



Arkivnummer: _____

LUNDS UNIVERSITET

Ekonomihögskolan
Företagsekonomiska Institutionen

FEKP90
Företagsekonomi -
Examensarbete på Civilekonomprogrammet

VT 2011

Prioritering av investeringar

*En fallstudie av Malmö Stads förvaltning
Gatukontoret*

Författare:

Ivana Banovic

Vedrana Lukanovic

Handledare:

Jonas Fjertorp

Stefan Yard

Sammanfattning

Titel	Prioritering av investeringar - En fallstudie av Malmö Stads förvaltning Gatukontoret
Seminariedatum	23 maj 2011
Ämne/Kurs	Företagsekonomi, FEKP90, Examensarbete på civilekonomprogrammet, 30 högskolepoäng
Författare	Ivana Banovic och Vedrana Lukanovic
Handledare	Jonas Fjertorp och Stefan Yard
Fem nyckelord	Investering, prioritering, Malmö Stad, offentlig verksamhet, kommunal verksamhet
Syfte	Uppsatsens syfte är att undersöka vilka de bakomliggande faktorerna vid prioritering av investeringar inom en kommunal verksamhet är och i vilken utsträckning de påverkar prioriteringarna. Uppsatsen ska skapa en förståelse för hur kommunala verksamheter prioriterar mellan olika investeringsförslag samt analysera deras sätt att prioritera för att kunna diskutera lämpligheten i dessa och om möjligt ge förslag på förbättringar.
Metod	Studien har gjorts utifrån en kvalitativ undersökning med en deduktivt ansats.
Teoretiska perspektiv	Den teori som insamlats behandlar huvudsakligen prioriteringens olika faser. Dessutom beskrivs i teorikapitlet de olika prioriteringsprinciper samt de bakomliggande faktorer.
Empiri	Empirin består i huvudsak av semistrukturerade intervjuer med Gatukontorets tjänstemän och interna dokument.
Resultat	Studien visar att Gatukontoret inte har några tydliga riktlinjer på hur prioriteringar av investeringar bör göras. Slutsatsen är att flera faktorer påverkar prioriteringen av investeringar.

Abstract

Title	Prioritization of investments- A case study of City of Malmö`s administration Gatukontoret
Seminar date	23 rd of May 2011
Course	FEKP90, Master thesis in business administration, 30 University Credit Points (30 ECTS)
Authors	Ivana Banovic and Vedrana Lukanovic
Advisor/s	Jonas Fjertorp and Stefan Yard
Key words	Investment, priority, City of Malmö, public sector, municipality
Purpose	The purpose of this thesis is to examine which the underlying factors in the prioritization of investment in a municipal are and to what extent they affect prioritization. The thesis should create an understanding of how municipals prioritize between different investment proposals and analyze their way of prioritization in order to discuss the appropriateness of it and if possible suggest improvements.
Methodology	The study is of qualitative character with a deductive approach.
Theoretical perspective	The gathered theory consists mainly of different prioritization phases. Theory describes also different priority principles as well as priority underlying factors.
Empirical Foundation	The empirical material is based mainly on material from semi-structured interviews with the Gatukontoret`s officials as well as on internal documents.
Conclusion	The study has shown that Gatukontoret has no clearly guidelines on how prioritization of investment should be done. The conclusion is that several factors influence the prioritization of investments.

Förord

Vi vill framföra ett stort tack till våra handledare Stefan Yard och Jonas Fjertorp för Era synpunkter, kommentarer och värdefull kritik under arbetets gång.

Vi vill speciellt tacka alla Er som har ställt upp på intervjuer. Utan Er hjälp och engagemang hade vår uppsats aldrig blivit av.

Lund 13 maj 2011.

Ivana Banovic

Vedrana Lukanovic

1. INLEDNING	7
1.1 Bakgrund	7
1.2 Problemformulering	8
1.3 Frågeställning	10
1.4 Syfte	10
1.5 Disposition	11
2. METOD	13
2.1 Metodval	13
2.2 Undersökningsmetod	14
2.3 Undersökningsdesign	15
2.4 Datainsamling	18
2.4.1 Primärdata	18
2.4.2 Sekundärdata	20
2.5 Val av teori	20
2.6 Reliabilitet och validitet	21
2.7 Källkritik	22
3. TEORI	23
3.1 Teoriintroduktion	23
3.2 Klassificering av investeringar	24
3.3 Investeringsprioriteringar	25
3.3.1 Identifiering av investeringsmöjligheter	26
3.3.2 Analys och utvärdering	26
3.3.3 Val	27
3.4 Prioriteringsprinciper	27
3.5 Bakomliggande faktorer	30
3.6 Problem vid prioriteringen	32
4. MALMÖ STAD	35
4.1 Malmö Stad	35

4.2 Gatukontoret	36
5. GATUKONTORETS INVESTERINGSPRIORITERINGAR.....	40
5.1 Teori-introduktion	40
5.2 Klassificering av investeringar	42
5.3 Genomförda investeringar	43
5.4 Investeringsprioriteringar Gatukontoret	44
5.4.1 Identifiering av investeringsmöjligheter	45
5.4.2 Analys och utvärdering	46
5.4.3 Val.....	49
5.5 Prioriteringsprinciper	52
5.6 Bakomliggande faktorer	53
5.7 Potentiella problem.....	55
6. ANALYS	58
6.1 Analys av begrepp	58
6.2 Klassificering av investeringar	59
6.3 Analys av genomförda investeringar utifrån EIRA	61
6.4 Analys av investeringsprioriteringar	61
6.4.1 Identifiering av investeringsmöjligheter	61
6.4.2 Analys och utvärdering	64
6.4.3 Val.....	66
6.5 Analys av prioriteringsprinciper	66
6.6 Analys av bakomliggande faktorer	68
6.7 Analys av problem.....	70
7. RESULTAT OCH SLUTDISKUSSION.....	72
<i>Referenslista</i>	<i>78</i>
<i>Bilaga 1</i>	<i>84</i>
<i>Bilaga 2</i>	<i>86</i>
<i>Bilaga 3</i>	<i>87</i>

1. INLEDNING

Introduktionskapitlet ger läsaren en översikt av det ämne som uppsatsen kommer att handla om. Först presenteras en bakgrund till ämnet som följs av en problemdiskussion. Vidare tas upp tidigare forskning som är ännu en förklaring till problemformuleringen. Avslutningsvis redogör vi för frågeställningen som vi vill besvara, samt uppsatsens syfte följt av uppsatsens fortsatta disposition.

1.1 Bakgrund

Kommunala investeringar är av stor betydelse för samhället. Kommuner investerar stora summor i samhällets utveckling. Den verksamhet kommuner genomför är riktad till kommunmedborgarna. Kommuner planerar och genomför verksamheter på eget initiativ och resurserna ska användas effektivt så att den enskilde medborgares rättsäkerhet garanteras (Brorström, Falkman, Haglund & Lagebro, 2000). Kommunernas årliga investeringar på ca 105 miljarder bidrar väsentligt till den fortsatta samhällsutvecklingen (Bäcker, 2010). I ett pressmeddelande från SCB (2011) står det att kommunernas fasta bruttoinvesteringar under år 2010 har ökat med hela 13 procent.

Jämfört med vinstsyftande organisationer har kommuner speciella egenskaper som påverkar hur investeringsprioriteringar görs och på vilket sätt de monetära resurserna fördelas mellan olika investeringsprojekt. Det som främst karakteriserar kommunala verksamheter är att de har samhällsnytta som det styrande målet, jämfört med vinstsyftande organisationer som har vinst som det centrala målet (Anthony & Herzlinger, 1975). Kommuner är alltså inte vinstsyftande organisationer och som sådana använder de bara monetära resurser som ett medel för att åstadkomma olika former av nytta för medborgarna. En annan aspekt beträffande investeringar är att resurserna är begränsade och inte räcker till alla projekt. Vidare är det viktigt att påpeka att kommunala verksamheter måste uppfylla många olika mål och behov, vilket medför att de tillgängliga resurserna upplevs som knappa som i sin tur leder till att prioriteringar måste göras (Fjertorp, 2010).

Andra karakteristika som tas upp i litteraturen av bland annat Brorström, Haglund och Solli (2005) är att kommuner i enlighet med kommunallagen själva kan bestämma och utforma sina verksamheter. Brorström et al. (2005) påpekar vidare att kommunernas verksamheter omfattar till exempel allt ifrån gatuunderhåll, parker, fritidsverksamhet till kulturell verksamhet. Som framgår av det ovan nämnda är de kommunala verksamheterna många och deras bredd framtvingar prioriteringar som ofta kan vara besvärliga.

Hur en icke vinstsyftande organisation hanterar sina resurser och vilka projekt de prioriterar påverkar deras fortsatta utveckling. Detta tyder på att om en kommun inte utvecklas kan kommunen tappa förtroendet hos kommuninvånarna som kan söka sig till andra kommuner. Kommunen i fråga tappar därmed kontrollen över de framtida resurserna om man får lägre skatteintäkter. Med anledning av det ovan nämnda kan vi konstatera att de olika investeringsprojekten måste rangordnas för att det ska gå att avgöra vilka projekt som ger mer nytta än andra. Vidare gäller att rangordningen görs på ett noggrant och genomtänkt sätt som leder till att investeringsprojekt kan jämföras och de projekt som ger mest nytta slutligen väljs.

1.2 Problemformulering

Enligt Adolfsson och Solli (2009) beskrivs kommunala verksamheter ofta som komplexa organisationer med många mål. Kommuner är enligt Adolfsson och Solli (2009) komplexa organisationer eftersom de alltid är stora, budgetkopplade, har hög grad av differentiering och är politiskt styrda. Adolfsson och Solli (2009) framför även att komplexiteten ökar ännu mer då de knappa resurserna, i form av skatt och andra bidrag, måste räcka till att uppfylla alla mål. Målen formuleras av kommunfullmäktige för att sedan brytas ner på förvaltningsnivå och slutligen bestämmer de olika avdelningarna vilka projekt som är mest lämpliga för måluppfyllelsen (Adolfsson & Solli, 2009). Dessutom påpekar Adolfsson och Solli (2009) att det inte finns några tydliga riktlinjer på hur dessa ska uppnås, vilket leder till att ett mål-medel dilemma uppstår i de flesta fallen.

