

Till: Kommunstyrelsen och tekniska servicenämnden

Till: Kommunfullmäktiges presidium för kännedom

2019-12-10

Granskning av investeringsprocessen

KPMG har på uppdrag av Trelleborgs kommuns revisorer granskat kommunens investeringsprocess och risker kopplade till denna. Syftet med granskningen är 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.

Vår sammanfattande bedömning 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.

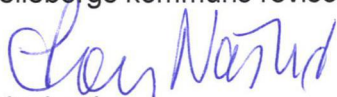
Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen och granskade nämnder att:

- 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 investeringsstryck.
- 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 bifogad rapport.

För Trelleborgs kommuns revisorer,



Lena Näslund

Ordförande



Granskning av investeringsprocessen i kommunala verksamhetslokaler

Rapport

Trelleborgs kommun

KPMG AB

2019-12-10



Trelleborgs kommun

Granskning av investeringsprocessen i kommunala verksamhetslokaler

2019-12-10

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	4
3	Resultat av granskningen	4
3.1	Organisation	4
3.2	Lokalförsörjning	5
3.3	Formaliserad och systematisk samverkan	9
3.4	Upphandlingsprocess	14
3.5	Rutiner/riktlinjer för kostnadsberäkning	15
3.6	Intern kontroll över pågående projekt	15
4	Slutsats och rekommendationer	17
4.1	Rekommendationer	17

1 Sammanfattning

Vi har av Trelleborgs kommuns revisorer fått i uppdrag att granska rutinerna kring kommunens investeringar. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

Syftet med granskningen är 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.

Vår sammanfattande bedömning 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 vår granskning rekommenderar vi 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 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.

2 Inledning/bakgrund

Vi har av Trelleborg kommuns revisorer fått i uppdrag att granska rutinerna kring kommunens investeringar. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

Det finns sedan tidigare upplevda svårigheter med kommunikationen mellan kärnverksamheterna och stödfunktionerna i kommunen. Processer och rutiner har upplevts som otydliga. Då Trelleborg, i likhet med många andra kommuner, står inför ett stort antal investeringar de närmaste åren är det av stor vikt att investeringarna görs i rätt tid, på rätt sätt och till rätt kostnad.

Med anledning av ovanstående har kommunens revisorer dragit slutsatsen i sin riskanalys, att kommunens rutiner avseende investeringar behöver granskas.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Syftet är att granska att kommunen har tydliga rutiner på området samt att bedöma den interna kontrollen avseende investeringar.

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

- Finns det lokalprogram för samtliga nämnder/förvaltningar?
 - Hur tas dessa fram?
 - Finns en kommunövergripande sammanställning?
 - Vilka underlag bygger programmen på?
- Finns en formaliserad och systematisk samverkan mellan berörda nämnder/förvaltningar/kommunstyrelse/fullmäktige i arbetet med att ta fram beslutsunderlag inför investeringar?
 - befolkningsprognoser
 - översikts- och detaljplaner
 - rådande förutsättningar inom mark- och exploatering
- Finns en tydlig process för upphandling av investeringsprojekt och är roll- och ansvarsfördelningen tydlig?
 - T.ex. upphandlingsform, delegationsordning, avtalsskrivande m.m.
- Finns riktlinjer/rutiner för hur investeringsprojekt ska kostnadsberäknas inför en upphandling?
- Har styrelsen och nämnderna säkerställt en tillräcklig intern kontroll under pågående investeringsprojekt?
 - Frekvens av byggmöten och deltagare från kommunen på byggmötena
 - Byggmötesprotokoll
 - Kontroll och avstämning av ÄTA-arbeten¹
 - Rapportering/avstämning till nämnd och kommunstyrelsen

¹ ÄTA står för ändring, tillägg och avgående och innebär en reglering av hur parterna ska hantera de förändringar som nästan ofrånkomligen uppkommer vid en entreprenads genomförande.

- Hur vanligt är det med kostnadsöverdrag?
 - Hur mycket?
 - På vilken typ av projekt?
- Hur är kopplingen mellan kommunens planering av byggprojekt och den fleråriga investeringsplanen?

Granskningen avgränsas till att omfatta investeringar i kommunala verksamhetslokaler.

Granskningen avser i första hand kommunstyrelsen, tekniska servicenämnden och samhällsbyggnadsnämnden.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Kommunallagen 6 kap. 6 §
- Tillämpbara interna regelverk, policys och beslut

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier
- Intervjuer och avstämningar med berörda tjänstemän/politiker

Föreliggande rapport har faktakontrollerats av berörda.

3 Resultat av granskningen

3.1 Organisation

Det har skett en del organisationsförändringar inom kommunen som påverkar investeringar och lokalförsörjningen. Tidigare fanns det en teknisk nämnd och en servicenämnd. Den tekniska nämnden ansvarade för mark och exploatering, projekt, gata, park och natur, avfall och återvinning, elnät och VA medan servicenämnden hade ansvar inom administration, fastighet, IT, lokalvård, upphandling och måltid.

I januari 2019 inrättades en teknisk servicenämnd, som är en sammanslagning av de två nämnderna, och det bildades en ny förvaltningsorganisation per 1 september 2019. Teknisk servicechef ansvarar för avdelningar inom administration, fastighetsavdelning, IT-avdelning, lokalvårdsavdelningen, projektavdelningen, gatuavdelningen, småbåtshamnsavdelningen, park- och naturavdelningen, avfalls- och återvinningsavdelningen, energiavdelningen och VA-avdelningen.

