



Granskning av investeringsprocessen

Rapport

Ragunda kommun

KPMG AB

2022-06-13

Antal sidor 21



Ragunda kommun
Granskning av investeringsprocessen

2022-06-13

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	3
2.1	Syfte och revisionsfrågor	3
2.2	Avgränsning	3
2.3	Revisionskriterier	4
2.4	Ansvarig nämnd/styrelse	4
2.5	Metod	4
3	Organisation	5
4	Resultat av granskningen	6
4.1	Styrande dokument	6
4.2	Investeringsprocessen i praktiken	11
4.3	Stickprovsgranskning	15
5	Slutsats och rekommendationer	19



Ragunda kommun
Granskning av investeringsprocessen

2022-06-13

1 Sammanfattning

Vi har av Ragunda kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens investeringsprocess för pågående investeringar. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Syfte med granskningen är att översiktligt bedöma ändamålsenligheten i kommunens investeringsprocess.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att investeringsprocessen inte är ändamålsenlig. Vi anser att investeringsprocessen behöver förtydligas för att säkerställa en god styrning och kontroll. Vi noterar dock att ett visst arbete är påbörjat för att skapa strukturer i investeringsprocessen i sin helhet.

Vi konstaterar att det finns ett antal styrdokumentet som till viss del beskriver arbetet med investeringsprojekt. Såsom framgår av vår rapport efterlevs dock inte styrdokumentet. Vi ser även ett behov av att förstärka beskrivningarna över investeringsprocessen.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:

- se över och revidera befintliga styrdokument samt ta fram nya mer specifika för investeringsprocessen i syfte att säkerställa en god kontrollmiljö med ansvarsfördelning, riktlinjer och rutiner.
- den föreskrivna behovsutredningen upprättas inför budget för att säkerställa att rätt investeringar prioriteras.
- det inför budget samt vid behov även inför projektstart upprättas beslutsunderlag med kalkyl för investeringen. Av kalkylen bör det framgå vad investeringens olika delar beräknas kosta. Det bör även finnas en riskanalys för att säkerställa att kalkylen även tar höjd för sådana kostnader inklusive omfattar en skälig andel av för oförutsedda kostnader.
- en projektstyrningsmodell för investeringsprojekt etableras för att säkerställa att projektet styrs på ett ändamålsenligt sätt utifrån dess storlek och risk. Dokumentation från projektets genomförande bör upprättas för spårbarhet av överväganden som skett samt underlag för utvärdering. Dokumentationen behöver också omfatta den kontroll som projektledaren gör löpande av såväl utförande som av ekonomi.
- upprätta rutiner för återslagrapportering till kommunstyrelsen av, i varje fall större projekt löpande och vid projektslut. Mindre projekt kan kommunstyrelsen överväga att delegera ansvaret för den löpande uppföljningen.
- säkerställa att det finns tillräckliga resurser för att genomföra investeringar enligt beslutad ram alternativt verka för att kommunfullmäktige prioriterar de projekt som är mest angelägna.



Ragunda kommun
Granskning av investeringsprocessen

2022-06-13

2 Bakgrund

Vi har av Ragunda kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens investeringsprocess för pågående investeringar. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

De förtroendevalda revisorerna bedömer att det kan finnas risk för brister i styrning, kontroll och uppföljning av investeringsprojekt och har sett det som väsentligt att granska att kommunen har en ändamålsenlig och tillförlitlig investeringsprocess.

2.1 Syfte och revisionsfrågor

Syfte med granskningen är att översiktligt bedöma ändamålsenligheten i kommunens investeringsprocess.

Granskningen omfattar följande revisionsfrågor:

- Finns det en kontrollmiljö med en struktur innehållande tydliga uppdrag, ansvarsfördelning, och ansvarsutkrävande, riktlinjer och rutiner?
- Finns det en fungerande information och kommunikation som är aktuell, tillräcklig, begriplig och tillgänglig?
- Finns tydliga och kompletta beslutsunderlag och omfattar de samtliga utgifter förenade med investeringarna?
- Görs det väsentliga riskbedömningar och analyser som bygger på etablerad metodik?
- Finns det identifierade kontrollaktiviteter, utifrån gjorda riskbedömningar, som fungerar förebyggande och upptäckande?
- Finns det en löpande uppföljning och rapportering i enlighet med plan eller vid behov och inkluderar den en övervakning av vidtagna åtgärder?
- Hur ser organisationen ut samt är kompetensen tillräcklig för att driva byggprojekt?
- Hur koordineras, sammanställs och prioriteras krav och önskemål från verksamheternas olika intressen såsom verksamhetsdrivande krav, IT-krav och krav på hållbar miljö och energiförsörjning i byggprojekten?

2.2 Avgränsning

Granskningen omfattar pågående investeringar under 2021.

Granskningen har inte omfattat upphandling av investeringar.



Ragunda kommun
Granskning av investeringsprocessen

2022-06-13

2.3 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Kommunallagen 6 kap
- Interna regelverk, policys och beslut

2.4 Ansvarig nämnd/styrelse

Granskningen avser kommunstyrelsen.

2.5 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer/avstämningar med kommundirektör, samhällsbyggnadschef, kommunstyrelsens ordförande och samhällsbyggnadsutskottets ordförande.

Granskningsmetoden utgår från intervjuer och dokumentstudier samt fördjupade studier av två utvalda investeringsprojektet.

Dokumentstudier avser b.la.:

- Policys och riktlinjer för investeringsprocessen
- Beslutsdokument för utvalda investeringsprojekt
- Investeringskalkyl och dokumenterade uppföljningar



Ragunda kommun
Granskning av investeringsprocessen

2022-06-13

3 Organisation

Ragunda kommuns politiska organisation består av kommunstyrelsen och fyra tillhörande utskott: barn- och utbildningsutskottet, arbetsutskottet, sociala utskottet samt samhällsbyggnadsutskottet. I organisationen finns även bygg- och miljönämnden, valnämnden, överförmyndarnämnden och krisledningsnämnden.