En annan faktor som ställer till med problem är att kommuner måste vara visionära och förutse hur framtiden kommer att se ut. Dagens investeringar måste anpassas till

verksamhetens och invånarnas framtida behov. Det är dock inte enbart nödvändigt att uppfylla de nuvarande medborgarnas mål. Dessutom vill kommuner locka nya invånare. Investeringar är strategiska och långsiktiga beslut, vilket försvårar prioriteringsbeslut ännu mer. (Svenska Kommunförbundet, 1998)

I övrigt är det viktigt att påpeka att de kommunala verksamheterna är stora och betydande och effektiviteten i arbetet anses vara ett krav som riktas mot dessa verksamheter (Brorström et al., 2005). Brorström et al. (2005) redovisar att effektivitet i detta sammanhang betyder att det är viktigt att olika projekt genomförs med så lite resurser som möjligt. Samtidigt måste dessa investeringsprojekt även medföra maximal nytta till invånarna (Brorström et al., 2005). Med tanke på det, som ovan nämnts, uppstår problem då felsatsningar görs och de realiserade projekten inte uppfyller målen.

Arnaboldi och Lapsley (2010) anser att själva beslutsprocessen kring vilka prioriteringar som ska genomföras är en invecklad process som också försvåras även på grund av att många intressenter är inblandade. De utvalda politikerna fattar olika beslut medan tjänstemän realiserar dessa. Den hierarkiska uppdelningen skulle kunna vara en indikation på att konflikter mellan de agerande kan uppstå. Således skulle man kunna besvara att detta är ett problem som kan påverka investeringsprioriteringen avsevärt.

Forskningen kring prioriteringar av investeringar synes vara begränsad. I den befintliga litteraturen beskrivs olika kalkylmetoder ofta som ett av de viktigaste redskapen för investeringsbedömning (Yard, 1987, 2001). Sandahl och Sjögren (2002) gjorde en studie kring vilka modeller som var mest använda. Arwidi och Yard (1986) tar även upp andra kriterier för investeringsbedömning såsom finansiella mål och avkastningskrav. Vi fann även litteratur som berör investeringsbedömningsprocessen på ett mer djupgående sätt men de fokuserar för det mesta på privata organisationer och förklarar inte de bakomliggande orsakerna som påverkar prioriteringen (Grubbström & Lundqvist, 2005; Honko, 1977).

Eftersom kommuner inte är vinstsyftande organisationer antar vi att andra aspekter än de ekonomiska har en betydande roll vid prioritering av olika investeringsförslag och vi vill undersöka vilka de aspekter är, hur viktiga de är och hur de påverkar prioriteringen. En författare som tar upp andra aspekter än de ekonomiska är Fjertorp (2010) som

menar att befolkningsmässiga, politiska samt andra förutsättningar kan påverka prioriteringsprocessen. Dessutom påpekar Fjertorp (2010) att prioriteringen är en utmaning. Därför måste de bakomliggande orsakerna vid prioriteringsprocessen i varje kommun undersökas och det är viktigt att ta hänsyn till andra faktorer förutom de ekonomiska.

Eftersom de flesta organisationer inte har tillräckligt med kapital till alla möjliga investeringar, måste prioriteringar göras (Nilsson & Persson, 1999). Därför antar vi att prioritering av investeringar troligtvis är ett av de största problemen inom kommunala verksamheter. Detta på grund av begränsade resurser och många mål. Vi vill kartlägga de bakomliggande faktorerna och därigenom förklara vad som påverkar investeringsprioriteringar och på vilket sätt kommuner prioriterar.

1.3 Frågeställning

Utifrån problemdiskussionen kan vi konstatera att problematiken kring prioriteringsprocessen är omfattande och att det finns flera olika faktorer som påverkar prioriteringen. Utifrån detta formulerar vi den centrala frågeställningen som är:

- Hur görs investeringsprioriteringar i kommunala verksamheter?

1.4 Syfte

Uppsatsens syfte är att undersöka vilka de bakomliggande faktorerna vid en prioritering av investeringar inom en kommunal verksamhet är och i vilken utsträckning de påverkar prioriteringarna. Uppsatsen ska skapa en förståelse för hur kommunala verksamheter prioriterar mellan olika investeringsförslag samt analysera deras sätt att prioritera för att kunna diskutera lämpligheten i dessa och om möjligt ge förslag på förbättringar.

1.5 Disposition

Kapitel 1 Inledning

Introduktionskapitlet ger läsaren en kort uppfattning om ämnet som uppsatsen kommer att handla om. Först presenteras en bakgrund till ämnet som följs av en problemdiskussion. Därefter redogör vi för frågeställningen som vi vill besvara, samt uppsatsens syfte.

Kapitel 2 Metod

Kapitlet innehåller en redogörelse av de metoder vi använt, undersökningsdesign samt validitet och reliabilitet. Metodkapitlet innehåller även en förklaring till varför vi har valt dessa metoder och hur vi har samlat in empirin. Vi redogör kortfattat för de teorier vi valt och förklarar varför vi har valt dessa.

Kapitel 3 Teori

I detta kapitel behandlar vi de teorier som legat till grund för uppsatsen och som vi har använt för att analysera empirin. Vi har delat upp kapitlet i sex olika delar, vilket vi inleder med en teoriintroduktion för att tydliggöra de olika begrepps meningar och betydelse.

Kapitel 4 Malmö Stad

Kapitlet innehåller en presentation av organisationen. I anslutning till detta har vi valt att beskriva Malmö Stad samt Gatukontorets samtliga avdelningar och enheter.

Kapitel 5 Gatukontorets prioriteringsprocess

I empirikapitel redogör vi för det materialet som framgick ur de intervjuer vi genomfört med Gatukontorets tjänstemän.

Kapitel 6 Analys

I detta kapitel analyserar vi det empiriska materialet med utgångspunkt i uppsatsens teoretiska referensram som beskrivs i kapitel 3.

Kapitel 7 Resultat och slutdiskussion

I detta kapitel behandlas studiens resultat. Vi kommer att sammanfatta vad vi har kommit fram till. Slutligen kommer studiens resultat att diskuteras där vi kommer att presentera våra förslag på förbättring. Avslutningsvis redogör vi för förslag till fortsatt forskning.

2. METOD

Kapitlet innehåller en redogörelse av de metoder vi använt, undersökningsdesign samt validitet och reliabilitet. Metodkapitlet innehåller även en förklaring till varför vi har valt dessa metoder. Dessutom beskrivs sättet vi har utfört vår undersökning på och hur vi har gått till väga i vårt val av ämne samt fallstudien. Vidare redogör vi för vårt val av teori. Kapitlet avslutas med validitet och reliabilitet samt källkritik.

2.1 Metodval

Metodlitteraturen tar upp olika förslag på ansatser och påpekar samtidigt att en ansats väljs efter studiens syfte (Bryman & Bell, 2005; Jacobsen, 2002). Uppsatsens huvudsyfte är att undersöka vilka de bakomliggande faktorerna vid en prioritering är och i vilken utsträckning dessa faktorer påverkar prioriteringarna. Dessutom ska uppsatsen skapa en förståelse för hur kommunala verksamheter prioriterar mellan olika investeringsförslag samt analysera deras sätt att prioritera, i syfte att kunna diskutera lämpligheten i dessa och om möjligt ge förslag på förbättringar. För att på bästa sätt uppnå detta syfte har vi utgått ifrån redan befintlig teori. Detta val beror framför allt på att vi behövde en djupare förståelse för hur prioriteringar av investeringar går till och vilka de tänkbara bakomliggande faktorerna är. Som en följd av detta har vårt resonemang utgått ifrån, för uppsatsämnet, väsentliga teoretiska referensramar och därmed har vi medvetet använt oss av den deduktiva ansatsen (Bryman & Bell, 2005; Jacobsen, 2002; Patel & Tebelius, 1987). Efter att vi, med utgångspunkt i den befintliga litteraturen, hade skapat oss en klar uppfattning om hur prioriteringar görs kunde vi granska den insamlade datan. Detta för att vi slutligen skulle kunna dra logiska slutsatser, vilket ytterligare är en anledning till att vi har valt den deduktiva ansatsen (Bryman & Bell, 2005; Jacobsen, 2002).

Jacobsen (2002) varnar att nackdelen med en deduktiv ansats är att det kan hända att författarna, under informationssökande, endast tenderar att leta efter information som de, efter att ha läst den befintliga litteraturen, anser som relevant för att uppnå uppsatsens syfte. Vi har därför försökt vara medvetna om att det finns en mängd olika bakomliggande faktorer vid prioriteringen av investeringar. Förutsatt att vi under hela

studiens genomförande har detta i åtanke anser vi att det är möjligt att minska, den ovan nämnda, problematiken med den deduktiva ansatsen.

Alternativ till den deduktiva ansatsen är den induktiva ansatsen som vi ansåg inte skulle uppfylla uppsatsens syfte eftersom studiens syfte inte är att bilda en teori kring hur prioriteringar görs (Bryman & Bell, 2005). Den induktiva ansatsen innebär enligt Bryman och Bell (2005) att vi först skulle samlat in data för att slutligen bilda en teori kring det studerande ämnet. Däremot ville vi först skapa oss ett teoretiskt grund för att sedan finna de teoretiska förklaringarna till prioriteringen och därför har den induktiva ansatsen valts bort. En annan orsak till att den induktiva metoden valdes bort är den begränsade tidsperioden under vilken vi genomförde studien, vilket talar emot en induktiv ansat (Saunders, Lewis & Thornhill, 2007).

2.2 Undersökningsmetod

Litteraturen skiljer mellan kvalitativ- och kvantitativ forskningsstrategi (Bryman & Bell, 2005). Med utgångspunkt från det ovan nämnda syftet har vi valt en kvalitativ forskning som forskningsstrategi. Vi har valt att fokusera på en kommunal verksamhet och dess egenskaper och rutiner, vilket stödjer vårt val av den kvalitativa metoden som är bäst för en studie där betoningen vill läggas på det som är unikt med varje speciellt valt ämne och fallobjekt (Bryman & Bell, 2005).

