



LUND UNIVERSITY

Klassificering och uppföljning av investeringar: En studie av kommunal teknik i Hörby, Osby, Sävsjö och Trelleborgs kommun

Fjertorp, Jonas

2009

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Fjertorp, J. (2009). *Klassificering och uppföljning av investeringar: En studie av kommunal teknik i Hörby, Osby, Sävsjö och Trelleborgs kommun*. (Teknikprogrammets rapportserie; Vol. 194). Institutet för ekonomisk forskning vid Lunds universitet. <http://www.teknikprogrammet.se/Files/194.pdf>

Total number of authors:

1

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00



RAPPORT
NR 194

EKONOMIHÖGSKOLAN

Lunds universitet

Institutet för ekonomisk forskning

NIRA – Förslag på klassificering och uppföljning av investeringar

En ändamålsenlig resursanvändning

Jonas Fjertorp

E-mail: Jonas.Fjertorp@fek.lu.se

Ett samarbetsprojekt mellan

SVENSKT VATTEN UTVECKLING, SVERIGES KOMMUNER OCH LANDSTING,
AVFALL SVERIGE OCH INSTITUTET FÖR EKONOMISK FORSKNING VID
LUNDS UNIVERSITET

Innehållsförteckning

1	Inledning	4
1.1	Infrastruktur – en långlivad samhällsangelägenhet	4
1.2	Specifika förutsättningar för icke-vinstsyftande organisationer	5
1.3	Syfte.....	6
2	Studiens utformning.....	8
2.1	Rapporterade studier	8
2.1.1	Val av fall	8
2.1.2	Datainsamling	9
2.1.3	Utvecklingsmetod för klassificeringssystem.....	10
3	Förutsättningar för resurstillgång	12
3.1	Beskrivning av fallen.....	12
3.1.1	Hörby kommun	12
3.1.2	Osby kommun	15
3.1.3	Sävsjö kommun	18
3.1.4	Trelleborgs kommun	23
3.2	Analys av resurstillgång.....	26
3.2.1	Hörby	26
3.2.2	Osby.....	27
3.2.3	Sävsjö.....	27
3.2.4	Trelleborg	27
3.3	Analys av förutsättningar för resurstillgång.....	28
3.3.1	Befolkningmässiga förutsättningar	28
3.3.2	Ekonomiska förutsättningar.....	29
3.3.3	Politiska förutsättningar	31
3.4	Resultat: resurstillgång & identifierade förutsättningar.....	32
3.4.1	Befolkningmässiga förutsättningar	32
3.4.2	Ekonomiska förutsättningar.....	33
3.4.3	Politiska förutsättningar	34
4	Klassificeringssystemet NIRA	36
4.1	Klassificeringssystemets utformning	36
4.2	Uppfylls kraven?	38
5	Prioriterade investeringar	41
5.1	Beskrivning av angelägna investeringar	41
5.1.1	Hörby	41
5.1.2	Osby.....	42
5.1.3	Sävsjö.....	42
5.1.4	Trelleborg	43
5.2	Analys av angelägna investeringstyper utifrån NIRA	44
5.2.1	Klassificering av investeringar	44
5.2.2	Hörby	45

5.2.3	Osby	46
5.2.4	Sävsjö	47
5.2.5	Trelleborg	48
5.3	Resultat: prioriterade investeringstyper	48
5.4	Diskussion kring angelägna investeringstypers koppling till resurstillgången.....	49
5.4.1	Nyinvesteringar	49
5.4.2	Imageinvesteringar	50
5.4.3	Reinvesteringar	50
5.4.4	Anpassningsinvesteringar	51
6	Uppföljningssyften.....	53
6.1	Beskrivning av intresset för uppföljning	53
6.1.1	Hörby	53
6.1.2	Osby	54
6.1.3	Sävsjö	55
6.1.4	Trelleborg	56
6.2	Analys av uppföljningssyften	57
6.2.1	Ansvarsskapande.....	58
6.2.2	Åskådliggöra	58
6.2.3	Förbättra måluppfyllelsen för pågående projekt	60
6.2.4	Förbättra framtida projekt.....	61
6.2.5	Förbättra investeringsprocessen.....	62
6.2.6	Skapa legitimitet	63
6.2.7	Skapa underlag för kommunikation med invånarna	64
6.3	Resultat: identifierade uppföljningssyften.....	64
6.4	Diskussion kring uppföljningssyftenas överensstämmelse med litteraturen.....	65
6.4.1	Ansvarsskapande.....	66
6.4.2	Åskådliggöra	66
6.4.3	Förbättra måluppfyllelsen för pågående projekt	67
6.4.4	Förbättra framtida projekt.....	67
6.4.5	Förbättra investeringsprocessen.....	68
6.4.6	Skapa legitimitet	68
6.4.7	Skapa underlag för kommunikation med invånarna	68
6.4.8	Sammanfattande jämförelse.....	69
7	Summering	71
7.1	Förutsättningar	72
7.2	Investeringstyper	72
7.2.1	Klassificeringssystem	72
7.2.2	Angelägna investeringstyper.....	72
7.3	Uppföljningssyften.....	73
7.4	Avslutande kommenterar	74
	Referenser	75
	Bilaga 1 - Förteckning fallstudier	80

1 Inledning

1.1 Infrastruktur – en långlivad samhällsangelägenhet

Infrastrukturen i samhället ianspråkar omfattande resurser. Varje år används stora belopp för att förnya, förbättra och bygga ut den tekniska servicen, till exempel i form av vägar, vatten- och avlopp, elektricitet, telefoni och bredband. Alla dessa tillgångar är av betydelse för samhällets utveckling. De skapar förutsättningar för människor att leva, bo och arbeta.

Tillgångar i teknisk infrastruktur är ofta avsedda att användas under en lång tidsperiod. Det finns exempel på vattenledningar som används 100 år efter att de grävts ner. Den enskilda bron, vägen eller vattenledningen, ingår dessutom i ett större system. De är sammanbundna med andra tillgångar och bildar därigenom en struktur. I kombination med den långa tidsperiod som tillgångarna är avsedda att användas, innebär det att en investering i teknisk infrastruktur, påverkar förutsättningarna för den tekniska servicen i samhället för många år framåt. Investeringar i teknisk infrastruktur är en långlivad samhällsangelägenhet.

I Sverige har infrastrukturen till stor del byggts upp av den offentliga sektorn. Liksom i alla sammanhang, är den offentliga sektorns resurser mer eller mindre begränsade. Stora behov och höga ambitioner, medför att resurserna upplevs som knappa.

Vissa organisationer existerar för att generera pengar. Det gäller ofta privata företag. Hofstede (1981) poängterar att även om dessa organisationer inte lyckas att skapa vinst, så är det syftet. Collins (2006, s.36) konstaterar att pengar i vinstsyftande organisationer både är en resurs som stoppas in i verksamheten och ett resultat av verksamheten.

Collins (2006, s.36) konstatera att även inom icke-vinstsyftande organisationer, är pengar en resurs som stoppas in i verksamheten. Resultatet av verksamheten, eller målet, kan dock utgöras både av monetära och icke-monetära värden. Icke-vinstsyftande organisationer existerar främst för att tillhandahålla en service. Dessa organisationer kan åstadkomma ekonomiska vinster, men det är endast ett led mot det verkliga målet (Hofstede, 1981). Då gäller det att tillhandahålla bästa möjliga service med de givna resurserna. Till dessa hör vanligen offentliga organisationer. Pengar är inte målet, endast en restriktion för vilka resurser som finns tillgängliga för att uppnå målet (Merchant & Van der Stede, 2007, s.781).

Under 1980-talet började allt större krav ställas på en effektiv och ändamålsenlig resursanvändning. Det ledde till att metoder avsedda för vinstsyftande organisationer infördes för att leda, styra och administrera också icke-vinstsyftande offentliga organisationer (Hood, 1995; Pallot, 1999; Torres & Pina, 2002; Groot & Budding, 2008). Denna reform har kommit att kallas för *New Public Management* (NPM). En av de doktriner som har vuxit fram är att offentliga organisationer bör arbeta med att effektivisera resursanvändningen (Hood, 1995). Även i Sverige växer till exempel det kommunala uppdraget och de begränsade resurserna ska räcka till allt mer (Knutsson *et al*, 2006). Investeringar i den tekniska infrastrukturen är en kapitalintensiv verksamhet, som ställs inför utmaningen att resurserna används på ett ändamålsenligt sätt.

1.2 Specifika förutsättningar för icke-vinstsyftande organisationer

Befintliga studier av icke-vinstsyftande organisationer, avser främst investeringsutgiftens eventuella avvikelse från de ekonomiska ramarna (se Segelod, 1986; Skamris & Flyvbjerg, 1997; Flyvbjerg *et al*, 2002; Odeck, 2004), samt effekter av olika kalkylmetoder (Yard, 1997). Att tidigare studier inte har fokuserat på icke-vinstsyftande organisationer i större omfattning, vore kanske inget problem, om det inte hade varit för att förutsättningarna för investeringsverksamheten skiljer sig från vinstsyftande organisationer.

I icke-vinstsyftande organisationer är inte vinst det slutliga målet. Ofta handlar det istället om att tillhandahålla en viss service på ett så ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt som möjligt. Målens karaktär är alltså inte monetära. Detta är enligt Anthony & Herzlinger (1975) den viktigaste parametern som skiljer icke-vinstsyftande organisationer åt från vinstsyftande. För att investeringsprocessen ska bli ändamålsenlig i icke-vinstsyftande organisationer, krävs det att den anpassas efter de mål som förekommer där.

Icke-vinstsyftande organisationer spenderar olika mycket resurser på investeringar. De lönsamhetsmål som begränsar resurstillgången i vinstsyftande organisationer, förefaller inte vara en bärande förklaring till skillnaden i resurstillgång. Avsaknaden av lönsamhetsmål, leder till frågan vad det är som påverkar resurstillgångens utveckling, måhända andra slags mål? Litteraturen ger en fragmentarisk bild av att andra förutsättningar har betydelse. Det verkar dock inte vara klarlagt vilka dessa förutsättningar verkligen är och hur de påverkar utvecklingen av resurser tillgängliga för investeringsverksamhet.

Ett stringent klassificeringssystem är grundläggande för en ändamålsenlig investeringsprocess. Även klassificeringen av investeringar i icke-vinstsyftande organisationer, bör således utformas utifrån de mål som där förekommer. Något sådant klassificeringssystem, har dock inte påträffats i litteraturen.

Klassificeringen av investeringar väcker också frågan på vilket sätt resurstillgångens utveckling påverkar prioriteringen mellan olika typer av investeringar. Innebär en avtagande resurstillgång att en viss typ av investeringar får stå tillbaka jämfört med organisationer där resurstillgången är tilltagande? Genom att åskådliggöra dessa samband, skulle förståelsen för investeringsverksamhetens förutsättningar öka. Det skapar i sin tur möjligheter att ta hänsyn till sådana samband vid utformningen av investeringsprocessen.

Miller & O'Leary (1997) drar slutsatsen att det behövs nya modeller, för att utveckla uppföljningen i investeringsprocessen. Utöver den traditionella finansiella uppföljningen, menar de att även icke-monetära mål bör följas upp. Det är med hänsyn till målen som uppföljningen sker (Hägg, 1977, s.14; Neale, 1991a). Om målen är av annan karaktär, kan det också finnas anledning att fundera över om syftena med uppföljningen skiljer sig. För att nya modeller ska kunna utvecklas, måste därför uppföljningens syfte först klargöras. Förekommer de syften som identifierats i vinstsyftande organisationer även i icke-vinstsyftande organisationer? Kanske förekommer även andra uppföljningssyften? Det skulle i sådana fall tyda på att det finns faktorer som påverkar uppföljningens syfte.

Om resurstillgången är tilltagande, kan man anta att uppföljningens fokus till exempel inte lika mycket handlar om att kontrollera anskaffningsutgiftens storlek, som om resurstillgången är avtagande och konkurrensen om investeringsmedel är hård. Kanske är det så att också resurstillgångens utveckling påverkar uppföljningens syfte? Vad som påverkar uppföljningens syfte, är frågor som inte systematiskt behandlas i de befintliga studier som påträffats.

Chen (1995) finner att användandet av kalkylmetoder varierar mellan olika slags investeringar. Man kan då fråga sig om även uppföljningssyftena är oberoende av vilka slags investeringar som följs upp. Inte heller denna fråga har påträffats i tidigare studier. Det finns således flera frågeställningar kring uppföljningens syfte, som det finns skäl att belysa ytterligare.

Diskussionen visar att det finns anledning att ytterligare studera flera aspekter av investeringsprocessens förutsättningar i icke-vinstsyftande organisationer. Den springande frågan är, vilka konsekvenser avsaknaden av lönsamhetsmål får för utformandet av en ändamålsenlig investeringsprocess.

1.3 Syfte

Huvudsyftet är att utveckla förutsättningarna för en ändamålsenlig investeringsprocess i icke-vinstsyftande organisationer.

Det sker genom följande delsyften:

- Kartlägga förutsättningar som påverkar utvecklingen av tillgången till resurser för investeringar.
- Utveckla ett målbaserat klassificeringssystem för investeringar i icke-vinstsyftande organisationer.
- Utforska hur resurstillgångens utveckling påverkar prioriteringen mellan klassificeringssystemets investeringstyper.
- Utforska hur förekommande uppföljningssyften hänger samman med resurstillgångens utveckling och klassificeringssystemets investeringstyper.

2 Studiens utformning

2.1 Rapporterade studier

En förstudie påbörjades hösten 2006 och har avrapporterats inom forskningsprogrammets rapportserie (se www.teknikprogrammet.se rapportnummer: 170 och 176). Förstudien avsåg huvudsakligen att studera olika sätt att benämna och gruppera investeringar i praktiken.

Förstudierna har legat till grund för utformningen av fyra fallstudier. Rapporter för varje enskilt fall, finns på www.teknikprogrammet.se (se rapportnummer 184, 185, 191 och 192).

2.1.1 Val av fall

Studiens ansats antar att resurstillgången har betydelse för investeringsprocessen. Skillnader i resurstillgången är således en faktor, som antas förutsäga olikartade resultat. Urvalet av fall bör ske i två steg, när det finns många att välja bland (Yin, 2007, s.104). Det första steget omfattar insamling av kvantitativ data från till exempel en databas. I detta fall har data inhämtats från databasen *Webor*. Där finns dock inte explicit data om investeringarnas omfattning. En bild av omfattningen kan dock inhämtas genom att studera förändringen av det bokförda värdet av materiella anläggningstillgångar i balansräkningen. I vissa kommuner är den tekniska verksamheten organiserad i kommunalt ägda bolag. För att inte utesluta dessa verksamheter, avsåg uppgifterna volymen materiella anläggningstillgångar i kommunkoncernerna.

För att se på en mer långsiktig tendens för resurstillgången, har förändringen av volymen materiella anläggningstillgångar mellan åren 1998-2007 använts som kriterium. Data har dessutom rensats från inflation, med hjälp av konsumentprisindex (KPI). 119 kommunkoncerner visar på en Realt minskande volym materiella anläggningstillgångar och förefaller därmed ha en avtagande resurstillgång. 165 kommunkoncerner visar på en Realt ökande volym materiella anläggningstillgångar, vilket tyder på en tilltagande resurstillgång. Kompletta data saknas för sex av landets kommunkoncerner. Valet av data för att återspegla resurstillgången, bygger på antagandet att den tekniska verksamhetens resurstillgång överensstämmer med resurstillgången i hela kommunkoncernen.

I nästa steg gicks ett antal kommunkoncerner inom varje grupp igenom genom att årsredovisningar och hemsidor gicks igenom. Uppmärksamhet riktades mot huruvida resurstillgången i kommunkoncernen, förefaller vara representativ även för den tekniska verksamheten. Genomgången gjordes även för att åskådliggöra, om volymen materiella anläggningstillgångar påverkats av till exempel organisationsförändringar och därmed inte är ett lämpligt mått för resurstillgången i organisationen.

För att underlätta datainsamlingen, påverkades valet av fall i slutskedet också av ett närhetskriterium. När lämpliga fall identifierats, kontaktades ansvarig tjänstemannen för den tekniska verksamheten, motsvarande teknisk chef. Studien presenterades per e-post och telefon, i syfte att få access till organisationen. Endast en förvaltningschef avböjde deltagande i studien, med hänvisning till hög arbetsbelastning. Det har således funnits ett stort intresse och studien har fått god access.

Fyra kommunaltekniska verksamheter har således valts ut. Tekniska förvaltningen i Sävsjö kommun och Tekniska kontoret i Hörby kommun, är fall där resurstillgången förefaller vara avtagande. Tekniska förvaltningen i Trelleborgs kommun och Gatukontoret i Osby kommun, förefaller ha tilltagande tillgång till resurser för investeringar.

2.1.2 Datainsamling

Avsikten har varit att fånga så många olika aspekter som möjligt vid datainsamlingen, vilket bidrar till att höja studiens kvalitet (Yin, 2007, s.112). Flera datakällor har därför använts, både intervjuer med respondenter och dokument av olika slag. Fallstudierna har genomförts efter varandra, under en tvåårsperiod, med start våren 2007.

Dokument

Årsredovisningar, budgetar, sammanställningar av investeringar, slutrapporteringar av investeringsprojekt, informationsbroschyrer och hemsidor har studerats. Både kvantitativ och kvalitativ data har således inhämtats.

Intervjuer

Respondenterna har valts med strävan att fånga en bredd, vilket är viktigt vid teoriutveckling (Vaivio, 2007, s.435). Både tjänstemän och politiker har deltagit i de 16 intervjuerna (bilaga 1). Kommunstyrelsens ordförande, kommunchefen, ordförande för tekniska nämnden (eller motsvarande) och tekniske chefen har intervjuats i tre av fallen. Gatukontoret i Osby kommun ansvarar direkt inför Kommunstyrelsen. Respondenterna i detta fall utgjordes därför av Kommunstyrelsens ordförande, vice ordförande samt ytterligare en ledamot av

Kommunstyrelsen och tekniske chefen. Intervjuerna pågick omkring 45 minuter och spelades in.

Intervjuerna var semistrukturerade. Stolpar och frågeställningar har hjälpt till att behålla fokus på frågor relevanta för studien. Samtidigt fick respondenterna utrymme att berätta fritt.

En sammanställning av investeringarna i fallorganisationen användes som underlag vid intervjuerna. Under genomförandet av fallstudierna, studerades även investeringar på plats. Det gav kunskap om enskilda investeringar, vilket bidrog till möjligheten att ställa adekvata frågor.

2.1.3 Utvecklingsmetod för klassificeringssystem

Idéer till klassificeringssystemet har i olika skeden kommit från investeringslitteraturen. Det empiriska arbetet, har dock varit av stor vikt för utvecklingen. De första versionerna togs fram under pilotstudien. De fyra fallstudierna bidrog sedan till ytterligare utveckling, samtidigt som kriterierna för klassificeringssystemet utkristalliserades.

Klassificering av investeringar

Varje fallstudie började med att en lista togs fram över samtliga investeringar, som genomfördes föregående år. Avsikten var att kunna klassificera investeringarna enligt klassificeringssystemet, så långt det utvecklats vid varje tidpunkt. En tjänsteman inom varje fall var behjälplig med klassificeringen. Vikt lades vid att få hjälp av någon med tid och kännedom om investeringarna, varför personer med olika befattningar kommit att bistå i de olika fallen. I Osby och Sävsjö, skedde klassificeringen med hjälp av tekniske chefen, i samband med intervjun. I Trelleborg och Hörby skedde klassificeringen med hjälp av förvaltningens controller respektive förvaltningssekreterare. Under klassificeringen analyserades målen för respektive investering under det att frågor ställdes till respondenterna om varför investeringen gjorts och vad man ville uppnå.

Efter att klassificeringssystemet presenterats, ombads tjänstemannen berätta om målen för varje investering, varefter investeringen placerades i en lämplig klass av författaren. En investering kan ha flera olika mål. Grunden för klassificeringen är dock det huvudsakliga mål som har föranlett investeringens genomförande. Vad vill de åstadkomma för effekt genom investeringen? Varför görs den? Denna princip används även av Honko (1966, s.76) för att klassificera investeringar. Likaså utgår Dean (1951b, s.603f) vid klassificering av investeringar från det *huvudsakliga* syftet och metoden för att uppnå det. I alla organisationer kunde investeringarna, utan större svårigheter, klassificeras inom 45 minuter.

Reflektioner kring klassificeringssystemet

I några fall ansåg respondenten att investeringar var felklassificerad. Målet med investeringen ansågs vara ett annat, än vad som först framkommit. Det har lett till att skevheter i klassificeringssystemet åskådliggjorts och tack vare detta har innehållet i de olika klasserna kunnat preciseras ytterligare. Klassificeringssystemet har således utvecklats successivt, allteftersom fallstudierna framskridit.

Respondenterna visade en hövlig skepticism till de första versionerna av klassificeringssystemet och pekade på vissa brister. De senare fallen har dock endast lett till smärre justeringar och förbättringar av klassificeringssystemet. Respondenterna har också spontant visat sitt gillande.

Investeringsvolym

Avsikten har varit att fånga investeringsvolymen i respektive organisation under ett år. I Trelleborg avses investeringsverksamheten år 2006, medan det i övriga fall avser år 2007. Intäkter som är direkt hänförliga till en investering och bokförs samma år som investeringen genomförs, avräknas från investeringsbeloppet. Det innebär att det belopp som tas upp i sammanställningen, avser årets nettobelopp. Redovisningsperioden begränsas till ett år. Intäkter som inkommer efter det aktuella årets utgång, omfattas inte. Intäkter som orsakas av investeringar gjorda tidigare år, omfattas heller inte.

3 Förutsättningar för resurstillgång

3.1 Beskrivning av fallen

Avsnittet presenterar de fyra fallen. Framställningen innehåller en allmän presentation av kommunerna och de tekniska verksamheterna. Därutöver avser framställningen ge en bild av investeringsverksamheten och förutsättningarna för den.

3.1.1 Hörby kommun

Introduktion

Hörby kommun ligger mitt i Skåne. Kommunen har en stor andel landsbygd med Hörby som centralort. Det politiska styret utgörs av en borgerlig allians, där även Miljöpartiet ingår. Lantbruksnäringen är stor i kommunen. Näringslivet präglas även av annat småföretagande. Närheten till Malmö-Lund-regionen innebär att många arbetspendlar ut från kommunen.

Den tekniska servicen sköts av Tekniska kontoret, som är en del av Samhällsbyggnadsförvaltningen. Tekniska nämnden ansvarar för verksamheten inför Kommunfullmäktige. I den tekniska verksamheten ingår gata, park och VA. Renhållningen sköts av ett kommunalt bolag (Mellanskånes renhållningsaktiebolag, MERAB) som är samägt med två andra kommuner. I sammanhanget kan även nämnas att Kommunledningskontoret ansvarar för planeringen av exploateringsområden och beställer utförandet från Tekniska kontoret.

