

Granskning av investeringsprocessen

Ljungby kommun



Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	3
2.1. Bakgrund	3
2.2. Syfte och revisionsfrågor	3
2.3. Metod	4
2.4. Avgränsning	4
2.5. Revisionskriterier	4
3. Investeringsprocessen	5
3.1. Organisation och ansvar i investeringsprocessen	5
3.2. Investeringsprocessens sex faser	6
3.3. Prioriteringar av investeringar	9
3.4. Stickprov avseende investeringsprocessen	10
3.5. Bedömning	12
4. Internhyressystemet	13
4.1. Ljungbys internhyressystem	13
4.2. Internhyressystemets påverkan på investeringsprocessen	13
4.3. Dialog inför nyinvestering	14
4.4. Bedömning	14
5. Uppföljning och genomförande	15
5.1. Uppföljning av investeringsprojekt	15
5.2. Genomförande och avvikelser i investeringsprojekt	15
5.3. Utvärdering av genomförda projekt	16
5.4. Bedömning	16
6. Slutsats	17
6.1. Svar på revisionsfrågorna	17
6.2. Sammanfattande bedömning och rekommendationer	18
Bilaga 1. Källförteckning	20
Bilaga 2. Revisionskriterier	22
Bilaga 3. Resultat av stickprov	23

1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av revisorerna i Ljungby kommun granskat om kommunstyrelsen planerar, styr och följer upp investeringsprocessen på ett ändamålsenligt sätt.

Vår sammanfattade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen delvis säkerställt en ändamålsenlig investeringsprocess. Vi konstaterar att investeringsprocessen inte efterlevs fullt ut och att underlag och beräkningar gällande framtida kostnader i vissa fall kommer för sent i processen. Vi noterar även att det finns ett av kommunen identifierat behov av att stärka kunskapen kring kommunens investeringsprocess.

Det saknas därtill en tydlighet i vilka investeringar som ska prioriteras. Beaktat att kommunen har en ambition att sänka investeringstakten är det i vår mening lämpligt att kommunen tydliggör vilka principer som ska gälla vid prioritering av investeringar

Gällande kommunens internhyressystem konstaterar vi att nuvarande ordning ger ett incitament till verksamheterna att inte efterfråga större investeringar än nödvändigt. Det finns dock en relativt samstämmig kritik mot nuvarande system och särskilt det faktum att verksamhetsnämnderna endast kompenseras för delar av kapitalkostnaderna vid en investering.

Utifrån granskningen rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Säkerställa att investeringsprocessen efterlevs fullt ut och att kalkyler och underlag utarbetas i enlighet med processen.
- ▶ Fastställa vilka principer som ska gälla vid prioritering av investeringar.
- ▶ Tillse att fyrstegsprincipen integreras i investeringsprocessen för att säkerställa att alternativa lösningar prövas innan beslut om en nyinvestering.
- ▶ Tillse att investeringsprocessen förankras inom kommunen för att säkerställa att processen efterlevs.
- ▶ Tillse att kommunstyrelsen erhåller en löpande uppföljning av pågående investeringar.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Det åligger kommunen att planera utifrån de framtida behov och förändringar som sker av verksamheten. Nämnderna ska i detta avseende inom sitt respektive verksamhetsområde tillse att investeringar planeras och genomförs i enlighet med fastställt beslut. Investeringar är även ett viktigt strategiskt område för att möjliggöra att kommunens målsättningar uppnås.

Kommunen har en ökande investeringsvolym. Den årliga investeringsnivån har ökat med cirka 37 procent den senaste mandatperioden. För år 2023 är den totala investeringsvolymen budgeterad till 313 mnkr och 1259 mnkr för hela planperioden. Investeringar påverkar kommunens ekonomi under många år framåt. Således är det av vikt att styrningen, genomförandet och uppföljningen av investeringarna fungerar väl för att säkerställa att rätt prioriteringar görs samt att investeringsprocessen är organiserad på ett ändamålsenligt sätt. Det är även av vikt att hanteringen säkerställer en god ekonomisk hushållning samt en god samverkan mellan nämnderna i syfte att tillförsäkra att det finns en gemensam samsyn kring behov och kostnadsberäkningar.

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.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen planerar, styr och följer upp investeringsprocessen på ett ändamålsenligt sätt. I granskningen ska följande revisionsfrågor besvaras:

- ▶ Redovisa beslutsprocessen för investeringar genom en processkarta.
- ▶ Har styrelsen tagit en ändamålsenlig beslutsprocess för investeringar?
 - Finns det tydliggjort vilka investeringar som ska prioriteras och som utgår från politiska mål/beslut?
 - Finns en fastställd roll- och ansvarsfördelning?
 - Finns det tydliggjort vilka beslutsunderlag/kalkyler som ligger till grund för investeringsbeslut?
- ▶ I vilken grad påverkar internhyressystemet investeringsprocessen, och hur hanteras detta?
 - Hur sker dialogen med aktuell förvaltning inför en nyinvestering (kommunikationsplan)?
- ▶ Sker genomförandet i enlighet med ursprungligt beslut/investeringsplan?
 - Hanteras eventuellt befarade avvikelser av investeringsbudgeten i enlighet med reglerna?

- ▶ Sker en systematisk uppföljning av genomförda investeringar och återrapportering till berörd nämnd/styrelse?

2.3. Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer. Ett stickprov har genomförts av två investeringsprocesser vilka avser lokalbyggnation.

2.4. Avgränsning

Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för investeringsprocessen och därmed ansvar för att fastställa processens styrande principer. Utförande av investeringsprojekt kan hanteras av tekniska nämnden eller Ljungbybostäder AB, men dessa utgör inte granskningsobjekt.

