



Förstudie: Granskning av styrning och genomförande av investeringar

Förstudie

Huddinge kommun

KPMG AB

2020-10-19

Antal sidor 24



Huddinge kommun

Förstudie: Granskning av styrning och genomförande av investeringar

2020-10-19

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	3
2.1	Syfte och revisionsfrågor	4
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Avgränsning	4
2.4	Metod	4
3	Resultat av förstudien	6
3.1	Bakgrund: styrning och redovisning av investeringar	6
3.2	Olika slags investeringar i Huddinge kommun	6
3.3	Kartläggning	9
3.4	Orsaker till förseningar av investeringsprojekt	15
3.5	Huddinge kommuns styrning och uppföljning av investeringar	17
3.6	Analys och värdering av risker	23
3.7	Projektledning och bemanning för genomförande av investeringar	24
	Bilaga	26

1 Sammanfattning

KPMG har av Huddinge kommuns revisorer fått i uppdrag att genomföra en förstudie med syfte att bedöma ändamålsenligheten i kommunens styrning och genomförande av beslutade investeringar. Syftet har också varit att definiera och avgränsa vad som kan och bör granskas i en fördjupad granskning. Förstudien har omfattat ändamålsenlighet och effektivitet i organisation, beslutsnivåer, prioriteringar och genomförandeförmåga. **Förstudien tyder på att kommunens styrning och genomförande av beslutade investeringar endast delvis är ändamålsenlig och att det därmed finns behov av en fördjupad granskning.**

Förstudien har utgått från de två huvudsakliga typerna av investeringar i kommunens investeringsbudget: nämnders investeringar och samhällsbyggnadsprojekt. Dessa skiljer sig delvis bland annat vad gäller storlek/omfattning, genomförandegrad, styrning och beslutsnivåer. Exempel är genomförandegraden som generellt är låg och varierande: från 4 till 48 procent för nämnders investeringar och för samhällsbyggnadsprojekt från 13 procent överskott till ett underskott i förhållande till investeringsbudgeten omfattande hela 724 procent för skolor och förskolor. Vidare var det för större projekt stor skillnad mellan prognosticerad avvikelse och ackumulerat utfall för pågående projekt: 0,6 procent jämfört med 12 procent år 2019. Det ackumulerade utfallet var därmed mer i nivå med avvikelsen för färdigställda projekt, vilken var 9 procent. Det tyder på att prognossäkerheten behöver förbättras.

Sammanfattningsvis finns behov av att vidareutveckla kommunens styrning och genomförande av beslutade investeringar. Vi konstaterar:

- att en kartläggning utifrån investeringars typ, komplexitet, pengar, omvärldsberoende och tidsaspekter varit alltför omfattande att genomföra inom ramen för förstudien. Det finns dock behov av att undersöka eventuella samband avseende olika slags projekt och tids- respektive kostnadsmässiga avvikelser i syfte att uppnå en genomförandegrad i enlighet med beslutade investeringar.
- att det delvis är tydligt vilka beslutsnivåer som gäller för olika beslut, men att de olika styrdokumenterna och processerna gör det svårt att få en överblick. Det påverkar sannolikt ändamålsenligheten och effektiviteten när det gäller prioriteringar och genomförandeförmåga. Vi konstaterar även att det finns behov av att bedöma efterlevnaden av centrala styrdokument kopplat till investeringsprocessen.
- att det delvis finns tydliga riktlinjer och en systematik för att analysera och värdera risker för förseningar, fördröjningar och brister i leveransobjekt och målsättning med investeringarna, särskilt när det gäller samhällsbyggnadsprojekt. De stora avvikelserna för kommunens beslutade investeringar tyder dock på att riktlinjerna och systematiken inte är tillräckligt ändamålsenliga och att tillämpningen behöver säkerställas. Rörande nämndinvesteringsprojekt är vår bild att det behövs ytterligare stöd för analys och bedömning av risker, utöver det som i dag finns i kommunens projektmodell.

- att det finns tydliga riktlinjer och rutiner för att organisera projektledning och bemanning för genomförande av investeringar i form av samhällsbyggnadsprojekt, men att vikten av tydlig projektledning och bemanning behöver förtydligas för att säkerställa ett effektivt genomförande, prognoser och uppföljning av nämnders investeringar.
- att de vanligaste orsakerna till förseningar i genomförandet av investeringar är olika slags beroenden, som kan påverka en hel kedja av projekt. En annan orsak är att nämnder tar för hög höjd i planeringen och äskandet av investeringsmedel. Mot denna bakgrund är både planeringsprocessen och prognoser riskområden och det finns behov av tydligare riktlinjer och rutiner kopplat till nämnders investeringar.

Med utgångspunkt från förstudien rekommenderar vi en fördjupad granskning med bl.a. en kartläggning av investeringsprocessen och granskning av eventuella samband avseende olika slags projekt och tids- respektive kostnadsmässiga avvikelser. Granskningen bör omfatta samhällsbyggnadsprojekt, kommunstyrelsens samt grundskolenämndens investeringsprojekt. Den fördjupade granskningen bör även omfatta en bedömning av efterlevnaden av centrala styrdokument och rutiner kopplade till investeringsprocessen.

2 Bakgrund

Under en följd av år har kommunen underförbrukat sin investeringsbudget. I en snabbt växande kommun som Huddinge riskerar det att medföra negativa effekter som skapar problem för verksamheterna och ökar kostnaderna på sikt. När kommunen bygger många nya bostäder så måste annat också byggas som de nya Huddingeborna behöver och som lagen kräver. Mer skolor, förskolor, boenden, infartsparkeringar, hallar och planer för sport och idrott och annat behövs i rätt tid när invånarna blir fler.

Revisorerna har i sin risk- och väsentlighetsanalys identifierat att tillkortakommanden att genomföra budgeterade investeringar medför risk för att kvalitet och mål för kommunens verksamheter inte nås. Det finns också risk för att verksamheterna i vissa fall inte kan utföras i tillräcklig omfattning. Risk- och väsentlighetsanalysen har identifierat betydande risker när det gäller tillkortakommanden att i tid bygga skolor, förskolor, boenden, infartsparkeringar, hallar och planer för sport och idrott. Risk- och väsentlighetsanalysen redovisas i sin helhet i bilaga 1.

Som en förberedelse inför denna granskning har frågor ställts till kommunens ekonomidirektör. Utifrån svaren kan konstateras att det finns en diskrepans mellan beslut om investeringar och vad som faktiskt sker. Det förklaras delvis på förseningar i form av överklaganden när det handlar om större projekt. Förseningar och eftersläpande investeringar på förvaltningsnivå kan också förklaras av hur mycket respektive förvaltning begär.

Mot ovan bakgrund finns skäl för revisorerna att granska kommunens styrning och genomförande av beslutade med avseende på ändamålsenlighet och effektivitet i organisation, beslutsnivåer, prioriteringar och genomförandeförmåga.

2.1 Syfte och revisionsfrågor

Syftet har varit att bedöma ändamålsenligheten i kommunens styrning och genomförande av beslutade investeringar. Förstudien har omfattat ändamålsenlighet och effektivitet i organisation, beslutsnivåer, prioriteringar och genomförandeförmåga.

Förstudien har kartlagt, beskrivit och strukturerat beslutade investeringar utifrån typ, komplexitet, pengar, omvärldsberoende och tidsaspekter. Beskrivningen har varit såväl kvantitativ som kvalitativ. Syftet har varit att definiera och avgränsa vad som kan och bör granskas i den fördjupade granskningen. Utöver kartläggningen har förstudien omfattat följande frågeställningar:

- Vilka beslutsnivåer gäller för olika typer av beslut?
- Vilka riktlinjer finns och vilken systematik används i KS och nämnderna för analys och värdering av risker för förseningar, fördröjningar och brister i leveransobjekt och målsättning med investeringarna?
- Hur organiseras projektledning och bemanning för genomförande av investeringar och när sker detta i förhållande till KF:s budgetbeslut?
- Vilka omständigheter, utöver överklaganden, är de mest förekommande orsakerna till att genomförande av investeringar inte tidsmässigt följer vad som budgeteras?

2.2 Revisionskriterier

- Kommunallagens krav på att använda offentliga medel effektivt
- Tillämpbara interna regelverk, policys och beslut

2.3 Avgränsning

Förstudien avser samtliga nämnders investeringar i investeringsbudgeten år 2019. Den fördjupade granskningen kommer att omfatta en eller ett par nämnder. Förstudiens resultat kommer att ligga till grund för val av fördjupningsområde.

2.4 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer. Tyngdpunkten har legat på dokumentstudier av dokument som styr och beskriver beslut, planering, organisation, beslutsnivåer, prioriteringar och genomförandeförmåga när det gäller investeringar. Intervjuer har skett i syfte att komplettera och förtydliga den bild som framkommit i dokumentstudierna.

