



# Granskning av investeringsprocessen

Rapport

Ljusdals kommun

KPMG AB

2024-05-03

Antal sidor 12



Ljusdals kommun  
Granskning av investeringsprocessen

2024-05-03

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	5
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Organisation och styrning	6
3.2	Genomförande och uppföljning	10
4	Samlad bedömning och rekommendationer	12

## 1 Sammanfattning

KPMG har av Ljusdals kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunens investeringsprocess. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2023.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt en tillräcklig styrning, kontroll och uppföljning av investeringsprocessen.

**Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att investeringsprocessen delvis är ändamålsenligt utformad och att den interna styrningen och kontrollen i investeringsprocessen delvis är tillräcklig.**

Vår bedömning grundar sig på att det finns en väl inarbetad arbetsmodell som till delar är dokumenterad, men att det främst mot bakgrund av kommande investeringar finns behov av att förtydliga och utveckla vissa moment samt den långsiktiga planeringen. Se inledning samt respektive rapportkapitel för en mer detaljerad beskrivning.

I det följande redovisas våra bedömningar och rekommendationer kopplat till revisionsfrågorna.

Revisionsfråga	Bedömning: Delvis	Rekommendationer
<b>Finns fastställda riktlinjer och rutiner för styrning och kontroll av större investeringsprojekt?</b>	I ekonomistyrningsregler och riktlinjer för investeringar ingår viktiga delar kring processer för beslut och finansiering av investeringsprojekt.  Vi menar dock att främst riktlinjen behöver ses över och förtydligas, avseende bl a genomförande- och avslutsfas av större projekt, och att det skulle bidra till en tydligare styrning och kontroll	- Se över och utveckla Riktlinjer för planering och finansiering av investeringar.
Revisionsfråga	Bedömning: Delvis	Rekommendationer
<b>Bygger beslut om större investeringar på tillräckliga beslutsunderlag samt riskanalyser?</b>	Det har under senare år i huvudsak handlat om reinvesteringar, men framöver har flaggats för en ökad investeringsvolym och flera större investeringar. Detta ställer också högre krav på förmåga att prioritera mellan olika projekt – dels om de ska genomföras och i så fall när i tid i konkurrens med övriga projekt.  Vi menar därför att det blir väsentligt att dels ha ett längre	- Ta fram en mer långsiktig planering av investeringar  - Säkerställa att beslutsunderlag och riskanalyser genomförs och uppdateras vid behov för större projekt.

	tidsperspektiv i investeringsplaneringen än 3 år, liksom att arbetet med beslutsunderlag och riskanalyser behöver säkerställas och uppdateras regelmässigt på projektnivå, exempelvis om kostnadskalkyler revideras efter projekteringsfas.	
<b>Revisionsfråga</b>	<b>Bedömning: I allt väsentligt</b>	<b>Rekommendationer</b>
<b>Finns det en tydlig organisation och ansvarsfördelning avseende initiering, planering, beslut och genomförande av investeringsprojekt?</b>	Det finns en inarbetad arbetsmodell som vi uppfattar är tydlig och följs.  Vi menar dock att det finns skäl att se över förvaltningsavtalet med Ljusdalshem AB utifrån uppnådda erfarenheter och arbetssätt.	- Se över förvaltningsavtalet med Ljusdalshem AB.
<b>Revisionsfråga</b>	<b>Bedömning: I allt väsentligt</b>	<b>Rekommendationer</b>
<b>Säkerställer kommunstyrelsen en tillfredsställande genomförandegrad av beslutade investeringar?</b>	De senaste åren har investeringsvolymen överstigit årsbudgeten, samtidigt som avvikelser mot total budget minskat.	Vi har inga rekommendationer.
<b>Revisionsfråga</b>	<b>Bedömning: I allt väsentligt</b>	<b>Rekommendationer</b>
<b>Sker tillräcklig uppföljning (verksamhetsmässig såväl som ekonomisk) av investeringsprojekt under tiden för projektets genomförande? Hur hanteras avvikelser?</b>	Vi har inte noterat några större ekonomiska avvikelser, och projekten följs upp frekvent. Vi menar dock att det mot bakgrund av förestående investeringar finns skäl att se över hantering av större avvikelser liksom uppföljning och slutrapportering av främst större projekt.	- Se över metoder att hantera avvikelser liksom uppföljning och slutrapportering av främst större projekt.