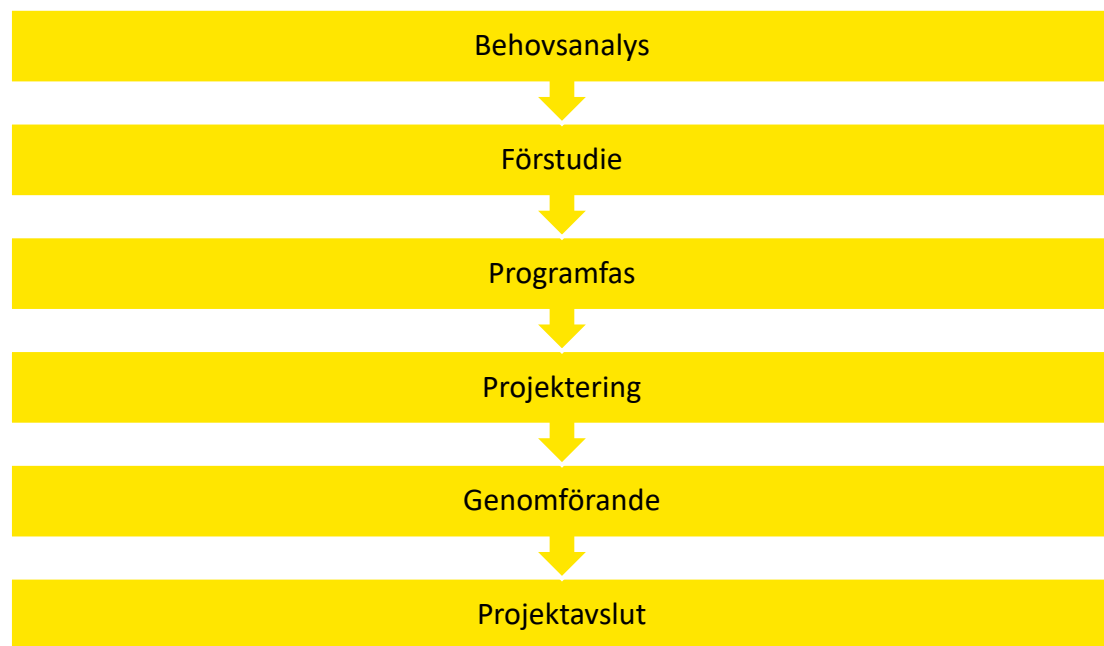
2.5. Revisionskriterier

I denna granskning utgörs revisionskriterierna av:

- ▶ Kommunallagen (2017:725)
- ▶ Kommunstyrelsens reglemente

3. Investeringsprocessen

Kommunstyrelsen antog år 2019 styrdokumentet *Investeringsprocess om verksamhetsfastigheter* som beskriver kommunens investeringsprocess. Processen gäller lokalbyggnationer vars kostnad överstiger fem miljoner kronor. Processbeskrivningen är indelad i sex olika faser, vilka framgår i figur 1 nedan. Respektive fas beskrivs vidare i avsnitt 3.2.



Figur 1: Processkarta över investeringsprocessen i Ljungby kommun.

Investeringsprocessen omfattar inte infrastrukturinvesteringar. I intervjuer framkommer att det pågår ett utvecklingsarbete som syftar till att utöka investeringsprocessen till att också omfatta infrastrukturinvesteringar, inom exempelvis VA, gata och väg.

I kommunens ekonomistyrningsregler 2023 definieras en investering som en anskaffning överstigande 20 000 kronor exklusive moms med ett varaktigt värde på minst tre år.

3.1. Organisation och ansvar i investeringsprocessen

I Ljungby kommun ansvarar kommunstyrelsen enligt reglemente för att leda och samordna kommunens lokalförsörjning på strategisk nivå. Under 2023 har en omorganisation genomförts som syftar till att stärka kommunstyrelsen styrning av strategiska samhällsbyggnadsfrågor och lokalplanering. I budget 2023 fick kommunstyrelsen i uppdrag att inrätta ett samhällsbyggnadsutskott under kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen fick även i uppdrag att bilda en samhällsbyggnadsavdelning under kommunledningsförvaltningen.

Inom samhällsbyggnadsavdelningen finns bland annat kommunens lokalstrateg. Lokalstrategen har ett kommunövergripande ansvar för det strategiska och

översiktliga lokalförsörjningsarbetet i kommunen. Lokalstrategen ska föra löpande dialog med berörda förvaltningar och ansvarar för att ta fram förstudier i enlighet med investeringsprocessen (se avsnitt 3.2.2).

Tekniska nämnden ansvarar för genomförande av ny- och ombyggnation av lokaler samt uthyrning av lokaler för kommunens verksamheter. Kommunens fastighetsavdelning fullgör nämndens uppdrag i detta avseende och ansvarar för program-, projekterings- och genomförandefasen i investeringsprocessen, samt projektavslut. I fastighetsavdelningens roll som förvaltare ligger också ett ansvar att med god framförhållning och i dialog med övriga förvaltningar påtala behov av att utifrån ett byggnadstekniskt perspektiv ersätta lokaler. Respektive verksamhetsnämnd (nämnden som ska nyttja lokalen) ansvarar för att genomföra en behovsanalys inför varje investering som omfattas av investeringsprocessen. I tabell 1 nedan presenteras en översiktlig bild över beslutsprocessen för investeringar gällande lokalbyggnationer.

Fas	Ansvarig nämnd för utförandet	Beslut
Behovsanalys	Verksamhetsnämnd	Verksamhetsnämnd
Förstudiefas	Kommunstyrelsen	Verksamhetsnämnd
		Tekniska nämnden
		Kommunstyrelsen
Programfas	Tekniska nämnden	Verksamhetsnämnd
		Tekniska nämnden
		Kommunstyrelsen
		Kommunfullmäktige
Projekteringsfas	Tekniska nämnden	Tekniska nämnden
Genomförandefas	Tekniska nämnden	Tekniska nämnden
Projektavslut	Tekniska nämnden	Kommunfullmäktige

Tabell 1: Beslutsgång i investeringsprocessen.

I intervjuer uppges att roll- och ansvarsfördelningen mellan verksamhetsnämnd, kommunstyrelsen och tekniska nämnden upplevs som tydlig och att det även på förvaltningsnivå är tydligt vilken avdelning som ansvarar för vilket moment i processen. Flera intervjuade framför dock att processen måste uppdateras i och med att samhällsbyggnadsutskottet har införts.

Inom ramen för tekniska nämndens internkontrollarbete för 2022 har en kontroll genomförts gällande organisationen för investeringar. I de intervjuer som genomfördes i kontrollen framkommer att det finns ett behov av att fortsätta att förankra investeringsprocessen, både bland tjänstepersoner och förtroendevalda för att säkerställa att processen efterlevs fullt ut. I de intervjuer som EY har genomfört bekräftas denna bild. Det uppges också att investeringar i vissa fall har initierats utanför investeringsprocessen, vilket har inneburit att investeringsprojekt lagts in i investeringsbudgeten utan att först ha beretts genom hela investeringsprocessen.

3.2. Investeringsprocessens sex faser

Nedan beskrivs investeringsprocessen sex olika faser.

3.2.1. Behovsanalys

Behovsanalysen syftar till att klargöra lokalbehoven för verksamhetsnämnderna. Detta för att senare kunna inleda en förstudie där potentiella lösningar för lokaler utreds. Inom ramen för behovsanalysen analyserar och beskriver verksamheterna sitt lokalbehov i det aktuella fallet.

Behovsanalysen ska beskriva verksamhetens lokalbehov, anledningen till behovet, när behovet förväntas uppstå och behöver vara tillgodosett, uppskattade effekter om lokalbehovet inte tillgodoses och förväntad påverkan på verksamhetskostnader (så som hyreskostnader och personalkostnader). Behovsanalysen ska därtill ange tidplan för den efterföljande förstudien, samt vilka kostnader och resurser som krävs för denna.