Fokus låg på den kvalitativa forskningen eftersom den information som framkommit i den insamlade datan har hjälpt oss tolka den teori kring prioriteringar som redan finns. Den kvantitativa forskningsstrategin hade endast gett oss en objektiv syn på verkligheten och det hade inte varit så givande när det kommer till utgångspunkter för analys eftersom det inte behandlar ämnet i frågan lika grundläggande som den kvalitativa forskningsstrategin (Bryman & Bell 2005). För att uppnå uppsatsens syfte, som är ett förstående och inte förklarande syfte, anser vi att en objektiv syn inte är lämplig att använda då vi vill förstå hur en icke vinstsyftande organisation prioriterar och inte förklara hur investeringsprioriteringar görs med hjälp av generaliserbara slutsatser och har därför valt att genomföra en kvalitativ undersökning. Det förstående syftet framhåller subjektivt synsätt och samtidigt hävdar att uppsatsens resultat inte kan generaliseras enligt Patel och Tebelius (1987). Detta är ännu en anledning till att

kvalitativ metod valdes framför den kvantitativa. Enligt Bryman och Bell (2005) tas den kvantitativa datan ofta fram i stora mängder från stora populationer vilket medför möjlighet till generalisering, vilket vi inte gjorde.

Vi eftersträvade att undersöka alla detaljer, faktorer, aspekter och sådant som anses som unikt och som ligger bakom ett prioriteringsbeslut. Enligt Jacobsen (2002) lägger den kvalitativa metoden vikt vid dessa ovan nämnda utmärkelser. Eftersom vi vill ta fram data från ett litet antal respondenter i en viss organisation har det varit ännu en anledning till att den kvalitativa metoden valdes. Målet med den kvalitativa metoden är att genom samtal eller observationer komma under skinnet på respondenterna (Jacobsen, 2002) och detta har möjliggjort att förstå de bakomliggande faktorer vid prioriteringsprocessen. Genom en kvalitativ studie av prioriteringar av investeringar i den utvalda organisationen kunde vi skapa oss en förståelse för hur prioriteringen sker samt vilka faktorer och till vilken utsträckning de påverkar prioriteringen.

Även om kvalitativ forskningsstrategi förknippas med en induktiv ansats (Bryman & Bell, 2005) har vi valt att följa den deduktiva ansatsen. Vi är fullständigt medvetna om att det krävs en öppen syn gentemot den kvalitativa undersökningen, det vill säga att inte i förväg anta vad resultatet blir. Flexibilitet och en öppen syn krävs för att kunna lyckas genomföra en kvalitativ studie och under hela uppsatsens gång måste detta finnas i åtanke. Därför har vi med hjälp av kvalitativa intervjuer gett möjlighet till respondenterna att nämna vilka de bakomliggande faktorerna vid en investeringsprioritering är, utan att i förväg nämna de i litteraturen beskrivna bakomliggande faktorerna. Vi anser att vi därmed har uppnått kravet för flexibilitet och en öppen syn gentemot den kvalitativa undersökningen.

2.3 Undersökningsdesign

I det tredje avsnittet presenterar vi undersökningsdesign och ger en tydlig och reflekterade beskrivning av insamling av empiriskt material samt vilka val vi gjort. Vi kommer även att beskriva hur vi vill gå till väga i arbetet med analys och tolkning av det empiriska materialet.

Val av studie

Vi har valt att analysera prioriteringar av investeringsförslag och detta görs bäst genom en fallstudie. Enligt Bryman och Bell (2005) är det fallet i fråga som av egen kraft utgör det man intresserar sig för och vårt mål är att på ett ingående sätt belysa detta fall. Yin (2007) anser att man med hjälp av en fallstudie kan besvara frågor som ”hur” och ”varför”. Med hjälp av fallstudien kunde vi undersöka uppsatsämnet i sin realistiska miljö. Backman (2008) anser att fallstudier är särskilt lämpliga i utvärderingar, där man försöker förklara, förstå eller beskriva stora företeelser och verksamheter. Beslutet att fokusera på en kvalitativ fallstudie kommer av det faktum att vi vill inrikta oss på insikt, upptäckt och tolkning snarare än på hypotesprövning (Merriam, 1994).

Samtidigt som vi medvetet väljer att genomföra en fallstudie är vi medvetna om att fallstudier är förenade med vissa risker. Merriam (1994) varnar att forskarna ibland strävar efter en alltför stor beskrivning av ett objekt och därmed blir hela studien alldeles för omfattande. Detta kan leda till att resultatet inte blir kvalitativt om tiden är en knapp resurs som inte utnyttjas på det allra bästa sättet. För att detta ska undvikas har vi gjort avgränsningar inom fallstudieobjektet. Läsaren kan även dra felaktiga slutsatser och tro att fallstudien är en redogörelse för hela verksamheten i fråga och även liknande verksamheter (Merriam, 1994). Därför måste en fallstudie genomföras med försiktighet och varsamhet, vilket vi har haft i åtanke under hela studiens genomförande genom att varna respondenterna att svara på frågorna utifrån deras egna erfarenheter på respektive avdelning eller enhet de arbetar på. Detta har även poängteras i empiri kapitlet genom att markera vilka avdelningars eller enheters prioriteringsprocesser vi beskrev.

Val av fall

Vi har valt att studera en kommunal verksamhet därför att det verkar finnas bristande fokus på kommunala verksamheter som studieobjekt inom litteraturen och publicerade dokument. Den kommunala ekonomin har inte tillräckligt behandlats under studietiden, vilket är ytterligare en orsak till vårt val av fall.

Eftersom en kommun är något som ligger nära medborgarna och vars investeringar påverkar oss dagligen har vi valt att undersöka en kommunal verksamhet. Dessutom är kommuner arbetsgivare till 20 procent av andelen anställda i Sverige. (Sveriges

kommuner och landsting^A) Det är viktigt att kommunen är attraktiv för medborgare såsom för besökare. Detta uppnås med investeringar i olika anläggningstillgångar. I linje med det ovan nämnda blir därför de kommunala verksamheter intressanta för oss som medborgare. Ännu en anledning till vårt val av fall har varit att kommunala verksamheter är skattefinansierade och berör oss alla på ett eller annat sätt.

Kommuner kompenserar dessutom de vinstsyftande organisationernas verksamheter och därför är deras val av satsningar i den offentliga miljön av betydande storlek. Deras verksamheter tenderar inte att skapa vinst utan samhällsnytta och vi anser att de kommunala organisationer tar hänsyn till miljön och människorna i en större utsträckning än de vinstsyftande organisationer som i princip är beredda att bedriva vilken typ av verksamhet som helst så länge dessa genererar vinster. Därför är de kommunala verksamheter intressanta att studera enligt oss.

Val av ämne och kommun

Under HT 2010 hölls en presentation där flera olika organisationer presenterade olika uppsatsämnen. Presentationen hölls på Ekonomihögskolan i Lund och var avsedd för alla civilekonomprogrammets studenter som skulle skriva sitt examensarbete under VT 2011. En utav de närvarande organisationerna var Malmö Stad och eftersom vi, redan i ett tidigare skede, hade bestämt oss att skriva en uppsats om de kommunala verksamheterna väckte Malmö Stads presentation vårt intresse. Frågeställningen som presenterades av Malmö Stad var att undersöka hur investeringskapital kan styras på ett bättre sätt. Därefter lämnade vi in en ansökan om att få skriva om det ovan nämnda uppsatsämnet som Malmö Stad presenterade.

Malmö Stad presenteras ofta som en storstad som expanderar vilket gjorde det ännu mer intressant att studera en sådan region. Närheten till Lund har också varit avgörande i vårt val. Vi blev dessutom lovade en god access till de interna dokumenten och en god respondents av lämpliga tjänstemännen. Malmö Stad har under den senaste tiden varit en mycket omskriven stad, Citytunneln invigdes och Malmö stad fick Världsnaturfondens pris som bäst i Sverige på hållbar utveckling (Sveriges radio och television). Detta är ännu en anledning till att vi valde Malmö stad som vår fallstudie.

Efter att vi hade fått ett positivt svar på vår ansökan blev vi kontaktade av Malmö Stad budgetchefen Mats Hansson. Han presenterade organisationen mer ingående och förklarade vad som menades med uppsatsämnet de presenterade. Därefter bestämde vi oss att skriva om hur prioriteringar görs i Malmö Stad men vi ville fokusera på en förvaltning.

Val av förvaltning

För att begränsa arbetet och göra en mindre omfattande men grundligare studie har vi valt att enbart studera Gatukontoret inom Malmö Stad. Detta gjordes med hänsyn till att Gatukontoret är uppdelat i fyra olika avdelningar och det valda ämnet kan studeras inom dessa avdelningar (Malmö Stad^B). Under intervjun med budgetchefen Mats Hansson fick vi reda på att alla förvaltningar i en kommun investerar, men att majoriteten av investeringarna går via fastighets- eller tekniska förvaltningen. Det var ännu en anledning varför vi valde Gatukontoret som lyder under tekniska nämnden.

Eftersom vi eftersträvar att få en detaljerad uppfattning om prioriteringar av investeringar valde vi att fokusera på den lägsta nivån inom Gatukontoret. Vad som menas med den lägsta nivån är att studera de olika avdelningarnas enheter och deras prioriteringar. Detta eftersom avdelningar och enheter tar upp de mest konkretiserade målen och gör prioriteringar efter dessa.

2.4 Datainsamling

I vår underökning har vi valt att använda oss av både primär- och sekundärdata. Genom att kombinera primär- och sekundärdata får vi en bra bakgrund samt argument för de resultat vi fann i studien.

2.4.1 Primärdata

Primärdata omfattar all direkt insamlad material. Vår primärdata består av kvalitativa intervjuer som vi genomfört med adekvata personer inom verksamheten, vilka har bidragit med information till fallstudien. Vi har valt att genomföra besöksintervjuer eftersom de ställda frågorna lättare kan förklaras vid ett personligt möte. Detta för att få fram information om hur respondenten och andra personer inom Gatukontoret agerar, vilka aspekter, rutiner och metoder de använder sig av vid prioritering av

investeringsförslag. Vi har samlat in data från flera relevanta respondenter för att få en bred förståelse för hur investeringsprioriteringar går till. All insamlad primärdata presenteras i empirikapitlet.