Kommunens vision och mål

I årsredovisningen 2007 (Hörby kommun, 2008b, s.6ff), redogörs för kommunens mål. De är 24 till antalet, varav några mer direkt förefaller beröra investeringar inom teknisk verksamhet. Fyra av målen handlar om att skapa en kommun som utvecklas på olika områden:

”Hörby kommun ska fortsätta att växa så att hela kommunen utvecklas”

”Utveckla företagsservicen både för befintliga företag och nyetablerade”

”Fortsatt prioritet på planarbetet för byggfärdiga tomter.”

"Arbeta för att slå vakt om och utveckla kommunikationer och infrastruktur"

Både kommunchefen och nämndsordförande konstaterar att inflyttning har blivit kommunens recept för att utvecklas. Målet är att befolkningen ska öka med 1-2 % per år. Kommunchefen menar dock att befolkningstillväxt i sig självt inte är målet. Det är utvecklingen av kommunen som är viktig. Samtidigt säger han att *"ökar man inte sin befolkning så stagnerar man. Då går man egentligen bakåt lite."* Han menar att kommunen åtminstone måste växa i samma takt som landet i stort, för att man inte ska krympa i relativ storlek. Det påverkar även tilldelningen i skatteutjämnningssystemet.

Nämndens ordförande konstaterar att det finns olika uppfattningar om tillväxtmålet. Han tycker inte heller att det är självklart att kommunens befolkning måste växa. Tillväxtmålet förklarar han med att det i grunden finns en rädsla för att den demografiska kurvan blir mer och mer ogynnsam. Om det inte sker någon inflyttning, menar han att det finns en större risk att demografin blir ogynnsam snabbare.

Även om bibehållen befolkningstillväxt sätts som ett övergripande mål, så finns det restriktioner. I budgeten (Hörby kommun, 2006, s.7) uppges att de ekonomiska målen är överordnade alla andra mål. I årsredovisningen 2007 (Hörby kommun, 2008b, s.7) finns två övergripande mål med ekonomisk anknytning:

"Återställa balanskravet inom mandatperioden i enlighet med fullmäktiges beslut"

"Förnya budgetprocessen och öka inslaget av målstyrning och uppföljning"

Nämndsordföranden bekräftar att de ekonomiska målen även i praktiken är överordnade. De åtgärder som vidtas för att bibehålla befolkningstillväxten och utveckla verksamheten, får endast ske inom det utrymme, som de ekonomiska ramarna tillåter. Bibehållen befolkningstillväxt måste gå hand i hand med de ekonomiska målen. De innebär att man måste ha positiva resultat för att uppnå Kommunallagens balanskrav.

Tekniska kontorets uppgift är att få den tekniska servicen att fungera, både i befintliga områden och i exploateringsområden. Teknische chefen uppfattar att uppgiften är att åstadkomma en så god gatubild, parkmiljö och VA-försörjning som möjligt, för de tilldelade medlen.

Resurstillgång

I reala termer (1998 års penningvärde) minskade volymen materiella anläggningstillgångar något mellan åren 1998-2007. De minskade med 355 miljoner kronor till 305 miljoner kronor, vilket motsvarar 14 %¹. Viss del av

¹ Beloppen gäller kommunen (ej kommunkoncernen) och är justerade med KPI.

minskningen kan förklaras av inflationen. I nominella termer minskande anläggningstillgångarna från 355 till 345 miljoner kronor, motsvarande 3 %.

Under år 2007 investerades 39,3 miljoner kronor i kommunen (Hörby kommun, 2008b, s.10). Avskrivningarna för kommunen uppgick till 22,7 miljoner kronor. Nuvarande investeringstakt ökar således det bokförda värdet. Kommunstyrelsens ordförande menar att det behövs för att man ska komma ikapp med till exempel reinvesteringar.

Den del av investeringsbudgeten som avser Tekniska kontorets verksamhet, har legat still på samma nominella belopp under ett antal år. Denna del av investeringsbudgeten är resurser som Tekniska nämnden beslutar om relativt självständigt. Nämndens ordförande anser inte att det finns något direkt behov av mer investeringsmedel.

Nämndsordförande nämner också att det finns en ambition i kommunen att investeringarna inte ska överstiga avskrivningarna. Det hindrar dock inte en omfattande exploateringsverksamhet, så länge det finns en efterfrågan och tomterna kan säljas för belopp som täcker investeringsutgiften. Investeringsmedel för exploateringsverksamheten tilldelas utöver Tekniska kontorets egna investeringsmedel. Samtidigt upplever tekniske chefen att det är svårt att få fram investeringsmedel till verksamheten:

"Vi slåss ju med näbbar och klor och försöker få loss pengar varje år i budgetsammanhang. Då får vi ju tilldelat, men det är ju inte vi som bestämmer ambitionsnivån, utan det är ju vad vi har för politiker och övrigt."

Befolkningsutveckling

Det bor omkring 14 500 invånare i kommunen år 2007. Befolkningsutvecklingen visar på en stadigt växande trend. Under åren 1998-2007 har befolkningen ökat med ungefär 800 personer, från 13 700 invånare, vilket motsvarar 6 %. På senare år har befolkningstillväxten varit något högre än i början av perioden, 1-2 % per år. Begränsningen för tillväxten bedöms av respondenterna vara antalet tillgängliga bostäder och möjligheterna att bygga ut den kommunala servicen, inte efterfrågan. Kommunchefen konstaterar att om nya tomter färdigställs eller lägenheter byggs, så vet de att det finns en efterfrågan.

Kombinationen av att befolkningen växer, samtidigt som volymen anläggningstillgångar har minskat, förvånar samtliga respondenter. Ett par av dem menar att det funnits viss överkapacitet i anläggningstillgångarna. Denna kapacitet har kunnat användas när befolkningen ökat, samtidigt som avskrivningar gjorts. Det uppges vara den närmaste förklaringen till att anläggningstillgångarna kunnat minska samtidigt som befolkningsmängden ökat.

En annan förklaring är att en stor del av investeringarna avser exploateringsområden. Avsikten är att försäljningen av tomter ska täcka

investeringsutgiften. Vid försäljning minskar därmed det bokförda värdet av anläggningstillgångarna.

Ekonomisk situation

Under åren 2002-2004 gjorde kommunen underskott. Kommunallagen ställer krav på att de återställs. Det gör att kommunen har ekonomiska krav på sig. Sedan år 2005 har de positiva resultaten bidragit till att återställa de balanserade förlusterna.

Den kommunala skattesatsen är 19,78 %, vilket tillhör landets 25 lägsta. Genomsnittet för riket ligger på 21,47 %. Respondenterna menar att skattekraften är låg bland invånarna, vilket anses hänga samman med en låg utbildningsnivå. De menar också att det i viss mån hänger samman med att jordbruket är en stor näring i kommunen. Samtidigt konstaterar nämndsordföranden att skattereglerna är förmånliga för lantbrukare, som låter vinsterna stanna kvar i näringsverksamheten.

Politikerna menar dock att det krävs en mycket allvarlig situation, för att de ska vara beredda att höja skattesatsen. Ekonomin måste gå att få ihop på annat sätt. Av samma anledning menar tekniske chefen, att det finns en ambition att hålla nere VA-taxorna. Det avgör i sin tur hur mycket VA-investeringar man klarar av, eftersom VA-verksamheten ska vara självfinansierande. Nämndsordföranden konstaterar att den ekonomiska situationen för kommunen generellt är pressad.

Upprätthålla servicenivå

Politikerna menar att det är viktigt att kunna upprätthålla den befintliga servicenivån till nuvarande kommuninvånare. De vill inte växa så mycket att man äventyrar detta. Investeringsverksamheten och befolkningstillväxten sker med fokus på vad man redan har. Kommunstyrelsens ordförande poängterar att samhället måste omformas och att Tekniska kontoret har en viktig del i det arbetet. Det sker både genom att befintliga tillgångar skrotas och genom att nya tillgångar skapas, som kanske skiljer sig helt från det som fanns tidigare. Kommunstyrelsens ordförande poängterar även vikten av att kommunen är attraktiv att bo i och menar att det ska vara *"nyggt, prydligt och tryggt"*.

3.1.2 Osby kommun

Introduktion

Kommunen ligger i nordöstra Skåne. Genom Osby går Södra stambanan. Tågtrafiken har blivit en viktig puls för pendlandet till och från kommunen. Den politiska majoriteten innehas omväxlande av Socialdemokraterna respektive en borgerlig allians med *Centern* och *Moderaterna* som största partier.

Gatukontoret är den förvaltning som svarar för den tekniska servicen i form av vatten, avlopp, gator och park. Gatukontoret lyder direkt under Kommunstyrelsen. Renhållningen sköts av Östra Göinge Renhållnings AB (ÖGRAB), ett bolag som kommunen äger tillsammans med grannkommunerna.

Kommunens vision och mål

Under 1990-talet inleddes ett arbete med att vända den negativa befolkningsutvecklingen. Detta sattes upp som ett övergripande verksamhetsmål för kommunen (Osby kommun, 2008b, s.2).

Gatukontoret har som uppgift, att inom sitt område verka för det övergripande verksamhetsmålet att öka befolkningsmängden. Det innebär att de ska se till att det finns lediga attraktiva tomter, både för bostäder och industrier. En annan viktig uppgift är att sköta och utforma gatubilden och samhället så att det blir attraktivt och trivsamt. Kommunstyrelsens vice ordförande menar att det ska vara *"lönt att stiga av bilen"* när man kommer till Osby. Samtliga politiker poängterar vikten av att Osby ska vara en attraktiv kommun att bo i.

Resurstillgång

Under några år har kommunen gjort väsentligt större årliga investeringar, än vad de anser sig klara av att göra över en längre tid. År 2007 uppgick investeringarna till 74 miljoner kronor och avskrivningarna till 25 miljoner kronor. På sikt är målet att investeringarna ska begränsas till avskrivningsnivån för året (Osby kommun, 2008b, s.9). Denna begränsning poängteras av alla politiker, som menar att investeringstakten behöver bli mindre framöver.

Det bokförda värdet av materiella anläggningstillgångar, har under åren 1998-2007 ökat i reala termer (1998-års penningvärde), från 270 till 380 miljoner kronor². Det motsvarar en ökning med 41 %. Även den del av anläggningstillgångarna som hör till Gatukontoret, har ökat under perioden.

Som ett led att uppnå en ökad befolkningsmängd, uppger politikerna att de är beredda att göra omfattande investeringar under några år. Gatuchefen har inte upplevt att det saknas medel för investeringar, om det gäller något som han bedömer som angeläget. Gatuchefen gör också bedömningen att det investeras mer inom Gatukontoret nu (ca 20 miljoner kronor år 2007) jämfört med hur det varit de senaste åren (ca 12-13 miljoner kronor). Han konstatera också att politikernas ambitioner ibland är högre än Gatukontorets förmåga. Det kan leda till att investeringar inte hinner bli genomförda det år det var tänkt.

Kommunen har ställt upp som mål att driftsbudgeten ska ge ett överskott på 2 %. Det blir ungefär 10 miljoner. Tanken är att pengarna ska användas för att

² Beloppen gäller kommunen (ej kommunkoncernen) och är justerade med KPI.

finansiera investeringar istället för belåning. En av Kommunstyrelsens ledamöter konstaterar dock att det inte räcker till den investeringstakt de har nu. Samtidigt konstaterar han att de i stor utsträckning varit överens över parigränserna om att den höga investeringstakten varit nödvändig. Även om investeringstakten varit hög, konstaterar han att de i varje budgetberedning måste stryka många investeringsförslag.

Uppdämt behov

Gatuchefen funderar på vad det är som gör att man investerar så mycket som de gör. Han menar att ett uppdämt behov kan vara en av orsakerna. Uppfattningen delas av en av Kommunstyrelsens ledamöter, som kommenterar de omfattande investeringarna:

”Vi har varit dåliga på att investera längre tillbaka och det har funnits eftersatt underhåll. Man har skjutit problemen framför sig egentligen. Nu har det blivit så att nu kommer alla investeringar på en gång istället. Vi bygger om alla skolorna till exempel, för de har inte varit renoverade på många år. Det är ju, ur vår synvinkel, jätteinvesteringar egentligen. Det är investeringar som ligger klart över vad Osby kommun normalt ska klara av. Så vi har lagt en mycket hög ribba nu under, ja vad ska vi säga, en treårsperiod.”

Befolkningsutveckling

I kommunen bor det år 2007 drygt 12 600 invånare. Under åren 1998-2007 minskade befolkningmängden även i Osby kommun, med omkring 500 personer, från 11 100 till 10 600 invånare. Respondenterna bedömer dock att minskningen har avstannat och befolkningmängden stabiliserat.

Målet att åstadkomma befolkningstillväxt anges som en annan orsak till att investera. Gatuchefen menar att en orsak till investeringarna kan vara att man vill skapa ett attraktivt samhälle, som gör att människor vill flytta till kommunen.

En av Kommunstyrelsens ledamöter menar att det saknas bostäder och att de därför måste ordna fram tomtmark, för att kommunen ska kunna utvecklas:

”Det måste alltid finnas ledig kapacitet ledig så att folk kan bygga ett hus. En viktig sak är ju att fastighetsmarknaden överhuvudtaget snurrar, att det säljs hus, att det köps, att det byter ägare hela tiden. För det utvecklar. Sedan är det ju också det här med attraktionen, att det ska vara en vacker kommun. Det är ju ett ansikte utåt hur det ser ut.”

Ekonomisk situation

Utformningen av utjämnningssystemet för kommunala skatteintäkter i landet, innebär att varje ny invånare medför en intäktsökning, konstaterar Kommunstyrelsens ordförande. Han menar också att en stor del av infrastrukturen har kapacitet för ytterligare invånare och därmed skulle kommunens ekonomiska situation direkt förbättras om de blev några fler.

Gatuchefen menar också att räntenivån påverkar resurstillgången för VA-verksamheten. Omkring hälften av kostnaderna är räntekostnaderna är kapitalkostnader (räntor och avskrivningar). När räntan sjunker så frigörs utrymme. De senaste åren har räntan sjunkit successivt, vilket frigjort resurser. VA-verksamheten är ju en affärsverksamhet där intäkter och kostnader ska balansera.

År 2002 och 2003 gjorde kommunen rejäla underskott (Osby kommun, 2008b, s.11). Det föranledde kostnadsneddragningar, framförallt inom skolan, där ett 70-tal tjänster försvann. De närmaste efterföljande åren hämtades underskotten in med råge och överskotten användes till att betala av på kommunens skulder. Vid valet år 2006, ändrades den politiska majoriteten, från ett socialdemokratiskt styre, till ett borgerligt styre. Vid skiftet var låneskulden liten och politikerna såg möjligheten att genomföra sitt politiska program, som innebar omfattande investeringar. Oppositionsrådet, tillika ledamot i Kommunstyrelsen, tycker dock att kommunen köper på sig lite för mycket mark.

En av Kommunstyrelsens ledmöter konstaterar att det finns lite olika syn på behovet av investeringar:

”Det är det som är charmen med det politiska att vi har olika synsätt, precis som alla människor har olika sätt att se på saker och ting, oavsett om man ska köpa bil eller vad det nu är för någonting, så i det politiska så ser vi lite olika och det är det som gör att det förs framåt. Utan opposition, så blir det ingenting. Har vi bara en majoritet och resten bara följer med, då får vi ingen utveckling. Så det är bra.”

3.1.3 Sävsjö kommun

Introduktion

Sävsjö kommun ligger i Småland. Kommunen har en stor landsbygd och flera tätorter, med Sävsjö som centralort. Det politiska styret utgörs av en borgerlig allians. Kristdemokraterna är det största partiet i alliansen. Posterna som ordförande i Kommunstyrelsen och Tekniska nämnden innehas av Kristdemokraterna. Industrier och småföretagande dominerar näringslivet. Flera småhustillverkare bedriver verksamhet inom kommunen.

Den tekniska servicen sköts av Tekniska förvaltningen och Tekniska nämnden. I förvaltningen ingick under år 2007 avdelningar för vatten och avlopp, gata respektive park. Sedan dess har ytterligare verksamheter tillkommit, nämligen kost, lokalvård och vaktmästeri. Avfallshanteringen sköts av en extern entreprenör.

Kommunens vision och mål

I årsredovisningen för år 2007 (Sävsjö kommun, 2008, s.2) lyfts kommunens vision fram:

”En kommun som växer genom att vi tillsammans med envishet och optimism skapar en av Sveriges mest attraktiva och gröna livsmiljöer för företag och människor.”

Denna vision konkretiseras i följande övergripande verksamhetsmål (Sävsjö kommun, 2008, s.4):

”Kommunens utveckling skall inriktas på att hela kommunen skall leva. Små- och nyföretagande skall stimuleras och ges bra villkor på landsbygd såväl som i alla tätorter. Människor ska uppleva livskvalitet i hela kommunen.”

De övergripande verksamhetsmålen omfattar även miljömedvetenhet och strävan mot full sysselsättning. Dessutom ska kommunen enligt verksamhetsmålen säkerställa att det finns tomtmark för exploatering, samt verka för ett tryggt boende i hela kommunen.

Tekniska förvaltningens uppgift är att tillhandahålla teknisk service till medborgarna. Att uppfylla de lagstadgade kraven, är det övergripande målet (Sävsjö kommun, 2006, s.57). Därtill kommer särskilda mål att sträva mot. Det förekommer även mål som handlar om miljömedvetenhet, trafiksäkerhet, framkomlighet, utveckla grönstruktur, främja livskvalitet samt att förnya tillgångar på ett kostnadseffektivt och miljöanpassat sätt.

Sammanfattningsvis förekommer det många mål som berör kommunens tekniska verksamhet. Övergripande för kommunen verkar dock vara att skapa ett tryggt samhälle att bo i som utvecklas. En bärkraftig industri och full sysselsättning anses bidra till att skapa trygghet för invånarna.

Resurstillgång

I reala termer (1998 års penningvärde) sjönk det bokförda värdet av de materiella anläggningstillgångarna i kommunen från 426 miljoner kronor till 370 miljoner kronor³, vilket motsvarar 13 %. En stor del av minskningen kan förklaras av

³ Beloppen gäller kommunen (ej kommunkoncernen) och är justerade med konsumentprisindex (KPI).

inflationstakten. I nominella termer, minskade anläggningstillgångarna med 7 miljoner kronor, eller 2 %.

Av årsredovisningen 2007 (Sävsjö kommun, 2008) framgår det att investeringarna över en treårsperiod inte ska överstiga avskrivningarna. Även om investeringarna uppgår till avskrivningarna, leder inflationen till en reellt minskande volym materiella anläggningstillgångar. Under treårsperioden 2005-2007 var investeringarna dock större än avskrivningarna (Sävsjö kommun, 2008, s.8). Detta kommenteras i årsredovisningen för år 2007 (Sävsjö kommun, 2008, s.2), där vikten av prioriteringar för att minska investeringsvolymen poängteras.

Nämndens ordförande menar att det handlar mycket om att prioritera mellan investeringar. "*Pengarna tar slut för den delen ganska fort*" säger han. Många tekniska investeringar kan man skjuta på ytterligare ett år, men inte hur länge som helst. Det som är mest akut görs. Det krävs ständigt svåra prioriteringar. Vid senaste budgetberedningen, var investeringsförslagen mer än dubbelt så stora som det fanns investeringsmedel till, konstaterar Kommunstyrelsens ordförande. Det blir mycket politiska diskussioner kring det, säger han. Vissa politiker trycker verkligen på för att få till stånd satsningar i en viss del av kommunen.

Förvaltningschefen menar att knappheten av investeringsmedel kännetecknar förutsättningarna för den tekniska verksamheten. Han upplever att det inte finns utrymme att göra det som ger en långsiktigt god ekonomi. Kommunchefen instämmer i bilden av bristen av investeringsmedel. Till exempel omtalas parkverksamheten som *Sävsjös Trädgård* och har fått nationella utmärkelser. Ansökningar till kommunfullmäktige om medel för att utveckla denna verksamhet har dock avslagits. Resurstillgången och investeringarnas omfattning återspeglas även i omloppstiden för gatubeläggningar, som uppges vara 167 år.

Samtidigt finns en tendens att de tilldelade investeringsmedlen inte används, vilket uppges bero på bristande kapacitet att hantera och genomföra investeringarna, snarare än att de inte är angelägna. Till exempel hade förvaltningen tidigare två arbetslag som lade VA-ledningar. Nu har man ett.

Befolkningsutveckling

En förklaring till att volymen anläggningstillgångar minskas, uppges vara att infrastrukturen är anpassad för ett större antal invånare än vad som bor i kommunen. I kommunen bor det drygt 10 900 invånare i slutet av år 2007. Under åren 1998-2007, har befolkningen minskat från 11 400 invånare med ungefär 500 personer. För att minska anläggningstillgångarna har till exempel halva reningsverket lagts i malpåse.

Respondenterna menar att befolkningsutvecklingen är en stor utmaning. Ett mål har länge varit att öka invånarantalet, men det har tonats ner. Kommunchefen menar att Sveriges kommuner fokuserar för mycket på att växa det viktiga inte är att växa. Det är mer angeläget att uppnå balans i befolkningsstrukturen. Avsaknad

av balans medför svårigheter för kommunen att få resurserna att räcka till den service som krävs. Eftersom många unga flyttar från kommunen, krävs det en viss inflyttning för att uppnå balans.

Investeringar med dolda förtjänster

Tekniska nämndens ordförande anser att det är svårt att se effekterna av vissa tekniska investeringar, såsom trafiksäkerhetsinvesteringar. Han tror att det bidrar till svårigheten att få tillgång till investeringsmedel:

”Att man reparerar broar i en kommun är ju ingen som märker eller bryr sig om på så sätt. [...] Det kan vara en otroligt bra investering att byta ett tätskikt och kantbalkar på en bro. Då har du lagt på 120 år på den tekniska livslängden helt plötsligt, för en ganska liten summa. Den det är svårare att få pengar till det än att till att byta beläggning på dåliga gator.”

Dyrköpta erfarenheter

I samband med att bristen på investeringsmedel diskuteras av respondenterna, nämns även tidigare erfarenheter. Under 1990-talet gjordes flera större satsningar, som inte gav önskvärda resultat. Flera av respondenterna menar att de måste ta till sig de erfarenheterna och vara försiktiga med nya investeringar. Förvaltningschefen berättar om kommunens stora reningsverk:

”Man kan ta Djupadal, det stora verket, avloppsreningsverket, som det gamla, nu kan jag inte hela historien där, men det gamla var ju utdömt. Det skulle göras. Det var ju tryck från tillsynsmyndigheten. Det var stora, stort tryck egentligen. Man valde ju, dels hade vi slakteri som stod för den största belastningen och var en stor arbetsgivare och det blev ny position, alltså ny geografisk, plats. Man flyttade den egentligen från sydvästra hörnet till den södra delen, vad säger jag, nordvästra delen till den södra änden av tätorten.

