

2022-03-08

Granskning av kommunens förmåga att genomföra beslutade investeringar

Huddinge kommun

Lina Lenefors
Arne Svensson

Firma/Regnr/VAT no.
Professional Management
Arne & Barbro Svensson AB
SE556534118601

Adress/Adress
Illervägen 27
SE-187 35 TÄBY
SWEDEN

Telefon/Telephone
08-792 38 28
+46 8 792 38 28

E-mail/Website
svensson@professionalmanagement.se
www.professionalmanagement.se

Innehåll

1 Sammanfattning	4
1.1 Uppdraget	4
1.2 Sammanfattning av analysen	4
1.3 Bedömning och slutsatser	5
1.4 Rekommendationer	8
2 Inledning	10
2.1 Bakgrund	10
2.2 Uppdraget	10
2.3 Revisionsfrågor	11
2.4 Uppdragets genomförande	11
2.5 Rapportdisposition	12
3 Investeringsprocessen	12
3.1 Nuvarande processer och styrdokument	12
3.2 Lokalförsörjningspolicyn	13
3.3 Riktlinjer för lokalförsörjningsprocessen i Huddinge kommun	13
3.4 Samhällsplanering	14
3.5 Tidigare granskningar och beslut om åtgärder	15
3.6 Analys och slutsatser	16
4 Roll- och ansvarsfördelning avseende investeringsprocessen	17
4.1 Investeringsbeslut	17
4.2 Lokalförsörjning	18
4.3 Analys och slutsatser	20
5 Investeringsplan och nyttjandet av investeringsutrymmet	22
5.1 Investeringsutrymme och självfinansieringsgrad	22
5.2 Investeringsplaner och utfall	24
5.2.1 Kraven på investeringsredovisningen	24
5.2.2 Investeringsbudgetens innehåll	24
5.2.3 Jämförelse mellan investeringsbudget och utfall 2020	25

5.2.4	Utnyttjandet av investeringsbudgeten 2015-2019	26
5.2.5	Utnyttjandet av investeringsbudgeten per nämnd	26
5.2.6	Prognosticerat utnyttjandet av investeringsbudgeten 2021	28
5.2.7	Träffsäkerhet i prognoser tidigare år	29
5.3	Orsaker till avvikelser från plan	31
5.3.1	Typ av avvikelse	31
5.3.2	Samhällsbyggnad	32
5.3.3	Lokalförsörjning mm	34
5.4	Sammanfattande analys och slutsatser	35
6	Styrning och uppföljning	38
6.1	Risker vid bristande styrning	38
6.2	Styrningen	39
6.2.1	Nuvarande styrprinciper	39
6.2.2	Projektstyrningen	41
6.3	Uppföljning och återrapportering	41
6.3.1	Samhällsbyggnadsprojekt	41
6.3.2	Övriga investeringar	42
6.4	Analys och slutsatser	42
7	Konsekvenser av underutnyttjandet	43
7.1	Dokumenterade konsekvenser av underutnyttjandet	43
7.2	Analys och slutsatser	43
8	Vidtagna åtgärder och lärdomar	45
8.1	Synpunkter från respondenterna	45
8.2	Analys och slutsatser	46
9	Rekommendationer	46

1 Sammanfattning

1.1 Uppdraget

Professional Management AB har under perioden november 2021 – februari 2022 genomfört en granskning av kommunens förmåga att genomföra beslutade investeringar. Granskningen har genomförts på uppdrag av kommunrevisor Klas Hamrin.

1.2 Sammanfattning av analysen

Kommunstyrelsen gav förvaltningen i uppdrag att under 2021 se över investeringsprocessen. Många av bristerna i investeringsprocessen har redan uppmärksammats i pågående utredningsarbete i kommunen. Eftersom det ännu inte finns någon slutrapport från detta utredningsarbete och några konkreta förändringar inte är beslutade, så utgår vi i analysen från den faktiska tillämpningen t o m 2021. Det kan således finnas överlappningar mellan våra rekommendationer och förändringar som initieras parallellt internt i kommunen.

Det finns inte en fungerande process som fångar upp samtliga investeringsbehov som finns inom kommunen, såsom investeringar kopplat till arbetsmiljö, IT, fordon, lokaler och reinvesteringar. Det finns en lokalförsörjningspolicy och riktlinjer för lokalförsörjningsprocessen, vilka båda är fastställda 2020. Motsvarande riktlinjer saknas för samhällsbyggnadsprocessen. Det finns inte heller någon generisk processbeskrivning för investeringsprocessen.

Den nya lokalförsörjningspolicyn och riktlinjerna för lokalförsörjningsprocessen innebär förändrade arbetsätt och beslutsordning inom kommunkoncernen. Det kommer även att krävas ett långsiktigt utvecklingsarbete för att åstadkomma en ändamålsenlig investeringsprocess. Detta utvecklingsarbete beskrivs i en handlingsplan.

Under 2020 utnyttjade kommunen 51 % av investeringsbudgeten. Budgetutnyttjandet 2020 var något lägre än genomsnittet för femårsperioden närmast före, vilket låg på 58 %. Kommunstyrelsen utnyttjade 51 % av sin del av investeringsbudgeten för 2020, vilket är samma utnyttjandegrad som för kommunen som helhet. Klimat- och stadsmiljönämnd har störst utnyttjandegrad (67%). Övriga nämnder uppvisar mycket stora avvikelser från budget.

Det bör också noteras att jämförelsen mellan budget och utfall avser nettodifferensen. Det finns flera projekt där kostnaderna har överskridit budget. Bland annat har förseningar av genomförandetiden bidragit till kostnadsökningar. Å andra sidan finns exempel på lägre kostnader i upphandlad entreprenad jämfört med ursprunglig kalkyl.

Resultatet för 2021 är ännu inte klart då denna rapport skrivs. Kommunens investeringar uppgick till 199 mnkr till och med augusti 2021, vilket motsvarar endast 46 procent av periodens budget på 428 mnkr. Helårsprognosen är att 436 mnkr av en budget på 641 mnkr förväntas förbrukas under 2021. Det skulle innebära att 68 % av investeringsbudgeten för 2021 kommer att utnyttjas.

Den prognos som lämnas för helåret i delårsrapport för januari – augusti har genomgående under de senaste åren visat ett utfall som ligger ca en tredjedel under budget. Det prognosticerade utfallet ligger på mellan 59% och 68 % av investeringsbudgeten under femårsperioden 2017-2021, med ett snitt på 64-

65 %. Pandemin synes inte ha haft någon betydelse för möjligheten att upprätta en hållbar investeringsbudget och/eller ta fram en tillförlitlig prognos för helår.

För de fyra åren 2017 – 2020, där verkligt utfall har rapporterats, ligger prognosen i delårsrapporten för tertiäl 2 genomgående för högt. Differensen ligger på mellan 5 och 15 procentenheter, beräknat utifrån investeringsbudgeten, med ett genomsnitt på 10 procentenheter. För 2020 innebär det att närmare en fjärdedel av den investeringsvolym som fortfarande efter årets första åtta månader prognosticerades för helår, "försvann" innan året var slut. För att komma upp till prognosticerade 66 % i utfall för helåret skulle investeringsvolymen under årets sista fyra månader behövt ha varit nästan dubbelt så hög som den blev i verkligheten.

För 2021 är prognosen efter tertiäl 2 ett utfall på helåret på 436 mnkr. Detta ska jämföras med att 199 mnkr har utnyttjats under årets första åtta månader. Under årets sista fyra månader måste således 237 mnkr investeras, d v s mer än dubbelt så mycket per månad jämfört med tidigare under 2021 om prognosen ska hålla.

För tre av de fyra åren, nämligen 2017, 2019 och 2020, synes det verkliga utfallet för januari – augusti vara en bättre indikator på utfallet för helåret än den prognos som redovisades i delårsrapporten per tertiäl 2. Sammanlagt för de tre åren är avvikelserna mellan prognosticerat och verkligt utfall för helåret totalt 29 procentenheter, medan den sammantagna differensen mellan utfallet för januari – augusti jämfört med helår endast är totalt 3 procentenheter.

Investeringsprognoserna har således varit avsevärt högre jämfört med faktiskt utfall. Prognossäkerheten behöver ökas betydligt för att kommunen inte ska allokera onödigt stora belopp för investeringar.

En stor del av avvikelserna i enskilda projekt handlar om förseningar av olika orsaker. För en fullständig utvärdering av ett projekt bör hela projekttiden analyseras. Som underlag för fortsatt lärande och utveckling vore det värdefullt med en utvärdering av investeringsportföljen över t ex en tioårsperiod.

Styrprinciperna anses vara användbara och accepterade. Detsamma gäller projektmodell och systemstöd. Förvaltningen utgår dock enligt intervjuade ibland slentrianmässigt från att verksamheter ska bedrivas kommunalt. Det finns därför önskemål om tydligare styrning vad gäller val av huvudman och driftsform. Vidare nämns särskilt vid intervjuerna ett behov av att utveckla bättre kalkylverktyg och kompetensen att göra kalkyler och prognoser.

1.3 Bedömning och slutsatser

Att kommunens genomförandegrad 2015 - 2020 har varit mycket låg beror framförallt på att kommunens investeringsplaner inte har varit tillräckligt väl underbyggda vad gäller behovsbedömningar och realistisk framdrift av olika initiativ. Härtill kommer att prognoserna i delårsrapporterna har varit av mycket låg kvalitet.

Det minskar trovärdigheten i kommunens förmåga att genomföra investeringar att år efter år ha en genomförandegrad på kring 50 %. Är problemet brister i förmågan att planera investeringsprojekt eller brister i att genomföra projekten på ett effektivt sätt? Analysen visar att det är en kombination och att det finns en potential till förbättring av både planering och genomförande.

Om kommunen förbättrar realiseringen av de budgeterade investeringarna, med nuvarande nivå på investeringsbudgeten, skulle det krävas ett mycket större positivt resultat för att uppnå ett hållbart

investeringsutrymme. Vid ett investeringsutrymme på nuvarande nivå och en självfinansieringsgrad på 100 %, kan inte realiseringen av planerade budgeterade investeringar förbättras med mindre än att investeringsplanerna kraftigt reduceras. Det finns goda möjligheter till det eftersom ca en tredjedel av projekten inte startas som planerat. Nuvarande processer har skapat incitament för att ta höjd för även små chanser att komma igång under budgetåret, överoptimistiska tidsplaner samt att ha marginal i kalkyler. Det är i alla avseenden lättare att hantera att det blir pengar över än att få tidigarelägga planer eller att få tilläggsbudget.

Investeringsplaneringsprocessen måste därför förbättras så att tydligare prioriteringar görs, tidsplanerna blir mer realistiska och träffsäkerheten ökar både i prognoser och genomförande. Det behöver då skapas incitament att förbättra planeringen och uppföljningen.

I tabellen nedan ges för varje revisionsområde en sammanfattande bedömning och slutsats.

Revisionsområden	Bedömning och slutsats
Roll- och ansvarsfördelning avseende investeringsprocessen	Det finns inte en fungerande process som fångar upp samtliga investeringsbehov som finns inom kommunen, såsom investeringar kopplat till arbetsmiljö, IT, fordon, lokaler och reinvesteringar. Roll- och ansvarsfördelning för lokalförsörjningsprocessen finns fastställda i riktlinjerna från 2020. Motsvarande riktlinjer saknas för samhällsbyggnadsprocessen. Det finns en praktiserad rollfördelning för samhällsbyggnadsprocessen, men den är ännu inte fullständigt och tydligt dokumenterad. Bl a finns anvisningar för exploaterings- och detaljplaneprocesser och vilka funktioner som ansvarar för vad.
Investeringsplan och nyttjandet av investeringsutrymmet	Kommunens genomförda investeringar 2020 motsvarade endast 51 % av årets budget. Budgetutnyttjandet 2015–2019 varierade mellan 48 % och 74 % med ett genomsnitt på 58 %. Budgetutnyttjandet 2020 är således något lägre än genomsnittet för femårsperioden närmast före. För tre av de fyra åren, nämligen 2017, 2019 och 2020, synes det verkliga utfallet för januari – augusti vara en bättre indikator på utfallet för helåret än den prognos som redovisades i delårsrapporten per tertial 2. Investeringsprognoserna har varit avsevärt högre jämfört med faktiskt utfall. Prognossäkerheten behöver ökas betydligt för att kommunen inte ska allokera onödigt stora belopp för investeringar.
Styrning och uppföljning	Att kommunens genomförandegrad 2015 - 2020 har varit mycket låg beror framförallt på att kommunens investeringsplaner inte har varit tillräckligt väl underbyggda vad gäller behovsbedömningar och realistisk framdrift av olika initiativ. Härtill kommer att prognoserna i delårsrapporterna har varit av mycket låg kvalitet.

	<p>Det finns brister i förmågan att planera investeringsprojekt, men även brister i att genomföra projekten på ett effektivt sätt. Analysen visar att det finns en potential till förbättring av både planering och genomförande.</p> <p>Investeringsutfall mäts på kassaflöde, inte på kostnader. Därför bör tydligt hållas isär fördelningen per år i projektplaneringen å ena sidan och vad som sedan händer kassaflödesmässigt när planerna ska implementeras. Det går inte att undvika förseningar som kommunen inte har kontroll över på g a överklaganden, överprövning av upphandlingar etc. Sådana förseningar påverkar kassaflödet men inte nödvändigtvis totalkostnaden för investeringen.</p>
<p>Konsekvenser av underutnyttjandet</p>	<p>Konsekvenser av underutnyttjandet beskrivs sällan i delårsrapporter, verksamhetsberättelser, årsredovisningar eller rapporter från enskilda projekt.</p> <p>Vår bedömning är att den allvarligaste konsekvensen är att det minskar trovärdigheten i kommunens förmåga att genomföra investeringar att år efter år ha en genomförandegrad på kring 50 %. Det minskar också transparensen och medborgarnas möjligheter till ansvarsutkrävande, vilket är fundamentalt i en demokratiskt styrd organisation.</p> <p>Konsekvenserna för invånarna av underutnyttjandet förefaller relativt begränsade, vilket i sig kan tyckas häpnadsväckande. Men orsaken är att det i själva verket saknades ett aktuellt behov av en betydande del av de investeringar som fanns upptagna i investeringsbudgeten.</p>
<p>Vidtagna åtgärder och lärdomar</p>	<p>Genomförandegraden har varit låg både för samhällsbyggnadsprojekt och för nämndernas investeringar. I kommunens årsredovisningar för 2019 respektive 2020 förklaras avvikelser för såväl nämnders investeringar som samhällsbyggnadsprojekt av tidsförskjutningar, men någon närmare orsak till förskjutningarna framgår inte. En genomgång på projektnivå visar att det finns många olika orsaker till varför genomförandet avviker från planeringen. En del av dessa ligger utanför kommunens kontroll, men flertalet skulle kunna adresseras och åtgärdas genom tillförlitligare behovsbedömningar, en utvecklad riskhantering och bättre kalkyler.</p> <p>Det finns inte heller i redovisningarna någon analys av varför det år efter år är stora avvikelser mot budget eller vilka lärdomar som dragits av detta och inte heller någon antydning om att åtgärder vidtagits eller planeras. Det anges dock som ett förbättringsområde för kommunstyrelsen att fortsätta att utveckla lokalförsörjningsprocessen och hur denna fungerar i samhällsbyggnadsprocessen i relation till marknaden.</p>

1.4 Rekommendationer

Utifrån den samlade analysen rekommenderar vi följande:

Enhetlig investeringsprocess

- Det bör skapas en fungerande process som fångar upp samtliga investeringsbehov som finns inom kommunen, inklusive investeringar kopplat till samhällsbyggnad, arbetsmiljö, IT, fordon, lokaler och reinvesteringar.
- En generisk investeringsprocess bör fastställas i så god tid att den kan användas i arbetet med Mål och budget för 2023.
- Nuvarande samhällsplaneringsprocess och lokalförsörjningsprocess bör integreras i denna generiska investeringsprocess.
- Investeringsprocessen bör förankras noggrant i koncernen som helhet för att säkerställa att den uppfattas och tillämpas på ett enhetligt sätt.
- Förvaltningarnas interna processer för lokalförsörjningen bör anpassas till den generiska investeringsprocessen.
- Innan beslut fattas om att starta projekt för byggande av nya förskolor och skolor bör en noggrann analys göras om möjligheterna att utnyttja befintliga lokaler effektivare.