— Studier av relevanta dokument såsom:

- Mål och budget 2019 - 21
- Kommunens och nämndernas årsredovisningar 2015, 2016, 2017, 2018 och 2019
- Instruktion för nämndernas uppföljning 2020

Huddinge kommun

Förstudie: Granskning av styrning och genomförande av investeringar

2020-10-19

- Instruktion för nämndernas underlag inför Mål och budget 2021 och plan 2022-2023
- Underlag inför Mål och budget 2021, plan 2022-2025: investeringar, tkr
- Kommunstyrelsens verksamhetsberättelse 2019
- Investeringsbudget 2019
- Nämnders och styrelses delegationsordningar
- Tjänsteutlåtande: Ny lokalförsörjningspolicy och förändrad lokalförsörjningsprocess i Huddinge kommun
- Flödesschema lokalförsörjningsprocessen
- Handlingsplan effektiv och ändamålsenlig lokalförsörjning
- Lokalförsörjningspolicy för Huddinge kommun
- Riktlinjer för lokalförsörjningsprocessen i Huddinge kommun
- Planerings- och exploateringsmanual
- Instruktion för redovisning av investeringar i immateriella och materiella anläggningstillgångar
- Riktlinjer för samhällsbyggnadsprojekt och bostadsförsörjning
- Styrning och genomförande av investeringar – Gymnasie- och arbetsmarknadsnämnden

— Intervjuer med berörda tjänstepersoner:

- Budget- och kvalitetschef
- Investeringscontroller

De intervjuade har fått möjlighet att lämna synpunkter på förstudiens faktainnehåll.

3 Resultat av förstudien

Nedan besvaras revisionsfrågorna med utgångspunkt från dokumentstudierna och de genomförda intervjuerna. Avsnittet inleds med en kort bakgrund om grundläggande utgångspunkter när det gäller kommunala investeringar och redovisning av dem.

3.1 Bakgrund: styrning och redovisning av investeringar

Den kommunala budgeten består dels av en driftbudget som visar finansieringen av den löpande verksamheten (intäkter och kostnader), dels av en investeringsbudget som visar finansieringen av de aktuella investeringsobjekten (utgifter och inkomster).

I enlighet med gällande lagstiftning innebär en investering ”*anskaffande av inventarier eller anläggningar som har en ekonomisk livslängd på minst tre år och en total kostnad på minst ett prisbasbelopp exkl. moms*”

Rådet för kommunal redovisning (RKR) beskriver i sin rekommendation för drifts- och investeringsredovisning (RKR R14) att investeringsredovisningen ska innehålla en samlad redovisning av kommunens investeringsverksamhet. Investeringsredovisningen ska göra det möjligt för fullmäktige att jämföra beslutade/beräknade totalutgifter och anslag med utfall. Investeringsredovisningen ska utformas så att utfallen på ett överskådligt sätt kan stämmas av mot fullmäktiges budget och andra för investeringsverksamheten relevanta fullmäktigebeslut. Investeringsredovisningens budgetposter ska avse senast beslutad budget. I de fall utgiftsbeslut tagits under året ska uppgift lämnas om till vilka belopp och vid vilka tidpunkter budgetposterna justerats.

Fleråriga pågående och under året avslutade investeringar ska kunna stämmas av mot beslutade eller beräknade totalutgifter. Större avvikelser mellan årets och föregående års utfall samt budget ska kommenteras.

3.2 Olika slags investeringar i Huddinge kommun

Huddinge kommuns **investeringsbudget** består av två huvudområden:

- **Nämnders investeringar** till följd av:
 - nya/förändrade lokaler
 - löpande re- och nyinvesteringar av inventarier och utrustning,
 - IT-investeringar,
 - löpande investeringar i gator, gatubelysning, broar, med mera
 - samhällsbyggnadsprojekt.
- **Samhällsbyggnadsprojekt** bestående av:
 - exploateringsverksamhet med därtill hörande infrastrukturinvesteringar i bland annat gator och vägar
 - kommunstyrelsens investeringar i gator, parker, gång- och cykelvägar, trafiksäkerhetsåtgärder, vattenvård med mera. Här ingår även utrymme för strategiska markförvärv.

Nedan beskrivs detta närmare.

3.2.1 Nämnders investeringar

Alla nämnder får en ram för investeringar som de själva får finansiera. Det innebär att kapitalkostnader måste finansieras inom den driftbudget som fullmäktige antar. Undantag är investeringar i samhällsbyggnadsprojekt, gator och vägar samt lantegendomar där ramen för kapitalkostnader justeras efter faktisk kostnad.

När det gäller **lokalinvesteringar** begär nämnderna inför investeringsbudgeten ram för ny utrustning i samband med ny- och ombyggnationer enligt lokalförsörjningsplanerna.

Under rubriken **övriga större investeringar** budgeteras för gemensamma investeringar i IT-infrastruktur, IT-drift och övergripande IT-system under kommunstyrelsen.

Vidare omfattar "övriga större investeringar" natur- och byggnadsnämndens löpande investeringar i bland annat beläggningsarbeten, gatubelysning, broar/tunnlar och dagvattenbrunnar.

Investeringsramen för **övriga nämnder** utgår i huvudsak från beskrivningar i nämndernas budgetunderlag, se bland annat en närmare beskrivning av gymnasie- och arbetsmarknadsnämndens process i avsnitt 3.4.1.

3.2.2 Samhällsbyggnadsprojekt

Utifrån kommunens "plan för samhällsbyggnadsprojekt och lokalförsörjning", kommunstyrelsens verksamhetsplan för föregående år och uppskattningar av behov av tillkommande projekt tas en investeringsram för samhällsbyggnadsprojekt fram för fortsatt planering och prioritering inför det kommande årets Mål och budget.

Samhällsbyggnadsprojekten delas i kommunens investeringsplan in i kategorier utifrån de varierande förutsättningar som gäller för olika slags projekt.

- **Genomförandeprojekt** är bundna genom avtal och/eller antagna detaljplaner och genomförandebeslut.
- **Planeringsprojekt** har ännu inte en beslutad detaljplan och det finns därmed ännu möjlighet att påverka det ekonomiska utfallet eller avbryta projektet.
- **Investeringsprojekt inklusive vattenvård** avser kommunstyrelsens övriga investeringar i den fysiska miljön, som exempelvis investeringar i gator, parker, gång- och cykelvägar, trafiksäkerhetsåtgärder, vattenvård med mera.
- **Övriga projekt** omfattar framför allt försäljning av industrimark och villatomter.

Alla samhällsbyggnadsprojekt drivs av samhällsbyggnadsavdelningen på kommunstyrelseförvaltningen.

3.2.3 Flera olika indelningar av investeringsprojekt

Utöver den indelning i nämnders investeringar och samhällsbyggnadsprojekt som beskrivs ovan, förekommer flera andra indelningar.

I kommunens **investeringsplan** återfinns följande indelning av investeringsprojekt:

- Lokalplaner uppdelat per nämnd

Huddinge kommun

Förstudie: Granskning av styrning och genomförande av investeringar

2020-10-19

- Övrigt uppdelat per nämnd
- Samhällsbyggnadsprojekt uppdelat på:
 - Genomförandeprojekt
 - Planeringsprojekt
 - Övrigt
 - Investeringsprojekt inkl. vattenvård
- Lokalinvesteringar uppdelat på:
 - Förskolor
 - Grundskolor
 - Äldreomsorg
 - Kultur och fritid

I investeringsplanen finns också en mer detaljerad sammanställning av samhällsbyggnadsprojekt utifrån geografiskt område, typ och projektnamn, som summeras för genomförande- respektive planeringsprojekt, samt exploateringsprojekt.

Vidare finns i **investeringsredovisningen** i kommunens årsredovisning en uppdelning per verksamhet enligt nedan:

- Infrastruktur
- Kommunstyrelsen övrigt
- Övriga nämnder

Det framgår inte om den endast avser nämnders investeringar, men samhällsbyggnadsprojekt återfinns i en särskild bilaga till årsredovisningen, uppdelade på genomförande- respektive planeringsprojekt omfattande:

- Område/projekt uppdelat på:
 - Arbetsplatser
 - Bostäder
 - Förskolor och skolor
 - Övrigt
- Kommundel/projekt uppdelat på:
 - Gator och vägar
 - Gång- och cykelvägar
 - Parker och badplatser
 - Övrigt

3.2.4 Kommentarer

I kommunen används en rad olika indelningar av investeringar. De skiljer sig delvis åt i investeringsbudgeten, investeringsplanen och investeringsredovisningen, vilket gör det svårt att följa och jämföra utvecklingen av kommunens investeringsprojekt.

3.3 Kartläggning

En del av förstudien omfattar enligt projektplanen att kartlägga, kvantitativt och kvalitativt beskriva och strukturera beslutade investeringar utifrån typ, komplexitet, pengar, omvärldsberoende och tidsaspekter. Vår avsikt var att genomföra en sådan kartläggning av nämndernas investeringar i investeringsbudgeten för år 2019, samt med investeringsplanen 2019 - 2021 som underlag. Detta visade sig dock vara alltför komplicerat och omfattande utifrån de underlag som funnits tillgängliga, även vid en avgränsning till endast större projekt. Till detta har även svårigheten med att olika indelningar används parallellt bidragit. Som framgår nedan har vi däremot prövat ett förslag till kategoriseringar som grund för en sådan kartläggning.

3.3.1 Utgångspunkter för kartläggning

Nedan följer tänkbara avgränsningar för de olika aspekter som kartläggningen enligt projektplanen skulle utgå ifrån. De har valts för att kunna urskilja eventuella samband avseende olika slags projekt och tids- respektive kostnadsmässiga avvikelser. De senare har definierats som genomförande enligt ursprunglig tidplan, samt procentuell budgetavvikelse.