## 2 Bakgrund

KPMG har av Ljusdals kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunens investeringsprocess. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2023.

Investeringar kräver finansiering och belastar efter färdigställande resultaträkningen med årliga kostnader för avskrivningar och räntor. Som en följd av investeringar uppstår också olika typer av driftskostnader.

Under närmsta åren planeras omfattande investeringar vilket ställer krav på en välfungerande investeringsprocess. Investeringsvolymen omfattar betydande belopp.

Att det finns en tillräcklig intern styrning och kontroll avseende investeringsprojekt är väsentligt och utgör grund för god ekonomisk hushållning av kommunens resurser. Bristande styrning och uppföljning av större investeringsprojekt kan leda till budgetöverskridanden, ökade kapitalbehov och ökade kostnader på såväl kort som lång sikt.

Mot bakgrund av ovanstående har kommunrevisionen i sin riskanalys bedömt att det är väsentligt att granska om kommunstyrelsen säkerställt att det finns en tillräcklig intern styrning och kontroll av investeringsprocessen.

### 2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt en tillräcklig styrning, kontroll och uppföljning av investeringsprocessen.

Granskningen avser besvara följande revisionsfrågor:

- Finns fastställda riktlinjer och rutiner för styrning och kontroll av större investeringsprojekt?
- Bygger beslut om större investeringar på tillräckliga beslutsunderlag? (t ex behovsanalys, underlag för prioritering mellan olika projekt, kostnadskalkyler, effekter på kommande driftkostnader)?
- Genomförs riskanalyser i tillräcklig omfattning inför/i samband med beslut om investeringsprojekt?
- Finns det en tydlig organisation och ansvarsfördelning avseende initiering, planering, beslut och genomförande av investeringsprojekt?
- Säkerställer kommunstyrelsen en tillfredsställande genomförandegrad av beslutade investeringar?
- Sker tillräcklig uppföljning (verksamhetsmässig såväl som ekonomisk) av investeringsprojekt under tiden för projektets genomförande? Hur hanteras avvikelser?

Granskningen avser kommunstyrelsen.

### 2.2 Revisionskriterier

I granskningen utgörs revisionskriterierna av:



Ljusdals kommun  
Granskning av investeringsprocessen

2024-05-03

- Kommunallagen 6 kap § 6
- Tillämpbara interna regelverk och policyer.

## 2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av ekonomistyrningsregler, riktlinjer för planering och finansiering av investeringar, delegationsordningar, budgetar, årsredovisningar, förvaltningsavtal, uppdragsbeskrivningar, projektplaner, utdrag ur ekonomisystem samt protokoll.
- Intervjuer har genomförts med kommundirektör, ekonomichef, fastighetschef/VD Ljusdalshem AB, fastighetsförvaltare, ekonom och controller.
- Stickprov

Rapporten är faktakontrollerad av intervjuade.

## 3 Resultat av granskningen

### 3.1 Organisation och styrning

Av reglemente för kommunstyrelsen framgår bl.a. att kommunstyrelsen ska leda och samordna lokalförsörjning samt ha hand om kommunens fastigheter. Samma gäller för t ex utveckling av IT och IT-drift.

#### **Ekonomistyrningsregler**

I kommunens ekonomistyrningsregler framgår bl.a. att kommunfullmäktige fastställer i budget ett årligt investeringsutrymme för nämnderna i form av investeringsbudget och investeringsramar. Investeringsmedel som ej förbrukas pga. tidsmässiga förskjutningar ombudgeteras normalt sett till nästa budgetår.

