

Lycksele kommun

Granskning av projektverksamheten



Building a better
working world

Innehåll

Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	3
2.1. Bakgrund.....	3
2.2. Syfte och revisionsfrågor	3
2.3. Genomförande	3
2.4. Revisionskriterier.....	4
3. Granskningsresultat	5
3.1. Kartläggning av kommunens projektverksamhets omfattning	5
3.2. Finns det - och tillämpar projektverksamheten styrande dokument och rutinbeskrivningar som säkerställer en ändamålsenlig projektverksamhet?	5
3.3. Bedrivs projektverksamheten med en tillräcklig intern kontroll?	6
3.4. Sker redovisning, uppföljning och rapportering av projekten på ett tillfredsställande sätt?	6
4. Sammanfattande bedömning	8

1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Lycksele kommun översiktligt granskat projektverksamheten i syfte att bedöma om den bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och med en tillräcklig intern kontroll.

Med projektverksamhet menar vi här tillfälligt bedriven verksamhet. I denna granskning har avgränsning skett till de projekt som bedrivs som driftverksamhet. Investeringsprojekt omfattas inte av granskningen.

Initialt var vårt syfte att granskningen skulle rymma att bedöma om ett urval av projekt bedrevs enligt Lycksele kommuns egna regler för projektverksamhet. Denna del av den planerade granskningen har inte visat sig vara meningsfull. Vår förhoppning att få återkomma med en sådan granskning när kommunen utvecklat styrdokument för projektverksamheten.

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen inte skapat förutsättningar för en ändamålsenlig projektverksamhet som bedrivs med en tillräcklig intern kontroll.

Vi grundar vår bedömning på att kommunen inte har tillräckligt med styrande dokument för projektverksamheten och att det därmed är upp till de enskilda verksamheterna att bestämma över hur projektens styrning och kontroll ska vara utformad. Vidare grundar vi vår bedömning på att den löpande redovisningen för projektverksamheten inte är utformad på ett ändamålsenligt sätt och att samlad rapportering av pågående och avslutade projekt ej redovisats till kommunstyrelsen.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelse att ta fram ett kommungemensamt styrande dokument för projektverksamhet – en "projekthandbok" med regler, riktlinjer och stöd för hur Lycksele kommun ska bedriva verksamhet i projektförhållande.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Kommuner driver verksamhet av stor omfattning i projektform. Jämfört med den ordinarie verksamheten som bedrivs "fortgående" har projektverksamhet en annan karaktär och därmed andra risker som bl. a. följer av att varje projekt bedrivs under en begränsad period för att sedan upphöra.

Bakgrunden till det valda granskningsområdet är att tidigare år, när revisorsintyg upprättats för att kommunen ska erhålla extern finansiering, så har brister i den ekonomiska redovisningen och rutiner för bidragsansökningar för projekt uppmärksammats.

Projekt med helt eller delvis extern finansiering förutsätter ofta att kommunen förskotterar projektets kostnader och sedan, efter ett ansökningsförfarande täcker dessa med bidrag från andra finansiärer. En risk med bidragsfinansierade projekt är att dåliga rutiner innebär att bidragsansökningarna underkänns och ersättningen uteblir.

Att projektverksamheten inte med nödvändighet följer kalenderåret utan har ett start- och slutdatum som avviker från det kommunala budget- och planeringsåret medför risker inom området: planering och uppföljning.

Att projektorganisationer är tillfälliga samt består av medarbetare som ofta har en fast organisatorisk tillhörighet på annat håll samt deltar i projekt med del av sin arbetstid medför organisatoriska risker, bl. a. inom området: ansvar och befogenheter.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om projektverksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och med en tillräcklig intern kontroll genom att besvara följande revisionsfrågor:

- ▶ Finns det - och tillämpar projektverksamheten styrande dokument och rutinbeskrivningar som säkerställer en ändamålsenlig projektverksamhet?
- ▶ Bedrivs projektverksamheten med en tillräcklig intern kontroll?
 - ▶ Är projektens organisation (ansvars- och befogenhetsfördelning) tydlig?
 - ▶ Finns det godkända projektplaner för respektive projekt?
- ▶ Sker redovisning, uppföljning och rapportering av projekten på ett tillfredsställande sätt?

Ett underliggande syfte med granskningen är att bidra till en ändamålsenlig projektverksamhet med tillräcklig intern kontroll.

2.3. Genomförande

Granskningen har inletts med att försöka kartlägga omfattningen av kommunens projektverksamhet med avseende på antal igångvarande projekt och deras kostnader och intäkter samt kommunens styrande dokument på området.

Granskningen grundas på de svar på frågor som ställts till medarbetare inom kommunen och den dokumentation de lämnat. De sakförhållanden som beskrivs i rapporten har bekräftats av dessa medarbetare.

2.4. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna kan hämtas från lagar och förarbeten eller interna regelverk, policyer beslutade av fullmäktige. Kriterier kan också ha sin grund i jämförbar praxis eller erkänd teoribildning.