Budget och prioriteringar:

- Investeringsbudgeten bör baseras på en hållbar investeringsnivå utifrån kommunens självfinansieringsmål.
- Principerna för budgetering av investeringar bör ses över eftersom bara ungefär hälften utnyttjas år efter år, vilket leder till att investeringsbudgetens trovärdighet minskar.
- Det bör hållas isär kostnadsredovisningen och fördelningen per år i projektplaneringen å ena sidan och vad som sedan händer kassaflödesmässigt när planerna ska implementeras.
- En ökad flexibilitet i investeringsbudgeten bör skapas genom större möjligheter att flytta utgifter mellan åren inom ett projekt och ökade möjligheter att omprioritera mellan projekt.
- En samlad prioritering bör göras av alla projekt inom koncernen som finns upptagna i bruttoprojektlistan.
- Kommunen bör ta fram kriterier för prioriteringar mellan olika investeringar.
- Det bör i styrmodellen skapas incitament för nämnderna att arbeta för ett effektivare lokalutnyttjande och att vara återhållsamma med önskemål om nya lokaler.

Beslutsunderlag och rapportering

- Tillförlitligheten och träffsäkerheten i behovsbedömningarna behöver förbättras.
- Beslutsunderlagen för investeringsprojekt bör innehålla en livscykelanalys.
- Riskanalyser och riskhantering bör vidareutvecklas.
- Vid avvikelser i ett projekt bör det finnas en beskrivning av de bakomliggande orsakerna till varför det har blivit en avvikelse mot plan.
- Avvikelse rapporterande bör innehålla en analys av konsekvenserna för användarna.

- Delårsrapporter, verksamhetsberättelser och årsredovisningar bör innehålla en samlad analys av utnyttjandet av investeringsbudgeten, orsakerna till avvikelser från budgeten och en samlad bedömning av konsekvenserna för användarna av avvikelserna.
- Som underlag för fortsatt lärande och utveckling vore det värdefullt med en utvärdering av investeringsportföljen över t ex en tioårsperiod.

2 Inledning

Professional Management AB har under perioden november 2021 – februari 2022 genomfört en granskning av kommunens förmåga att genomföra beslutade investeringar. Granskningen har genomförts på uppdrag av kommunrevisor Klas Hamrin. Uppdragsbeskrivningen återfinns i bilaga 1.

2.1 Bakgrund

Investeringsbudgeten och investeringsplanen avser kommunen och de helägda bolagen, Huge Bostäder AB och Huddinge Samhällsfastigheter AB. Kommunens investeringsbudget består av nämndernas investeringar till följd av nya/förändrade lokaler, löpande re- och nyinvesteringar av inventarier och utrustning, IT-investeringar, beläggningsarbete, löpande investeringar i gator, gatubelysning, broar, med mera och samhällsbyggnadsinvesteringar.

Samhällsbyggnadsinvesteringar består av exploateringsverksamhet, med därtill hörande infrastrukturinvesteringar i bland annat gator och vägar och kommunstyrelsens investeringar i gator, parker, gång- och cykelvägar, trafiksäkerhetsåtgärder med mera.

Huge Bostäder AB investerar i nyproduktion, om- och tillbyggnader, samt i underhåll av befintligt bestånd av bostäder och lokaler. Huddinge Samhällsfastigheter AB investerar i ny- och ombyggnad och underhåll av kommunala verksamhetslokaler.

Sammantaget är investeringsbehovet för 2021 beräknat till 1 559 mnkr, varav 531 mnkr för kommunen, 388 mnkr för Huge Bostäder AB och 640 mnkr för Huddinge Samhällsfastigheter AB.

Kommunens genomförda investeringar år 2020 uppgick till 284,1 mnkr. Det motsvarar endast 51 procent av investeringsbudgeten för 2020. Samtliga nämnder redovisade lägre investeringar än föregående år. Avvikelsen förklarades bl a av att flera projekt skjutits upp. Någon närmare förklaring av orsakerna till detta lämnades emellertid inte.

Kommunen har år efter år inte genomfört en betydande del av de investeringar som beslutats av Kommunfullmäktige. En granskning som analyserar orsakerna till detta och som beskriver konsekvenserna bör därför genomföras.

2.2 Uppdraget

Uppdraget avser granskning av kommunens förmåga att genomföra beslutade investeringar. Granskningen ska analysera orsakerna till att investeringsutrymmet inte utnyttjas fullt ut. Vidare ska i analysen på en generisk nivå beskrivas tänkbara konsekvenser av att investeringsutrymmet inte utnyttjas fullt ut.

Granskningen ska utmynna i en skriftlig rapport med analys, bedömning och konkreta rekommendationer.

2.3 Revisionsfrågor

Roll- och ansvarsfördelning avseende investeringsprocessen

- a. Är ansvar och befogenheter avseende initiering, planering, beslut och genomförande av investeringar tydliggjort i kommunstyrelsens, nämndernas och förvaltningarnas investeringsprocesser?
- b. Finns en fastställd intern organisation med tydlig roll- och ansvarsfördelning avseende investeringsprocessen, både vad avser planering och genomförande?

Investeringsplan och nyttjandet av investeringsutrymmet

- c. I vilken utsträckning har det av KF fastställda investeringsutrymmet utnyttjats under de senaste åren?
- d. Vilket underlag finns för investeringsplanen och hur stor är den i underlaget redovisade osäkerheten?
- e. Vilka är orsakerna till att investeringsutrymmet inte har utnyttjats fullt ut?
- f. I vilken utsträckning är dessa orsaker kända bland ansvariga för investeringsbesluten och implementeringen av dessa?

Styrning och uppföljning

- g. Är beslutsunderlagen inklusive kalkyler utformade på ett sådant sätt att de ger rimliga möjligheter för styrelsen och nämnderna att få tillräcklig information om projekten för att kunna prioritera, styra och kontrollera desamma?
- h. Sker uppföljning och åiterrapportering på ett sådant sätt - och med tillräcklig omfattning - så att kommunstyrelsens och nämndernas kontroll av projekten säkerställs?
- i. Finns tillräcklig kompetens, erfarenhet och resurser för genomförande av alla budgeterade investeringsprojekt?

Konsekvenser av underutnyttjandet

- j. Hur har underutnyttjandet av investeringsutrymmet påverkat användarnytta?
- k. Hur har konsekvenserna av underutnyttjandet av investeringsutrymmet dokumenterats?

Vidtagna åtgärder och lärdomar

- l. Vilka lärprocesser har initierats kring underutnyttjandet av investeringsutrymmet och hur har lärdomarna från dessa processer tagits till vara?
- m. Vilka åtgärder har vidtagits för att öka utnyttjandet av investeringsutrymmet och vilka är effekterna av dessa åtgärder?

2.4 Uppdragets genomförande

Uppdraget har genomförts av Arne Svensson och Lina Lenefors från Professional Management AB.

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer.

- Dokumentstudier av Mål och budget 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 och 2022, nämndernas verksamhetsplaner 2017 – 2021, årsredovisningar och verksamhetsberättelser för 2017 - 2020, delårsrapporter 2017–2021, underlag för investeringsbeslut, samt dokumentation kring implementeringen av investeringsbeslut.

- Intervjuer med förtroendevalda, förvaltningschefer och andra nyckelpersoner i framtagandet av investeringsplaner och implementeringen av beslutade investeringar. Totalt har 28 personer intervjuats. Lista över respondenterna finns i bilaga 2.

Rapporten har faktakontrollerats genom kommundirektörens försorg.

2.5 Rapportdisposition

Uppdraget och dess genomförande beskrivs i kapitel 1. Kapitel 2 innehåller en beskrivning av bakgrund, revisionsfrågor och genomförandet av uppdraget. I kapitel 3 beskrivs investeringsprocessen. Roll och ansvarsfördelningen avseende investeringsprocessen analyseras i kapitel 4. Utnyttjandet i förhållande till planeringen analyseras i kapitel 5. I kapitel 6 analyseras styrningen och uppföljningen. Konsekvenserna av underutnyttjandet analyseras i kapitel 7. Vidtagna åtgärder och lärdomar diskuteras i kapitel 8. Utifrån den samlade analysen ges rekommendationer i kapitel 9.

3 Investeringsprocessen

3.1 Nuvarande processer och styrdokument

Kommunens arbete kring investeringar beskrivs i *"Plan för Samhällsbyggnad 2022"*, *"Lokalresursplan 2021"*, *"Lokalförsörjningspolicy"* (fastställd 2020), samt *"Riktlinjer för lokalförsörjningsprocessen i Huddinge kommun (fastställd 2020)"*.

Inriktningar i Mål och budget 2022 är en grundläggande förutsättning för urval av nya projekt tillsammans med kommunens långsiktiga styrande dokument. Översiktsplan 2030 (aktualitetsförklarad 2018) visar Huddinge kommuns långsiktiga vilja när det gäller hur den fysiska miljön bör utvecklas med bebyggelse, naturområden och infrastruktur för att skapa en hållbar utveckling med goda livsmiljöer. Arbete pågår med en revidering av översiktsplanen och miljöprogrammet. Det finns ytterligare ett antal styrande och vägledande dokument för samhällsbyggandet inom en rad områden. Som grund för urval av investeringsprojekt finns till exempel även kommunövergripande cykelplan, parkprogram och lekplatsprogram.

Fram till 2020 beslutade kommunfullmäktige om *"Plan för samhällsbyggnad och lokalförsörjning"* som ett separat ärende. Planen redovisade översiktligt resultatet av en samordnad planering av kommunens fysiska utveckling, tillgodoseende av lokalbehov, samt investeringsbehov för de närmaste åren på en mer detaljerad nivå och gav en överblick till 2035.

Under 2020 beslutades om en ny process för lokalförsörjning, vilket innebär att *"Plan för samhällsbyggnad och lokalförsörjning"* inte längre är aktuell att ta fram enligt tidigare process.

Beslut om start av nya samhällsbyggnadsprojekt, vilket varit en av beslutspunkterna för *"Plan för samhällsbyggnad och lokalförsörjning"*, kommer i fortsättningen att fattas inom ramen för beslut om Mål och budget. Planen innehåller förslag på nya samhällsbyggnadsprojekt med start 2022, med motiveringar och beskrivningar. För att ge en översiktlig bild av projektportföljen för samhällsbyggnadsprojekt som helhet redovisas även en lista över pågående projekt. Nya projekt redovisas per planeringsområde eller kommunövergripande. Under varje planeringsområde

kommenteras dessutom pågående utredningar som kan komma att leda till nya projekt. Om dessa prioriteras för start 2022 så lämnas förslag till beslut om det i samband med ordinarie uppföljningsprocess eller i separat ärende. Då kan även andra projekt med hög prioritet tillkomma.

Genom dessa förändringar inför 2022 skapas en bättre stringens i planering och uppföljning av investeringarna. Tidigare har i olika sammanställningar använts en rad olika indelningar av investeringarna. Dessa skiljer sig delvis åt i investeringsbudgeten, investeringsplanen och investeringsredovisningen, vilket har gjort det svårt att följa och jämföra utvecklingen av kommunens investeringsprojekt.

3.2 Lokalförsörjningspolicy

Syftet med lokalförsörjningspolicyn är att ge förutsättningar, som underlättar en effektiv och hållbar lokalanvändning där kommunstyrelsen har den ledande och samordnade funktionen – styrnings- och samordningsuppdraget. Facknämnder, fackförvaltningar, fastighetsbolags styrelse och operativ organisation medverkar till att lokalförsörjningen samverkas, planeras och genomförs utifrån helhetssyn på kommunens totala behov och ekonomi. Arbetet med kommunövergripande lokalförsörjning syftar till att samordna organisering och planeringen av nuvarande och framtida lokalbehov, samordna försörjningen av mark och genomförande av lokalprojekt utifrån målsättningen att upprätthålla högsta effektivitet och kommunnytta. Uppföljning av policyn sker inom ramen för den ordinarie verksamhetsuppföljningen.

3.3 Riktlinjer för lokalförsörjningsprocessen i Huddinge kommun

Ny lokalförsörjningsprocess är fastställd för Huddinge kommun och implementering av processen är påbörjad. Lokalförsörjningsprocessen är skriven utifrån ett helhetsperspektiv avseende att utgångspunkten för kommunens lokalförsörjningsarbete är en lokalbehovsprognos som utgår från det samlade behovet av kommunalt finansierad verksamhet, oavsett om verksamheten ska drivas i kommunal eller fristående regi. Även om processen i sig i senare skeden beskriver ansvarsfördelning och besluts- och arbetsordning då kommunen bygger själv via Huddinge Samhällsfastigheter AB så har kommunstyrelsens förvaltning ett övergripande ansvar för etablering av fristående aktörer och därigenom för att säkerställa att det totala behovet av kommunalt finansierad verksamhet kan tillgodoses i tid.

Riktlinjerna för lokalförsörjningsprocessen syftar till att utgöra ramverk med riktlinjer för besluts- och arbetsordning, som säkerställer en effektiv och ändamålsenlig lokalförsörjning.

I lokalförsörjningsprocessen ingår:

- Fackförvaltningen ska varje år ta fram en Lokalbehovsprognos, som sträcker sig under samma period som kommunens befolkningsprognos, avseende sin nämnds verksamhetsområden. En funktionell tidshorisont för Lokalbehovsprognosen är tio år.
- Fackförvaltningen tar fram lokalprogram i samråd med kommunstyrelsens lokalstrategifunktion, samt deltar löpande i planerings- och utvecklingsprojekt som sakkunnig i verksamhetsfrågor
- Fackförvaltningen ansvarar för att skriva fram ärenden till beslut som fattas enligt lokalförsörjningsprocessen i sin respektive nämnd

- Fackförvaltningen ska delta som sakkunnig i verksamhetsfrågor i arbetet med detaljplaner som innehåller mark avsedd för kommunala verksamhetslokaler inom sitt respektive verksamhetsområde

Arbetet med att implementera kommunens nya lokalförsörjningsprocess pågår. I samband med implementeringen av den nya processen har identifierats behov av olika utredningar. Det avser utredningar avseende ombyggnationer, hyresgäst Anpassningar, med mera. Kommunstyrelsen fick ett utökat investeringsutrymme om 15 mnkr för att genomföra prioriterade utredningar.

3.4 Samhällsplanering

Samhällsplanering sker på olika nivåer. Huddinge har valt att arbeta systematiskt med nivån mellan översiktsplan och detaljplan dels genom områdesplanering för de fyra planeringsområdena, dels genom att ta fram utvecklingsplaner för kommundelarna. För närvarande pågår arbete med de fem utvecklingsplaner som är mest prioriterade. Utvecklingsplanerna kan följas av fördjupningar eller större detaljplaneprogram om det finns behov. Därefter upprättas detaljplaner som reglerar markanvändning och genomförande. I avvaktan på färdiga utvecklingsplaner kommer planering att behöva ske på flera nivåer parallellt.