Intervjuer

Eftersom vi eftersträvar att få in svar som är mer detaljerade och djupgående har vi valt att använda oss av semistrukturerade intervjuer. Våra frågor var formulerade i förväg men vi lät ordningen på dessa bestämmas av själva intervjuutvecklingen med intervjupersonen. Enligt Bryman och Bell (2005) är det även önskvärt att låta intervjun röra sig i olika riktningar. Detta gav oss en uppfattning om vad intervjupersonen anser vara viktig och betydande. Kvalitativa intervjuer har även en tendens att vara flexibla och följsamma efter den riktning som intervjupersonernas svar går i (Bryman & Bell, 2005). Intervjuerna genomfördes i en vardaglig situation under ett vanligt samtal och detta är enligt Holme och Solvang (1997) den kvalitativa intervjuens styrka. Intervjun styrdes inte allt för mycket utan det var respondenterna som påverkade samtalets utveckling och detta medförde att följdfrågor kunde ställas.

I början av intervjun presenterade vi oss själva och uppsatsens ämne samt vilket syfte uppsatsen har. Därefter tillfrågades respondenterna om de tillät att intervjun spelades in och svaren var positiva. Detta bidrog till att vi kunde fokusera mer på de svar vi fick samt fråga efter förklaringar om det behövdes. Respondenterna tillfrågades även om deras namn fick användas i uppsatsen vilket accepterades av samtliga. För att säkerställa att all information framkommit avslutades intervjun med att respondenterna tillfrågades om de hade någonting mer att tillföra än det som togs upp av oss.

Val av intervjupersoner

Avgörande för valet av intervjupersoner blev den första intervjun med Mats Hansson som genomfördes den 9 november 2010. Mats Hansson är budgetchef på stadskontoret. Under detta första samtal presenterades Malmö Stads investeringsverksamheter på ett mer övergripande sätt. Med denna bakgrundsinformation valde vi att den 10 februari 2011 ännu en gång träffa Mats Hansson och genomföra ytterligare en intervju. Vidare hänvisades vi till intervjuer med förvaltningschefer och efter att vi bestämt oss för att fokusera på Gatukontoret intervjuade vi gatukontorets administrative chef. Därefter

intervjuades avdelnings- och enhetschefer. Samtliga avdelnings- och enhetschefer hade erfarenhet av investeringar och detta såg vi som positivt. En sammanställning av de intervjuade respondenterna och deras titel ges i bilaga 2.

2.4.2 Sekundärdata

Enligt Bryman och Bell (2005) har en sekundäranalys tyngdpunkt på data som en undersökare sannolikt inte samlat in själv utan att vara helt medveten om det. Vår sekundärdata består av insamlad litteratur och tidskrifter samt av interna dokument som vi fått tillstånd att använda från Gatukontoret. Vi har studerat all insamlad sekundärdata för att sedan kunna sortera den och välja ut data som vi tyckte var av största betydelse för vår studie. Framför allt fokuserade vi på litteratur som berör offentliga verksamheter, speciellt kommuner.

Litteratursökningar har gjorts på Universitetsbiblioteket samt Ekonomiska biblioteket i Lund. De databaser som användes för att finna information är Lovisa och LibHub. Litteratursökningen gjordes med hjälp av begrepp som investering, prioritering av investeringar, kommunala investeringar, offentlig ekonomi och liknande.

2.5 Val av teori

Efter en litteraturgenomsökning samlades in den, enligt oss, för uppsatsämnet relevanta referensramen. Enligt Jacobsen (2002) kan man med hjälp av en kombination av olika teorier nå en tydligare förklaring av den empiriska datan. Därför har vi använt oss av utvalda delar från olika teorier för att både understödja, och analysera empirin. Den närmare undersökta litteraturen behandlade investeringsprocesser och prioriteringar inom de kommunala verksamheterna. Vi har valt att först utgå ifrån de enkla definitioner som är, enligt oss, grundstenar för att förstå prioriteringar. De enkla definitionerna av olika investerings- och prioriteringsbegrepp presenteras därför i teorikapitlet. Detta för att vi anser att de kommer att ge läsaren en förståelse för att det finns olika tänkbara förklaringar till vad som menas med en investering och prioritering.

Därefter har vi valt att presentera hur en investeringsprocess ser ut men där gjordes en avgränsning på grund av uppsatsämnet, vilket förklaras mer i kapitel 3. Vi ansåg även att det vore bra att presentera de möjliga prioriteringsprinciperna. Vi redogör även för de

olika bakomliggande faktorerna vid investeringsprioriteringen. Detta för att öppna läsarens förståelse för att det finns en rad olika bakomliggande faktorer, vilka inte alltid är likadana utan ändras beroende på situationen. Teorikapitlet avslutas med en diskussion kring de problem som uppstår vid en prioritering. Detta eftersom en rad olika problem uppstår i en komplex organisation som en kommun är.

2.6 Reliabilitet och validitet

Under arbetets gång har vi eftersträvat att uppnå en hög grad av reliabilitet och validitet. Enligt Eriksson och Wiedersheim-Paul (2006) kan en studie sägas vara reliabel om andra forskare kommer till samma resultat efter att ha använt sig av ett identiskt angreppssätt vid ett senare tillfälle. I vår studie har vi försökt undvika att respondenterna påverkas av olika omständigheter, vilket ökar reliabiliteten (Jacobsen, 2002). För att undvika att detta fenomen uppstår har alla intervjuer genomförts på Gatukontoret, det vill säga på respondenternas arbetsplats. Varje respondent intervjuades separat, vilket minskade risken att ouppriktiga svar gavs på grund av en annan persons närvaro. Dessutom har vi använt oss av Gatukontorets interna dokument, vilket möjliggjorde att undersöka om den information som respondenterna gav var korrekt. Vi anser därför att vi eller en annan forskare skulle även vid ett annat tillfälle få liknande svar vid intervjuerna och har därmed uppnått en hög reliabilitet.

Validitet är enligt Eriksson och Wiedersheim-Paul (2006) ett mätinstruments förmåga att mäta det som man avser att det ska mäta. Eftersom vi har genomfört en kvalitativ studie är vi medvetna om att nackdelen med en sådan metod kan leda till att det blir svårt att generalisera studiens resultat. För att öka studiens validitet har vi genomfört underökningen på flera olika avdelningar och enheter, vilket ger ett bredare perspektiv på hur kommunala verksamheter prioriterar sina investeringsmöjligheter. Tydlig frågeställning och syfte formulerades, vilket medförde att vi kunde formulera intervjufrågor relevanta för studien. Detta minskade risken att svaren erhållna vid intervjuerna hamnade utanför studiens ämne, vilket ökade validiteten.

2.7 Källkritik

Den insamlade datan måste granskas kritiskt och källans kvalitet måste bedömas (Jacobsen, 2002). Jacobsen (2002) påpekar att man aldrig ska lita på en enda källa utan datainsamlingen bör vara bred för att den sedan ska kunna sovras.

Primärkällorna, som baseras på de semistrukturerade intervjuer, bidrar med en större tillförlitlighet och trovärdighet än de sekundära eftersom dessa har insamlats specifikt för denna studie. Men eftersom primärkällorna består av intervjuer måste man beakta att de intervjuade personerna kan ha uppgett felaktiga svar. Vi är medvetna om den risken men vi har under hela uppsatsskrivandet försökt vara objektiva.

Böcker, artiklar, tidskrifter, rapporter, hemsidor med mera är de sekundära källorna. Vid granskning av sekundärdata har vi beaktat datans ålder och relevans för uppsatsämnet. I stort sett har den insamlade sekundära data blivit insamlad för andra ändamål och därför granskades den kritiskt. Vi anser dock att vi besitter den kunskapen som krävs för att bedöma vilken sekundärdata som är relevant för vår studie.

3. TEORI

I detta kapitel behandlar vi de teorier som vi har använt för att analysera empirin. Dessutom ges förklaringar till varför vi har valt dessa teorier.

3.1 Teoriintroduktion

Vad är en investering?

Begreppet investering används på olika ekonomiska nivåer och har olika innebörd beträffande var den förekommer (Nilsson & Persson, 1999). För att kunna förstå vad en investering för de olika respondenterna på Gatukontoret innebär är det viktigt att jämföra deras definitioner med de som finns i litteraturen. Dessutom är det viktigt att, genom att definiera vad en investering är, kunna dra gränsen mellan investeringar och drift & underhåll. Grubbström och Lundqvist (2005) definierar en investering som uppskjutande av konsumtion idag till förmån för konsumtion i framtiden. Av Grubbström och Lundqvist (2005) framförs även att investeringar är ett medel som hjälper organisationen att nå de mål de har satt upp i sin strategiska plan. Nilsson och Persson (1999) menar att dagens välfärd eller brist på den faktiskt är ett resultat av tidigare investeringar eller brist på dessa. Förutom de ekonomiska aspekterna drivs de kommunala investeringarna av dynamiska aspekter så som befolkningsökning, framtida utvecklingen, bättre välfärd och andra tillväxtfaktorer.

Investeringars syfte

Kommuner genomför sina investeringar för att uppnå de redan, av kommunfullmäktige, fastställda målen och därför är det viktigt att förstå syftet med var och en av de prioriterade investeringarna. Investeringar har stor samhällsekonomisk betydelse och som sådana tillskrivs de en viktig roll för den framtida ekonomiska tillväxten (Adolfsson & Solli, 2009). För att göra en investering med syfte att uppnå det uppsatta målet krävs jämförelser mellan olika investeringsalternativ. Nilsson och Persson (1999) menar att vid prioritering av olika investeringsförslag vägs positiva och negativa sidor mot varandra för att synliggöra det alternativ, som bäst uppfyller de på förhand ställda målen med investeringen. Målen bör vara uppsatta innan investeringsförslag tas fram

eftersom chansen att investeringen ska uppnå målet blir därmed större (Nilsson & Persson, 1999). Kommuner måste därför analysera hela kommunens behov för att sedan komma fram till vilka investeringar som ska göras (Ljung & Högberg, 1996).