Upphandling, mark och exploatering samt strategisk lokalförsörjning har flyttats centralt till kommunstyrelsen och måltidsverksamheten har flyttats till bildningsförvaltningen och socialförvaltningen. Den centrala lokalförsörjningsenheten som håller på att etableras inom kommunledningskontoret ansvarar för det strategiska arbetet med

lokalförsörjningen tillsammans med förvaltningschefer och övriga representanter. Det finns knutet en extern leverantör till detta arbete. Arbetet med lokalförsörjning har sin grund i befolkningsprognoser, fördjupad översiktsplan och andra strategiska underlag.

I januari 2020 kommer fastighetsavdelningen förändras och en ny enhet för bygg och projektverksamheten kommer att inrättas. Teknisk servicenämnd är numera efter omorganisationen en ren utförarorganisation.

Teknisk servicenämnd ska, i enlighet med tillämplig lag och förordning som rör nämndens verksamhetsområde, fullgöra kommunens uppgifter och ansvara för frågor i kommunen beträffande intern service till den kommunala verksamheten, kommunens fastigheter med lokaler för kommunal verksamhet, lokalförsörjningen till de kommunala verksamheterna samt samordning och verkställighet av kommunens ny-, om- och tillbyggnadsverksamhet. Dessutom beträffande allmän platsmark, stränder, naturområden, småbåtshamnarna, trafikens infrastruktur, väghållning, torghandel, avfallshantering, vattenförsörjning, avloppshantering, samt kommunens elnät.²

3.2 Lokalförsörjning

Enligt intervjuade i verksamheten saknas det strategi för dokumenthantering för investeringsprojekt.

Kommunen använder generellt Sharepoint-system³ för dokumenthantering. Förvaltningens ambition har varit att använda detta system även för investeringsprojekt. Systemet har dock inte kunnat användas fullt ut då externa användare (leverantörer/konsulter) inte kunnat logga in i systemet vilket medfört att kommunen istället fått använda leverantörers dokumentsystem för gemensamma investeringsprojekt.

Inom nämndens ansvarsområde åligger det teknisk servicenämnd bl.a.⁴

1. att ansvara för den operativa lokalplaneringen bl.a. genom att hålla fastighetsregistret aktuellt och att till kommunstyrelsen initiera behovet av eventuell utökning eller minskning av beståndet,
2. att medverka i de kommunala verksamheternas lokalbehovsplanering och utforma olika alternativa lokallösningar,
3. att för kommunens lokalförsörjning tillhandahålla och förvalta lokaler,
4. att ansvara för hyreslägenheter och för uthyrning av desamma för bostadsändamål. Från nämndens ansvarsområde undantas hyreslägenheter för enskilda där arbetsmarknadsnämnden och socialnämnden tecknat hyreskontrakt med annan aktör,
5. att vid behov anpassa lokaler för uthyrning som tillfälliga bostäder, såväl egna som inhyrda,
6. att ansvara för kommunens interna konferensservice,

² Reglemente för teknisk servicenämnd, KS 2018/987, KF beslut kommunfullmäktige 2018-12-17, § 1

³ SharePoint är en web-baserad plattform som är integrerad med Microsoft Office

⁴ Reglemente för teknisk servicenämnd, KS 2018/987, KF beslut kommunfullmäktige 2018-12-17, § 3,4

7. att förhyra och avveckla lokaler,
8. att ansvara för drift, skötsel samt reparations- och underhållsarbeten av kommunens fasta egendom, inklusive skolornas gymnastik- och idrottshallar. Nämnden ansvarar dock inte för verksamhetsinventarier i och på kommunens fritidsanläggningar,
9. att ansvara för drift, skötsel samt reparations- och underhållsarbeten av alla ytor tillhörande förskolor, skolor, särskilda boenden samt förvaltnings- och kulturbyggnader,
10. att ansvara för kommunens samlade lokalvård,
11. att ansvara för rådhusets kontorsvaktmästeri samt internpost inom kommunen,
12. att ansvara för kommunens samordnade fordonsflotta.

Inom nämndens ansvar på fastighetsområdet åligger det vidare teknisk servicenämnd när det gäller kommunens ny-, om- och tillbyggnadsverksamhet bl.a.

1. att ansvara för ny-, om- och tillbyggnad i förhållande till verksamheternas behov,
2. att ta fram underlag så att kommunfullmäktige kan fatta beslut om flerårsplan för fastighetsinvesteringar samt om investeringsanslag för att genomföra investeringsprojekt,
3. att inom beviljade investeringsanslag genomföra ny-, om - och tillbyggnad,
4. att lämna slutredovisning till kommunfullmäktige efter uppdragets genomförande.