När analysen är klar ska verksamhetsnämnden godkänna den samt besluta om beställning av förstudien. Förvaltningen som har lokalbehovet ansvarar för behovsanalysens genomförande i samråd med kommunens lokalstrateg.

3.2.2. Förstudie

Förstudiens syfte är att utröna möjliga lösningar som kan tillgodose lokalbehov i behovsanalysen. Förstudien ska innehålla förslag på geografisk placering, information om aktuella planförutsättningar¹ på platsen, förutsättningar avseende infrastrukturen² samt beskrivning av lokalens funktionskrav³. Förstudien ska också innehålla en preliminär investeringskalkyl, beskriva hur investeringen planeras att finansieras, innehålla en bedömning av framtida drift- och förvaltningskostnader, en uppskattad internhyra, en kalkyl av förväntade förändringar i verksamhetskostnader och en preliminär projekttidplan.

Förstudien ska även beskriva konsekvenserna av att inte tillgodose behovet och redovisa kostnaderna för framtagandet av förstudien. Slutligen ska förstudien beskriva vilka resurser och kostnader som krävs för den begärda programfasen samt tidplanen för denna.

När förstudien är klar ska ekonomichefen yttra sig om de ekonomiska konsekvenserna av förslagen i förstudien. Verksamhetsnämnden, tekniska nämnden och kommunstyrelsen beslutar därefter om att godkänna förstudien. Kommunstyrelsen beslutar även om att inleda programfasen och budget för själva programfasen. Kommunstyrelsen tillsätter även en styrgrupp för projektet.

I intervjuer uppges att det finns en svårighet i att ta fram realistiska kostnadsberäkningar i förstudiefasen då det finns faktorer som inte är kända i det tidiga stadiet. Det beskrivs även att omfattningen av förstudien påverkas av att kostnaderna som uppstår för olika utredningar i samband med förstudien belastar verksamhetsnämndens driftbudget.

¹ Bestämmelser i detaljplan och översiktsplan.

² Infrastruktur såsom VA och vägar på platsen

³ Funktionskrav i förstudiefasen avser exempelvis vilka rumstyper som bör finnas i lokalen.

3.2.3. Program

I programfasen preciseras funktionskraven för investeringen genom mer detaljerade tekniska specifikationer, utredningar och beskrivningar. Programhandlingarna ska ange hur projektet ska finansieras, vilka eventuella bidragsmöjligheter⁴ som finns, eventuella engångskostnader, investeringskalkyl, uppgifter om framtida drifts- och förvaltningskostnader samt en tidplan för investeringsprojektet. Ett preliminärt internhyresavtal ska också tecknas mellan verksamheten och fastighetsavdelningen. Verksamheten ska även redovisa förväntade förändringar i sina verksamhetskostnader utifrån den planerade investeringen. Kostnaderna för programmet ska redovisas mot den budget som tilldelats för programfasen av kommunstyrelsen. Slutligen föreslås entreprenadform för projektet.

När programmet är färdigställt lämnas detta tillsammans med ett yttrande av ekonomichefen till verksamhetsdrivande nämnd och tekniska nämnden för godkännande. Därefter lämnas programmet vidare av tekniska förvaltningen till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige som fattar beslut om investering och projektering för upphandling. I samband med beslut läggs projektet in i kommunens investeringsbudget och hanteras sedan av tekniska nämnden. Budgeten för programfasen inkluderas i en beslutad investeringsbudget. Eventuella förgäveskostnad för programfasen tas inom driftbudgeten för aktuell verksamhetsnämnd.

3.2.4. Projektering

I projekteringsfasen upprättas förfrågningsunderlag inför entreprenadupphandling. Tekniska nämnden beslutar därefter om upphandling. Upphandlingen genomförs därefter av tjänstepersoner inom tekniska förvaltningen som beslutar om förfrågningsunderlaget och upphandlingskontraktet när upphandlingen är genomförd. Om kontraktet innebär att budget överskrids med fem procent eller två miljoner kronor av beslutad budget, behöver detta godkännas av verksamhetsnämnd samt tekniska nämnden. Dessa lämnar därefter en begäran till fullmäktige och kommunstyrelsen, som fattar beslut om eventuella ändringar.

3.2.5. Genomförande

I genomförandefasen sker byggnation av projektet i fråga. Ansvarig projektledare ansvarar för genomförandet och ska exempelvis rapportera om ändrings- och tilläggsarbeten (ÄT:or) uppstår under projektet. Fullmäktige beslutar även här om tillskjutande budgetmedel om budget beräknas överskridas med mer än fem procent eller två miljoner kronor när byggnationen är påbörjad.

3.2.6. Projektavslut

I investeringsprocessens sista fas, projektavslut, överlämnas objektet till den förvaltning som ska nyttja lokalen. Därtill lämnas en rapport till berörd nämnd som sammanfattar projektprocessen, lärdomar och förbättringar rörande exempelvis

⁴ Bidragsmöjligheter avser främst statliga investeringsbidrag.

planering, upphandling och beslutsprocessen. Därutöver tecknas ett internhyreskontrakt mellan lokalbrukande förvaltning och fastighetsavdelningen.

Ansvarig projektledare slutrapporterar projektet till tekniska nämnden. Projektet redovisas till kommunstyrelsen och fullmäktige i samband med årsredovisning och delårsbokslut.

3.3. Prioriteringar av investeringar

Av intervjuer framkommer att kommunen saknar ett regelverk för hur prioriteringar ska ske mellan investeringsprojekt utifrån kommunfullmäktiges budget. Enligt kommunens årsredovisning förbrukades 53 procent av kommunens totala investeringsbudget under 2022. Detta uppges bero på svårigheter i att budgetera hur mycket investeringsmedel som kommer förbrukas i respektive projekt under budgetåret.

Enligt kommunens bedömning kommer framskjutning av investeringar innebära ökade investeringsutgifter under kommande år vilket kommer leda till ökad nyupplåning och högre kapitalkostnader⁵. I intervju framgår dock att kommunen identifierat ett behov av att sänka investeringstakten för att klara av att hantera kapitalkostnader som följer med investeringar. Kommunfullmäktige har under 2023 gett kommunstyrelsen och nämnderna i uppdrag att ta fram en investeringsbudget för 2025 och 2026 som innebär årliga investeringar om högst 200 mnkr. Utifrån uppdraget har kommunstyrelsen gett i uppdrag till förvaltningen att utreda delar av internhyressystemet (se avsnitt 4).