Vad betyder att prioritera?

På grund av, i det första kapitlet nämnda, problematiken kring de kommunala investeringarna är det viktigt att prioritera på rätt sätt och förstå tankegången kring investeringsprioriteringarna. Behovet av att prioritera påverkas av ett antal uppsatta mål och begränsade resurser (Nilsson & Persson, 1999). Prioriteringar genomförs enligt Nilsson och Persson (1999) i första hand på grund av att verksamheten inte har tillräckligt många resurser för att genomföra alla sina önskade investeringar. Att välja investeringsprojekt innebär att prioritera mellan olika investeringsmöjligheter och bestämma vilka problem som ska lösas nu och vilka som kan vänta. Nilsson och Persson (1999) föreslår att de finansiella medlen bör fördelas på olika verksamhetsenheter, till exempel förvaltningar, och på olika investeringsklasser. Därefter bör medlen fördelas på enskilda projekt inom dessa ramar (Nilsson & Persson, 1999). Med hjälp av en prioritering kan beslut fattas om ett investeringsprojekt antingen ska realiseras eller förkastas.

3.2 Klassificering av investeringar

Innan den rätta prioriteringen görs är det viktigt att utgå ifrån de olika investeringstyperna. Detta framförallt för att lättare förstå om prioriteringar görs inom de olika klassificeringsgrupperna eller mellan dessa. Den befintliga litteraturen är full av olika klassificeringar av investeringar. Den mest lämpliga klassificeringen för vår uppsats synes vara klassificeringen EIRA gjord av Fjertorp (2010, s. 73 ff.). Detta eftersom EIRA klassificeringen är utvecklad för kommunala investeringar. Fjertorp (2010) klassificerar investeringar som fyra övergripande investeringstyper: expansionsinvesteringar, imageinvesteringar, reinvesteringar samt anpassningsinvesteringar. Förutom de av Fjertorp (2010) beskrivna klassificeringsgrupper har Honko (1977) tagit fram en speciell kategori, vilken han benämnde investeringar av tvingande skäl.

Expansionsinvesteringar är sådana investeringar som avser att utöka servicekapaciteten. Servicekapaciteten kan utökas antingen med en ny service, eller med en utökning av befintlig service. (Fjertorp, 2010)

Imageinvesteringar är sådana investeringar som avser att skapa en mer abstrakt nytta. Det handlar om att skapa trivsamma och attraktiva miljöer för människorna. (Fjertorp, 2010)

Reinvesteringar är sådana investeringar som har för avsikt att ersätta de gamla tillgångarna med nya (Fjertorp, 2010)

Anpassningsinvesteringar är sådana investeringar som avser att förbättra befintliga tillgångar (Fjertorp, 2010).

3.3 Investeringsprioriteringar

Enligt Junnelius (1974) består investeringsprocessen av tre olika delprocesser, nämligen beslutsprocessen, realiseringsprocessen samt av uppföljningen. Beslutsprocessen omfattar alla aktiviteter från investerings idén till fastställandet eller förkastande av förslaget. Enligt Honko (1977) är ett av de viktigaste problemen i en investeringsprocess att fatta rätt investeringsbeslut. Alla verksamheter behöver en investeringsplan som innebär att både val och prioriteringar görs (Nilsson & Persson, 1999). Nilsson och Persson (1999) konstaterar att val görs eftersom organisationen måste välja hur organisationens mål ska uppnås med investeringar och i sådana fall hur. En prioritering görs i flera steg och finns nästan under hela bedömningsprocessen som en del av investeringsprocessen.

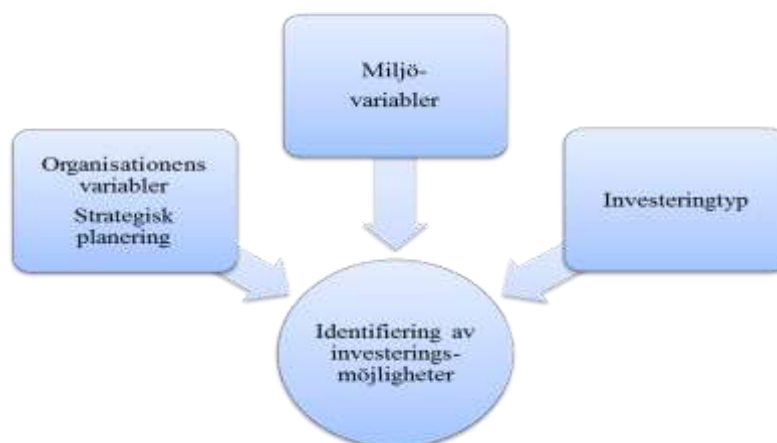
Enligt Maccarrone (1996) bör en investeringsprocess delas upp i sex olika faser:

- Identifiering av investeringsmöjligheter
- Analys och utvärdering
- Val
- Godkännande av projekt
- Implementering och kontroll
- Utvärdering

Eftersom vår uppsats är begränsad och rör bara frågan om prioritering av olika investeringsförslag kommer prioriteringsprocessen att bearbetas utifrån de första tre av ovan sex nämnda faser.

3.3.1 Identifiering av investeringsmöjligheter

Olika variabler påverkar denna fas och därmed bekräftas komplexiteten i denna fas. Dessa variabler är bland annat miljövariabler, organisationens variabler (organisation och strategisk planering) samt investerings variabler. Den strategiska planeringen är strikt kopplad med organisationens struktur. Ju mer komplext en organisations miljö är desto större decentralisering krävs. Personal bör vara delaktiga och identifiering av investeringsprojekt bör ske på lägre nivåer, det vill säga de tjänstemän som ligger längst ner på den hierarkiska skalan bör även de vara delaktiga. Investeringsbeslut har långsiktiga påverkan på organisationen och kan därför betraktas som ett strategiskt beslut. Planeringsprocessen är relaterad till organisationens struktur och bör utformas därefter. (Maccarrone, 1996)



Figur 3.1 Identifiering av investeringsmöjligheter.

3.3.2 Analys och utvärdering

Analys och utvärdering påverkas framförallt av organisationens struktur och investeringens egenskaper. Den traditionella finansiella investeringsteorin kan bara användas i stabila och förutsägbara miljöer, vilket inte är fallet med de kommunala verksamheterna. Vilken data som behövs för analysen och utvärderingen beror på projektets karaktäristikor samt de använda metoder. Under oförutsägbara miljöer och framtiden måste andra aspekter som de icke ekonomiska tas till hänsyn. Dessutom måste projektförslag vägas gentemot de förutbestämda målen. (Maccarrone, 1996)

3.3.3 Val

I denna fas är syftet att analysera alternativ för strategiska beslut, snarare än att välja investeringsförslag, med uppmärksamhet på vissa centrala kritiska aspekter, som: kompatibiliteten mellan de föreslagna investeringsprojekt och organisations strategi; den ekonomiska balansen från den konsolideringen av strategiska program; tillgången till icke-finansiella resurser (know-how, teknik, erfarenhet, etc.); den riskprofilen för varje projekt och globala riskposition av organisationen. Högsta ledningen måste spela en viktig roll i den första etappen av prioriteringsfasen. (Maccarrone, 1996)

3.4 Prioriteringsprinciper

Enligt Marlowe, Rivenbark och Vogt (2004) är användning av olika kalkylmodeller inte tillräcklig för att besluta om ett projekt ska genomföras eller inte utan en prioritering måste göras eftersom det saknas kapital för att investera i alla projekt. Ett prioriteringssystem bör därför utvecklas som en del av den offentliga ekonomin (Marlowe et al., 2004).

Marlowe et al. (2004) beskriver olika principer som kommuner använder för att prioritera mellan investeringsprojekt. Fjertorp (2010, s. 16) har översatt samtliga till svenska som:

- bedömning grundad på erfarenhet
- investeringens uppfyllande av förvaltningens service mål
- rangordning utifrån hur stort behovet av investeringen är
- rangordning utifrån hur brådskande investeringen är
- samlad, viktad bedömning utifrån flera kriterier
- organisationens övergripande mål

Dessa principer hade gett oss en uppfattning om hur investeringsprioriteringar görs och vad som krävs för att beslutet ska vara rätt.

Bedömning grundad på erfarenhet

Rangordning av investeringsprojekt grundas för det mesta på bedömningen av erfarna tjänstemän, politiker, ekonomiansvariga samt alla andra som på ett eller annat sätt är involverade i beslutsprocessen. För att denna bedömning ska ge samhällsnytta krävs det att de som fattar beslut ständigt har kontakt med medborgarna, tjänsteleverantörer samt andra klienter. De bör hela tiden vara uppdaterade om vad som händer i samhället och vilka problem som uppstår och som är aktuella. (Marlowe et al., 2004)

Bedömning grundad på erfarenhet faller på vissa villkor. Det första är att det finns ett stort antal projekt där beslutsfattarna måste rangordna alla och göra prioriteringar. Uppgiften blir väldigt komplicerad eftersom beslutsfattarna saknar tid för att bekanta sig med begäran och behov. Risken finns att de väljer bort de projekt som är av brådskande behov och finansierar projekt som istället kunde vänta med investeringen. Det andra villkoret är att det kan handla om komplexa projekt. Eftersom vissa projekt måste genomföras med hjälp av invecklad teknologi där beslutsfattarna kanske inte har tillräckligt med kunskap. Därför krävs det råd från professionella tekniker då även de mest erfarna beslutsfattarna skulle tycka att prioriteringen av sådana investeringsprojekt skulle vara en svår uppgift. För det tredje finns det i en offentlig verksamhet många beslutsfattare och ju mer personer som är inblandade i ett investeringsprojektbeslut desto större är chanser att de är oense och därmed är det möjligt att ett beslut ej fattas. Dessutom måste ett prioriteringsval rättfärdigas till andra. Eftersom en offentlig verksamhet måste handla offentlig så måste alla val rättfärdigas till medborgare, andra politiker och tjänstemän inom organisationen, media samt hela samhället. Därför måste beslutsfattarnas prioriteringsval stärkas med argument och förklaras för samhället. (Marlowe et al., 2004)