Det är klart att det innebar ju att, minns jag rätt så gick väl verket på ungefär 60 miljoner och 10 miljoner i ledningsombyggnad för att få dit spillvattnet. Det här stod klart 1999. 2000 lade slakteriet ner, så vi utnyttjar en tredjedel av kapaciteten. Vi har dubbla linjer in, för att slakterilinjerna är helt separat, går in och den bunkrar man upp dagtid och sedan renar man den nattetid. Har vi ingen glädje av idag, ha, ha, mer än kapitaltjänstkostnaden då, om man är lite krass.

Samtidigt måste man också vända det till sin fördel. När vi pratar om överföringsledningar, så om man tittar framåt så är ju vår vilja att inte ha något avloppsreningsverk i en annan tätort och pumpa hit det. Grannkommunen knackar lite på dörren och vill pumpa hit sitt spillvatten. Vi har ju möjlighet att kunna erbjuda industri och etableringar som har behov av rening. Men det är

klart, vi har ju inte lyckats få ihop den här knuten från 2000. Det är åtta år idag.”

Kommunchefen berättar om liknande erfarenheter från ett ångpanneprojekt:

”Nej, det var ett projekt där det gick snett helt enkelt på 90-talet. Man skulle ha en energiförsörjning och då var det ett företag i Nässjö som hade en tanke att istället för en panna skulle man ha en ångmotor som kan producera el och ånga, var det väl, fjärrvärme och el. Den investeringen gick ju helt snett kan man säga.

Den höll inte prestanda över huvudtaget. Materialet höll inte och det var fel parametrar helt enkelt. Men vi fick EU-medel och lite sådant så att alla var ju tända på den här idén och tyckte att det var en bra satsning. Den var ju granskad av diverse tekniker och EU-handläggare och Alumi och alla möjliga och vi fick bidrag. Men den höll inte måttet. Nu var det mer än pannan. Det var en flisficka, en överbyggnad ledningsnät och lite sådant. Men själva pannan fick vi kasta ut och så fick vi ersätta med en reguljär panna. Så att där var en investering som gick helt snett. Det är ju bara att beklaga.

Men hade det slagit... Då hade det blivit bra. Ha, ha! Då hade det blivit bra! Nej, men detta var ju inte bara en investering utan det var ju även en näringslivssatsning. Man hade i förlängningen tänkt sig att man kanske skulle starta en tillverkning av ångmotorer här i Sävsjö. Man levererade ett antal ytterligare anläggningar till ja... var det Vingåker? Söderköping tror jag. Det var samma sak där, att man fick slänga ut den pannan. De fungerade inte. De fungerade ett tag. Sedan blev det inte mer.”

Politiska ambitioner

Att förvalta befintliga tillgångar genom förnyelse och förbättringar är centralt för kommunen. Kommunstyrelsens ordförande poängterar att samhället måste omformas och att Tekniska förvaltningen har en viktig del i det arbetet. Det sker både genom att befintliga tillgångar skrotas och genom att nya tillgångar skapas. Kommunens företrädare letar aktivt efter möjligheter att utveckla kommunen. Ett exempel är ambitionen att hitta användningsområde för överkapaciteten i reningsverket. Kommunstyrelsens ordförande poängterar dock vikten av att framtidssatsningar endast får göras inom de ekonomiska ramarna.

Inom gatuverksamheten har kommunen de senaste åren delfinansierat upprustning av Vägverkets vägnät inom kommunen. Kommunens företrädare har också arbetat för att få till stånd en råvaruterminal utmed Södra stambanan, för omlastning från bilväg till järnväg, vilket har kunnat genomföras.

Blir det till exempel aktuellt med en industrietablering, så är kommunen beredd att investera, i till exempel gator, tomtmark och VA. Kommunchefen menar att det i

stor utsträckning är näringslivets behov som styr prioriteringen av tekniska investeringar. Man arbetar också för att få till stånd bostadsbyggande, det anser Kommunstyrelsens ordförande är viktigt. Man har som mål att se till att det finns tomtmark för exploateringar. När det ska anläggas tomter för bostäder eller industrietableringar, så får Tekniska förvaltningen extra investeringsmedel. Trots det menar tekniske chefen att det är svårt att få ekonomin att gå ihop, särskilt när det krävs en pumpstation för några få villor. Han menar att VA-kollektivet får bära ett tungt lass vid exploateringar.

3.1.4 Trelleborgs kommun

Introduktion

På skånska sydkusten ligger Trelleborgs kommun. Sveriges sydligaste udde, Smygehuk, ligger inom kommunens gränser. Kommunen har varit socialdemokratiskt styrd sedan 1920-talet. Vid valet år 2006 tog de borgerliga allianspartierna över styret.

Tekniska nämnden ansvarar för den tekniska servicen, som utförs av Tekniska förvaltningen, som benämns för *Kommunal Teknik Trelleborg*. Förutom vatten, avlopp, gata och park, ingår även elnätet för delar av kommunen i förvaltningens verksamhet.

Kommunens vision och mål

Enligt årsredovisningen (Trelleborgs kommun, 2007, s.4), är det övergripande verksamhetsmålet:

”att ge trelleborgarna god service, trygghet och omvårdnad i livets alla skeenden samt att främja en positiv befolkningstillväxt och ett allsidigt bostadsbyggande”.

Kommunchefen berättar att detta även förväntas bidra till ökade skatteintäkter och göra kommunen till en del av Malmö-Lundregionens bostads- och arbetsmarknad. I arbetet med att utveckla kommunen ingår även att få till stånd statliga infrastrukturprojekt, såsom utbyggnad av motorväg mellan Malmö och Trelleborg, liksom järnvägsutbyggnad på samma sträcka.

För att bidra till det övergripande målet att öka befolkningmängden, har Kommunal Teknisk Trelleborg till uppgift att sköta utbyggnaden av den tekniska servicen i de nya områdena. I budgeten 2006 (Trelleborgs kommun, 2005, s.99) framgår det att en betydande del av förvaltningens investeringsverksamhet avser exploateringsverksamhet. Dessutom lyfts åtgärder för att förbättra befintliga gator, småbåtshamnar, lekplatser och VA-ledningsnät fram.

Resurstillgång

Tekniska nämndens ordförande berättar om hur resurstilldelningen går till:

”Ja, det har ju liksom en viss, man kan ju säga så när det gäller våra investeringar, så gör vi ju en, vi gör ju en investeringsplan i samband med budget för hela kommunen och så använder vi oss av den tekniken att det finns dels investeringar i den planen som är anslag. De markerar vi då på särskilt sätt att det är medel som redan är anslagna av fullmäktige. De andra ligger liksom i planeringen och där ska nämnden eller förvaltningen återkomma med mer specificerat hur investeringen ser ut. För det kan vara att det inte är tillräckligt projekterat eller man har inte plockat fram tillräckligt underlag för att bedöma precis storleken på det och behovet ska också kunna prövas av fullmäktige, även om det finns med i planen, så det är inga riktiga anslag, utan då är det en planering för året bara.

Sedan är det också så att nämnderna och däribland Kommunal Teknik har ju en egen investeringsplan som man tar varje år i samband med budget. Det är väl en 8-10 miljoner eller något sådant och där är ju rätt många saker som de kan göra inom den ramen som kommunen inte övergripande lägger sig i. Utan det sköter man själv utifrån de prioriteringar man har på olika sätt och det är ju viktigt det här med hela, att ha hela investeringsplanen klar för hela året, är ju självklart beroende på man måste veta hur stora investeringar vi klarar av.”

Under några år har kommunen gjort väsentligt större investeringar, än vad de anser sig klara av att göra över en längre tid. I reala termer (1998-års penningvärde) har det bokförda värdet av de materiella anläggningstillgångarna ökat från 865 miljoner kronor till 1 335 miljoner kronor⁴ år 2007. Det innebär en ökning med 54 %. År 2006 uppgick investeringarna i kommunen till 213 miljoner kronor, varav Kommunal Teknik Trelleborg svarade för 89 miljoner kronor.

Tekniska nämndens ordförande menar att investeringsvolymen inte kan vara så stor framöver:

”Det investeras väldigt mycket här nu, i Trelleborg såväl som i andra kommuner i denna hörnan av Skåne. Vi har ju mycket expansion och inflyttning. Vi har väl legat i kommunen på en investeringstakt som är ungefär dubbelt för högt. Det måste ner till en 100 miljoner. Det är mer... det motsvarar ju då vinst plus avskrivningar, så det motsvarar ju ungefär den mängden som en 7 % av kommunens omsättning. Det är ungefär som snittet i Sverige. Vi har legat på 15 %, så vi måste ju ner i volym.”

Även kommunchefen kommenterar den investeringsvolymen. Han redogör också för hur de tänker sig att investeringsvolymen ska bestämmas i framtiden:

⁴ Beloppen avser kommunen (ej kommunkoncernen) och är justerade med KPI.

”Det har varit ett par år då investeringsvolymen i kommunen har varit ganska hög, som långsiktigt inte klarar av en god ekonomisk hushållning, kan man säga. Men i en kommun kan det ju bli så ibland att... En hel del investeringar kan vara produktiva i sig, att vi bygger på utbyggnadsområden, att vi har tillväxt och nya bostadsområden och så vidare. Många kan vara effektiviseringar i verksamheten och så vidare, så att investeringar kan ju vara ytterst produktiva också. Det är viktigt att komma ihåg.

Trots allt håller vi nu på att arbeta fram långsiktiga ekonomiska mål för hur stora investeringarna får vara varje år. De kommer att bli väldigt tydliga och ställas i förhållande till avskrivningar och resultat, kan man ju säga. I princip så mycket får vi investera [...].”

Växande befolkningsmängd

Invånarantalet uppgick till 41 000 invånare i slutet av år 2007. Under ett decennium (år 1998-2007) har antalet invånare ökat från 38 100 invånare med 2 800 invånare, vilket motsvarar 7,5 %. Tillväxttakten har höjts för varje år.

Efterfrågan på nya bostäder är stark, konstaterar respondenterna. Det finns en förväntan att den tekniska servicen ska byggas ut i takt med att nya områden byggs. Kommunstyrelsens ordförande menar att investeringsbudgetens storlek är avgörande för att kommunens befolkningsmängd ska kunna öka. Han tycker det är viktigt att se den kopplingen. Befolkningstillväxten kräver investeringar för att bygga ut den tekniska servicen i nya områden. Han resonerar enligt följande:

”Flyttar man till ett område och kommunens service släpar efter, då blir folk väldigt irriterade och hör av sig, men ligger kommunen i framkant och har samma takt, där är det inga problem. Här har man väl funnit en rätt bra arbetstakt så att gatlyktorna kommer upp hyfsat tidigt. Man asfalterar vägarna, alltså de här, den grundläggande infrastrukturen finns, sedan så fortsätter man att arbeta utifrån det.”

Tekniska nämndens ordförande konstaterar att Kommunstyrelsen har en drivande roll när det gäller nya bostadsområden och motiverar det med att *”vi vill ha nya kommuninvånare för att få tillväxt och få ökad skattekraft”*. Det kräver vissa investeringar. Den drivande rollen avser även industriområden. Han menar att det handlar om att tillgodose näringslivets behov.

Ekonomisk situation

Både kommunchefen och ordföranden för Tekniska nämnden, menar att investeringarna i framtiden bör begränsas av den ekonomiska situationen. Under åren 1997-2006 har kommunen visat positiva resultat varje år. Det har dock inte räckt för att finansiera den ökade investeringsvolymen. Låneskulden har under perioden ökat från 63 till 221 miljoner kronor, i nominella termer.

Politiska ambitioner

Kommunstyrelsens ordförande talar om att viljan att skapa en attraktiv kommun och tillgodose invånarnas intresse, är drivande för viljan att tilldela resurser. Han tar upp problemen med sur tång i en hamnbassäng som exempel:

”För man gör ju inte en investering för att det ska bli sämre, utan för att det ska bli bättre, men frågan är har det fått full effekt och om det inte har fått full effekt, vad kommer att krävas för att det ska förbättras framöver? [...] Var på nöjdhetskalan hamnar man?”

Har invånarna blivit tillräckligt nöjda, eller krävs det ytterligare investeringar? Han konstaterar även att alla investeringar inte ger så stor ekonomisk nytta. Istället görs de för att man vill åstadkomma något som kommuninvånarna är nöjda med. Det kan till exempel vara en utsiktsplats vid Smygehuk, Sveriges sydligaste udde.

Tekniska nämndens ordförande för ett resonemang kring valet mellan egen regi eller anlåtande av företag på marknaden. Han menar att när det finns företag på marknaden som kan utföra tjänster åt kommunen, så behöver inte kommunens tekniska verksamhet tilldelas medel för att själva anskaffa de maskiner som behövs för att utföra servicen. Förvaltningen har till exempel tidigare haft en spolbil för att kunna spola ledningsnät. När den behövde bytas ut, så tog han initiativ till att investeringen stoppades. Det tilldelades inga investeringsmedel till en ny spolbil.

Nämndsordföranden jämför med den tidigare politiska majoriteten, som mer hade inriktningen att utföra den tekniska servicen i egen regi och hade för vana att köpa de maskiner och fordon som behövdes. Han konstaterar att *”vi allianspartier har ju en annan uppfattning om vad kommunen egentligen ska ägna sig åt, basverksamheterna och kärnverksamheterna”*. Han konstaterar att det därför fanns skäl att bromsa upp tilldelningen av investeringsmedel till anskaffning av maskiner och fordon.

3.2 Analys av resurstillgång

3.2.1 Hörby

I Hörby är det svårare att få en enhetlig bild av resurstillgången. Det finns ett starkt fokus på att åstadkomma en god ekonomisk hushållning. Det visar sig bland annat i att de ekonomiska målen är överordnade alla andra mål. Det faktum att Tekniska kontorets egen investeringsbudget har varit nominellt konstant de senaste åren, visar att den reala resurstillgången minskat. Teknische chefen bekräftar denna bild när han menar att det svårt att få fram investeringsmedel. Bilden delas dock inte av nämndens ordförande. Han menar förvisso att det kan finnas önskemål om att investera mer, men han menar ändå att nuvarande investeringstakt räcker. Kanske har skillnaden i synen på resursernas tillräcklighet, sin grund i att tekniske

chefen och nämndsordföranden har olika befattningar? Teknische chefen har ansvar och ambitioner för den tekniska verksamheten. Det är rimligt att han har ambitioner att utveckla den tekniska verksamheten. Som politiker har nämndsordföranden möjligen ett något annorlunda perspektiv. Ur hans synvinkel gäller det ju att även se till helheten och då kan prioriteringar gentemot andra verksamheter i kommunen leda till att han tycker investeringsmedlen är tillräckliga.

Samtidigt som de ekonomiska målen är hårt prioriterade och resurstillgången kan upplevas knapp, genomförs det omfattande investeringar i exploateringsområden. Detta är dock resurser som kommunen får tillbaka när tomter säljs. Så länge inte tillgången på tomter är större än efterfrågan, kan kommunen vara säker på att dessa resurser kommer tillbaka. Den sammanlagda bilden är dock att resurstillgången har haft en negativ utveckling, även om det finns resurser till exploateringsinvesteringar så länge efterfrågan är god.

3.2.2 Osby

Resurstillgångens utveckling i Osby är markant ökande. Investeringsvolymen har de senaste åren varit betydligt större än tidigare, vilket syns i balansräkningen under posten materiella anläggningstillgångar. Det är också intressant att gatuchefen anser sig få tillgång till resurser för de investeringar han anser vara nödvändiga. Bilden bekräftas också av politikerna, som samtliga konstaterar att man under några år gjort betydligt större investeringar, än vad man anser sig kunna göra framöver.

3.2.3 Sävsjö

Resurstillgångens omfattning och utveckling förefaller variera i de fyra fallen. I Sävsjö får man en enhetlig bild av resurstillgången. Där har anläggningstillgångarna minskat successivt. Framförallt sker det genom att inflationen åter upp anslagets storlek. Resurstillgången upplevs vara knapp, vilket alla respondenter vittnar om. Kommunstyrelsens ordförande ser det vid budgetarbetet, när över hälften av investeringsförslagen måste avslås. I nämnden och förvaltningen tvingas de ansvariga att göra de svåra prioriteringarna. Beläggningsarbeten får till exempel anstå. Det blir tydligt när nuvarande investeringstakt visar sig leda till en omloppstid på 167 år. Det förefaller därför som om resurstillgången kan beskrivas som knapp och minskande.

3.2.4 Trelleborg

Även i Trelleborg framstår resurstillgången vara god. Under några år har de gjort väsentligt större investeringar, än vad de anser sig klara av att göra på längre sikt. Det visar sig tydligt i balansräkningen, där de materiella anläggningstillgångarna

har ökat med 54 %, i reala termer mellan åren 1998-2007. Nämndsordföranden anser att investeringsvolymen är för hög, för att vara långsiktigt ekonomiskt ansvarbar. Även kommunchefen funderar på hur investeringsvolymen ska kunna begränsas i framtiden. Respondenterna är dock eniga om att den höga investeringstakten har varit nödvändig för att tillgodose efterfrågan på tomter för bostadsbyggande.

3.3 Analys av förutsättningar för resurstillgång

Variationen i fallen aktualiserar frågan vilka förutsättningar som påverkar resurstillgången. I de följande avsnitten analyseras de fyra fallen utifrån denna fråga. Analysen visar att en gruppering kan göras i befolkningsmässiga, ekonomiska och politiska förutsättningar.

3.3.1 Befolkningsmässiga förutsättningar

Befolkningsmängdens utveckling

I Trelleborg motiveras investeringsvolymen med att den är nödvändig för att befolkningsmängden ska öka. Visserligen har man ambitionen att tillväxten ska finansiera sig själv, men i praktiken förefaller det som om tillväxten förutsätter att ytterligare resurser binds i kommunal infrastruktur. Det finns åtminstone en viss eftersläpning, som gör att den tekniska verksamheten ianspråktar ett större rörelsekapital i takt med att befolkningsmängden ökar. Det förefaller således vara en förutsättning som ger ökad resurstillgång till investeringsverksamheten.

Volym anläggningstillgångar per invånare

Tidigare har nämnts att befintlig överkapacitet är en del av förklaringen till att Hörby kunnat leverera teknisk service till allt fler invånare, utan att öka volymen anläggningstillgångar i motsvarande omfattning. Det talar för att volymen per invånare tidigare varit onödigt hög. En hög volym anläggningstillgångar per invånare, skulle utifrån detta resonemang leda till minskad resurstillgång.

I Sävsjö används insikten om att infrastrukturkostymen är alltför stor för invånarantalet, tvärtemot som motivering till en låg investeringsvolym och med en minskande volym materiella anläggningstillgångar som följd. Även i Osby anser politikerna att den tekniska infrastrukturen har kapacitet för fler invånare. Kommunstyrelsens ordförande i Osby menar att kommunens ekonomiska situation därmed skulle förbättras om de blev några fler. Osby väljer ett annat angreppssätt än Sävsjö och arbetar för att öka befolkningsmängden, istället för att minska infrastrukturkostymen. För att uppnå en ökad befolkningsmängd väljer de att investera ytterligare.

Även i Hörby aktualiseras volymen anläggningstillgångar per invånare. Kommunens befolkningsmängd ökar samtidigt som investeringsverksamheten förhållandevis begränsad. En förklaring till det uppges vara att det funnits viss överkapacitet i den tekniska infrastrukturen. Av samma anledning, anser Osby att man måste investera extra mycket. Kommunerna agerar alltså på motsatt sätt, men med samma motivering. En skillnad är dock att Hörby har en befolkningstillväxt, medan Osby önskar att de hade befolkningstillväxt. I Hörby finns det således redan en efterfrågan. Därför går det bra att växa utan att kommunen behöver binda mer resurser i infrastruktur. Den får de nyinflyttade kommuninvånarna själva betala för. I Osby får istället kommunen stå för notan, i väntan på att inflyttningen kommer igång på allvar.

Fallen visar att infrastrukturkostymens storlek, i termer av volym anläggningstillgångar per invånare, förefaller vara en förutsättning som styr resurstillgången i investeringsverksamheten. Resultaten är dock inte entydiga. Det förefaller finnas vissa kopplingar, men frågan är hur de egentligen ser ut.

Mål för befolkningsmängdens utveckling

Det verkar som om sambandet mellan infrastrukturens storlek och resurstillgången är beroende av ytterligare en faktor, nämligen målet för befolkningsmängdens utveckling. Det framträder i jämförelsen mellan Osby och Sävsjö. Båda kommunerna anser sig ha en för stor infrastrukturkostym för nuvarande antal invånare. Sävsjö har målet att uppnå balans mellan ekonomi och befolkningens behov av kommunal service. Balans är målet. I Osby är målet att öka befolkningsmängden, för att matcha den stora infrastrukturkostymen. Ytterst sett innebär det kanske att även Osby har balans som främsta mål. Skillnaden är att man väljer att skruva på olika rattar, för att balansen ska uppnås. Målet för befolkningsmängdens utveckling visar på vilket sätt balansen ska uppnås. Vilken väg väljs, ökad investeringstakt eller minskad investeringstakt?

3.3.2 Ekonomiska förutsättningar

I Sävsjö förefaller den ekonomiska situationen göra att man inte är beredd att chansa, ta stora risker eller göra något förhastat. Man är dock beredd att investera när utdelningen bedöms som rimligt säker. Det yttrar sig i de exempel när kommunen delfinansierar tillsammans med någon annan aktörer. Det kan till exempel vara cykelvägar, som medfinansieras av Vägverket. I Sävsjö framgår det dock inte riktigt vad det är som gör att den ekonomiska situationen är ansträngd. I de övriga fallen framträder däremot några förutsättningar som verkar höra samman med den allmänna ekonomiska situationen.

Balanserat resultat

För några år sedan drog Hörby på sig större underskott. Kommunallagen gör att kommunen därefter har strikta krav på sig för att återställa dessa. Detta lyfts fram av respondenterna under intervjuerna. Det balanserade underskottet förefaller vara en styrande förutsättning för resurstillgången. Budgeten måste vara i balans. I teknisk verksamhet är kapitalkostnader, räntor och avskrivningar, en stor del av budgeten. (Teknische chefen i Sävsjö konstaterar att det inom VA-verksamheten utgör omkring halva budgeten.) När budgeten ska balanseras är investeringsverksamheten en post som ger stora effekter. Dessutom visar sig effekterna av besparingar inom investeringsverksamheten ofta inte direkt. Ökade kostnader som till exempel en uppskjuten reinvestering kan medföra, blir ett framtida problem. Balanserade underskott, verkar således reducera tillgången på resurser för investeringsverksamheten.