Översiktsplan 2030 (aktualitetsförklarad 2018) visar Huddinge kommuns långsiktiga vilja när det gäller hur den fysiska miljön bör utvecklas med bebyggelse, naturområden och infrastruktur för att skapa en hållbar utveckling med goda livsmiljöer. Arbete pågår med en revidering av översiktsplanen¹. Det finns ytterligare ett antal styrande och vägledande dokument för samhällsbyggandet inom en rad områden. De politiska prioriteringarna framgår av Mål och budget.

Målet är att ha en planberedskap för totalt 20 000 nya bostäder i kommunen som helhet fram till 2030, räknat från 2017. Kommunen har genom Sverigeförhandlingen åtagit sig att bygga 18 500 bostäder i anslutning till Spårväg syd under perioden 2017–2035. Bostadsprojekt och arbetsplatsprojekt är till övervägande del inkomna förslag som fått positivt planbesked.

I urvalsprocessen av projekt har ekonomiska konsekvenser av respektive projekt bedömts. I samhällsbyggnadsprocessen beaktas driftskonsekvenser tidigt i planeringen. Investeringar i allmänna platser innebär ökade driftskostnader. När kommunen växer kraftigt finns det risk för att tillkommande driftskostnader överstiger den normala volymuppräknningen. Det framhålls att det i dagsläget inte finns förutsättningar att redovisa tillkommande driftskostnader för de projekt som föreslagits starta 2021 eller för projektportföljen som helhet.

¹ Plan för samhällsbyggnad 2021. Sammanställning av samhällsbyggnadsprojekt som startar 2021.

3.5 Tidigare granskningar och beslut om åtgärder

Den nya lokalförsörjningsprocess som fastställdes hösten 2020 tillkom som svar på ett flertal konstaterade brister i den tidigare organisationen av kommunens lokalförsörjning. Följande brister konstaterades²:

- Otydlighet i roll- och ansvarsfördelning, mellan kravställande nämnder, kommunstyrelsens förvaltning och fastighetsbolag
- Gemensamma mål och strategier för samverkan på övergripande nivå saknas. Den strategiska och långsiktiga planeringsfunktionen i lokalförsörjningssammanhang upplevs som otillräcklig. Det är oklart i vilket forum och med vilka mandat mål- och intressekonflikter hanteras
- Brist på kommungemensamma strukturer har lett till att fackförvaltningarna utvecklat egna processer och stödfunktioner för att kompensera bristen på stöd i kommungemensamma huvud- och stödprocesser.
- Avsaknad samlad status av befintliga totala kommunala åtaganden i inhyrda lokaler. Varje förvaltning administrerar idag hyresavtal på egen hand, i olika separata systemlösningar.
- Kommunstyrelsens beställarroll (styrning, ledning, samordning, stöd) är otillräcklig. Kommunstyrelsen behöver stärka beställarrollen, säkra styrning, samordning och tillsyn.
- Styrnings- och samordningsuppgiften kunde inte utföras på ett ändamålsenligt p g a svagt mandat.

Behovet av en lokalförsörjningsprocess inom Huddinge kommun, med tydligt definierade roller och ansvar har uppmärksamrats i olika sammanhang. Kommunens hantering av lokalförsörjningsfrågor har genomgått organisatoriska förändringar under senare år utan att lokalförsörjningsprocess, ansvar och roller och förtydligade direktiv till fastighetsbolag tidigare formellt har beslutats och implementerats. Beredningsprocesserna för lokalförsörjning har sett olika ut.

Kommunstyrelsen har den 23 november 2020 mottagit en revisionskrivelse från Huddinge kommuns revisorer med en uppföljning av ett antal granskningar. Revisorernas sammanfattande bedömning är att berörda styrelser och nämnder inte i tillräcklig utsträckning arbetat med revisionens tidigare rekommendationer. Revisorerna rekommenderade bl a *”att kommunstyrelsen säkerställer att ytterligare åtgärder vidtas för att samordna lokalförsörjningsprocessen med investeringsprocessen”*. Förvaltningen ansåg att rekommendationen är adekvat och *”delar bilden att det inte i handlingsplanen för effektiv och ändamålsenlig lokalförsörjning inkluderats ett arbete med samordning med investeringsprocessen, som är en process som övergriper både samhällsbyggnadsprocess och lokalförsörjningsprocess. Ytterligare åtgärder kommer att vidtas genom att beskriva investeringsprocess och till den integrera samordning av samhällsbyggnadsprocess och lokalförsörjningsprocess. Uppdraget ingår i kommunstyrelsens arbetsplan 2021”*³.

Vid intervjuerna framgår att arbetet med detta uppdrag har påbörjats och att det fortfarande pågår. Det finns ingen uppdragsplan och därför finns ingen närmare beskrivning av mål, arbetssätt, tidsplan etc.

² Tjänsteutlåtande: Ny lokalförsörjningspolicy och förändrad lokalförsörjningsprocess i Huddinge kommun – beslut om antagande, Dnr: KS-2020/1319, 2020-08-14

³ Kommunstyrelsens förvaltnings tjänsteutlåtande, daterat den 13 januari 2021

Enligt intervjuade finns en utsedd utredare men det finns ingen styrgrupp, arbetsgrupp eller likande och förvaltningarna och bolagen har inte involverats i arbetet.

3.6 Analys och slutsatser

Kommunens investeringsbudget⁴ består av:

1. Nämndernas investeringar till följd av nya/förändrade lokaler, löpande re- och nyinvesteringar av inventarier och utrustning, IT-investeringar, beläggningsarbete, löpande investeringar i gator, gatubelysning, broar, med mera.
2. Samhällsbyggnadsinvesteringar, som består av exploateringsverksamhet med därtill hörande infrastrukturinvesteringar i bland annat gator och vägar och kommunstyrelsens investeringar i gator, parker, gång- och cykelvägar, trafiksäkerhetsåtgärder med mera.

Samhällsbyggnadsprojekten delas upp i planeringsprojekt och genomförandeprojekt.

Som framgår ovan finns det riktlinjer för lokalförsörjningsprocessen. Motsvarande riktlinjer saknas för samhällsbyggnadsprocessen. Det finns inte heller någon generisk⁵ processbeskrivning för investeringsprocessen.

Implementeringen av den nya lokalförsörjningsprocessen har påbörjats, men den har enligt intervjuade ännu inte gett full effekt.

I kommunstyrelsens arbetsplan 2021 ingick att beskriva investeringsprocessen och till den integrera samordning av samhällsbyggnadsprocess och lokalförsörjningsprocess. Uppdraget har enligt intervjuerna påbörjats, men ännu föreligger inget resultat.

Våra slutsatser och rekommendationer är att en generisk investeringsprocess bör fastställas i så god tid att den kan användas i arbetet med Mål och budget för 2023 och att nuvarande samhällsplaneringsprocess och lokalförsörjningsprocess integreras i denna generiska investeringsprocess.

⁴ En investering definieras som anskaffande av inventarier eller anläggningar som har en ekonomisk livslängd på minst tre år och en total kostnad på minst ett prisbasbelopp exkl. moms.

⁵ Anses ibland vara synonymt med allmän, sammanhållen

4 Roll- och ansvarsfördelning avseende investeringsprocessen

I detta avsnitt besvaras följande revisionsfrågor:

- Är ansvar och befogenheter avseende initiering, planering, beslut och genomförande av investeringar tydliggjort i kommunstyrelsens, nämndernas och förvaltningarnas investeringsprocesser?
- Finns en fastställd intern organisation med tydlig roll- och ansvarsfördelning avseende investeringsprocessen, både vad avser planering och genomförande?

4.1 Investeringsbeslut

I samband med kommunfullmäktiges behandling av Mål och budget fattar fullmäktige investeringsbeslut. Som exempel tas här besluten inför 2022:

- Investeringsbudget fastställs enligt förslag till Mål och budget 2022–2024.
- Kommunstyrelsen får i uppdrag att påbörja samhällsbyggnadsprojekt enligt sammanställningen i bilaga 5 till förslag till Mål och budget 2022–2024.
- Kommunstyrelsen får i uppdrag att starta programarbeten avseende lokalprojekt enligt sammanställning på sidan 44 i förslag till Mål och budget 2022–2024.
- Kommunstyrelsen får i uppdrag att starta projektering avseende lokalobjekt enligt sammanställning på sidan 44 i förslag till Mål och budget 2022–2024.

Lokalresursplanen fastställs dock av Kommunstyrelsen. Inför 2022 har således Kommunstyrelsen 2021-10-29 fattat följande beslut:

- Lokalresursplan 2021 för Huddinge kommun godkänns i enlighet med bilaga 7 till förslag till Mål och budget 2022–2024.

Vidare fattar Kommunstyrelsen beslut om att starta programarbeten, projektering och inriktningsbeslut om lokalbehov som ska lösas genom fristående aktörer. Vid sammanträdet 2021-10-29 fattade således Kommunstyrelsen följande beslut: "19. Den nya skolan på Aspen Palmen senareläggs i planeringen till att uppföras efter 2030. Kommunfullmäktiges beslut om framtida verksamhetsutförare och byggherre från den 17 december 2018 avseende Aspen/Palmen ändras och kommunstyrelsen får i uppdrag att genom markanvisningsförfarande tillse att ny grundskola för årskurs F-9 uppförs av en privat aktör. Skolan ska drivas av en fristående verksamhetsutövare. 20. Den nya förskolan i Aspen Palmen senareläggs i planeringen till att uppföras efter 2030. Kommunfullmäktiges beslut om framtida verksamhetsutförare och byggherre från den 17 december 2018 avseende Aspen/Palmen ändras och kommunstyrelsen får i uppdrag att genom markanvisningsförfarande tillse att ny förskola uppförs av en privat aktör. Förskolan ska drivas av en fristående verksamhetsutövare. 21. Kommunfullmäktiges beslut om F-3 skola i östra Balingsnäs från den 24 augusti 2020, paragraf 2 ändras och kommunstyrelsen får i uppdrag att genom markanvisningsförfarande tillse att ny grundskola för årskurs F-6 uppförs av en privat aktör. 22. Det samlade antalet förskolor i detaljplanerna Fabriken/Förrådet och Storängen etapp 4 ändras från fem till tre. Alla dessa tre förskolor ska drivas i kommunal regi. 23. Den förskola i kvarteret Diametern som är närmast belägen skoltomten i området ska i första hand om möjligt drivas av samma huvudman som skolan. Den första av övriga förskolor i området att byggas ska drivas i kommunal regi.

24. Kommunstyrelsen delegerar fördelning av digitaliseringspotten från medelsreserv till kommundirektör.”

Denna beskrivning av de faktiska besluten inför 2022 illustrerar rollfördelningen mellan Kommunfullmäktige och Kommunstyrelsen när det gäller beslutsfattandet. Som framgår av kapitel 3 saknas dock en generisk processbeskrivning av investeringsprocessen. Eftersom samhällsplaneringsprocessen och lokalförsörjningsprocessen inte är integrerade och dessutom ofullständigt dokumenterade saknas en tydlig rollfördelning i processerna som helhet fram till beslut. Enligt flera av de intervjuade är det i praktiken fortfarande oklart på ett antal punkter hur investeringar ska initieras, hur samråd ska ske, vilka prioriteringar som görs var, vem som tar ansvar för alternativhantering och samordning etc.

4.2 Lokalförsörjning

Ansvarsfördelning för kommunens lokalförsörjning⁶:

- **Kommunfullmäktige** är ägare och ansvarar för kommunkoncernen och samtliga strategiska fastighetsinnehavs- och lokalförsörjningsfrågor. Kommunfullmäktige beslutar om de ekonomiska ramar, direktiv och riktlinjer som är styrande för innehav, förvaltning och utveckling av mark, fastigheter och lokalförsörjning.
- **Kommunstyrelsen** har ansvar för kommunens samlade strategiska lokalförsörjning och att tillse att kommunens lokalförsörjningsarbete bedrivs på ett ändamålsenligt sätt som bidrar till att kommunens övergripande och strategiska mål uppnås. Kommunstyrelsen har ansvar för den övergripande analysen och planeringen avseende fastighetsinnehav, lokalförsörjning och nyttjandet av kommunens mark, fastighets- och lokalbestånd samt frågor som rör förändrad fastighets/lokalanvändning, ny- till- och ombyggnad. Kommunstyrelsen säkerställer att effektiva incitament, styrdokument och arbetssätt etableras. Kommunstyrelsen förfogar över investeringsmedel för samtliga beslutade men inte pågående lokalprojekt. Kommunstyrelsen ansvarar för att till kommunfullmäktige föreslå de styrdokument som fastställer hur de långsiktiga och strategiska fastighetsinnehaven, och den långsiktiga strategiska lokalplaneringen och lokalförsörjningen ska bedrivas. Kommunstyrelsen har ansvaret att fastställa riktlinjer, mål och direktiv för fastighetsägande och fastighetsförvaltning som ägs av kommunen eller av bolag. Kommunstyrelsen fastställer riktlinjer avseende kommunens lokalförsörjningsprocess.
- **Nämnderna** ansvarar för att prognostisera och planera sina lokalbehov med tillräcklig framförhållning för att säkerställa att behoven kan mötas av ny eller utökad verksamhet i tid. Facknämnderna ansvarar för att beskriva lokalernas storlek, utformning och funktion för sina lokaler utifrån verksamhetens behov. Nämnden ska när man beskriver sina behov ta särskild hänsyn till ekonomiska effekter av de krav som ställs för att säkerställa att kommunens nya verksamhetslokaler blir både ändamålsenliga och kostnadseffektiva.
- **Fastighetsaktiebolag Huddinge Samhällsfastigheter AB** är kommunens fastighetsbolag för verksamhetsfastigheter. Bolaget har uppdrag att tillhandahålla verksamhetslokaler åt kommunens

⁶ Lokalförsörjningspolicy för Huddinge kommun, gällande från 2020-09-28

verksamheter samt att utveckla, äga och förvalta fastigheterna. Huddinge Samhällsfastigheter AB ansvarar för att bolagets ägda och förvaltade mark, byggnader och anläggningar upprätthålls i enlighet med lagar, myndighetskrav och kommunfullmäktiges mål, direktiv och riktlinjer. De ägda fastigheternas tekniska status ska dokumenteras, långsiktigt planeras och underhållas, så att fastigheterna bibehåller sin tekniska livslängd, om det är motiverat ur ett fastighetsekonomiskt och kommuneekonomiskt helhetsperspektiv. Fastighetsförvaltningen ska organiseras och planeras för en kostnadseffektiv hantering.

Arbetet med att implementera kommunens nya lokalförsörjningsprocess pågår. Detta beskrivs i en handlingsplan⁷. Som en följd av att lokalförsörjningsprocessen beslutas behöver kommunens reglementen och delegationsordningar förändras i vissa avseenden för att fungera tillsammans med beslutad process. Förslag till förändringar och tillägg tas fram vid ordinarie revidering av delegationsordningar och reglementen.

Arbetsprocesser utvecklas för att skapa funktionalitet i samverkan och mellan olika roller och ansvar för involverade befattningar inom kommunkoncernen. Kommunstyrelsens förvaltning har uppdraget att ta fram instruktioner som beskriver innehåll i arbetsprocesserna. Detta innefattar:

- Befattningsbeskrivningar för kommunstyrelsens förvaltning och fackförvaltningar
- Mötesordning samverkan/beslut (sammankallande, representation, typ av möte, dokumentation)
- Beskrivning av innehåll i lokalbehovsprognos
- Beskrivning/exempel i behov av utredningar
- Beskrivning av innehåll skolstrukturplaner
- Beskrivning av innehåll lokalprogram
- Beskrivning av innehåll rumsfunktionsprogram
- Instruktion/beskrivning av upplägg underhållsplan HUSF
- Utformning av beställningar till HUSF
- Beskrivning av beställningsförfarande detaljplan
- Beskrivning av processen för större renoveringar
- Beskrivning av processen för evakueringar
- Beskrivning av processen för mindre verksamhetsanpassningar
- Skapa regelverk för beställningar.

