



Granskning av investerings- processen

Rapport

Luleå kommun

KPMG AB

2022-03-07

Antal sidor 18

Antal bilagor 2



Luleå kommun
Granskning av investeringsprocessen

2022-03-07

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	5
2.3	Metod	5
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Styrdokument, rutiner och riktlinjer	6
3.2	Investeringsprocessen	10
3.3	Uppföljning och åiterrapportering av investeringsprojekt	12
4	Slutsats och rekommendationer	15
4.1	Rekommendationer	15
A	Roller	17
B	Årshjul SBF investeringsprocess	18

1 Sammanfattning

Vi har av Luleå kommuns revisorer fått i uppdrag att granska att kommunstyrelsen har säkerställt en ändamålsenlig styrning, ledning och uppföljning av investeringsprocessen. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Granskningens syfte har varit att bedöma om kommunstyrelsen och stadsbyggnadsnämnden har säkerställt en tillräcklig styrning, kontroll och uppföljning av investeringsprocessen.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen och stadsbyggnadsnämnden till större del har säkerställt en tillräcklig styrning, kontroll och uppföljning av investeringsprocessen. Vi har dock funnit några förbättringsområden.

Vi har tagit del av utdrag *Investeringsredovisning* från den webbaserade "Ekonomi-handboken" där bland annat investering definieras samt uppgifter och komponentindelning samt avskrivningstider framgår. Vi har också fått ta del av en PowerPointpresentation gällande en ny *modell för investeringsstyrning*. Dessa två dokument reglerar områden som vi bedömer ska vara reglerat av politiska beslut vilket idag saknas.

Vidare anser vi att investeringsprocessen på en övergripande nivå för närvarande är otydlig då nytt arbetssätt implementerats inför arbetet med budget 2023. Vår bedömning är dock att den nya modellen för investeringsstyrning är bra men att den behöver formaliseras med hjälp av ett styrdokument. Vi anser vidare att investeringsprocessen på nämndsnivå är tydlig avseende ansvar och befogenheter för initiering, planering, beslut och genomförande av investeringar. Beslutsunderlagen till större investeringar är omfattande och de initiala ekonomiska kalkylerna behöva uppdateras ett flertal gånger i takt med att processen går framåt och även innan tilldelning till entreprenör sker. Detta kan innebära att en ändringsbegäran gällande budget kan bli aktuell vilket kan leda till beslut om omprioriteringar. Vi har inte tagit del av något styrdokument där kriterier för prioritering framgår däremot lyfter företrädare för verksamheten att konsekvensbeskrivningar ligger till grund vid de politiska besluten gällande omprioriteringar. Vi har heller inte tagit del av något styrdokument som reglerar hur investeringsprojekt kan hanteras mellan år. Vi anser att dessa områden bör regleras i någon form av styrdokument. Vi bedömer att beslutsunderlag till större investeringar är tillräckliga.

Förutom den återrapportering som sker i årsredovisning och delårsrapporter så beslutar stadsbyggnadsnämnden årligen om ett antal projekt som nämnden särskilt väljer att följa under året vilket vi anser är bra. Vår bedömning är att kommunstyrelsen och stadsbyggnadsnämnden säkerställt en tillräcklig uppföljning och återrapportering av pågående investeringsprojekt.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att;

- arbeta fram övergripande styrdokument gällande investeringsredovisningen och dess beståndsdelar samt reglerar hur investeringar får hanteras mellan år.
- arbeta fram övergripande styrdokument gällande investeringsprocessen och den nya modellen för investeringsstyrning.



Luleå kommun
Granskning av investeringsprocessen

2022-03-07

— se över möjligheten att besluta om vilka grundläggande kriterier som ska gälla vid prioritering och omprioritering av investeringsprojekt.