På motsvarande sätt, förefaller positiva resultat påverka resurstillgången positivt. I Trelleborg har resultaten varit positiva under flera år. Det innebär att kostnadsjakten inte blir lika intensiv som när det uppstår underskott. Investeringsverksamheten kan då tillåtas att vara omfattande. De positiva resultaten, bidrar även med likvida medel, som till exempel kan användas till investeringar, vilket har skett i Osby.

Soliditet

Positiva resultat, kan även användas för att betala tillbaka skulder. Det ger en högre soliditet. Detta är Osby ett exempel på. Den höga soliditeten innebar att det fanns utrymme för politikerna att ta upp lån igen, för att finansiera en ökad investeringstakt. Den höga soliditeten innebar även att kapitalkostnaderna var förhållandevis låga. Utan att sticka ut i jämförelse med andra kommuner, kunde därför Osby tillåta sig att öka kapitalkostnaderna, genom att finansiera en utökad investeringsverksamhet genom nya lån. En hög soliditet, verkar således innebära en förutsättning för ökade resurser till investeringsverksamheten.

Skattekraft & skattesats

I en kommun är skatter en central ekonomisk förutsättning. Skatterna är förutsättningen för att finansiera en stor del av verksamheten. I Hörby menar man därför att skattekraften påverkar tillgången till resurser. Med skattekraft menas kommuninvånarnas beskattningsbara inkomst. Politikerna poängterar att kommuninvånarna har en låg skattekraft, vilket innebär relativt lägre skatteintäkter.

Skatteintäkterna beror dock inte bara av skattekraften. Skattesatsen är också av betydelse. Den kommunala skattesatsen i Hörby är 19,78 % år 2007, vilket tillhör landets 25 lägsta. Genom att höja skatter och taxor, skulle resurstillgången kunna öka och den ekonomiskt pressade situationen förbättras. Politikerna menar dock att

det finns ett samband mellan låg skattekraft och låg skattesats. När kommuninvånarna inte tjänar så mycket, anser sig politikerna inte vilja ta för mycket i skatt. Det resonemanget innebär att en låg skattekraft även medför en låg skattesats. Båda dessa förutsättningar påverkar resurstillgången negativt och kan tänkas vara en förklaring till att resurserna för investeringsverksamheten är knappa.

3.3.3 Politiska förutsättningar

Villighet att höja skatter och taxor

Skatteintäkternas storlek är således beroende av både skattekraft och skattesats. Skattesatsen är direkt påverkbar av politikerna. Trots att höjd skatt skulle innebära mer resurser, anser politikerna i Hörby att det måste till en mycket allvarlig situation, för att skatterna ska höjas. Uppenbarligen finns det en ovilja att höja skatten.

På samma sätt finns den en ovilja att höja VA-taxorna, både i Hörby och i Sävsjö. Under intervjuerna nämns "svarta listan". Där hamnar de kommuner med högst VA-taxor i landet. Där vill politikerna inte att den egna kommunen ska finnas med. Teknisk chefen i Sävsjö kommenterar flera gånger, hur besvärligt det är att få ihop investeringarna i VA-verksamheten med gällande taxor. En viktig förutsättning för resurstillgången, verkar vara politikernas inställning till att höja skatter och taxor.

Täta maktskiften

Vid valet år 2006, ändrades den politiska majoriteten i Osby från ett socialdemokratiskt styre till ett borgerligt styre. De nya makthavarna hade ett politiskt program som innebar en kraftigt utökad investeringsverksamhet. I Osby innehas styret omväxlande av socialdemokrater och de borgerliga partierna. Kan man tänka sig att förekomsten av täta maktskiften ökar investeringsvolymen? Politikerna är osäkra på om de blir omvalda eller inte. Det gäller då att visa vad man går för och genomföra så stor del av politiken så snabbt som möjligt. Om politikerna i Osby hade varit mer säkra på att bli omvalda, hade de kanske spridit ut investeringarna under en längre tidsperiod?

Man kan också tänka sig ett mer opportunistiskt argument. När sannolikheten för att bli omvald är låg, finns mindre incitament att ta ansvar för sina handlingar, till exempel en mycket expansiv investeringsvolym. Sannolikheten för att någon annan får ta hand om de problem som det kan medföra, är då större. Oavsett vilken förklaringen är, antyder studiens empiri att täta politiska maktskiften ökar resurstillgången.

3.4 Resultat: resurstillgång & identifierade förutsättningar

Fallstudierna pekar på flera förutsättningar som förefaller vara av betydelse för resurstillgången i respektive fall. Dessa sammanställs i tabell 3.1. Tabellen inleds med en summering av resurstillgångens utveckling i respektive kommunalteknisk organisation.

Tabell 3.1 – Förutsättningar med potentiell betydelse för resurstillgången

Förutsättning	Hörby	Osby	Sävsjö	Trelleborg
Resurstillgång	↓	↑	↓	↑
Befolkningsmässiga förutsättningar				
<i>Befolkningens utveckling</i>				x
<i>Volym anläggningstillgångar per invånare</i>	x	x	x	
<i>Mål för befolkningens utveckling</i>		x	x	
Ekonomiska förutsättningar				
<i>Balanserat resultat</i>	x	x		x
<i>Soliditet</i>		x		x
<i>Skattekraft</i>	x			
<i>Skattesats</i>	x			
Politiska förutsättningar				
<i>Villighet att höja skatter och taxor</i>	x		x	
<i>Täta maktskiften</i>		x		

3.4.1 Befolkningsmässiga förutsättningar

Studiens resultat visar att befolkningens utveckling påverkar resurstillgången utifrån tre aspekter. Det gäller både befolkningens utveckling, relationen mellan befolkningens utveckling och volymen anläggningstillgångar samt målet för befolkningens utveckling. Jörgensen (2004, s.212) drar slutsatsen att befolkningens utveckling är en viktig förutsättning för kommunal verksamhet. På denna punkt överensstämmer Jörgensens resonemang med resultaten från denna studie. Exemplet är Trelleborg, där befolkningens utveckling anses ha ett direkt samband med resurstillgången för investeringar i exploateringsområden.

Resultaten från föreliggande studie, preciserar dock befolkningsutvecklingens betydelse för resurstillgången ytterligare. Preciseringen visar att befolkningens utveckling ställs i relation till volymen anläggningstillgångar. Detta nyckeltal används sedan som argument, både för att spendera mindre och för

att spendera mer resurser på investeringsverksamheten. Hur sambanden verkligen ser ut mellan infrastrukturkostymens storlek och resurstillgången, bringar dock inte heller dessa resultat någon klarhet i. Dessa samband återstår att utforska ytterligare.

Resultaten visar också att inte bara den faktiska utvecklingen för befolkningsmängden har betydelse, utan även den förväntade utvecklingen, eller rättare sagt målet för befolkningsmängdens utveckling. Resurstilldelningen används som ett verktyg för att nå målen.

3.4.2 Ekonomiska förutsättningar

Både Dean (1951a, s.7), Knutsson *et al* (2006) och Norrlid & Ehrnborg (2007, s.2f) konstaterar att den ekonomiska situationen är av betydelse för resurstillgången. Det anses gälla både i vinstsyftande och icke-vinstsyftande organisationer. Att det finns ekonomiska förutsättningar som är av betydelse, visar också resultaten i denna studie.

Anthony & Herzlinger (1975, s.34) menar att avsaknaden av vinstmått, är en av de mest karaktäristiska förutsättningarna i icke-vinstsyftande organisationer. Samtidigt konstaterar Dean (1951a, s.7) att vinstmått påverkar resurstillgången för investeringsverksamhet i vinstsyftande organisationer. Avsaknaden av vinstmått, förefaller dock inte ställa till större problem i de studerade organisationerna. Det finns tillräckligt många andra ekonomiska förutsättningar som påverkar resurstillgången: balanserat resultat, soliditet, skattekraft och skattesats.

Balanserat resultat i form av underskott och vinster, berörs inte alls av Dean (1951a), som en förutsättning för resurstillgången. Detta är ekonomiska mått som är tillbakablickande, precis som soliditeten är. De vinstmål som Dean (1951a) menar påverkar resurstillgången i vinstsyftande organisationer är istället framåtblickande. I vinstsyftande organisationer framställs inte tidigare prestationer ha någon avgörande betydelse. Resultaten från de studerade icke-vinstsyftande organisationerna, visar däremot att balanserat vinster och förluster, har betydelse för den framtida resurstillgången. Denna skillnad mellan vinstsyftande och icke-vinstsyftande organisationer kan tänkas ha sin förklaring i organisationernas kontext. Vinstsyftande organisationer får sina resurser från en marknad. Det är inte den primära källan till resurser i icke-vinstsyftande organisationer. Där förefaller tidigare ekonomiska utfall ha större betydelse för resurstillgången.

Skattekraft och skattesats är två förutsättningar som kan tyckas vara specifika för offentliga, icke-vinstsyftande organisationer. I själva verket finns det dock paralleller till vinstsyftande organisationers förutsättningar. Skattekraften kan jämföras med marknadens betalningsförmåga. Skattesatsen kan i sin tur jämföras med priset på produkter. Den stora skillnaden är dock att kommuninvånarna inte har något val att betala skatten, till skillnad från konsumenter på en marknad, som i regel kan låta bli att köpa en produkt. Som yttersta åtgärd kan dock

kommuninvånaren flytta från kommunen, om personen är missnöjd med skattesatsen. Denna risk förefaller vara en bidragande orsak, som gör att politiker ogärna vill ha höga skatter.

3.4.3 Politiska förutsättningar

Agyeman & Broadbent (2005, s.266) diskuterar den politiska styrningens betydelse för verksamheten. I föreliggande studie så tar den sig ett specifikt uttryck i oviljan att höja skatter och avgifter. Denna förutsättning har inte påträffats i litteraturen. Intrycket är dock att den har en betydande inverkan på resurstillgången.

Den politiska styrningens betydelse för resurstillgången, berördes dock ovan i samband diskussionen kring infrastrukturkostymens storlek. Möjligen är den politiska viljan att tilldela resurser till investeringsverksamhet, den bakomliggande förutsättningen när argument om infrastrukturkostymens storlek används vid resurstilldelning?

Resultaten antyder att täta politiska maktskiften ökar resurstillgången, eftersom politikerna vill hinna genomföra så mycket som möjligt av sin politik under mandatperioden. Denna antydning stöds av Baber (1983), som kallar företeelsen för *politisk instabilitet*. Han menar att politiker vill visa handlingskraft inför väljarna, för att öka sina chanser att bli omvalda. Det verkar vara ett argument som håller i fallet Osby. Samtidigt bör man komma ihåg att samtliga politiker, oavsett partitillhörighet, tenderar att instämma i behovet av de flesta av de investeringar som gjorts i Osby. Det innebär dock inte att en annan politisk majoritet hade tagit eget initiativ till samma investeringar.

Baber (1983) menar även att politiska maktskiften anknyter till en annan förutsättning, nämligen politisk konkurrens. Tanken är att ju fler partier som delar på makten, desto större blir konkurrensen. Ett parti som har egen majoritet, kan genomföra hela sitt politiska program, utan att behöva ta hänsyn till någon annan eller låta sig hindras av något annat partis avvikande uppfattning om åtgärdernas lämplighet. Det skulle då leda till att resurstillgången inte begränsas av oppositionen.

Utifrån Babers (1983) argument, kan man tänka sig att konkurrens om makten leder till kompromisser, i synnerhet när en politisk gruppering inte har egen majoritet. För att få stöd för sin egen politik och de investeringar som den kräver, kan man då tvingas stödja ett annat partis önskemål om vilka investeringar som ska genomföras. Totalt skulle det kunna leda till en ökad volym investeringar i de fall en minoritet innehar styret, eller när en gruppering av flera partier delar på styret. Fenomenet kan även tänkas förekomma när ett enda parti har egen majoritet. Ett parti består av många individer, som var och en har sina idéer att föra fram.

Det senare resonemanget stämmer väl för Osbys investeringsverksamhet. Kommunen styrs av en borgerlig allians där flera partier ingår. Dessutom är

investeringsvolymen omfattande, vilket överensstämmer med ovanstående resonemang. Den politiska konkurrensen skulle därför också kunna tänkas vara en förutsättning som påverkar resurstillgången, vilket kan leda till samma resultat.

4 Klassificeringssystemet NIRA

4.1 Klassificeringssystemets utformning

Investeringarna i de fyra fallen ligger till grund för utvecklingen av ett klassificeringssystem. Idéer har även hämtats och jämförts med tidigare studier i litteraturen. Det utvecklade klassificeringssystemet består av fyra investeringstyper: nyinvesteringar, reinvesteringar, imageinvesteringar och anpassningsinvesteringar. Begynnelsebokstäverna för de fyra investeringstyperna bildar benämningen för klassificeringssystemet, *NIRA*.

Det har visat sig finnas anledning att inom typerna göra ytterligare distinktion, av vilket slags mål investeringen har. Därför sker ytterligare indelning i klasser. Investeringstypen imageinvesteringar har dock inga klasser.

Ibland förekommer det att en investering har flera mål. Klassificeringen sker då utifrån investeringens huvudsakliga mål, det vill säga det mål som föranledde investeringens genomförande. Resultatet av den iterativa utvecklingen av ett klassificeringssystem, visas i tabell 4.1.

Två av investeringstyperna är hämtade från litteraturen. Det gäller *nyinvesteringar* respektive *reinvesteringar*. Dessa nämns till exempel av Renck (1972a, s.11). Investeringstyperna imageinvesteringar och anpassningsinvesteringar har sprungit fram som ett resultat av föreliggande studie.

Nyinvesteringar

Nyinvesteringar avser expansion av service. Klasserna är hämtade från Chen (1995). Han delar in nyinvesteringarna i nya och befintliga *produkter*. För ett klassificeringssystem för kommunalteknisk verksamhet, har det dock visat sig vara mer relevant att precisera klasserna till att gälla ny och befintlig *service*.

Arwidi & Yard (1986) noterar att även nya produktionsmetoder kan omfattas vid sidan av nya produkter. Denna utvidgning lyfts in i klassificeringssystemet. Klassen där ny service ingår, omfattar därmed även införandet av ny metod för att tillhandahålla service. Metoderna behöver inte vara nya i den bemärkelsen att de inte används någonstans. Det räcker att de är nya för organisationen.

Tabell 4.1 – Klassificeringssystemet NIRA

Investeringstyp	Investeringsmål
Nyinvesteringar	(Expansion)
Ny service eller servicemetod	Tillhandahålla ny service eller införa ny metod för att tillhandahålla service
Befintlig service	Ökad kapacitet (volymökning)
Imageinvesteringar	Förbättrad image (trivsel och attraktionskraft)
Reinvesteringar	(Förnyelse av befintliga tillgångar)
Liknande tillgång	Upprätthålla funktion och kapacitet
Enligt ny standard	Upprätthålla funktion, kapacitet och aktuell standard
Anpassningsinvesteringar	(Anpassning av befintliga tillgångar)
Rationalisering	Samma nytta till lägre kostnad
Funktionsmässig	Mer funktionell utformning
Miljömässig	Mindre miljöpåverkan på naturen
Säkerhet	Ökad säkerhet

Imageinvesteringar

Imageinvesteringar skiljer sig från till exempel nyinvesteringar. De avser att skapa ett mer abstrakt, irreellt mervärde. Målet är att förbättra imagen, trivseln och attraktionskraften. Det handlar om att förändra människors uppfattning.

Reinvesteringar

Reinvesteringar avser att upprätthålla en funktion eller kapacitet. De båda klasserna inom reinvesteringar: *liknande tillgång* respektive *enligt ny standard* tas upp av Dean (1951, s.91-120). Dean (1951b, s.604) menar att en ersättningsinvestering i dess rena form endast görs för att spara pengar. Han bortser således från att en funktion ska upprätthållas.

Anpassningsinvesteringar

Anpassningsinvesteringarna avser att anpassa en befintlig tillgång. Anpassningarna kan vara av olika karaktär, vilket framgår av klasserna. Det finns beröringspunkter

mellan anpassningsinvesteringar och det som Segelod (1986, s.32) benämner *tilläggsinvesteringar*. Båda handlar om att göra ytterligare investeringar som kompletterar tidigare genomförd investering. Det finns dock skillnader. Ett exempel är en investering som görs för att öka kapaciteten, t.ex. ytterligare en körfil på en väg. Det kan man kalla för en tilläggsinvestering. Däremot är det ingen anpassningsinvestering, eftersom det inte handlar om att rationalisera den *befintliga* anläggningen, utan om att öka kapaciteten. Enligt det föreslagna klassificeringssystemet är körfilen i exemplet en *nyinvestering i befintlig produkt*.

Även *anpassningsinvesteringar* och de klasser som ingår är ett resultat denna studie. Klassen *rationaliseringsinvesteringar* har dock inspirerats från litteraturen. Klassen observeras av Arwidi & Yard (1986), dock ej som en sorts anpassningsinvestering.

4.2 Uppfylls kraven?

Klassificeringssystemet har utvecklats med hänsyn till följande krav. Klassificeringssystemet bör vara:

- Relevant
- Jämförbart
- Tillförlitligt
- Beskrivande namn på klasserna
- Utgå från investeringars mål
- Omfatta förekommande investeringar inom verksamheten

Till att börja med ställs några specifika krav på det aktuella klassificeringssystemet. Det första är att ska omfatta alla förekommande investeringar inom verksamheten. Det är naturligtvis inte möjligt att med fullständig säkerhet säga att detta krav är uppfyllt. Det kan finnas, eller komma att finnas, investeringar som har något annat huvudsakligt mål. Det har dock inte visat sig finnas några sådana investeringar bland alla de som har klassificerats. Den totala summan i de fyra fallorganisationerna uppgår till 187 investeringar. Alla dessa har kunnat placeras in i klassificeringssystemet. (Under förstudien klassificerades ytterligare 651 investeringar enligt tidigare versioner av klassificeringssystemet.) I vissa fall har svårigheter att relatera en investering till klassificeringssystemet föranlett modifieringar. Föreliggande klassificeringssystem förefaller därmed med rimlig säkerhet, omfatta de olika slags investeringar som förekommer i kommunal teknisk verksamhet.

Ett annat specifikt krav på klassificeringssystemet är att det ska utgå från investeringarnas mål. Detta har varit vägledande genom hela utvecklingen. Som nämnts är investeringarnas huvudsakliga mål grunden för klassificeringen.

Varje investeringstyp och varje klass, har fått ett beskrivande namn. Ambitionen har varit att fånga något av det som karaktäriserar investeringarna som ingår och som skiljer dem från övriga typer och klasser. De praktiker som varit behjälpliga vid klassificeringen, har alla tämligen snabbt fått grepp om klassificeringssystemet. Det antyder att namnen på typerna och klasserna är relevanta och beskrivande.

Förekomsten av flera mål för en investering, gör det ibland svårt att urskilja det huvudsakliga målet. Det är dock nödvändigt, för att kunna placera in investeringen i klassificeringssystemet. Viss subjektivitet måste accepteras för att kunna fastställa det huvudsakliga målet, för de investeringar där det finns mer än ett framträdande mål. Det huvudsakliga målet används som princip för att klassificera investeringar också av Honko (1966, s.76). Likaså utgår Dean (1951b, s.603f) vid klassificering av investeringar från det *huvudsakliga* syftet och metoden för att uppnå det.

Subjektiviteten, som fastställandet av det huvudsakliga målet medför, påverkar naturligtvis tillförlitligheten. Det har visat sig vara svårt att eliminera det subjektiva inslaget. All form av redovisning är dock förknippad med subjektivitet (Chua, 1986), vilket får accepteras.

Klassificeringssystemet ska även vara relevant, både teoretiskt och praktiskt. En del av den teoretiska relevansen ligger i att hänsyn tas till de krav som ställs i litteraturen, vilket har eftersträövats i möjligaste mån. Bower (1970, s.299) menar att hela investeringsprocessen bör utgå från målen i organisationen. Dessa spelar en central roll vid all form av ekonomistyrning. Genom att låta klassificeringssystemet utgå från investeringarnas mål, uppnås en påtaglig teoretisk relevans.

Den praktiska relevansen är också betydelse. Det måste finnas balans mellan teoretisk och praktisk relevans (Yard, 1987). Den praktiska relevansen kommer inte minst av att klassificeringssystemet är användarvänligt. Detta visar sig till exempel av att inga större svårigheter stöttes på vid klassificeringen av investeringarna. I alla organisationer kunde investeringarna (upp emot 250 investeringar vid förstudien) klassificeras inom 45 minuter.

De första versionerna av klassificeringssystemet mottogs med viss skepticism, när det presenterades för praktiker. Föreliggande version är förfinad och mer välanpassad för de förhållanden som råder i kommunalteknisk verksamhet. Det märks inte minst av att flera respondenter bad om att få behålla papperet med klassificeringssystemet, för framtida bruk och för spridning i organisationen. Responsen antyder att de olika investeringstyperna och klasserna, samt benämningarna på dem, fångar relevanta aspekter. Indelningen anses vara greppbar och instruktiv. En av respondenterna sade:

"Det är en intressant klassificering. Vi får nog ändra i bokslutet framöver.
Detta var ett spännande sätt att göra det på."

Slutligen ska klassificeringssystemet vara jämförbart, både över tiden och mellan organisationer. Detta krav uppfylls inte fristående från övriga krav. Om övriga krav är uppfyllda i tillfredsställande utsträckning, medför det jämförbarhet. Det gäller främst kraven om tillförlitlighet, beskrivande namn och att det omfattar alla förekommande investeringar. Sammanfattningsvis förefaller det som om klassificeringssystemet, i tillfredsställande utsträckning, uppfyller kraven. Önskvärt vore dock att minska subjektiviteten ytterligare, till förmån för ökad tillförlighet.

5 Prioriterade investeringar

5.1 Beskrivning av angelägna investeringar

5.1.1 Hörby

Alla respondenter i Hörby kommun är överens om att det är viktigt att genomföra investeringar i exploateringsområden. De anses relatera direkt till målet om befolkningstillväxt. Nämndsordföranden konstaterar att *"om kommunen ska växa, så måste vi bygga ut nya exploateringsområden"*. En större befolkning för även med sig efterfrågan på exploateringsområden för industriotter.

Respondenterna anser också att det är viktigt att förnya befintliga tillgångar. Det gäller inte minst VA-ledningar och gatubeläggningar. Teknische chefen menar att dessa investeringar görs för att få så bra långsiktiga ekonomiska förutsättningar som möjligt. Uppfattningen delas av nämndsordföranden, som konstaterar att *"vi sysslar ju rätt mycket med reinvesteringar"*. De anses vara viktiga för att hålla igång infrastrukturen och få den att fungera. Förnyelse av VA-ledningar anser även kommunchefen vara angeläget för kommunens långsiktiga framtid: *"VA-investeringar är ju långsiktigt kollosalt viktiga."*

Förnyelsen innebär också att standarden på tillgångarna kan upprätthållas. Det exemplifieras av investeringar i VA-ledningar. Dessa byts ut för att minska läckagen ut från vattenledningar och in i avloppsledningarna. Samtidigt passar man på att skilja dagvatten från spillvatten, samt att öka dimensionen något. En effekt av de nya ledningarna är att översvämningensrisken i intilliggande fastigheter minskar. Kommunchefen poängterar att dessa investeringar är angelägna för att säkerställa tillgången till invånarnas viktigaste livsmedel, som vattnet är.

