

Granskningsrapport december 2024
Genomförd på uppdrag av revisorerna

Lessebo kommun
Dnr: KS/2024:358:2
HandlingsId: 2024:2691
Datum: 2024-12-12

Granskning av samhällsbyggnadsnämndens uppföljning av investeringar

Lessebo kommun



Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	3
2.1. Bakgrund	3
2.2. Syfte och revisionsfrågor	3
2.3. Genomförande och avgränsning	4
2.4. Revisionskriterier	4
3. Granskningsresultat	5
3.1. Roll- och ansvarsfördelning investeringsprojekt	5
3.2. Uppföljning investeringsprojekt	7
4. Slutsats	10
5. Källförteckning	12
6. Revisionskriterier	13
6.1. Kommunallagen (2017:725)	13
6.2. Samhällsbyggnadsnämndens reglemente	13

1. Sammanfattning

Granskningen har syftat till att bedöma om samhällsbyggnadsnämnden har en tillräcklig uppföljning av investeringsprojekt. Vår sammanfattande bedömning är att nämnden inte har tillsett en tillräcklig uppföljning.

Det framkommer i granskningen att nämnden inte följer upp investeringsprojekt på projektnivå. Samhällsbyggnadsnämnden tar del av månadsuppföljningar av ekonomin samt tertialrapporter, men dessa inkluderar inte projektspecifik uppföljning. Del- och slutredovisningar sker däremot för kommunstyrelse och kommunfullmäktige i samband med årsredovisning. Internt sker avstämningar mellan enhetschefer och ekonom där uppföljning sker på projektnivå för investeringar.

Det saknas interna rutiner för projektstyrning eller uttalade instruktioner kring hur projekt ska bedrivas inom samhällsbyggnadsförvaltningen. Det finns inga specifika interna rutiner som anger när avvikelser i projekt ska rapporteras. Det finns oklarheter kring hur avvikelser i förhållande till budget och tidplan ska återrapporteras. Det saknas vidare beloppsnivåer kopplat till attestering av fakturor eller godkännande av ändrings- och tilläggsarbeten (ÄTOR) i nämndens delegationsordning eller attestförteckning. Därtill är det en brist att det saknas systemstöd och rutiner för att spara och projektdokumentation.

Vi rekommenderar samhällsbyggnadsnämnden att:

- ▶ Utarbeta interna rutiner för genomförande av projekt i syfte att säkerställa en tydlig roll- och ansvarsfördelning.
- ▶ Stärka uppföljningen av investeringsprojekt.
- ▶ Tydliggöra när avvikelser i projekt ska återrapporteras samt fastställa mandat för beslut om ekonomiska avvikelser i projekt.
- ▶ Säkerställa att det finns rutiner och systemstöd för att lagra projektdokumentation.

2. Inledning

2.1. 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.

Kommunens investeringsbudget för 2024 är totalt på 67,2 miljoner kronor. Av dessa ansvarar samhällsbyggnadsnämnden för 56 mnkr vilket motsvarar ca 83 % av de budgeterade investeringarna. Investeringsbudgeten ökar därefter för år 2025, 2026 och 2027 (planperiod).

Med dagens förändrade ränteläge är det av stor vikt att uppföljningen av genomförda investeringar 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.

År 2021 genomförde revisionen en granskning av investeringsprocessen i kommunen. Den sammanfattande bedömningen var att kommunstyrelsen behövde stärka styrningen av investeringsprocessen. Det bedömdes även som en brist att det saknades formella krav på återrapportering av investeringsprojekt till nämnd och kommunstyrelse. Därför rekommenderades kommunstyrelsen exempelvis att stärka uppföljningen av investeringsprojekt.

Revisorerna har utifrån detta identifierat ett behov av att granska hur samhällsbyggnadsnämnden följer upp genomförda investeringar i kommunen.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma huruvida samhällsbyggnadsnämnden följer upp genomförda investeringsprojekt på ett tillräckligt sätt. I granskningen ska följande revisionsfrågor besvaras:

- ▶ Finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning vid genomförande av investeringsprojekt?
- ▶ Sker en systematisk ekonomisk uppföljning av investeringsprojekt?
 - Hur sker uppföljning inom projektet?
 - Vilken återrapportering sker till nämnden?
- ▶ Finns en tillräcklig intern kontroll avseende pågående investeringsprojekt?
- ▶ Finns tydliga instruktioner avseende rapportering av avvikelser?