2 Inledning/bakgrund

Vi har av Luleå kommuns revisorer fått i uppdrag att granska att kommunstyrelsen har säkerställt en ändamålsenlig styrning, ledning och uppföljning av investeringsprocessen. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Kommunens planerade investeringar uppgår till totalt 2 012 mkr för perioden 2021–2023 enligt *Strategisk plan och budget 2021–2023*. Ramanslaget för investeringar i fastigheter och infrastruktur ska tillgodose nämndernas utökade lokalbehov, underhåll av fastigheter, VA samt underhåll av vägar och parker. Stadsbyggnadsnämnden har det samordnade ansvaret för utförandet. Nämndernas egna verksamhetsrelaterade investeringar finns inkluderade i ovanstående belopp. Det är satsat bland annat på exploatering av nya arbetsplatsområden vilket till största delen sker inom områdena Hertsöfältet och Dalbo. Det satsas även på nya bostadsområden som är under utbyggnad, till exempel Dalbo och Kronandalen. Det finns även omfattande investeringsbehov inom vatten och avlopp, framförallt Östra länken och Råneå samt behov av investeringar inom gator, vägar, broar, viadukter, belysning, park och lekplatser. Inom kommunen finns även behov av ny- till- och ombyggnad av verksamhetslokaler. Övriga satsningar som nämns i den strategiska planen är en rullskridskobana på Ormberget samt utveckling av Örnässets idrottsplats.

Luleå kommun växer vilket ställer krav på en väl fungerande investeringsprocess. Som framgår beslutas årligen om en omfattande investeringsvolym till betydande belopp vilket får en påverkan på kommunens ekonomi under många år framöver. Således är det av vikt att styrning, kontroll och uppföljning av investeringar fungerar väl.

Med anledning av ovanstående drar kommunens revisorer slutsatsen i sin riskanalys, att kommunens styrning och ledning av investeringsprocessen behöver granskas.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Granskningens syfte har varit att bedöma om kommunstyrelsen samt stadsbyggnadsnämnden har säkerställt en tillräcklig styrning, kontroll och uppföljning av investeringsprocessen.

Nedanstående revisionsfrågor har angett inriktningen för granskningen:

- Finns dokumenterade riktlinjer för styrning och kontroll av större investeringsprojekt och säker ställer kommunstyrelsen att dessa följs?
- Är investeringsprocessen tydlig avseende ansvar och befogenheter för initiering, planering, beslut och genomförande av investeringar?
- Bygger beslut om större investeringar på tillräckliga beslutsunderlag?
- Hur arbetar kommunstyrelsen/ansvarig nämnd med risker och ekonomiska konsekvenser vid beslut och prioritering/omprioritering av investeringsprojekt?
- Säkerställer kommunstyrelsen/ansvarig nämnd en tillräcklig uppföljning och återrapportering av pågående investeringsprojekt?
- Finns möjlighet att föra medel mellan projekt och/eller år utan nya beslut?
 - I de fallen så sker, vad är omfattning och hur hanteras beslutsprocess?



Luleå kommun
Granskning av investeringsprocessen

2022-03-07

Granskningen omfattar kommunstyrelsen och stadsbyggnadsnämnden.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Tillämpbara interna regelverk, policys och beslut.
- Lag om kommunal bokföring och redovisning (LKBR) samt rekommendationer från Rådet för kommunal redovisning (RKR).
- Kommunallagen.

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av relevanta styrdokument.
- Intervjuer har genomförts med kommunstyrelsens ordförande, stabs- och ekonomichef stadsbyggnadsförvaltningen, ekonomichef samt ekonomistrateg.

Samtliga intervjuade har getts möjlighet att faktakontrollera rapporten.

3 Resultat av granskningen

3.1 Styrdokument, rutiner och riktlinjer

Strategisk plan och budget 2021–2023¹

Kommunens totala investeringsbudget uppgår enligt *Strategisk plan och budget 2021–2023* till 738 mkr för 2021 samt 699 mkr (2022) respektive 575 mkr (2023) och framgår av nedanstående tabell. Totalt under perioden 2021–2023 beräknas kommunen investera för 2 012 mkr. Det motsvarar en genomsnittlig investeringsnivå under perioden på 13,4 procent av skatter och statsbidrag vilket är 3,4 procentenheter högre än uppställt mål som bör ligga under 10 procent enligt fastslaget budgetdokument.

Ramanslaget för investeringar i fastigheter och infrastruktur ska tillgodose nämndernas utökade lokalbehov, underhåll av fastigheter, VA samt underhåll av vägar och parker. Stadsbyggnadsnämnden har det samordnade ansvaret för utförandet. Nämndernas egna verksamhetsrelaterade investeringar redovisas i respektive nämnds investeringsram.

Nettoinvesteringar (mkr)	Budget 2021	Plan 2022	Plan 2023
<i>Skattefinansierade investeringar</i>			
Större projekt	137,0	32,0	
Exploatering	1,2	22,3	12,2
Verksamhetsanpassningar	11,3	5,0	5,0
Nyinvesteringar	175,5	212,2	115,0
Reinvesteringar	172,4	175,4	179,9
Summa skattefinansierade investeringar	497,3	446,9	312,0
<i>Avgiftsfinansierade investeringar</i>			
	240,7	252,1	263,0
Summa totala nettoinvesteringar	738,0	699,0	575,0

Enligt strategisk plan och budget ska investeringarna följas upp i delårsrapporter samt i årsredovisning.