I kommunen finns sedan 2019 den så kallade lokalgruppen. Lokalgruppen träffas en gång per kvartal och leds av samhällsbyggnadsavdelningens lokalstrateg. I lokalgruppen ingår även förvaltningarnas lokalsamordnare, fastighetschef, exploateringschef, kostchef och bygglovschef. Lokalgruppen ska arbeta för ökad samverkan mellan de kommunala förvaltningarna och sträva efter samsyn vad gäller investeringar och användningen av kommunens lokaler.

Enligt utkast på ny lokalförsörjningsplan för 2024 ska den så kallade "fyrstegsprincipen" användas för att bedöma vilka investeringar som är nödvändiga att genomföra. Fyrstegsprincipen bygger på att pröva investeringen i fyra steg innan ett beslut om nybyggnation fattas. Intervjuer och dokumentstudier visar dock att fyrstegsprincipen ännu inte är integrerad i investeringsprocessen. Det pågår dock ett arbete med att integrera fyrstegsprincipen i processen. Fyrstegsprincipens fyra steg består i att:

1. Tänk om - överväga åtgärder som helt förhindrar behovet av ombyggnad.
2. Optimera - genomföra åtgärder som medför ett mer effektivt utnyttjande av befintliga samhällsbyggnationer.
3. Bygg om - utmana behovet genom att begränsa projektet till ombyggnationen.
4. Bygg nytt - kan inte behovet tillgodoses i de tre tidigare stegen återstår valet att bygga nytt.

⁵ Kapitalkostnader avser kostnaden för avskrivningar och internränta.

3.4. Stickprov avseende investeringsprocessen

För att kontrollera huruvida investeringsprocessen efterlevs har vi inom ramen för granskningen genomfört ett stickprov på två lokalbyggnationer. Eftersom den nuvarande investeringsprocessen togs fram under 2019 och ledtiderna i projekt som avser lokalbyggnationer oftast är långa är det ännu inget projekt som fullt ut har följt den befintliga investeringsprocessen. Vi har dock tillsammans med kommunens fastighetsavdelning identifierat två större projekt som till en övervägande del följer den nya processen. För dessa två projekt har vi begärt in all dokumentation som rör investeringsprocessen. Därefter har vi genom dokumentstudier och skriftliga frågor till förvaltningen kontrollerat följsamheten till investeringsprocessen⁶. Det två projekten som valts ut i stickprovet är "Ekebackenskolan" och "Multihallen". För stickprovet har ett granskningsprogram tagits fram med utgångspunkt i investeringsprocessens tre inledande faser. För behovsanalysen har åtta kontroller/avstämningar skett, 14 har skett för förstudiefasen och 12 för programfasen. En fullständig redogörelse över genomförda kontroller återfinns i bilaga 3.

Nedan presenteras våra iakttagelser per projekt med en sammanfattning av genomförda kontroller i stickprovet.

3.4.1. Noteringar utifrån stickprov - Ekebackenskolan

Projektet Ekebackenskolan avsåg utbyggnad av Ekebackenskolan i Ljungby och initierades av barn- och utbildningsnämnden i maj 2017. Projektets totala budget var 14 mnkr. Det totala utfallet vid projektavslut 2023 uppgick till 11,7 mnkr, alltså 2,3 mnkr under budget.

Projektet Ekebackenskolan påbörjades innan investeringsprocessen antogs 2019, vilket innebär att en behovsanalys enligt den nya investeringsprocessen saknas. I den tjänsteskrivelse som togs fram inför påbörjandet av projektet anges dock att behovet av investeringen grundade sig i behovet av fler klassrum till följd av förändringar i läroplanen.

Förstudien för Ekebackenskolan godkändes av barn- och utbildningsnämnden den 19 juni 2019, cirka två veckor efter det att den nya investeringsprocessen antogs av kommunstyrelsen. Enligt investeringsprocessen ska det redan i förstudien finnas en bedömning av framtida drifts- och förvaltningskostnader samt en bedömning av internhyra. Förstudien ska också inkludera en kalkyl av förväntade förändringar i verksamhetens kostnader samt en preliminär tidsplan för projektet. Slutligen ska kostnaden för själva förstudien redovisas. Vi noterar att samtliga av dessa delar saknas i förstudien och att det i flera fall finns hänvisningar till att underlag kommer presenteras längre fram under programfasen. Enligt uppgift från förvaltningen har avsteg från processen skett i samråd med den beställande nämnden då nämnden önskat begränsa driftpåverkande kostnader från förstudien. Av underlaget i programfasen framgår att samtliga delar som saknats i förstudien har presenterats

⁶ Då granskningen avser kommunstyrelsen har fokus i stickprovet varit på investeringsprocessens tre inledande faser: behovsanalysen, förstudien och programfasen. Detta eftersom de tre senare faserna avser tekniska nämndens utförandedel.

i programfasen. Nedan presenteras det översiktliga resultatet av genomförda kontroller i stickprovet för Ekebackensskolan.

- = Ja, kontrollen visar att investeringsprocessen efterlevts
- = Kontrollen visar att investeringsprocessen delvis efterlevts
- = Nej, kontrollen visar att investeringsprocessen ej efterlevts
- = Kontrollen bedöms ej som tillämplig då underlag saknas

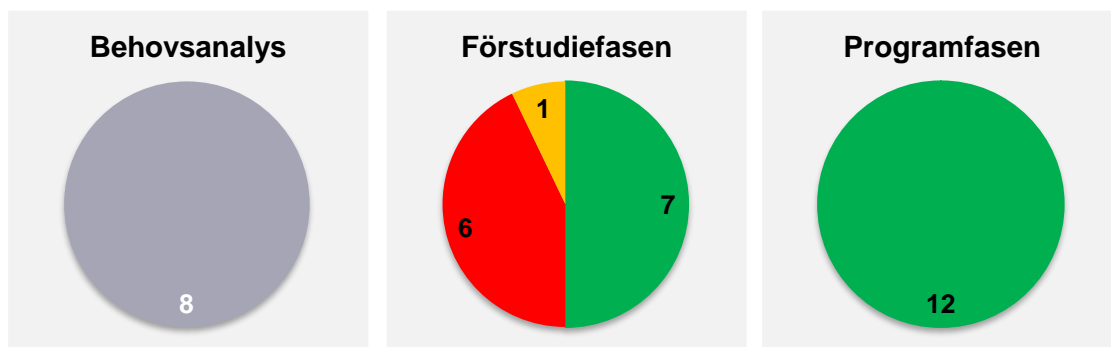


Diagram 1: Sammanfattning av stickprov Ekebackensskolan.

3.4.2. Noteringar utifrån stickprov - Multihallen

Multihallen Kvarteret Fritiden avser byggnation av en ny multihall i Ljungby med en anpassningsbar idrottsyta för flera olika verksamheter samt läktarplatser för 1750 åskådare. Multihallen ska även fungera som idrottshall för den nya Hjortsbergsskolan. Projektet Multihallen har en budget på 160 mnkr och planeras att slutföras i juni 2025. Byggnationen av Multihallen påbörjades i november 2023.