- **Typ** av investeringar avser nämnders investeringar respektive samhällsbyggnadsprojekt, vilka delas in i enlighet med beskrivningen i avsnitt 3.2.1 och 3.2.2. Dessa kan i sin tur delas in i ytterligare underkategorier såsom IT-utrustning, beläggningsarbeten och inventarier samt efter ansvarig nämnd.
- Investeringens **komplexitet** avser huruvida den är en fristående investering eller del av ett större "investeringspaket". Ett exempel på det senare är investering i en ny skola i ett nytt bostadsområde, vilken är beroende av att övriga delar i "investeringskedjan" för bostadsområdet löper enligt plan. Komplexiteten kan definieras som *låg*, *medelhög* och *hög*.
- **Pengar** avser investeringens ekonomiska omfattning där förslaget till klassificering bygger på en indelning utifrån prisbasbelopp. Kostnaden för investeringar omfattande högst 50 prisbasbelopp (2,365 mnkr 2020) räknas som *låg*, omfattande högst 150 prisbasbelopp som (7,095 mkr 2020) som *medel* och omfattande mer än 150 prisbasbelopp som *hög*.
- **Omvärldsberoende** avser beroende av beslut hos externa aktörer såsom statliga myndigheter, regionen och byggherrar. Omvärldsberoendet klassificeras som *lågt*, *medelhögt* eller *högt*.
- **Tidsaspekter** avser om genomförandet av investeringen löper över *högst 1 år*, *1 - 4 år* eller *mer än 4 år*.

Nedan följer tre exempel där samhällsbyggnadsprojekt har klassificerats enligt ovan. De är alla så kallade genomförandeprojekt och återfinns i 2019 års investeringsutfall. De två kolumnerna avseende genomförande enligt initial tidplan och procentuell budgetavvikelse kräver en mer ingående studie av dokument och lämnas därför tomma i denna förstudie.

Huddinge kommun

Förstudie: Granskning av styrning och genomförande av investeringar

2020-10-19

Samhällsbyggnadsprojekt	Kostnad	Komplexitet	Omvärldsberoende	Tidsaspekt	Genomförande enligt initial tidplan	Procentuell budgetavvikelse
Rosendalsparken, ny temalekpark och parkupprustning	Medel	Låg	Låg	1 år	Att belysa vid fördjupad granskning	Att belysa vid fördjupad granskning
Sjödalsparken	Hög	Låg	Låg	1-4 år	Att belysa vid fördjupad granskning	Att belysa vid fördjupad granskning
Cykelgarage Huddinge C	Låg	Medel	Medel	1-4 år	Att belysa vid fördjupad granskning	Att belysa vid fördjupad granskning

Enligt intervjuerna tenderar billigare/mindre investeringar att vara mindre komplexa och löpa över kortare tid. Samtidigt kan projekten vara relaterade till något annat mer komplext som ska vara på plats innan det mindre projektet påbörjas. Hur denna korrelation de facto ser skulle dock kräva en fördjupad granskning för att besvara.

3.3.2 Genomförandegrad av investeringar i Huddinge kommun

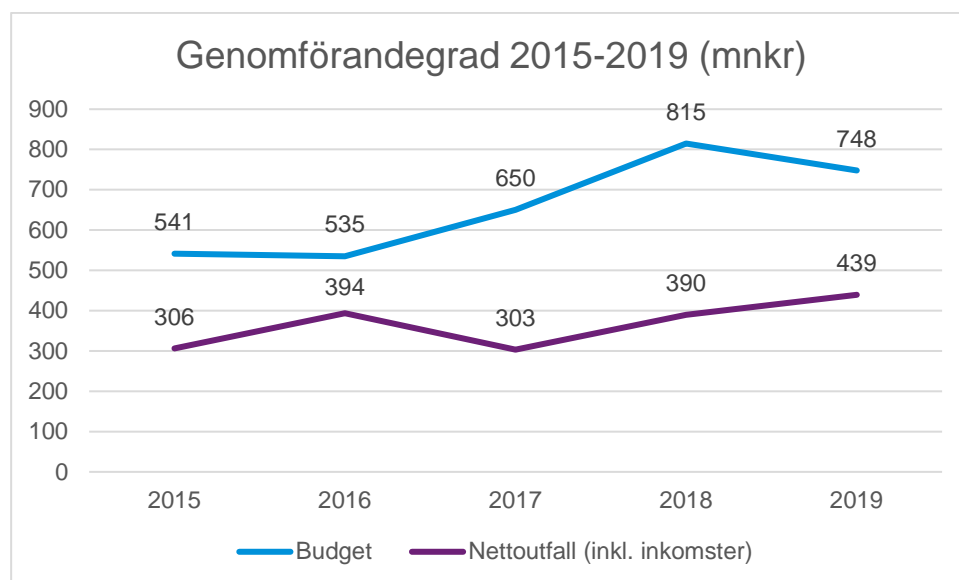
I detta avsnitt följer en fördjupad redogörelse för avvikelserna när det gäller genomförandet av Huddinge kommuns investeringar. Samtliga tabeller och underlag är hämtade från kommunens årsredovisning 2019.

I diagrammet nedan framgår kommunens nettoinvesteringar de senaste fem åren. 2019 uppgick de till 439 mnkr och avsåg främst infrastruktur, inventarier och IT. Det var 309 mnkr lägre än budgeterat, men 50 mnkr högre än 2018. Sammanfattningsvis kan konstateras att kommunens inte lyckats investera i den takt som planerats. I genomsnitt har kommunen haft en genomförandegrad på 57 procent åren 2015 - 2019.

Huddinge kommun

Förstudie: Granskning av styrning och genomförande av investeringar

2020-10-19



Uppgifter hämtade från årsredovisning 2015, 2016, 2017, 2018 och 2019.

Nedan följer en närmare redovisning av 2019 års nämnders investeringar. Den procentuella avvikelserna mellan dessa budgeterade och genomförda investeringar uppgick totalt sett för kommunen till 41 procent. Andelen varierade dock stort mellan nämnderna. Grundskolenämnden hade den i särklass lägsta med 4 procent, medan kultur- och fritidsnämnden hade den högsta med 48 procent, följt av kommunstyrelsen med 44 procent. För finansförvaltningen uppgick avvikelserna till hela 89 procent.

Nämnd	Inkomster	Utgifter	Netto	Budget	Avvikelse	Procentuell avvikelse
KS	35,5	-280,2	-244,4	-439,3	194,9	44 %
FSN	2,5	-7,2	-4,7	-6,8	2,1	31 %
GSN	0,0	-22,5	-22,5	-23,4	0,9	4 %
GAN	0,0	-15,4	-15,4	-22,7	7,3	32 %
SN	0,0	-1,2	-1,2	-1,5	0,3	20 %
VON	0,0	-4,5	-4,5	-11,6	7,1	61 %
KFN	2,9	-10,1	-7,2	-13,8	6,6	48 %
BTN	0,0	-15,4	-15,4	-20,6	5,2	25 %
KSN	0,5	-121,4	-120,9	-178,3	57,4	32 %

Huddinge kommun

Förstudie: Granskning av styrning och genomförande av investeringar

2020-10-19

Finansförvaltning	0,0	-3,3	-3,3	-30,0	26,7	89 % ¹
Summa	41,6	-481,0	-439,4	-747,8	308,5	41 %

Uppgifter hämtade från Årsredovisning 2019

Om vi tittar närmare på de nämnders investeringar som räknas som större projekt framgår av tabellen nedan att:

- Den sammanlagda procentuella avvikelsen för färdigställda projekt var 9 procent, men att andelen varierade kraftigt: från 6 procent för beläggningsarbeten till 35 procent för IT-utrustning, 55 procent för infrastrukturprojekt och 89 procent för bostadsrätter.
- Den prognosticerade avvikelsen för pågående projekt (0,6 procent) var betydligt mindre än det ackumulerade utfallet (12 procent). Det ackumulerade utfallet är därmed mer i nivå med det procentuella utfallet för de färdigställda projekten.