Förvaltningsorganisationen består av fyra förvaltningar: barn- och utbildningsförvaltningen, stöd- och omsorgsförvaltningen, samhällsbyggnadsförvaltningen och kommunledningsförvaltningen. Samtliga förvaltningar är organiserade under kommunstyrelsen och dess utskott.

Samhällsbyggnadsförvaltningen ansvarar för kommunens fastigheter och handhar kommunens investeringsprojekt. I förvaltningens ansvarsområde ingår även städning av lokaler, bygg- och miljö, vatten och avlopp (VA), renhållning/avfall samt all ärendehandläggning inom det tekniska området. Samhällsbyggnadsförvaltningen har huvuddelen av kommunens investeringsbudget, enligt 2021 års budget 44,8 mnkr av den totala investeringsbudgeten på 68,5 mnkr.



Ragunda kommun
Granskning av investeringsprocessen

2022-06-13

4 Resultat av granskningen

4.1 Styrande dokument

4.1.1 Reglemente

Enligt *kommunstyrelsens reglemente*¹ ska kommunstyrelsen leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter. Kommunstyrelsen har det huvudsakliga ansvaret för kommunens verksamheter, ekonomi och utveckling och ska ansvara för den ekonomiska förvaltningen. I ansvaret ingår placering och upplåning av medel, samt förvaltningen av kommunens egendom.

Kommunstyrelsen ska också enligt reglementet upprätta förslag till budget i enlighet med kommunallagen. Styrelsen ska också följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ställning, vilket enligt reglementet ska rapporteras till kommunfullmäktige två gånger per år.

4.1.2 Delegationsordning

Av *kommunstyrelsens delegationsordning*² framgår att förvaltningschefen för samhällsbyggnadsförvaltningen:

- har rätt att avge yttranden i enskilda ärenden som rör teknisk verksamhet i de fall de inte är av principiell beskaffenhet.
- får besluta om köp, försäljning, byte och avtal om fastighetsreglering inom ramen för budgeterade medel och förvaltningens ansvarsområde, vad avser fast egendom inom ramen för budgeterade medel och den av kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige fastställda försäljningslistan.

Enligt delegationsordningen får både förvaltningschefen och enhetschefen för strategisk planering och stöd besluta i bland annat följande ärenden:

- inom ramen för budgeterade medel och inom tekniska förvaltningens ansvarsområde; fattande av beslut att påbörja upphandling eller detaljprojektering som skall ligga till grund för upphandling, fattande av tilldelningsbeslut, undertecknande av avtal efter genomförd upphandling samt i förekommande fall förlänga eller säga upp upphandlade avtal.
- besluta rörande löpande anvisningar vid byggnadsarbeten inom ramen för anvisade anslag.
- besluta rörande ändringar i byggnadsprogram och bygghandlingar

¹ Reviderad 2020-04-23 av kommunfullmäktige

² Reviderad 2021-12-14 av kommunstyrelsen



Ragunda kommun
Granskning av investeringsprocessen

2022-06-13

- inom samhällsbyggnadsförvaltningens ansvarsområde; agera som kommunens ombud eller utse kommunens ombud i entreprenad- och konsultkontrakt med externa leverantörer. Ombudet har rätt att fatta beslut om ändrings- och tillkommande arbeten upp till och med ett sammanlagt belopp om 10 % av kontraktssumman, dock maximalt SEK 500 000 i varje kontrakt.
- besluta rörande besiktningar och efterarbeten samt godkänna utförda arbeten som påkallats av besiktningar och liknande förrättningar

4.1.3 Ekonomistyrningspolicy

Kommunfullmäktige i Ragunda kommun har fastställt en *ekonomistyrningspolicy*³ som redogör för de principer som gäller för kommunens ekonomiska förvaltning. Av policyn framgår följande vad som gäller för arbetet med investeringar:

Kommunstyrelsen ska årligen ta fram en investeringsbudget, inklusive en plan, inför de kommande tre åren. Investeringsbudgeten och investeringsplanen ska sedan fastställas av kommunfullmäktige före november månads utgång varje år. Arbetsgången för att ta fram budgeten ska enligt ekonomistyrningspolicyn beskrivas närmare i "Budget- och investeringsprocessen" (se avsnitt 4.1.4).

Ekonomistyrningspolicyn beskriver vad som klassificeras som en investering (en anläggningstillgång) och således kan inkluderas i en investeringsbudget. Följande villkor ska vara uppfyllda:

- Tillgångens inköpspris måste överstiga 50 000 kronor exklusive moms
- Tillgången måste vara fysisk och avsedd för stadigvarande bruk
- Tillgången måste ha en beräknad ekonomisk livslängd (nyttjandeperiod) överstigande tre år

Om investeringsmedel måste ombudgeteras under innevarande år krävs det enligt policyn ett särskilt beslut från utskott eller, om det saknas, hos kommunstyrelsen.

Av ekonomistyrningspolicyn framgår att kommunstyrelsen vid varje sammanträde ska få en ekonomisk månadsrapport från kommunens verksamheter.

Vidare ska kommunstyrelsen behandla en delårsrapport per den sista augusti som sedan överlämnas till kommunfullmäktige. Delårsrapporten ska innehålla bland annat ekonomiskt utfall, helårsprognos och investeringar ingå.

Kommunstyrelsen ska upprätta en årsredovisning per den 31 december. I samband med årsbokslutet ska en avstämning och analys av pågående investeringsprojekt göras.

³ Antagen 11 juni 2020 av kommunfullmäktige



Ragunda kommun
Granskning av investeringsprocessen

2022-06-13

4.1.4 Budgetprocess

Såsom framgår ovan ska det enligt ekonomistyrningspolicyn finnas närmare beskrivning av arbetsgången i budget- och investeringsprocessen. Det dokumentet ska enligt uppgift motsvaras av "Budgetprocess 2021"⁴.

I *Budgetprocess 2021* har kommunfullmäktige fastställt en formell arbetsgång för kommunens budget- och investeringsprocess.