Investeringsredovisning²

Enligt utdraget från ekonomihandboken är investeringsredovisningens uppgift att beskriva hur investeringsutgifterna fördelat sig på de olika verksamhetsområdena och vilka större projekt investeringarna gällt. Investeringsposten summeras till nettoinvesteringar. Enligt ekonomihandboken anger investeringsutgifter minus investeringsbidrag finansieringsbehovet. Detta ska täckas genom ianspråktagande av egna medel,

¹ Strategisk plan och budget 2021–2023. Fastställd av KF 2020-11-23.

² Investeringsredovisning, utdrag från ekonomihandboken vilken finns publicerad på Luleå kommuns intranät.

upplåning eller försäljning av anläggningstillgångar. Kapitalkostnader belastar varje månad respektive nämnds resultaträkning som avskrivning och internränta och visar anläggningstillgångarnas (investeringens) värdeminskning.

Enligt ekonomihandboken bestäms avskrivningen av investeringens storlek och avskrivningstiden ska anpassas till tillgångens nyttjandetid. Avskrivningstiderna har fastställts med hjälp av dokumentation för komponentavskrivning från Sveriges kommuner och Regioner (SKR) för fastigheter och gator kompletterat med en bedömning av tillgångarnas beräknade nyttjandetid. Detta sker i samråd mellan förvaltning och ekonomicer. Enligt ekonomihandboken tillämpas i huvudsak följande linjära avskrivningstider:

- Fastigheter och anläggningar - 20, 33 och 50 år
- Maskiner och inventarier - 5 och 10 år
- VA-anläggningar - 10, 20 och 33 år
- Gator och vägar - 15, 30 och 99 år
- Aktier, andelar, bostadsrätter, mark, konst och pågående nyanläggningar avskrivs inte.

Enligt ekonomihandboken påbörjas avskrivning av anläggningstillgångarna månaden efter färdigställandet medan anskaffningskostnaden för pågående fastigheter och investeringar som inte är avslutade redovisas som pågående nyanläggningar. Maskiner och inventarier med en nyttjandeperiod över tre år och med en anskaffningskostnad överstigande ett prisbasbelopp aktiveras i balansräkningen, dvs. betraktas som en investering. För de kommunala bolagen gäller den av Skatteverket fastställda gränsen för direktavskrivning.

Modell för investeringsstyrning³

Investeringsplaneringen bygger enligt verksamhetsföreträdare historiskt till stor del på "önskelistor". Investeringsprojekt hade dessutom en svag koppling till drifteffekter och prioriteringar saknades ofta. Det var ofta oklart om vem som beslutade om olika delar av planeringen och även i genomförandedelen av investeringsprojekten. Enligt företrädare för verksamheten behövde affärsmässigheten i inventeringsarbetet stärkas och en ny modell för investeringsstyrning har därför arbetats fram. Investeringsportföljen delas in i fem huvudgrupper.

- Större objekt, framtidsriktade större investeringar utöver de befolkningsutvecklingen ger upphov till.
- Exploatering, avser nya bostadsområden och arbetsplatsområden med tydlig koppling till befolkningsutvecklingen.
- Verksamhetsanpassningar, avser att möta förändrade behov i kommunens verksamheter.
- Nyinvesteringar, avser nya satsningar i befintlig infrastruktur.

³ Bildspel Stadsbyggnadsnämnden – Investerings- och exploateringsprocessen

— Reinvesteringar, avser investeringar i befintliga anläggningar och utrustning för att säkerställa funktionen och bevara värdet på kommunens infrastruktur, tex fastigheter, gator och vägar. Reinvesteringarna bygger på att komponenter i redovisningen har rätt livslängd och byts ut/reinvesteras när kapitalkostnaden och livslängden är noll. Dessa investeringar styrs av underhållsplaner.