2.3. Genomförande och avgränsning

Granskningen har utförts genom dokumentstudier av relevanta styrdokument som berör investeringar. Därtill har intervjuer genomförts med representanter från samhällsbyggnadsförvaltningen. Se källförteckning i avsnitt 6.

2.4. Revisionskriterier

I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av:

- ▶ Kommunallag (2017:725)
- ▶ Reglemente för samhällsbyggnadsnämnden

3. Granskningsresultat

3.1. Roll- och ansvarsfördelning investeringsprojekt

Det finns övergripande riktlinjer för investeringar

Kommunstyrelsen har antagit riktlinjer för investeringsprocessen som omfattar handläggning, budgetering, beslutsfattande och redovisning av anläggningstillgångar. För varje investeringsprojekt över 3 mnkr ska en förstudie och investeringskalkyl genomföras. Är investeringsbeloppet över 10 mnkr ska beslutsunderlag innefatta:

- ▶ investeringsens mål och syfte,
- ▶ investeringsbelopp,
- ▶ tidsplan,
- ▶ driftskonsekvenser,
- ▶ risker och osäkerhetsfaktorer,
- ▶ konsekvensbeskrivning för utebliven investering
- ▶ standard för fastigheten, lokalen eller inventarierna.

Vid projektstart ska en blankett för anmälan om projektstart fyllas i och lämnas till ekonomiavdelningen.

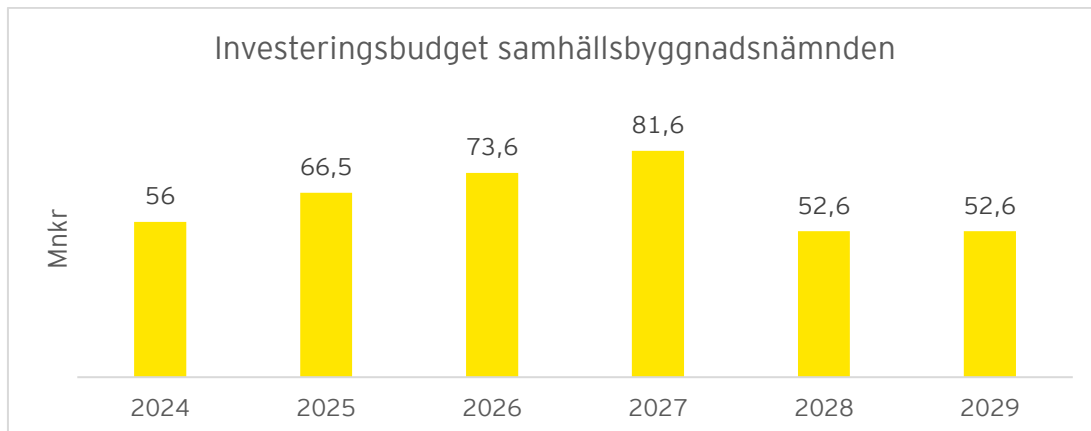
Av kommunens riktlinjer för investeringsprocessen framgår att fastighetsenheten har ansvar för alla investeringar som rör fastigheter och hanterar även förändringsförslag för dessa. Det framhålls i riktlinjerna att investeringar i fastigheter kräver ett aktivt samråd mellan samhällsbyggnadsförvaltningen och berörd verksamhet (hyresgäst). För investeringar inom VA, gata, park och inventarier är det samhällsbyggnadsförvaltningen som har ansvaret att ta fram beslutsunderlagen enligt riktlinjerna.