I dokumentet beskrivs årshjulet för framtagandet av investeringsbudgeten som pågår från mars till november under året:

- Mars/april: Samtliga förvaltningar sammanställer sina behov av investeringar. Behovsanalysen som sammanställs ska utgå ifrån en fastställd mall vid namn "behovsanalys fastighetsinvesteringar".
- 7 maj: Central samverkansgrupp (CSG) går igenom behoven
- 19 maj: Förslag presenteras för kommunstyrelsen
- 15 september: Kommunstyrelsen reviderar förslaget
- 20 oktober: Kommunstyrelsen beslutar om förslag till beslut
- 19 november: Kommunfullmäktige beslutar om investeringsbudget

Mallen för behovsanalys fastighetsinvesteringar ska såsom vi uppfattar Budgetprocess 2021 användas för samtliga investeringar. Mallen innehåller rubriker såsom verksamhetsanalys, lokalanalys, utrustningsanalys och ekonomisk analys. Även en tidsplan ska presenteras för när en eventuell lokalutredning ska vara klar, samt när en eventuell ombyggnad ska vara genomförd.

4.1.5 Projektpolicy

Kommunstyrelsen har fastställt en *projektpolicy*⁵ som beskriver hur projekt i kommunen ska bedrivas, redovisas och återrapporteras. Policyn syftar till att effektivisera projektarbetet i Ragunda kommun.

Det framgår av policyn att det är kommunstyrelsen som är uppdragsgivare för kommunövergripande projekt. Vid mer verksamhetsspecifika projekt är det relevant nämnd eller förvaltningschef som är uppdragsgivare. Uppdragsgivaren är ansvarig för projektet och har bland annat till uppgift att utse ledamöter i projektets styrgrupp, besluta om projektets genomförande och besluta om finansiering av projektet.

Beslut om projektstart ska fattas av kommunstyrelsen, berörd nämnd eller av förvaltningschef. Vid ett beslut om att inleda ett projekt ska det enligt policyn genomföras en analys av projektets konsekvenser för kommunens verksamhet och ekonomi.

⁴ Antagen 23 april 2020 av kommunfullmäktige

⁵ Antagen 14 juni 2011 av kommunstyrelsen



Ragunda kommun

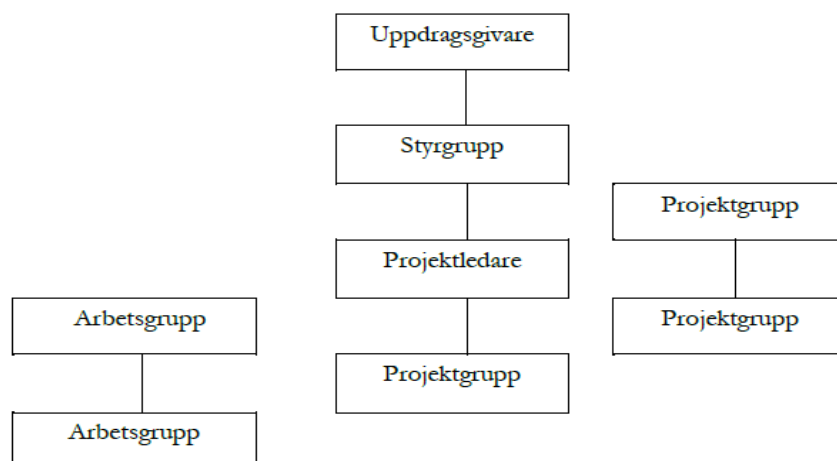
Granskning av investeringsprocessen

2022-06-13

Ett projekt i kommunen ska enligt policyn:

- ha ett bestämt mål och syfte
- ha en klart avgränsad projekttid, d v s ha ett bestämt start- och slutdatum.
- vara finansierad
- ha skriftliga direktiv (projektspecifikation)
- ha en projektplan
- ha en utsedd styrgrupp med utarbetad tid-, resurs- och åtgärdsplan och en
- etablerad projektorganisation efter styrgruppens direktiv.
- följas upp för mätning av måluppfyllelsen och tillvaratagande av erfarenheter”

Enligt projektpolicyn ska det för varje projekt utses en styrgrupp, projektgrupp och en projektledare som en del i projektorganisationen. Resten av projektorganisation anpassas efter respektive projekt. Styrgruppen ska enligt projektpolicyn bland annat leda och följa projektet löpande, samt ta ställning till budgetavvikelser.



För varje projekt ska en projektplan upprättas. Projektplanen upprättas av styrgruppen. Av projektplanen ska bland annat projektorganisation, budget, tidplan och projektets mål framgå. Under projektets gång ska arbetet dokumenteras genom en projekt-/lägesrapport vid varje styrgruppsmöte. Lägesrapporterna ska bland annat innehålla ekonomisk uppföljning av budget, resultat kopplat till tids- och aktivitetsplaner och avvikelserapportering.

När projektet avslutas ska en slutrapport överlämnas till styrgruppen och uppdragsgivaren. Slutrapporten ska beskriva projektets utfall och eventuella avvikelser av betydelse.

Såsom vi uppfattat är det tänkt att projektmodellen ska användas för investeringsprojekt.



Ragunda kommun
Granskning av investeringsprocessen

2022-06-13

4.1.6 Bedömning

Syftet med styrdokument är att beskriva uppdraget så att ansvaret är tydligt samt att beskriva vilka rutiner som gäller för att säkerställa en god intern kontroll.

Vi konstaterar att det finns ett antal styrdokumentet som till viss del beskriver arbetet med investeringsprojekt. Såsom vi uppfattar, vilket också framgår av avsnitt 4.2 och 4.3 efterlevs dokumenten inte fullt ut. Vi ser därför ett behov av att förstärka beskrivningarna över investeringsprocessen och efterlevnaden.

I Ragunda kommun, där i stort sett all verksamhet bedrivs under kommunstyrelsen, är det givet att kommunstyrelsen också ansvarar för investeringsprocessen. Det framgår också av reglementet.

Kommunstyrelsen ansvarar även för att ta fram investeringsbudget enligt ekonomistyrningspolicyn. Som grund för investeringsbudgeten ska övriga verksamheter upprätta behovsanalyser men den processen finns inte närmare beskriven utöver vad som framgår i mallen.