Enligt intervjuade har dessa dokument tagits fram, men vi har ännu inte fått dem.

Förslag till lokalresursplan har varit på remiss till nämnderna i inriktningsärendet för 2022–2024 och ligger till grund för prioriteringar och beslut i Mål och budget 2022–2024.

Även inom förvaltningarna pågår översyn av de interna processerna för lokalförsörjningen. Dessa processer behöver kunna anpassas till den generiska process för investeringar som är under utarbetande.

⁷ Handlingsplan för effektiv och ändamålsenlig lokalförsörjning, KS-2020/1319,

4.3 Analys och slutsatser

Den nya lokalförsörjningspolicyn och riktlinjerna för lokalförsörjningsprocessen innebär förändrade arbetssätt och beslutsordning inom kommunkoncernen. Det kommer även krävas ett långsiktigt utvecklingsarbete för att åstadkomma en ändamålsenlig process.

Vi delar de intervjuades bedömning att den fastställda rollfördelningen ger en god grund för en ändamålsenlig process:

- Nämnderna ansvarar för att prognostisera och planera sina lokalbehov med tillräcklig framförhållning för att säkerställa att behoven kan mötas av ny eller utökad verksamhet i tid. Nämndens lokalbehovsprognos baseras på kommunens senast framtagna befolkningsprognos och beslutad översiktsplan. Den utgör underlag för arbetet med Mål och budget.
- Kommunstyrelsens förvaltning har en ledande strategisk lokalförsörjningsfunktion med en tydliggjord styrnings-, samordnings- och uppföljningsuppgift. Därmed har skapats en kommunövergripande lokalstrategifunktion. Lokalstrategifunktionen företräder kommunstyrelsens förvaltning och kommunkoncernen i strategiska lokalförsörjningsfrågor för samtliga verksamhetslokaler.
- Lokalstrategifunktionens uppdrag är att styra, leda och följa upp kommunens samlade och övergripande processer för lokalförsörjning, lokalbehovsbedömning och lokalresursplanering.
- Kommunstyrelsens förvaltning ansvarar gentemot kommunstyrelsen för analys och beredning av strategiska frågor, samt mark-, exploaterings-, fastighets- och lokalfrågor
- Kommunstyrelsens förvaltning ansvarar gentemot kommunstyrelsen även för bedömningar av förslag till större investeringar, alternativ användning i fastigheter, innehavsstrategi för fastigheter, inhyrningar, omförhandlingar, nybyggnader, ombyggnader och avvecklingar av fastigheter/lokaler.

Det finns dock inte någon enhetlig investeringsprocess i kommunen. Ambitionen har varit att få fram en sådan under 2021, men det har inte hunnits med. Arbetet är fortfarande uppdelat i separata processer för lokalförsörjning och samhällsbyggnad. Enligt intervjuade är dessa processer inte tillräckligt koordinerade för att ge en tydlig bild av ansvar och befogenheter inom investeringsprocessen som helhet. Lokalförsörjningsprocessen är en process. Plan för samhällsbyggnad tas fram genom en egen process. I bolagsdelen finns andra processer som inte är koordinerade med kommunens. Dessa olika processer inom koncernen är ännu inte koordinerade och det finns bland de intervjuade stöd för vår bedömning att det vore bättre med en enhetlig (generisk) process.

Enligt intervjuade saknades det en fungerande process som fångar upp och prioriterar samtliga investeringsbehov som finns inom kommunen, såsom investeringar kopplat till arbetsmiljö, IT, fordon, lokaler och reinvesteringar. I praktiken är investeringsplanen en uppräkningslista av möjliga investeringar, men utan att dessa prioriteras sinsemellan. Det saknas i nuvarande beredningsprocess tillräcklig information för att göra prioriteringar i investeringsplanen. Kommunen måste ta fram kriterier för vad som ska prioriteras.

Investeringsprocessen bör hänga ihop tydligare och vara en ännu tydligare integrerad del av arbetet med Mål och budget och där kopplas till arbetet med driftbudgeten. Livscykelperspektivet uppmärksammas dock enligt de intervjuade bättre nu än tidigare år, så att det framgår vad kostnaden kommer att bli i driftbudgeten innan investeringsbeslutet tas. Lokalförsörjningsprocessen anses vara det största problemet, där investeringarna inte är helt integrerade med driftbudgeten i Mål och budget.

Däremot anses de driftkostnader som blir en följd av samhällsbyggande vara tillräckligt tydliggjorda innan investeringsbeslut fattas. En fungerande integrering av investeringsprocessen i dess helhet förutsätter en utvecklad koncernstyrning, där även kommunens fastighetsbolag innefattas.

Det bör således, enligt vår bedömning, tas fram en enhetlig och gemensam process för investeringar. I en sådan process bör ingå följande steg:

1. Utifrån de behov som identifierats i översiktsplan eller lokalförsörjningsplan eller genom andra processer bereds ett investeringsbeslut.
2. Ansvarig nämnd beslutar om investeringsförslaget ska gå vidare till kommunfullmäktige för beslut.
3. Kommunfullmäktige beslutar om investeringen innan projektet får påbörjas. Beslut tas i första hand i Mål och budget och i andra hand vid behov i samband med delårsrapport 1.
4. Uppföljning, rapportering och slutredovisning sker enligt anvisningar.

En generisk investeringsprocess bör fastställas i så god tid att den kan användas i arbetet med Mål och budget för 2023.

Med de beslut som finns om kommunens framtida expansion kommer det att krävas tydligare prioriteringar även i tidiga skeden. Det är därför viktigt att i ett tidigt skede få klarhet i de långsiktiga investeringsbehoven för att kunna prioritera.

När de gäller lokalplaneringen är vår bedömning att den behöver bli tydligare och vara i takt med bostadsutbyggnaden och befolkningsutvecklingen. Lokalplaneringen behöver baseras på säkrare prognoser kring behoven och noggranna överväganden kring vilka behov som kan täckas inom befintligt lokalutbud genom effektivare lokalanvändning. Det bör därför i styrmodellen skapas incitament för nämnderna att arbeta för ett effektivare lokalutnyttjande och att vara återhållsamma med önskemål om nya lokaler.

Det behövs också bättre framförhållning när det gäller exempelvis investeringar för digitalisering och reinvesteringar, bl a för att nämndernas investeringsramar ska kunna baseras på tydliga prioriteringar mellan olika behov inom koncernen.

Vidare bör hållas isär kostnadsredovisningen och fördelningen per år i projektplaneringen å ena sidan och vad som sedan händer kassaflödesmässigt när planerna ska implementeras. Det går inte att undvika förseningar som kommunen inte har kontroll över på grund av överklaganden, överprövning av upphandlingar etc. Sådana förseningar påverkar kassaflödet, men inte nödvändigtvis totalkostnaden för investeringen.

Vår samlade bedömning är att roll- och ansvarsfördelningen avseende investeringsprocessen behöver vidareutvecklas. Det är därför viktigt att det pågående utredningsarbetet påskyndas så att en generisk investeringsprocess är väl förankrad och kan användas inom hela koncernen i arbetet med Mål och budget 2023–2025.

5 Investeringsplan och nyttjandet av investeringsutrymmet

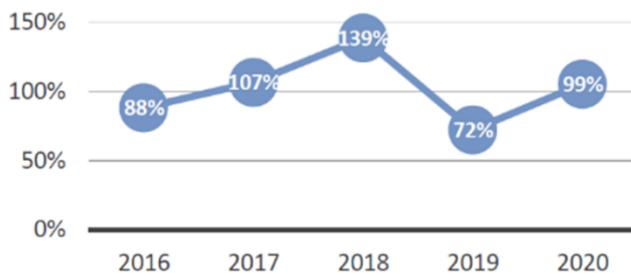
I detta avsnitt besvaras följande revisionsfrågor:

- I vilken utsträckning har det av KF fastställda investeringsutrymmet utnyttjats under de senaste åren?
- Vilket underlag finns för investeringsplanen och hur stor är den i underlaget redovisade osäkerheten?
- Vilka är orsakerna till att investeringsutrymmet inte har utnyttjats fullt ut?
- I vilken utsträckning är dessa orsaker kända bland ansvariga för investeringsbesluten och implementeringen av dessa?

5.1 Investeringsutrymme och självfinansieringsgrad

Nedanstående diagram visar förändringarna i självfinansieringsgraden 2016 - 2020 för investeringarna inom koncernen.

Diagram 1: Självfinansieringsgrad 2016-2020



Självfinansieringsgraden visar koncernens investeringar i förhållande till årets resultat och avskrivningar. Minskade investeringar i kombination med förbättrat resultat medför en förbättrad självfinansieringsgrad. Diagrammet visar självfinansieringsgraden för respektive år medan femårsnittet uppgår till 98 procent.

Diagrammet avser hela koncernen inklusive bolagen. Eftersom föreliggande rapport avser enbart kommunens verksamhet fokuserar resten av detta avsnitt på kommunen. I nedanstående tabell framgår det framräknade investeringsutrymmet och självfinansieringsgraden för kommunen.

Tabell 1: Kommunens investeringsutrymme

Utrymme för investeringar, Mnkr	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Avskrivningar	101	113	126	132	141	176
Årets resultat	138	126	352	184	193	420
Summa	239	239	479	316	334	596
Genomförda investeringar	306	394	303	389	440	284
Investeringsutrymme	128%	165%	63%	123%	132%	48%
Självfinansieringsgrad, femårsnitt				93 %	88 %	108%

Trots den lägre genomförandegraden framgår i kommunens årsredovisning att det skett en försämring av kommunens självfinansieringsgrad av investeringar. För 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 ovan 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.

I Mål och budget 2020 ändrades det finansiella målet avseende självfinansiering till att följa ett femårsnitt⁸. Självfinansieringsgraden definieras således nu som ett femårsnitt av genomförda investeringar i förhållande till summan av avskrivningar och årets resultat (%). Målet är att självfinansieringen för kommunen bör överstiga 100 procent och för koncernen 70 procent.

För 2020 blev självfinansieringsgraden 108 %. Den främsta orsaken är att kommunens resultat 2020 översteg målet och motsvarade 6,1 procent av skatter och bidrag. Den stora ökningen av resultatet jämfört med 2019 är en effekt av pandemin, som påverkat ekonomin på flera sätt, såsom stora tillfälliga tillskott från staten som överstigit underskottet av skatteintäkterna, samt minskade volymer. Förändringen över tid bedöms dock vara volatil. Med de stora investeringar som väntas de kommande åren behöver kommunen redovisa allt större positiva resultat för att bibehålla en hög självfinansieringsgrad.

I tabellen nedan redovisas summerat investeringar i planering för 2022–2026.

Tabell 2: Investeringsplan 2022-2026

Investeringsplan, mnkr	2022	2023	2024	2025	2026
Nämndernas investeringar	296,0	247,6	252,0	223,6	252,0
Samhällsbyggnadsinvesteringar	303,5	322,7	341,3	324,0	306,4
- varav exploateringsprojekt i genomförande	65,4	12,3	72,1	68,5	-8,0
- varav exploateringsprojekt i planering	30,3	87,7	7,0	31,5	110,7
- varav investeringsprojekt	207,8	222,7	262,3	224,0	203,9
Summa investeringar kommunen	599,5	570,2	593,3	547,6	558,4
Huge Bostäder AB	700,0	820,0	840,0	850,0	900,0
Huddinge Samhällsfastigheter AB	468,5	354,8	564,5	783,2	662,5
Delägda bolag samlad prognos	112,0	106,5	102,6	88,4	88,7
Summa investeringar	1 880,0	1 851,6	2 100,4	2 269,2	2 209,6

⁸ Det nationella måttet visar självfinansieringsgraden ett enskilt år och exklusive finansiella investeringar, investeringsbidrag och gatukostnadsersättningar.

Sammantaget är investeringsbehovet för 2022 beräknat till 1 880 mnkr, varav 599,5 mnkr för kommunen, 700 mnkr för Huga Bostäder AB och 468,5 mnkr för Huddinge Samhällsfastigheter AB.

I investeringsplan 2022–2026 specificeras per nämnd investeringar till följd av ny- och ombyggnation av lokaler. Vidare specificeras per nämnd övriga investeringar. När det gäller samhällsbyggnadsinvesteringar finns en uppdelning på genomförandeprojekt exploatering, planeringsprojekt exploatering respektive investeringsprojekt.

Ramen för Huddinge Samhällsfastigheter AB innehåller utrymme för lokalprojekt där beslut om projektstarter och budget ska fattas av kommunen för de enskilda projekten innan dessa ska starta. I Mål och budget 2022 får kommunstyrelsen i uppdrag att starta programarbeten, påbörja projektering och budget för genomförande avseende lokalobjekt enligt specificerad tabell.

Om kommunen förbättrar realiseringen av de budgeterade investeringarna, med nuvarande nivå på investeringsbudgeten, skulle det krävas ett mycket större positivt resultat för att uppnå ett hållbart investeringsutrymme. Vid ett investeringsutrymme på nuvarande nivå och en självfinansieringsgrad på 100 %, kan inte realiseringen av planerade budgeterade investeringar förbättras med mindre än att investeringsplanerna kraftigt reduceras. Investeringsplaneringsprocessen måste därför utvecklas så att tydligare prioriteringar görs, tidsplanerna blir mer realistiska och träffsäkerheten ökar både i prognoser och genomförande. Det behöver då skapas incitament att förbättra planeringen och uppföljningen.

5.2 Investeringsplaner och utfall

5.2.1 Kraven på investeringsredovisningen

Investeringsredovisningen ska göra det möjligt för kommunfullmäktige 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.

5.2.2 Investeringsbudgetens innehåll

Kommunens investeringsbudget består av följande huvudområden:

- Nämnders investeringar till följd av nya/förändrade lokaler, löpande re- och nyinvesteringar av inventarier och utrustning, IT-investeringar, beläggningsarbete, löpande investeringar i gator, gatubelysning, broar, med mera.
- Samhällsbyggnadsprojekt, vilka består av exploateringsverksamhet med därtill hörande infrastrukturinvesteringar i bland annat gator och vägar och kommunstyrelsens investeringar i gator, parker, gång- och cykelvägar, trafiksäkerhetsåtgärder med mera.

Investeringar har stor påverkan på den långsiktiga ekonomin för kommunkoncernen. I ett inriktningsärende redovisas på en övergripande nivå investeringsramar för nämnder och bolag.

I nämndernas yttranden redovisas uppdaterade bedömningar av behov av de nyinvesteringar och reinvesteringar som inte avser nya och förändrade lokaler. Planeringsperioden som redovisas är de närmaste fem åren. Det samlade behovet av investeringar behöver prioriteras avseende vilka investeringar som ska genomföras och när de ska genomföras i tid. Därför ska behoven anges i prioriteringsordning med en kort beskrivning av syftet med investeringen.

Det framhålles att det är viktigt att prioritera utifrån investeringens livscykelkostnad, om investeringen är värdesäkrande, följdinvestering av redan beslutade investeringar⁹. Driftkonsekvenser till följd av investering ska redovisas.

5.2.3 Jämförelse mellan investeringsbudget och utfall 2020

Resultatet för 2021 är ännu inte klart då denna rapport skrivs. I nedanstående tabell redovisas därför det senaste redovisade utfallet, nämligen för 2020. Prognosticerat utnyttjandet av investeringsbudgeten 2021 analyseras i avsnitt 5.2.5.

Som framgår av tabellen nedan är de genomförda investeringarna under 2020 betydligt lägre än budgeterat. Endast 56 procent av budgeten för 2020 på koncernnivå förbrukades. Avvikelsen 2020 beror enligt årsredovisningen främst på att planerade investeringar inte hunnits med eller att behovet av investeringar inte har varit så stort som planerat.