Investeringsplanering inom samhällsbyggnad

Samhällsbyggnadsförvaltningens ansvarsområden inkluderar fastigheter, gata och park, lokalvård, vatten och avlopp samt myndighetsutövning inom bygglov, miljö, livsmedel, tobak och alkohol. Förvaltningen har ca 70 medarbetare och är indelad i fem enheter:

- ▶ Fastighetsenheten
- ▶ Serviceenheten (vaktmästare, gata och park, samt lokalvård)
- ▶ VA-enheten
- ▶ Myndighets- och planeringsenheten
- ▶ Ledningsstöd

För samhällsbyggnadsnämnden är investeringsbudgeten för hela planeringsperioden 2024-2029 totalt 354,9 miljoner kronor.



Investeringsbudgeten för samhällsbyggnadsnämnden för 2024 är uppdelad på tre huvudområden. För serviceenheten har 8,45 miljoner kronor avsatts, vilket inkluderar kollektivtrafikåtgärder samt förbättring av gång- och cykelvägar. Planerade investeringar innefattar också inköp av maskiner, exempelvis robotgräsklippare, för att underlätta drift och underhåll.

Fastighetsenheten har tilldelats 20 miljoner kronor. Enhetens investeringsprojekt omfattar bland annat Lustigkullaskolan och Lilltorpets förskola, samt komponentreinvesteringar (underhåll). Av intervju framkommer att det inte finns en långsiktig planering avseende investeringar i fastigheter, utöver fullmäktiges beslutade investeringsplan, eller någon aktuell lokalförsörjningsplan. Intervjuade uppger att det finns en dialog med barn- och utbildningsförvaltningen samt socialförvaltningen avseende lokaler. Av intervjuer framgår att planeras att byggas ett nytt särskilt boende som kommer bli ett av de större investeringsprojekt som enheten ansvarat för. Vid tiden för denna granskning har kommunstyrelsen beslutat att tillsätta en politisk styrgrupp för projektet bestående av representanter från socialnämnden och kommunstyrelsens presidium. Samhällsbyggnadsnämnden är inte representerad i styrgruppen enligt beslutet som togs i kommunstyrelsen i maj 2024.

För vatten- och avlopp är budgeten 27,55 miljoner kronor, främst avsedda för nybyggnation och uppgraderingar av vattenverk, inklusive ett större projekt för Skruvs vattenverk. Det finns en VA-plan som är en del av den långsiktiga planeringen. Fokus har enligt intervjuade hittills legat på det nya projektet i Skruv och andra större områden, medan ledningsnätet saknar en detaljerad förnyelseplan.

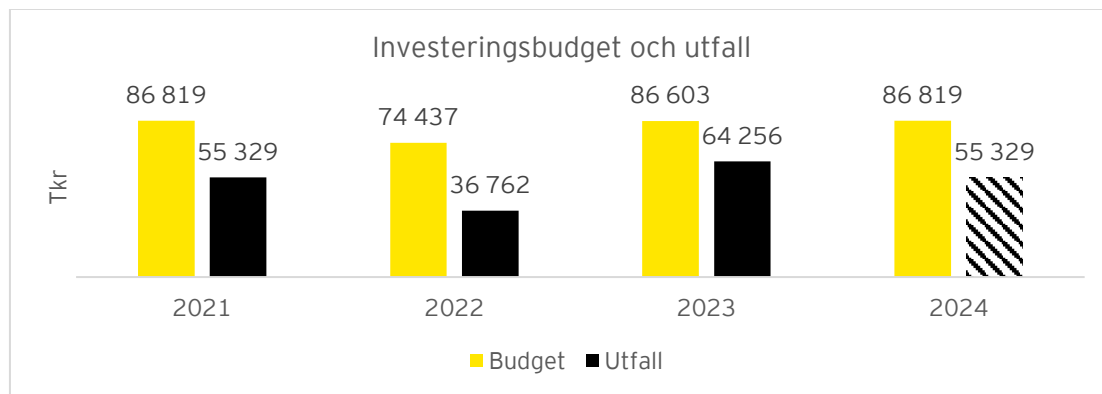
Det finns en åtgärdslista som utgör planeringsunderlag för investeringar i VA. Intervjuade uppger att det finns svårigheter att genomföra samtliga åtgärder enligt plan på grund av resursbrist varpå omprioriteringar sker. VA-planen ses över en gång per mandatperiod, medan åtgärdsplanen uppdateras årligen. Åtgärdslistan omfattar planerade åtgärder inom vatten och avlopp i olika geografiska områden. Dokumentet är uppdelat i sektioner som täcker specifika åtgärder inom kategorier så som vattenförsörjning, avloppshantering, dagvatten- och skyfallshantering, samt kommunikation och samarbete. Dokumentet innehåller även tidsplaner för genomförande och ansvarsfördelning mellan de olika enheterna. Endast en av åtgärderna i listan har en angiven budgetuppskattning (vattenverk Skruv 35 mnkr).