Såsom vi uppfattar åligger ansvaret för att genomföra beslutade investeringar samhällsbyggnadsförvaltningen. Det framgår däremot, enligt vår bedömning, inte tydligt i delegationsordningen vad förvaltningschef och/eller enhetschefen för strategisk planering och stöd ansvarar för. Vi anser därför att ansvaret för genomförandet av kommunens investeringar i helhet behöver ses över.

I delegationsordningen finns även en begränsning till 0,5 mnkr avseende beslut om ändring och tillkommande arbeten. Om en investering blir dyrare än beräknat har vi uppfattat att det i praktiken innebär en ombudgetering i förhållande till andra projekt. Ett sådant beslut ska enligt ekonomistyrningspolicyn fattas av utskottet (eller om sådant inte finns av kommunstyrelsen). Vi ser här en risk för konflikt mellan de olika dokumenten om vem som ska fatta ett sådant beslut. Vi anser vidare att ett utskott utifrån dess ansvar inte bör ha obegränsad delegation för ombudgetering. Samtidigt kan det vara lämpligt för att underlätta för mindre justeringar att kommunstyrelsen delegerar sådana beslut. Vi anser därför att delegationsordning och policydokument behöver uppdateras så att det tydligt framgår vilket ansvar som är delegerat för olika delar i investeringsprocessen inklusive vilka beloppsgränser och andra förutsättningar som gäller.

Vi bedömer att det saknas ett styrdokument för budget- och investeringsprocessen i enlighet med ekonomistyrningspolicyn. Såsom vi uppfattar är dokumentet budgetprocess 2021 upprättat med fokus på 2021 års budgetarbete. Vi anser att ett mer övergripande styrdokument såsom vi uppfattar stadgas i ekonomistyrningspolicyn behöver tas fram.

Vad gäller projektstyrningsmodellen beskriven i projektpolicyn bedömer vi att den är ändamålsenlig. Modellen behöver däremot utvecklas med rutinbeskrivningar och mallar som stöd till de investeringsprojekt som ska drivas enligt modellen. Såsom vi uppfattar kommer en del i det arbetet vara kopplat till MS project, ett system för projektstyrning som kommunen nyligen har köpt in.

Sammanfattningsvis bedömer vi att styrdokumentet behöver utvecklas för att säkerställa en god kontrollmiljö med ansvarsfördelning, riktlinjer och rutiner.



Ragunda kommun

Granskning av investeringsprocessen

2022-06-13

4.2 Investeringsprocessen i praktiken

4.2.1 Budget

Såsom framgår ovan, avsnitt 4.1.4, ska samtliga förvaltningar inför budget sammanställa sina behov av investeringar. Behovsanalyserna ska utgå ifrån en fastställd mall vid namn "behovsanalys fastighetsinvesteringar". Vi har efterfrågat men inte erhållit analyserna inför 2021 års budget.

Som en del i det pågående utvecklingsarbetet framkommer i intervju att kommunen har en e-tjänst som samtliga verksamheter ska använda för att förmedla eventuella behov. Detta beskrivs vara en åtgärd för att lättare kunna samordna och sortera kommande projekt som ska hanteras av samhällsbyggnadsförvaltningen och är tänkt att fungera som "en väg in". Vi har inte närmare tagit del av denna tjänst.

Den av kommunfullmäktige beslutade investeringsbudgeten för år 2021 uppgår till (poster som uppgår till över \geq 1mnkr är specificerade):

		År 2021
Kommunövergripande		500
Kommunledningsförvaltningen		2 950
Stöd- och omsorgsförvaltningen		2 350
Barn- och utbildningsförvaltningen		1 400
Körplan JGY	6 000	
Fiber	15 000	
Åtgärder fastighetsplan 1 KF § 69	4 000	
Åtgärder fastighetsplan 2 KF § 69	2 000	
Värmesystem Nipången	1 500	
Reservkraft Stugun	1 300	
Ventilation Hansåker och AO	2 000	
Ny parkering kommunhuset	1 200	
Forshallen WC, golv och tak	1 000	
Offentliga toaletter Stugun och Hammarstrand	1 000	
Bad Hammarstrand/Koppelhällan	5 000	
Övrigt samhällsbyggnadsförvaltningen	4 835	
<i>Totalt samhällsbyggnadsförvaltningen</i>		44 835
Åtgärder enligt fastighetsplan 1 KF § 69	3 000	
Åtgärder enligt fastighetsplan 2 KF § 69	1 000	
Fasadrenovering Centralgatan 24 och 28	2 000	
Innergård satellitboende Centralgatan 26 och Lingränd 1	1 500	
Fönsterbyte Hammarvägen	1 000	
Övrigt Ragunda bostad	250	
<i>Totalt Ragunda bostad</i>		8 750
Ombyggnation för mellanlagring av matavfall	2 000	
Övrigt renhållning	795	
<i>Totalt renhållning</i>		2 795
Ledningsåtgärder generellt	1 800	
Reningsverk Gevåg	1 500	
Övrigt vatten och avlopp	1 675	
<i>Totalt vatten och avlopp</i>		4 975
Summa investeringar		68 555



Ragunda kommun
Granskning av investeringsprocessen

2022-06-13

Budgeten för ett projekt fördelas på de år som investeringen beräknas att utföras. Det innebär att flera av ovanstående projekt totalt sett har en större budget eftersom de sträcker sig över flera år. Om budgeten inte utnyttjas fullt ut ett år, t ex för att projektet blir förskjutet i tid, fattas ett beslut om ombudgetering. Såsom framgår avsnitt 4.1 är det inte helt klart vem som har rätt att fatta ett sådant beslut.

Såsom framgår ovan finns inga behovsanalyser eller kalkyler, eller andra dokument som beskriver behovet och de ekonomiska förutsättningarna för de budgeterade investeringarna.

Enligt samhällsbyggnadschef behöver ytterligare prioriteringar göras eftersom de interna resurserna för bl a projektledning inte bedöms räcka till för den budgeterade volymen. Några budgetposter t ex fiber och fastigheter har karaktären av rambudget och även där sker ytterligare prioriteringar på vad som exakt ska utföras. Vi har uppfattat att sådana prioriteringar sker av samhällsbyggnadsutskottet men vi har inte sett några sådana formella beslut.