Kommunstyrelsens ordförande konstaterar att reinvesteringar är angelägna för att tillgångarna ska hålla en acceptabel standard. Förnyelse anses således viktigt för att upprätthålla en god kapacitet i de befintliga anläggningarna och för att göra smärre förbättringar till nya standarder.

Investeringar för att öka trafiksäkerheten är ytterligare en typ av investeringar som anses angelägna, om än inte av samma betydelse som investeringar i exploateringsområden och förnyelse. Kommunen marknadsför sig som en lugn och trygg plats att bo på. Det menar respondenterna är en förklaring till att

trafiksäkerhetsinvesteringar är angelägna. Ett argument är att det ökar tryggheten. Det anses vara en viktig faktor för att bibehålla befolkningstillväxten. Det finns ett intresse hos invånarna, att få gång- och cykelvägar separerade från övrig trafik och skapa säkra cykelvägar för skolbarnen. Det anses viktigt att tillgodose denna efterfrågan från kommuninvånarna för att inte riskera att tappa tillväxttakten.

5.1.2 Osby

I Osby har attraktiva tomter för bostäder hög prioritet. Kommunstyrelsens ordförande konstaterar att *"det måste ju vara hög prioritet på det"*. Osby ligger vid Osbysjöns strand och det är sjönära tomter som exploateras. De tekniska investeringar som görs avser gator, VA-ledningar och pumpstationer till dessa tomter. Attraktiva tomter ges en stor vikt för att vända befolkningstrenden. Det anses även viktigt med en viss omsättning på bostadsmarknaden.

I viss utsträckning byggs också VA-nätet ut till befintliga fastigheter som inte är anslutna. En av de investeringarna avser en VA-ledning lagd på sjöbotten. Den lades för att kunna lösa problemet för en fastighetsägare som fått sitt enskilda vatten förgiftat av en numera nedlagd industriverksamhet i närheten. Kommunens företrädare menar att de förvisso inte hade någon skyldighet att lösa vattenförsörjningen, men ambitionen att vara en attraktiv kommun som ger en bra service till invånarna, bedömer respondenterna vara motivering till denna tämligen omfattande investering.

Det anses också angeläget att ha lämpliga industritomter tillhands. Gatuchefen menar att det är förödande att inte ha lämpliga tomter om något företag skulle vilja bygga. Samtidigt tar planprocessen lång tid och det är därför viktigt att ha en markreserv tillgänglig.

Företrädarna menar att en attraktiv kommun inte bara handlar om god service och trivsamma bostäder. Det handlar även om att skapa ett trevligt samhälle på andra sätt. Kommunstyrelsens ordförande tycker att *"det är oerhört viktigt vad vi har för image. Vi behöver satsa mycket mer på det"*.

En annan av politikerna konstaterar att det ska vara en vacker kommun och att det är viktigt hur det ser ut. Kommunstyrelsens vice ordförande menar att det ska vara *"lönt att stiga av bilen"* när man kommer till Osby. Samtliga politiker poängterar vikten av att vara en attraktiv kommun att bo i. Investeringar för att åstadkomma detta ges därför stort utrymme. Det kan handla om pumpar till en stor vattenfontän i Osbysjön, vandringsleder eller jul- och sommardekorationer i gatumiljön.

5.1.3 Sävsjö

Sävsjös respondenter är överens om att exploateringar är viktiga för kommunen. De handlar om bygdens utveckling. Till exempel nämns en råvaruterminal som har

byggts vid Södra stambanan. Det bedöms också viktigt att få till stånd nyproduktion av bostäder. Kommunchefen i Sävsjö säger att:

”Vi har ju kämpat förtvivlat för att försöka få nyinvesteringar i exploateringsområden. [...] Det är lite trist, det känns inte bra att det byggs ingenting i kommunen.”

Viljan att utvecklas samt behovet av att uppnå en befolkningsstruktur i balans, framträder som förklaringar till att exploateringsinvesteringar bedöms angelägna.

Parallellt med att det är angeläget att få till stånd exploateringsinvesteringar, gäller det att upprätthålla befintliga tillgångar. Till exempel pratar nämndsordföranden om vikten att inte VA-nätet blir eftersatt. Kommunchefen menar att kommunikationer är viktiga för utvecklingen av kommunen och lyfter därför fram vikten av att vägnätet upprustas. Samtidigt menar tekniske chefen att förnyelse av tillgångar inte få samma uppmärksamhet nu som tidigare. Visst anses de viktiga och står för en avsevärd andel av investeringsvolymen, men de får inte lika mycket utrymme i diskussionerna som tidigare, anser han.

Investeringar som innebär att verksamheten effektiviseras, bedöms kanske vara de allra mest angelägna inom kommunens tekniska förvaltning. De får stort retoriskt utrymme. Förvaltningschefen säger att *”sådana brinner jag för. Det är ju glädje mot invånare och kommun.”* Han menar att dessa investeringar har bara vinnare, eftersom de innebär att samma service kan upprätthållas, samtidigt som det blir pengar över till annat. En förklaring som respondenterna lyfter fram till att dessa investeringar får så stor uppmärksamhet är, att det är lätt att se effekterna av dem. Investeringar där nyttan visar sig i kronor och ören, är lätta att få gehör för.

Sävsjös respondenter fäster även viss vikt vid förbättringar av trafiksäkerheten. De anses bidra till att skapa en tryggare kommun. Det handlar inte bara om att det är tryggt i termer av få olyckor, utan också att det upplevs tryggt. Nämndsordföranden konstaterar att det sker väldigt få olyckor på kommunens vägnät, så även om trafiksäkerhetsarbetet måste fortsätta, så hör sådana investeringar kanske inte till de allra mest angelägna.

5.1.4 Trelleborg

Kommunstyrelsens ordförande i Trelleborg framhåller att investeringar i exploateringsområden är nödvändiga för att kommunen ska kunna växa. Däremot anser han inte att han behöver bry sig så mycket om dem. Det löpande ansvaret för dessa ligger på förvaltningsnivå. Han menar att *”det ska bara fungera”*. Han tror inte heller att dessa investeringar är av större intresse för kommunens befintliga invånare.

Kommunchefen visar däremot ett tydligt intresse för investeringar som görs i nya bostads- och industriområden. Han poängterar att det är svårt att bevisa att

befolkningstillväxt är positivt för kommunens ekonomi och nuvarande invånare. Kommunchefen menar dock att det finns en instinktiv känsla av att en kommun inte kan stå stilla, utan måste utvecklas. Han konstaterar att ibland måste man handla utifrån vad man tror är rätt, även om det är svårt att sätta siffror på nyttan av investeringarna.

Både kommunstyrelsen och kommunfullmäktige engagerar sig aktivt i vissa investeringar. Det gäller till exempel en utsiktsplats vid Smygehuk på Sveriges sydligaste udde, samt en angränsande fritidshamn. Dessa investeringar får stor uppmärksamhet bland kommuninvånarna. Politikerna är mest intresserade av sådana investeringar som berör invånarnas vardag och som invånarna engagerar sig i. Till exempel kan det handla om en gågata som behöver få en bättre tillgänglighet, eller de ovan nämnda investeringarna vid Smygehuk.

5.2 Analys av angelägna investeringstyper utifrån NIRA

5.2.1 Klassificering av investeringar

Att tjänstemän och politiker anser att vissa investeringar är angelägna är en sak. Det behöver inte nödvändigtvis återspeglas i vilka investeringar som faktiskt görs. I tabell 5.1 visas en sammanställning av investeringarna i respektive organisation utifrån klassificeringssystemet. Sammanställningen visar andelen investeringar inom respektive investeringstyp och -klass av den totala investeringsvolymen. Andelarna är beräknade utifrån investeringsbeloppen.

Tabell 5.1 – Klassificering av investeringar

Investeringar	Hörby	Osby	Sävsjö	Trelleborg
Nyinvesteringar				
Ny service eller servicemetod	3 %	0 %	0 %	0 %
Befintlig service	62 %	45 %	21 %	74 %
<i>Summa nyinv.</i>	<i>66 %</i>	<i>45 %</i>	<i>21 %</i>	<i>74 %</i>
Imageinvesteringar				
<i>Summa imageinv.</i>	<i><1 %</i>	<i>9 %</i>	<i>2 %</i>	<i>3 %</i>
Reinvesteringar				
Liknande tillgång	17 %	16 %	8 %	3 %
Enligt nya standarder	13 %	19 %	31 %	8 %
<i>Summa reinv.</i>	<i>30 %</i>	<i>35 %</i>	<i>39 %</i>	<i>11 %</i>
Anpassningsinvesteringar				
Rationalisering	1 %	1 %	25 %	0 %
Funktionsfrämjande	1 %	7 %	4 %	8 %
Miljöfrämjande	0 %	0 %	0 %	1 %
Säkerhet	2 %	2 %	10 %	2 %
<i>Summa anpassningsinv.</i>	<i>4 %</i>	<i>10 %</i>	<i>38 %</i>	<i>12 %</i>
Summa	100 %	100 %	100 %	100 %
Totalt belopp, mkr	17,3	20,5	10,7	88,9

Den totala investeringsvolymen varierar mellan 10,7 och 88,9 miljoner kronor. Mest investeras i Trelleborg, som är den största av kommunerna. I förhållande till invånarantal, investeras det mest i Osby.

5.2.2 Hörby

Nyinvesteringar som avser ny service eller ny servicemetod förekommer endast i begränsad omfattning i Hörby, 3 %. En betydligt större andel av investeringsmedlen spenderas på *nyinvesteringar i befintlig service*, 72 %. I stor utsträckning handlar dessa om exploateringsområden för bostäder och i viss mån industritomter. Det är dessa investeringar som respondenterna anser vara angelägna. Den betydelse som nyinvesteringarna ges, återspeglas även i att det är på dessa investeringar mest investeringsmedel spenderas.

Förnyelse av befintliga tillgångar, eller *reinvesteringar*, anses också vara av stor betydelse för Hörby. Reinvesteringar är den typ som svarar för näst största andelen av investeringsmedlen i Hörby. De svarar för 30 % av investeringsmedlen och avser främst gatubeläggningar och VA-ledningar. Det är inom dessa områden respondenterna anser det är viktigt att förnya tillgångarna. Det finns alltså en god överensstämmelse mellan de investeringar som görs och vad som anses vara angeläget. Reinvesteringarna förefaller främst motiveras av Tekniska kontorets mål att kostnadseffektivt tillhandahålla teknisk service.

Ungefär hälften av reinvesteringarna handlar om att uppgradera till nya standarder. Det exemplifieras av investeringar i nya VA-ledningar. Det förefaller som om dessa investeringar är viktiga för att hantera det ökade servicebehovet. Genom att förnya ledningar enligt nya standarder, kan VA-systemet klara av den ökade belastning som den växande befolkningens mängden medför.

Investeringar i trafiksäkerhet faller in under säkerhetsfrämjande anpassningsinvesteringar. Det är således ytterligare en typ av investeringar som anses angelägna, om än inte av samma betydelse som nyinvesteringar och reinvesteringar. Motivet till att göra säkerhetsfrämjande anpassningsinvesteringarna, handlar om att öka tryggheten. I Hörby anses det vara en viktig faktor för att bibehålla befolkningstillväxten. Dock spenderas inte så stor del av investeringsmedlen på denna grupp av investeringar, endast 2 %.

Nyinvesteringar och reinvesteringar verkar således vara de mest framträdande investeringarna i Hörby. Tillsammans svarar investeringstyperna för 96 % av investeringsmedlen. Till dessa kommer en betoning på säkerhetsmässiga anpassningsinvesteringar, som får ett begränsat utrymme både retoriskt och i praktiken. Det finns således en god överensstämmelse mellan de investeringar som anses viktiga och vilka investeringar som genomförs. Nästan alla investeringsmedel går till de prioriterade investeringstyperna.

5.2.3 Osby

Attraktiva tomter för bostadsbyggande är högt prioriterade i Osby. De tekniska investeringar som tomterna för med sig, handlar om att expandera befintlig service. Servicen avser både VA och gator. Expansionen i VA-nätet sker även till befintliga fastigheter, som inte är anslutna. *Nyinvesteringar i befintlig service* är alltså en starkt prioriterad investeringstyp. Det visar sig under intervjuerna med Kommunstyrelsens politiker och gatuchefen. Det är dessa investeringar som de pratar sig mest varma om. Att nyinvesteringar är starkt prioriterade visar sig också i sammanställningen över de investeringar som har gjorts. Nyinvesteringar i befintlig service står för 45 % av den totala investeringsvolymen. Det är den vanligaste investeringstypen.

Den näst vanligaste investeringstypen är reinvesteringar, men det framstår inte som en prioriterad investeringstyp, utifrån respondenternas utsagor. Istället är det

attraktionskraften som de pratar mycket om. Kommunen ska bli attraktiv och locka till sig nya invånare. Nyinvesteringar i form av attraktiva sjötomter är ett sätt, men även andra åtgärder är prioriterade. Att bygga en vandringsled runt Hjertasjön är exempel på investering som görs just för att öka kommunens attraktionskraft. Den anses bidra till att göra kommunen mer trivsamt att bo i. Detsamma gäller investeringar i jul- och sommardekorationer till gatumiljön. Alla dessa åtgärder faller in i klassificeringssystemet som *imageinvesteringar*. Detta förefaller alltså vara en angelägen typ av investeringar. I sammanställningen (tabell 5.1) svarar imageinvesteringarna för 9 % av investeringsvolymen. Det är därmed den investeringstyp som svarar för minst andel av den totala investeringspotten. Vid en jämförelse, framstår dock imageinvesteringarna vara betydligt högre prioriterade i Osby än i de andra tre fallen. I de övriga kommunerna ges imageinvesteringarna ett marginellt utrymme. Det verkar därmed inte så tokigt att sluta sig till att imageinvesteringarna är angelägna i Osby.

5.2.4 Sävsjö

Även i Sävsjö anses investeringar i exploateringsområden vara angelägna. Det handlar alltså om nyinvesteringar som bidrar till att bygga ut den befintliga servicen. Även om dessa investeringar bedöms angelägna, så svarar de inte för den största delen av investeringsmedlen. 21 % av resurserna går till *nyinvesteringar i befintlig service*. Det förefaller mest som om respondenterna anser att det vore värdefullt att ha anledning att göra nyinvesteringar. Baksidan är dock att anledningarna är få. Den faktiska investeringsverksamheten får därför fokuseras på andra typer av investeringar.

Reinvesteringar svarar för den största delen av investeringsvolymen, 38 %. De avser att upprätthålla kapaciteten på befintliga tillgångar. Under intervjuerna lyfter kommunchefen fram vikten av att hålla en god standard på vägnätet. Nämndsordföranden poängterar i sin tur vikten av att underhålla VA-nätet. Båda dessa investeringstyper är karaktäristiska exempel på reinvesteringar. I den situation Sävsjö befinner sig, blir reinvesteringarna en stor del av investeringsverksamheten.

Viljan att göra nyinvesteringar, vittnar om ambitioner att utveckla kommunen. När inte nyinvesteringar kommer till stånd, finns det andra sätt att utveckla. I Sävsjö svarar anpassningsinvesteringar för 38 % av investeringsvolymen, nästan lika mycket som reinvesteringarna. Dessa investeringar blir ett sätt att anpassa befintliga tillgångar för att få dem att bli mer ändamålsenliga. Istället för att bygga nytt, kan anpassningar bidra till utveckling. Investeringar för att öka säkerheten i trafiken är ett område som står i fokus. Genom att genomföra förbättringar av trafiksäkerheten, visar man sin goda vilja och gör något som det ekonomiska utrymmet tillåter.

Den allra största delen av anpassningsinvesteringarna avser rationaliseringar. Genom att göra dessa anser man sig stå bättre rustad att upprätthålla en god nivå

på den tekniska servicen. Det blir helt enkelt mer pengar över till annat kommande år. När andelen rationaliseringsinvesteringar i de fyra fallen jämförs, intar Sävsjö en särposition. Ingen av andra tekniska verksamheterna kommer i närheten av den fjärdedel som satsas i Sävsjö. Sammanfattningsvis kan sägas att vid sidan av reinvesteringar, framstår anpassningsinvesteringarna tillhöra de mest prioriterade investeringarna i Sävsjö.

5.2.5 Trelleborg

I tabell 5.1 visar det sig att *nyinvesteringar i befintlig service* är den i särklass vanligaste investeringstypen. Dessa svarar för 74 % av investeringsvolymen. Ingen annan av de studerade organisationerna, spenderar så stor andel på nyinvesteringar. Det är också dessa investeringar som respondenterna visar särskilt stort intresse för. Till exempel visar kommunchefen ett tydligt intresse för investeringar i nya bostads- och industriområden.

Imageinvesteringar är en annan typ av investeringar, som också ges viss betydelse. Målet med att förbättra tillgängligheten eller bygga en utsiktsplats vid Smygehuk, är att göra kommuninvånarna nöjda. Kommunen ska vara trivsamt och attraktiv. Imageinvesteringar hamnar dock i skuggan av nyinvesteringar, volymmässigt. De svarar för 3 % av investeringsvolymen. Kommunstyrelsens ordförande anser att det är intressant att en så stor andel av kommuninvånarnas engagemang avser en så liten del av investeringsvolymen. Med små medel kan kommuninvånarnas upplevda nöjdhet påverkas markant, konstaterar han. Kommunstyrelsens ordförande förefaller prioritera dessa investeringar på grund av att de engagerar kommuninvånarna.

5.3 Resultat: prioriterade investeringstyper

Det verkar finnas en god samstämmighet mellan vad respondenterna anser vara angeläget och de investeringar som faktiskt genomförs. Det bör påpekas att respondenterna fick ta del av sammanställningen utifrån klassificeringssystemet, först efter att de pekat ut vilka investeringar som de anser vara angelägna. I varje teknisk verksamhet framträder några investeringstyper vara särskilt angelägna. Dessa sammanställs i tabell 5.2.

Tabell 5.2 – Angelägna investeringstyper

Investeringsklass	Ny	Image	Re	Anpassning	
	Bef. service			Rationalisering	Säkerhet
Hörby	x		x		(x)
Osby	x	x			
Sävsjö	(x)		x	x	(x)
Trelleborg	x	(x)			

Nyinvesteringarna är den enda investeringstyp som ges stor betydelse i alla kommunerna. I Sävsjö värdesätts visserligen nyinvesteringar högt, men de har ingen framträdande plats när man ser på sammanställningen i tabell 5.1. Därav sätts krysset inom parentes i tabell 5.2. Även i övriga fall när en investeringstyp eller investeringsklass förefaller ha viss, men begränsad betydelse, används parentes.

Det bör noteras att alla investeringstyper förekommer i de studerade organisationerna. Tabell 5.1 visar visserligen att det finns enskilda investeringsklasser, inom vilken inte alla tekniska verksamheterna har genomfört investeringar, till exempel miljöfrämjande anpassningsinvesteringar. Det behöver dock inte innebära att de inte kan förekomma ett annat år.

5.4 Diskussion kring angelägna investeringstypers koppling till resurstillgången

Ett av studiens delsyften avser att utforska hur resurstillgångens utveckling påverkar prioriteringen mellan klassificeringssystemets investeringstyper. Resultaten i kapitel fyra antyder att resurstillgången skiljer sig i de fyra fallen. Resultaten från detta kapitel antyder samtidigt att olika investeringstyper prioriteras på olika sätt i de fyra fallen. Frågan är om det går att hitta mönster och logiska förklaringar genom att studera kopplingarna mellan resurstillgång och angelägna investeringstyper.

5.4.1 Nyinvesteringar

Nyinvesteringar är den investeringstyp som anses angelägna i samtliga fall, även om Sävsjö inte genomför dessa i större utsträckning. Det verkar inte finnas entydiga kopplingar mellan god resurstillgång och hög prioritet på nyinvesteringar. Det är i Hörby och Trelleborg som andelen nyinvesteringar är störst, men Hörby har en mindre god resurstillgång, medan resurstillgången i Trelleborg förefaller vara god.

Man bör dock ha i åtanke att resurstillgången för just investeringar i exploateringsområden, det vill säga nyinvesteringar, inte verkar vara knapp i Hörby, även om resurstillgången till investeringsverksamheten i övrigt verkar karaktäriseras av att vara mindre god. Sammanfattningsvis verkar det kanske trots allt kunna finnas vissa kopplingar mellan nyinvesteringar och en god resurstillgång. Det kan åtminstone inte uteslutas.

5.4.2 Imageinvesteringar

Imageinvesteringarna visar ett tydligare mönster. I Hörby och Sävsjö är resurstillgången mindre god. Där är inte heller imageinvesteringar så högt prioriterade. I Osby och Trelleborg står däremot imageinvesteringar högt i kurs, både i retoriken och när det kommer till vilka investeringar som faktiskt genomförs. I de båda senare fallen är resurstillgången god. Det förefaller således som om det finns en koppling mellan god resurstillgång och hög prioritet för imageinvesteringar. Däremot är det svårt att veta vad som är hönan och vad som är ägget. Innebär en god resurstillgång att det finns utrymme för att göra imageinvesteringar, eller leder viljan att genomföra imageinvesteringar till att det frigörs mer resurser?

När resurserna är knappa, krävs hård prioriteringen mellan investeringsförslagen. Den direkta nyttan av imageinvesteringar verkar vara svårare att påvisa, än till exempel nyttan av att byta en ledning som springer läck gång på gång. Ofta hör kanske inte imageinvesteringarna till de investeringar som alla är helt överens om att de måste genomföras, åtminstone inte just under det aktuella året. Det skulle kunna vara en förklaring till att imageinvesteringar är högst prioriterade i de fall när resurstillgången är god. Samtidigt bör man komma ihåg att imageinvesteringarna svarar för mindre än 10 % i samtliga fall. Även om de prioriteras högt i Osby och Trelleborg, så dominerar de ändå inte investeringsverksamheten.