Investeringsredovisning per verksamhet, större projekt särredovisade. Faktiska och beräknade utfall (mnkr)

Investeringsredovisning, kommunen	Utgifter sedan projektstart			Varav årets investeringar		
Färdigställda projekt	Beslutad totalutgift	Ack. utfall	Avvikelse	Budget	Utfall	Avvikelse
Infrastruktur	138,6	214,8	-76,2	0,6	0,0	0,6
- Varav: Sjöängen etapp 2	4,5	19,9	-15,4	1,0	0,1	0,9
- Varav: Talldalsvägen	5,0	29,0	-24,0	-3,0	-2,8	-0,2
- Varav: Backen översikt	4,9	23,2	-18,3	2,0	1,9	0,1
Lekplatsupprustning Vårbyparken	12,0	6,4	5,6	0,0	0,0	0,0
Lekplatsupprustning Rådsparken	3,3	4,0	-0,7	0,0	0,0	0,0
Lekplatsupprustning Solgård	10,0	5,7	4,3	0,1	0,1	0,0
Kommunstyrelsen övrigt	48,1	15,0	33,1	48,1	15,0	33,1
- Varav: IT-utrustning	18,1	11,7	6,4	18,1	11,7	6,4
- Varav: Bostadsrätter	30,0	3,3	26,7	30,0	3,3	26,7
Övriga nämnder	278,6	191,8	86,8	278,6	191,8	86,8
- Varav: Beläggningsarbeten	60,0	56,3	3,7	60,0	56,3	3,7
- Varav: Inventarier Widerströmska gymn.	15,0	11,5	3,5	15,0	11,5	3,5
- Varav: Annersta konstgräsplan	2,9	3,0	-0,1	2,9	3,0	-0,1
Summa färdigställda projekt	465,3	421,6	43,7	327,3	206,8	120,5
Pågående projekt*	Beslutad totalutgift	Beräknad totalutgift	Prognos Avvikelse	Budget	Utfall	Avvikelse
Kommunstyrelsen, infrastruktur	1 014,5	1 016,0	-1,5	256,6	196,7	59,9
- Varav: Grantorp 5:3	50,0	25,5	24,5	13,0	18,3	-5,3
- Varav: Högmora 2	42,0	65,0	-23,0	-1,0	-1,5	0,5
- Varav: Embryot 1	23,9	20,0	3,9	20,2	19,7	0,5
- Varav: Vidja 2	87,2	11,3	75,9	7,0	5,0	2,0
Kommunstyrelsen övrigt	45,5	37,8	7,7	25,9	17,8	8,1
- Varav: Fibernät	45,5	37,8	7,7	25,9	17,8	8,1
Summa pågående projekt	1 060,0	1 053,8	6,2	282,5	214,5	68,0
Summa investeringsprojekt	1 525,3	1 475,4	49,9	609,8	421,3	188,5

*Projekt där genomförandebeslut finns dvs inga projekt i programskede eller förstudieskede.

¹ Enligt uppgift förklaras finansförvaltningens avvikelse av att kommunen inte genomförde ett planerat köp av bostadsrätter.

För samhällsbyggnadsprojekten var 2019 års totala avvikelse mot investeringsbudget drygt 43 procent. När det gäller genomförandeprojekten varierade avvikelsen dock från knappt 13 procent till ett underskott i förhållande till investeringsbudgeten omfattande hela 724 procent för skolor och förskolor. För de planerade projekten gällde det omvända, då skolor och förskolor hade i särklass lägst procentuell avvikelse. Där stod stället övriga planeringsprojekt för störst avvikelse: 109 procent.

Projekttyp (mnkr)	Budget Investering	Utfall Investering	Avvikelse Investering	Procentuell avvikelse
Genomförande- projekt				
Arbetsplatser	5 223	5 889	666	12,8 %
Bostäder	-133 345	-95 059	38 286	28,8 %
Skolor och för- skolor	-515	-4 242	-3 727	724 %
Övrigt	-510	-148	362	71 %
Planeringsprojekt				
Arbetsplatser	-16 916	-4 879	12 037	71 %
Bostäder	-36 499	-3 291	33 207	91 %
Skolor och för- skolor	- 1 000	-962	38	3,8 %
Övrigt	-13 439	1 219	14 658	109,1 %
Summa	-197 434	-111 380	86 054	43,6 %

3.3.2.1 *Investeringarnas självfinansieringsgrad*

Trots den lägre genomförandegraden framgår i kommunens årsredovisning att det skett en försämring av kommunens självfinansieringsgrad av investeringar. 2019 bedömdes måluppfyllelsen för måttet investeringsutrymme som "ej godtagbar". För att uppnå en långsiktigt hållbar balans mellan resultatnivå och investeringar bör måttet inte överstiga 100 procent. Som framgår av tabellen nedan var 2019 års investeringsvolym, trots att en stor del av de budgeterade investeringarna inte genomfördes, högre än åren före och ökade mer än vad resultatet gjorde. Det riskerar att medföra att måttet försämras ytterligare 2020, särskilt om genomförandegraden ökar.

Huddinge kommun

Förstudie: Granskning av styrning och genomförande av investeringar

2020-10-19

Utrymme för investeringar, Mnkr	2015	2016	2017	2018	2019
Avskrivningar	101	113	126	132	141
Årets resultat	138	126	352	184	193
Summa	239	239	479	316	334
Investeringar	306	394	303	389	440
Investeringsutrymme	128%	165%	63%	123%	132%

Vi noterar att det finansiella målet avseende självfinansiering i Mål och budget 2020 är ändrat till att följa ett femårsnitt, dels för kommunens, dels för koncernen. Självfinansieringen för kommunen bör överstiga 100 procent och 70 procent för koncernen.

3.3.3 Kommentarer

Det visade sig vara alltför omfattande att i enlighet med projektplanen kartlägga, kvantitativt och kvalitativt beskriva och strukturera beslutade investeringar utifrån typ, komplexitet, pengar, omvärldsberoende och tidsaspekter. Till det bidrog även svårigheten med olika parallella indelningar av investeringar. Istället har vi tagit fram ett förslag till kategoriseringar som grund för en sådan kartläggning, vilka har valts för att kunna urskilja eventuella samband avseende olika slags projekt och tids- respektive kostnads- mässiga avvikelser.

Att kommunens genomförandegrad 2015 - 2019 varit för låg i förhållande till vad kommunen planerat är enligt vår bedömning bland annat ett uttryck för att kommunens investeringsplaner inte har varit realistiska utifrån vad som är praktiskt möjligt, både i förhållande till tid och ekonomi. Genomförandegraden är låg både för nämnders investeringar och samhällsbyggnadsprojekt. Den varierar också stort: från 4 till 48 procent för nämnders investeringar och för samhällsbyggnadsprojekt från 13 procent överskott till ett underskott i förhållande till investeringsbudgeten omfattande hela 724 procent för skolor och förskolor. Vidare var det för större projekt stor skillnad mellan prognosticerad avvikelse och ackumulerat utfall för pågående projekt: 0,6 procent jämfört med 12 procent år 2019. Det ackumulerade utfallet var därmed mer i nivå med avvikelsen för färdigställda projekt, vilken var 9 procent. Det tyder på behov att förbättra prognossäkerheten.

Med utgångspunkt från förstudien rekommenderar vi en fördjupad granskning med bl.a. en kartläggning av investeringsprocessen och granskning av eventuella samband avseende olika slags projekt och tids- respektive kostnads- mässiga avvikelser. Granskningen bör omfatta samhällsbyggnadsprojekt, kommunstyrelsens samt grundskolenämndens investeringsprojekt.

Det faktum att kommunen med de kommande årens stora planerade investeringar behöver redovisa allt större positiva resultat för att uppnå ett hållbart investeringsutrymme, kommer att gälla i ännu högre grad om kommunen förbättrar realiseringen av sina budgeterade investeringar. Ytterst handlar det om huruvida det är realistiskt att öka genomförandet av investeringar och hur investeringsplaneringsprocessen i så fall kan utvecklas för att inrymma ett ännu tydligare prioriteringsmoment än idag. Kommunstyrelsen bör därför se över investeringsbudgetens realism samt de processer som ligger till grund för den och dess uppföljning för att öka träffsäkerheten både i prognoser och genomförande.

Vidare bör närmare orsaker till avvikelser anges i investeringsredovisningen för att möjliggöra för fullmäktige att jämföra beslutade totalutgifter och anslag med utfall som grund för att bedöma rimligheten i dem.

3.4 Orsaker till förseningar av investeringsprojekt

Av kommunens investeringsplan framgår att det redan från början finns en osäkerhet kring genomförandet, såväl tidsmässigt som ekonomiskt. Den beror bland annat på att projekt, särskilt de som befinner sig i planeringsskede, kan få förändrade utfall beroende på vägval under planeringsprocessen. Vidare påpekas att det är svårt att göra årsvisa bedömningar då tidplaner lätt kan förskjutas på grund av projektens komplexitet eller överklagade beslut. Finansiellt innebär det att relativt stora belopp kan förskjutas över ett årsskifte och påverka årets utfall. Det behöver dock inte betyda att det slutliga utfallet ändras i relation till den ursprungliga investeringsbudgeten.

I kommunens årsredovisning för 2019 förklaras avvikelser för såväl nämnders investeringar som samhällsbyggnadsprojekt av tidsförskjutningar, men närmare orsak till förskjutningarna framgår inte. Enligt intervjuerna är den främsta orsaken till att investeringsprojekt inte genomförs som planerat dock att många är beroende av varandra och att förseningar i ett projekt ofta medför förseningar för andra investeringsprojekt. Det gäller särskilt samhällsbyggnadsprojekt, där beroende av externa aktörer också är en viktig orsak.

Också för nämnders investeringar förekommer olika beroenden. Ett exempel rör IT-investeringar där IT-avdelningen enligt uppgift historiskt har begärt investeringsmedel utifrån en ambition och planering att bygga ut ny IT-infrastruktur. Merparten av den avsatta budgeten omfattar fibernätverk, men denna investering har varit beroende av utbyggnaden av nya skolor, bostadsområden etc. Enligt intervjuerna genomförs fiberläggningen överlag som planerat, men på grund av lokalutbyggnad har uppkopplingen av nya lokaler försenats och skapat en eftersläpning när det gäller övriga IT-investeringar. Vidare har kommunen tidigare tagit höjd för att köpa IT-hårdvara, samtidigt som utvecklingen gått mer mot molntjänster. Avsatta investeringsmedel har därför inte behövt nyttjas fullt ut.