Vi har tagit del av samhällsbyggnadsutskottets beslut om omfördelning av investeringsbudget per april som kommunstyrelsen fastslog vid sammanträdet i maj⁶. Bakgrunden till beslutet i april anges vara fördyringar i projekten Strandliden med 0,7 mnkr samt tillkommande investering i simhallen utifrån akut behov som uppstått efter att investeringsbudgeten beslutades. Efter omfördelning från andra projekt "friställs" 3,4 mnkr, varav 0,7 mnkr fördelas till Strandliden och 2,7 mnkr till simhallen. Utöver att det anges att det är ett akut behov vid simhallen framgår inga orsaker varken till avvikelserna för Strandliden eller övriga prioriteringar. Det finns inte heller några ekonomiska kalkyler i materialet.

Även i oktober beslutade kommunstyrelsen⁷ om en omfördelning av investeringsbudgeten för att täcka nytillkomna kostnader för utredning inom barn- och utbildningsförvaltningen efter förslag från samhällsbyggnadsutskottet. Enligt beslutet beräknad kostnad 1 mnkr men några underlag till den kalkylen har vi inte tagit del av. Det finns inte heller några underlag som styrker att projektet kan bokföras som en investering.

4.2.2 Genomförande av projekt

Det är enligt uppgift enheten strategisk planering och stöd som hanterar samtliga investeringsprojekt i kommunen.

Enheten har enligt uppgift små resurser för att driva projekt.

I intervjuer framförs att det saknas en tydlig struktur, trots ovanstående styrdokument, för hur arbetet med investeringar ska gå till i praktiken. Det finns enligt verksamhetsföreträdare i dagsläget ingen nedskrivna processbeskrivning eller rutin för hur arbetet från uppkomna behov till genomförandet av investeringsprojekt ska ske. Det beskrivs dock finnas ett pågående utvecklingsarbete för investeringsprocessen i sin helhet.

⁶ § 99 2021-05-18

⁷ § 190 2021-10-19



Ragunda kommun

Granskning av investeringsprocessen

2022-06-13

I intervjuer framkommer att innan ett budgeterat projekt startas upp ska det genomföras en utredning eller förstudie i syfte att mer exakt beskriva omfattningen. I det här läget ska också mer exakta kalkyler upprättas. Någon form av riskbedömning ska enligt uppgift också inkluderas i utredningen/förstudie. Baserat på utredningen/förstudie ska en politisk beredning fatta beslut om att påbörja projektet. Vi har inte tagit del av några sådana underlag, varken i form av utredning/förstudie eller politiska beslut.

4.2.3 Uppföljning

Enligt uppgift sker uppföljning och rapportering av kommunens investeringsprojekt till samhällsbyggnadsutskottet.

Vi kan dock av protokollen för år 2021 från samhällsbyggnadsutskottet inte se att investeringsbudgeten följs upp regelbundet, varken i sin helhet eller vad gäller enskilda projekt. Det finns några ärenden under år 2021 där utskottet föreslår att kommunstyrelsen beslutar om ombudgetering där det kan finnas viss information om enskilda projekt, se avsnitt 4.2.1.

Av protokollen till kommunstyrelsen har vi tagit del av uppföljning per 2021-08-31 och per 2021-12-31.

	Budget 2021	Delårsrapport 2021-08-31	Årsredovisning 2021-12-31
<i>Kommunövergripande</i>	500		
<i>Kommunledningsförvaltningen</i>	2 950	340	1 841
<i>Stöd- och omsorgsförvaltningen</i>	2 350	289	454
<i>Barn- och utbildningsförvaltningen</i>	1 400	516	1 356
Körplan JGY	6 000	246	2 555
Fiber	15 000	1 725	5 733
Åtgärder fastighetsplan 1 KF § 69	4 000		2 500
Åtgärder fastighetsplan 2 KF § 69	2 000		
Värmesystem Nipängen	1 500	90	90
Reservkraft Stugun	1 300		
Ventilation Hansåker och AO	2 000	98	98
Ny parkering kommunhuset	1 200	6	6
Forshallen WC, golv och tak	1 000		
Offentliga toaletter Stugun och Hammarstrand	1 000	119	202
Bad Hammarstrand/Koppelhällan	5 000		
Simhall stugun (enligt ombudgetering)	2 655		24
Strandliden (enligt ombudgetering)	745	2 567	2 688
Övrigt samhällsbyggnadsförvaltningen	1 435	958	2 371
<i>Totalt samhällsbyggnadsförvaltningen</i>	<i>44 835</i>	<i>5 808</i>	<i>16 266</i>


Ragunda kommun

Granskning av investeringsprocessen

2022-06-13

	Budget 2021	Delårsrapport 2021-08-31	Årsredovisning 2021-12-31
Åtgärder enligt fastighetsplan 1 KF § 69	3 000		
Åtgärder enligt fastighetsplan 2 KF § 69	1 000		
Fasadrenovering Centralgatan 24 och 28	2 000		
Innergård satellitboende Centralgatan 26 och Lingränd 1	1 500		
Fönsterbyte Hammarvägen	1 000	1	155
Övrigt Ragunda bostad	250		
<i>Totalt Ragunda bostad</i>	<i>8 750</i>	<i>1</i>	<i>155</i>
Ombyggnation för mellanlagring av matavfall	2 000		430
Övrigt renhållning	795		
<i>Totalt renhållning</i>	<i>2 795</i>	<i>0</i>	<i>430</i>
Ledningsåtgärder generellt	1 800	758	1 085
Reningsverk Gevåg	1 500	4	134
Övrigt vatten och avlopp	1 675	57	195
<i>Totalt vatten och avlopp</i>	<i>4 975</i>	<i>819</i>	<i>1 414</i>
Summa investeringar	68 555	7 773	21 916

Vid delårsrapporten per 2021-08-31 uppgår prognosen för helåret 51,8 mnkr men utfallet per 2021-12-31 uppgår som framgår ovan endast till 21,9 mnkr av de budgeterade 68,6 mnkr.