Kommunens genomförda investeringar 2020 uppgick till 284 mnkr. Det motsvarar endast 51 procent av årets budget, vilket förklaras främst av förseningar i projekt (se vidare nästa avsnitt).

Det bör också noteras att jämförelsen mellan budget och utfall avser nettodifferensen. Det finns flera projekt där kostnaderna har överskridit budget. Bland annat har förseningar av genomförandetiden bidragit till kostnadsökningar. Å andra sidan finns exempel på lägre kostnader i upphandlad entreprenad jämfört med kalkyl.

Tabell 3: Jämförelse mellan investeringsbudget och utfall 2020

Investeringar, mnkr	Budget 2020	Utfall 2020	Avvikelse	Budgetutnyttjande (%)
Huddinge kommun	560	284	276	51 %
Summa koncernen	2101	1161	961	56 %

Eftersom denna rapport avser kommunens investeringar men inte bolagens kommer i resten av detta kapitel endast kommunens investeringar att analyseras.

⁹ Nämndernas yttrande till inriktning 2022-2024, 2021-06-08

5.2.4 Utnyttjandet av investeringsbudgeten 2015-2019

Nedanstående tabell visar budgetutnyttjandet tidigare år (2015-2019). Som framgår av tabellen varierar budgetutnyttjandet mellan 48 % och 74 % med ett genomsnitt på 58 %. Budgetutnyttjandet 2020 är således något lägre än genomsnittet för femårsperioden närmast före.

Tabell 4: Utnyttjandet av investeringsbudgeten 2015-2019

Nettoinvesteringar, mnr	2015	2016	2017	2018	2019	Summa 2015-2019
Nämnder	149	193	157	190	226	
Samhällsbyggnadsprojekt	157	201	146	199	213	
Summa	306	394	303	389	439	1831
Budget	541	535	535	815	748	3174
Avvikelse	235	141	141	426	309	1343
Budgetutnyttjande (%)	57 %	74 %	57 %	48 %	59%	58 %

5.2.5 Utnyttjandet av investeringsbudgeten per nämnd

I nedanstående tabell finns en jämförelse mellan investeringsbudget och utfall 2017-2020 med uppdelning per nämnd.

Jämförelsen visar att kommunstyrelsen under 2020 utnyttjade 51 % av sin del av investeringsbudgeten, vilket är samma utnyttjandegrad som för kommunen som helhet.

Klimat- och stadsmiljönämnd har störst utnyttjandegrad (67%). Övriga nämnder uppvisar mycket stora avvikelser från budget.

Tabell 5: Jämförelse mellan investeringsbudget och utfall 2017–2020 uppdelat per nämnd (mnr)

Nämnd	Budget 2017	Utfall 2017	Avvikelse 2017	Budget 2018	Utfall 2018	Avvikelse 2018	Budget 2019	Utfall 2019	Avvikelse 2019	Budget 2020	Utfall 2020	Avvikelse 2020
Kommunstyrelse	-28,5	-15,0	13,5	-609,5	-220,2	389,3	-439,3	-244,4	194,9	-352,7	-180,7	172,0
Förskolenämnd	-5,3	-2,0	3,3	-6,2	-8,1	-1,9	-6,8	-4,7	2,1	-6,9	-1,9	5,1
Grundskolenämnd	-33,5	-28,8	4,7	-23,4	-24,9	-1,5	-23,4	-22,5	0,9	-33,0	-12,8	20,2
Gymnasie- och arbetsmarknadsnämnd	-5,7	-3,5	2,2	-5,7	-3,5	2,2	-22,7	-15,4	7,3	-14,0	-2,1	11,9
Socialnämnd	-6,6	-6,6	0,0	-3,5	-4,3	-0,8	-1,5	-1,2	0,3	-1,1	0,0	1,1
Vård- och omsorgsnämnd (Äldreomsorgsnämnd)	-29,5	-4,6	24,9	-12,8	-3,9	8,9	-11,6	-4,5	7,1	-11,4	-3,2	8,2
Kultur- och fritidsnämnd	-15,9	-8,8	7,1	-9,2	-1,8	7,4	-13,8	-7,2	6,6	-20,1	-5,6	14,5
Bygglövs- och tillsynsnämnd							-20,6	-15,4	5,2	-4,0	0,0	4,0
Klimat- och stadsmiljönämnd							-178,3	-120,9	57,4	-116,6	-77,9	38,8
Natur- och byggnadsnämnd	-91,3	-63,5	27,8	-139,5	-87,7	51,8						
Tillsynsnämnd	-1,4	-1,1	0,3	-5,0	0,0	5,0						
Finansförvaltning	0,0	-22,8	-22,8	0,0	-35,0	-35,0	-30,0	-3,3	26,7			
Samhällsbyggnadsprojekt	-432,7	-146,6	286,1									
Summa	-650,4	-303,3	347,1	-814,8	-389,5	425,3	-747,8	-439,4	308,5	-559,9	-284,1	275,7

Investeringar i samhällsbyggnadsprojekt uppgick 2020 till 135,7 mnkr att jämföra med budget på 300,6 mnkr. Avvikelsen beror enligt årsredovisningen på framskjutna projektstarter. Kommunstyrelsen har, utöver samhällsbyggnadsprojekten, investeringar i framförallt IT. Under 2020 har 35,5 mnkr av en budget på 41,1 mnkr förbrukats avseende IT investeringar och då främst i fiberförläggning.

Grundskolenämndens investeringsbudget avser främst verksamhetsanpassningar av lokaler och utemiljöer samt möbler, maskiner med mera. En del projekt är enligt årsredovisningen för 2020 framskjutna. Även Kultur- och fritidsnämndens avvikelse förklaras i årsredovisningen med att flera projekt skjutits upp. Klimat- och stadsmiljönämnden har enligt årsredovisningen inte hunnit med planerade investeringar och kostnader för vattenvård har till stor del varit driftskostnader istället för investeringar. För övriga nämnder förklaras avvikelsen främst av att behovet av investeringar i inventarier med mera inte varit så stort som planerat.

5.2.6 Prognosticerat utnyttjandet av investeringsbudgeten 2021

Resultatet för 2021 är ännu inte klart då denna rapport skrivs. I nedanstående tabell redovisas därför det senaste redovisade utfallet, nämligen delårsrapporten per augusti 2021, samt prognos för helåret. I tabellen finns också med en jämförelse med utfallet 2017–2020.

Tabell 6: Utnyttjandet av investeringsbudgeten 2021

Nettoinvesteringar, mnkr	2017	2018	2019	2020	Aug 2021	Prognos delår mars 2021	Prognos delår aug 2021
Nämnder	157	190	227	148	51	291	231
Samhällsbyggnadsprojekt	146	199	213	136	147	279	204
Summa	303	389	440	284	199	570	436
Budget	535	815	745	560	428	641	641
Avvikelse	141	426	305	276	229	71	205
Budgetutnyttjande (%)	57 %	48 %	59%	51%	46%	89%	68%

Som framgår av tabellen uppgick kommunens investeringar till 199 mnkr till och med augusti, vilket motsvarar endast 46 procent av periodens budget på 428 mnkr. Av delårsrapport 1 framgick att kommunen hade investerat för 65 mnkr till och med mars, vilket motsvarade 42 procent av periodens budget.

Nämnderna redovisar i sina delårsrapporter att en större del av investeringarna planeras genomföras under andra halvåret. Till exempel avser klimat- och stadsmiljönämndens investeringsbudget främst reinvesteringar i gator, parker, broar och naturreservat, som genomförs under årets varmare månader. Helårsprognosen är att 436 mnkr av en budget på 641 mnkr förväntas förbrukas. Det skulle innebära att 68 % av investeringsbudgeten för 2021 kommer att utnyttjas. Budgeten har då tagit hänsyn till beslutade justeringar. Avvikelserna finns främst inom samhällsbyggnadsinvesteringar och inom klimat och stadsmiljönämnden och förklaras bland annat av tidsförskjutningar i projekt, försenad upphandling av markavtal, samt att bristen på halvledare inneburit minskade investeringar i gatubelysning.

5.2.7 Träffsäkerhet i prognoser tidigare år

Tidigare år har investeringsredovisningen i delårsrapporterna varit mer summarisk och i stort sett bara bestått av en tabell och några efterföljande kortfattade kommentarer.

Tabell 7: Investeringsredovisning delårsrapport aug 2019

Investeringsredovisning, mnkr Nämnd	HELÅR 2019			PERIOD JAN-AUG 2019		
	Budget	Prognos	Avvik progn-budget	Ack budget	Utfall	Avvik utfall-budget
Kommunstyrelse	-44,9	-44,8	0,1	-29,9	-13,4	16,5
Kommunstyrelse - samhällsbyggnadsprojekt	-394,4	-243,8	150,6	-262,9	-133,0	129,9
Förskolenämnd	-6,8	-4,4	2,4	-2,9	-0,3	2,6
Grundskolenämnd	-23,4	-18,9	4,5	-12,7	-11,1	1,6
Gymnasie- och arbetsmarknadsnämnd	-22,7	-13,2	9,5	-7,9	-12,4	-4,4
Socialnämnd	-1,3	-1,5	-0,2	-0,9	-0,8	0,0
Vård- och omsorgsnämnd	-11,6	-8,5	3,0	-7,7	-2,5	5,2
Kultur- och fritidsnämnd	-13,8	-11,2	2,6	-5,1	-3,9	1,2
Bygglovs- och tillsynsnämnd	-20,6	-16,5	4,1	-13,7	-14,0	-0,2
Klimat- och stadsmiljönämnd	-178,3	-109,0	69,3	-118,9	-65,2	53,7
Finansförvaltning	-30,0	-3,3	26,7	-7,5	-3,3	4,2
Summa	-747,7	-475,1	272,6	-470,1	-259,8	210,4

Kommunens investeringar uppgick till 260 mnkr för perioden januari-augusti 2019. Det motsvarar 55% av periodens budget. Helårsprognosen på 476 mnkr utgör 64 % av årets budget. Det anges att en del projekt är framskjutna men det framgår inte varför.

Tabell 8: Investeringsredovisning delårsrapport aug 2020

Investeringsredovisning, mnkr	HELÅR 2020			PERIOD JAN-AUG 2020			
	Budget	Prognos	Avvik progn-budget	Ack budget	Utfall	Avvik utfall-budget	Utfall jan-aug 2019
Nämnd							
Kommunstyrelse, inkl. samhällsbyggn.proj.	-352,7	-218,1	134,6	-235,1	-126,9	108,2	-149,7
- varav Exploateringsprojekt samhällsbygg	-145,3	-51,6	93,7	-96,9	-67,1	29,8	-52,1
- varav Investeringsprojekt samhällsbygg	-155,3	-115,9	39,4	-103,5	-41,0	62,5	-80,9
Förskolenämnd	-6,9	-3,0	3,9	-3,9	-0,6	3,3	-0,3
Grundskolenämnd	-33,0	-16,5	16,5	-21,3	-5,1	16,2	-11,1
Gymnasie- och arbetsmarknadsnämnd	-14,0	-2,0	12,0	-4,4	-1,3	3,1	-12,4
Socialnämnd	-1,1	-0,4	0,7	-0,6	0,0	0,6	-0,8
Vård- och omsorgsnämnd	-11,4	-6,0	5,4	-4,2	-2,7	1,5	-2,5
Kultur- och fritidsnämnd	-20,1	-20,1	0,0	-5,3	-0,1	5,2	-3,9
Bygglövs- och tillsynsnämnd	-4,0	0,0	4,0	-2,0	0,0	2,0	-14,0
Klimat- och stadsmiljönämnd	-116,6	-101,0	15,6	-70,2	-41,6	28,6	-65,2
Summa	-559,9	-367,2	192,7	-347,0	-178,4	168,6	-259,8

Kommunens investeringar uppgick till 178 mnkr för perioden januari – augusti 2020. Det motsvarar 51 % av periodens budget. Helårsprognosen på 367 mnkr utgör 66 % av årets budget. Det uppges att en del projekt är framskjutna och orsaken nämns i några fall (pågående prövning av vattendom, avvakta sjukhusets utvecklingsplan, tidigare avbruten entreprenad).

I nedanstående tabell jämförs träffsäkerheten i prognoserna under fyraårsperioden 2017–2020.

Tabell 9: Träffsäkerheten i prognoser 2017–2020

År	Utfall jan – aug (%)	Prognos för helår (%)	Verkligt utfall helår (%)	Diff helår – prognos (procentenheter)	Diff utfall helår och utfall jan-aug (procentenheter)
2021	46 %	68 %	?		
2020	51 %	66 %	51 %	-15	0
2019	55 %	64 %	59 %	-5	+4
2018	30%	59 %	48 %	-11	+18
2017	58%	66 %	57 %	-9	-1

Av tabellen framgår att den prognos som lämnas för helåret i delårsrapport för januari – augusti genomgående visar ett utfall som ligger ca en tredjedel under budget. Det prognosticerade utfallet ligger på mellan 59% och 68 % av investeringsbudgeten under femårsperioden 2017–2021, med ett snitt på 64–65 %. Pandemin synes inte ha haft någon betydelse för möjligheten att upprätta en hållbar investeringsbudget och/eller ta fram en tillförlitlig prognos för helår.

För de fyra år där verkligt utfall har rapporterats ligger prognosen i delårsrapporten för tertial 2 genomgående för högt. Differensen ligger på mellan 5 och 15 procentenheter, beräknat utifrån investeringsbudgeten, med ett genomsnitt på 10 procentenheter. För 2020 innebär det att närmare en fjärdedel av den investeringsvolym som fortfarande prognosticerades efter årets första åtta månader "försvann" innan året var slut. För att komma upp till prognosticerade 66 % i utfall för helåret skulle investeringsvolymen under årets sista fyra månader behövt ha varit nästan dubbelt så hög som den blev i verkligheten.

För 2021 är prognosen efter tertial 2 ett utfall på helåret på 436 mnkr. Detta ska jämföras med att 199 mnkr har utnyttjats under årets första åtta månader. Under årets sista fyra månader måste således 237 mnkr investeras, d v s mer än dubbelt så mycket per månad jämfört med tidigare under året om prognosen ska hålla.

För tre av de fyra åren, nämligen 2017, 2019 och 2020, synes det verkliga utfallet för januari – augusti vara en bättre indikator på utfallet för helåret än den prognos som redovisades i delårsrapporten per tertial 2. Sammanlagt för de tre åren är avvikelserna mellan prognosticerat och verkligt utfall för helåret totalt 29 procentenheter, medan den sammantagna differensen mellan utfallet för januari – augusti jämfört med helår endast är totalt 3 procentenheter. Undantaget är 2018 där det i delårsrapporten framhålls att "prognosen för året är i överkant".

5.3 Orsaker till avvikelser från plan

5.3.1 Typ av avvikelse

Under de senaste fem åren har ca en fjärdedel av projekten inte startat överhuvudtaget under året som investeringsbudgeten avser. Flertalet av dessa har senarelagts och påbörjats året efter, medan andra har utgått för att lokalbehoven inte kvarstår eller bedöms komma att uppstå först senare. I ett mindre antal projekt anges att projektet är i gång, men att det har pausats under året. För ca en fjärdedel av projekten redovisas olika avvikelser från planen. Övriga projekt synes ha bedrivits enligt plan.