Det finns inga förvaltningsspecifika rutiner avseende projektstyrning

Inom samhällsbyggnadsförvaltningen ansvarar enhetscheferna för genomförande av projekt, det finns utöver detta ingen uttalad projektorganisation. Det finns inte heller någon intern projektstyrningsmodell eller annat stödmaterial/instruktion vid genomförande av projekt. Inom VA-enheten finns en driftledare som agerat projektledare i närtid. För fastighet är det främst enhetschef som projektleder med stöd av tekniker och teknisk förvaltare. Intervjuade uppger att det vid genomförande av projekt upphandlas konsultstöd vid projektering och byggledning. Det beskrivs i intervjuer att organisationen har vana av att arbeta i mindre projekt löpande men att det finns få exempel på större projekt, vilket medför att erfarenheten kring projektstyrning varierar.

Det framförs vid intervjuer att det är en utmaning att driva projekt vid sidan av andra arbetsuppgifter som enheterna ansvarar för så som den löpande driften. Detta i kombination med att det planeras ett antal större projekt inom förvaltningen har föranlett att en projektledarresurs ska påbörja anställning under hösten 2024. Resursen kommer enligt uppgift att tillhöra fastighetsenheten men ska kunna driva projekt även inom VA.

I nedanstående graf redovisas investeringsbudget och utfall för samhällsbyggnadsnämnden från år 2021. Utfall för år 2024 utgörs av prognos vid delårsrapporten per augusti. Genomförandegraden har varierat över tid från 49 procent år 2022 till 74 procent år 2023. I genomsnitt ligger genomförandegraden på 63 procent över perioden. Intervjuade uppger att den låga genomförandegraden delvis kan förklaras genom att budgeterade exploateringsprojekt har försenats.



3.2. Uppföljning investeringsprojekt

Nämnden följer inte upp investeringar på projektnivå

Enligt riktlinje för investeringar ska eventuella avvikelser mot gällande budget rapporteras löpande under året i månadsuppföljningarna. Avvikelser från den ursprungliga kostnadsberäkningen ska analyseras och kommenteras med förslag till åtgärdsplan samt beslutas av kommunstyrelsen. Vid behov ska utbetalningsplanen revideras. Alla investeringar ska särredovisas och avstämning ska ske löpande.

I sakkontrollen framhålls att investeringsprojekt del- och slutredovisas för kommunstyrelse och kommunfullmäktige i samband med årsredovisning. Exempel på sådan redovisning i samband med årsredovisningen 2023 (redovisas april 2024) har delgetts granskarna. Av redovisningen framgår utfall uppdelat på olika poster så som entreprenad, ÄTA, konsultkostnader och intern projektering. Utfallen stäms av mot den totala investeringsbudgeten och avvikelser kommenteras. Samhällsbyggnadsnämnden tar inte del av dessa redovisningar. Det uppges dock att nämndens presidium tagit del av redovisningen vid ett presidiummöte.

Samhällsbyggnadsnämnden tar del av månadsuppföljningar av ekonomin. Av uppföljningen framgår budget och utfall för respektive enhets driftbudget. Utfallet kommenteras i löptext. Därtill sker en översiktlig beskrivning av investeringar utan ekonomisk redovisning. Per april och augusti (tertial) redovisas delårsrapporter. I rapporterna framgår investeringsredovisning på enhetsnivå med tillhörande kommentarer. I tertialrapporterna redovisas utfall för perioden, prognos för helåret, budget och eventuellt avvikelse. Årsredovisningen presenteras på motsvarande vis. Det sker ingen projektspecifik uppföljning avseende totalbudget, årsbudget och utfall.