Delårsrapporten innehåller inga kommentarer till avvikelserna. Kommunstyrelsen har inte heller i samband med delårsrapporten fastställt fattat några beslut baserat på uppföljning och prognosen för investeringarna⁸.

Av årsredovisningens inledning framgår att investeringarna inte har kunnat genomföras på grund av avsaknad av personal på både ledande positioner och på samhällsbyggnad. Det finns också under samhällsbyggnadsförvaltningen en kommentar om att behovet av underhåll och investeringar är stort och att det eftersatta underhållet tär på kommunens ekonomi.

I årsredovisningen framgår under rubrik investeringar att investeringsbudgeten utnyttjats till 31,9 %. Några kommentarer om investeringarna lämnas. För Strandliden kommenteras att årets investering uppgick till 2,7 mnkr men att budgeten dragits över med närmare 2,0 mnkr framgår inte. Därutöver finns några spridda kommentarer men inte direkt någon analys eller förklaringar utöver vad som framgår i inledningen.

⁸ § 178 2021-10-19



Ragunda kommun

Granskning av investeringsprocessen

2022-06-13

De enskilda projekten uppges följas upp löpande av verksamhet och av samhällsbyggnadsutskottets ordförande. Vi har däremot inte tagit del av några underlag för sådan uppföljning.

4.2.4 Bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen, som är ytterst ansvarig för kommunens resultat och ställning, inte i tillräcklig omfattning styr och följer upp de av kommunfullmäktige beslutade investeringar. Nedanstående synpunkter föreslår vi tas i beaktande både vad gäller utformning av styrdokument och i övriga rutiner.

Vi konstaterar att det saknas behovsanalyser till budgeten såsom föreskrivits i dokumentet budgetprocess 2021. Vi uppfattar inte heller att några sådana har upprättats till de tillkommande investeringar som har beslutats under året såsom Strandliden och simhall. Vi ser inte heller att kommunstyrelsen (eller utskott) har fattat beslut om vilka investeringar som ska prioriteras om utifrån att beslutet att prioritera Strandliden och simhallen under året. Vi noterar att beslutet, trots att det innebär relativt stora förändringar av investeringsbudgeten inte har hänskjutits till kommunfullmäktige.

Vi har inte heller tagit del av några utredningar eller förstudier med kalkyler och riskbedömningar för projekten. Det gör också att det är svårt, eller till och med omöjligt, att följa upp utfall mot budget. Vi anser vidare att modellen för uppföljning av projekt måste säkerställa att investeringsprojektet som helhet kan följas även om det utförs under flera år. Vi kan till exempel för Strandliden inte se att kommunstyrelsen följt upp den slutliga investeringsutgiften i förhållande till den totala budgeten. Eftersom det saknas kalkyler är det inte heller möjligt att utläsa vad som ingick i den ursprungliga investeringsutgiften och bedöma vilka kostnader som är fördyring respektive tillkommande.

Vi är tveksamma till prognosen per 31 augusti om att investeringarna per 2021-12-31 ska uppgå till 51,8 mnkr är rättvisande. Såsom vi uppfattar har den kommunala organisationen inte resurser att genomföra de projekt som beslutats om, något som vi uppfattar anses vara känt i organisationen. Vi anser att kommunstyrelsen därför måste vidta åtgärder för att klara de beslutade projekten alternativt föreslå att kommunfullmäktige ändrar prioritering och budget.

Vi bedömer att kommunstyrelsen behöver säkerställa att investeringsbudgeten som helhet samt att större enskilda investeringsprojekt löpande följs upp. Vid avvikelser behöver kommunstyrelsen fatta beslut om åtgärder, endera för att säkerställa att budgeten efterlevs alternativt prioritera om eller föreslå kommunfullmäktige att tillskjuta medel.

4.3 Stickprovsgranskning

Vi har i vår granskning valt ut två investeringsprojekt för stickprovsgranskning. Projekten som valts ut avser Strandliden och projektet MÖS Mårdsjön. Strandliden avser en ombyggnation av ett äldreboende till nya lokaler för kommunens individ- och familjeomsorg (IFO). MÖS avser ett fiberprojekt inom ramen för kommunens bredbandsutbyggnad.



Ragunda kommun
Granskning av investeringsprocessen

2022-06-13

4.3.1 Strandliden

Enligt lämnade uppgifter finns det ingen behovsutredning inför investeringsprojektet. Anledningen till detta uppges vara att beslutet blev brådslande i och med att enhetschefen för IFO frånsa sitt personalansvar eftersom arbetsmiljön i de dåvarande lokalerna inte kunde garantera personalens säkerhet och uppfylla arbetsmiljökraven. Enhetschefen för IFO avlämnade den 5 december 2018 en skrivelse till kommunen där bristerna i arbetsmiljön redovisades. Enhetschefens föreslog även ett antal åtgärder för att förbättra arbetsmiljön.

Vi har efterfrågat kalkyler, riskanalyser eller andra beslutsunderlag men inte fått ta del av några sådana. I det mejl som vi refererar till nedan från februari 2021 framgår att vissa delar bedömdes vara så kostsamma att utreda att det är bättre att åtgärda dem direkt om de skulle uppstå.

Efter enhetschefens skrivelse upphandlade kommunen en entreprenör för ombyggnationen av Strandliden. Vid anbudsöppningen den 4 augusti 2020 hade två anbud inkommit. Av dessa ansågs Sollefteå Produktion AB vara mest gynnsamt. Efter tilldelningen beslutade kommunstyrelsen vid sitt sammanträde i september 2020⁹ att omfördela cirka 4,5 mnkr till den planerade ombyggnationen från fem andra projekt som inte hunnits påbörjas under 2020.

I ett mejl till dåvarande samhällsbyggnadschef i februari år 2021 har kommunens entreprenadingenjör äskat om ytterligare ekonomiska medel för projektet Strandliden, totalt 550 tkr. Orsaken uppges vara olika fördyringar i projektet. De tillkommande kostnaderna sammanställs i en tabell och beskrivs vara nödvändiga för att kunna slutföra projektet i sin helhet. Såsom vi uppfattar bedöms de tillkommande kostnaderna vara väl tilltagna i förhållande till den beräkning som skett.