Genomförandegraden har varit låg både för samhällsbyggnadsprojekt och för nämndernas investeringar. En övervägande del av avvikelserna gäller projekt som befinner sig i planeringsskede. Vidare har det för större projekt varit stor skillnad mellan prognosticerad avvikelse och ackumulerat utfall för pågående projekt. Det ackumulerade utfallet har varit mer i nivå med avvikelserna för färdigställda projekt. Det tyder på behov att förbättra prognossäkerheten. Både år 2020 och 2021 har enligt de intervjuade osäkerheterna kring pandemin och dess påverkan på ekonomin i allmänhet och investeringarna i synnerhet inneburit svårigheter att genomföra investeringar enligt plan och att göra bra prognoser.

I kommunens årsredovisningar för 2019 respektive 2020 förklaras avvikelser för såväl nämnders investeringar som samhällsbyggnadsprojekt av tidsförskjutningar, men någon närmare orsak till förskjutningarna framgår inte. Det finns inte heller i årsredovisningar någon analys av varför det år efter år är stora avvikelser mot budget eller vilka lärdomar som dragits av detta och inte heller någon antydning om att åtgärder vidtagits eller planeras.

En summering av olika orsaker till avvikelserna som vi har identifierat i olika projektrapporter och genom intervjuerna återfinns i avsnitten 5.3.2 (samhällsbyggnad) och 5.3.3 (lokalförsörjning).

5.3.2 Samhällsbyggnad

I planerna för samhällsbyggnad och lokalförsörjning har de senaste åren ingått ca 100 samhällsbyggnadsprojekt, varav merparten har varit pågående sedan tidigare och ca en fjärdedel har planerats starta under det aktuella året. Av de som skulle ha påbörjats under året har vissa har senarelagts medan andra har utgått för att lokalbehoven inte kvarstår eller bedöms komma att uppstå först senare. Några projekt avbryts och andra projekt avviker från tidplan, kalkyler och/eller innehållsmässigt. De kostnadskalkyler som ligger till grund för inriktningsbeslutet är ofta ganska osäkra. En noggrannare kostnadskalkyl presenteras i genomförandebeslutet. Ofta finns medel avsatta för första året i ett projekt innan inriktningsbeslutet har fattats.

Ofta anges olika typer av osäkerheter i tidiga skeden, som exempelvis:

- *”I takt med att arbetet har pågått har markföreningar påträffats vilket kräver andra insatser än ordinarie gatutbyggnad och påverkar kostnaderna avsevärt. Eftersom det ännu inte har gått att fastställa omfattningen av föreningarna har prognossäkerheten varit låg. Det innebär att den nu liggande prognosen kan behöva revideras.”*
- *”Prognosen har låg sannolikhet på grund av osäkerheter. Nytt genomförandebeslut kan behövas efter upphandling. Prognosen har justerats uppåt för att ta höjd för fastighetsanpassningar, riskposter och indexering med mera.”*
- *”En mer framträdande orsak än tidigare år är tidsförskjutningar och kostnadsjusteringar som beror på samordning mellan olika projekt (kommunens egna och externa).”*

Med det stora antalet projekt och den komplexitet som många projekt har är det oundvikligt att det förekommer avvikelser. Frågan är om det går att minska antalet avvikelser eller avvikelsernas omfattning och konsekvenser genom en bättre planering och uppföljning. För att bedöma detta är det nödvändigt med ingående analyser av varje projekt och interna lärprocesser där erfarenheterna tas till vara i ett kontinuerligt förbättringsarbete. Här kan exemplifieras med vilka orsaker som finns dokumenterade i rapporter eller som framkommit i intervjuer:

Förseningar kopplat till projektstyrning och planering:

- I flera fall anges att projekt inte har startat på grund av resursbrist, men utan att det framgår vad denna resursbrist består i.
- Flera cykelsatsningar har på grund av brister i genomförbarheten inte kommit in i byggskedet som planerat.
- Detaljplanen har vunnit laga kraft, men projektet försenas ytterligare då exploatör måste utföra ledningsarbeten.
- Projekt försenas då genomförandet är mer komplicerat än förväntat.
- Byggstart för bostadsprojektet har försenats försenad p g a att ledningsägarens entreprenad senarelagts.
- Omstart av projekt p g a att kommunen avvaktar besked från exploatören om projektets innehåll.
- Projekt om offentlig miljö är försenat på grund av komplexa genomförandefrågor.

Förseningar kopplat till överklagningsprocesser eller diskussioner med intressenter:

- Detaljplanen blev överklagad, vilket innebar en försening av genomförandet.
- Vissa detaljplaner har överklagats vilket försenat projekt.

- Förseningar på grund av många intresseavvägningar.
- Förseningar på grund av omfattande diskussioner om markåtkomst och markanvisning.
- Förseningar på grund av diskussioner om byggnader ska bevaras eller inte.
- Bostadsprojekt är försenat på grund av diskussioner om byggnadshöjder och gestaltning.

Förseningar kopplat till utredningar eller behovsbedömningar:

- Projektet är försenat på grund av omfattande utredningar.
- Tidsavvikelser då det blivit nödvändigt att göra mer omfattande utredningar på grund av inkomna remissvar.
- Byggande av ny skola avvaktar ytterligare utredningar om lokalprojektets innehåll.
- Förskoleprojekt har avvaktat ny behovsbedömning och har därför inte startat som planerat.
- Grundskoleprojekt har avvaktat ny behovsbedömning och har därför inte startat
- Projekt som ännu inte har antagna detaljplaner riskerar att drabbas av tidsförskjutningar, bland annat om detaljplanerna har komplexa utredningsbehov.

Försening på grund av försening i andra projekt eller processer:

- Avvikelser på grund av tidsförskjutningar kan även förekomma för projekt i genomförandeskede om markförsäljning sker senare än förväntat.
- Projektets fortsatta inriktning är beroende av utredningar om hur behovet av platser i grundskolan ska tillgodoses som helhet i området.
- Bostäder och förskola har försenats på grund av utredningar om gatuutformning och detaljplanens avgränsning.
- Byggande av skola är försenad på grund av att gatuutbyggnaden inte kunde påbörjas som planerat eftersom man var tvungen att invänta ledningsägarens entreprenad.
- Ny skola har inte påbörjats i avvaktan på pågående utredningar om hur behovet av platser i grundskola ska tillgodoses i området som helhet.
- Anpassning efter Huga Bostäder AB:s produktion och att arbetet med allmänna anläggningar delas upp i fler etapper.
- Byggande av skola blev försenad på grund av bland annat omfattande diskussioner om hur en cykelväg skulle dras.
- Projektet har inte påbörjats p g a omprövning av starttidpunkt för annat projekt.
- Pågående prövning av vattendom.
- Tidsförskjutning p g a avvakta sjukhusets utvecklingsplan.
- Program för bostadsutveckling har fått en uppdaterad tidplan och är förskjuten i tid, vilket innebär att projekt inte kunnat starta.
- Försening av leveransen av bostäder/arbetsplatser/lokaler/allmänna platser påverkar andra projekt.
- Förseningar av slutbesked/interimistiskt slutbesked om bostadsbyggande, det vill säga att byggnaden får tas i bruk, påverkar behovet av förskolor och grundskolor.

Förseningar kopplat till upphandling:

- Upphandling av byggtreprenader har i vissa fall försenats.
- Upphandling av ny entreprenör, i stället för den tidigare anlitate entreprenören, vilket har lett till att projektet fått pausas.
- Överprövningar av upphandlingar har dragit ut på tiden.
- Utbyggnad av gator blev försenad, p g a att upphandlingen måste göras om.
- Försening p g a att ramavtal överklagades så att det fanns inget giltigt ramavtal att avropa från.

Ändrade förutsättningar eller nya förhållanden:

- Tidplaner har förskjutits p g a ej förutsedda komplikationer, såsom komplicerad flytt av en kraftledning, omfattande dagvattenutredningar, svårlöst dagvattenhantering.
- Annat alternativ har valts p g a att markinlösenprocess skulle vara komplex.
- Befolkningsprognoser och behovsbedömningar har förändrats så att planer som baserats på vad som tidigare prognosticerats, måste revideras.
- En utredning med övergripande bedömning av förutsättningar och prioritering av de åtgärder som planerats när det gäller gång- och cykelvägar innebar att flera åtgärder/projekt tillfälligt avbröts.
- Projekt är försenat på grund av omarbetning efter diskussioner om gestaltningen.

5.3.3 Lokalförsörjning mm

En stor del av lokalförsörjningsprojekten gäller förskolor och skolor. Även kommunens behov av olika boendetyper såsom LSS – boenden och boenden för personer med stödbehov av olika slag behöver planeras in i olika områden där nyproduktion av bostäder skall ske. Behovet kan tillgodoses genom att de inryms i exploateringsprojekt som innehåller bostäder i flerbostadshus.

Bland lokalförsörjningsprojekten har ca två av tre startat under det år som anges i planen. När det gäller förskolor och skolor är en vanlig orsak till förseningen att det har gjorts en helt ny behovsbedömning, vilken har lett till bedömningen att ett antal projekt som avsågs starta inte längre behövs eller att de kan senareläggas. Vidare har funnits oklarheter kring vad som ska drivas och byggas i egen regi alternativt i privat regi. Tidsavvikelser i pågående lokalprojekt beror ofta på att lokalprojekten måste anpassas efter samhällsbyggnadsprojekten. Blir det en utdragen process t.ex. i form av överklagande så försenas även lokalprojektet. I en del fall beror förseningarna på omfattande diskussioner för att få en samlad syn inom kommunen på vad ett visst projekt ska innehålla.

Det har också funnits oklarheter kring vad som ska räknas som investeringar och vad som ska bekostas över driftbudgeten. Exempelvis anger Gymnasie- och arbetsmarknadsnämnden i verksamhetsberättelsen för 2020 som orsak till underutnyttjandet att *"Den övergripande bilden är att en stor del av de planerade inköpen görs med driftsmedel"*.

En del investeringar avser inventarier, där inte utnyttjade medel har förts framåt år från år. Exempelvis anger Vård- och omsorgsnämnden i verksamhetsberättelsen för 2020 att *"Budget har inte behövt användas under året eftersom behovet av inventarier har kunnat täckas genom att återanvända inventarier från de boenden som avvecklats"*.

Med det stora antalet projekt och den komplexitet som många projekt har är det även vad gäller lokalförsörjningsprojekten oundvikligt att det förekommer avvikelser. Frågan är dock på samma sätt

som beträffande samhällsbyggnadsprojekten om det går att minska antalet avvikelser eller avvikelsernas omfattning och konsekvenser genom en bättre planering och uppföljning. För att bedöma detta är det nödvändigt med ingående analyser av varje projekt och interna lärprocesser där erfarenheterna tas till vara i ett kontinuerligt förbättringsarbete. Här kan exemplifieras med vilka orsaker som finns dokumenterade i rapporter eller som framkommit i intervjuer:

- Skolprojekt är försenat eftersom det inte kom in något anbud. En ny upphandling kommer att genomföras.
- Byggandet av flera nya förskolor och grundskolor har inte startat, eftersom nya behovsbedömningar visat att de inte behövs.
- Tidplanen för bibliotek med mera är svårbedömd då oklarheter finns om hur lokalfrågan för en kulturförening ska lösas.
- Arbetet med ombyggnaden av en skola har försenats pga. sprängarbeten inför ledningsförläggning.
- Skolgårdsupprustning är försenad på grund av diskussioner om dagvatten.
- Ny skola i har inte påbörjats i avvaktan på pågående utredningar om hur behovet av platser i grundskola ska tillgodoses i området som helhet.
- Byggnation pågår men är försenad.
- Föreslaget äldreboende utreds vidare och har inte startat. Beslut har inte fattats om det ska vara privat eller i egen regi.
- Förskola är försenad på grund av att upphandlingen är överklagad.
- Äldreboende är försenat på grund av att upphandlingen är överklagad.
- Idrottsplats försenas då åtgärder för dagvatten måste hanteras av entreprenör.
- Skolprojekt försenas i avvaktan på ytterligare utredningar om projektets innehåll.
- För ridstigar undersöks alternativ finansiering.
- Projekt Gladö Kvarn förskola har avvaktat ny behovsbedömning och har därför inte startat.
- Skolbyggnation pausas i avvaktan på ny behovsbedömning.
- Försening av bostadsprojekt för nyanlända på grund av överklagan
- Behov av större lokal förutsätts kunna realiseras då hus byggs om, oklart när detta kan ske.
- Projekt har inte startat p g a att utredning om grundsärskola inte har startat.
- Projekt pausas p g a utredning om simhallar i hela kommunen.
- Förskoleprojekt har senarelagt eftersom det i dagsläget inte finns behov av platserna.

5.4 Sammanfattande analys och slutsatser

Att kommunens genomförandegrad 2015 - 2020 har varit mycket låg beror framförallt på att kommunens investeringsplaner inte har varit tillräckligt väl underbyggda vad gäller behovsbedömningar och realistisk framdrift av olika initiativ. Investeringsplanerna har närmast haft karaktären av en bruttolista över tänkbara objekt.

Innan en investering aktualiseras bör andra alternativ ha utretts för att bli kunna fastställa om befintliga resurser kan utnyttjas effektivare. Exempelvis har förskoleförvaltningen visat att det finns stora variationer när det gäller lokalyta per barn mellan olika förskolor. Förvaltningen ska undersöka

möjligheter att i större utsträckning bygga om och anpassa befintliga lokaler samt samutnyttja lokaler istället för eller som komplement till nybyggnation. Arbetet med att effektivisera lokalutnyttjandet behöver ske i samarbete med och under ledning av lokalenheten på KSF. Motsvarande gäller även andra verksamheter. Om en sådan prövning av möjligheter till effektivisering hade gjorts skulle sannolikt flera av de investeringsprojekt som avbrutits och/eller skjutits fram enligt redovisningen i avsnitt 5.3 inte ha funnits med i investeringsbudgeten aktuellt år.

Om kommunen förbättrar realiseringen av de budgeterade investeringarna, med nuvarande nivå på investeringsbudgeten, skulle det krävas ett mycket större positivt resultat för att uppnå ett hållbart investeringsutrymme. Vid ett investeringsutrymme på nuvarande nivå och en självfinansieringsgrad på 100 %, kan inte realiseringen av planerade budgeterade investeringar förbättras med mindre än att investeringsplanerna kraftigt reduceras. Investeringsplaneringsprocessen måste därför utvecklas så att tydligare prioriteringar görs, tidsplanerna blir mer realistiska och träffsäkerheten ökar både i prognoser och genomförande. Det behöver då skapas incitament att förbättra planeringen och uppföljningen.

Under 2020 utnyttjade kommunen 51 % av investeringsbudgeten. Budgetutnyttjandet 2020 var något lägre än genomsnittet för femårsperioden närmast före, vilket låg på 58 %. Kommunstyrelsen utnyttjade 51 % av sin del av investeringsbudgeten för 2020, vilket är samma utnyttjandegrad som för kommunen som helhet. Klimat- och stadsmiljönämnd har störst utnyttjandegrad (67%). Övriga nämnder uppvisar mycket stora avvikelser från budget.

Det bör också noteras att jämförelsen mellan budget och utfall avser nettodifferensen. Det finns flera projekt där kostnaderna har överskridit budget. Bland annat har förseningar av genomförandetiden bidragit till kostnadsökningar. Å andra sidan finns exempel på lägre kostnader i upphandlad entreprenad jämfört med ursprunglig kalkyl.

Resultatet för 2021 är ännu inte klart då denna rapport skrivs. Kommunens investeringar uppgick till 199 mnkr till och med augusti 2021, vilket motsvarar endast 46 procent av periodens budget på 428 mnkr. Helårsprognosen är att 436 mnkr av en budget på 641 mnkr förväntas förbrukas under 2021. Det skulle innebära att 68 % av investeringsbudgeten för 2021 kommer att utnyttjas.