3.1.1 Projektmodell 2020:2⁴

Dokumentet *Projektmodell 2020:2* syftar till att beskriva hur stadsbyggnadsförvaltningen arbetar i infrastruktur- och fastighetsprojekt. Detta sker i fyra delprocesser; Idé, Planera, Genomföra samt Avsluta, se figur nedan. För att säkerställa att resurser används på ett optimalt sätt ska enligt projektmodellen fyrstegsprincipen vara utgångspunkt i de två första delprocesserna Idé och Planera (förstudie). De fyra stegen är:

- 1) Tänk om - kan vi exempelvis ändra beteendet så att det inte behövs någon investering? Kan vi påverka behovet av åtgärder?
- 2) Optimera – kan vi göra något som ger ett mer effektivt nyttjande av det befintliga utan att vi behöver bygga om eller bygga nytt?
- 3) Bygga om – kan vi bygga om lite, och ändå tillgodose behovet? Eller krävs större ombyggnadsåtgärder?
- 4) Bygga nytt – om inget av ovanstående stegen hjälper så återstår att ta fram förslag på nyinvesteringar.

Delprocess Idé startar enligt projektmodellen med en projektinitiering. Initieringen kan ske på olika sätt, som en politisk prioritering (från nämnd, kommunstyrelse eller kommunfullmäktige) eller utifrån en förvaltnings egen analys (idé om förändring, ett nytt behov som uppstått eller ett krav som ska tillgodoses). Under denna delprocess genomförs en behovsanalys. Inom SBF upprättas, enligt företrädare för verksamheten, behovsanalys för infrastrukturella nyinvesteringar och för samtliga reinvesteringar. I det senare fallet är det underhållsplaner som ligger som grund för behovsanalysen. I behovsanalysen beskrivs också konsekvenserna om behovet inte tillgodoses.

Delprocess Planera (förstudie) avseende investerings- och exploateringsprojekt utgår enligt projektmodellen från behovsanalysen i delprocess Idé eller beställning från KS. Syftet är enligt projektmodellen att utveckla behovsanalysen och föreslå åtgärder för att tillgodose behovet. Under denna delprocess görs en förstudie baserad på behovsanalysen. Därefter upprättas ett projektdirektiv och en projektkalkyl. Om projektet ska innehålla styrgrupp ska det framgå av projektdirektivet. Förstudien ska innehålla en analys av nuläget, projektets omfattning och förslag på åtgärder. Den förväntade nyttan ska konkretiseras. Intressenter kartläggs, det vill säga vilka grupper som kommer att påverkas av förändringen eller vilka grupper som kan påverkas av genomförandet av projektet. En översiktlig plan för genomförandet ska enligt projektmodellen utarbetas.

Efter beslut om att gå vidare med ett projekt till delprocess Genomföra ska enligt projektmodellen ett igångsättningsbeslut för projektet tas. Projektansvarig ansvarar för att göra

⁴ Projektmodell 2020:2, Stadsbyggnadsförvaltningen. Dokumentansvarig: Förvaltningschef. Fastställd 2020-12-15.

igångsättningsbeslutet vilket ska innehålla uppgifter om projektets omfattning och projektbudget. Igångsättningsbeslut inom stadsbyggnadsförvaltningen tas enligt gällande delegationsordning. Efter igångsättningsbeslut beställs enligt projektmodellen projektledning.

Delprocess Genomföra delas enligt projektmodellen in i faserna Projektera, Bygga och Överlämna med beslutspunkterna B1-B5⁵. Fas Projektera startar enligt projektmodellen med att projektledaren upprättar en projektplan innehållande bland annat tillvägagångssätt, metoder för kvalitetssäkring, tid- och aktivitetsplan, kommunikationsplan, riskanalys samt uppdaterad kalkyl. Ändringar utifrån beslutad projektplan kan därefter bara genomföras om projektansvarig godkänner dem. Utsedd projektledare leder enligt projektmodellen projekteringsgruppen som kan bestå av såväl interna som externa kompetenser. Projektledaren ansvarar enligt projektmodellen för att förfrågningsunderlag upprättas. Då hela förfrågningsunderlaget är färdigställt ska en uppdaterad kalkyl för projektet tas fram och stäms av mot beslutad budget för projektet. Kalkylen ligger till grund för projektansvarigs beslut att gå vidare till upphandling.