5.4.3 Reinvesteringar

Reinvesteringar verkar däremot vara en investeringstyp som är förknippad med Hörby och Sävsjö, där resurstillgången är mindre god. Investeringstypen är högt prioriterad i båda fallen. Hörby använder 30 % av investeringsmedlen till reinvesteringar och Sävsjö använder 39 %. Jämfört med Trelleborg, som använder 11 %, framstår en markant skillnad. Däremot skiljer sig inte andelen från Osby, där 35 % av investeringsmedlen används till reinvesteringar. Även om resurstillgången är god i Osby, verkar reinvesteringar vara en väsentligt förekommande investeringstyp. Mönstret är således inte helt entydigt. Det finns däremot en skillnad mellan Hörby och Sävsjö gentemot Osby när det gäller hur angelägna respondenterna menar att reinvesteringar är. I Hörby och Sävsjö får de stort utrymme och förefaller vara angelägna ur respondenternas perspektiv. Givetvis får man anta att även respondenterna i Osby anser att reinvesteringar är angelägna,

annars hade de inte genomfört dem. Däremot finns det andra investeringar som får större uppmärksamhet av politikerna och Gatukontoret i Osby. Även om inte mönstret är helt entydigt, verkar det som om det kan finnas vissa kopplingar mellan en mindre god resurstillgång och hög prioritet för reinvesteringar.

5.4.4 Anpassningsinvesteringar

Anpassningsinvesteringar är liksom reinvesteringar, högst prioriterade i Hörby och Sävsjö, där resurstillgången verkar vara mindre god. Rationaliseringsinvesteringar är den klass inom investeringstypen som utmärker sig mest. I Sävsjö ges dessa investeringar en central plats i investeringsverksamheten. De svarar för hela 25 % av den totala resurstillgången. Sävsjö är det fall där det är tydligast att resurstillgången verkligen är knapp till investeringsverksamheten. Kanske hänger det samman med det stora utrymme som rationaliseringsinvesteringar ges? Det finns åtminstone två tänkbara förklaringar till kopplingen.

Om resurstillgången är knapp, gäller det att bädda så bra som möjligt inför framtiden. Genom att göra rationaliseringar, utökas den totala resurstillgången inför kommande år, jämfört med om rationaliseringsinvesteringarna inte genomförs. Det långsiktiga perspektivet är alltså en tänkbar förklaring.

En annan tänkbar förklaring handlar om att den knappa resurstillgången, gör det svårt att få tillgång till investeringsmedel. Den hårda prioriteringen mellan investeringar i samband med budgetarbetet, gör att man måste ha goda argument för den tekniska verksamhetens investeringsförslag. I en kommun där resurstillgången är knapp, är åtgärder som innebär rationaliseringar alltid intressanta. Nyttan av investeringarna är också tydlig, vilket visat sig vara viktigt i Sävsjö för att få till stånd en investering. Att hitta investeringsförslag som innebär en rationalisering, blir alltså ett sätt för den tekniska verksamheten att få så stor del som möjligt, av den begränsade kakan med resurser som möjligt. De båda förklaringarna ligger nära varandra. Båda stärker föreställningen att en mindre god resurstillgång hänger samman med hög prioritet för rationaliserande anpassningsinvesteringar.

Den andra investeringsklassen som ges viss betydelse i Hörby och Sävsjö, är säkerhetsfrämjande anpassningsinvesteringar. Det bör dock återigen påpekas att de ges en viss men ändå begränsad betydelse. Finns det någon logisk förklaring till att säkerhetsmässiga anpassningsinvesteringar skulle hänga samman med en mindre god resurstillgång? Det är svårt att finna direkta argument för en sådan koppling, åtminstone om man bara ser till säkerhetsfrämjande anpassningsinvesteringar. Däremot är det enklare att hitta förklaring till att anpassningsinvesteringar generellt hänger samman med en mindre god resurstillgång.

Alla fyra kommuner och deras tekniska verksamheter som har studerats, har en stark vilja att utvecklas. Den finns oavsett om resurstillgången är god eller mindre god. När resurstillgången är god, finns det utrymme att utvecklas genom mer

omfattande investeringar, till exempel nyinvesteringar. När resurstillgången är mindre god, ianspråktar förvaltningen av befintliga tillgångar en större del av resurserna. Det gäller då att göra vad man kan av de tillgångar som redan finns. Genom att anpassa befintliga tillgångar, kan viss utveckling ske. Förutom att rationaliseringar frigör resurser inför framtida utveckling, kan funktionsmässiga anpassningar göras som leder till en mer ändamålsenlig tillgång. Dessutom kan miljöarbetet utvecklas, genom miljöfrämjande anpassningar. På samma sätt kan säkerhetsarbetet utvecklas genom att befintliga tillgångar får en högre säkerhetsnivå. Anpassningsinvesteringar kan alltså tänkas vara ett sätt att utveckla verksamheten med förhållandevis begränsade resurser. Det förefaller därför inte orimligt att det skulle kunna finnas kopplingar mellan anpassningsinvesteringar och en mindre god resurstillgång.

6 Uppföljningssyften

6.1 Beskrivning av intresset för uppföljning

6.1.1 Hörby

En samstämmig uppfattning finns kring att alla investeringar i investeringsbudgeten behöver följas upp i en återkommande sammanställning. Hur mycket har förbrukats i förhållande till anslaget? Har man lyckats göra hyfsade beräkningar av anläggningsutgiften?

Ett par av respondenterna anser att det är angeläget att fråga sig om investeringarna gav det de syftade till. Det är en aktuell fråga för vissa enskilda investeringar, kanske främst investeringar som omfattar stora belopp. Frågan relaterar även till investeringsverksamheten i stort. Hur blev utfallet av investeringsverksamheten? Vad har den totala volymen investeringarna åstadkommit för nytta i relation till pengarna?

Uppföljningen innebär även en kontroll av att ledningen och styrningen i verksamheten fungerar, menar Kommunstyrelsens ordförande. Stora avvikelser av investeringsutgift och tidsplan åskådliggör brister.

Nyinvesteringar i exploateringsområden görs för att bibehålla befolkningstillväxten. Det anses därför relevant att följa utvecklingen. Konkret innebär det också att följa upp hur det går med försäljningen av tomter. Byggs det hus? Flyttar människor in i de nya områdena?

Kommunchefen väcker frågan om vilka bestående värden nyinvesteringarna åstadkommer. Han är även intresserad av att se hur kommunen utvecklas av att fler flyttar in. Förändringar av hur till exempel utbildningsnivån och skattekraften förändras, kan ge en bild av det.

Uppföljningen anses även vara ett led i att hitta en optimal förnyelsetakt. Vid vilken tidpunkt bör en reinvestering genomföras? Vilken kvalitet bör anläggningen uppfylla? En viktig del är även att följa upp säkerheten i prognoser, för att säkerställa att anläggningarna dimensioneras på ett korrekt sätt. Dessa frågor är relevanta för till exempel reinvesteringar i gatubeläggningar och i VA-ledningsnät.

Intresset för uppföljningen av säkerhetsmässiga anpassningsinvesteringar är begränsat. Teknische chefen anser dock att det är relevant att följa upp huruvida investeringen är korrekt utförd. Han menar att det i hög grad påverkar investeringens ändamålsenlighet.

6.1.2 Osby

Hos alla respondenter finns ett samstämmigt grundläggande intresse för att följa upp investeringar. Detta intresse riktar sig mot alla de investeringar som genomförs. Först handlar det om huruvida investeringen blivit genomförd eller inte. Det är inte alla investeringar som finns med i budgeten som kommer till stånd, åtminstone inte det aktuella året. Det kan till exempel bero på svårigheter att få in rimliga anbud vid en upphandling.

Dessutom tycker respondenterna att det är viktigt att följa upp det ekonomiska utfallet av investeringens anskaffningsutgift, jämfört med budget. De vill gärna ha förklaringar till eventuella avvikelser. En av politikerna tycker även att vissa investeringar som inte har några avvikelser är intressanta och frågar sig om det kan vara så att de har lagt på något mindre nödvändigt, för att använda hela budgetutrymmet. I sådana fall hade det kanske räckt med ett lite mindre anslag, funderar han. Politikern menar också att investeringar med mindre utarbetade beslutsunderlag är relevanta att fokusera på vid uppföljningen.

Vid anbudsupphandlingar anser gatuchefen att det är viktigt att kontrollera kvaliteten på entreprenörernas jobb. Kvaliteten påverkar framtida driftskostnader. Han anser dessutom att driftskostnaderna att de borde följas upp i större utsträckning. Intresset för effekter på driftskostnaderna delas med åtminstone en av politikerna.

En anledning att följa upp investeringar i nya bostadsområden handlar om driften. Investeringarna innebär att driftskostnaderna ökar och då blir det intressant att se om det finns några lösningar som blir billigare i drift än andra. Politikerna vill också förvissa sig om att områdena byggs så att det blir attraktiva tomter. I nästa led riktar intresset mot försäljningssiffrorna. Hur många tomter är sålda? Vilka åtgärder är vidtagna för att sälja återstående tomter? Måste andra åtgärder vidtas för att få de tomter som är kvar sålda? I förlängningen används denna information också som planeringsunderlag. Är det stor åtgång måste de se till att ta fram nya tomter.

Imageinvesteringarna avser att skapa god trivsel i samhället. Visserligen menar politikerna att det inte är så enkelt att följa upp det, men tycker ändå att det intressant att försöka så gott det går. De tycker det är viktigt att veta vilken effekt investeringarna får. En indikator är responsen från kommuninvånarna. De menar att om det inte blev bra så får de snabbt höra det, men också om investeringarna uppskattas.

6.1.3 Sävsjö

En samstämmig uppfattning finns kring att investeringsbudgeten måste följas upp. Hur stort var anslaget och hur mycket har förbrukats? Nämndsordföranden menar också att det är intressant att göra djupare analyser av orsakerna till eventuella avvikelser så att de kan undvikas vid kommande investeringar.

Innan nyinvesteringar görs målas det upp en bild av vad de kommer att innebära. En sådan investering avser VA-anläggningar i samband med att råvaruterminalen vid Södra stambanan byggdes. Här sätts tekniska förvaltningens VA-investering i ett större sammanhang, vilket ofta är fallet vid nyinvesteringar i kommunalteknik. Kommunstyrelsens ordförande är intresserad av att veta om bilden som målades upp har infriats. Hur många arbetstillfällen skapades? Hur stora volymer lastas om från väg till järnväg vid råvaruterminalen? Vilka miljöeffekter ger investeringen? Han tycker också det är angeläget att fundera på vad som gjordes bra respektive dåligt. En avsikt med uppföljningen är att som beslutsfattare få erfarenhetsåterföring, som kan användas vid framtida satsningar.

Den främsta orsaken att göra uppföljningen menar kommunstyrelsens ordförande är att visa att man tagit ansvar gentemot de aktörer som deltagit i investeringen. I detta fall var bland annat EU-medel och privata företag involverade. Han tycker det känns ansvarsfullt att kunna komma tillbaka till de andra aktörerna och tala om hur det gick. Allra helst ska det dessutom ha gått bra. Det blir då lättare att komma tillbaka en annan gång med förslag på nya projekt.

Teknische chefen menar att uppföljningen främst bör svara på frågan om det var rätt att göra investeringen. Han tycker också det är intressant att ställa nyttan i relation till pengarna. Dessa aspekter är inte aktuella bara för råvaruterminalen vid Södra stambanan, utan är relevanta för alla nyinvesteringar.

Strävan att få en lägre VA-taxa jämfört med andra kommuner, väcker frågan om hur VA-investeringar påverkar ekonomin för VA-kollektivet. De exploateringsområden för bostäder som har byggts, ligger i små grupper vid sjöar. Det innebär att en pumpstation krävs för att transportera bort avloppsvattnet. En pumpstation kräver investeringar på omkring en halv miljon kronor, vilket inte täcks av anslutningsavgifterna från en handfull villor. Teknische chefen poängterar att sådana investeringar *"företör VA-ekonomin"*. Han tycker därför det är angeläget att ställa sig frågan hur dessa investeringar påverkar VA-taxorna, men också om det går att bygga fler villor runt pumpen. I en kommun där nybyggnation av hus är sällsynta, blir även efterfrågan på tomter angeläget att följa upp. Osålda tomter kring en pumpstation försämrar ekonomin ytterligare.

Reinvesteringar anses det också finnas skäl att följa upp. Även här är VA-investeringar i fokus för teknische chefen. Han ställer sig frågan om investeringarna görs i rätt tid. Är kvaliteten tillräcklig? Avsikten är att tillse att rätt investeringar görs på rätt sätt. Den främsta nyttan av uppföljningen, är att den ger vägledning inför kommande investeringar. I grunden ligger strävan att inte belasta VA-taxan, om det inte är nödvändigt för att upprätthålla servicen.

Nämndsordföranden intresserar sig också för förnyelsefrågor. Han fäster mest uppmärksamhet kring förnyelsetakten för gatubeläggningar och VA-ledningsnätet. Han menar att det gäller att hitta en förnyelsetakt som är så kostnadseffektiv som möjligt.

Vad gäller rationaliseringsinvesteringar är den förväntade nyttan med uppföljningen tydlig. Respondenterna menar att uppföljningen ska svara på frågan vad de har fått för de investerade pengarna. Bibehålls nyttan? Sjuncker kostnaderna? Har verksamheten rationaliserats genom investeringen?

De säkerhetsmässiga anpassningsinvesteringarna rör främst trafiksäkerhet. De frågor som uppföljningen förväntas fokusera på är relaterade till detta område. Till exempel har gång- och cykelvägar separerats från övrig trafik. Hur påverkas olycksfrekvensen av detta? Känner folk sig tryggare? Vågar skolbarnen cykla till skolan? Med hjälp av resultaten från uppföljningen menar respondenterna att man kan avgöra hur man ska bygga vidare för att trafiksäkerheten ska bli ännu bättre och invånarna uppleva ännu större trygghet.

Ordförande för tekniska nämnden påpekar att det mycket svårt att mäta om olycksfrekvensen verkligen minskar, eftersom olycksstatistiken är låg inom kommunens vägnät. Han tycker dock att det är viktigt att visa att trafiksäkerhetsarbetet fortgår. Nyttan av uppföljningen ligger främst i att visa på att man gör något för att öka trafiksäkerheten. Trafiklösningar som upplevs som otrygga bör byggas bort, resonerar han.

6.1.4 Trelleborg

Nämndsordföranden är mest intresserad av att följa upp de investeringar som inte görs. Hans fokus ligger på hur de tillgängliga investeringsmedlen används. Han menar att de måste hushålla med resurserna och inte göra onödiga investeringar.

En investering i reservkraft för VA uppmärksammas också av nämndsordföranden. Han frågar sig om det har gjorts en rimlighetsbedömning innan investeringen genomfördes. Han menar att säkerhet är viktigt, men att man måste hitta en rimlig nivå och ställa det i relation till vad man vill använda investeringsmedlen till.

En god hushållning med investeringsmedlen innebär även en jämförelse av utfallet för anläggningsutgiften med budgeten. Vissa investeringar sker över flera år. Det gäller till exempel när ett område exploateras. Investeringarna sker då i etapper. Ibland är det svårt att få fram den totala anläggningsutgiften för en investering som pågått under flera år. Uppföljningen förväntas ge en helhetsbild av en investering, så att en samlad bedömning av investeringen kan ske. När ekonomiska avvikelser förekommer, förväntas uppföljningen även ge förklaringar.

En viktig orsak till att följa upp investeringar i exploateringsområden är, enligt kommunchefen, att få underlag till en förfinad prissättning av tomter. Avsikten är

att tomtpriserna ska motsvara kommunens självkostnad. Nämndsordföranden funderar på vad dessa investeringar betyder för kommunen och dess invånare. Finns det vinster för kommunen? Vad betyder exploateringsområdena för kommuninvånarna? Ambitionen är att de nuvarande kommuninvånarna inte ska behöva betala för exploateringsområdena. Därför behövs det kalkylunderlag för att beräkna självkostnaden. Uppföljningen bidrar med uppgifter till sådana underlag. Utöver direkta kostnader för mark, gator, VA-nät och elnät, tillkommer även skolor och annan kommunal service.

Kommunstyrelsens ordförande intresserar sig för investeringarna i exploateringsområden på en övergripande nivå. Han vill försäkra sig om att befolkningstillväxten upprätthålls. Han tror att telefonen skulle börja ringa om inte den kommunala servicen hängde med i utbyggnadstakten. Så länge som befolkningen ökar varje år och telefonen är tyst, menar han att investeringarna sköts som de ska.

En annan viktig aspekt i att följa upp investeringar, är att säkerställa att anläggningstillgångarna håller den kvalitet som avsågs från början. Insikterna från en kvalitetsuppföljning anses vara användbara vid framtida planering av liknande investeringar.

Respondenterna visar ett samstämmigt intresse för att följa upp en investering som avser Smygehuks fritidshamn. Investeringen avser att komma tillrätta med den dåliga vattenkvaliteten i hamnbassängen. Det har funnits olika idéer på hur problemet ska lösas, men osäkerheten kring åtgärdernas ändamålsenlighet har varit stor. De har därför valt att genomföra investeringar i flera etapper. Respondenterna menar att uppföljningen hjälper till att ta reda på hur stor del av problemet som varje etapp åtgärdat. Den informationen kan sedan ligga till grund för beslut om huruvida ytterligare investeringar behöver göras och i sådana fall vilka.

I grunden ligger också ett intresse att tillse att utgifterna hålls inom budgetramen. Åtgärdernas effekter i förhållande till de använda resurserna är relevant att få veta. Är det värt pengarna att göra vattenkvaliteten ännu bättre? Hur mycket pengar skulle det krävas för att åtgärda hela problemet? Kommunstyrelsens ordförande menar att det intressant om uppföljningen kan ge en bild av hur pass nöjda kommuninvånarna är och ställa det i relation till de använda resurserna.

Politikernas intresse av att följa upp förbättringar av en gångata, grundar sig också i kommuninvånarnas engagemang. Uppföljningen förväntas svara på frågan om tillgängligheten har blivit bättre för invånarna. Investeringen väcker också frågan kring förändringar av driftskostnaderna. Hur påverkas de av ombyggnaden? Har det blivit lättare att sopa och snöröja gatan?

6.2 Analys av uppföljningssyften

Uppföljning av investeringar, kan genomföras av många olika skäl. I följande avsnitt analyseras den nytta som uppföljningen förknippas med. Det bör poängteras att de uppföljningssyften som analysen resulterar i, inte ger en bild av hur uppföljningen faktiskt används. Istället är det en bild av vad uppföljningen förväntas bidra med. I viss utsträckning infriar befintlig uppföljning praktikernas förväntningar. I andra fall finns det mer att göra för att uppföljningen ska användas på dessa önskade sätt.

6.2.1 Ansvarsskapande

Budgetdisciplin

I samtliga organisationer finns uppfattningen att alla investeringar behöver följas upp. Fokus riktas då mot hur stort utfallet av investeringsutgiften är jämfört med budget. I vissa fall vill man även förvissa sig om att tillgången blivit utformad som man tänkt. I Sävsjö finns ett starkt fokus på ekonomin. Det blir därför viktigt att ha utgifterna under uppsikt. Att ha uppsikt över ekonomin verkar dock angeläget även i de övriga organisationerna. Det gör att ansvariga blir mer måna om att hålla budgeten. En av tjänstemännen poängterar att uppföljning är nödvändigt för att man ska kunna ta sitt ansvar gentemot politikerna. Någon kommer att avkrävas en förklaring till eventuella avvikelser. Samtidigt verkar det finnas en uppfattning att det sällan går att påverka utfallet av en pågående investering. Uppföljning kan trots det vara användbar, då det skapar en kultur där budgetöverskridanden inte accepteras. Ett av uppföljningens främsta syften förefaller vara att skapa budgetdisciplin.

Kvaliteten vid utförandet

Ansvarstagandet förväntas gälla även för investeringens utförande. Uppföljningen av kvaliteten på utförandet förväntas leda till ett större ansvarstagande, inte minst när externa entreprenörer utför arbetet. Man kan anta att en entreprenör som vet att han kommer att kontrolleras, blir mer noggrann mer att utföra tillgången på överenskommet sätt. Detta anses vara en viktig del av uppföljningen, eftersom kvaliteten i stor utsträckning påverkar investeringens ändamålsenlighet.

6.2.2 Åskådliggöra

Flera av uppföljningssyftena handlar om att ge en adekvat bild av verksamheten. Ibland kan bilden användas som ett kvitto på att det

blivit som man tänkt sig. I andra fall kan bilden bli utgångspunkt för vidare åtgärder. Hur som helst, så visar dessa uppföljningssyften att det finns ett behov av information som ger en lägesbild av verksamheten.

Om en investering genomförts

I Osby finns det intresse för att veta om en investering blivit genomförd eller ej. Olika orsaker kan finnas till att det inte blivit genomfört. De ansvariga politikerna kan genom uppföljningen skaffa sig information om statusen.

Ekonomisk status

Uppföljningen av den ekonomiska utfallet för investeringens anskaffningsutgift jämfört med budget, ger också en bild av den ekonomiska statusen. Även om det inte är så enkelt att påverka den, så ger uppföljningen information om läget. Ibland kan också förklaringarna till avvikelser vara informativa för de ansvariga politikerna. Uppföljningen ger också en bild av hur väl man har lyckats att beräkna anläggningsutgiften.

Nyttan i relation till pengarna

Uppföljningen stannar dock inte vid det ekonomiska utfallet. Respondenterna menar också att det är intressant att ställa nyttan i relation till pengarna. Till exempel anses det i Osby vara angeläget att veta vilka investeringar som bidrar mest till det övergripande verksamhetsmålet, att vända befolkningsutvecklingen. För det första riskerar de att inte uppnå det övergripande målet om fel investeringar görs. För det andra gäller det att se till att få valuta för de resurser som satsas och välja de investeringar som på det mest effektiva sättet bidrar till att åstadkomma en ökande befolkningsmängd.

Ett annat exempel är Trelleborgs arbete med att förbättra vattenkvaliteten i Smygehuks hamn. Hur pass nöjda blev invånarna? Hur mycket skulle krävas för att åtgärda hela problemet?

Även i Hörby aktualiseras detta uppföljningssyfte. Ett par av respondenterna anser att det är angeläget att fråga sig om investeringar gav det de avsåg. Det är en aktuell fråga främst för vissa större investeringar. Syftet med att ställa dessa frågor förefaller vara att åskådliggöra nyttan i relation till pengarna.

Investeringens påverkar på driftsekonomin

I Sävsjö väcks frågan om investeringens påverkan på driftsekonomin vid utbyggnad av VA-nätet. Alla är införstådda med att utbyggnad av VA-nätet ökar driftskostnaderna. Däremot är det inte alltid så uppenbart hur mycket de påverkas. Uppföljningen ses då som en verktyg för att åskådliggöra investeringens påverkan på driftsekonomin.

Samma uppföljningssyfte kan relateras till Osby. Där finns en önskan att veta hur driftsekonomin påverkas av nyinvesteringar. Det anses också intressant att åskådliggöra hur olika utformning av tillgångarna kan bidra till att minska driftskostnaderna.