Vad gäller uppföljning av investeringar framgår att särskild uppmärksamhet måste ägnas åt uppföljning av medelsförbrukningen. Visar uppföljningen att förutsättningarna ändrats i väsentlig mån, ska detta omgående redovisas för nämnden. Nämnden ska snarast vidta åtgärder för att förhindra fördyringar.

När väsentliga fördyringar inte går att förhindra ska nämnd ta ställning till eventuella justeringar och ta ställning till om fördyringens effekter på driften kan finansieras inom ram. Vill nämnden lösa fördyring genom omdisponering av berörd nämnds investeringsram så måste det prövas i kommunfullmäktige.

Omdisponering mellan befintliga objekt i investeringsbudgeten beslutas av kommunstyrelsen, medan förvaltningschef beslutar om omdisponering inom befintligt objekt.

#### **Riktlinjer för planering och finansiering av investeringar**

I dokumentet definieras och exemplifieras vad en investering är. Vidare framgår att det för investeringar gäller en planeringshorisont på tre år. Målet är att nettoinvesteringarna till 100 procent ska vara självfinansierade, men vissa undantag. Lånefinansiering kan ske bl.a. för investeringar som är lönsamma eller är långsiktiga och strategiska och verkar för att uppfylla kommunens övergripande målsättningar.

Investeringar inom beslutad budgetram som är överstigande 250 tkr ska listas. För önskade investeringar utom budgetram ska beslutsunderlag tas fram av berörd nämnd. Beslutsunderlaget ska innehålla följande delar:

- Uppgift och beskrivning av investeringsprojekt
- Motiv till investeringen
- Investeringskalkyl och bedömning av kalkylens noggrannhet
- Eventuell extern finansiering
- Årlig effekt avseende kostnader och intäkter och om utökad driftsbudget krävs
- Eventuella engångseffekter och om andra verksamheter berörs
- Konsekvensbeskrivning för såväl genomförd som utebliven investering

- Alternativ till investeringen

Förslag till investeringar överlämnas till budgetberedningen för vidare beslut i samband med kommunens budget.

Om det under innevarande år framkommer behov av investering gäller samma förfaringssätt som ovan, med tillägget att nämnden också ska föreslå omdisponeringar i gällande investeringsplan till budgetberedningen. Budgetberedningen lämnar sedan förslag till beslut och eventuella omdisponeringar.

Enligt intervjuer kan kännedom om riktlinjen utvecklas.

### **Kommunens finansiella mål**

Av kommunens budget framgår bl.a. finansiella mål med koppling till investeringar.

Perspektiv	Sikt	Finansiella mål
Resultat	Kort Lång	Årets resultat ska uppgå till 1-2 % av skatteintäkter och statsbidrag. Ljusdals Kommun ska över tid sträva efter ett resultatöverskott på 2 %. Ett ekonomiskt överskott ger förutsättningar för att långsiktigt finansiera investeringar, pensionsåtaganden och klara av oförutsedda kostnader.
Kapacitet	Lång	Ljusdals kommun ska över tid säkerställa att investeringsvolymerna är förenliga med kommunens långsiktiga finansieringsförmåga. Hög egenfinansiering ska eftersträvas för att i möjligaste mån undvika lånefinansiering. Ljusdals kommuns eget kapital ska över tid inflationsskyddas genom att soliditeten bibehålls eller ökas. Detta för att kunna garantera servicenivåer även för nästa generation.
Risk	Kort	Den kortfristiga betalningsberedskapen (likviditet och kreditlöften) ska vara god och motsvara minst 100 % av de skulder som förfaller inom 1 år.
Kontroll	Kort	Budgetföljsamheten och prognossäkerheten ska vara god (högst 1 % avvikelser).

Ovanstående finansiella mål ingick i kommunstyrelsens inriktningsbeslut om budgetdirektiv för Budget 2023 med Plan för 2024-2025.