I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av kommunallagens bestämmelser om intern kontroll och ekonomisk förvaltning i kapitel 6:

- §1** Kommunstyrelsens uppdrag att leda och samordna förvaltningen samt att ha uppsikt över nämnder och kommunala företag
- §6** Nämndernas ansvar för den interna kontrollen att efterleva fullmäktiges mål och riktlinjer
- §11** Styrelsen ska följa frågor som har inverkan på kommunens ekonomi
- §13** Styrelsens ska handha den ekonomiska förvaltningen.

3. Granskningsresultat

3.1. Kartläggning av kommunens projektverksamhets omfattning

Kartläggning av projektens ekonomiska omfattning, antal och typer, via ekonomisystemets kontodelen "Projekt", visar att kontodelen används för vitt skilda saker och att olika typer projekt inte kan härledas enbart med koden. Enligt uppgift kan det också, beroende på hur man definierar projekt finnas projektverksamhet som bokförs utan projektkod.

lakttagelser

Kontodelen för projekt används inte på ett strukturerat sätt så att olika typer av projekt enkelt kan identifieras, exempel på projekttyper kan vara:

- ▶ Projekt med riktade statsbidrag
- ▶ EU-projekt
- ▶ Samverkansprojekt med eller utan delad finansiering
- ▶ Kommuninterna projekt som inte har någon extern finansiering.

Bedömning

Då bokföring av projektens kostnader och intäkter inte sker på strukturerat och konsekvent sätt bedöms inte en tillförlitlig bild av projektverksamhetens omfattning kunna tas fram. Kartläggningen visar ändå att projektverksamheten är av betydande omfattning.

3.2. Finns det - och tillämpar projektverksamheten styrande dokument och rutinbeskrivningar som säkerställer en ändamålsenlig projektverksamhet?

Ett styrande dokument rörande projektverksamhet har identifierats inom ramen för granskningen: Riktlinjer för beredning av och beslut om medfinansiering av utvecklingsprojekt. Riktlinjerna är beslutade av kommunstyrelsen 2019 och gäller från 2020.

lakttagelser

Som framgår av riktlinjernas namn så omfattar de långt ifrån all projektverksamhet utan endast "utvecklingsprojekt" med kommunal medfinansiering. Riktlinjerna är också avgränsade till beredning, beslut och uppföljning (se nedan) av dessa projektet och omfattar inte rutinbeskrivningar.

Beredning: Ansökningar om deltagande i projekt ska beredas av kommunens projektkoordinator som har att beakta Lycksele kommuns vision, mål, lokala utvecklingsprogram (LUS), näringslivsprogrammet och andra underliggande program och planer samt ekonomiska förutsättningar.

Beslutsordning: Beslut om medfinansiering upp till 150 tkr/år fattas av kommunchef. Beslut om medfinansiering överstigande 150 tkr/år fattas av kommunstyrelsens arbetsutskott. Beslut om medfinansiering i form av egen arbetstid inom ramen för tilldelad budget fattas av kommunchef. Kommunens ledningsgrupp ska yttra sig inför beslut. Beslut om yttrande till länsstyrelsen över föreningslivets ansökningar om bygdemedelsbidrag fattas av kommunstyrelsens arbetsutskott.

Redovisning och rapportering: Kommunstyrelsen arbetsutskott ska löpande informeras om aktuella utvecklingsprojekt. En sammanställning över pågående och avslutade utvecklingsprojekt/utvecklingsarbeten ska årligen lämnas till kommunstyrelsen.

Bedömning

Kommunens riktlinjer bedöms inte vara tillräckliga för att säkerställa en ändamålsenlig verksamhet och en tillräcklig internkontroll. Dels omfattar de inte alla projekttyper, dels täcker de inte flera viktiga områden, bl.a. saknas i flera avseenden rutinbeskrivningar och stöd för: projektplaner, budgetering, redovisning och rapportering.

3.3. Bedrivs projektverksamheten med en tillräcklig intern kontroll?

En grundläggande förutsättning för att kunna bedöma den interna kontrollen är att det för varje projekt finns en organisation där uppgifter, ansvar och befogenheter för projektets styrgrupp, projektgrupp (el. dyl.) och medarbetare fastställs. Vidare krävs det att det finns dokumenterade projektplaner med:

- ▶ Syfte och mål
- ▶ Finansiering/budget
- ▶ Tidplan
- ▶ Organisation
- ▶ Redovisning och rapportering

lakttagelser

Det saknas styrning av hur den interna kontrollen är tänkt att fungera inom projekten. Det kan uppfattas ligga inom den ordinarie löpande verksamheten att bestämma. En följd av det är att den interna kontrollen kan vara organiserad på olika sätt inom olika verksamheter.

Bedömning

Det har inte bedömts som meningsfullt att gå igenom ett urval av granskningsprojekt för att bedöma den interna kontrollen, vars utformning inte reglerats.