Investeringens påverkar på servicen

Rationaliseringsinvesteringar görs för att effektivisera verksamheten. Det gäller att åstadkomma samma nytta till lägre kostnad. Det räcker inte att driftskostnaderna minskar för att investeringen ska vara lyckad. Man måste också titta på hur nyttan, i form av service, påverkas. Ett av uppföljningens syfte är således att åskådliggöra investeringens påverkan på servicen.

6.2.3 Förbättra måluppfyllelsen för pågående projekt

Uppföljningens syfte avser ibland inget mer än att skapa information och ge en bild av verksamheten. I vissa fall kan dock bilden som uppföljningen ger, användas för att förbättra måluppfyllelsen redan för pågående projekt. Förbättringarna kan avse både monetära och icke-monetära mål.

Monetära mål

Tidigare nämndes att det finns en uppfattning om att det ekonomiska utfallet sällan kan påverkas för en pågående investering. Alla är dock inte överens om detta. Den ekonomiska uppföljningen anses ge en översikt över resursförbrukningen. När avvikelser uppmärksammas vid uppföljning, kan det finnas möjligheter att vidta åtgärder för att förbättra det ekonomiska utfallet för pågående projekt.

Icke-monetära mål

Dessutom finns det förväntan på att uppföljningen ska kunna förbättra måluppfyllelsen även för icke-monetära mål. I Osby vill politikerna att det byggs attraktiva tomter. Hur pass attraktiva de är, indikeras av hur försäljningen går. Kanske måste åtgärder vidtas så att återstående tomter blir mer attraktiva och blir sålda? Gatuchefens intresserar sig för att kvaliteten uppfyller överenskomna kvalitetsmål. Upptäcks brister, så kan dessa korrigeras under arbetets gång.

I Trelleborg görs investeringar för att komma tillrätta med dålig vattenkvalitet i Smygehuks fritidshamn. Det har funnits olika idéer på hur problemet ska lösas, men osäkerheten kring åtgärdernas ändamålsenlighet har varit stor. De har därför valt att genomföra investeringar i flera etapper. Uppföljningen förväntas ta reda på hur stor del av problemet som varje etapp åtgärdat. Den informationen ligger sedan till grund för beslut om huruvida ytterligare investeringar behöver göras och i

sådana fall vilka. Dessa exempel visar att ett uppföljningssyfte, är att identifiera åtgärder för att förbättra måluppfyllelsen för pågående investeringsprojekt.

6.2.4 Förbättra framtida projekt

Tidigare har förbättringar av måluppfyllelse för pågående projekt behandlats. Föreliggande uppföljningssyften avser istället att tillvarata erfarenheter, utveckla investeringsverksamheten och lära sig göra framtida investeringar mer ändamålsenliga.

Ekonomiska beslutsunderlag

Nämndsordföranden i Sävsjö anser att det är intressant att göra djupare analyser av orsakerna till eventuella avvikelser. Samma uppföljningssyfte framträder i Trelleborg. Den primära avsikten är inte att ställa någon till svars för att anläggningsutgiften avviker från anslagna medel. Istället verkar drivkraften vara att tillvarata erfarenheterna, så att de kan användas vid planeringen av kommande investeringar och ge mer realistiska beslutsunderlag.

I Trelleborg framträder detta uppföljningssyfte särskilt tydligt för nyinvesteringarna i exploateringsområden. Ambitionen är att hitta en prislapp på tomterna som motsvarar självkostnaden. Avsikten är att ta vara på erfarenheterna och kunna förbättra de ekonomiska beslutsunderlagen inför framtida investeringar.

Beslutsunderlag för utformning

I Osby och Sävsjö anses det angeläget att lära sig bygga kostnadseffektiva bostadsområden. Beroende på hur de utformas kan resursförbrukningen för både anläggning och drift påverkas. Det är också viktigt att utforma dem på ett attraktivt sätt. I Hörby förefaller en av de viktigaste orsakerna till att följa upp reinvesteringar, vara att man vill hitta lösningar som kostnadseffektivt uppfyller de tekniska kraven. I Trelleborg anses det angeläget att ta tillvara erfarenheter kring kvaliteten på investeringar i nya bostadsområden. Avsikten verkar i dessa exempel vara att hitta planeringsinstrument som gör att man i ett tidigt skede kan ställa rätt krav på en investerings kvalitet.

Investerings påverkan på driftsekonomin behandlades i ett tidigare uppföljningssyfte ovan. Ambitionen är i detta fall att låta kunskapen om hur driftsekonomin påverkas av hur tillgångarna utformas, vara vägledande vid utformningen av nya investeringar. Orsaken till intresset för driftskostnaderna verkar främst kunna förklaras av en ambition att hitta utformningar, som är så effektiva som möjligt. En vilja att lära sig inför framtiden visar sig. Även om det inte alltid är enkelt att göra så mycket åt en investering som redan är genomförd, så kan insikterna användas nästa gång en liknande investering är aktuell. Ett av

uppföljningens syfte verkar således vara att förbättra beslutsunderlag för utformning av framtida projekt.

Prognoser

Respondenterna diskuterar behovet av prognoser. Ofta handlar det om prognoser kring framtida behov, som en del av beslutsunderlagen. I ett par av fallen aktualiseras det vid förnyelse av VA-anläggningar. Prognoserna hjälpe till att svara på frågan vad en optimal förnyelsetakt är. Prognoserna kan avse både anläggningens tekniska och ekonomiska egenskaper och behovet av den service som anläggningen genererar. VA-anläggningar nyttjas under långa perioder och prognoser blir därför viktiga. I ett tidigare kapitel nämndes överkapaciteten i Sävsjös reningsverk. Det visar hur angeläget det är att ständigt ha så bra prognoser som möjligt när en investering ska utformas och genomföras.

Prognoser är också aktuella för nyinvesteringar. I Osby följer man noga tomtförsäljning. Avsikten är att få underlag till goda prognoser. En god framförhållning är av vikt med hänsyn till att planprocesser ofta tar lång tid.

Mål

Kommunstyrelsens ordförande i Sävsjö, konstaterar att innan nyinvesteringar görs, målas det upp en bild av vad de kommer att innebära. En sådan investering avser VA-anläggningar i samband med att en råvaruterminal vid Södra stambanan byggdes. Här sätts tekniska förvaltningens VA-investering i ett större sammanhang, vilket ofta är fallet vid nyinvesteringar i kommunalteknik. Han är intresserad av att veta om bilden som målades upp har infriats. Hur många arbetstillfällen skapades? Hur stora volymer lastas om från väg till järnväg vid råvaruterminalen? Vilka miljöeffekter ger investeringen? Alla dessa frågor handlar om huruvida de uppställda målen var rimliga. Har de kunnat infrias eller var de alltför ambitiösa? En avsikt med uppföljningen är att som beslutsfattare få erfarenhetsåterföring, som kan användas vid framtida satsningar. Kanske borde målsättningarna sättas antingen lägre eller högre nästa gång.

Samma uppföljningssyfte aktualiseras i Hörby. Kommunchefen väcker frågan om vilka bestående värden nyinvesteringarna åstadkommer. I grunden ligger frågan om de förväntningar om positiva effekter som politikerna har, verkligen är verklighetsförankrade. Förändras verkligen utbildningsnivån och skattekraften i kommunen av inflyttningen, eller är det en felaktig förväntan? Genom att få svar på dessa frågor, kan uppföljningen bidra till att mål för framtida investeringsprojekt blir realistiska.

6.2.5 Förbättra investeringsprocessen

Uppföljningen förväntas även kunna förbättra investeringsprocessen. Förbättringarna avser både styrningen och prioriteringen mellan investeringar.

Styrning

Det finns en uppfattning i åtminstone en av organisationerna att stora avvikelser tyder på bristande styrning. När avvikelser upptäcks vid uppföljningen, uppenbaras därmed även brister i styrningen. Avvikelsena kan vara såväl ekonomiska som tidsmässiga. Avsikten förefaller vara att kunna bedöma vilka åtgärder som krävs för att förbättra styrningen.

Prioritering mellan investeringar

Ett återkommande skäl att göra uppföljning, är att fundera på vilka investeringar som ska göras. Det handlar alltså om att få hjälp med att göra prioriteringar mellan olika investeringar som främjar verksamheten. I slutänden handlar det om att uppnå verksamhetens uppställda mål. Utifrån bilden av hur investeringsmedlen används, kan åtgärder vidtas för att göra en mer ändamålsenlig resursfördelning.

Nämndsordföranden i Trelleborg visar på ett exempel. Han intresserar sig mest för hur de tillgängliga investeringsmedlen används. Fokus riktas mot de investeringar som *inte* görs. Han menar att de måste hushålla med resurserna och inte göra onödiga investeringar.

Även andra respondenter intresserar sig för hur investeringsmedlen används. Det visar sig inte minst när det utarbetade klassificeringssystemet visas för dem. Flera respondenter anser det vara mycket värdefullt att få en samlad bild av hur investeringsvolymen fördelar sig mellan olika investeringstyper. I förlängningen menar de att det leder till överväganden om hur investeringsmedlen bör användas framöver.

Ett av de tidigare nämnda uppföljningssyftena, är att åskådliggöra nyttan i relation till pengarna. Insikter om olika investeringars fördelaktighet, avses bland annat att användas för att bedöma vilka investeringar som bör genomföras. I förlängningen verkar ett av uppföljningens syfte vara att lära sig prioritera mellan olika investeringsförslag. Det handlar om att styra fördelningen av investeringsmedel. I de studerade tekniska verksamheterna är det inte någon brist på investeringsförslag. Det är tillgången på investeringsmedlen som sätter ribban. Uppföljningen förväntas kunna bidra med insikter som underlättar prioriteringen.

6.2.6 Skapa legitimitet

Det främsta uppföljningssyftet förefaller vara att uppföljningen ska vara legitimitetsskapande. Det är åtminstone ett starkt skäl för Kommunstyrelsens ordförande i Sävsjö. Kan man inte visa att man har skött sin del av överenskommelsen och levt upp till det man har lovat, blir det svårt att få med sig andra aktörer som finansiärer en annan gång. Den legitimitetsskapande uppföljningen är således en förutsättning för att kunna bedriva verksamheten. Det förefaller troligt att denna legitimitet inte bara krävs gentemot externa finansiärer. På samma sätt torde det vara angeläget att skapa legitimitet för sina handlingar både internt i den egna organisationen och gentemot kommuninvånarna. Ett av uppföljningens syfte verkar således vara att skapa legitimitet.

6.2.7 Skapa underlag för kommunikation med invånarna

Det finns ytterligare skäl att göra uppföljning. Politikerna menar att den ger underlag för att kommunicera med kommuninvånarna. Inte minst är det viktigt att veta om investeringar har blivit genomförda eller inte.

Kommunikationen med medborgarna anser politikerna i Osby är mycket viktig. Saknas den, så menar en av dem att kommunen blir sluten, vilket riskerar att leda till konfrontation med medborgarna och sämre service. Investeringsuppföljningen främjar således den demokratiska dialogen mellan politiker och medborgare. Uppföljningen skapar underlag för en kommunikation om vad som görs i kommunen och vilka effekter det får.

6.3 Resultat: identifierade uppföljningssyften

Analysen resulterar i ett antal uppföljningssyften, med varierande innebörd. I vissa fall är gränsen mellan två syften inte knivkarp. För att skapa överblick har dock ett försök gjorts att gruppera uppföljningssyftena. De identifierade uppföljningssyftena består av sju grupper där uppföljning handlar om att vara ansvarsskapande, åskådliggöra, förbättra måluppfyllelsen för pågående projekt, förbättra framtida projekt, förbättra investeringsprocessen, skapa legitimitet samt skapa underlag för kommunikation med invånarna. Inom grupperna förekommer det preciseringar av vad uppföljningssyftena avser. En sammanställning visas i tabell 6.1.

Tabell 6.1 – Identifierade uppföljningssyften

Identifierade uppföljningssyften
Ansvarsskapande
<i>Budgetdisciplin</i>
<i>Kvaliteten vid utförandet</i>
Åskådliggöra
<i>Om en investering genomförts</i>
<i>Ekonomisk status</i>
<i>Nyttan i relation till pengarna</i>
<i>Investeringens påverkan på driftsekonomin</i>
<i>Investeringens påverkan på servicen</i>
Förbättra måluppfyllelsen för pågående projekt
<i>Monetära mål</i>
<i>Icke-monetära mål</i>
Förbättra framtida projekt
<i>Ekonomiska beslutsunderlag</i>
<i>Beslutsunderlag för utformning</i>
<i>Prognoser</i>
<i>Mål</i>
Förbättra investeringsprocessen
<i>Styrning</i>
<i>Prioritering mellan investeringar</i>
Skapa legitimitet
Skapa underlag för kommunikation med invånarna

6.4 Diskussion kring uppföljningssyftenas överensstämmelse med litteraturen

Referensramen visar att det finns gott om uppföljningssyften i litteraturen. Frågan är om resultaten från fallstudierna visar någonting nytt. Följande avsnitt innehåller en jämförelse mellan studiens resultat och uppföljningssyften i litteraturen.

6.4.1 Ansvarsskapande

Ansvarsskapande är ett av uppföljningens syfte i de studerade organisationerna. Linder (2005), Adolphson (1995) och Hägg (1977) menar att motivationen och ansvarstagandet ökar av uppföljningen. Studiens resultat överensstämmer med denna ståndpunkt och preciserar dessutom att uppföljning bidrar till ökad budgetdisciplin och större ansvarstagande för kvaliteten vid utförandet.

I litteraturen diskuteras även andra aspekter av ansvarstagande. En aspekt avser uppföljningens roll att förhindra manipulering av beslutsunderlag (se Hägg, 1977; Farragher *et al*, 1999; Smith, 1994). Under studien har dessa aspekter inte berörts av respondenterna. Istället framstår ansvarstagandet handla om att få ansvariga att göra så bra ifrån sig som möjligt.

Smith (1994) lyfter fram uppföljnings roll att identifiera misslyckade projekt, så att de kan avbrytas. I vissa fall förekommer det investeringsprojekt i de studerade organisationerna som har projekterats, men inte påbörjats på allvar. Orsaken kan till exempel vara att anbuden från entreprenörerna varit för höga, eller att inga anbud inkommit. Att ett påbörjat investeringsprojekt skulle avbrytas för att de anslagna investeringsmedlen förbrukats, förefaller dock vara sällsynt. Detta stödjer den tendens som Persson (1979) noterar. Han menar att ansvariga tenderar att inte avbryta påbörjade projekt, för att det inte ska bli känt att de misslyckats. Orsaken som påträffats i denna studie är snarare att man inte vill kasta redan satsade investeringsmedel i sjön genom att inte färdigställa tillgången.

6.4.2 Åskådliggöra

En stor grupp av uppföljningssyften som studien resulterar i handlar om att åskådliggöra. Åskådliggörandet avser olika områden (se tabell 6.1). Att uppföljningens skulle förknippas med sådana uppföljningssyften, visar sig dock inte i litteraturen.

Att åskådliggöra om en investering har genomförts eller ej, handlar inte om att informera sig om investeringens detaljer. Det är istället den övergripande informationen som står i fokus för de ansvarigas intresse. Uppföljningssyftet verkar

som tidigare nämnts, inte ha någon motsvarighet i litteraturen. Däremot ansluter det till en princip som Anthony (1965, s.79) diskuterar. Han poängterar att chefer inte behöver veta alla detaljer och att de inte heller vill göra det, även om det vore möjligt att utforma ett operativt styrsystem som tillhandahöll all tänkbar information. Det enda de behöver och vill veta är om processen fungerar som planerat eller ej. Detta resonemang stödjer detta uppföljningssyfte, som innebär att de ansvariga vill veta vad som händer på ett övergripande plan. Vid operativ styrning krävs exakt data, medan ekonomistyrning snarare kräver ungefärliga uppgifter, såsom att veta huruvida investeringen blivit genomförd eller ej.

6.4.3 Förbättra måluppfyllelsen för pågående projekt

Att uppföljningen kan användas för att skapa underlag till beslut om förbättrad måluppfyllelse för pågående projekt, visar även studien av Farragher *et al* (1999). Även andra forskare menar att uppföljningen har denna funktion (se Hägg, 1977; Neale, 1991a; Pierce & Tsay, 1992; Kenedy & Mills, 1993b; Adolphson, 1995; Linder, 2005; Azzone & Maccarone, 2001). Dock förs diskussionen på en övergripande nivå i litteraturen. Det framgår inte på vilket sätt pågående projekt kan förbättras. Frågan kvarstår också vilka mål som avses? Resultaten från föreliggande studie, visar dock att det handlar om förbättring av måluppfyllelsen. Målen kan vara av såväl monetär som icke-monetär karaktär.

6.4.4 Förbättra framtida projekt

Litteraturgenomgången visar att det främsta syftet med att följa upp investeringar, är att åstadkomma lärande (se Istvan, 1961, s.43; Hägg, 1977, s.3; Pierce & Tsay, 1992; Kennedy & Mills, 1993b; Smith, 1994; Linder, 2005; Huikku, 2007). Neale & Buckley (1992) formulerar lärandet i termer av att förbättra besluts kvaliteten. Lärandet i sig självt är alltså inte den yttersta avsikten med uppföljning. Meningen är att insikterna ska användas vid framtida investeringsprojekt. Det förefaller därmed mer informativt att benämna uppföljningssyfte i termer av förbättring av framtida projekt.

Istvan (1961, s.43) och Neale & Buckley (1992) framhåller uppföljningens betydelse för att förbättra beslutsunderlagen. I föreliggande studie, framträder förtydliganden av vilka slags förbättringar som förväntas. Det handlar dels om de ekonomiska beslutsunderlagen och dels om beslutunderlagen för utformning och genomförande av investeringar.

Lyne (1995, s.240), menar att uppföljningen bidrar till att förbättra prognoserna, som är en del av beslutsunderlaget. Detta uppföljningssyfte återfinns även i denna studie. Prognoserna i studerade organisationerna avser ofta långa tidshorisonter. De avser såväl utvecklingen av tekniska egenskaper, kapaciteten och servicebehovet samt ekonomiska aspekter.

Uppföljning av huruvida målen för investeringarna uppfyllts, är ett uppföljningssyfte som identifieras av Hägg (1977). Han finner att det är ett sätt att lära sig något om realismen i beslutsunderlagen. Hans resonemang överensstämmer väl med studiens resultat. Respondenterna anser att det är svårt att ställa upp realistiska mål och att uppföljningen är ett värdefullt verktyg för att förbättra målformuleringen och därigenom ställa upp realistiska mål.

6.4.5 Förbättra investeringsprocessen

I Hörby menar Kommunstyrelsens ordförande att uppföljningen visar på brister i styrningen. Resonemanget ansluter till Kenney & Mills (1993b) uppfattning. De menar att styrningen kan förbättras genom uppföljningen genom att svaga punkter uppmärksammas.

Förbättringarna av investeringsprocessen avser även prioriteringen mellan investeringar. Även detta uppföljningssyfte återfinns både i studiens resultat och i litteraturen. Smith (1994) menar att en obalanserad riskspridning kan uppmärksammas vid uppföljning av prioriteringen mellan olika investeringar. Säkerhetsinvesteringar i trafikmiljön görs i de studerade organisationerna. Det är investeringar som handlar om att reducera risken. Det är främst kommuninvånarnas risk som avses. Smith (1994) diskuterar däremot risk utifrån hur organisationen kan sprida sin risk på bästa sätt.

I Hörby återkommer respondenterna till översvämningens risken i VA-nätet. Även om översvämningar är en risk för kommunen, verkar inte investeringsuppföljning vara det verktyg de tänker först på, för att hantera den risk de medför. Uppföljningen kan således inte direkt förknippas med ett uppföljningssyfte som handlar om att prioritera mellan investeringar för att förbättra organisationens riskspridning.

6.4.6 Skapa legitimitet

I litteraturen nämns inte legitimitetsskapande som ett explicit skäl att följa upp investeringar. Däremot för Baber (1983) en generell diskussion kring uppföljning i syfte att legitimera politikens handlande inför väljarna. Han menar att det är ett sätt för politiker att visa vad de har åstadkommit och därigenom öka sina chanser att bli omvalda. Babers (1983) resonemang stöder föreställningen att viljan att skapa legitimitet kring politikernas handlande, mycket väl kan vara ett skäl att göra uppföljning.

6.4.7 Skapa underlag för kommunikation med invånarna

Det finns ytterligare ett skäl att följa upp investeringar. Uppföljningen anses användbar för att skapa underlag för kommunikation med invånarna. Inte heller

detta uppföljningssyfte har funnit sin motsvarighet i den litteratur som gåtts igenom. Uppföljningssyftet är således ett direkt bidrag från studien.

6.4.8 Sammanfattande jämförelse

Det finns överlag en god överensstämmelse mellan uppföljningssyften i litteraturen och de uppföljningssyften som identifierats i studien. I tabell 6.2 återfinns en jämförande uppställning. Uppföljningssyftena i litteraturen har i stort påträffats även i de studerade organisationerna. De uppföljningssyften som har identifierats visar dock en bredare repertoar, än vad som påträffats i litteraturen. Vissa av de identifierade uppföljningssyftena har inte någon motsvarighet i genomgången litteratur.

Alla uppföljningssyften som påträffats i litteraturen utom de två första i tabell 6.2, har observerats vid de fyra fallstudierna. Samtidigt har ytterligare uppföljningssyften identifierats, som ej påträffats i litteraturen. Några av de skillnader som påträffats, är värda att kommenteras. De uppföljningssyften som behandlas i litteraturen, härstammar primärt från vinstsyftande organisationer. Kanske är den icke-vinstsyftande kontexten en av förklaringarna till detta bredare spektrum av uppföljningssyften?

Uppföljningssyftet att åskådliggöra nyttan i relation till pengarna, verkar ha en direkt koppling till icke-monetära mål. Antagligen är inte behovet av att ställa nyttan i relation till pengarna större i icke-vinstsyftande, än i vinstsyftande organisationer. Däremot kan nyttan vara svårare att åskådliggöra. Det kan tänkas vara en anledning till att det framträder som ett explicit uppföljningssyfte.

I litteraturen görs ingen distinktion mellan monetära och icke-monetära mål. Kanske tas det förgivet att det handlar om monetära mål? I icke-vinstsyftande organisationer har dock de icke-monetära målen ett givet utrymme, vid sidan av de monetära. Det blir därmed naturligt att göra en sådan distinktion också av uppföljningssyftet.

I litteraturen används begreppet lärande som benämning för en grupp uppföljningssyften. Resultaten i denna studie visar inte på att lärandet skulle ha något egenvärde. Uppföljningssyftet avser inte att samla på sig erfarenheter, som aldrig kommer till användning. Istället handlar det om att lära sig sådant som bidrar till att förbättra framtida projekt. Resultaten visar på en precisering av vad för slags beslutsunderlag som ska förbättras. Det handlar både om ekonomiska beslutsunderlag och om beslutsunderlag för utformning.