Under år 2023 har nämnden inom ramen för intern kontroll inkluderat oväntade kostnader för entreprenader (fastighet). Av kontrollen framgår att de två projekt som kontrollerats följer budget. Dock framgår att vissa kostnader har belastat driften samt att omfattningen av ändrings- och tilläggsarbeten (ÄTA) bör ha kunnat undvikas genom en bättre projektering.

Det sker kontinuerliga avstämningar med ekonom avseende ekonomi i projekten

Internt sker avstämningar mellan enhetschefer och ekonom avseende investeringsprojekten. Avstämningarna sker varannan månad eller vid behov. Ekonomen konterar alla fakturor som tillhör investeringsprojekten och följer tillsammans med enhetschef upp de enskilda projekten. Projekten följs upp i ekonomisystemet där olika kostnadsposter för projektet redovisas. Ekonom tar även del av den betalplan som upprättas av entreprenören. Det finns dock ingen specificerad projektbudget som specificerar olika kostnadsposter.

Det finns inte interna rutiner som anger när avvikelser i projekt ska rapporteras. I intervjuer framkommer olika uppgifter kring hur avvikelser i projekt ska återrapporteras. Det framgår från några intervjuer att avvikelser i förhållande till budget och tidplan ska aviseras till förvaltningschef och därefter till nämnden. I andra intervjuer uppges att detta tillvägagångssätt inte är känt.

Under projektens gång hålls byggmöten där enhetschef och entreprenör stämmer av framdrift i det enskilda projektet. Under byggmöten hanteras exempelvis tekniska frågor, tidplan och eventuella avvikelser som framkommit under arbetet. I vissa projekt finns även särskilda ekonomimöten som knyts till byggmötena för att lyfta ekonomiska aspekter så som eventuella ÄTOR. Avstämning sker då också gentemot den betalplan som upprättats med entreprenören. Vid behov uppges att byggprojektledare (konsultresurs) går igenom underlagen inför utbetalning. Det framgår inte beloppsnivåer kopplat till attestering av fakturor eller godkännande av

ÄTOR i nämndens delegationsordning eller attestförteckning. Enhetschefer har möjlighet att följa ekonomin i projekten via ekonomisystemet där kostnader samlas via projektnummer.

Kommunikation och dokumentation vid genomförande av projekt sker via projektportaler som tillhandahålls av entreprenören. Det uppges dock vid intervjuer att det inte finns rutiner eller förutsättningar för lagring av projektdokumentation internt på förvaltningen. Detta medför att dokumentation sparas lokalt på enskilda datorer, i pärmar eller på USB.

3.2.1. Bedömning

Vår bedömning är att samhällsbyggnadsnämnden inte har säkerställt en tillräcklig uppföljning och intern kontroll vid genomförande av investeringsprojekt. I granskningen framkommer att det saknas interna rutiner för projektstyrning och uttalade instruktioner kring hur projekt ska bedrivas. Därtill följer nämnden inte upp investeringsprojekt systematiskt.

Vi menar att det åligger nämnden att utarbeta interna rutiner som ett komplement till de övergripande investeringsriktlinjerna, som en del i att säkerställa en god intern kontroll. Sådana interna rutiner kan innefatta övergripande roller och ansvar i projekt, instruktioner avseende åiterrapportering av investeringsprojekt samt tydliggörande avseende mandat kopplat till ekonomiska avvikelser.

Utöver detta bedömer vi att det är en brist att det saknas möjligheter att spara projektdokumentation internt. Nämnden har ett ansvar i egenskap av beställare och framtida förvaltare av fastigheterna att kunna spåra och följa arbetet. Därtill kan det vara av vikt i de fall avvikelser och brister upptäcks i ett senare skede.

Vidare bedömer vi att nämnden bör säkerställa att enskilda investeringsprojekt följs upp löpande. Den åiterrapportering som nämnden tar del av idag avser endast enheternas totala investeringsbudget och utfall. För att säkerställa uppsikt över investeringsprojekt bör dessa följas upp avseende följsamhet till totalbudget, årsbudget och tidplan. Det finns på förvaltningsnivå ett etablerat arbetssätt för att stämma av ekonomin i projekten. Vi menar att delar av detta även bör delges nämnden för att stärka uppföljning och uppsikt över investeringsprojekt.