De kortsiktiga finansiella målen gäller aktuellt budgetår. Översyn av målen sker inför varje nytt budgetår. De långsiktiga målen gäller under en mandatperiod. Vid utvärdering av måluppfyllelse ska målnivån ses som ett genomsnitt under mandatperioden. Översyn av målen sker inför varje ny mandatperiod.

Sammantaget har kommunen haft en förhållandevis låg andel lånefinansiering av investeringar, och det finansiella kapacitetsmålet uppnås.

Investeringsbudgeten är på en översiktlig nivå fördelat per nämnd, och större prioriterade investeringsprojekt nämns. Investeringarna har i huvudsak karaktären av reinvesteringar.



## Budget

Vi har sammanställt investeringsbudget för åren 2019 till 2023 nedan.

Budget\År	2019	2020	2021	2022	2023	2024
2019	26,5	32,1	33,1			
2020		24,6	22,6	22,6		
2021			42,4	27,2	25,6	
2022				43,9	35,8	37,3
2023					54,0	45,5
2024						50,5

Sammanställningen visar att det samtliga år är en skillnad mellan slutgiltiga budgeten för det aktuella året jämfört med beslutad plan. Planen för 2023 uppgick till 25,6 mnkr i budgeten 2021 medan den i den fastställda budgeten för 2023 uppgick till 54 mnkr, dvs drygt dubbelt så mycket som fanns med i planen som beslutades 2021. Orsaker till skillnader i budgeten kan vara att projekt tillkommit eller utökats.

## Organisation och ansvarsfördelning

Kommunens ekonomiska långtidsplan (ELP) har ett treårigt perspektiv och uppdateras årligen. Under våren sker ett arbete inför kommande budgetår kring bl.a. investeringar, dels utifrån tidigare beslutad budget och dels utifrån nya förslag utifrån identifierade behov. Detta utgör inspel till budgetberedningen, som prioriterar och sammanställer förslag. De ekonomiska investeringsramarna fastställs i samband med budgetbeslut.

Investeringsobjekt som inte slutförts under året rullas normalt vidare över årsskifte, och i samband med att årsredovisningen fastställs förs formellt kvarstående investeringsmedel över till nästkommande år. Omdisponering mellan befintliga projekt beslutas av kommunstyrelsen.

Avseende fastigheter har kommunen ett förvaltningsavtal med Ljusdalshem AB (2020-01-01). Som vi tolkar avtalet regleras inte specifikt strategiska roller och funktioner, som t ex fastighetschef, utan är inriktat på utförande av specifika åtgärder kopplat till fastigheterna. Enligt intervjuade har avtalet inte utvärderats närmare. Samtidigt uppges att arbetet i praktiken fungerar väl, och att det medfört ett mer kostnadseffektivt nyttjande av personal. Samtidigt nämns också en risk i att kommunen saknar egen beställarkompetens. Uppdrag till fastighetschef erhålls i skriftlig form av kommundirektör som utgår från fattade beslut i kommunstyrelsen.

Även avseende samhällbyggnadsförvaltningen är det i huvudsak ett flertal mindre åtgärder/projekt som avser investeringar, t ex underhållsåtgärder på gator och fordonsköp. Åtgärderna utgår från det behov och prioriteringar förvaltningen sammanställer årligen.

## Beslutsunderlag och riskanalyser

Kommunen har under senare år endast haft ett fåtal större investeringar, som då handlat om renoveringar, funktionsåtgärder och vissa tillbyggnader. För denna typ av åtgärder kan behovet av beslutsunderlag sägas vara begränsad, utifrån att verksamheten besitter erforderliga kunskaper och erfarenhet av såväl behovet av att genomföra åtgärder liksom de kostnader som åtgärden medför. Sammantaget ges en bild av att återhållsamhet och följsamhet till budgeterade medel på projektnivå är generellt god.