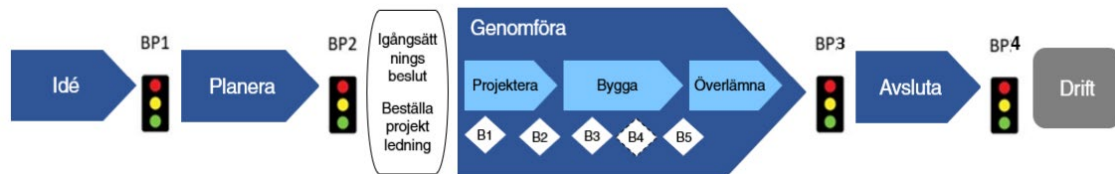
Enligt Fas *Bygga* ska projektledaren leda projektet mot färdigställande. I denna fas genomförs upphandling och utförande av projektet. Upphandling ska genomföras enligt rutiner *Inköpsriktlinjer*⁶. Efter genomförd upphandling ska projektledaren enligt projektmodellen uppdatera kalkylen. Projektansvarig ska godkänna den uppdaterade kalkylen innan projektledaren får skicka tilldelningen till entreprenören. Om nya krav eller önskemål som inte fanns med i projektets ursprungliga omfattning uppstår ska projektledaren enligt projektmodellen upprätta en ändringsbegäran. I den förtydligas efterfrågad förändring samt resursbehov. Projektledaren ansvarar enligt projektmodellen för att slutbesiktning genomförs och att minst en månad före besiktning kalla projektansvarig.

Under *delprocess Avsluta* avslutas enligt projektmodellen det praktiska arbetet och administrativa uppgifter med att dokument och projektportaler hanteras. Projektledaren ansvarar för att slutrapport upprättas med summering av projektets genomförande samt redovisning av vilka resultat projektet uppnått jämfört med uppsatta mål i projektplanen. I rapporten redovisas projektets faktiska kostnader jämfört med projektbudget. Tidsåtgång för projektet jämförs med ursprunglig tidplan. Om projektet gjort några avsteg från den ursprungliga projektplanen ska detta redovisas i projektrapporten. Överlämning av viktig information/kunskap ska enligt projektmodellen också göras. Projektet ska stängas ekonomiskt och slutredovisning skickas till projektansvarig. Projektmodellen sammanfattas i figuren nedan.

⁵ B1 Beslut att godkänna projektplan och start av fas projektera, B2 -beslut att gå vidare till fas Bygga, dvs godkänna att upphandling kan annonseras, B3 -beslut att godkänna kalkyl efter upphandling, B4 -beslut att godkänna ändringsbegäran (om sådan finns) samt B5 -beslut att gå vidare till fas Överlämna.

⁶ Riktlinje Hållbara inköp beslutad av kommundirektören 2020-02-21.

Projektmodell



3.1.2 Bedömning – Styrdokument, rutiner och riktlinjer

De styrdokument vi fått ta del av är *Strategisk plan och budget 2021–2023* där beslutade investeringsramar för respektive nämnd framgår tillsammans med uppgifter om uppföljningar. Vi har även tagit del av utdrag *Investeringsredovisning* från den webbaserade "Ekonomihandboken" där bland annat investering definieras samt uppgifter om komponentindelning samt avskrivningstider framgår. Vi har också fått ta del av en PowerPointpresentation gällande en ny *modell för investeringsstyrning*. Dessa två dokument reglerar områden som vi bedömer ska vara reglerat av politiska beslut. Slutligen har vi tagit del av *Projektmodell 2020:2* vilket beskriver hur stadsbyggnadsförvaltningen arbetar i infrastruktur- och fastighetsprojekt. Vår bedömning är att dokumentet på ett tydligt och bra sätt definierar både ansvar, roller och hur arbetet med projekt ska bedrivas.

3.2 Investeringsprocessen

Investeringsprocessen ska enligt företrädare för verksamheten i huvudsak styras av politiskt beslutade planer⁷ och andra behov och idéer. Kommunens totala investerings- och exploateringsbudget är enligt företrädare för verksamheten sedan 2019 styrd utifrån kommunens eget kassaflöde med undantag för avgiftsfinansierade investeringar (VA-investeringar). Det innebär att utrymmet för reinvesteringar, nyinvesteringar, verksamhetsanpassningar, exploateringar och större objekt skall rymmas inom ett takbelopp som är satt till ca 400 mkr år (baserat på ett resultat om två procent av skatter o statsbidrag).