Nedan följer ett exempel för att närmare illustrera hur avvikelser kan uppstå också för mindre investeringar på nämndnivå.

3.4.1 Gymnasie- och arbetsmarknadsnämnden som exempel

Gymnasie- och arbetsmarknadsnämndens procentuella avvikelse för nämndens samtliga investeringsprojekt uppgick i enlighet med tabellen till 32 procent.

Investeringsprojekt 2019	Utfall	Budget	Avvikelse
Total	- 15 376	-22 700	7 324
10025-Huddingegymnasiet Inventarier	0	-4 200	4 200
10549-Inköp Datorer Sågbäcksgymnasiet	-498	-800	302
10703-Inköp datautrustning Östra gymnasiet	0	-800	800
10801-Utbyte av Accesspunkter	-312	-500	188
14007-Sjödalsgymn ombygg inventarier	-227	0	-227

Huddinge kommun

Förstudie: Granskning av styrning och genomförande av investeringar

2020-10-19

14008-Datorer Södalsgymnasiet	-2 296	-1 400	-896
14015-Widerströmska gymnasiet	-11 470	-15 000	3 530
52003-Möblering av kontoret för förvaltningen	-572	0	-572

Enligt förvaltningen är orsakerna till att investeringsmedlen inte använts att:

- Enheterna inte har råd med kapitalkostnaden, utan skjuter investeringsbehovet på framtiden.
- Datorer istället för att finansieras med investeringsmedel, har finansierats med driftsmedel. Detta i enlighet med kommunens instruktioner för redovisning av investeringar och materiella anläggningstillgångar.
- Investeringsramen har varit i högsta laget för enheternas samlade behov.

Detta illustreras närmare i de kommentarer som lämnats vid uppföljningen:

10025: Överskott 4,2 mkr, datorerna köptes på driften och planerat underhåll sköts upp, vilja att hålla nere kapitalkostnaden.

10549: Övergångsregeln för datorer var att verksamheten fick välja att finansiera inköpet med drift eller investeringsmedel. Här var det både och.

10703: Datorerna köptes på driften.

14007: Behov som uppstod under året, överskotten på andra investeringsprojekt skapade utrymmet för Södalsgymnasiet.

14008: Samma som 14007 (borde slagits ihop) men även datorinköp.

14015 Skolan startade under 2019, överskottet har överförts till 2020

52003 Ny organisation i nya lokaler inte med i investeringsbudgeten.

Av kommentarerna framgår också att beslut om förändringar av investeringsbudgeten (projekten 14007 och 52003) fattades av förvaltningschef eller verksamhetschef.

3.4.2 Utvecklingsbehov som identifierats i kommunen

Sammanfattningsvis behöver kommunen enligt intervjuerna ta ett samlat grepp om pågående och planerade projekt. Det handlar om att som grund för både planering och prognoser skapa en bättre överblick över vilka projekt "i pipen" som är troliga att genomföra. Generellt beskrivs nämnder och förvaltningar i allt för hög grad göra bedömningar och planera investeringar i stuprör oberoende av varandra, vilket försvårar en ändamålsenlig investeringsplanering. Enligt intervjuerna behöver kommunen i högre grad arbeta utifrån en gemensam bruttolista med projekt, men också öka förståelsen för kommunens faktiska genomförandeförmåga. Såväl enskilda nämnder som kommunstyrelsen måste förbättra förmågan att förutse vilka projekt som kommer att kunna genomföras enligt plan och vilka som kommer att försenas. De intervjuade lyfter också fram betydelsen av tydligare prioriteringar för att uppnå en hållbar investeringsnivå i nivå med kommunens självfinansieringsmål.

Samtidigt menar de att det är viktigt att processen hålls så smidig och okomplicerad som möjligt för alla dem som bidrar till planering och uppföljning på olika nivåer. De efterlyser också mer realistiska investeringsplaner från nämnderna. Bland annat finns behov av bättre kommunikation så att nämnderna inte "tar i för säkerhets skull". Det är viktigt att nämnderna inte begär en för hög summa utifrån farhågor om att den inte ska få tillräckligt med pengar som senare visar sig behövas.

Enligt intervjuerna behöver också prognossäkerheten stärkas. Det handlar inte minst om möjligheten att fånga justeringar på flera olika nivåer, från den enskilda projektledarens prognos till den aggregerade prognosen både för sammanhängande projekt och på kommunövergripande nivå. Eftersom projekt kan påverkas av olika omständigheter från större konjunktursvängningar till fördyringar i mindre delar, är rimliga bedömningar både av enskilda prognoser och aggregatet avgörande för kommunens planering. Det kan ge stora konsekvenser både tids- och kostnadsmässigt, men också för bemanning. Det har helt enkelt stor betydelse om planeringen för det kommande året omfattar 100 eller 80 projekt som ska ledas och bemannas.

Samtidigt ser de intervjuade behov av tydligare instruktioner för redovisning, till exempel vad som ska räknas som driftsmedel respektive anläggningstillgångar.

3.4.3 Kommentarer

Förstudien visar att de vanligaste orsakerna till förseningar i genomförandet av investeringar är olika slags beroenden. Ofta handlar det om att ett relaterat projekt, antingen i kommunens eller en extern aktörs regi, försenas vilket kan påverka en hel projektkedja. En annan orsak är att nämnder tar för hög höjd i äskandet av investeringsmedel som de sedan antingen inte har behov av, eller tidsmässigt inte hinner genomföra i planerad omfattning. Exempel på nämndnivå visar också att man planeringen i inte alltid tar tillräcklig höjd för de kapitalkostnader som investeringar medför.

Mot denna bakgrund är både planeringsprocessen och prognoser viktiga utvecklingsområden, vilket också konstateras i intervjuerna. Vidare bör redovisningen av genomförandet av kommunens investeringar, bland annat i kommunens årsredovisning så att större avvikelser genomgående kommenteras och närmare förklaras. Det skulle ge fullmäktige bättre möjligheter att bedöma rimligheten i dem.

Det finns också skäl att förtydliga hanteringen av inköp som investering eller driftskostnad, liksom beslutsnivåer vid ändringar i beslutad investeringsbudget på nämndnivå. I förstudien framgår att beslut om förändringar av investeringsbudgeten inom gymnasie- och arbetsmarknadsnämnden, fattades på förvaltningsnivå och inte av nämnden som beslutat om den ursprungliga budgeten. Båda dessa exempel visar på behov av tydligare riktlinjer och rutiner kopplat till nämnders investeringar.

3.5 Huddinge kommuns styrning och uppföljning av investeringar

Nedan följer en genomgång av styrdokument och rutinbeskrivningar av betydelse för kommunens styrning och uppföljning av investeringar. Vidare beskrivs kommunens beslutsnivåer kopplat till investeringar.

Av kommunens mål- och budgetdokument för 2019 framgår inledningsvis att "Huddinges starka tillväxt avspeglar sig i stora och viktiga investeringar i lokaler för kommunens välfärdsverksamheter. En miljard per år investeras i skolor, förskolor, äldreboenden och lokaler för fritidsaktiviteter." Vidare sägs under målområdet "Bra att leva och bo" bland annat att det "krävs ett affärsmässigt förhållningssätt i kommunens planering samt att kostnadsutvecklingen noga följs upp för att investeringsramarna ska hållas nere."

I mål- och budgetdokumentet finns också kommunens investeringsplan, vilken beskrivs närmare nedan. Först beskrivs dock de grundläggande beslutsnivåerna utifrån kommunens delegationsordning, samt investeringsprocessen.

3.5.1 Beslutsnivåer

Kommunens delegationsordningar utgör grunden för vilka beslutsnivåer som gäller för olika slags beslut. Enligt kommunstyrelsens delegationsordning är följande beslut av betydelse för investeringar delegerade till **samhällsbyggnadsutskottet**:

- Godkännande av lokalprogramsuppdrag och investeringsram för enskilda lokalprojekt,
- Beslut om avvikelse från lokalprogramsuppdrag, samt
- Beställning av nya eller förändrade lokaler där tillkommande investeringsbelopp uppgår till mellan 5 mnkr och 30 mnkr.

Beslut om beställning av nya eller förändrade lokaler där tillkommande investeringsbelopp uppgår till 5 mnkr samt beslut om lokalförhyrningar/anpassningar där tillkommande investeringsbelopp inte överstiger 3 mnkr och tillkommande årshyra inte överstiger 300 tkr är delegerat till **ekonomidirektören**.

Övriga nämnders delegationsordningar omfattar inte beslut kopplat till investeringar.

Enligt intervjuerna krävs i normalfallet att ett investeringsprojekt finns med i fullmäktiges Mål och budget för att kunna starta under året. Om så inte är fallet, krävs att det tas upp i ett särskilt ärende som tillkommande projekt med extra tilldelning eller omallokering av budget. I planeringsskedet, innan byggskedet har inletts, innebär beslut i Mål och budget endast beslut om tilldelning av medel för planeringen.