Enligt kommunens investeringsprocess ska en behovsanalys göras inför en investering. Behovsanalysen ska bland annat beskriva investeringens förväntade påverkan på verksamhetskostnader. Dokumentstudier visar att en sådan beskrivning saknas. I behovsanalysen anges i stället att detta kommer att beräknas i förstudien. Vi konstaterar emellertid att det även i förstudien saknas en kalkyl kring förändringar i verksamhetskostnaderna och att det först i programfasen har tagits fram en sådan beräkning. Enligt uppgift från förvaltningen har avsteg från processen skett i samråd med den beställande nämnden då nämnden önskat begränsa driftpåverkande kostnader från förstudien.

Förstudien saknar även en bedömning av den framtida internhyran och framtida drifts- och förvaltningskostnader. Det saknas även beskrivningar av vilka resurser som kommer krävas för att ta fram behovsanalysen och förstudien samt vilken budget som kommer avsättas för efterföljande program. Vi noterar emellertid att kostnadsberäkningarna tagits fram i programfasen. Nedan presenteras det översiktliga resultatet av genomförda kontroller i stickprovet för Multihallen.

- = Ja, kontrollen visar att investeringsprocessen efterlevts

- = Kontrollen visar att investeringsprocessen delvis efterlevts
- = Nej, kontrollen visar att investeringsprocessen ej efterlevts

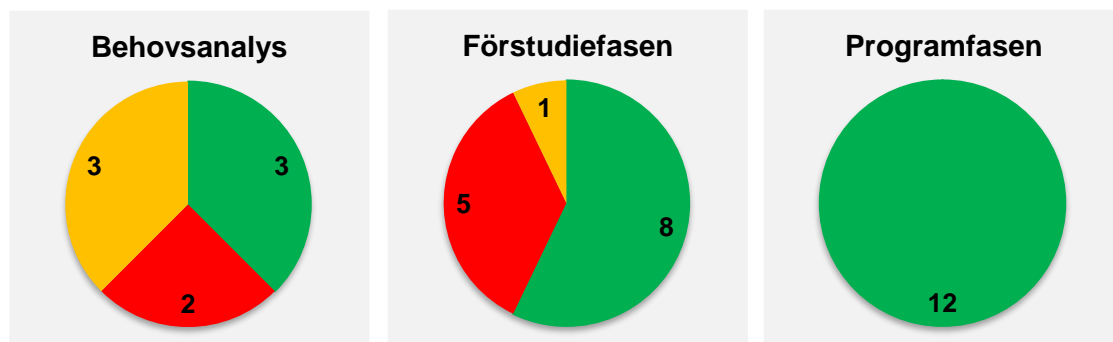


Diagram 2: Sammanfattning av stickprov Multihallen

3.5. Bedömning

Vi bedömer att styrelsen tagit en ändamålsenlig beslutsprocess för investeringar, vi konstaterar dock att den beslutade processen inte efterlevs och därmed inte är helt ändamålsenlig.

Granskningen visar att kommunstyrelsen beslutat om en investeringsprocess som på ett ingående vis beskriver vilka beslutsunderlag och kalkyler som ska ligga till grund för ett investeringsbeslut. Genomfört stickprov visar dock att det finns avvikelser i följsamheten till investeringsprocessen och att underlag som berör verksamheternas framtida kostnader för lokalen saknas i de tidiga faserna i processen. Vi noterar även att de avsteg som gjorts från processen uppges ha skett i samråd med beställande nämnd för att begränsa driftpåverkande kostnader.

Investeringsprocessen beskriver den politiska beslutsprocessen och roll- och ansvarsfördelningen i investeringsprocessen. Vi konstaterar dock att kommunen under 2023 genomfört en omorganisation som innebär att den roll- och ansvarsfördelning som beskrivs i processen inte är helt rättvisande. Granskningen visar även att kommunen identifierat ett behov av att sänka investeringstakten. Det är dock inte helt tydligt vilka investeringar som ska prioriteras utifrån kommunfullmäktiges budget. Avslutningsvis noterar vi att det finns ett av kommunen identifierat behov av att ytterligare förankra investeringsprocessen både bland tjänstepersoner och förtroendevalda i kommunen för att säkerställa att investeringsprocessen efterlevs.

4. Internhyressystemet

4.1. Ljungbys internhyressystem

I Ljungby kommun förvaltas alla kommunägda verksamhetslokaler av fastighetsavdelningen. Fastighetsavdelningen hyr ut lokaler till respektive lokalbrukande förvaltning som betalar en internhyra till fastighetsavdelningen. Internhyreskostnaden som förvaltningarna betalar består av två delar. Den ena delen avser schablonkostnaden för fastighetsförvaltning som inkluderar skötsel, mediakostnader⁷, felavhjälpande- och planerat underhåll samt administration⁸. Den andra delen av hyreskostnaden avser kapitalkostnader.

Kommunfullmäktige beslutade den 23 november 2020 att införa ett nytt internhyressystem som delvis har ersatt det gamla internhyressystemet från 2007. Skillnaden mellan det gamla och det nya systemet är främst att kostnaderna för fastighetsförvaltningen enligt det nya systemet utgår ifrån ett schablonbelopp som speglar kostnaden för fastighetsförvaltningen under hela byggnadens livslängd. Detta innebär att hyran i nya byggnader också inkluderar kostnaden för framtida planerat underhåll. Eftersom nya byggnader initialt inte kräver något planerat underhåll bidrar dessa medel till underhållet av äldre byggnader.

I det äldre systemet är kostnaden för fastighetsförvaltningen uppdelad i flera olika kategorier. I detta system står verksamheterna för sina egna mediakostnader. Kostnaderna för drift och underhåll baseras på lokalkostnaderna under år 2001, som sedan indexregleras. Då kostnaden för fastighetsförvaltningen uppges ha ökat snabbare än index har detta inneburit att fastighetsförvaltning över tid inte erhållit en tillräcklig hyreshöjning för att kunna genomföra underhåll i nödvändig utsträckning i lokalerna.

Det finns enligt intervjuuppgift en underhållsskuld i kommunen som är relativt omfattande. Syftet med det nya internhyressystemet är därmed bland annat att ge bättre förutsättningar för att underhålla lokaler. Det framgår dock att endast nya lokaler samt lokaler som genomgått större renoweringar hyrs ut enligt det nya systemet. Kommunstyrelsen har dock under 2023 gett i uppdrag till förvaltningen att utreda förutsättningarna för att flytta samtliga hyresobjekt till det nya internhyressystemet.