Till budgetprocessen för kommande år tar varje nämnd/förvaltning enligt företrädare för verksamheten fram sina egna behov av investeringar vilka för exempelvis stadsbyggnadsnämnden bygger bland annat på underhållsplaner för fastighetsbeståndet. Kommunens planeringsgrupp för investeringar där representanter för samtliga nämnder finns med tar fram förslag/underlag som kommundirektörens ledningsgrupp har godkänt och som politiken sedan får ta del av. Via *Strategisk plan och budget* beslutar kommunfullmäktige om ramar för respektive nämnds investeringsbudget. Enligt företrädare för verksamheten har de senaste årens ökade effektiviseringskrav på skattefinansierade verksamheter till stor del också påverkar styrningen av investeringsnivåer

⁷ Ex Trafikplan, Cykelplan, Grönplan, Lekplatsplan, Underhållsplan m.fl.

eftersom det har en direkt koppling till driftkonsekvenser och vad som ska rymmas inom tilldelade driftbudgetramar. Detta har lett till att det inte behövt ske några större prioriteringar av investeringar än. När *Strategisk plan och budget* är fastställd för kommande år är investeringsramarna beslutade vilka respektive nämnd sedan bryter ner till investeringsprojekt. Stadsbyggnadsnämnden beslutar i sin verksamhetsplan om detaljerna för investerings- och exploateringsbudget. Stadsbyggnadsnämndens årshjul gällande investeringsprocessen presenteras i bilaga B.

Enligt *Projektmodell 2020:2* är roller, se bilaga A, och vem som ansvarar för initiering, planering, beslut och genomförande av investeringar inom projekten tydligt definierat.

Varje planerat investeringsprojekt som ska startas följs av ett igångsättningsbeslut enligt projektmodellen (beskrivet i avsnitt 3.1.1 ovan) där, beroende på hur stort projektet är, antingen beslut fattas i stadsbyggnadsnämndens arbetsutskott eller på delegation enligt delegationsordningen. I igångsättningsbeslutet skall det enligt företrädare för verksamheten beskrivas de ekonomiska konsekvenserna och vart budget tas ifrån. Det händer att planerade projekt av olika anledningar inte blir av och då kan det ske vissa omprioriteringar att exempelvis starta något annat investeringsprojekt som ligger i planen längre fram. Dock krävs enligt företrädare för verksamheten återigen igångsättningsbeslut och konsekvensbeskrivningar som politiken beslutar och tar ställning till.

När igångsättningsbeslut är fattat upprättar projektledaren en projektplan innehållande bland annat tillvägagångssätt, metoder för kvalitetssäkring, tid- och aktivitetsplan, kommunikationsplan, riskanalys samt uppdaterad kalkyl. Projektledaren ansvarar enligt projektmodellen för att förfrågningsunderlag upprättas. Då hela förfrågningsunderlaget är färdigställt ska en uppdaterad kalkyl för projektet göras som ska stämmas av mot beslutad budget för projektet. Kalkylen ligger till grund för projektansvarigs beslut att gå vidare till upphandling.

Upphandling ska genomföras enligt rutiner i *Inköpsriktlinjer*⁸. Efter genomförd upphandling ska projektledaren enligt projektmodellen uppdatera kalkylen. Projektansvarig ska godkänna den uppdaterade kalkylen innan projektledaren får skicka tilldelningen till entreprenören. Om nya krav eller önskemål som inte fanns med i projektets ursprungliga omfattning uppstår ska projektledaren enligt projektmodellen upprätta en ändringsbegäran. I den förtydligas efterfrågad förändring samt resursbehov. Detta kan medföra omprioriteringar. Det finns enligt företrädare till verksamheten möjlighet att planera in investeringsprojekt som exempelvis blir försenade under innevarande år till nästkommande år. Dock är det olika styrning beroende på hur investeringen finansieras. Gäller det skattefinansierade investeringar måste det enligt företrädare för verksamheten prioriteras in och förhållas till det totala 400 mkr taket som är satt för hela investeringsramen. Det kan alltså innebära att något annat projekt måste förskjutas i tiden för att rymmas inom totalen. Detta tas alltid i *Strategisk plan och budget*. Möjligheten att ombudgetera i slutet på året till nästa är enligt företrädare för verksamheten borttagen sedan 2019.

⁸ Riktlinje Hållbara inköp beslutad av kommundirektören 2020-02-21.