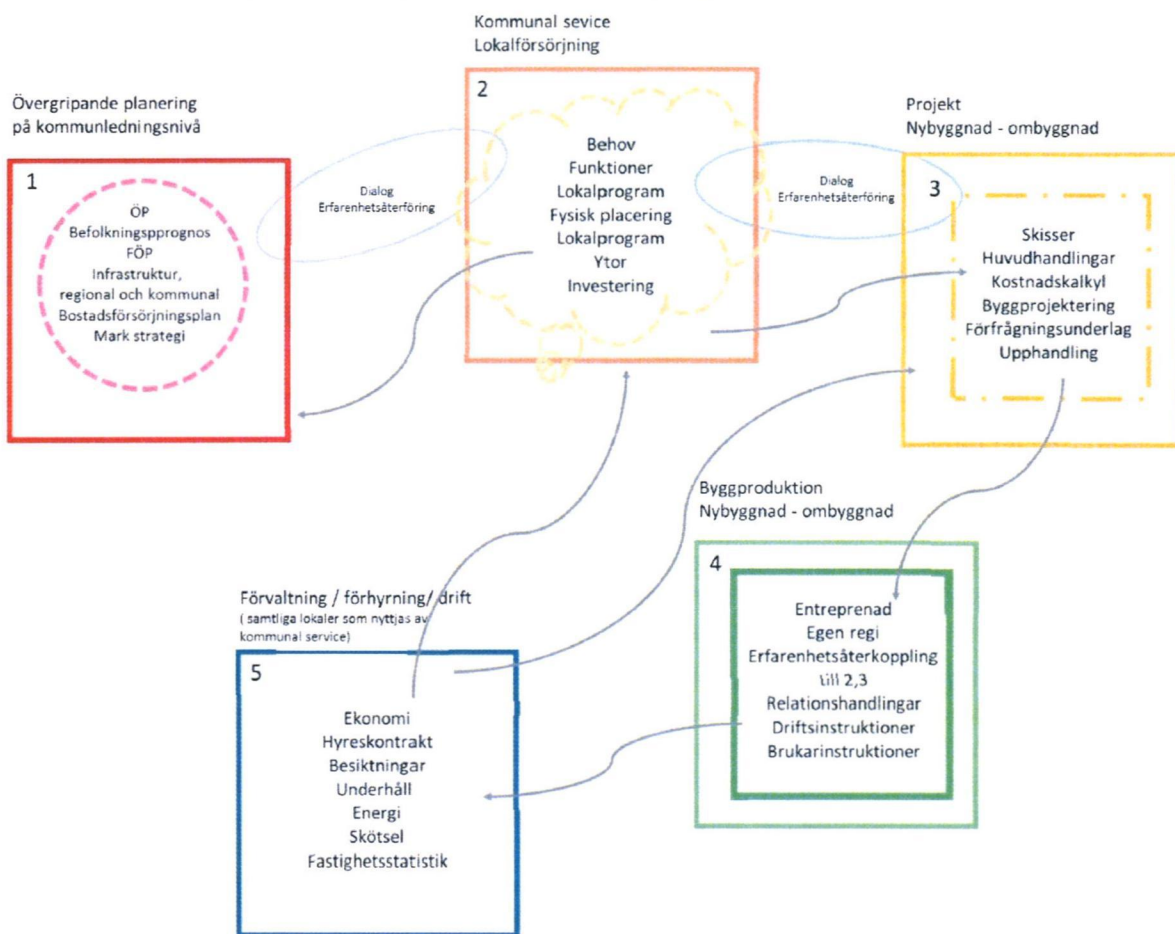
Förvaltningen har tagit fram en lokalförsörjningsplan, och den har blivit godkänd av tekniska servicenämnden april 2019. Syftet med lokalförsörjningsplanen är att ge en helhetsbild över kommunens totala nyttjande av lokaler. Dess syfte är också att ge en samlad bild av de behov som kärnverksamheterna har för sina verksamheter och redovisa förändrade behov av lokaler under planperioden.⁵

I och med genomförda omorganisationer, då den strategiska planeringen flyttats från tekniska servicenämnden till kommunstyrelsen, kommer kommunledningsförvaltningen bli den förvaltning som framöver ska upprätta den årliga lokalförsörjningsplanen. Mot bakgrund av det tog fullmäktige beslut att inte anta lokalförsörjningsplanen. Kommunfullmäktige har gett kommunstyrelsen i uppdrag att återkomma med en ny lokalförsörjningsplan för perioden 2020-2040 till kommunfullmäktige senast 31 mars 2020. I förslag till beslutet uttrycktes att kommunledningsförvaltningen ska arbeta fram en mer omfattande lokalförsörjningsplan tillsammans med berörda förvaltningar och externt stöd. Planen ska också omfatta en längre tidsperiod. Motiveringen till detta var att det pågår en expansiv nybyggnation som kommer pågå en tid framöver och det är av stor vikt att få en mer omfattande bild över vilka lokalbehov som kommunens olika verksamheter kommer att ha över tid och i vilken omfattning kommunen måste avsätta investeringar och driftmedel eller upphandla hyreskontrakt för att klara av

⁵ Lokalförsörjningsplan 2020-2024, Serviceförvaltningen 2019-03-01

utbyggnadsbehovet. Därtill ansågs det berättigat att göra en lokalförsörjningsplan som avser en period på 20 år.⁶

Den nuvarande lokalförsörjningsplanen ligger dock till grund för investeringsbudgeten enligt intervjuer. Lokalförsörjningsplanen omfattar: lokaler för kommunens kärnverksamheter; kommunalt ägda fastigheter som har byggnader (exklusive specialbyggnader såsom vattenverk, reningsverk, pumpstationer med mera) samt lokaler som hyrs av externa fastighetsägare för kommunens kärnverksamheter. Lokalförsörjningsplanen innehåller förslag till strategier, arbetssätt och identifierade behov per förvaltning. Den övergripande lokalförsörjningsprocessen beskrivs nedan:⁷



Enligt tekniska serviceförvaltningen följer arbetssättet med lokalförsörjningsplanering inte helt den föreslagna arbetsmodellen. De behov som har identifierats i lokalförsörjningsplanen har sitt ursprung i föregående års lokalförsörjningsplan (2018) och har uppdaterats med kända förändringar och förändrade förutsättningar. De identifierade behoven rör förskolor och skolor inom bildningsförvaltningen, lokaler inom LSS och Social psykiatri och äldreboende inom socialförvaltningen samt någon

⁶ Dnr KS 2019/372 § 200

⁷ Lokalförsörjningsplan 2020-2024, Serviceförvaltningen 2019-03-01

fritidslokal inom Kultur och fritidsförvaltningen. Nedan följer utdrag från Lokalförsörjningsplanen som visar vad de identifierade behoven grundar sig på:⁸

Bildningsförvaltningen – Förskola

Behov är baserade på analys av kapacitetsutredning som avser perioden 2019-2033 med brytpunkt 2026. Behov har anpassats för aktuell planperiod för lokalförsörjningsplan 2020-2024. Ersättningsplatser avser nybyggnad av förskola vid Pilevallsområdet samt nybyggnad av förskola Högalidsområdet, nya platser avser nybyggnad av förskola inom Västervångsområdet samt ombyggnad av Kattebäcksskolan till förskola.