4.2. Internhyressystemets påverkan på investeringsprocessen

Kommunstyrelsen genomförde under 2023 en utvärdering av internhyressystemet. I utvärderingen konstateras att nybyggnationer i det nya systemet framstår som mer kostsamma då hyran speglar genomsnittlig kostnad över byggnadens hela livslängd och inte den faktiska kostnaden som fastighetsavdelningen har idag.

För investeringar i verksamhetslokaler kompenseras verksamheten enligt gällande finansieringsregler med 75 procent av kapitalkostnaderna. Vid en nybyggnation

⁷ Mediakostnad - El, värme, kyla, vatten/avlopp, fiberuppkoppling.

⁸ Administration - Exempelvis skatt och försäkring.

innebär detta att verksamheten som avser att nyttja lokalen behöver täcka 25 procent av de kapitalkostnader som investeringen genererar.

I den utvärdering som kommunstyrelsen genomfört såväl som i intervjuer uppges att flertalet av nämnderna i Ljungby kommun är kritiska till att nämnderna inte erhåller full kompensation för kapitalkostnader. I kommunstyrelsens utvärdering framgår dock att syftet med en delvis kompensation av kapitalkostnader för investeringar är att det ska finnas ett incitament för verksamheterna att inte efterfråga större investeringar än nödvändigt. Kommunstyrelsen har under 2023 gett i uppdrag till förvaltningen att ta fram förslag till ändrade regler för kompensation av kapitalkostnader.

4.3. Dialog inför nyinvestering

Enligt kommunens investeringsprocess ska en bedömning av preliminär framtida internhyra göras i förstudiefasen inför en nyinvestering. Genomfört stickprov visar dock att så inte skett i det två investeringsprojekt som granskats. Under investeringsprocessens tredje steg ska ett preliminärt internhyresavtal tecknas. Genomfört stickprov visar att så skett i bägge av de två granskade projekten.

4.4. Bedömning

Granskningen visar att kommunen har ett internhyressystem som är utformat för att synliggöra kostnaden för lokaler och ger ett incitament till verksamheterna att inte efterfråga större investeringar än nödvändigt. Vi konstaterar att kommunen har en underhållsskuld som är relativt omfattande och att det nya internhyressystemet har ett tydligt syfte i att säkerställa tillräckliga resurser för underhållet av kommunens lokaler. Det finns dock en relativt samstämmig kritik mot att verksamhetsnämnderna endast kompenseras för delar av kapitalkostnaderna vid en investering. Genomfört stickprov visar även att nämnderna i det två granskade investeringsprojekten inte fått information om den preliminära internhyran förrän i programfasen, vilket innebär ett avsteg från kommunens investeringsprocess.

5. Uppföljning och genomförande

5.1. Uppföljning av investeringsprojekt

Kommunstyrelsen följer upp pågående investeringar i delårsrapporter per april och augusti samt i kommunens årsredovisning. I kommunens årsredovisning redovisas den totala investeringsvolymen för året jämfört med budget både för kommunen som helhet och för respektive nämnd. I kommunens investeringsredovisning (som ingår som en del av årsredovisningen) redovisas uppföljning av pågående investeringsprojekt. Av redovisningen framgår årets utgifter i projektet samt årets budget och avvikelser från budget. Därutöver redovisas även de totala utgifterna under hela projekttiden jämfört med budget. Granskning av kommunens delårsrapporter visar att delårsrapporterna inte innehåller någon ekonomisk uppföljning av större pågående investeringsprojekt på projektnivå. Ekonomisk uppföljning av investeringsprojekt sker dock i tekniska nämndens delårsrapport per april och augusti. Tekniska nämndens uppföljning avser dock endast uppföljning av budget och utfall under innevarande år och rapporteras inte till kommunstyrelsen.

I kommunen finns ett arbetssätt med referensgruppsmöten där presidierna i de nämnder som berörs av olika investeringsprojekt deltar. Minnesanteckningar från referensgruppsmötena visar att fyra referensgruppsmöten genomfördes under 2022. Under 2023 har dock bara ett möte genomförts vilket förklaras av att kommunen genomfört en omorganisation. Enligt uppgift kommer fyra referensgruppsmöten genomföras under 2024. Vid referensgruppsmötena avhandlas status i såväl lokalbyggnadsprojekt som infrastrukturprojekt. Vid mötena avhandlas även tidsplan för projekten, budget och utfall sett under hela projektet samt väsentliga avvikelser. I intervju uppges att mötena är uppskattade men att det saknas en systematik för att återrapportera informationen från referensgruppsmötena tillbaka till respektive verksamhetsnämnd.

5.2. Genomförande och avvikelser i investeringsprojekt

Enligt årsredovisning 2022 förbrukades 53 procent av investeringsbudgeten under 2022 vilket förklaras av att flera projekt blivit försenade. Av delårsrapport per augusti för Ljungby kommun framgår att kommunen prognosticerar att förbruka 56 procent av den totala investeringsbudgeten för 2023.

Som beskrivits i tidigare avsnitt ska fullmäktige besluta om tillskjutande av medel i ett projekt där utfallet förväntas överskrida budget med mer än fem procent eller mer än 2 mkr. I intervjuer uppges att investeringsprojekt i de flesta fall håller sin budgetram, och ibland även blir billigare än budgeterat. I nedanstående tabell redovisas en sammanställning över avslutade projekt under de senaste åren. Av tabellen framgår att fyra av sex projekt genomförts till en lägre kostnad än budgeterat. I de två fall där budgeten överskridits har avvikelsen varit marginell.

Projektnamn	Utfall	Budget	Procentuell avvikelse
Bergalyckan	52 093	54 400	-4%
Hjortsbergskolan F - 6	117 785	115 979	2%
Klöverängens förskola	40 048	39 800	1%
Regnbågens förskola	41 743	53 000	-21%
Ekebackenskolan	11 613	14 000	-17%
Holmsborg	37 339	46 350	-19%

Tabell 2: Utfall och budget för genomförda projekt samt procentuell avvikelse från budget.

5.3. Utvärdering av genomförda projekt

Enligt investeringsprocessen ska en kortfattad rapport presenteras till respektive nämnd vid projektavslut. Vi har tagit del av en rapport som presenterades i september 2023 för barn- och utbildningsnämnden och avsåg nybyggnation av Regnbågens förskola. Slutrapporten redogör inledningsvis för vilka beslut som togs under programfasen, varför dessa beslut togs, samt vilka aktiviteter som genomfördes under denna fas. Därefter beskrivs projekteringsfasen. Avsnittet beskriver vad som fungerade bra och mindre bra i fasens aktiviteter, vilka beslut som togs, samt vilka aktörer som varit delaktiga i fasen.

Vidare redogör rapporten för utförande- och upphandlingsprocessen. I avsnittet beskrivs vilka aktörer som deltagit och gjort vad, vilka moment som fungerade bra och mindre bra, samt vilka beslut som togs och varför.