3.2.1 Bedömning – Investeringsprocessen

Vi anser att investeringsprocessen på övergripande nivå för närvarande är otydlig då nytt arbetssätt implementerats inför arbetet med budget 2023. Vår bedömning är dock att den nya modellen för investeringsstyrning är bra men att den behöver formaliseras med hjälp av styrdokument. Vidare anser vi att investeringsprocessen på nämndsnivå är tydlig avseende ansvar och befogenheter för initiering, planering, beslut och genomförande av investeringar. Vi anser att beslutsunderlagen till större investeringar är omfattande och konstaterar att initiala ekonomiska kalkyler kan komma att uppdateras ett flertal gånger innan tilldelning till entreprenör sker. Detta kan innebära att en ändringsbegäran gällande budget kan bli aktuell vilket kan leda till att beslut om omprioriteringar.

Vi har inom ramen för denna granskning inte tagit del av något styrdokument där kriterier för prioritering framgår däremot lyfter företrädare för verksamheten att konsekvensbeskrivningar ligger till grund för de politiska besluten gällande omprioriteringar. Vi har heller inte tagit del av något styrdokument som reglerar hur investeringsprojekt kan hanteras mellan åren. Vi anser att dessa områden bör regleras i någon form av styrdokument. Vi bedömer att beslutsunderlag till större investeringar är tillräckliga.

3.3 Uppföljning och återrapportering av investeringsprojekt

Enligt *Strategisk plan och budget 2021–2023* ska investeringarna följas upp vid månadsuppföljningar, delårsrapporter och i årsredovisningen. Enligt årsredovisningen 2021, se tabell nedan, uppgick investeringarna till 379 mkr medan budgeten uppgick till 737 mkr vilket ger ett överskott på 358 mkr. Budgetavvikelsen förklaras till stor del av att bygget av Hertsö badhus inte har påbörjats enligt plan. Det förekommer även tidsförskjutningar som beror av resursbrist såväl externa resurser som ska genomföra projektet men också interna resurser som till exempel projektledare. Därutöver beror avvikelsen även på försenade upphandlingar.

Investeringsredovisning 2021

Investeringsredovisning kommunen (mkr)	Utfall 2021	Budget 2021	Utfall 2020
KS/ Kommunstab	28	70	17
KS/ Arbetsmarknadsförvaltning	0,4	0,4	0,4
KS/ Räddningsnämnd	9	30	0
Barn- och utbildningsnämnd	16	29	11
Kultur- och Fritidsnämnd	12	22	6
Miljö- och byggnämnd	0,0	0,5	0,6
Socialnämnd	5	17	10
Investeringar i fastigheter och teknisk infrastruktur			
Stadsbyggnadsnämnden	310	569	559
varav:			
Stab	-1	5	-2
Stadsplanera/infrastruktur drift, gator, vägar, belysning, parker m.m.	18	80	100
Fastighetsförvaltning	108	243	225
Vatten och avlopp	184	241	235
Summa nettoinvestering	379	737	605
varav: netto exploateringsverksamhet	-13	3	26
- Skattefinansierat	-8	1	18
- Vatten och avlopp	-5	2	8

Källa: Årsredovisning 2021

De största kommunala investeringsprojekten under 2021 var Östra länkens etapper 3 och 4 samt räddningsstationen. För övriga stora investeringsprojekt, se tabell nedan.

Största investeringsprojekten 2021

Största investeringsprojekten 2021 (mkr)	Utfall 2021	Budget 2021	Avvikelse 2021
Östra länken etapp 4 E VA	59	55	-4
Östra länken etapp 3 VA	55	48	-7
Räddningsstation	25	30	5
Reinvestering gator o vägar	25	39	14
Överföringsledning dricksvatten	13	15	2
Hertsöfältet Hertsövägen	12	3	-9
Kronan Lulsundsronde etapp C fas 2	11	14	3
Reinvesteringar Coop Arena D-hallen tak	11	0	-11
Reinvestering Belysning	10	9	-1
Reinvesteringar Råneaskolan	10	0	-10
Totalt	231	213	-18

Förutom den återrapportering som sker i årsredovisning och delårsrapporter så beslutar stadsbyggnadsnämnden årligen om ett antal projekt som nämnden särskiljs väljer att följa under året. Investeringsprojekten väljs med utgångspunkt i ett antal av nämndens beslutade principer vilka är;

- särskilt publika/offentliga och berör många,
- tekniskt komplicerade och där höga ekonomiska risker/värden hanteras,
- av strategisk karaktär för nämndens verksamhet exempelvis energieffektiviseringsprojekt, en stor spridning i anbudssumma eller omfattande ändrings- och tilläggsarbeten (ÅTA) eller politiskt högintressanta.