Investeringsens uppfyllande av förvaltningens service mål

Alla förvaltningar är bekanta med hur mycket resurser deras verksamheter kräver samt vilka projekt som är mest lämpliga för att uppfylla målen. De olika förvaltningar kan få möjlighet att prioritera bland investeringsprojekt på egen hand eller så kan det krävas från dem att följa vissa kriterier som kommuner tar fram. Därför är det bäst att ge kapital åt olika förvaltningar och låta dem bestämma vilka projekt de vill investera i eftersom de känner sina verksamheter bäst. (Marlowe et al., 2004)

Rangordning av hur stort behovet av investeringen är

Innan själva prioriteringsvalet fattas placeras oftast projekt i olika kategorier. Jämfört med bedömningen som är grundad på beslutsfattarens erfarenhet, där projekt oftast ställs mot varandra, i rangordningsprocessen av hur stort behovet av investeringen är ställs projekt inte mot varandra utan varje projekt är bedömd utifrån projektets karakteristika och därefter ställs projektet i en av ovan nämnda kategorier. Processen kan göras om flera gånger, tills man slutligen har kvar de projekt som har ett stort behov av investering. (Marlowe et al., 2004)

Rangordning utifrån hur brådskande investeringen är

Olika kriterier används för att bestämma hur brådskande investeringen är. På den första platsen faller investeringar som uppfyller juridiska mandat, det vill säga investeringsprojekt som staten kräver ska genomföras. Sedan kommer projekt som eliminerar eller minskar risk som på ett eller annat sätt hotar allmänhetens hälsa och säkerhet. Projekt som uppfyller de bestämda målen och på så sätt bidrar till en ökad samhällsnytta har också en stor betydelse och kräver därför en brådskande investering. Utbyte och underhåll av ett tidigare realiserat projekt görs då det nya projektet avser att förlänga det första projektets syfte. Även projekt som stödjer ekonomisk utveckling genom att till exempel ge fler jobbmöjligheter bör genomföras i den närmaste framtiden. Projekt som ger minskade driftkostnader, ökar produktiviteten, förbättrar effektivitet, bidrar till en ökad samhällsnytta och projekt som främjar nya tjänster samt erbjuder bekvämlighet hör till brådskande investeringar. (Marlowe et al., 2004)

Samlad viktad bedömning utifrån flera kriterier

När beslutsfattare bedömer en investering utifrån flera olika kriterier viktas alla kriterier jämnt. För det mesta finns det vissa kriterier som anses ha en större betydelse och som det läggs större vikt vid. Ju fler kriterier som är inblandade i prioriteringsprocessen desto svårare blir bedömningen av dessa. Varje projekt bedöms sedan utifrån de olika kriterier, som borde uppfyllas och varje projekt placeras på en skala från 0 till exempelvis 5. (Marlowe et al., 2004)

Organisationens övergripande mål

Varje investeringsprojekt måste ha för avsikt att uppnå verksamhetens mål.

Organisationens mål vägleder hur verksamheter ska genomföras samt hur budgeten ska utformas. Politiker sätter mål i de kommunala verksamheter och tjänstemän ser till att dessa mål realiserar. Mål realiserar med hjälp av olika investeringsprojekt. (Marlowe et al., 2004)

3.5 Bakomliggande faktorer

En investeringsprioritering baseras på ett antal olika bakomliggande faktorer vilka beskrivs nedan. Dessa faktorer påverkar prioriteringen i olika utsträckningar.

3.5.1 Mål

En offentlig verksamhet styrs med hjälp av mål. Mål säger vad en organisation planerar att uppnå och därefter bör verksamheter utformas. Enligt Brorström et al. (2005) bör målen vara konkreta och klart formulerade så att de kan styra verksamheter och därmed investeringar men en viss frihet måste ges till de olika förvaltningarna. Om målen å andra sidan är allmänna kan styreffekten utebli (Brorström et al., 2005).

Philgren och Svensson (1992) menar att målen kan delas upp i inriktningsmål, effektmål och produktionsmål. Inriktningsmålet är formulerat allmänt för hela verksamheten och hjälper vidare till vid utveckling av effektmål (Philgren & Svensson, 1992). Philgren och Svensson (1992) konstaterar att effektmål är precisa och kan mätas. Effektmål nås sedan med de olika produktionsmål som anger vad organisationen avser att göra (Philgren & Svensson, 1992).

Målen måste uppfylla ett antal krav för att de ska vara användbara (Hansson & Martinsson, 2008). Hansson och Martinsson (2008) menar att målen ska vara:

- Enkla (de måste vara lätta att förstå)
- Realistiska (de skall vara möjliga att uppnå)
- Mätbara (det måste vara mätbara)
- Tidsbestämda (när de ska vara uppfyllda)
- Accepterade och kända i kommunen (medarbetare och förtroendevalda politiker måste känna till och arbeta mot de uppsatta målen)

Dessa mål bryts ner i en så kallad verksamhetsplan som kan indelas i operativa mål som omfattar 1-3 år och strategiska planer som omfattar 3-5 år. Utifrån verksamhetsplanen kan slutsatser dras om vilka investeringar som behöver genomföras för att nå en utveckling. (Svenska Kommunförbundet, 1998)

3.5.2 Samhällsutveckling

Samhällsutveckling består av olika aktiviteter som gemensamt påverkar det framtida samhället. Därför är det nödvändigt att grunda sina nuvarande prioriteringsval på omvärldsanalyser om befolkningsutvecklingen, konkurrenskraften och arbetsmarknadssituationen. Organisationens investeringar och samhällsplaneringar är ömsesidigt beroende och påverkar varandra. (Svenska Kommunförbundet, 1998)

Samhällsplaneringen består av ett fast ramverk som näringslivet måste utgå ifrån när de ska investera och av visioner som samhället har formulerat. Därefter bör prioritering av investeringar ligga i linje med ramverken och visionerna. Ramverket grundar sig på olika lagar, som till exempel miljölagen, plan- och bygglagen och naturresurslagen. Planeringen av samhällsutvecklingen görs av en sammanvägning av boende, transporter, verksamheter, vård, utbildning, naturresurser och kulturvärde. Alla dessa ska tillsammans bidra till en utveckling av samhället. (Svenska Kommunförbundet, 1998)

3.5.3 Nyttobedömning

Det krävs att nyttan bedöms med varje investeringsalternativ. Detta görs inom ett antal områden som baseras på organisationens förmåga att uppfylla verksamhetsmålen. Områden som värderas kan till exempel vara geografisk läge, utnyttjande eller projektets ändamålsenlighet. Alla investeringsprojekt måste poängsättas efter hur väl de överensstämmer med kommunens övergripande mål och krav. Därigenom kan man välja de projekt som ger mest samhällsnytta och stämmer överens med målen. (Svenska Kommunförbundet, 1998)

3.5.4 Styrning

Hur själva organisationen styrs påverkar vilka verksamheter och investeringar som kommer att genomföras. Enligt Brorström et al. (2005) finns det två sätt att styra organisationer, antingen genom att direkt påverka beteendet eller genom att kontrollera

resultatet. Beteendestyrning som även kallas för regelstyrning är enligt Brorström et al. (2005) den styrform som de flesta verksamheter försöker tillämpa genom att utforma regler som talar om hur utföraren ska handskas med vissa situationer. Vidare menar Brorström et al. (2005) att dessa regler oftast är bestämda av ledningen och följs av tjänstemän. Av Brorström et al. (2005) påpekas även att när det gäller resultatstyrning är styrojektet resurser. Sådan styrning sätter in resurser och bedömer via uppföljning om utflödet blir bra eller dåligt (Brorström et al., 2005).

3.6 Problem vid prioriteringen

Ibland fattar ledningen felaktiga beslut och det är viktigt att skilja mellan tre olika orsaker till detta (Hamberg, 2005). Dessa orsaker har enligt Hamberg (2005) en tendens att ibland integrera och ibland motverka varandra. Orsakerna kan delas upp i tre olika kategorier som benämns restriktioner, målkonflikt och beteendebaserade problem (Hamberg, 2005, s. 24).

3.6.1 Restriktioner

Omgivningen sätter gräns på beslutsfattaren på flera olika sätt. Enligt Hamberg (2005) skapas en begränsning då beslutsfattaren på något sätt blir begränsad av omgivningen. Anledningar till begränsningar är enligt Hamberg (2005) marknadsineffektivitet och problem med resursöverföring. På grund av detta blir investeringens nödvändiga resurser begränsade. De mest förekommande restriktionerna är, förutom begränsning av kapitaltillgång, tidsbegränsning och informations begränsning (Hamberg, 2005).

Begränsning av kapitaltillgång uppstår oftast på grund av brist på förtroendet mellan de olika parterna som är involverade i beslutsfattandet, vilket i sin tur kan leda till förhinder av överföring av kapital till investeringsprojekt. De mest förekommande restriktioner i moderna verksamheter är restriktioner beträffande tid. Alla projekt kan inte genomföras och oftast genomförs de inte på grund av tidsbrist. (Hamberg, 2005)

3.6.2 Målkonflikt

Agentteorin behandlar oftast privata företag men enligt Zimmerman (1977) kan agentteorin tillämpas inom kommunala verksamheter. Målkonflikt kan diskuteras inom

ramen för agentteori som finns på alla nivåer i organisationer och som är ett samspel mellan principal och agenter samt agentkostnader (Zimmerman, 1977).

Enligt Zimmerman (1977) är i en kommun principaler väljarna och de utvalda politikerna agenter. Deras intresse kan skiljas åt på flera olika sätt och på grund av detta uppstår agentproblem. Politikerna kan smita från sitt förtroendeuppdrag genom att enbart handla för det som genererar mest nytta för honom/henne eller så kan de rent av vara involverade i illegala verksamheter. Väljarna som spelar principaler är direkt beroende av politikernas handlande eftersom de förtroendevalda har alla befogenheter att till exempel bestämma skattesatsen och kvalitén på service. (Zimmerman, 1977) Agentteorin kan på samma sätt tillämpas för att förklara förhållandet mellan tjänstemän och medborgare, och mellan tjänstemän och politiker.