Den prognos som lämnas för helåret i delårsrapport för januari – augusti har genomgående under de senaste åren visat ett utfall som ligger ca en tredjedel under budget. Det prognosticerade utfallet ligger på mellan 59% och 68 % av investeringsbudgeten under femårsperioden 2017–2021, med ett snitt på 64–65 %. Pandemin synes inte ha haft någon betydelse för möjligheten att upprätta en hållbar investeringsbudget och/eller ta fram en tillförlitlig prognos för helår.

Generellt sett har prognoserna större träffsäkerhet i augusti än i mars. En delförklaring till prognosavvikelsena är beslut om justeringar av budgetramar under året som också påverkat budgetavvikelsen.

För de fyra åren 2017 – 2020, där verkligt utfall har rapporterats, ligger emellertid prognosen i delårsrapporten för tertiäl 2 genomgående för högt. Differensen ligger på mellan 5 och 15 procentenheter, beräknat utifrån investeringsbudgeten, med ett genomsnitt på 10 procentenheter. För 2020 innebär det att närmare en fjärdedel av den investeringsvolym som fortfarande efter årets första åtta månader prognosticerades för helår, ”försvann” innan året var slut. För att komma upp till prognosticerade 66 % i utfall för helåret skulle investeringsvolymen under årets sista fyra månader behövt ha varit nästan dubbelt så hög som den blev i verkligheten.

För 2021 är prognosen efter tertial 2 ett utfall på helåret på 436 mnkr. Detta ska jämföras med att 199 mnkr har utnyttjats under årets första åtta månader. Under årets sista fyra månader måste således 237 mnkr investeras, d v s mer än dubbelt så mycket per månad jämfört med tidigare under 2021 om prognosen ska hålla.

För tre av de fyra åren, nämligen 2017, 2019 och 2020, synes det verkliga utfallet för januari – augusti vara en bättre indikator på utfallet för helåret än den prognos som redovisades i delårsrapporten per tertial 2. Sammanlagt för de tre åren är avvikelsen mellan prognosticerat och verkligt utfall för helåret totalt 29 procentenheter, medan den sammantagna differensen mellan utfallet för januari – augusti jämfört med helår endast är totalt 3 procentenheter.

Investeringsprognoserna har således varit avsevärt högre jämfört med faktiskt utfall. Prognossäkerheten behöver ökas betydligt för att kommunen inte ska allokera onödigt stora belopp för investeringar.

Både år 2020 och 2021 har osäkerheterna kring pandemin och dess påverkan på ekonomin i allmänhet och investeringarna i synnerhet enligt intervjuade inneburit svårigheter att genomföra investeringar enligt plan och att göra bra prognoser. Bl a anges i årsredovisningen för 2020 att *”År 2020 har osäkerheterna kring pandemin och dess påverkan på ekonomin inneburit svårigheter att göra bra prognoser.”* Som framgår av ovanstående redovisning finns dock ingen evidens för att svårigheterna att prognostisera och genomföra investeringar enligt plan primärt skulle bero på pandemin.

Nämnderna tar fram förslag till investeringar. Dessa äskanden ska valideras av KS på samma sätt som driftskostnaderna. Tydligare prioriteringar behöver göras genom Koncernledningsgruppen på samma sätt som beträffande driftbudgeten. Det bör också övervägas att eventuellt ge Kommunstyrelsen delegation på att omfördela mellan investeringsprojekten under löpande år eller utöka vissa investeringar vid behov.

Samhällsbyggnadsinvesteringar är fleråriga processer med hög komplexitet. Det är omöjligt att från början veta exakt när olika delar kommer att kunna genomföras. Trots detta läggs även delar av projekt in vid tidpunkter där chansen att de kommer att kunna genomföras är små. Yttre faktorer som överklaganden gör att tidsplanen sedan förskjuts. För beslut om den totala kostnaden för ett investeringsprojekt är det mindre viktigt att veta exakt vilket år olika kostnader hamnar på. Men för en kassaflödesanalys är det viktigt pricka rätt. Kommunen arbetar dock inte med finansieringsbesluten helt utifrån investeringsramen utan följer den verkliga investeringstakten när pengar lånas upp. Kommunen tar således hänsyn till den lägre genomförandegraden när kommunen tar upp lån t ex.

6 Styrning och uppföljning

I detta avsnitt besvaras följande revisionsfrågor:

- Är beslutsunderlagen inklusive kalkyler utformade på ett sådant sätt att de ger rimliga möjligheter för styrelsen och nämnderna att få tillräcklig information om projekten för att kunna prioritera, styra och kontrollera desamma?
- Sker uppföljning och återrapportering på ett sådant sätt - och med tillräcklig omfattning - så att kommunstyrelsens och nämndernas kontroll av projekten säkerställs?
- Finns tillräcklig kompetens, erfarenhet och resurser för genomförande av alla budgeterade investeringsprojekt?

6.1 Risker vid bristande styrning

Revisorerna har tidigare i sin risk- och väsentlighetsanalys identifierat att tillkortakommanden när det gäller 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.

I en förstudie 2020 konstateras *”att det delvis är tydligt vilka beslutsnivåer som gäller för olika beslut, men att de olika styrdokument 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.”*¹⁰

En handlingsplan har tagits fram för nödvändigt fortsatt utvecklingsarbete för att uppnå ändamålsenlig och effektiv lokalförsörjning i Huddinge kommun. Enligt handlingsplanen ska delmomenten *”utformas och tillsammans bli heltäckande adekvata aktiverande och normerande styrdokument enligt kommunens Riktlinjer för styrdokument. Målet är att undanröja tidigare divergerande styrsignaler och att skapa tydlig styrning där styrning saknas. Dokumenten ska underlätta och säkerställa att kommunkoncernens verksamheter arbetar med lokalförsörjning efter effektiva, väl kända och samspelande styrande dokument”*¹¹.

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

¹⁰ KPMG: Förstudie: Granskning av styrning och genomförande av investeringar. Förstudie Huddinge kommun, 2020-10-19

¹¹ Handlingsplan effektiv och ändamålsenlig lokalförsörjning, KS-2020/1319

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”.

Investeringarna påverkar driftbudgeten på olika sätt. Om t ex en investering i en ny skola görs för tidigt uppkommer en driftskostnad som inte motsvaras av att nytta skapas för att täcka nya behov. Om en effektivisering av energianvändningen blir försenad står kommunen onödigt länge med en för hög energikostnad. Om möjligheter till investeringar i ny teknik inom äldreomsorgen inte tas tillvara finns risk för onödigt höga driftskostnader och problem med den framtida personalförsörjningen. En högre kvalitet på materialet vid investeringstillfället ökar kanske hållbarheten och minskar framtida underhållskostnader. Listan kan göras lång vad gäller sambanden mellan investeringsbudgeten och driftbudgeten. Vid framtagandet av investeringsbudgeten bör således alltid beaktas konsekvenserna för driftbudgeten, vilket kan göras genom en livscykelanalys. Det måste också finnas pålitliga behovsbedömningar så att det inte t ex byggs lokaler som det saknas ett aktuellt och långsiktigt behov av.

Kommunens styrprinciper och styrmodell måste således säkerställa att kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och nämnderna får tillräcklig information om projekten för att kunna prioritera, styra och kontrollera desamma. Detta beskrivs i avsnitt 6.2. Vidare måste uppföljning och återrapportering ske på ett sådant sätt att kommunfullmäktiges, kommunstyrelsens och nämndernas kontroll av projekten säkerställs. Detta diskuteras i avsnitt 6.3.

6.2 Styrningen

6.2.1 Nuvarande styrprinciper

Av styrdokumentet ”Så styrs Huddinge” framgår följande beträffande styrningen av investeringar (numreringar enligt dokumentet)¹²:

19. För samhällsbyggnadsprojekt – exploateringsinvesteringar med tillhörande gatuinvesteringar och investeringar i infrastruktur vid nybyggnationer – tas en investeringsram fram som beslutas av kommunfullmäktige när Mål och budget fastställs.
20. Samhällsbyggnadsprojekten delas upp i genomförandeprojekt och planeringsprojekt. Anslagsbindningen för genomförandeprojekt är på projektnivå och för planeringsprojekt enligt beslutad verksamhetsplan.
21. Anslag ges för kapitalkostnader till samhällsbyggnadsprojekt, investeringar i gator och vägar samt lanegendomar och beviljas av kommunfullmäktige.
22. För övriga verksamheter fastställer kommunfullmäktige en årlig maximal investeringsram inom vilken nämnd själv får prioritera.
23. Inga anslag ges för kapitalkostnader till övriga verksamheter, utan dessa måste rymmas inom beslutad driftbudget.

¹² Bilaga 11 till Tjänsteutlåtande, KS, Mål och budget 2022 för Huddinge kommun

24. Vill nämnd investera utöver den fastställda ramen, ska detta prövas av kommunfullmäktige.
25. Investeringsram för kommunala verksamhetslokaler fastställs av kommunfullmäktige.
26. Uppföljning av investeringar sker vid delårsbokslut och årsbokslut. Avvikelse i ekonomi och tid för samhällsbyggnadsprojekt rapporteras i samband med ordinarie delårsredovisningar samt i verksamhetsberättelsen. Ekonomiska avvikelser rapporteras för projektet med utfall och prognos för innevarande år samt prognos för totala projektet. Visar uppföljningen att ett projekt bedöms bli dyrare än beslutad nettoinvestering ska åtgärder för att förhindra fördyring vidtas. Avvikelse för ett projekt som bedöms överstiga 20 procent av projektets beslutade nettoinvestering, dock minst 120 prisbasbelopp ska i uppföljningsdokumentet särskilt redovisas till kommunstyrelsen/kommunfullmäktige för förnyat beslut. Vid särskild brådskan kan kommunstyrelsens ordförande fatta motsvarande beslut som senare anmäls till kommunfullmäktige. 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.

Projekt i genomförandeskede har en beslutad projektbudget som omfattar projektet som helhet. Denna är oberoende av projektets tidplan och fördelningen mellan enskilda år. Ekonomistyrningsprinciperna reglerar när nytt genomförandebeslut behövs om projektet fördyras. För projekt som befinner sig i planeringsskede finns en årlig budget som summerar prognoserna för samtliga planeringsprojekten. Utfall och prognos för respektive projekt ändras successivt.

Enligt de intervjuade är styrprinciperna användbara och accepterade. Det finns detaljer i tillämpningen som fortfarande behöver diskuteras i det praktiska arbetet.

Problemen vad gäller styrningen anses inte så mycket handla om styrprinciperna för investeringarna utan mer om ekonomistyrningen generellt. Vid intervjuerna framhålles att det inte finns några incitament för nämnderna att vara återhållsamma med lokaler. Tvärtom får nämnderna ett tillskott i driftbudgeten med hela hyran om det t ex byggs en ny skola. Detta driver investeringar i nya lokaler istället för att förbättra lokalutnyttjandet som är besvärligare och ibland möter motstånd bland personalen.

Enligt intervjuade brister det alltför ofta i bedömningen av vad som ska göras i egen regi respektive vad som kan och bör göras externt. Förvaltningen utgår enligt intervjuade ibland slentrianmässigt från att verksamheter ska bedrivas kommunalt. Det finns önskemål om tydligare styrning vad gäller val av huvudman och driftsform.

Det inte så vanligt att investeringsobjekt helt omprövas utan det vanliga är att de bara skjuts framåt. Men det finns exempel på att omprövningar skett i ett sent skede och att det har varit mycket bra för kommunen. Äldreboende i Snättringe nämns som ett bra exempel på att kommunen hittade en bättre helhetslösning, genom att detta togs bort som kommunal investering och kommunen i stället lät en extern samarbetspartner ta investeringen. Men i redovisningen ser det ut som om investeringen inte har genomförts och att detta investeringsutrymme inte har utnyttjats.

6.2.2 Projektstyrningen

Alla investeringsprojekt har en projektledare med ansvar för ekonomi, uppföljning, riskanalys och övrig analys. Ambitionen är att alla med stöd av detta verktyg utifrån sina respektive roller ska ha ett enhetligt arbetssätt. Ett gemensamt arbetssätt och systemstöd ska göra det enkelt att föra över projektinformation till nya medarbetare. Metodiken i Antura är densamma för olika projektstrukturer, men det finns anpassade rutiner för olika projekttyper. 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.

För samhällsbyggnadsprojekt används en särskild planerings- och exploateringsmanual (Plexman). I den beskrivs samhällsbyggnadsprocessen, projektorganisation och roller. Den innehåller också detaljerade processbeskrivningar för olika faser såsom tidiga skeden, planering, genomförande och utvärdering. Manualen ska kontinuerligt utvärderas och revideras utifrån förändringar och nya erfarenheter i samhällsbyggnadsprocessen.

Enligt intervjuade sker kontinuerliga förbättringar i användningen av projektmodell och projektstöd. Bl a nämns behov av att utveckla riskanalyser och riskhantering. Dock anses projektmodellen som sådan vara adekvat och Antura tillfredsställande som systemstöd. Detta ligger dock utanför denna granskning.

Däremot nämns särskilt vid intervjuerna ett behov av att utveckla bättre kalkylverktyg och kompetensen att göra kalkyler och prognoser.

6.3 Uppföljning och återrapportering

6.3.1 Samhällsbyggnadsprojekt

När det gäller samhällsbyggnadsprojekt så sker en uppföljning av projekten med störst risk varje månad. Avvikelser i ekonomi och tid för samhällsbyggnadsprojekt rapporteras i samband med ordinarie delårsredovisningar samt i verksamhetsberättelsen. Visar uppföljningen att ett projekt bedöms bli dyrare än beslutad nettoinvestering ska åtgärder för att förhindra fördyring vidtas och beskrivas.

En uppföljning har genomförts av verksamheten per den 31 augusti 2020 av Plan för samhällsbyggnad och lokalförsörjning i Huddinge 2020 med utblick till 2035. Uppföljningen avsåg främst avvikelser i tid och ekonomi, men ger också en översiktlig bild av samhällsbyggande och lokalförsörjning som helhet genom en sammanfattande bedömning¹³. Plan för samhällsbyggnad och lokalförsörjning 2020 redovisade sammanlagt 206 samhällsbyggnadsprojekt, varav 174 pågående och 32 som skulle starta under 2020. Av dessa 32 hade 16 startat. Pågående projekt var ganska ofta försenade. Det fanns en bemanning och organisation för att hantera det stora antalet projekt, samtidigt som process och styrning utvecklades kontinuerligt. Det anges att förseningarna oftast beror på mer omfattande utredningar än vad som uppskattats, ändrade förutsättningar från exploitören eller för att åtgärder behöver vidtas för att förbättra projektets ekonomiska utfall. Förutom försening av leveransen av

¹³ Uppföljning av Plan för samhällsbyggnad och lokalförsörjning i Huddinge 2020 med utblick till 2035 Bilaga 2 till Verksamhetsberättelse per 31 augusti 2020 för kommunstyrelsen

bostäder/arbetsplatser/offentligt finansierade lokaler/allmänna platser innebar förseningarna avvikelser i såväl årets exploateringsresultat som investeringsutgifter.

6.3.2 Övriga investeringar

För verksamheterna, exklusive samhällsbyggnadsprojekt, fastställer kommunfullmäktige en årlig maximal investeringsram inom vilken nämnden själv får prioritera. Vill nämnden investera utöver den fastställda ramen, ska detta prövas av kommunfullmäktige. Uppföljning av investeringar sker vid månadsrapportering, delårsbokslut och årsbokslut. Vid minst delårsbokslut och årsbokslut bör behov av ytterligare finansiering av projekt aktualiseras för beslut av nämnd och/eller av kommunfullmäktige.