Kommunstyrelsen beslutade att omfördela budgeten för 2021 i enlighet med samhällsbyggnadsutskottets förslag som uppgår till 745 tkr. Skillnaden mellan kalkylen på 550 tkr och beslutet om 745 tkr har enligt lämnade uppgifter berott på tillkommande åtgärder i lokalerna som fastställts i muntliga överenskommelser. Även materialfördyringar till följd av Coronapandemin beskrivs vara en anledning till kostnadsskillnaden.

Vi har efterfrågat underlag från projektstyrningen såsom noteringar från interna och externa möten och avstämningar men inte erhållit några sådana underlag.

Uppföljning av projektet har, som också framgår ovan, skett årsvis i delårsrapport och årsredovisning.

⁹ § 132 2020-09-03



Ragunda kommun

Granskning av investeringsprocessen

2022-06-13

Nedan är en sammanställning av de ekonomiska rapporterna som har presenterats för oss. Notera att budgeten inte är fördelad på slag:

Slag (tkr)	2020	2021	Totalt
Byggkonsulter	290	91	381
Byggnadsarbeten	2 849	508	3 357
VVS		125	125
Elarbeten		85	85
Inredningsarbeten		1 601	1 601
Målningsarbeten	180		180
Övriga arbeten	235	195	430
Byggnadskonsulter	76	15	91
Övriga konsulter	626	59	685
Övriga kostnader	17	9	26
<i>Summa investering</i>	4 272	2 688	6 960
<i>Summa budget</i>	5 800	745	6 545

Sammantaget har kostnaden för projektet överskridit budgeten med 415 tkr. Några förklaringar till överdraget har vi inte funnit. Vi kan inte heller av uppföljningen bedöma vilka kostnader som överskridit budget eftersom budgeten inte är fördelad på slag och då det saknas närmare kalkyl. Vi har inte heller i underlagen vi tagit del av sett några förklaringar.

Vi har efterfrågat underlag för avslut av projektet, t ex slutbesiktning och ekonomisk uppföljning med kommentarer men inte erhållit något.

4.3.2 MÖS

Vid sitt sammanträde i mars år 2015¹⁰ behandlade kommunstyrelsen ett ärende om extra äskande av investeringsmedel för kommunens bredbandsutbyggnad. Med hänvisning till målet i kommunens bredbandsstrategi om att minst 90 procent av kommunens hushåll och företag ska ha tillgång till bredband om minst 100 Mbit/sekund år 2020, äskas 4 mnkr för att ordna 200 privatanslutningar i Stugun. Vid kommunstyrelsens sammanträde föreslås kommunfullmäktige att bevilja äskandet av investeringsmedel enligt förslaget.

¹⁰ § 54 2015-03-26

**Ragunda kommun**

Granskning av investeringsprocessen

2022-06-13

Vid sammanträdet i februari 2016¹¹ beslutade kommunstyrelsen att för bredbandsutbyggnaden avsätta 15 mnkr årligen fram till år 2020. I samband med beslutet föreslår kommunstyrelsen kommunfullmäktige att delegera rätten om att fatta beslut om nyttjande av medel inom investeringsramen till kommunstyrelsen. Kommunfullmäktige beslutar i enlighet med kommunstyrelsens förslag samma månad år 2016¹².

I juli 2016 beviljade Länsstyrelsen i Jämtlands län projektstöd för Ragunda kommuns fiberutbyggnad i Stuguns ytterområde. Stödet uppgick till totalt cirka 4,7 mnkr.

Kommunstyrelsen beslutade i oktober 2019¹³ att ge en utsedd fiberprojektgrupp uppdraget att jobba vidare med att utreda möjligheter för utbyggnad, drift och underhåll av fibernät i kommunen. Detta efter att fibergruppen utvärderat fiberutbyggnaden i kommunen. Kommunstyrelsen uppdrog även presidiet att arbeta fram underlag inför beslut avseende nuvarande lösning, inklusive eskaleringar.

I mars 2020 beslutade kommunstyrelsen att inleda ett projekt för att leda de kvarstående fiberprojekten i kommunen under perioden 2020–2022. Projektet skulle enligt beslutet finansieras med de medel som avsatts i de tidigare investeringsbesluten inom ramen bredbandsutbyggnadsprojektet. Kommundirektören gavs i samband med beslutet uppdraget att upprätta en projektorganisation och tillsätta en styrgrupp med ledande tjänstemän och deltagare från kommunstyrelsen.

Vi har efterfrågat men inte erhållit några underlag från projektorganisationen och dess styrgrupp.

Såsom vi uppfattat har projektet nedlagda kostnader för år 2021 med 3,8 mnkr. Någon jämförelse med budget och prognos för hela genomförandet har vi inte tagit del av.

4.3.3 Bedömning

Stickproven visar på de brister i styrning och uppföljning som vi tidigare har konstaterat.

¹¹ § 5 2016-02-02

¹² § 6 2016-02-26

¹³ § 97 2019-10-22



Ragunda kommun
Granskning av investeringsprocessen

2022-06-13

5 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att investeringsprocessen inte är ändamålsenlig. Flertalet av revisionsfrågorna kan därför inte verifieras eller besvaras. Vi anser att investeringsprocessen behöver förtydligas för att säkerställa en god styrning och kontroll. Vi noterar dock att ett visst arbete är påbörjat för att skapa strukturer i investeringsprocessen i sin helhet.

Vi konstaterar att det finns ett antal styrdokumentet som till viss del beskriver arbetet med investeringsprojekt. Såsom framgår av vår rapport efterlevs dock inte styrdokumenten. Vi ser även ett behov av att förstärka beskrivningarna över investeringsprocessen.

Kommunstyrelsen ansvarar för investeringsprocessen, vilket också framgår av reglementet. Det skulle däremot behöva förtydligas i delegationsordningen vilket ansvar och vilka uppgifter som utskott och ledande tjänstepersoner har. Vi har också noterat att det kan finnas skillnader i hur styrdokumentet beskriver ansvar och uppdrag vilket också behöver ses över för att det inte ska råda några oklarheter.