Större projekt är enligt intervjuerna i allmänhet en följd av detaljplaner antagna i fullmäktige och kommunen har därmed redan ett åtagande att genomföra dem. För att starta själva byggskedet krävs dock ett genomförandebeslut, vilket fattas av kommunens **upphandlingschef**. Upphandlingschefens beslut ska delges kommunstyrelsen i ett informationsärende.

I kommunstyrelsens delegationsordning (reviderat 2020-06-17), framgår vidare att upphandlingschef efter samråd med avdelningschef har mandat att fatta beslut om:

- Fastställande av förfrågningsunderlag, upphandling av varor och tjänster, samt bygg- och anläggningsentreprenader, inom ramen för tilldelat anslag och för projekt enligt verksamhetsplanen, samt beslut om att avbryta sådan upphandling.

- Tilldelningsbeslut vid upphandling av nämndspecifika ramavtal, samt nämndspecifika övriga avtal.

Sektionschefer har enligt delegationsordningen mandat att godkänna tilläggsbeställningar och besluta om ändringar i entreprenader efter avslutad upphandling.

3.5.2 Investeringsprocessen

Grunderna i kommunens investeringsprocess och uppföljning av investeringsbudgeten beskrivs bland annat i kommunens Mål- och budgetdokument. Investeringsprocessen består av flera steg vilka kort presenteras nedan. Avsnittet inleds dock med en beskrivning av lokalförsörjningsprocessen som är en viktig grund för investeringsprocessen.

3.5.2.1 Lokalförsörjningsprocessen

Lokalförsörjningsplanering är en viktig grund för investeringsprocessen. Lokalförsörjningsprocessen regleras i Huddinge i en särskild policy med tillhörande riktlinjer.

Lokalförsörjningspolicy för Huddinge kommun, är beslutad av fullmäktige och reviderades senast i augusti 2020. Den ska ge förutsättningar för en effektiv och hållbar lokal användning av fastighets-/lokalinnehav, strategiska beslut på övergripande nivå som bygger på framtida behovsprognoser, ökad effektivitet och minska risker som motverkar utveckling av optimala lokallösningar.

Av policyn framgår att kommunens övergripande arbete med lokalförsörjning syftar till att samordna organisering och planering av nuvarande och framtida lokalbehov, samt samordna försörjningen av mark och genomförande av lokalprojekt utifrån målet att upprätthålla högsta effektivitet och kommunnytta.

Kommunens *riktlinjer för lokalförsörjningsprocessen* är beslutade av kommunstyrelsen och reviderades senast i samband med policyn. Riktlinjerna ska vara ett ramverk omfattande besluts- och arbetsordning som säkerställer en effektiv och ändamålsenlig lokalförsörjning i kommunen.

Riktlinjerna beskriver bland annat ansvar och roller i lokalförsörjningsprocessen. Nedan beskrivs några av kommunfullmäktiges, kommunstyrelsens och nämndernas ansvarsområden.

- Kommunfullmäktige ansvarar som ägare för kommunkoncernen och samtliga strategiska fastighetsinnehavs- och lokalförsörjningsfrågor. Vidare beslutar fullmäktige om de ekonomiska ramar, direktiv och riktlinjer som är styrande för innehav, förvaltning och utveckling av mark, fastigheter och lokalförsörjning.
- Kommunstyrelsen ansvarar för kommunens övergripande planering och analys avseende fastighetsinnehav, lokalförsörjning och nyttjandet av kommunens mark, fastighets- och lokalbestånd samt frågor om förändrad fastighets-/lokalanvändning, ny-, till- och ombyggnad. Kommunstyrelsen förfogar över investeringsmedel för samtliga beslutade lokalprojekt (men ej pågående) och initierar framtida revideringar av lokalförsörjningsprocessen.
- Nämnderna ansvarar för att förutse och planera sina lokalbehov för att säkerställa att de kan mötas av ny eller utökad verksamhet. Nämndernas lokalbehovsprognos ska utgå från befolkningsprognos samt beslutad översiktsplan.

Övergripande består lokalförsörjningsprocessen av fyra skeden omfattande utredning, projektering, genomförande och avslut. I bilagan finns en bild som illustrerar detta närmare. Samtidigt pågår framtagandet av en ny handlingsplan för en mer effektiv och ändamålsenlig lokalförsörjning, vilken förväntas läggas fram för beslut i fullmäktige under hösten 2020. Den kommer bland annat att omfatta en reviderad lokalförsörjningsprocess.

3.5.2.2 Planering av investeringar

Samhällsbyggnadsutskottet upprättar årligen en behovsplanering med de samhällsbyggnadsprojekt som ska prioriteras och driva. Denna *plan för samhällsbyggnadsprojekt och lokalförsörjning* är ett styrdokument för kommunens samhällsbyggande som beslutas av kommunstyrelsen. Sammanfattningsvis är prioritering i den en förutsättning för att samhällsbyggnadsprojekt ska tas upp i investeringsbudgeten i Mål och budget.

Enligt beskrivningen av lokalförsörjningsprocessen och intervjuerna identifieras kommunens investeringsbehov framförallt i de långsiktiga prognoser och planer som tas fram avseende befolkningsutveckling och lokalförsörjningsbehov. I utkastet till reviderad lokalförsörjningsprocess i den kommande handlingsplanen framgår att ansvaret för att identifiera och beskriva behoven föreslås ligga på enskild nämnd, medan kommunstyrelsen ska ha det samlade ansvaret för att ta fram den lämpligaste lösningen. Berörda nämnder ska även delta i utformandet för att få fram en så verksamhetsanpassad lösning som möjligt.

Vidare framgår att det för **samhällsbyggnadsprojekt** i form av exploateringsinvesteringar med tillhörande gatuinvesteringar och investeringar i infrastruktur vid nybyggnationer, tas fram en investeringsram som beslutas av fullmäktige när Mål och budget fastställs. Anslagsbindningen för genomförandeprojekt ligger där på projektnivå, medan den för planeringsprojekt görs enligt beslutad verksamhetsplan.

Uppdelningen i genomförandeprojekt respektive planeringsprojekt görs i avstämningsärendet som fastställs av kommunfullmäktige i januari. Genomförandeprojekten ska specificeras i särskild bilaga.

Anslag ges för kapitalkostnader till samhällsbyggnadsprojekt, investeringar i gator och vägar samt lantegendomar och beviljas av kommunfullmäktige.

I enlighet med "instruktion för nämndernas underlag inför Mål och budget", redovisar respektive nämnd uppdaterade behovsbedömningar för investeringar och reinvesteringar som inte avser nya och förändrade lokaler.

När det gäller **nämnders investeringar** fastställer, som tidigare nämnts, fullmäktige för övriga verksamheter en årlig maximal investeringsram inom vilken nämnden själv får prioritera. Inga anslag ges för kapitalkostnader vilka ska rymmas inom beslutad driftsbudget. Om en nämnd vill investera utöver den fastställda ramen, ska detta prövas av fullmäktige. Investeringsramen för kommunala verksamhetslokaler fastställs också av fullmäktige.

Nedan beskrivs kort Huddinge kommuns investeringsplan.

3.5.2.3 Huddinge kommuns investeringsplan 2019 - 2021

I kommunens investeringsplan för 2019 - 2021 konstateras att Huddinge växer kraftigt vilket innebär ett ökat behov av investeringar i kommunal infrastruktur. Det omfattar även betydande investeringsbehov för kommunens bolag, till exempel för att bygga nya verksamhetslokaler, bostäder och underhålla befintligt fastighetsbestånd.

Kommunens investeringsplan för 2019 omfattade därmed bland annat satsningar på viktiga samhällsbyggnadsprojekt, samt på gång- och cykelvägar, lekplatser, parker och upprustning av kommunens gator och vägar. Som framgår av tabellen i rapportens bilaga är de totala investeringarna för 2019 budgeterade till 746 mnkr och avskrivningarna beräknade till 162 mnkr.

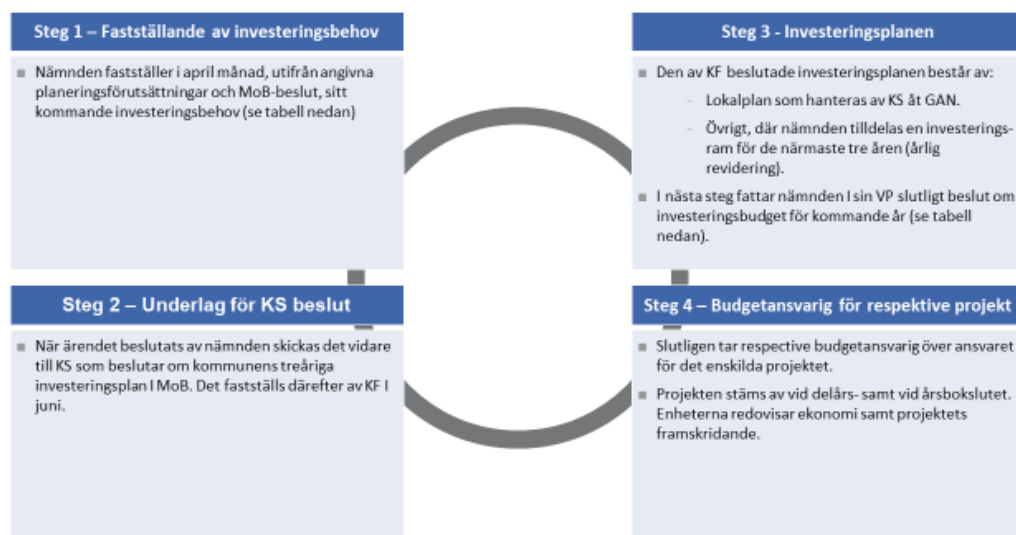
I investeringsplanen återfinns mer detaljerade sammanställningar av samhällsbyggnadsprojekten, vilka alla återfinns i rapportens bilaga. Den första omfattar exploateringsprojekt och bygger på enskilda exploateringskalkyler, där exploaterings- och investeringsnetton redovisas för respektive projekt. Investeringsplanen innehåller också en närmare redovisning av övriga investeringsprojekt inom samhällsbyggnad, inklusive vattenvård.