Tabell 6.2 – Jämförelse uppföljningssyften i empiri och litteratur

Identifierade uppföljningssyften	Uppföljningssyften i litteraturen
Ansvarsskapande	Ansvarsskapande
–	<i>Stävja manipulering av investeringsförslag</i>
–	<i>Identifiera och avbryta misslyckade projekt</i>
<i>Budgetdisciplin</i>	<i>Ökad motivation och ansträngning</i>
<i>Kvaliteten vid utförandet</i>	<i>Ökad motivation och ansträngning</i>
Åskådliggöra	–
<i>Om en investering genomförts</i>	–
<i>Ekonomisk status</i>	–
<i>Nyttan i relation till pengarna</i>	–
<i>Investeringens påverkan på driftsekonomin</i>	–
<i>Investeringens påverkan på servicen</i>	–
Förbättra måluppfyllelsen för pågående projekt	Förbättra måluppfyllelsen för pågående projekt
<i>Monetära mål</i>	–
<i>Icke-monetära mål</i>	–
Förbättra framtida projekt	Lärande
<i>Ekonomiska beslutsunderlag</i>	<i>Beslutsunderlag</i>
<i>Beslutsunderlag för utformning</i>	<i>Beslutsunderlag</i>
<i>Prognoser</i>	<i>Prognoser</i>
<i>Mål</i>	<i>Mål</i>
Förbättra investeringsprocessen	Förbättra investeringsprocessen
<i>Styrning</i>	<i>Styrning</i>
<i>Prioritering mellan investeringar</i>	<i>Prioritering mellan investeringar</i>
Skapa legitimitet	–
Skapa underlag för kommunikation med invånarna	–

Att skapa legitimitet och underlag för kommunikation med medborgarna, kan tänkas ha en större plats i icke-vinstsyftande offentliga organisationer, jämfört med i vinstsyftande organisationer. Visst finns det behov av att skapa legitimitet även i

icke-vinstsyftande organisationer. I sådana organisationer har dock de monetära aspekterna större genomslag och legitimiteten skapas i stor utsträckning genom att man kan visa på monetära prestationer. Även i stora vinstsyftande organisationer, får dock icke-monetära värden ett allt större genomslag i bedömningar och värderingar (se Arvidsson, 2003). Möjligen har inte tidigare investeringsforskning fångat denna trend?

Vad gäller skapandet av underlag för kommunikation, är det inte invånarna som vinstsyftande organisationer har störst behov av att kommunicera med. Vinstsyftande organisationer har däremot andra intressenter, som efterfrågar informativ kommunikation. Det sista uppföljningssyftet skulle lika gärna ha kunnat formuleras med avseende på att skapa underlag för kommunikation med organisationens intressenter. De båda sista uppföljningssyften i tabell 6.2, skulle man därmed kunna förvänta sig påträffa även i vinstsyftande organisationer.

En annan notering är att de flesta uppföljningssyftena är interna. Det gäller samtliga uppföljningssyften som påträffats i litteraturen. De har ett internt ekonomistyrningsfokus. Att skapa legitimitet och underlag för kommunikation med invånarna, har däremot ett externt fokus. Resultaten tyder på att det externa perspektivet gentemot samhälle och invånare, är av större betydelse i offentliga icke-vinstsyftande organisationer, än i vinstsyftande organisationer.

7 Summering

7.1 Förutsättningar

I de studerade organisationerna har en rad förutsättningar identifierats som förefaller hänga samman med resurstillgången. Det handlar om såväl befolkningsmässiga, ekonomiska som politisk förutsättningar. Precis hur sambanden ser ut mellan varje förutsättning och resurstillgången, ger dock inte resultaten något entydigt svar på. Detta behöver studeras noggrannare i en bredare undersökning. Att göra statistiska analyser av förutsättningarna för alla landets kommuner torde därmed vara angeläget.

7.2 Investerings typer

7.2.1 Klassificeringssystem

Efter analys av förekommande investeringar i de studerade organisationerna, har ett klassificeringssystem utvecklats. Avsikten är att klassificera investeringarna utifrån deras mål. Klassificeringssystemet *NIRA* består av fyra investeringstyper: nyinvesteringar, imageinvesteringar, reinvesteringar och anpassningsinvesteringar. Inom typerna förekommer också indelning i klasser.

Erfarenheterna från att ha prövat klassificeringssystemet är positiva. De praktiker som har varit behjälpliga vid klassificeringen har snabbt greppat principen. Det är gått snabbt och tämligen smidigt att klassificera investeringarna. Dessutom har responsen från de praktiker som varit i kontakt med klassificeringssystemet varit överraskande god. Det förefaller därmed som om det utvecklade klassificeringssystemet har en funktion att fylla. Både politiker och tjänstemän att det ger en överskådlig bild av vilka investeringar som faktiskt genomförs. Det anses vara till hjälp i investeringsarbetet, inte minst när den svåra uppgiften att prioritera mellan investeringsförslag ska genomföras.

7.2.2 Angelägna investeringstyper

Inom varje studerad organisation har särskilt angelägna investeringar identifierats. Det har skett dels genom att politikerna och tjänstemännen fått berätta om vilka investeringar de anser vara mest angelägna, dels genom att den faktiska fördelningen av de tillgängliga investeringsmedlen mellan olika investeringstyper har studerats. I flera fall är överensstämmelsen mycket god. De investeringar som anses angelägna, tillåts även ianspråkta en betydande del av investeringsmedlen. Ännu tydligare blir överensstämmelsen när man tittar på hur stor andel en viss investeringstyp svarar för jämfört med hur stort utrymme de investeringarna får i en kommun där de inte anses lika angelägna. I detta sammanhang framträder särskilt imageinvesteringarna. Totalt sett svarar de för en relativt liten andel av investeringsvolymen. I Osby anses de betydligt mer angelägna än i till exempel Sävsjö, vilket också syns när man tittar på hur stor andelen är.

Går det då inte att säga någonting om vilka investeringstyper som är mest angelägna givet en viss resurstillgång? De fyra studerade organisationerna visar ett tämligen tydligt mönster. I Osby och Trelleborg verkar resurstillgången vara ökande. Nyinvesteringar och imageinvesteringar anses då mest angelägna. I Hörby och Sävsjö kan däremot resurstillgången snarare beskrivas som minskande. I dessa organisationer har reinvesteringar och anpassningsinvesteringar en betydligt mer framträdande roll. Frågan kvarstår dock om det finns systematiska mönster i sambanden mellan resurstillgången och angelägna investeringstyper.

7.3 Uppföljningssyften

Uppföljningen anses kunna användas på en rad olika sätt i de studerade organisationerna. Det visar sig i de uppföljningssyften som har identifierats. De uppföljningssyften som förekommer i litteraturen har i stort påträffats också i denna studie. Utöver dessa, har även flera andra uppföljningssyften aktualiserats. I litteraturen är det främst uppföljningssyften i vinstsyftande organisationer som behandlas. I viss utsträckning verkar det vara det faktum att det handlar om icke-vinstsyftande organisationer, som gör att andra uppföljningssyften har kunnat identifieras.

Det är dock ovisst hur vanligt förekommande de identifierade uppföljningssyften är. Förekommer de även i andra kommunaltekniska organisationer, eller är det bara enstaka politiker eller tjänstemän som anser att uppföljningen kan tillskrivas den nytta som respektive uppföljningssyfte anger? Även denna fråga kräver en bredare undersökning för att kunna besvaras.

Under analysen har uppföljningssyften i vissa fall aktualiserats av specifika investeringar. Det gäller till exempel reinvesteringar, där som kan förknippas med uppföljningssyftet att åskådliggöra nyttan i relation till pengarna. Även om inga tydliga mönster har visat sig i det relativt begränsade underlag som fallstudierna utgör, skulle man kunna förvänta sig att det finns kopplingar mellan uppföljningssyften och investeringstyperna. En viss investeringstyp kan tänkas föranleda en uppföljning utformad utifrån ett eller flera specifika uppföljningssyften. Systematiska samband kan tänkas finnas om fler organisationer studeras.

Man skulle också kunna tänka sig att uppföljningssyften är aktualiserats i olika utsträckning beroende på hur resurstillgångens utveckling ser ut. Om resurstillgången är minskande, kan man tänka sig att uppföljningssyften med ekonomiska aspekter aktualiseras. Även prioriteringen mellan investeringstyper torde vara särskilt angeläget när resurstillgången är minskande. De fyra fallen antyder att Sävsjö, som verkar ha en minskande resurstillgång, gör förhållandevis hårda prioriteringar, jämfört med övriga organisationer. Det visar sig också i att Sävsjö har minst investeringsvolym. Det verkar således finnas anledning att undersöka sambanden mellan resurstillgång och uppföljningssyften mer systematiskt.

7.4 Avslutande kommenterar

Studiens huvudsyfte är att utveckla förutsättningarna för en ändamålsenlig investeringsprocess i icke-vinstsyftande organisationer. Det har gjorts genom att studera några centrala delar av investeringsprocessen. Sammantaget ger får studien anses ge en bra bild av de förutsättningar som råder för investeringsverksamhet i icke-vinstsyftande organisationer. En central fråga är hur pass generellt giltiga resultaten är. Det är något som skulle behöva undersökas i en bredare studie, gärna av landets alla kommunaltekniska verksamheter.

Tydligt är dock att investeringsverksamheten i icke-vinstsyftande organisationer ställs inför något annorlunda förutsättningar än i vinstsyftande organisationer. Det finns därmed anledning att utforma investeringsprocessen med hänsyn till de specifika förutsättningar som råder. Studien bidrar även med konkreta verktyg till arbetet med investeringar i icke-vinstsyftande organisationer. Det centrala verktyget är klassificeringssystemet *NIRA*. Identifieringen av förutsättningar som påverkar resurstillgången samt olika uppföljningssyften bör också kunna vara användbar kunskap. Förhoppningen är att studiens resultat ska underlätta och inspirera till att investeringsverksamheten utvecklas och att de begränsade resurserna kan användas så väl som möjligt.

Referenser

- Adolphson, Johan (1995) *Strategi för intern redovisning*, Liber-Hermods, Malmö
- Agyeman, Gloria & Broadbent, Jane (2005) *Management controls in the public services: the examples of schools*, Berry, A.; Broadbent, J. & Otley, D. (red.), 2005, *Management Control Theories, Issues and Performance*, Palgrave macmillan, Hampshire, pp.266-278
- Anthony, Robert N. (1965) *Planning and Control Systems A Framework for Analysis*, Harvard University Graduate School of Business Administration, Boston
- Anthony, Robert N. & Herzlinger, Regina E. (1975) *Management Control in Nonprofit Organisations*, Irwin, Homewood
- Arwidi, Olof & Yard, Stefan (1986) *Kriterier för investeringsbedömning - Teori och tillämpning*, Bokförlaget Doxa AB, Lund
- Azzone, Giovanni & Maccarrone, Paolo (2001) The design of the investment post-audit process in large organisations: evidence from a survey, *European Journal of Innovation Management*, vol.4, no.2, p.73-87
- Baber, William R. (1983) Towards Understanding the Role of Auditing in the Public Sector, *Journal of Accounting and Economics*, vol.5, pp.213-227
- Bower, Joseph L. (1970) *Managing the Resource Allocation Process*, Harvard Business School Press, Boston
- Chen, Shimin (1995) An Empirical Examination of Capital Budgeting Techniques: Impact of Investment Types and Firm Characteristics, *The Engineering Economist*, Winter vol.40, no.2, pp.145-169
- Collins, James (2006) *Good to great – När vinst inte är målet*, Bookhouse Publishing, Stockholm
- Dean, Joel (1951a) *Capital Budgeting*, New York and London Columbia University Press, New York
- Dean, Joel (1951b) *Managerial Economics*, Prentice-Hall, New York
Dillon, Ray & Caldwell, James C. (1981) A System for Postauditing Capital Projects, *Managerial Planning*, vol.29, no.4, p.18

- Farragher, Edward J.; Kleiman, Robert T. & Sahu, Anandi, P., (1999) Current Capital Investment Practices, *The engineering Economist*, vol.44, no.2, p.137-151
- Flyvbjerg, Bent; Skamris Holm, Mette & Buhl, Søren (2002) Underestimating Costs in Public Works Projects – Error or Lie?, *Journal of the American Planning Association*, summer vol.68, no.3, p.279-295
- Groot, Tom & Budding, Tjerk (2008) New Public Management's Current and Future Prospects, *Financial Accountability & Management*, vol.24, no.1, pp.1-13
- Hofstede, Geert (1981) Management control of public and not-for-profit activities, *Accounting, Organizations and Society*, vol.6, no.3, pp.193-211
- Honko, Jaakko (1966) *On investment decisions in finnish industry*, The Helsinki research institute for business economics, Helsinki
- Hood, Christopher (1995) The "New Public Management" in the 1980s: Variations on a Theme, *Accounting, Organizations and Society*, vol.20, no.2/3, pp.93-109
- Huikku, Jari (2007) Explaining the Non-Adaption of Post-Completion Auditing, *European Accounting Review*, vol.16, no.2, pp.363-398
- Hägg, Ingemund (1977) *Reviews of capital investments – empirical studies*, Uppsala universitet, Företagsekonomiska institutionen, Uppsala
- Istvan, Donald F. (1961) *Capital-Expenditure Decisions how they are made in large corporations*, Indiana Business Report no.33, Bureau of Business Research Indiana University, Bloomington
- Jørgensen, Erika (2004) *Hållbar utveckling, samhällsstruktur och kommunal identitet En jämförelse mellan Västervik och Varberg*, Sociologiska institutionen, Lunds universitet, Lund
- Kennedy, Alison & Mills, Roger (1993b) Experiences in operating a post-auditing system, *Management Accounting: Magazine for Chartered Management Accountants*, vol.71, no.10, p.26-29
- Knutsson, Hans; Mattisson, Ola; Ramberg, Ulf & Tagesson, Torbjörn (2006) *God kommunal hushållning*, Studentlitteratur, Lund
- Kommunallagen, KL (1991:900)
- Linder, Stefan (2005) Problems associated with conducting post-completion audits: a review of the research, *Corporate Finance Review*, vol.10, no.1, p.10-20

- Lyne, Stephen (1995) *Accounting Measures, Motivation and Performance Appraisal*, Ashton, D.; Hopper, T. & Scapens, R.W. (red.), 1995, Issues in Management Accounting, Prentice Hall, London, pp.237-258
- Merchant, Kenneth A. & Van der Stede, Wim A. (2007) *Management Control Systems Performance Measurement, Evaluation and Incentives*, Prentice Hall, Harlow, England
- Miller, Peter & O'Leary, Ted (1997) Capital Budgeting Practices and Complementarity Relations in the Transition to Modern manufacture: A Field-Based Analysis, *Journal of Accounting Research*, vol.35, no.2, p.257-271
- Neale, C. W. (1991a) Investment Post-auditing Practices: A Comparison of Manufacturing and Service Sector Companies, *The Service Industries Journal*, vol.11, no.1, p.75-92
- Neale, C. W. & Buckley, Peter J. (1992) Different British and U.S. Adoption Rates of Investment Project Post-Completion Auditing, *Journal of International Business Studies*, vol.23, no.3, p.443-459
- Norrlid, Anders & Ehrnborg, Gunnar (2007) *Resultaträkningens påverkbara komponenter Ett verktyg baserat på officiell statistik om kommuner*, Rådet för främjande av kommunala analyser, Stockholm
- Odeck, James (2004) Cost overruns in road construction – what are their sizes and determinants?, *Transport Policy*, no.11, p.43-53
- Pallot, June (1999) Beyond NPM: Developing Strategic Capacity, *Financial Accounting & Management*, vol.15, no.3/4, pp.419-426
- Persson, Bo (1979) (red.) *Surviving Failures Patterns and Cases of Project Mismanagement*, Almqvist & Wiksell International, Stockholm
- Pierce, Bethane J. & Tsay, Jeffrey J. (1992) A study of the post-completion audit practices of large American corporations: Experience from 1978 and 1988, *Journal of Management Accounting Research*, vol.4, p.131-156
- Renck, Olle (1972a) *Investeringsbedömning i några svenska företag*, P.A. Nordstedt & Söners förlag, Stockholm
- Segelod, Esbjörn (1986) *Kalkylering och avvikelser: Empiriska studier av stora projekt i kommuner och industriföretag*, Liber Förlag, Malmö
- Skamris, K. Mette & Flyvbjerg, Bent (1997) Inaccuracy of traffic forecasts and cost estimates on large transport projects, *Transport Policy*, vol.4 no.3, p.141-146
- Torres, Lourdes & Pina, Vicente (2002) Changes in Public Service Delivery in the EU Countries, *Public Money & Management*, vol.22, no.4, pp.41-48

- Vaivio, Juhani (2007) *Qualitative research on management accounting: achievements and potential*, Hopper, T.; Northcott, D. & Scapens, R. W. (red.), 2007, Issues in Management Accounting, Prentice Hall, London, pp.425-444
- Webor, *Kommunanalysen*, En webbtjänst från Sveriges Kommuner och Landsting, <http://www.webor.se>
- Yard, Stefan (1987) *Kalkyllogik och kalkylkrav*, Lund University Press, Lund
- Yard, Stefan (1997) *Beräkningar av kapitalkostnader – samlade effekter i bestånd särskilt vid byte av metod och avskrivningstid*, Lund University Press, Lund
- Yin, Robert K. (2007), *Fallstudier: design och genomförande*, Liber AB, Malmö

Interna dokument

- Hörby kommun, Sammanställning av investeringar gjorda år 2007, Tekniska kontoret
- Hörby kommun (2004) *Budget 2005 Planer 2006-2007*, Kommunfullmäktige, Hörby
- Hörby kommun (2006) *Budget 2007 Planer 2008-2009*, Kommunfullmäktige, Hörby
- Hörby kommun (2007) *Årsredovisning 2006*, Kommunfullmäktige, Hörby
- Hörby kommun (2008a) *Bokslut 2007-12-12*, Tekniska nämnden, Hörby
- Hörby kommun (2008b) *Årsredovisning 2007*, Kommunfullmäktige, Hörby
- Osby kommun (1999) *Årsredovisning 1998*, Kommunledningskontoret, Osby
- Osby kommun (2002) *Årsredovisning 2001*, Kommunledningskontoret, Osby
- Osby kommun (2004) *Budget 2005 Flerårsplan 2006-2007*, Kommunfullmäktige, Osby
- Osby kommun (2005) *Årsredovisning 2004*, Kommunledningskontoret, Osby
- Osby kommun (2006) *Budget 2007 Flerårsplan 2008-2009*, Kommunfullmäktige, Osby
- Osby kommun (2007) *Budget 2008 Flerårsplan 2009-2010*, Kommunfullmäktige, Osby

Osby kommun (2008a) Sammanställning av investeringar gjorda inom gatukontoret 2007

Osby kommun (2008b) *Årsredovisning 2007*, Kommunledningskontoret, Osby

Sävsjö kommun, Sammanställning av investeringar gjorda år 2007, Tekniska förvaltningen

Sävsjö kommun, Informationsbroschyr om teknisk service, Tekniska förvaltningen, Sävsjö

Sävsjö kommun (2006) *Budget 2007 med utblick mot åren 2008-2009*, Kommunfullmäktige, Sävsjö

Sävsjö kommun (2007) *Sammanställning av avslutade investeringar under 2007*, Tekniska nämnden, Sävsjö

Sävsjö kommun (2008) *Sammanställning av avslutade investeringsprojekt* under perioden januari 2006 – september 2007*, Tekniska nämnden, Sävsjö

Sävsjö kommun (2008) *Årsredovisning 2007*, Kommunstyrelsen, Sävsjö

Trelleborgs kommun, *Beslutsunderlag med slutredovisning*, Dnr. 2004/0413, 2004/0462, 2004/0542, 2005/0184, 2005/0279, 2005/0384

Trelleborgs kommun, Sammanställning av investeringar gjorda år 2006, Kommunal Teknik Trelleborg

Trelleborgs kommun (1999) *Årsredovisning 1998*, Kommunstyrelsen, Trelleborg

Trelleborgs kommun (2000) *Årsredovisning 2000*, Kommunledningskontoret, Trelleborg

Trelleborgs kommun (2005) *Budget 2006 med flerårsplan 2007-2008*, Kommunledningskontoret, Trelleborg

Trelleborgs kommun (2007) *Årsredovisning 2006*, Kommunledningskontoret, Trelleborg

Trelleborgs kommun (2009) *Årsredovisning 2008*, Ekonomiavdelningen, Trelleborg

Bilaga 1

Förteckning fallstudier

Hörby kommun

Ahlkvist, Lars (M), ordförande i Kommunstyrelsen, Hörby kommun, intervju 2009-03-05

Andersson, Ann-Margret, förvaltningssekreterare, Hörby kommun, behjälplig vid klassificering, 2008-12-16 & 2009-03-25

Balkfors, Lars, teknisk chef, Hörby kommun, intervju 2009-02-06

Bertilsson, Arne, kommunchef, Hörby kommun, intervju 2009-03-10

Hagenrud, Kurt (C), ordförande i Tekniska nämnden, Hörby kommun, intervju 2009-03-23

Osby kommun

Hansson, Esbjörn (GPKS), ledamot i Kommunstyrelsens arbetsutskott, Osby kommun, intervju 2008-06-05

Jansson, Mats, gatuchef, Osby kommun, intervju samt behjälplig vid klassificering 2008-05-21

Nilsson, Erland (S), ledamot i Kommunstyrelsens arbetsutskott, Osby kommun, intervju 2008-06-09

Pettersson, Anders (C), ordförande i Kommunstyrelsen och Kommunstyrelsens arbetsutskott, Osby kommun, intervju 2008-06-05

Sävsjö kommun

Eriksson, Mattias (KD), ordförande i Tekniska nämnden, Sävsjö kommun, intervju 2009-03-20

Gustafsson, Stefan (KD), ordförande i Kommunstyrelsen, Sävsjö kommun, intervju 2009-03-20

Ljunggren, Magnus, teknisk chef, Sävsjö kommun, intervju samt behjälplig vid klassificering 2008-12-12

Thörnqvist, Per, kommunchef, Sävsjö kommun, intervju 2009-03-20

Trelleborgs kommun

Bingsgård, Ulf (M), ordförande i Kommunstyrelsen, Trelleborgs kommun, intervju 2007-05-04

Persson, Rutger, kommunchef, Trelleborgs kommun, intervju 2007-05-04

Risberg, Thomas, controller samt t.f. teknisk chef, Kommunal Teknik Trelleborg, Trelleborgs kommun, intervju samt behjälplig vid klassificering 2007-03-29

Samuelson, Eric (M), ordförande Tekniska nämnden, Trelleborgs kommun, intervju 2007-04-26