Bildningsförvaltningen – Skola

Behov är baserade på analys av kapacitetsutredning som avser perioden 2019- 2033 med brytpunkt 2026. Behov har anpassats för aktuell planperiod för lokalförsörjningsplan 2020-2024. Nya skolplatser avser om och tillbyggnad avseende Bäcka/Fågelbäcksskolor samt anpassning Pilevallsskolan, ersättningsplatser avser ersättning av paviljongetableringar och Kattebäcksskolan.

Socialförvaltningen

En kapacitetsplanering över Socialförvaltningens lokaler är påbörjad och kommer färdigställas under året. Handlingsplan för LSS har tagits fram men vidare utredningar för övriga lokalbehov krävs. I många fall ses möjlighet att tillgodose exv. LSS trapphusboende i samband och samverkan med bostadsprojekt. Privata initiativ för uppförande av äldreboende är en faktor som behöver tas hänsyn till under planperioden. Generellt för samtliga lokalbehov är ett effektiviseringsperspektiv för att uppnå "stordriftsfördelar".

Kultur- och fritidsförvaltningen

Befintlig Rugbyanläggning uppfyller inte spelkrav och främst avseende ytmått och behöver ersättas med en ny större anläggning med servicefunktion – omklädning etc. Utöver detta behövs åtgärder på befintliga ridanläggningar – vilket vid tiden för planens framtagande hanteras i egen process och därför inte noteras i lokalförsörjningsplan eftersom det inte avser ersättning eller utökning. Vidare pågår även ärendehantering avseende åtgärder för tidsanpassning av Axel Ebbes konsthall.

Kommunledningsförvaltningen

Rådhus 2.0 hanteras i en eget parallellt pågående projekt och avser ersättning av arbetsplatser i befintligt rådhus, lokaler för ändamålet kommer sannolikt förhyras investeringskostnad har härav inte redovisats.

Arbetsmarknadsförvaltningen

Arbetsmarknadsförvaltningen ett löpande behov av bostäder åt anvisade – framförallt stora bostäder, detta behov analyseras löpande och fluktuerar beroende på omvärld. Utöver detta finns behov av ersättning av verksamhetslokaler – arbetsplatser vilket bör beaktas i kommande ny förvaltningsbyggnad.

⁸ Lokalförsörjningsplan 2020-2024, Serviceförvaltningen, 2019-03-01

Beräknad investeringssumma för de identifierade behoven i lokalförsörjningsplanen är 888 mnkr.⁹

I reglemente för bildningsnämnden framgår att nämnden ska:¹⁰

1. se till att verksamheten bedrivs i enlighet med lagar och föreskrifter,
2. följa och driva utvecklingen,
3. vidta de åtgärder och göra de framställningar som nämndens ansvar påkallar,
4. lämna begärda yttranden till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige,
5. ange mer detaljerade mål och förutsättningar för förvaltning och verkställighet av nämndens uppgifter,
6. till kommunstyrelsen upprätta förslag till budget,
7. utifrån kommunfullmäktiges beslut om budget fastställa internbudget,
8. utfärda anvisningar för den ekonomiska förvaltningen,
9. utfärda övriga tillämpningsanvisningar som behövs i verksamheten samt
10. informera om nämndens verksamhet i kommunen.

Nämnden har inte i sitt reglemente något uttryckligt ansvar i lokalförsörjningsprocessen.

3.2.1 Bedömning

Ambitionen att ta fram en lokalförsörjningsplan som spänner över en längre period kan rimligtvis bedömas som god. Politisk förankring liksom förankring hos övriga förvaltningar är av stor vikt om framtagandet av en övergripande lokalförsörjningsplan ska bli gynnsam. Det är av stor vikt att en lokalförsörjningsplan har god förankring i kommunens befolkningsprognoser, översiktsplan, detaljplaner, och andra geotekniska eller övriga förutsättningar. Således bör samtliga nämnder och förvaltningar vara engagerade och medverka i framtagande av lokalförsörjningsplan.

Bildningsnämndens reglemente (se ovan) indikerar att det kan finnas behov av att klargöra att verksamhetsnämnderna ges ett uttryckligt ansvar att göra de behovsframställningar/behovsanalyser som bör utgöra grunden i framtagandet av lokalförsörjningsplan.

3.3 Formaliserad och systematisk samverkan

Enligt intervjuade finns generellt sett god samverkan mellan samhällsbyggnadsförvaltningen, exploatering och fastighet vid investeringar. Tekniska serviceförvaltningen menar att samhällsbyggnadsförvaltningen har i uppdrag att ta fram underlag i behovsdiskussionerna för lokaler utifrån befolkningsprognoser och översikts- och detaljplaner. Likaså har mark- och exploateringsavdelningen i uppdrag att ta fram

⁹ Lokalförsörjningsplan 2020-2024, Serviceförvaltningen 2019-03-01

¹⁰ Reglemente för bildningsnämnden 2019, 2019-05-15, KS2018/987

underlag kring rådande markförutsättningar.¹¹ Vid tidpunkt för denna granskning är fördjupad översiktsplan ute på remiss för preliminärt politiskt antagande under vinter 2019/2020.¹²

Generellt tas befolkningsprognoser fram av kommunledningen och underlag skickas löpande ut under året till både förvaltningar och nämnder. Det förekommer möten/samråd mellan förvaltningar som en del i att ta fram underlagen inom detta område och mötena initieras av kommunledningen. Trelleborgs kommun har precis gjort ett utredningsarbete vad gäller befolkningsprognos tillsammans med extern konsult. I utredningsarbetet har olika förvaltningar/avdelningar deltagit såsom fastighetsavdelningen, bildningsförvaltningen, mark- och exploateringsavdelningen och plan- och bygghandlingen.