Nämnderna följer upp och rapporterar utfallet vad gäller investeringarna i delårsrapporterna och verksamhetsberättelsen. I delårsrapport 2 redogörs i tabellform för utfall och avvikelser per augusti 2021, samt prognos för året i relation till fastställd budget för investeringar. Redovisningen är uppdelad på reinvesteringar, återanskaffningar och mindre verksamhetsanpassningar i befintliga lokaler. Tabellen åtföljs av en kortfattad beskrivning av avvikelserna, men det finns sällan någon beskrivning av de bakomliggande orsakerna till varför det har blivit en avvikelse mot plan. Det finns inte heller någon analys av konsekvenserna av avvikelserna. Det kan t ex framgå att en viss investering "inte blir av" men utan att det förklaras varför eller vad det får för konsekvenser.

6.4 Analys och slutsatser

Styrprinciperna anses vara användbara och accepterade. Detsamma gäller projektmodell och systemstöd. Förvaltningen utgår dock enligt intervjuade ibland slentrianmässigt från att verksamheter ska bedrivas kommunalt. Det finns därför önskemål om tydligare styrning vad gäller val av huvudman och driftsform. Vidare nämns särskilt vid intervjuerna ett behov av att utveckla bättre kalkylverktyg och kompetensen att göra kalkyler och prognoser.

Problemen vad gäller styrningen handlar inte primärt om styrprinciperna för investeringarna utan mer om ekonomistyrningen generellt. Det synes inte finns några incitament för nämnderna att vara återhållsamma med lokaler.

Uppföljning av samhällsbyggnadsprojekten följer kommunens ordinarie uppföljningsprocess. Planerade projektstarter som av olika anledningar inte kan realiseras under innevarande år redovisas i slutet av året i samband med årsbokslut och verksamhetsberättelse. Mer detaljer kring uppföljning och rapportering framgår av p 26 i "Så styrs Huddinge" (se föregående avsnitt 6.2).

Kommunstyrelsens förvaltning ansvarar för att följa upp och analysera de investeringsutgifter som lokalförsörjningen innebär för kommunen, liksom den ekonomiska utvecklingen avseende lokalkostnader för kommunens nämnder. Nämnderna redovisar här status för pågående lokalprojekt och bedömning av ekonomiska effekter i relation till tilldelad ram.

Under 2022 ska implementeras en ny ekonomimodell för att säkerställa korrekt uppföljning av kommunens skattemedel pågår, vilket har skapat viss osäkerhet kring förutsättningarna att använda nuvarande projektverktyg inom ramen för den nya ekonomimodellen.

7 Konsekvenser av underutnyttjandet

I detta avsnitt besvaras följande revisionsfrågor:

- Hur har underutnyttjandet av investeringsutrymmet påverkat användarnyttan?
- Hur har konsekvenserna av underutnyttjandet av investeringsutrymmet dokumenterats?

7.1 Dokumenterade konsekvenser av underutnyttjandet

Genomförandegraden har varit låg både för samhällsbyggnadsprojekt och för nämndernas investeringar. En övervägande del av avvikelserna gäller projekt som befinner sig i planeringsskede. I kommunens årsredovisningar förklaras avvikelser för såväl nämnders investeringar som samhällsbyggnadsprojekt av tidsförskjutningar, men någon närmare orsak till förskjutningarna framgår inte. Det finns inte heller i årsredovisningarna någon analys av konsekvenserna av underutnyttjandet.

Konsekvenser av underutnyttjandet beskrivs sällan i delårsrapporter, verksamhetsberättelser, årsredovisningar eller rapporter från enskilda projekt.

Flertalet intervjuade svarar att de inte vet hur underutnyttjandet av investeringsutrymmet påverkat användarnyttan, eftersom detta inte dokumenteras eller rapporteras. De menar att eftersom det inte finns någon brist på platser i förskola, skola eller äldreomsorg, så har underutnyttjandet av investeringsutrymmet inte någon effekt på användarnyttan inom dessa verksamheter. Flertalet intervjuade gör bedömningen att de flesta projekt nog genomförs, men senare än ursprungligen planerat.

Några intervjuade anser dock att eftersom beslut om investeringar tas så att nybyggnationer kan tas i drift när det behövs, så är varje försening en försämring av användarnyttan. Detsamma gäller vägar etc. Om t ex byggande av en LSS-boende blir försenat innebär det att brukarna måste bo kvar i ett boende som inte ansetts hålla måttet. Förseningar får alltid negativa konsekvenser.

Några intervjuade anser dessutom att underutnyttjandet innebär att kommunen har planerat för mindre satsningar än vad som hade varit möjligt om hela utrymmet utnyttjats. När objekt kommer med men inte genomförs innebär det att andra objekt inte har kommit med utan har prioriterats bort.

Osäkerheten i planeringen uppfattas i sig som ett problem. Det finns exempelvis en risk att kommunen står med paviljonglösningar som inte behövs utan innebär dubbla kostnader om projektet blir klart tidigare än då behovet uppstår.

7.2 Analys och slutsatser

Kommunen har år efter år inte genomfört en betydande del av de investeringar som beslutats av Kommunfullmäktige. Ur invånarnyttoperspektiv är det menligt om det leder till sämre kvalitet i kommunens verksamhet, sämre tillgång på lokaler och kommunala tjänster och bristande effektivitet.

En risk är att prioriterade investeringsprojekt som inte genomförs enligt plan har trängt undan andra investeringsprojekt och därmed fått till konsekvens att nyttan av dessa inte har kunnat realiseras. Några sådana undanträngningseffekter finns inte dokumenterade. Enligt intervjuerna har det som nu finns med i investeringsbudgeten inte trängt undan andra möjliga investeringsprojekt. Investeringsramen är

relaterad till befolkningsutvecklingen och det finns utrymme för fler projekt. Hittills har det inte varit ett problem att få tillräcklig täckning för alla investeringsförslag.

När reinvesteringar av t ex parker och lekplatser blir försenade kan det få konsekvenser för de boende genom att de behov som reinvesteringen skulle tillgodose inte blir tillgodosett förrän senare.

Även när det gäller upprustning av skolor, förskolor, bad etc innebär förseningar att verksamhetens kvalitet kan bli lidande genom att den måste bedrivas ytterligare en tid i lokaler som inte har bedömts vara ändamålsenliga. Detta synes dock vara fallet endast undantagsvis. Oftast beror underutnyttjandet jämfört med plan på att det inte finns ett aktuellt behov av tidigare planerade förskolor och skolor. I dessa fall påverkar således underutnyttjandet inte användarnyttan.

I de fall där skolor flyttar sina verksamheter till provisoriska paviljonger under pågående renoveringar och tvingas vara kvar längre än nödvändigt påverkas emellertid användarnyttan. Detsamma gäller exempelvis när Kultur- och fritidsnämnden måste hyra tillfälliga lokaler för att kunna bedriva biblioteks- och ungdomsverksamhet. Dessutom kan sådana avvikelser påverka driftskostnaderna så att ökade lokalkostnader minskar utrymmet för t ex personal, vilket i sin tur kan påverka verksamhetens kvalitet.

Försenade investeringar i gång- och cykelvägar kan innebära fortsatt negativ klimatpåverkan från biltrafik och minskad trafiksäkerhet. När investeringar i belysning vid återvinningsstationer uteblir eller försenas minskar tryggheten och det kan bli svårare att genomföra ambitionerna att öka den cirkulära ekonomin.

I vissa fall beror underutnyttjandet på att fortsatta överväganden kring regiform har försenat implementeringen. Det finns dock ingen information om att detta skulle ha en negativ effekt genom att akuta behov inte kunnat tillgodoses.

Konsekvenserna för invånarna av underutnyttjandet förefaller utifrån dokumentationen relativt begränsade, vilket i sig kan tyckas häpnadsväckande. Men orsaken är att det i själva verket saknades ett aktuellt behov av en betydande del av de investeringar som finns upptagna i investeringsbudgeten.

Vår bedömning är att den allvarligaste konsekvensen är att det minskar trovärdigheten i kommunens förmåga att genomföra investeringar att år efter år ha en genomförandegrad på kring 50 %. Det minskar också transparensen och medborgarnas möjligheter till ansvarsutkrävande, vilket är fundamentalt i en demokratiskt styrd organisation.

8 Vidtagna åtgärder och lärdomar

I detta avsnitt besvaras följande revisionsfrågor:

- Vilka lärprocesser har initierats kring underutnyttjandet av investeringsutrymmet och hur har lärdomarna från dessa processer tagits till vara?
- Vilka åtgärder har vidtagits för att öka utnyttjandet av investeringsutrymmet och vilka är effekterna av dessa åtgärder?

8.1 Synpunkter från respondenterna

Vid intervjuerna framhålles att medarbetarna kontinuerligt lär och utvecklar processerna utifrån "best practice". Exempelvis har jämförts olika typer av förseningar och vad som kan göras för att minska risken för förseningar. Vidare har diskuterats och jämförts olika kalkylmetoder för att öka prognossäkerheten.

En översyn av investeringsprocessen har initierats. För närvarande genomförs en utredning för att dokumentera en tydligare investeringsprocess och koppla denna till finansiella mål.

Några av de intervjuade framhåller att synen på investeringar behöver förändras. För att en kostnad ska utgöra en investering, så måste den generera nytta. I allt för stor utsträckning betraktas investeringar som något positivt i sig, oberoende av om de leder till högre grad av måluppfyllelse och ökad effektivitet eller inte. Det betonas att lika stora krav på effektivitet borde ställas på investeringar som på driftverksamheten.

Några av de lärdomar som har lyfts fram i intervjuerna är följande:

- *Framförhållningen i planeringen är det enda kommunen till 100 % kan styra internt. Tidigare gick ofta flera månader efter att investeringsbudgeten fastställts innan beslut kunde fattas om hur pengarna skulle användas. Kommunen har nu utvecklat bättre verktyg för detta och planeringen kan vara klar samtidigt som det formella beslutet fattas. Framförhållning också viktigt för leverantörerna.*
- *Behövs mer realistiska behovsbedömningar också när det gäller tidpunkten då olika delar i större projekt måste vara färdiga.*
- *När det är svårt att under löpande året få mer pengar om projektets genomförande går snabbare än beräknat, så kommer alltid investeringsutrymme att in-tecknas "för säkerhets skull".*
- *Kommunen har inte tidigare arbetet med att årligen aktualitetspröva och omvärdera investeringsprojekten. Har ett investeringsprojekt kommit med i planen så har det legat kvar och bara skjutits framåt. Gamla investeringsobjekt prövas inte regelmässigt mot nya behov utan nya projekt läggs bara till utan prioriteringar.*
- *Budgeten för stora samhällsbyggnadsprojekt kan omfatta 20 år. Inriktningsbeslutet baseras på en synnerligen grov kalkyl som förfinas allteftersom. Årsbudgeten blir där bara ett litet utsnitt som är förenat med stor osäkerhet. Kan alltid hitta problem i marken. Om vi i investeringsbudgeten tar i för lite och hittar problem i marken så måste grävmaskinerna stå still i projektet. Underfinansierade projekt kan leda till stora fördyringar. Därför måste det alltid finnas en reserv i varje stort samhällsbyggnadsprojekt. Det vi kan och bör göra är att ständigt bli bättre på att kalkylera.*

- *Kalkylerna är alltid för optimistiska både i tid och pengar. Tiderna hålls inte vilket innebär förskjutningar till kommande år och pengar blir över. På sätt och vis är värre att kalkylerna aldrig håller utan att allt blir dyrare. Men det märks inte på totalen, eftersom så många objekt skjuts på framtiden och det ändå blir pengar över i investeringsbudgeten.*
- *Det är alltid frestande att få pengar till en investering. Vad många inte tänker på är att investeringen får konsekvenser för driftskostnaderna. Det borde alltid analyseras mycket noggrannare vad nyttan är med en investering och om denna nytta verkligen motiverar kostnaden på lång sikt.*

8.2 Analys och slutsatser

Genomförandegraden har varit låg både för samhällsbyggnadsprojekt och för nämndernas investeringar. I kommunens årsredovisningar för 2019 respektive 2020 förklaras avvikelser för såväl nämnders investeringar som samhällsbyggnadsprojekt av tidsförskjutningar, men någon närmare orsak till förskjutningarna framgår inte. Det finns inte heller i årsredovisningar någon analys av varför det år efter år är stora avvikelser mot budget eller vilka lärdomar som dragits av detta och inte heller någon antydning om att åtgärder vidtagits eller planeras. Det anges dock som ett förbättringsområde för kommunstyrelsen att fortsätta att utveckla lokalförsörjningsprocessen och hur den fungerar i samhällsbyggnadsprocessen mot marknaden och de som vill driva kommunal service i privat regi.

En stor del av avvikelserna i enskilda projekt handlar om förseningar av olika orsaker. För en fullständig utvärdering av ett projekt bör hela projekttiden analyseras. Som underlag för fortsatt lärande och utveckling vore det värdefullt med en utvärdering av investeringsportföljen över t ex en tioårsperiod.

9 Rekommendationer

Utifrån den samlade analysen rekommenderar vi följande:

Enhetlig investeringsprocess

- Det bör skapas en fungerande process som fångar upp samtliga investeringsbehov som finns inom kommunen, inklusive investeringar kopplat till samhällsbyggnad, arbetsmiljö, IT, fordon, lokaler och reinvesteringar.
- En generisk investeringsprocess bör fastställas i så god tid att den kan användas i arbetet med Mål och budget för 2023.
- Nuvarande samhällsplaneringsprocess och lokalförsörjningsprocess bör integreras i denna generiska investeringsprocess.
- Investeringsprocessen bör förankras noggrant i koncernen som helhet för att säkerställa att den uppfattas och tillämpas på ett enhetligt sätt.
- Förvaltningarnas interna processer för lokalförsörjningen bör anpassas till den generiska investeringsprocessen.
- Innan beslut fattas om att starta projekt för byggande av nya förskolor och skolor bör en noggrann analys göras om möjligheterna att utnyttja befintliga lokaler effektivare.

Budget och prioriteringar:

- Investeringsbudgeten bör baseras på en hållbar investeringsnivå utifrån kommunens självfinansieringsmål.
- Principerna för budgetering av investeringar bör ses över eftersom bara ungefär hälften utnyttjas år efter år, vilket leder till att investeringsbudgetens trovärdighet minskar.
- Det bör hållas isär kostnadsredovisningen och fördelningen per år i projektplaneringen å ena sidan och vad som sedan händer kassaflödesmässigt när planerna ska implementeras.
- En ökad flexibilitet i investeringsbudgeten bör skapas genom större möjligheter att flytta utgifter mellan åren inom ett projekt och ökade möjligheter att omprioritera mellan projekt.
- En samlad prioritering bör göras av alla projekt inom koncernen som finns upptagna i bruttoprojektlistan.
- Kommunen bör ta fram kriterier för prioriteringar mellan olika investeringar.
- Det bör i styrmodellen skapas incitament för nämnderna att arbeta för ett effektivare lokalutnyttjande och att vara återhållsamma med önskemål om nya lokaler.

Beslutsunderlag och rapportering

- Tillförlitligheten och träffsäkerheten i behovsbedömningarna behöver förbättras.
- Beslutsunderlagen för investeringsprojekt bör innehålla en livscykelanalys.
- Riskanalyser och riskhantering bör vidareutvecklas.
- Vid avvikelser i ett projekt bör det finnas en beskrivning av de bakomliggande orsakerna till varför det har blivit en avvikelse mot plan.
- Avvikelseberättelser bör innehålla en analys av konsekvenserna för användarna.
- Delårsrapporter, verksamhetsberättelser och årsredovisningar bör innehålla en samlad analys av utnyttjandet av investeringsbudgeten, orsakerna till avvikelser från budgeten och en samlad bedömning av konsekvenserna för användarna av avvikelserna.
- Som underlag för fortsatt lärande och utveckling vore det värdefullt med en utvärdering av investeringsportföljen över t ex en tioårsperiod.