Under senare tid har flera större investeringsprojekt aktualiserats inom kommunen, t ex avseende skol- och idrottsbyggnader. Detta medför också att behovet av utvecklade beslutsunderlag ökar. Utifrån de intervjuer och material vi tagit del av kan vi se att olika former av beslutsunderlag, som t ex förstudier med övergripande kostnadskalkyler och projektering, tagits fram och utvecklats för att belysa olika alternativ med särskilt avsatta medel i investeringsbudgeten för denna fas. innan slutgiltigt beslut om att genomföra investeringen fattas.

Regelmässigt beräknas kapitaltjänstkostnader i de kalkyler som upprättas, och enligt ekonomistyrningsreglerna är huvudprincipen att beräknade förändringar i driftkostnader på grund av beslutade investeringar medför justerade budgetramar. Utifrån att det i huvudsak varit reinvesteringar har andra förändringar i kostnader, t ex personalkostnader, inte varit aktuella att koppla direkt till projekten. Det är dock något som kan vara mer aktuellt framåt.

Investeringsbudgeten omfattar den närmaste 3-årsperioden, och vi har inte uppfattat att det i nuläget finns en mer långsiktig planering av investeringar. Dock pågår ett arbete med att ta fram en generalplan för framtida skolstruktur, vilket skapar förutsättningar för en mer långsiktig planering avseende lokaler.

Vid intervjuer framkommer att det pågår ett arbete med att ta fram projekteringsanvisningar som bl.a. ska klarlägga tekniska krav, som ett led i kvalitetssäkringsarbetet. Vidare nämns att för ca 5 år sedan togs fram funktionsprogram rörande förskole- och skollokaler, men att de inte därefter uppdaterats.

### 3.1.1 Bedömning

**Vår bedömning är att det delvis finns fastställda riktlinjer och rutiner för styrning och kontroll av större investeringsprojekt.**

I ekonomistyrningsregler och riktlinjer för investeringar ingår viktiga delar kring processer för beslut och finansiering av investeringsprojekt. Vi menar dock att främst riktlinjen behöver ses över och förtydligas, avseende bl a genomförande- och avslutsfas av större projekt, och att det skulle bidra till en tydligare styrning och kontroll.

**Vår bedömning är att det i allt väsentligt finns en tydlig organisation och ansvarsfördelning avseende initiering, planering, beslut och genomförande av investeringsprojekt.**

Det finns en inarbetad arbetsmodell som vi uppfattar är tydlig och följs.

Vi menar dock att det finns skäl att se över förvaltningsavtalet med Ljusdalshem AB utifrån uppnådda erfarenheter och arbetssätt.

### **Vår bedömning är att beslut om större investeringar delvis bygger på tillräckliga beslutsunderlag samt riskanalyser?**

Det har under senare år i huvudsak handlat om reinvesteringar, men framöver har flaggats för en ökad investeringsvolym och flera större investeringar. Detta ställer också högre krav på förmåga att prioritera mellan olika projekt – dels om de ska genomföras och i så fall när i tid i konkurrens med övriga projekt.

Vi menar därför att det blir väsentligt att dels ha ett längre tidsperspektiv i investeringsplaneringen än 3 år, liksom att arbetet med beslutsunderlag och riskanalyser behöver säkerställas och uppdateras regelmässigt på projektnivå, exempelvis om kostnadskalkyler revideras efter projekteringsfas.

## **3.2 Genomförande och uppföljning**

### **Genomförandegrad**

Vi har gjort en sammanställning av det slutliga utfallet i årsredovisningen förhåller sig till respektive års beslutade investeringsbudget samt överföringar från tidigare år.

	Årsbudget	Total budget *	Utfall (netto)	Avvikelse	Genomförandegrad %
2019	26,5	52,3	30,5	21,8	115/58
2020	24,6	53,5	39,3	14,2	149/73
2021	42,4	93,7	42,8	50,9	101/46
2022	43,9	113,9	66,5	47,1	151/58
2023	54,0	110,8	75,1	35,6	139/68

*\*Total budget inkl överföringar från tidigare år.*

Sammanställningen visar att genomförandegraden årligen överstiger årsbudget, år 2023 med 139 procent. Sett till total budget är genomförandegraden betydligt lägre, men har ökat de senaste åren och uppgick 2023 till 68 procent.