Bildningsförvaltningen har en egen organisation som analyserar behov utifrån befolkningsprognos och det har genomförts en kapacitetsutredning inom förvaltningen.

3.3.1 Reviderad investeringsprocess

Under 2013 tog fullmäktige i Trelleborg beslut att revidera investeringsprocessen. Bland annat omfattade denna revidering investeringsramar, reglering/justering till kommande år, årligt investeringstak och driftbudgetramar för lokalkostnader. Nämnderna var till största delen positiva till beslutet då flera önskade få en ökad tydlighet avseende investeringsprocessen.

Flera nämnder var dock tveksamma till hantering av investeringsramarna. Den reviderade processen innebär att de medel som kvarstår när året är slut inte överförs till nästkommande budgetår. De investeringar som inte är färdigställda år ett finansieras inom investeringsramen år två, vilket får till följd att nya investeringar kan behöva senareläggas. Nämnderna kan enligt den nya processen också tidigarelägga investeringar om någon annan investering försenas. Nämndernas invändningar mot hanteringen av investeringsramarna har inte beaktats.

Vad gäller årligt investeringstak uttryckte vissa nämnder oro för att förseningar av större investeringsprojekt ska påverka möjligheten att genomföra andra stora investeringsprojekt. Ingen av nämnderna har uttalat en avvikande mening mot att budgeten för lokalkostnader ingår i nämndens totala driftbudgetram. Enligt investeringspolicyn ska servicenämnden få medel för projektering för de projekt som ingår i den långsiktiga investeringsplanen. Om projekt inte genomförs ska kommunstyrelsen bära avskrivningskostnaderna för projekteringen.¹³

Enligt intervjuerna framkommer det att vid behov av ny investering, till exempel ny skola, så lämnar bildningsförvaltningen en beställning till tekniska servicenämnden. Teknisk service undersöker marktillgång tillsammans med mark- och exploateringsavdelningen om det behövs ny tillgång till mark osv. När berörda har en

¹¹ Intervjuer med Teknisk servicenämnd, oktober 2019

¹² Intervjuer med Teknisk servicenämnd, oktober 2019.

¹³ Kommunfullmäktige Dnr KS 2012/480 § 46 Förslag till förändrad investeringsprocess samt tjänsteskrivelse 2013-02-14 från ekonomichef "Förslag till förändrad investeringsprocess"

gemensam samsyn söker teknisk service medel för projektering hos teknisk nämnd. Efter projektering har förvaltningen en bättre uppskattad investeringskostnad och kännedom om andra förutsättningar som kan påverka projektet. Då går teknisk serviceförvaltning vidare till nämnd igen för att söka beslut om investeringskostnad inklusive upparbetad projekteringskostnad. Parallellt söker bildningsförvaltningen beslut hos sin nämnd för driftkostnad och inventarier.

3.3.2 Investeringsmedel

Nedanstående uppställning från ekonomiavdelningen visar de tio största pågående projekten från Teknisk servicenämnd (uttryckt i tkr).¹⁴

10 största pågående projekt	Tot ack utfall	Tot invest. budget	Typ av projekt	Hur många år pågått
43910 Vannh/Lillev om- o tillbyggnad	-328 490	-350 300	Nybyggnad skola och sporthall	5 år
43390 Ny förskola Skegrie	-173 093	-178 000	Nybyggnad förskola, sporthall, samt tillbyggnad skola	6 år
45590 Korttidsboende Lasarettet	-100 179	-157 000	Nybyggnad vårdboende 72 platser samt dagverksamhet	4 år
43900 Trygghetens hus	-55 512	-152 500	Nybyggnad räddningsstation med beredskapsfunktioner samt serverrum	5 år
45570 Väståkra F-9 arbetsmiljö	-27 805	-88 300	Om och tillbyggnad skola	4 år
45610 Tillby Gertrudsg 4 avd med kök	-35 577	-53 000	Om och tillbyggnad förskola	4 år
45860 Ridanläggningar	0	-25 000	Om och tillbyggnad av kommunens 2 ridanläggningar	1 år
45770 Period. underhåll fastigheter	-16 077	-10 000	Planerat underhåll definierat som reinvesteringar	Löpande årlig investeringspost
45640 Omb Nygatan	-1 405	-9 800	Ombyggnation	3 år
45510 Skola Öster	-1 210	-5 000	Förstudie/projektering av ny grundskola i tätorten	2 år

Ekonomiavdelningen ansökte i mars 2019 om att få göra en ombudgetering av drift-, investering- och exploateringsanslag från 2018 till 2019. Nämnderna önskade att flytta medel ett år fram i tiden framförallt på grund av projekt som av olika anledningar inte följer ursprunglig beslutad tidplan. Ombudgeteringar till 2019 års budget, för pågående investeringsprojekt föreslogs med totalt 277,5 mnkr (föregående år 144,2 mnkr) varav avgiftskollektivet 47,8 mnkr. En stor del av finansieringen skulle göras genom nyupplåning.¹⁵ Det är bildningsnämnden och teknisk servicenämnd som har störst andel av skattekollektivets investeringsbehov av den totala investeringsplanen 2017-2021. Mot bakgrund av den allt större volymen ombudgeteringar de senaste åren har