4. Slutsats

Vår sammanfattande bedömning är att samhällsbyggnadsnämnden inte har säkerställt en tillräcklig uppföljning av investeringsprojekt. Det saknas i stort interna rutiner och instruktioner gällande hur projekt ska bedrivas och följas upp. Internt sker en löpande uppföljning och avstämning avseende projekten tillsammans med ekonom. Därtill är det en brist att det saknas systemstöd och rutiner för att spara och projektdokumentation.

Revisionsfråga	Svar
Finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning vid genomförande av investeringsprojekt?	Delvis utifrån kommunstyrelsens riktlinjer och utgångspunkten att enhetscheferna ansvarar. Det finns dock inte rutiner som tydliggör hur projekt ska hanteras och bedrivas inom nämnden.
Sker en systematisk ekonomisk uppföljning av investeringsprojekt? Hur sker uppföljning inom projektet? Vilken åiterrapportering sker till nämnden?	Nej. Investeringsprojekt följs inte upp av nämnden på ett systematiskt sätt. Det sker endast en uppföljning av enheternas investeringsbudget och utfall. Internt följs investeringsprojekt upp löpande med ekonom.
Finns en tillräcklig intern kontroll avseende pågående investeringsprojekt?	Delvis. Kontroller sker vid bygg- och ekonomimöten tillsammans med entreprenör och projektkonsult. Projekt följs under genomförandet via projektportaler men det saknas rutiner för att spara dokumentation internt. Detta menar vi är en brist.
Finns tydliga instruktioner avseende rapportering av avvikelser?	Nej.

Vi rekommenderar samhällsbyggnadsnämnden att:

- ▶ Utarbeta interna rutiner för genomförande av projekt i syfte att säkerställa en tydlig roll- och ansvarsfördelning.
- ▶ Stärka uppföljningen av investeringsprojekt.
- ▶ Tydliggöra när avvikelser i projekt ska åiterrapporteras samt fastställa mandat för beslut om ekonomiska avvikelser i projekt.
- ▶ Säkerställa att det finns rutiner och systemstöd för att lagra projektdokumentation.



Lessebo kommun
Dnr: KS/2024:358:2
HandlingsId: 2024:2691
Datum: 2024-12-12

Emmy Lundblad

EY
Certifierad kommunal yrkesrevisor

Sandih Wong

EY
Granskare

5. Källförteckning

Intervjuade funktioner

- ▶ Förvaltningschef samhällsbyggnadsförvaltningen
- ▶ Fastighetschef
- ▶ VA-chef
- ▶ Ekonom

Analyserade dokument

- ▶ Riktlinjer för investeringsprocessen
- ▶ Samhällsbyggnadsnämndens delegationsordning
- ▶ Internbudget samhällsbyggnadsnämnden 2024
- ▶ Ekonomisk månadsuppföljning samhällsbyggnadsnämnden 2024
- ▶ Årsredovisning 2023 samhällsbyggnadsnämnden
- ▶ Delårsrapport per april och augusti samhällsbyggnadsnämnden 2024
- ▶ Uppföljning intern kontroll 2023 samhällsbyggnadsnämnden
- ▶ Internkontrollplan 2024 samhällsbyggnadsnämnden
- ▶ Attestförteckning samhällsbyggnadsnämnden
- ▶ Åtgärdslista VA

6. Revisionskriterier

6.1. Kommunallagen (2017:725)

Kommunallagens 6 kap 6 § anger att nämnderna inom sitt ansvarsområde ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med Kommunfullmäktiges mål och riktlinjer, samt i enlighet med lagar och författningar som gäller för verksamheten.

Enligt kommunallagens 6 kap 13 § ska kommunstyrelsen särskilt ha hand om den ekonomiska förvaltningen samt verkställa fullmäktiges beslut.

6.2. Samhällsbyggnadsnämndens reglemente

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