



Datum
2020-01-21

Darienummer
KS 2019/936
TSN 2019/512

Bo Carlbark
Mats Linderholm

Kommunstyrelsen
Tekniska Servicenämnden

bo.carlbark@trelleborg.se
mats.linderholm@trelleborg.se

Granskning av investeringsprocessen

KPMG har på uppdrag av Trelleborgs kommuns revisorer granskat kommunens investeringsprocess och risker kopplade till denna. Syftet med granskningen var att bedöma huruvida kommunstyrelsen, tekniska servicenämnden och samhällsbyggnadsnämnden har en ändamålsenlig styrning och uppföljning och en tillräcklig intern kontroll avseende investeringar, från identifiering av behov till beslut, genomförande och färdigställande.

Den sammanfattande bedömningen är att lokalförsörjningsprocessen utvecklas i rätt riktning med en tydligare styrning och samordning.

Omorganisationer inom tekniska serviceförvaltningen och centralisering av vissa strategiska uppgifter inom lokalförsörjningen behöver tid att sätta sig innan resultatet tydligt kan utläsas. Genom att nya organisatoriska strukturer skapas, är det också ett bra tillfälle att se över och eventuellt revidera rutiner och processer inom berörda förvaltningar för att optimera investeringsprocessen för verksamhetslokaler.

Mot bakgrund av granskningen rekommenderas kommunstyrelsen och granskade nämnder att:

- Se över, och vid behov ta fram riktlinjer och rutiner för hur kostnadsberäkningar görs i investeringsprojekt så att det finns transparens, riskmedvetenhet och enhetlighet i sättet att kalkylera.
- Säkerhetsställa tydliga riktlinjer och rutiner för hur den interna kontrollen i projekt utformas.
- Säkerhetsställa att investeringsuppföljning redovisas till politiken på likartat sätt för alla typer av investeringsprojekt, med extra fokus på avvikelshantering.
- I samråd med den strategiska lokalfunktionen hitta former för formaliserad och systematisk samverkan, till exempel vad gäller dialog kring nämndernas behovsanalyser, ÖP (översiktsplan), detaljplaner och befolkningsprognoser mm.
- I samråd med upphandlingsenheten även se över om det bör finnas fler riktlinjer som reglerar upphandling i investeringsprojekt som ett led i att minska risker.
- Säkerhetsställa att det finns tillräckligt projektstöd knutet till tekniska serviceförvaltningen. Detta är särskilt viktigt när kommunen befinner sig i tillväxt med många projekt och högt investeringstryck.

- Säkerhetsställa och kvalitetssäkra att investeringsprojekt som pågår har en godkänd investeringsbudget alternativt att det framgår i projektuppföljningen att projekt som saknar budget är projekteringsprojekt.
- Säkerhetsställa att de investeringsbeslut som tas ligger i linje med strategisk plan för kommunen som helhet och skapa en helhetssyn mellan nämnd och högre instans.
- Säkerhetsställa att nämnders ansvar i reglemente är tydligt vad gäller identifiering av lokalbehov och förändringar i verksamheten.

Revisorerna önskar svar från kommunstyrelsen och tekniska servicenämnden över genomförd granskning. Yttrandet ska vara revisionen tillhanda senast under februari månad 2020. Iakttagelser och bedömningar framgår i bilaga.

Beredning

Eftersom de berörda förvaltningarna har samsyn kring hur kommunen tillsammans kan utveckla investeringsprocessen, har en gemensam tjänsteskrivelse tagits fram med ett gemensamt yttrande.

Trelleborgs kommun är i början av en expansiv utbyggnadsfas. Både infrastruktur, bostäder, verksamhetslokaler och samhällsfastigheter är investeringar som medföljer i den tillväxt som planerats. Samtidigt finns ett enormt behov av reinvestering och upprustning i delar av det som redan är befintligt.

Genom den omorganisation som medförde att kommunstyrelsen tagit taktpinnen i att leda och styra omställningen stärks möjligheterna i att skapa goda förutsättningar för att utveckla samtliga delar inom samhällsbyggnadsprocessen.

Den granskning som revisionen genomfört via KPMG omfattar väldigt mycket av projekt som ska mynna ut ur en strategisk lokalförsörjning och den investeringsprocess som följer därav. Men egentligen med anledning av den expansiva investeringstakt som inletts borde samtliga samhällsinvesteringar omfattas. Oaktat att slutprodukten är en annan så är processen i stort sett densamma och ska fungera på ett likartat sett i sin helhet.

Nedan följer lite kompletterande yttrande på de rekommendationer som revisionen pekat ut;

- Se över, och vid behov ta fram riktlinjer och rutiner för hur kostnadsberäkningar görs i investeringsprojekt så att det finns transparens, riskmedvetenhet och enhetlighet i sättet att kalkylera. Tekniska serviceförvaltningen delar revisionens uppfattning, men vill även påpeka att det bör tydliggöras vilken typ av kostnadsbedömning som ska göras och i vilket skede. Till exempel baseras en tidig kostnadsbedömning i de flesta fall helt på nyckeltal i lokalförsörjningsplanen, emedan en mer precis kalkyl upprättas inför beslut och upphandlingsskede när projektet projekteras färdigt. Således är det viktigt att påtala att det bör finnas en förståelse för att kostnadsbedömningar utvecklas löpande under projektidens gång. Därutöver finns även andra påverkansfaktorer som gör att projekt från idé till färdigställande påverkas. Konjunkturläget, nya lagkrav med till exempel utökade

bygglovskrav som inte fanns när projektet initierades och att den ”beställning” som inledningsvis gällde förändras i ett för sent skede av byggprojektets olika faser.