Beträffande nämnders investeringar framgår av investeringsplanen bland annat att investeringsutrymmet under kommunstyrelsen utökades för att möjliggöra investering i fibernät för en mer kostnadseffektiv kommunikation i framtiden. Under kommunstyrelsen budgeterades även ett investeringsutrymme för inköp av bostadsrätter, avseende bostäder för olika behov inom socialnämndens ansvarsområde. Vidare fördubblades natur- och byggnadsnämndens investeringsbudget för upprustning av gator och vägar till 40 mnkr årligen. 2019 utökades budgeten med ytterligare 20 mnkr.

3.5.2.4 Investeringsprocessen: Exemplet Gymnasie- och arbetsmarknadsnämnden

Som ett exempel på hur framtagandet av nämndernas investeringsunderlag går till följer här en bild av processen för Gymnasie- och arbetsmarknadsnämnden och dess förvaltning.

GANs investeringsprocess



3.5.3 Uppföljning och redovisning av investeringar

Uppföljning av investeringar sker på olika nivåer. Övergripande uppföljning av investeringar sker vid delårsbokslut och årsbokslut. Avvikelse i ekonomi och tid för samhällsbyggnadsprojekt rapporteras i samband med ordinarie delårsredovisningar samt i verksamhetsberättelsen. Vid delårsboksluten ska en samlad redovisning av samtliga projekt göras tillsammans med en analys av eventuella avvikelser och förslag på omDispositioner inom investeringsbudgeten.

För enskilda projekt ska ekonomiska avvikelser rapporteras med utfall och prognos för innevarande år samt prognos för totala projektet. Om ett projekt enligt uppföljningen bedöms bli dyrare än beslutad nettoinvestering, ska åtgärder vidtas för att förhindra fördyring. Avvikelse som bedöms överstiga 20 procent av projektets beslutade nettoinvestering, dock minst 120 prisbasbelopp, ska i uppföljningsdokumenten särskilt redovisas till kommunstyrelsen/kommunfullmäktige för förnyat beslut. Vid särskild brådska kan kommunstyrelsens ordförande fatta motsvarande beslut som senare anmäls till fullmäktige. Övriga avvikelser redovisas samlat till kommunstyrelsen/kommunfullmäktige för godkännanden.

Slutredovisning av färdiga projekt ska göras i samband med årsbokslut. Vid årsbokslut ska nämnd begära hos kommunstyrelsen om balansering av medel för projekt som inte avslutats.

Slutrapport för lokalinvestering föredras för och godkänns av kommunstyrelsen.

I kommunen finns också en särskild *instruktion för redovisning av immateriella och materiella anläggningstillgångar* med detaljerade anvisningar bland annat för beräkningar och slutredovisning.

3.5.4 Kommentarer

Inom ramen för planering, genomförande och uppföljning av investeringsbeslut finns en rad olika styrdokument och beslutsnivåer. Vi har i förstudien inte haft möjlighet att bedöma efterlevnaden av dem, men föreslår att det görs inom ramen för en fördjupad granskning. Vår bedömning är dock att det delvis är tydligt vilka beslutsnivåer som gäller för olika beslut, men att de olika styrdokumenten och processerna gör det svårt att få en överblick. Det påverkar sannolikt ändamålsenligheten och effektiviteten när det gäller prioriteringar och genomförandeförmåga.

3.6 Analys och värdering av risker

När det gäller analys och värdering av risker i projekt, ges viss vägledning i kommunens projektmodell. Alla projekt i kommunen ska ha en projektledare som bland annat ansvarar för ekonomi, uppföljning, riskanalys och övrig analys. Projekten följs upp vid två ordinarie prognostillfällen per år. Därutöver har projektledare avstämningar och uppföljningsmöten med ansvarig chef för att analysera hur projektet fortlöper.

Vidare finns olika mallar och rutiner i systemstödet Antura. Ambitionen är att alla med stöd av detta verktyg utifrån sina respektive roller ska arbeta likadant och att det ska vara enkelt att föra över projektinformation till nya medarbetare.

Metodiken i Antura är densamma för olika projektstrukturer, men det finns anpassade rutiner för olika projekttyper.

För samhällsbyggnadsprojekt, särskilt större sådana, används en särskild planerings- och exploateringsmanual kallad Plexman. Den ska fungera som en arbetsmetodik för kommunens samhällsbyggnadsprojekt samt bidra till förståelse både för processen och deltagarnas arbetsinsatser. I den beskrivs samhällsbyggnadsprocessen, projektorganisation och roller. Den innehåller också detaljerade processbeskrivningar för olika faser såsom tidiga skeden, planering, genomförande och utvärdering. Plexman ska kontinuerligt utvärderas och revideras utifrån förändringar och nya erfarenheter i samhällsbyggnadsprocessen.

Också lokalförsörjningsprocessen med dess olika rutiner ger vägledning när det gäller värdering och analys av risker.

3.6.1 Kommentarer

Sammanfattningsvis ger kommunens projektmodell tillsammans med systemet Antura viss vägledning i form av riktlinjer och systematik för analys och värdering av risker i projekt, såsom förseningar, fördyringar, brister i leveransobjekt och målsättning med investeringar. För samhällsbyggnadsprojekt ger Plexman och kommunens lokalförsörjningsprocess vägledning.

Vi konstaterar att det finns tillräckliga riktlinjer och systematik för investeringsprojekt inom samhällsbyggnad, men att tillämpningen behöver säkerställas. När det gäller nämndinvesteringsprojekt konstaterar vi att kommunens projektmodell inte ger tillräckligt stöd.

3.7 Projektledning och bemanning för genomförande av investeringar

Det finns inga särskilda riktlinjer eller rutiner för projektledning och bemanning för genomförande av nämnders investeringar. Beroende på bland annat storlek, genomförs de efter beslut om nämndens verksamhetsplan som projekt där kommunens projektmodell och systemstöd Antura kan ge vägledning, eller löpande under ansvar av ordinarie chef i den aktuella verksamheten.

Som redan nämnts ger manualen Plexman stöd för projektledning och bemanning av samhällsbyggnadsprojekt. Det omfattar bland annat närmare beskrivningar och krav på sammansättning av styrgrupp, samordningsforum för samhällsbyggnadsprojekt, huvudprojekt, projektledning, projektgrupp och referensgrupp

3.7.1 Kommentarer

Organiseringen av projektledning och bemanning för genomförande av investeringar samt när det sker i förhållande till fullmäktiges budgetbeslut skiljer sig mellan nämnders investeringar och samhällsbyggnadsprojekt.

Beroende på bland annat storlek, genomförs nämnders investeringar efter beslut om nämndens verksamhetsplan som projekt där kommunens projektmodell och systemstöd Antura kan ge vägledning, eller löpande under ansvar av ordinarie chef i den aktuella verksamheten. Vi konstaterar vikten av tydlig projektledning och bemanning, särskilt av mindre investeringar, kan behöva förtydligas för att säkerställa ett effektivt genomförande, prognoser och uppföljning av nämnders investeringar.

Däremot ser vi att manualen Plexman ger tillräckligt stöd för projektledning och bemanning av samhällsbyggnadsprojekt. Kommunfullmäktige är projektbeställare för större samhällsbyggnadsprojekt genom beslut om "Plan för samhällsbyggnad och lokalförsörjning". Organiseringen inför genomförandet av investeringen beslutas i likhet med övriga samhällsbyggnadsprojekt av styrgruppen vid antagandet av projektplanen.



Huddinge kommun

Förstudie: Granskning av styrning och genomförande av investeringar

2020-10-19

Datum som ovan

KPMG AB

Micaela Hedin
Kundansvarig
Certifierad kommunal yrkesrevisor

Anna Giotas Sandquist
Verksamhetsrevisor

Max Kollberg
Granskare

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.

Huddinge kommun

Förstudie: Granskning av styrning och genomförande av investeringar

2020-10-19

Bilaga

Tabeller

Nedan följer de tabeller som hänvisas till i rapporten.