3.6.3 Beteendebaserade problem

Hamberg (2005) beskriver tre olika beteendebaserade problem vilka är beslutsfattarens övertro på sig själv, felaktiga sökbeteenden samt fel specifikation av risk.

Beslutsfattarnas övertro på sig själva kan påverka investeringsprojektet märkbart. Många beslutsfattare tror sig veta mer än de faktiskt gör och de intalar sig även att de kan hantera informationen bättre än de faktiskt kan. Detta händer oftast då beslutsfattare är starkt engagerade i beslutsprocessen. Beslutsfattare har då en tendens att bara fokusera på de positiva konsekvenserna utan att ta hänsyn till de negativa konsekvenserna. De tenderar att leta efter information som de själva tror kommer att vara användbar. Allt detta kan leda till negativa konsekvenser som påverkar investeringsprojektet. (Hamberg, 2005)

Att hitta rätt information kan vara en svår uppgift, därför fokuserar beslutsfattare oftast på lättillgänglig information. Beslutsfattare använder sig av förenklingar vid beslutsfattandet eftersom information är ofullständig och måste förenklas för att inte bli för passiv. Även om den lättillgängliga informationen kan vara användbar måste den introduceras på ett rätt sätt i beslutsprocessen. Vid fel introducering av den nya informationen skapas svårigheter och därför måste beslutsfattaren tänka och handskas kritiskt med all insamlad information. (Hamberg, 2005)

Risk är en komplikation som beslutsfattare måste ta hänsyn till och specificera rätt. Om en beslutsfattare har gott självförtroende och tror sig ha kontroll över situationen kan risk underskattas. Å andra sidan kan beslutsfattaren se risk från sitt eget perspektiv och inte till exempel från aktieägarens, vilket kan leda till att de accepterar för lite risk. För att beslutsfattaren skall kunna hantera risk så är tiden och kraften nödvändiga faktorer. (Hamberg, 2005)

4. MALMÖ STAD

Kapitlet innehåller en övergripande presentation av Malmö Stad och Gatukontoret. Dessutom redogör vi för Gatukontorets olika avdelningar och enheter. Detta för att ge läsaren ett bra utgångsläge innan vi redogör för prioriteringsprocessen och de bakomliggande faktorerna.

4.1 Malmö Stad

Malmö Stad är en kommunal verksamhet med ca 20 000 anställda inom förvaltningar och bolag. Deras verksamheter är utbredda och malmöborna möter dem varje dag. Verksamheterna är till för att uppnå det slutliga målet, vilket i detta fall är att ge alla medborgare service av hög kvalitet. (Malmö Stad^A) Malmö Stad är en politiskt styrd organisation och de valda partierna tar fram riktlinjer för det politiska samarbetet under deras mandatperiod som varar 4 år och dessa riktlinjer reglerar den interna ekonomistyrningen. Den nuvarande mandatperioden gäller från 2010 till 2014 och de politiskt beslutade mål och visioner styr verksamhetens prioriteringar och inriktning. (Budget 2011)

Som ovan nämnts styrs kommunala organisationen av politiker som valts direkt av medborgarna. Dessa direktvalda politiker arbetar i politiska församlingar. (Sveriges kommuner och landsting^B) Kommunfullmäktiges uppdrag är att fatta beslut i principiella frågor och i ärenden av större vikt för hela kommunen. De tar även fram mål och riktlinjer för verksamheten, kommunens budget och den kommunala skattesatsen. (Malmö Stad^H)

Förutom det ovan nämnda så ansvarar kommunfullmäktige för vilka nämnder som ska finnas och vilka ledamöter som ska representera dessa (Sveriges kommuner och landsting^B). Nämnderna är sedan ansvariga för och är uppdelade på olika förvaltningar. Malmö stad består av förvaltningar som arbetar inom ett visst ämnesområde och av geografiska stadsdelsförvaltningar som möjliggör att besluten fattas så nära medborgarna som möjligt. Nämndernas främsta uppdrag är att besluta i frågor som rör de egna förvaltningarna, men även i frågor som kommunfullmäktige har delegerat.

Malmö stad har sammanlagt 15 olika nämnder, varav endast en verkar vid större kriser. (Malmö Stad^L) Varje nämnd erhåller ett eller flera kommunbidrag och en investeringsram för sin verksamhet. De får självständigt upprätta en mer detaljerad intern budget där det tilldelade investeringsbeloppet får fördelas på investeringar enligt egen prioritering. Det finns även möjlighet att en nämnd får utökad investeringsram som kan beviljas under pågående budgetåret om kommunfullmäktige fattar det beslutet. (Budget 2011) Slutligen består varje förvaltning av olika tjänstemän som utför det dagliga arbetet (Sveriges kommuner och landsting^B).

4.2 Gatukontoret

Gatukontoret är en förvaltning inom Malmö stad som lyder under tekniska nämnden och består av fyra olika avdelningar. De tar hand om till exempel gator, cykelvägar och gångbanor. Verksamheten är uppdelad i fyra olika avdelningar, varav tre presenteras i figur 4.1, och har drygt 200 anställda. Den fjärde avdelningen är administrativ avdelning som tar hand om ekonomi, personal, information och IT-frågor (Malmö Stad^B).



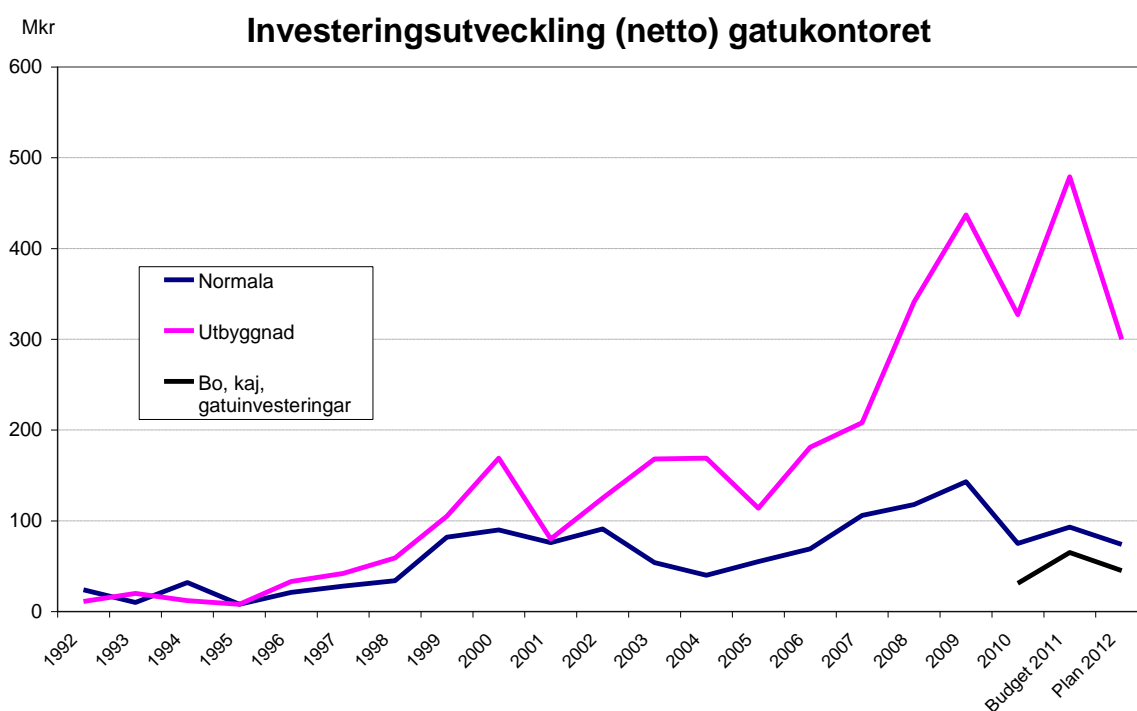
Figur 4.1 Gatukontoret.

På deras hemsida står det att:

”Verksamheten spänner över ett brett fält – alltifrån att vårda, utveckla och förnya stadsmiljön för att den ska vara attraktiv och trygg, till att stimulera folklivet i staden med arrangemang året runt. Ett viktigt ansvar ligger i att utveckla en trafiksäker och trafikmiljövänlig stad med ett tillgängligt transportsystem”

vilket vi anser speglar deras verksamhets bredd på ett bra sätt. (Malmö Stad^C)

Malmö Stad är en stort växande region och som sådan genomför kommunen investeringar ständigt. Att investeringarna har växt under de senaste åren är synligt i figuren 4.2. Dessutom är det viktigt att påpeka att grafen visar en investeringsnedgång vilket tyder på att prioriteringar måste göras i en större utsträckning jämfört med de tidigare åren.



Figur 4.2 Gatukontorets investeringsutveckling.

Från *Gatukontorets ekonomi 2012 med utblick mot 2017* av K. Skog,
Malmö Stad: Tekniska nämnden. Reproducerad med tillstånd

Verksamhetsplan

Varje år fastställer Gatukontoret en verksamhetsplan som styrs av mål beslutade av tekniska nämnden och mål som är centralt beslutade och antagna av kommunfullmäktige. Dessutom ska Gatukontoret inom ramen för budgeten uppnå målsättningarna. Hur de ska gå till väga presenterar de i en internbudget, vilken antas av tekniska nämnden. Det är dock inte enbart de övergripande målen som presenteras i verksamhetsplanen, utan Gatukontoret preciserar varje års arbetsplaner i den. (Malmö Stad^D)

Verksamhetsplanen beskriver hur gatukontoret arbetar mot inriktningsmålen, vilka är grupperade i målområden. Samtliga målområden förenas och hålls ihop av den hållbara stadsutvecklingen. Dessa målområden är: trafiksäker stad, tillgängligt transportsystem, trafikmiljövänlig stad, grön stad, välskött stad, attraktiv stad, trygg stad samt delaktighet och inflytande, vilka presenteras i figuren 4.3. Inom respektive målområden beskrivs inriktnings-, effekt-, och leveransmål, det vill säga planerade åtgärder. (Malmö Stad^E)



Figur 4.3 Verksamhetsplanens mål.