- *Säkerhetsställa tydliga riktlinjer och rutiner för hur den interna kontrollen i projekt utformas.* Kommunledningsförvaltningen har tagit fram en ny projektmodell för införande i kommunen. Samtliga medarbetare som arbetar i projekt kommer att utbildas i modellen under 2020. Där ingår även delar som omfattar risker men framförallt är den en modell som kommer att säkerställa hur projekt ska bedrivas i kommunen.

- *Säkerhetsställa att investeringsuppföljning redovisas till politiken på likartat sätt för alla typer av investeringsprojekt, med extra fokus på avvikelsehantering.* Härvid bör enligt tekniska serviceförvaltningens vidkommande det tidigare investeringsrådet återupptas. För något år sedan följdes investeringarna upp på tjänstemannanivå och politisk nivå. Därvid kan löpande avvikelser delges. Teknisk serviceförvaltning kommer för egen del att utveckla uppföljningen av investerings- och exploateringsprojekt samt övrig ekonomisk rapportering. Önskvärt är att ha en genomgripande månatlig uppföljning. På övergripande nivå är kommunledningsförvaltningens uppfattning att information om större enskilda investeringsprojekt, inte minst när det gäller avvikelser, ska utvecklas i uppföljningarna i samband med delårsrapporterna.

- *I samråd med den strategiska lokalfunktionen hitta former för formaliserad och systematisk samverkan, till exempel vad gäller dialog kring nämndernas behovsanalyser, ÖP (översiktsplan), detaljplaner och befolkningsprognoser mm.* Genom att kommunstyrelsen via kommunledningsförvaltningens avdelning för tillväxt via enheten för strategiska fastighetsfrågor övertagit ansvaret för det strategiska lokalförsörjningsarbetet och framskrivandet av lokalförsörjningsplanen, skapas nya förutsättningar för att utveckla ett formaliserat arbete. Med stöd av konsult och i samråd med berörda förvaltningar har nya riktlinjer tagits fram avseende lokalförsörjning. Därutöver ska nya riktlinjer tas fram avseende fastighetsägande och förvaltning. Därigenom säkerställs och formaliseras arbetet med de tre huvudprocesserna inom fastighetssidan; ägande, behov/lokal-försörjning och fastighetsförvaltning.

- *I samråd med upphandlingsenheten även se över om det bör finnas fler riktlinjer som reglerar upphandling i investeringsprojekt som ett led i att minska risker.* I samråd med upphandlingsenheten har påbörjats samtal kring att finna olika former för upphandling av investering eller förhyrning av fastigheter/lokaler. I den processen är det viktigt att se över hur detta kan ske för att minimera risker. Det är angeläget att investeringsprocessen länkas närmare upphandlingsprocessen. Om vi underlåter detta finns det en risk av att kommunen inte skapar handlingsutrymme för marknads-, leverantörsanalys, men även dito dialog. Risken att missa goda affärsmässiga uppgörelse blir uppenbar.

- *Säkerhetsställa att det finns tillräckligt projektstöd knutet till tekniska serviceförvaltningen.* Detta är särskilt viktigt när kommunen befinner sig i tillväxt med många projekt och högt investeringstryck. Delar revisionens uppfattning. Inom tekniska serviceförvaltningen pågår en översyn av administrationsavdelningen och fastighetsavdelningen för att säkra upp med fler resurser. Bland annat görs en översyn av controllerfunktionen.

- Säkerhetsställa och kvalitetssäkra att investeringsprojekt som pågår har en godkänd investeringsbudget alternativt att det framgår i projektuppföljningen att projekt som saknar budget är projekteringsprojekt. Kommunledningsförvaltningen kommer inför budget 2021 att överväga förändring vad gäller

”projekteringsprojekt”. Detta kan innebära att en särskild investeringsram läggs antingen under teknisk servicenämnd eller under kommunstyrelsen. Det som talar för det sistnämnda är hanteringen av avskrivningskostnaderna för projekt som ej genomförs. Samtidigt skulle detta innebära att teknisk servicenämnd får begära medel från denna ram vilket kan göra processen mer omständlig. En fördjupad bedömning avseende för-respektive nackdelar behöver således genomföras, vilket motiverar att förändringen först kan verkställas i samband med budget 2021.

- Säkerhetsställa att de investeringsbeslut som tas ligger i linje med strategisk plan för kommunen som helhet och skapa en helhetsyn mellan nämnd och högre instans. Beslut om investeringar utöver nämndernas egna investeringsramar fattas av Kommunfullmäktige och går via kommunstyrelsen och dess förvaltning som säkerställer, leder och styr samhällsbyggnadsprocessen.

- Säkerhetsställa att nämnders ansvar i reglemente är tydligt vad gäller identifiering av lokalbehov och förändringar i verksamheten. Genom att kommunledningsförvaltningen arbetar fram riktlinjer för lokalförsörjning har mycket klargjorts kring ansvar och roller. Vad gäller lokalförsörjning i övrigt är säkerställt i kommunstyrelsens reglemente att ansvaret för strategisk lokalförsörjning åligger nämnden. Skulle det i kommande lokalförsörjningsprocess visa sig finnas otydlighet vad gäller verksamhetsansvariga nämnders uppdrag kan det finnas skäl att genomföra en översyn av befintligt reglemente.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen

Kommunledningsförvaltningen föreslår kommunstyrelsens arbetsutskott; att föreslå kommunstyrelsen besluta att anta förvaltningens yttrande, samt att översända detsamma till revisionen

Tekniska servicenämnden

Tekniska serviceförvaltningen föreslår tekniska servicenämndens arbetsutskott; att föreslå tekniska servicenämnden besluta att anta förvaltningens yttrande, samt att översända detsamma till revisionen