Därtill redogör rapporten för positiva och negativa aspekter kopplat till hur väl tidplanen följdes. Rapporten beskriver därefter vilka besiktningar som gjordes, samt förbättringar som kan göras för detta steg framgent.

De sista avsnitten av rapporten nämner hur projektavslut gick till, att det uppkommit återkommande felanmälningar under garantitiden, samt ekonomisk redovisning som inkluderar budgetutfallet.

5.4. Bedömning

Vi bedömer att det finns utvecklingsområden gällande genomförandet och uppföljningen av investeringar.

Bedömningen grundar vi på att kommunstyrelsen följer upp större projekt samt den totala investeringsvolymen genom delårsrapporter och årsredovisning samt vid referensgruppsmöten där alla presidier i berörda nämnder deltar. I kommunens årsredovisning presenteras pågående projekt med budget och utfall. Vi konstaterar dock att kommunens delårsrapporter saknar en ekonomisk uppföljning investeringsprojekt vilket innebär en svårighet i att följa utvecklingen i under innevarande år. Avslutningsvis konstaterar vi att i investeringsprojekt i stor utsträckning genomförts i enlighet med budget. Det framgår dock att kommunen endast genomfört drygt hälften av de planerade investeringarna under 2023.

6. Slutsats

6.1. Svar på revisionsfrågorna

Revisionsfråga	Svar
<	Investeringsprocessen är indelad i sex olika faser och utgörs av behovsanalys, förstudie, programfas, projektering, genomförande och projektavslut.
Har nämnden tagit en ändamålsenlig beslutsprocess för investeringar?	Delvis. Kommunstyrelsen har beslutat om en investeringsprocess som gäller för lokalbyggnationer över 5 mnkr. Investeringsprocessen omfattar dock inte infrastrukturinvesteringar. Investeringsprocessen beskriver på ett ingående vis vilka beslutsunderlag och kalkyler som ska ligga till grund för ett investeringsbeslut. Genomfört stickprov visar dock att investeringsprocessen inte efterlevs fullt ut och att beräkningar avseende investeringarnas påverkan på verksamhetens driftkostnader tas fram senare än vad processen anger. Investeringsprocessen beskriver den politiska beslutsprocessen och roll- och ansvarsfördelningen i investeringsprocessen. Vi konstaterar dock att kommunen under 2023 genomfört en omorganisation som innebär att den roll- och ansvarsfördelning som beskrivs i processen inte är helt rättvisande. Granskningen visar även att kommunen identifierat ett behov av att sänka investeringstakten. Det är dock inte helt tydligt vilka investeringar som ska prioriteras utifrån kommunfullmäktiges budget. Avslutningsvis noterar vi att det finns ett av kommunen identifierat behov av att ytterligare förankra investeringsprocessen både bland tjänstepersoner och förtroendevalda i kommunen för att säkerställa att investeringsprocessen efterlevs.
I vilken grad påverkar internhyressystemet investeringsprocessen, och hur hanteras detta?	Kommunen har ett internhyressystem som är utformat för att synliggöra kostnaden för lokaler och ger ett incitament till verksamheterna att inte efterfråga större investeringar än nödvändigt. Vi konstaterar att kommunen har en underhållsskuld som är relativt omfattande och att det nya internhyressystemet har ett tydligt syfte i att säkerställa tillräckliga resurser för underhållet av kommunens lokaler. Det finns dock en relativt samstämmig kritik mot att verksamhetsnämnderna endast kompenseras för delar av kapitalkostnaderna vid en investering. Genomfört stickprov visar även att nämnderna i det två granskade investeringsprojekten inte fått information om den preliminära internhyran förrän i programfasen, vilket innebär ett avsteg från kommunens investeringsprocess.

<p>Skjer genomförandet i enlighet med _____ ursprungligt beslut/investeringsplan?</p>	<p>Delvis. Granskningen visar att investeringsprojekt till stor del genomförs enligt budget. Vi konstaterar emellertid att kommunen endast genomfört drygt hälften av de planerade investeringarna under 2023.</p>
<p>Skjer en systematisk uppföljning av genomförda investeringar och återrapportering till berörd nämnd/styrelse?</p>	<p>Delvis. Bedömningen grundar vi på att kommunstyrelsen följer upp större projekt samt den totala investeringsvolymen genom delårsrapporter och årsredovisning samt vid referensgruppsmöten där alla presidier i berörda nämnder deltar. I kommunens årsredovisning presenteras pågående projekt med budget och utfall. Vi konstaterar dock att kommunens delårsrapporter saknar en ekonomisk uppföljning investeringsprojekt vilket innebär en svårighet i att följa utvecklingen i under innevarande år. Avslutningsvis konstaterar vi att i investeringsprojekt i stor utsträckning genomförs i enlighet med budget. Det framgår dock att kommunen endast genomfört drygt hälften av de planerade investeringarna under 2023.</p>

6.2. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

Granskningens syfte har varit att bedöma om kommunstyrelsen planerar, styr och följer upp investeringsprocessen på ett ändamålsenligt sätt. Vår sammanfattade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen delvis säkerställt en ändamålsenlig investeringsprocess.

Vi konstaterar att investeringsprocessen inte efterlevs fullt ut och att underlag och beräkningar gällande framtida kostnader i vissa fall kommer för sent i processen. Vi konstaterar även att det finns ett av kommunen identifierat behov av att stärka kunskapen kring kommunens investeringsprocess.

Granskningen visar även att det saknas en tydlighet i vilka investeringar som ska prioriteras. Beaktat att kommunen har en ambition att sänka investeringstakten är det i vår mening lämpligt att kommunen tydliggör vilka principer som ska gälla vid prioritering av investeringar. För att säkerställa att endast de mest nödvändiga investeringarna genomförs kan det även vara lämpligt att fyrstegsprincipen integreras i investeringsprocessen. Detta skulle i vår mening bidra till att säkerställa en process där nyinvesteringar genomförs när alternativa lösningar på behovet övervägts.

Vad gäller kommunens internhyressystem konstaterar vi att nuvarande ordning ger ett incitament till verksamheterna att inte efterfråga större investeringar än nödvändigt. Det finns dock en relativt samstämmig kritik mot nuvarande system och särskilt det faktum att verksamhetsnämnderna endast kompenseras för delar av kapitalkostnaderna vid en investering.

Utifrån granskningen lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- ▶ Säkerställa att investeringsprocessen efterlevs fullt ut och att kalkyler och underlag utarbetas i enlighet med processen.
- ▶ Fastställa vilka principer som ska gälla vid prioritering av investeringar.