Kommunens investeringsplan 2019-2021

Investeringsplan 2019–2021

Tkr	Budget 2019	Plan 2020	Plan 2021	Summa
Lokalplaner				
Kommunstyrelsen	30 000	30 000	30 000	90 000
Förskolenämnd	2 100	7 100	6 500	20 400
Grundskolenämnd	8 500	16 500	32 500	73 500
Gymnasienämnd	15 000	0	0	15 000
Socialnämnd	1 400	200	400	3 200
Äldreomsorgsnämnd	0	9 000	0	9 000
Kultur- och fritidsnämnd	1 500	0	1 500	4 600
Summa lokalplaner	58 500	62 800	70 900	215 700
Övrigt				
Kommunstyrelse (IT)	33 500	25 800	11 000	70 300
Förskolenämnd	3 600	3 750	3 750	11 100
Grundskolenämnd	14 900	15 000	15 000	44 900
Gymnasienämnd	5 700	5 700	5 700	17 100
Socialnämnd	4 200	3 200	3 200	10 600
Äldreomsorgsnämnd	5 750	5 750	5 750	17 250
Kultur- och fritidsnämnd	2 000	2 000	2 000	6 000
Natur- och byggnadsnämnd	62 980	42 280	41 280	146 540
Natur- och byggnadsnämnd beläggningsarbeten	60 000	40 000	40 000	140 000
Tillsynsnämnd	0	0	0	0
Summa övrigt	192 630	143 480	127 680	463 790
Total (exkl. samhällsbyggnadsprojekt)	251 130	206 280	198 580	679 490
Samhällsbyggnadsprojekt				
Genomförandeprojekt	90 315	2 463	-7 945	84 833
Planeringsprojekt	149 995	129 085	4 753	283 833
Övrigt	17 350	15 850	19 950	53 150
Investeringsprojekt inkl. vattenvård	237 000	258 000	208 000	703 000
Summa samhällsbyggnadsprojekt	494 660	405 398	224 758	1 124 816
Totalt investeringar kommunen	745 790	611 678	423 338	1 804 306
Lokalinvesteringar 2019-2021	Totalt	Egen regi	Differens¹⁴	
Förskolor	540 000	360 000	-180 000	
Grundskolor	2 100 000	2 000 000	-100 000	
Socialtjänst	40 000	40 000	0	
Äldreomsorg	240 000	240 000	0	
Kultur och fritid	60 000	60 000	0	
Summa lokalinvesteringar	2 980 000	2 700 000	-280 000	

Tabell hämtad från Mål och budget 2019

Huddinge kommun

Förstudie: Granskning av styrning och genomförande av investeringar

2020-10-19

Detaljerad sammanställning av samhällsbyggnadsprojekten ur investeringsplanen

Samhällsbyggnadsprojekt exploatering – sammanställning tkr

Område/Typ/Projekt	Aktuell prognos totalsat resultat			Plan 2019		Plan 2020		Plan 2021	
	Expl	Inv	Netto	Expl	Inv	Expl	Inv	Expl	Inv
Brandstegen	9 019	-123 316	-114 298	-7 425	-34 515	0	0	0	0
Gladökvärd (förtätn omr)	14 421	-166 566	-156 888	6 866	-48 600	8 400	46 450	-100	49 871
Högmora etapp 1	-954	-45 514	-46 468	0	6 000	0	5 000	-827	2 810
Högmora etapp 2	-5 447	-45 783	-51 230	-5 447	1 000	0	11 000	0	4 500
Klockarbacken 7	17	-1 301	-1 284	-33	1 445	0	0	0	0
Kvarteret Paviljongen	835	-1 735	-900	185	-1 228	0	0	0	0
Mjölner 13 trygghetsboende	18 649	-15 793	2 856	-50	-3 000	0	-8 600	0	0
Ängarna	11 613	-2 291	9 321	0	0	0	0	0	0
Bostäder Summa	48 151	-402 300	-358 892	-5 905	-78 898	8 400	53 850	-927	57 181
Utbyggnad Tomtebergskolan	-369	-1 219	-1 588	0	0	-287	0	0	0
Skolor och förskolor Summa	-369	-1 219	-1 588	0	0	-287	0	0	0
Mellersta Summa	47 782	-403 518	-360 479	-5 905	-78 898	8 113	53 850	-927	57 181
Statoil del av Kungens kurva 1:1	-114	0	-113	578	4 223	0	0	0	0
Arbetsplatser Summa	-114	0	-113	578	4 223	0	0	0	0
Vårby Haga	80 477	-8 632	71 845	0	-3 010	0	-3 010	0	-1 131
Västra Vårberget	32 329	-974	31 354	0	0	2 917	250	2 975	250
Bostäder Summa	112 806	-9 607	103 199	0	-3 010	2 917	-2 760	2 975	-881
Långsjöskolan	4 138	-4 937	-798	4 198	-500	-40	-2 000	-20	-2 200
Skolor och förskolor Summa	4 138	-4 937	-798	4 198	-500	-40	-2 000	-20	-2 200
Äldreboende Bilduggaren 1	-201	-4 100	-4 301	0	-3 540	-146	-28	0	-10
Övrigt Summa	-201	-4 100	-4 301	0	-3 540	-146	-28	0	-10
Nordväst Summa	116 630	-18 643	97 987	4 776	-2 827	2 731	-4 788	2 955	-3 091
Medicinaren 5 (op lokaler HS)	-335	11 985	11 650	0	1 000	0	5 020	0	0
Arbetsplatser Summa	-335	11 985	11 650	0	1 000	0	5 020	0	0
Backen Översikt	28 475	-19 356	9 119	5 000	2 000	0	1 500	0	925
Embryot 1	-101	-24 028	-24 129	0	0	0	-10	0	0
Flemingsbergsdalen, dpl 1	3 545	2 568	6 113	0	0	0	0	0	0
Grantorp 5:3 (Hälsövägen)	101 122	-52 210	48 911	101 122	-13 670	0	-20	0	-70
Norr om Vistavägen (1:13 mfl)	779	-9 631	-8 852	0	0	0	0	0	0
Talldalsvägen	19 254	-22 592	-3 338	0	600	0	600	11 950	0
Bostäder Summa	153 074	-125 250	27 824	106 122	-11 070	0	2 070	11 950	855
Förskola Visättra ängar	3 603	-2 894	709	3 936	-10	0	0	0	0
Skolor och förskolor Summa	3 603	-2 894	709	3 936	-10	0	0	0	0
Idrottshall Vistaberg	4 965	-5 290	-325	0	-510	0	-4 760	0	0
Övrigt Summa	4 965	-5 290	-325	0	-510	0	-4 760	0	0
Sydväst Summa	161 307	-121 450	39 858	110 058	-10 590	0	2 330	11 950	855
Hammarorp 1:1	6 121	-3 529	2 592	0	500	0	2 645	0	0
Sjöängen 2 och Trångsundsv.	21 811	-14 807	7 004	0	1 000	10 037	1 000	0	500
Vidja detaljplan	-820	-20 501	-21 321	0	1 500	0	1 500	0	1 500
Vidja etapp 2	-468	-101 485	-101 953	0	-7 000	0	-62 000	0	-51 000
Västra Länna 1	67 381	-58 986	8 396	13 840	6 000	3 940	3 000	0	2 000
Bostäder Summa	94 026	-199 307	-105 281	13 840	2 000	13 977	-53 855	0	-47 000
Östra Summa	94 026	-199 307	-105 281	13 840	2 000	13 977	-53 855	0	-47 000
Summa genomförandeprojekt	419 745	-742 918	-327 916	122 770	-90 315	24 820	-2 463	13 978	7 945
Arbetsplatser	132 491	-50 802	81 689	5 497	-59 000	-222	-51 260	94 604	-7 410
Bostäder	337 802	-196 361	141 441	116 479	-67 402	79 483	-39 925	133 338	7 876
Skolor och förskolor	6 553	-8 717	-2 165	6 111	-1 000	-852	-5 200	1 471	-2 359
Övrigt	159 141	-50 149	108 993	0	-22 593	58 800	-32 700	76 149	-2 860
Summa planeringsprojekt	635 987	-306 029	329 958	128 087	-149 995	137 209	-129 085	305 562	-4 753
Övriga exploateringsprojekt	188 384	-51 294	141 834	143	3 310	3 970	4 548	70 460	808
Summa exploateringsprojekt	1 244 116	-1 100 241	143 876	251 000	-237 000	166 000	-127 000	390 000	4 000

Tabell hämtad från Mål och budget 2019

Nedan följer slutligen en närmare redovisning av övriga investeringsprojekt inom samhällsbyggnad, inklusive vattenvård.

Huddinge kommun

Förstudie: Granskning av styrning och genomförande av investeringar

2020-10-19

Samhällsbyggnad investeringsprojekt, inkl. vattenvård – sammanställning tkr

	Budget	Plan	Plan	Summa
Tkr	2019	2020	2021	
Gator och vägar	84 300	136 000	131 300	351 600
Gång- och cykelvägar	49 700	52 400	56 100	162 900
Parker och lekplatser	56 700	39 200	13 100	125 000
Ekosystem i balans, vattenvård	21 000	24 000	4 000	49 000
Övrigt	25 300	6 400	3 500	36 800
Summa	237 000	258 000	208 000	725 300

Tabell hämtad från Mål och budget 2019

Bilder

Nedan följer de bilder som hänvisas till i rapporten.

Figur: Kommunens lokalförsörjningsprocess