Genomförandegraden påverkas i huvudsak av projekt som försenats eller förskjutits i tid av olika skäl. Den kan även vara andra faktorer som påverkar genomförandegraden, t ex försenade eller överklagade detaljplaner och bygglov.

### **Uppföljning**

Uppföljning på projektnivå sker månadsvis inom verksamheten. Vanligen sker ingen särskild eller detaljerad redovisning på projektnivå till politisk nivå, mot bakgrund av att

det i huvudsak har handlat om mindre omfattande projekt med i huvudsak mindre avvikelser. Om uppföljningen visar att förutsättningarna ändrats i väsentlig mån, ska enligt ekonomistyrningsreglerna detta omgående redovisas för nämnden som då snarast ska vidta åtgärder för att förhindra fördyringar. Vi har vid genomgång inte noterat projekt med större negativa avvikelser.

Vi har inte uppfattat att det finns en utarbetad modell för slutredovisning av större projekt eller för att beskriva eventuella fördyringar i projekten, t ex orsakad av brister i förstudier, ökade priser eller liknande.

### **Projektplan**

Under 2023 har ett arbete med att regelmässigt ta fram en projektplan för respektive projekt påbörjats. En bakgrund är att det har uppmärksammats behov av att berörda aktörer har en gemensam bild av projektet och dess genomförande.

Det innebär bl a att vad som ingår och inte ingår i projektet tydliggörs, vilka intressenter som är berörda, milstolpar, tidplan, roller och ansvar, budget, kommunikation och riskhantering. Utifrån de erfarenheter som hittills uppnåtts har det varit ett bra verktyg för att underlätta samarbetet med berörd verksamhet under själva projektets genomförande. Enligt intervjuer är tanken att kunna använda projektplanen redan från projekteringsfasen till dess att projektet avslutas.

## **3.2.1 Bedömning**

### **Vår bedömning är att kommunstyrelsen i allt väsentligt säkerställer en tillfredsställande genomförandegrad av beslutade investeringar?**

De senaste åren har investeringsvolymen överstigit årsbudgeten, samtidigt som avvikelsen mot total budget minskat.

### **Vår bedömning är att det i allt väsentligt sker tillräcklig uppföljning (verksamhetsmässig såväl som ekonomisk) av investeringsprojekt under tiden för projektets genomförande? Hur hanteras avvikelser?**

Vi har inte noterat några större ekonomiska avvikelser, och projekten följs upp frekvent. Vi menar dock att det mot bakgrund av förestående investeringar finns skäl att se över hantering av större avvikelser liksom uppföljning och slutrapportering av främst större projekt.

## 4 Samlad bedömning och rekommendationer

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt en tillräcklig styrning, kontroll och uppföljning av investeringsprocessen.

**Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att investeringsprocessen delvis är ändamålsenligt utformad och att den interna styrningen och kontrollen i investeringsprocessen delvis är tillräcklig.**

Vår bedömning grundar sig på att det finns en väl inarbetad arbetsmodell som till delar är dokumenterad, men att det främst mot bakgrund av kommande investeringar finns behov av att förtydliga och utveckla vissa moment samt den långsiktiga planeringen.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Se över och utveckla Riktlinjer för planering och finansiering av investeringar.
- Se över förvaltningsavtalet med Ljusdalshem AB.
- Ta fram en mer långsiktig planering av investeringar
- Säkerställa att beslutsunderlag och riskanalyser genomförs och uppdateras vid behov för större projekt.
- Se över metoder att hantera avvikelser liksom uppföljning och slutrapportering av främst större projekt.

Datum som ovan

KPMG AB

Mikael Lindberg

*Certifierad kommunal yrkesrevisor*

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.