3.4. Sker redovisning, uppföljning och rapportering av projekten på ett tillfredsställande sätt?

Av de riktlinjer som finns för delar av projektverksamheten framgår att Kommunstyrelsen arbetsutskott löpande ska informeras om aktuella utvecklingsprojekt. En sammanställning över pågående och avslutade utvecklingsprojekt/utvecklingsarbeten ska lämnas årligen till kommunstyrelsen.

lakttagelser

Av kommunens lagstadgade rapporter framgår inte hur stor del av verksamhetens kostnader och intäkter som avser projektverksamhet (d.v.s. tillfälligt bedriven verksamhet) respektive löpande verksamhet.

Att årlig sammanställning över pågående respektive avslutade projekt lämnats till kommunstyrelsen kan inte bekräftas.

Bedömning

Redovisning, uppföljning, rapportering och av projektverksamheten sker inte på ett tillfredställande sätt. Bl. a. sker inte den ekonomiska redovisningen på ett sådant sätt att ekonomin i projektverksamheten kan följas.

4. Sammanfattande bedömning

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen inte skapat förutsättningar för en ändamålsenlig projektverksamhet som bedrivs med tillräcklig intern kontroll.

Vår bedömning grundar sig på nedanstående revisionsfrågor:

Revisionsfråga	Svar
Finns det - och tillämpar projektverksamheten styrande dokument och rutinbeskrivningar som säkerställer en ändamålsenlig projektverksamhet?	Nej, det finns ett styrande dokument men det omfattar inte alla projekttyper och täcker inte flera viktiga områden. Bl.a. saknas i flera avseenden rutinbeskrivningar och stöd för: projektplaner, budgetering, redovisning och rapportering.
Bedrivs projektverksamheten med tillräcklig intern kontroll innebärande att: <ul style="list-style-type: none"> ▶ Är projektens organisation (ansvars- och befogenhetsfördelning) tydlig? ▶ Finns det godkända projektplaner för respektive projekt? 	Nej, projektverksamheten som helhet bedöms inte bedrivs med tillräcklig intern kontroll. Det saknas kommungemensam styrning av hur den interna kontrollen i projekten ska fungera, innebärande att det är upp till verksamheterna att själva bestämma. En följd av det är att den interna kontrollen blir organiserad och planerad på olika sätt inom olika verksamheter. Det har inte bedömts som meningsfullt att inom ramen för granskningen bedöma enskilda projekts interna kontroll, vars utformning inte reglerats ännu ej reglerats av kommunen
Sker redovisning, uppföljning och rapportering av projekten på ett tillfredsställande sätt?	Nej, den årliga sammanställning över pågående respektive avslutade projekt som enligt kommunens egna riktlinjer ska lämnats till kommunstyrelsen har ej upprättats. Det är heller knappast möjligt att med en rimlig arbetsinsats ta fram en sådan rapport då den löpande redovisningen för projekt inte utvecklats för detta ändamål.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen att ta fram ett kommungemensamt styrande dokument för projektverksamhet – en "projekthandbok" med regler, riktlinjer och stöd för hur Lycksele kommun bedriver verksamhet i projektform. Projekthandboken bör minst innehålla:

1. Definition av projektverksamhet och olika projekttyper.

Exempel på definition:

- ▶ Ett projekt är en tidsbegränsad och avgränsad arbetsuppgift, som inte är återkommande
- ▶ ingår inte i ordinarie verksamhet

- ▶ Har klart definierade projekt- och effektmål
- ▶ Har en tillfällig organisation av minst tre personer.
- ▶ Har en budget bestående av kommunal och/eller extern finansiering
- ▶ Har en godkänd projektplan
- ▶ Ett projekt är inte ett projekt om det är ett utredningsuppdrag som utförs inom ramen för den löpande verksamheten (det är en aktivitet).

Exempel på projekttyper kan vara:

- ▶ Projekt som bedrivs med finansiering av Lycksele kommun.
- ▶ Projekt som bedrivs med extern finansiering
- ▶ Samverkansprojekt med Lycksele kommun som huvudman
- ▶ Samverkansprojekt med extern huvudman

2. Initiering av projekt

- ▶ Beslutsorganisation
- ▶ Vad som krävs för att starttillstånd

3. Projektplan

- ▶ Projektbeskrivning – mål
- ▶ Organisation: uppdragsgivare, styrgrupp, projektgrupp
- ▶ Besluts- och attestordning
- ▶ Tidplan
- ▶ Budget

4. Redovisning och rapportering

- ▶ Kontoplan för projekt (tilldelning avslut av projektkoder)
- ▶ Redovisning av kostnader, intäkter och projektfordringar
- ▶ Ansökning och rekvirering av bidrag
- ▶ Löpande rapportering
- ▶ Slutredovisning av projekt

Skellefteå den 17 januari 2021

PerÅke Brunström
Projektledare, EY

Per Stålberg
Kundansvarig, EY