- ▶ Tillse att fyrstegsprincipen integreras i investeringsprocessen för att säkerställa att alternativa lösningar prövas innan beslut om en nyinvestering.
- ▶ Tillse att investeringsprocessen förankras inom kommunen för att säkerställa att processen efterlevs.
- ▶ Tillse att kommunstyrelsen erhåller en löpande uppföljning av pågående investeringar.

Malmö den 8 februari 2024

Carl Ädelroth
Verksamhetsrevisor
EY

Johan Palmgren
Certifierad kommunal yrkesrevisor
EY

Emmy Lundblad
Certifierad kommunal yrkesrevisor
Kvalitetssäkrare
EY

Bilaga 1. Källförteckning

Intervjuade funktioner

- ▶ Samhällsbyggnadschef, 2023-10-26
- ▶ Förvaltningsekonom tekniska förvaltningen med ansvar för internhyra, 2023-10-30
- ▶ Förvaltningsekonom tekniska förvaltningen med ansvar för rapportering till nämnd, 2023-10-30
- ▶ Fastighetschef, 2023-10-30
- ▶ Teknisk chef, 2023-11-06
- ▶ Tekniska nämndens presidium, 2023-11-06
- ▶ Barn- och utbildningschef, 2023-11-09
- ▶ Barn- och utbildningsnämndens presidium, 2023-11-09
- ▶ Administrationschef, barn- och utbildningsförvaltningen, 2023-11-09
- ▶ Socialchef, 2023-11-09
- ▶ Socialnämndens presidium, 2023-11-09
- ▶ Kvalitetstrateg och lokalsamordnare, socialförvaltningen, 2023-11-09
- ▶ Ekonomistrateg, socialförvaltningen, 2023-11-09
- ▶ Kultur- och fritidsnämndens ordförande, 2023-11-10
- ▶ Lokalansvarig, kultur- och fritidsförvaltningen, 2023-11-10
- ▶ Kommundirektör, 2023-10-25
- ▶ Kommunstyrelsens presidium, 2023-10-25
- ▶ Ekonomichef, 2023-10-25

Analyserade dokument

- ▶ Fastställande av verksamhetsplan för investeringsprocessen om verksamhetsfastigheter
- ▶ Verksamhetsplan för investeringsprocess om verksamhetsfastigheter
- ▶ Investeringsprocessen verksamhetsfastigheter
- ▶ Investeringsprocessen
- ▶ Reglemente för kommunstyrelsen
- ▶ Förslag förändringar investeringsprocessen uppdrag 200 mkr investeringsbudget
- ▶ Verksamhetsplan Lokalförsörjning (remissversion)
- ▶ Årsredovisning 2022, Ljungby kommun
- ▶ Nytt internhyressystem för Ljungby kommun - Beslut KF 2020-11-23
- ▶ Regler för internhyressystemet 2021
- ▶ Direktiv för kommunens lokalanvändning
- ▶ Utvärdering av internhyressystemet
- ▶ Tjänsteskrivelse 2020-03-02, KS 2019/0287.611



Bilaga 2. Revisionskriterier

Kommunallagen (2017:725)

Det är enligt 6 kap. 1 § styrelsens uppgift att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnder. Kommunstyrelsen ska, enligt 6 kap. 2 §, uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning.

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.

Kommunstyrelsens reglemente

Styrelsen har enligt reglementet ett helhetsansvar för kommunens verksamheter, utveckling och ekonomiska ställning. Därutöver ska styrelsen leda och samordna arbetet med den utformningen av övergripande strategiska mål, riktlinjer och styrdokument för styrningen av den kommunala verksamheten. Styrelsen beslutar även gällande omdisponering av investeringsmedel upp till 5 miljoner kronor mellan olika projekt, samt omdisponering från driftanslag till investeringsanslag.

Bilaga 3. Resultat av stickprov

Kontroll	Ekebackenskolan	Multihallen
Behovsanalys		
Finns det en behovsanalys?	ET	Ja
Beskriver behovsanalysen behovet?	ET	Ja
Beskriver behovsanalysen när behovet uppstår och behöver vara tillgodosett?	ET	Delvis
Beskrivs förväntad påverkan på verksamhetskostnader?	ET	Nej
Beskrivs uppskattade effekter om lokalbehovet inte tillgodoses?	ET	Ja
Behovsanalysen ska även beskriva vilka resurser och kostnader som krävs för den begärda förstudien samt tidplanen för denna. Görs detta?	ET	Delvis
Har behovsanalysen godkänts av verksamhetsnämnden/beställarnämnden?	ET	Nej
Har verksamhetsnämnden/beställarnämnden beslutat om beställning av förstudie till tekniska nämnden?	ET	Delvis
Förstudie		
Innehåller förstudien förslag på geografisk placering, aktuella planförutsättningar, förutsättningar avseende infrastrukturen, beskrivning av funktionskrav med volymer?	Delvis	Delvis
Finns information om planerad finansiering?	Ja	Ja
Finns en preliminär investeringskalkyl?	Ja	Ja
Finns en bedömning av framtida drift och förvaltningskostnader?	Nej	Nej
Finns en bedömning av internhyran?	Nej	Nej
Finns en kalkyl av förväntade förändringar i verksamhetskostnader?	Nej	Nej
Finns en preliminär tidsplan för projektet?	Nej	Ja
Har kostnaderna/resurserna för förstudien redovisats?	Nej	Nej
Har ekonomichef gett ett yttrande om de ekonomiska konsekvenserna av föreslagen investering?	Ja	Ja
Har förstudien godkänts av verksamhetsnämnden/beställarnämnden?	Ja	Ja
Har förstudien godkänts av tekniska nämnden?	Ja	Ja
Har förstudien godkänts av kommunstyrelsen?	Ja	Ja

**EY**Building a better
working world

Har kommunstyrelsen fattat beslut om beställning av en fördjupad utredning?	Ja	Ja
Finns uppgifter om budget för programmet i KS beslut?	Nej	Nej
Programfasen		
Finns uppgifter om planerad finansiering?	Ja	Ja
Finns en investeringskalkyl?	Ja	Ja
Finns uppgifter om framtida drifts- och förvaltningskostnader?	Ja	Ja
Finns uppgifter om tidsplan?	Ja	Ja
Har ett preliminärt internhyresavtal tecknats mellan verksamheten och fastighetsavdelningen?	Ja	Ja
Verksamheten ska även redovisa förväntade förändringar i sina verksamhetskostnader utifrån den planerade investeringen.	Ja	Ja
Har kostanden för programmet redovisats utifrån tilldelad budget för programmet?	Ja	Ja
Finns yttrande från ekonomichef?	Ja	Ja
Har verksamhetsnämnden/beställarnämnden godkänt?	Ja	Ja
Har tekniska nämnden godkänt programmet?	Ja	Ja
Har kommunstyrelsen godkänt programmet?	Ja	Ja
Har kommunfullmäktige godkänt programmet?	Ja	Ja