Vi ser också ett behov av att komplettera befintliga styrdokument med mer specifika riktlinjer, rutinbeskrivningar och mallar för investeringsprocessen.

Vi bedömer att kommunstyrelsen, som är ytterst ansvarig för kommunens resultat och ställning, inte i tillräcklig omfattning styr och följer upp de av kommunfullmäktige beslutade investeringar. Vi har i vår granskning konstaterat att det saknas föreskrivna behovsanalyser och kalkyler.

Vi noterar att sammantaget har endast 21,9 mnkr av den beslutade investeringsbudgeten 68,6 mnkr genomförts, utan att kommunstyrelsen beslutat om åtgärder eller fattat beslut om vilka projekt som ska prioriteras. Vad gäller beslut om prioritering kan sådant beslut behöva fattas av kommunfullmäktige.

För enskilda investeringsprojekt saknas närmare kalkyler som beskriver vad som ska ingå i projektet samt till vilken kostnad. Det innebär att det inte heller är möjligt att bedöma vad som orsakat budgetavvikelse, om det är fördyringar eller tillkommande kostnader på grund av att projektet har utökats. Investeringsprojekten följs enbart upp årsvis vilket gör att den sammantagna kostnaden för projektet inte följs upp när projektet drivs över flera år.

**Ragunda kommun**

Granskning av investeringsprocessen

2022-06-13

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att

- se över och revidera befintliga styrdokument samt ta fram nya mer specifika för investeringsprocessen i syfte att säkerställa en god kontrollmiljö med ansvarsfördelning, riktlinjer och rutiner.
- den föreskrivna behovsutredningen upprättas inför budget för att säkerställa att rätt investeringar prioriteras.
- det inför budget samt vid behov även inför projektstart upprättas beslutsunderlag med kalkyl för investeringen. Av kalkylen bör det framgå vad investeringens olika delar beräknas kosta. Det bör även finnas en riskanalys för att säkerställa att kalkylen även tar höjd för sådana kostnader inklusive omfattar en skälig andel av för oförutsedda kostnader.
- en projektstyrningsmodell för investeringsprojekt etableras för att säkerställa att projektet styrs på ett ändamålsenligt sätt utifrån dess storlek och risk. Dokumentation från projektets genomförande bör upprättas för spårbarhet av överväganden som skett samt underlag för utvärdering. Dokumentationen behöver också omfatta den kontroll som projektledaren gör löpande av såväl utförande som av ekonomi.
- upprätta rutiner för återrapportering till kommunstyrelsen av, i varje fall större projekt löpande och vid projektslut. Mindre projekt kan kommunstyrelsen överväga att delegera ansvaret för den löpande uppföljningen.
- säkerställa att det finns tillräckliga resurser för att genomföra investeringar enligt beslutad ram alternativt verka för att kommunfullmäktige prioriterar de projekt som är mest angelägna.

Datum som ovan

KPMG AB

DocuSigned by:

Lena Medin

9CB39119DD1D41B...

Lena Medin

Certifierad kommunal revisor

DocuSigned by:

Olivia Gonzalez

734CC6933ADF4F4...

Olivia Gonzalez

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.

Certificate Of Completion

Envelope Id: 60DA7B647E2F417A9663A79C38F1F534

Status: Completed

Subject: Please DocuSign: Ragunda Granskning av investeringsprocessen.pdf

Source Envelope:

Document Pages: 21

Signatures: 2

Envelope Originator:

Certificate Pages: 2

Initials: 0

Lena Medin

AutoNav: Enabled

PO Box 50768

Enveloped Stamping: Enabled

Malmö, SE -202 71

Time Zone: (UTC+01:00) Amsterdam, Berlin, Bern, Rome, Stockholm, Vienna

lena.medin@kpmg.se

IP Address: 195.84.56.2

Record Tracking

Status: Original

Holder: Lena Medin

Location: DocuSign

6/16/2022 9:27:23 AM

lena.medin@kpmg.se

Signer Events

Lena Medin

lena.medin@kpmg.se

KPMG AB

Security Level: Email, Account Authentication
(None)**Signature**DocuSigned by:
Lena Medin
9CB391F9DD1D41B...

Signature Adoption: Pre-selected Style

Signed by link sent to lena.medin@kpmg.se

Using IP Address: 195.84.56.2

Timestamp

Sent: 6/16/2022 9:29:14 AM

Viewed: 6/16/2022 9:29:24 AM

Signed: 6/16/2022 9:29:28 AM

Electronic Record and Signature Disclosure:

Not Offered via DocuSign

Olivia Gonzalez

olivia.gonzalez@kpmg.se

Security Level: Email, Account Authentication
(None)DocuSigned by:
Olivia Gonzalez
734CCC833ADF4F4...

Signature Adoption: Pre-selected Style

Signed by link sent to olivia.gonzalez@kpmg.se

Using IP Address: 195.84.56.2

Sent: 6/16/2022 9:29:15 AM

Viewed: 6/16/2022 9:32:56 AM

Signed: 6/16/2022 9:33:16 AM

Electronic Record and Signature Disclosure:

Not Offered via DocuSign

In Person Signer Events**Signature****Timestamp****Editor Delivery Events****Status****Timestamp****Agent Delivery Events****Status****Timestamp****Intermediary Delivery Events****Status****Timestamp****Certified Delivery Events****Status****Timestamp****Carbon Copy Events****Status****Timestamp****Witness Events****Signature****Timestamp****Notary Events****Signature****Timestamp****Envelope Summary Events****Status****Timestamps**

Envelope Sent

Hashed/Encrypted

6/16/2022 9:29:15 AM

Envelope Summary Events	Status	Timestamps
Certified Delivered	Security Checked	6/16/2022 9:32:56 AM
Signing Complete	Security Checked	6/16/2022 9:33:16 AM
Completed	Security Checked	6/16/2022 9:33:16 AM
Payment Events	Status	Timestamps