¹⁴ Underlag från ekonomi & teknisk servicenämnd, 10 oktober 2019

¹⁵ Tjänsteskrivelse till KSAU från Budgetchef, KS 2019/104, 2019-03-05

Trelleborgs kommun

Granskning av investeringsprocessen i kommunala verksamhetslokaler

2019-12-10

ekonomiavdelningen uttryckt synpunkt att nämnderna borde ha ökat krav på sig att genomföra sina investeringsprojekt i enlighet med uppgjorda tidplaner och enligt fullmäktiges beslut.¹⁶

Per delår augusti 2019 rapporterades följande vad gäller investeringar för teknisk servicenämnd (belopp uttryckt i tkr. Taxefinansierade projekt är exkluderade):

Pågående projekt (tkr)	Tot ack utfall	Tot invest. budget	Slutprognos (hela projekt)	Avvikelse (hela projekt)	Varav ack utfall 2019	Varav budget 2019	Avvikelse 2019
45 640 Omb Nygatan	-1 405	-9 800	-9 800	0	-611	-9 006	8 395
45 690 Trygghetens hus	-1 466	-1 900	-1 900	0	-93	-528	435
41 409 Förstärkt gruppboende LSS	-2 775	0	-4 000	-4 000	-108	0	-2 552
43 390 Ny förskola Skegrie	-173 093	-178 000	-178 000	0	-37 786	-39 240	1 454
43 900 Trygghetens hus	-55 512	-152 500	-152 500	0	-33 345	-127 357	94 012
43 910 Vannh/Lillev om- o tillbyggnad	-328 490	-350 300	-350 300	0	-38 410	-62 553	24 143
45 510 Skola Öster	-1 210	0	-5 000	-5 000	-245	0	-245
45 570 Väståkra F-9 arbetsmiljö	-27 805	-88 300	-88 300	0	-21 960	-64 281	42 321
45 590 Korttidsboende Lasarettet	-100 179	-157 000	-157 000	0	-52 484	-104 398	51 914
45 610 Tillby Gertrudsg 4 avd med kök	-35 577	-53 000	-53 000	0	-18 554	-33 180	14 626
45 710 Pilevall fsk	-929	0	-2 000	-2 000	-79	0	-79
45 720 Södra Gränstorp fsk	-158	0	-74	-74	-84	0	-84
45 770 Period. underhåll fastigheter	-16 077	-10 000	-10 000	0	-476	-10 000	9 524
45 800 Rivning bussterminalen Övre	-531	-1 400	-1 400	0	0	-869	869
45 810 Familjens hus Thysells	-1 353	0	-1 500	-1 500	-255	0	-255
45 830 Åtgärdsplan badhuset	-151	0	-1 500	-1 500	-151	0	-151
45 850 Omklädningsrum ishallen	-22	0	-850	-850	-22	0	-22
45 860 Ridanläggningar	0	-25 000	-25 000	0	0	-25 000	25 000

Tekniska serviceförvaltningen beskriver i delårsbokslutet att samtliga av fastighetsavdelningens investeringsprojekt som pågår bedrivs utan avvikelser ur ekonomiskt och verksamhetsmässigt perspektiv. Färdigställandet av byggprojekten kommer att ske på utsatt tid. Av de större projekten är den nya förskolan i Skegrie i slutfasen. Korttidsboendet Lasarettet förväntas bli färdigställt december 2019. Produktionen på Vannhög/Lillevångs om- och tillbyggnad pågår och projektet beräknas bli färdigställt vid årskiftet 2019/2020. Trygghetens hus som också är ett omfattande projekt förväntas att enligt plan bli färdigställt vid halvårsskiftet 2020.¹⁷

De intervjuade framhåller att vanliga risker för kostnadsöverskridanden är:

¹⁶ Investeringsplan 2017-2021, <https://www.trelleborg.se/sv/kommun-politik/kommunfakta/ekonomi/investeringsplan/> 2019-10-09

¹⁷ Delårsrapportering, Tekniska serviceförvaltningen, augusti 2019

- Offertvärdet betydligt högre än vad som avsatts investeringsmedel för. Risk lyfts i intervjuer att entreprenörer har tillgång till investeringsbudgeten och på så vis får en hint om värdet på investeringen innan upphandlingen.
- Indexreglering och kostnadsutveckling har inte tagits hänsyn till när investeringsmedlen söktes tidigare för investeringsprojektet. Det kan vara lång tid mellan kalkyl och upphandling.
- Oförutsedda saneringsuppdrag är en annan faktor som kan påverka utfallet.

Slutredovisning ska göras i projekt samt avvikelserapportering om projektet är väsentligt förändrat avseende funktion och/eller utformning eller om det finns ekonomiska avvikelser i projektet med mer än 20 % eller 3 mnkr.¹⁸

Uppföljning av bygg- och gatuprojekt görs av projektavdelningen inom tekniska servicenämnden. Ekonomiavdelningen är inte inblandad. Teknisk serviceförvaltning är enligt uppgift i stort behov av verksamhetscontroller sedan den tidigare slutade sommaren 2019.

Tekniska servicenämnden är numera en utförarorganisation som får uppdrag från övriga förvaltningar. Utifrån dessa uppdrag projekteras investeringarna och sedan åskar tekniska servicenämnden investeringsmedel från KF. Driftkostnaden ansöks av respektive nämnd.

Grunden till flerårig investeringsplan kommer primärt från lokalförsörjningsplan och de belopp som finns där, men belopp kan ändras löpande utifrån gjorda projekteringar.