Enligt beslut SBN 2021-01-28 § 4 valdes följande projekt under år 2021; Luleå Räddningsstation, Kombiterminalen i Gammelstad, Östra Länken, Malmudden, Dalbo, Kronandalen, Hertsöfältet, Kyrkbyn, Stadsparken, Miljöprojektet Karlshäll, Kvarteret Bävern (nuvarande brandstation) Förstudien "trekanten", Pågående planarbeten/planberedskap samt Projektet Hertsö Badhus.

3.3.1 Bedömning - Uppföljning och återrapportering av investeringsprojekt

Förutom den återrapportering som sker i årsredovisning och delårsrapporter så beslutar stadsbyggnadsnämnden årligen om ett antal projekt som nämnden särskilt väljer att följa under året. Detta kan ses som ett led i internkontrollen vilket vi anser är bra. Vår bedömning är att kommunstyrelsen och stadsbyggnadsnämnden säkerställt en tillräcklig uppföljning och återrapportering av pågående investeringsprojekt.

4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen och stadsbyggnadsnämnden till större del har säkerställt en tillräcklig styrning, kontroll och uppföljning av investeringsprocessen. Vi har dock funnit några förbättringsområden.

Vi har till exempel noterat att viktiga områden som investeringsredovisning samt modell för investeringsstyrning saknar politiska beslut vilket vi anser är en brist. Vidare anser vi att investeringsprocessen på en övergripande nivå för närvarande är otydlig då nytt arbetssätt implementerats inför arbetet med budget 2023. Vår bedömning är dock att den nya modellen för investeringsstyrning är bra men att den behöver formaliseras med hjälp av styrdokument. Vi har inte tagit del av något styrdokument där kriterier för prioritering framgår däremot lyfter företrädare för verksamheten att konsekvensbeskrivningar ligger till grund vid de politiska besluten gällande omprioriteringar. Vi har heller inte tagit del av något styrdokument som reglerar hur investeringsprojekt kan hanteras mellan åren. Vi anser att dessa områden bör regleras i någon form av styrdokument.

Vi bedömer att beslutsunderlag till större investeringar är tillräckliga. Avslutningsvis är vår bedömning att kommunstyrelsen och stadsbyggnadsnämnden säkerställt en tillräcklig uppföljning och återrapportering av pågående investeringsprojekt.

4.1 Rekommendationer

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att;

- arbeta fram övergripande styrdokument gällande investeringsredovisningen och dess beståndsdelar samt reglerar hur investeringar får hanteras mellan år.
- arbeta fram övergripande styrdokument gällande investeringsprocessen och den nya modellen för investeringsstyrning.
- se över möjligheten att besluta om vilka grundläggande kriterier som ska gälla vid prioritering och omprioritering av investeringsprojekt.



Luleå kommun
Granskning av investeringsprocessen

2022-03-07

Datum som ovan

KPMG AB

DocuSigned by:
Eva Henriksson
E1E5533098AA495...
Eva Henriksson
Certifierad kommunal revisor tillika kundansvarig

DocuSigned by:
Camilla Strömbäck
4F6BFCF9B4F744C...
Camilla Strömbäck
Certifierad kommunal revisor

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

A Roller

Roller

Inom ett projekt är det viktigt att tydliggöra rollerna och vem som ansvarar för vad.

Beställare

Beställande organisation

Projektägare

Budgetansvarig för projektet. Utser projektansvarig.

Projektansvarig

Bestämmer "VAD och NÄR" i ett projekt. Projektansvarig ansvarar för att projektdirektiv formuleras och är den som har det slutliga ansvaret för projektets resultat i verksamheten.

Styrgrupp

Ett projekts beslutande organ i större komplexa projekt. Gruppen bör bestå av personer som besitter nödvändig kompetens och erfarenheter för att kunna bistå och bedöma projektet.

Resursägare

Den linjeförordning som lånar ut personal till projektet.

Huvudprojektledare

Person med ett övergripande ansvar för att organisera och leda större stadsutvecklingsprojekt så att målet uppnås. I rollen ingår även att koordinera och styra ingående projekt med respektive projektledare.

Projektledare

Person med ansvar för att organisera och leda projektet så att målet uppnås.

Projektgrupp

Personer som har till uppgift att utföra de aktiviteter som leder till att målet uppnås.

Referensgrupp

Ett rådgivande organ.

Kvalitetssäkrare

En resurs utanför projektets organisation som har till uppgift att granska utvalda delar i projektarbetet.

B Årshjul SBF investeringsprocess

