Enligt kommentarerna till slutredovisningen framgår att projektet uppvisat negativa avvikelser för etapperna 1 och 2 samt för inventarier vars kostnader var högre än initial budget. Utfallet för etapp 3 uppvisade ett positivt utfall.

LSS-boende Odengatan 8

Projektet avser ombyggnation av fyra SoL-lägenheter och sex LSS-lägenheter samt tillhörande personalutrymmen. Lokalerna ägs av Lessebohus AB. Enligt ärendebeskrivning, tillhörande beslut i kommunstyrelsen 2018-03-06, framgår att ärendet tidigare återremitterats från kommunstyrelsen till kultur-, fritid- och tekniska nämnden vilket då avsåg nybyggnation. Av intervju framkommer att nybyggnationen avbröts på grund av att inkomna anbud var högre än budgetramen för projektet. Enligt kalkyl skulle nybyggnation uppgå till ca 35 mnkr. Beslut fattades att istället projektera för ombyggnad av befintliga lokaler.

Det framgår av kommunstyrelsens beslut att det genomförts en utredning av befintliga lokaler av vilken det framgår att det är möjligt att skapa 10 lägenheter samt tre korttidsboenderum inom befintliga lokaler på Odengatan 8. Renoveringen kräver brandskyddsåtgärder samt allmän renovering av ytskikt med mera. Kostnadsbedömningen uppgick då till 10 mnkr. En behovsbedömning har inkommit där det tydliggörs ett behov av sex LSS-bostäder, fyra SoL-bostäder och tre korttidsboendeplatser. Därtill har brandskyddsbeskrivning med tillhörande ritningar inkommit.

	Budget	Utfall	Avvikelse	Procentuell avvikelse
LSS-boende Odengatan 8	25,3 miljoner kr	25,0 miljoner kr	+363 tusen kr	+1,4 %

En delredovisning för projektet har upprättats. Av denna framgår att total budget för projektet uppgick till 25,3 mnkr. Utfallet uppgår till ca 25 mnkr. Projektet har hittills uppvisat ett positivt utfall på 363 tkr. Av delredovisningen framgår under avvikelser att fastigheter skrevs ner med 4,1 mnkr efter inköpet. Projekteringskostnader för planerad nybyggnad 2016-17 har uttrangerats till ett belopp av 1,1 mnkr. Det återstår att renovera ett trapphus.

Bedömning

Det är en försvårande omständighet att det saknas beslutade riktlinjer i bedömningen av stickprov. Det är därför inte möjligt att följa om investeringarna följt rutinerna för genomförandet.

Avseende LSS-boendet framkommer från inkomna underlag att denna omfattar en behovsbedömning om LSS- och SoL-bostäder samt korttidsboendeplatser. Det saknas dock en initial kostnadskalkyl som tydliggör förväntade kostnader. Av kommunstyrelsebeslut framgår en uppskattning på 10 mnkr. Det framgår inte vad denna kalkyl grundar sig på eller vad som ingår.

Avseende ombyggnation av kommunhuset saknas behovsbedömning, förkalkyl och/eller förstudie som helhet i underlagen. Det är således inte möjligt att bedöma huruvida investeringen motsvarade förväntningarna eller ekonomisk plan för de färdigställda lokalerna.

Vi noterar av protokoll att kommunstyrelsen beviljat medel och igångsättningstillstånd för båda projekten. Av de ekonomiska slut- respektive delredovisningarna framgår att projekten i allt väsentligt färdigställts inom ramen för beslutad budget. Det är däremot en svaghet att kommunen inte har kunnat presentera tillräckliga underlag för att möjliggöra en heltäckande

kontroll av investeringarna.

Sammanfattande bedömning

Det är vår sammanfattande bedömning att kommunstyrelsen behöver stärka styrningen av investeringsprocessen. Mot bakgrund av kommunens växande investeringsbehov och ekonomiska återhämtningsåtgärder är det av vikt att det finns en tydlighet i prioriteringen och planeringen av kommande investeringar. Det är en brist att det saknas formaliserade styrdokument vilka tydliggör ansvar, befogenheter och processbeskrivningar. Vi anser därtill att kommunstyrelsen bör stärka den kontinuerliga återrapporteringen av pågående projekt. Detta för att säkerställa styrelsens helhetsansvar för kommunens ekonomiska ställning i enlighet med reglementet.

Revisionsfrågor	Svar
Finns en klargjord beslutsprocess för investeringar?	Nej. Det finns ett etablerat arbetssätt men det saknas riktlinjer för investeringsprocess.
Finns det tydliggjort vilka investeringar som ska prioriteras och som utgår från politiska mål/beslut?	Delvis. Det finns upprättade lokalbehovsplaner vilka omfattar en prioriteringsvärdering. Det är dock inte definierat hur vad som utgör grund för prioriteringsbedömning. Prioriteringen har ingen direkt koppling till politiska mål/beslut.
Finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning?	Delvis. Budgetprocessen och reglemente definierar i viss mån ansvarsfördelningen för beslut om investeringsbudget och genomförande. Ansvarsfördelningen för processen som helhet kan trots detta tydliggöras ytterligare i riktlinjer för investeringar.
Finns tillräckliga beslutsunderlag/kalkyler?	Nej. Vi har som del av stickprovskontrollen efterfrågat beslutsunderlag i form av förstudier eller utredningar men detta har ej inkommit.
Sker genomförandet i enlighet med ursprungligt beslut/investeringsplan?	Ja. Mot bakgrund av stickprovskontrollen menar vi att avvikelserna ligger inom ramen för vad som kan förväntas i förhållande till ursprungligt beslut.
Hanteras eventuellt befarade överskridande av investeringsbudgeten i enlighet med reglerna?	Det är inte definierat hur underskott i investeringsprojekt ska hanteras. Det framgår av intervju att större underskott ska lyftas med kommunstyrelsen. Det är dock inte tydliggjort vad större underskott är.
Sker en systematisk uppföljning av genomförda investeringar och återrapportering till berörd nämnd/styrelse?	Delvis. Samhällsbyggnadsnämnden får kontinuerlig återrapportering av projektens ekonomiska utfall. Kommunstyrelsen återrapporteras som regel endast en gång per år alternativt vid större avvikelser, vars omfattning som tidigare nämnts inte är definierat.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Fatta beslut om styrdokument för investeringsprocessen.
- Tydliggöra prioriteringsordningen för investeringar.
- Stärka uppföljningen av investeringsprojekt och definiera vad som är att betrakta som ”stora avvikelser”.

Lessebo den 20 Augusti 2021

Linus Aldefors
EY

David Maxe
EY

Bilaga 1: Källförteckning

Intervjuade funktioner:

Kommunchef

Ekonomichef

Förvaltningschef, samhällsbyggnadsförvaltningen

Fastighetschef, samhällsbyggnadsförvaltningen

Ekonom samhällsbyggnadsförvaltningen

Dokument:

Kommunstyrelsens reglemente

Samhällsbyggnadsnämndens reglemente

Uppföljning av internkontrollplan 2020

Lokalbehovsplaner

Budget 2021 och plan 2022-2024

Övergripande ekonomi – Budgetuppstart 2022 och plan 2023-2025

Finanslogik – Förutsättningsutredning för workshop

Lista över samtliga investeringsprojekt 2020-2021

Stickprovsdokumentation

1. Protokoll Kommunstyrelsen
2. Protokoll Samhällsbyggnadsnämnden
3. Ekonomiska slut- och delredovisningar
4. Konsultbeskrivningar och ritningar
5. Behovsbedömningar