3.3.3 Bedömning

Den framtagna lokalförsörjningsplanen (som inte är antagen av fullmäktige) illustrerar en övergripande bild av investeringskedjan. Dock verkar inte arbetssättet vara helt förankrat i kommunen och det saknas input från vissa förvaltningar i lokalförsörjningsarbetet. Kommunfullmäktiges beslut att ny lokalförsörjningsplan ska tas fram kommer troligen vara vägledande och värdefullt både för kommunen som helhet som för tekniska serviceförvaltningen.

I investeringsprocessen är det av stor vikt att man får en helhetsbedömning av investeringarna, så att totalkostnad av investering inklusive driftmedel alltid ses i ett sammanhang, även om olika förvaltningar/nämnder tar olika kostnader i praktiken. Om flera nämnder tar olika beslut om samma investering föreligger risk att hänsyn inte tas till vad som är bäst för helheten i kommunen enligt långsiktig strategisk plan.

Den ekonomiska delårsuppföljningen tyder på att det är några projekt som saknar medel i investeringsbudget, men som ändå har ett utfall på ett par miljoner. Detta rör sig till exempel om projekten förstärkt gruppboende LSS och skola Öster. Enligt tekniska servicenämnden är detta projekteringskostnad som inte ska vara budgeterad. Detta borde enligt vår mening framgå tydligare i investeringsuppföljningen. Att det är få ekonomiska avvikelser i investeringsprojekten bedömer vi som positivt.

¹⁸ Avvikelserapport, slutredovisning, kommunledningsförvaltningen, 2013-12-09

En stor volym av ombudgeteringar i investeringsprojekt har skett de senaste åren. Förklaringar till detta går ofta att finna i olika former av förseningar i processen. Vi bedömer att detta är ett vanligt fenomen i kommunerna. Vid ett högt investeringstryck kan det få än större konsekvenser då det finns än större risk för förseningar. Det kommunen och berörda nämnder kan påverka är den egna organisationen och att den är rätt bemannad utifrån uppdraget. I takt med ökat byggnadsbehov ökar även kraven på projektledningsresurser och controllerfunktioner i investeringsprojekten. Marknadsförutsättningar/överhettning samt överklaganden i upphandlingsprocesser är svårare att påverka.

3.4 Upphandlingsprocess

Det har skett en omorganisation även för upphandlingsavdelningen som numera ingår i samma avdelning som ekonomi, HR och kvalitet inom kommunledningsförvaltningen. Enligt intervjuerna fungerar processer och rollfördelning väl i upphandling. Det finns ramavtal för projektering och stora entreprenader går alltid ut på upphandling. Det är upphandlingsavdelningen som ansvarar för upphandlingsform och avtalsskrivande mm, medan beställare/verksamheterna är ansvariga för att ta fram underlag. Processen regleras i delegationsordningarna.

Delegationsordning för teknisk servicenämnd reglerar inte inköpsvolymen. Det finns en centralt antagen upphandlingspolicy. Upphandlingspolicyn ska skapa förutsättningar för att de kommunala medlen som används för inköp/upphandling förvaltas och optimeras på bästa sätt, så att kommunen uppnår hög kostnadseffektivitet. Policyn är generellt hållen och reglerar inte specifikt investeringar. Enligt upphandlingspolicyn beslutar nämnder/förvaltningar att anskaffning ska ske inom ramen för tilldelade medel samt ansvarar för att upphandlingspolicyn följs vid all form av anskaffning. Kommunen ska i all upphandlingsverksamhet sträva efter hållbar utveckling. Med detta menas ekologisk, ekonomisk och socialt hållbar utveckling samt att tillgodose dagens behov utan att förstöra för kommande generationer.¹⁹

3.4.1 Bedömning

Upphandlingspolicyn är av övergripande karaktär och reglerar inte specifikt investeringsupphandlingar.

Vi noterar att upphandling/inköp finns med i den interna kontrollplanen vilket vi bedömer som positivt. Att inom ramen för det interna kontrollarbetet prioritera upphandlingsprocessen i stora investeringsprojekt och risker kopplade till detta är något vi starkt rekommenderar.

¹⁹ Upphandlingspolicy, Reglemente 2014-09-08, antagen i KS 2011-11-03

3.5 Rutiner/riktlinjer för kostnadsberäkning

Enligt lokalförsörjningsplan 2020-2024 är investeringskostnader i de flesta fall baserade på kända förutsättningar vid beräkningstillfället och på schablonuppskattningar av ytor och enhetskostnader. Kostnaderna för investeringarna i lokaler kommer att belasta driftsbudgeten med ränta, amorteringskostnader samt övriga driftskostnader.

Enligt intervjuer tas kalkyler fram som underlag till investeringsprojekt men det finns inte riktlinjer/rutiner för hur beräkningarna ska gå till. Beräkningarna är erfarenhetsbaserade och varje del som är inblandad i investeringen (t.ex. VA-ledning) ger sin bild av kostnaden som tas upp i den totala investeringskostnaden via projektavdelningen. När entreprenad handlats upp av teknisk servicenämnd och upphandlingsavdelning gör projektavdelningen en procentuell fördelning över kostnaderna i projektet. Samtliga fakturor konteras utifrån denna procentuella fördelning förutom kostnader för ändrings- och tilläggsarbeten som tas av respektive verksamhet där den uppkommer. Projektavdelningen godkänner fakturan och fördelar den, men driftorganisationen slutattesterar så att de har löpande kontroll över kostnaderna. Projektavdelningen ser över helheten både för kostnad och tidsavvikelse, i samband med bokslut.²⁰

3.5.1 Bedömning

Vi rekommenderar att det tas fram rutiner och riktlinjer för beräkning av kostnader och hur exempelvis hållbarhet ska involveras i beräkningarna.

3.6 Intern kontroll över pågående projekt

3.6.1 Rapportering

Kommunstyrelsen och nämnderna ska redovisa prognos för pågående investeringar vid delårsrapporter och bokslut. Vid dessa tillfällen ska också det belopp, som eventuellt inte förväntas bli utnyttjat upp till investeringstaket redovisas. Om ett projekt, som överstiger fem miljoner kronor, förväntas bli försenat eller andra avvikelser sker ska kommunfullmäktige informeras vid dessa tillfällen. Särskild avvikelse rapport ska upprättas till kommunfullmäktige om:²¹

- Projektet kan kräva omfattande tilläggsfinansiering
- Projektet förändrats väsentligt avseende funktion och/eller utformning

För investeringsprojekt över fem miljoner kronor upprättas särskild avvikelse rapport om avvikelserna mot tilldelat investeringsanslag bedöms bli mer än 20 procent eller mer än tre miljoner kronor. För projekt som finansieras inom nämndernas investeringsram föreslås nämnderna besluta om rutiner för beslut om projekt, uppföljning, avvikelse rapportering samt återrapportering av verkställda beslut.²²

²⁰ Intervjuer med Teknisk serviceförvaltning, oktober 2019

²¹ Avvikelse rapport, slutredovisning, kommunledningsförvaltningen, 2013-12-09

²² Avvikelse rapport, slutredovisning, kommunledningsförvaltningen, 2013-12-09

Investeringsprognoser visar projektnamn och nummer, status (pågående, projektering, avslutat), totalt ack utfall, total budget, slutprognos, avvikelse prognos-budget och kommentar.²³

Redovisning av projekten sker i tabellform i Stratsys i samband med årsanalys och delårsrapport. Prognoser görs i Raindance och Stratsys.²⁴

3.6.2 Intern kontrollplan

Det finns en framtagna och antagna internkontrollplan för 2019 för den tekniska servicenämnden. Den reglerar inte byggmöten, byggmötesprotokoll, kontroll och avstämning av ÄTA-arbeten²⁵ utan förhåller sig mer på en övergripande nivå. Nedanstående exempel från internkontrollplanen rör investeringar.²⁶

- Brist avseende rättvisande redovisning av investeringsprojekt är bedömd som en hög risk. Föreslagen åtgärd: Redovisning av raminvesteringar och fakturering av tillkommande hyror ska granskas genom löpande avstämning och kontroller av investeringsprojekt av fastighetschef.
- Att ofördelaktiga eller bristfälliga avtal tecknas värderas som hög risk. Föreslagen åtgärd: Enkät till samtliga medarbetare med budgetansvar; de ska ange hur väl förtrogen man är med kommunens rutiner för tecknande av avtal. Vidare ska kommunledningsförvaltningen genom kvalitetschef sammanställa kostnader för upphandlingsskadeavgifter och skadestånd under den senaste 12-månadersperioden.
- Inköp utanför kommunens ramavtal värderas som hög risk. Föreslagen åtgärd: Förvaltningarnas inköp inom ett antal specifika branscher under perioden 201903–201909 undersöks.
- Sämre affärssuppgörelser för Trelleborgs kommun har värderats som hög risk. Föreslagen åtgärd: Upphandlingschef gör stickprovskontroll av upphandlingsprocessen.

3.6.3 Övrig projektredovisning

Det finns olika dokument som reglerar arbetet med investeringar inom kommunen såsom slutredovisningsblankett för investerings/exploateringsprojekt, checklista för underlag till investeringsbeslut ; Projektbeskrivning i detalj ; Avvikelse rapport investerings/exploateringsprojekt ; Mall för beslutsunderlag till investering- och exploateringsprojekt och metod för byggprocess.

²³ Redovisning oktober 2018, investeringsobjekt

²⁴ Underlag från tekniska servicenämnden, oktober 2019

²⁵ Ändringar, tillägg och avgående arbeten.

²⁶ Servicenämnden SEN 2018/325 § 92 Intern kontrollplan 2019

Det finns projekteringsanvisningar, administrativa föreskrifter enligt AMA AF 12 för totalentreprenad enligt ABT 06 och materialanvisningar.²⁷

Politiken får enligt intervjuer löpande investeringsredovisningar, ca en gång i månaden för investeringsprojekt. Vissa områden såsom elnät har inte haft lika fortlöpande information.

ÄTA-kostnader hanteras enligt intervjuer av ombud i projekt enligt entreprenadavtal.

3.6.4 Bedömning

Vi bedömer att det finns en tydlig reglering när det gäller rapportering av avvikelser i pågående investeringsprojekt.

För att förstå avvikelserna (tid och kostnad) bättre tror vi det kan vara värdefullt att även kort beskriva projektens status i samband med dessa redovisningar och vad som gjorts under perioden, liksom tydliggöra vad avvikelserna beror på. Vi bedömer det också vara av vikt att alla tidsavvikelser i investeringsprojekt och dess effekter löpande summeras för att få en bättre kontroll över behovet av ombudgetering mellan åren.

Vi bedömer att arbetet med intern kontroll i aktuella processer bygger på fullt relevanta risker som beskrivits ovan. Vi kan rekommendera att risker kopplade till byggkontroll och bevakning av ÄTA beaktas i det framtida interna kontrollarbetet.

4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte 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.

4.1 Rekommendationer

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi 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.

²⁷ Administrativa föreskrifter enligt AMA AF 12 för totalentreprenad enligt ABT 06, 2017-05-18



Trelleborgs kommun

Granskning av investeringsprocessen i kommunala verksamhetslokaler

2019-11-29

- 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 behov och förändringar i verksamheten.

Datum som ovan

KPMG AB

Kristina Gyllenhammar
Verksamhetsrevisor

Kristian Gunnarsson
Certifierad kommunal revisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.