Stadsmiljöavdelningen

Stadsmiljöavdelningen är uppdelad i tre olika enheter: arrangemangsenheten, programenheten och exploateringsenheten. Arrangemangsenheten ansvarar för att staden ska användas på ett positivt sätt och därför genomförs varje år ca 20 arrangemang. Staden fylls då med människor som njuter av möten, mångfald och

upplevelser. Programenheten jobbar med den befintliga miljön genom att rusta upp torg, gator, lekplatser eller park. Exploateringsenheten ansvarar för de nya områdena genom att se till att det finns vackra och funktionella gator, parker och torg. (Malmö Stad^F)

Trafikavdelningen

I sitt arbete utgår trafikavdelningen ifrån huvudmål som är att (Malmö Stad^G):

- ”skapa en trafiksäker stad där alla i Malmö kan förflytta sig på ett tryggt sätt - med speciell omtanke om oskyddade trafikanter”
- ”skapa en trafikmiljövänlig stad där alla resor och transporter är tysta, snåla, sunda och rena”
- ”samt skapa ett tillgängligt transportsystem där rese- och transportbehov i Malmö tillgodoses utifrån god trafiksäkerhet samt god stads- och trafikmiljö”

Trafikavdelningen består av fem olika enheter. *Trafikplaneringsenheten* arbetar huvudsakligen med gatunätets struktur och klassificering. Det som främst karakteriserar trafikplaneringsenheten är deras uppdrag att bevaka uppföljning och även att anpassa nätet till Malmö stads expansion och förnyelse. En annan viktig komponent som de ansvarar för är uppföljning av trafikbelastningens utveckling. *Trafikmiljöenheten* som är trafikavdelningens andra enhet, ansvarar först och främst för miljö- och beteendepåverkan. Ytterligare ansvarar trafikmiljöenheten för buller- och luftkvalitetsfrågor. Enheten tar bland annat hand om ett par uppgifter som för exempel nuvarande och framtida utformning av kollektivtrafiken. Generellt sett arbetar *teknikenheten* med frågor som rör det befintliga gatunätet med trafiksäkerhet och tillgänglighet som viktiga aspekter. Trafiksignalsystem är ännu ett ansvarsområde för teknikenheten. *Trafikregleringsenhetens* ansvarsområde är att ta fram riktlinjer och program för Malmö stad vilket innebär att även ta fram riktlinjer för lokala trafikföreskrifter och skyltprogram. Trafikregleringsenheten har till uppgift att bevaka över trafikreglerings- och myndighetsuppgifter. *Verksamhetsplaneringsenheten* anses vara en av de viktigaste enheter. Detta innebär att verksamhetsplaneringsenheten ansvarar för avdelningens och de många projektens administration, ekonomi och verksamhetsplanering. Verksamhetsplaneringsenheten har även till uppgift att sköta avdelningens expedition och personaladministration.(Malmö Stad^G)

5. GATUKONTORETS INVESTERINGSPRIORITERINGAR

Kapitlet innehåller en redogörelse för det som framkommit under de utförda intervjuerna samt de interna dokumenten. Strukturen är till viss del uppbyggd på samma sätt som teorikapitlet för att underlätta läsandet.

5.1 Teori-introduktion

Vad är en investering?

De personer vi har intervjuat inom Gatukontorets olika avdelningar och enheter definierar en investering olika. Gatukontorets administrative chef förknippar en investering med en långsiktig finansiering i stadsmiljön.

”När jag tänker på en investering så tänker jag på en långsiktig finansiering i stadsmiljön.”

Gatukontorets administrative chef

På avdelnings- och enhetsnivån presenterades en mer precist och fullständig definition av en investering. Stadsmiljöavdelningens biträdande avdelningschef anser att en investering oftast är en nyanläggning som har ett visst värde och en viss avskrivning. Han påpekar vidare att det bör finnas en gränsdragning mellan vad en reinvestering och en nyinvestering är. Enligt Trafikavdelningens enhetschef är en investering en större ombyggnad som de på trafikavdelningen gör och som har en kostnad över en miljon.

Investeringars syfte

De intervjuade respondenternas tydlighet och förklaringar till varför de investerar varierade, vilket redogörs för nedan.

”Vi investerar för att utveckla och upprätthålla en attraktiv och fungerande stad.”

Stadsmiljöavdelningens biträdande avdelningschef

Gatukontorets uppdrag är att skapa ett fint Malmö för malmöborna där staden ska vara fin och välfungerande. Deras uppdrag är även att utveckla det attraktiva Malmö för att locka nya människor till staden. Dels handlar det om att locka privata personer och dels handlar det om att locka till Malmö, anser Stadsmiljöavdelningens biträdande avdelningschef.

Enligt Gatukontorets administrative chef görs investeringar därför att Malmö växer och malmöborna, både gamla och nya, måste få möjlighet att växa tillsammans med staden. Vidare konstaterar han att detta uppnås genom investeringar i den nya och befintliga miljön. Malmö Stad investerar i det som är mellan husväggarna, det vill säga gator, parker, torg och annat som ska erbjuda malmöborna en trygg, säker och attraktiv stad. Dessutom eftersträvar Malmö Stad att förbättra den befintliga miljön genom olika investeringar. Likaså finns det i Malmö gamla anläggningar som kräver ett stort underhåll och därför måste dessa tas bort och nya investeringar göras.

Stadsmiljöavdelningens enhetschef menar att deras uppdrag är att ha en bra utemiljö och har därmed bara fokuserat på sin egens enhetsnivå verksamheter. Vidare konstaterar Trafikavdelningens enhetschef att: *”Vi vill uppnå en trafiksäker stad för malmöborna och en miljövänlig stad och en stad där det är lätt att ta sig fram.”* Därmed har även Trafikavdelningens enhetschef bara fokuserat på enhetens egna verksamheter.

Vad betyder det att prioritera?

Respondenterna var olika tydliga med att förklara vad som menas med prioritering. På förvaltningsnivån gavs en enkel och inte alltför detaljerad definition. Enligt administrative chefen betyder det att välja och inga förtydligande förklaringar gavs.

Däremot förklaras det lite mer konkret vad som menas med prioriteringen på avdelnings- och enhetsnivån. Respondenterna tar även upp diskussionen kring hur svårt det är att prioritera. *”Det handlar ju om att välja vilket som är mer viktigt att göra förstås, men det är väldigt svårt att prioritera.”*, anser Stadsmiljöavdelningens biträdande avdelningschef. Trafikavdelningens enhetschef anser att prioriteringar görs utifrån de mål som de har satt upp. Det påpekades vidare att de inte alltid kan göra korrekta antaganden och att vissa prioriteringar måste göras även om de inte förutsåg

detta tidigare. Vad som menas med detta är att om en ombyggnad är planerad att göras längre framåt i framtiden förekommer det att de måste avvika från planeringen och göra den investeringen omedelbart på grund av att det till exempel visade sig att projektet befinner sig i ett sämre skick än vad de ansåg från början. ”Vi gör en budget som sträcker sig under många år framåt. Med det är kanske så att en gata eller en korsning måste göras om och då har vi kanske det lite längre framåt i budgeten och då får vi ju istället göra den ombyggnaden tidigare om vi inser att det behövs. Sådana prioriteringar och justeringar måste vi göra hela tiden.”, konstaterades av Trafikavdelningens enhetschef.

På enhetsnivån togs även upp olika aspekter som påverkar prioriteringen, såsom tidsbegränsning och budgetbegränsning. ”Det innebär att man antingen prioriterar tidsmässigt eller så prioriterar man budgetmässigt, det vill säga vad man har råd med”, konstaterade Stadsmiljöavdelningens enhetschef.

5.2 Klassificering av investeringar

Ur intervjuer framgick det att Malmö Stads investeringar delas upp i tre olika grupper, vilka förklaras nedan. Dessa är: Utbyggnadsinvesteringar, normalinvesteringar samt bro- och kajinvesteringar.

Utbyggnadsinvesteringar är investeringar som görs på uppdrag av till exempel fastighetsbolagen eller en privat fastighetsägare som bygger bostäder. Malmö Stad är inte initiativtagare till dessa investeringar utan dessa investeringar får de betalt för från en extern beställare. Oftast sker det genom att fastighetsbolagen köper marken av Malmö Stad och dessa pengar används sedan för att bygga gator och parker runt omkring husen. Det är dock inte enbart de beställda investeringarna som genomförs, ibland vill Gatukontoret satsa ännu mer pengar och bygga utöver det som beställaren kräver och dessa kostnader får Malmö Stad stå för. Dessa typer av investeringar har alltid en detaljplan som sedan styr själva investeringen. I detaljplanen står alla detaljer beskrivna, det kan handla om till exempel gatubredd eller om det ska byggas en busshållplats och hur många i sådana fall. Den planen görs av stadsbyggnadskontoret.

I en presentation av Skog framgick det att utbyggnadsinvesteringars kapitalkostnader och framtida drift- och underhållskostnader ersätts via kommunbidraget. Inom gruppen utbyggnadsinvesteringar finns exploaterings- och infrastrukturinvesteringar. Exempel på exploateringsinvesteringar är investeringar i de nya parkerna, såsom Varvsparken och Gyllings park. Utbyggnad av influensområden såsom station Triangel, Centralen och Hyllie är exempel på infrastrukturinvesteringar.

Normalinvesteringar görs efter gatukontorets egna prioriteringar. Dessa prioriteringar görs utifrån de förutbestämda program som säger vad Malmö Stad kommer att satsa på under den närmsta perioden. Det finns olika program som måste följas och prioriteras efter, dels handlar det om områdes- dels om ämnesprogram.

Det framgick att normalinvesteringar är reinvesteringar i stadsmiljön. Det som kännetecknar denna klassificeringsgrupp är att kapitalkostnader och framtida drift- och underhållskostnader finansieras inom den "egna ekonomin", det vill säga inom tilldelade budgeten. Dessutom påpekas det att en årlig investeringsvolym som nämnden har utrymme till ligger omkring 80-90 mkr. Exempel på normalinvesteringar är bland annat utbyggnad av cykelvägnät, temalekplatser, spontanidrottsplatser, hundrastplatser, toaletter, trygghetsbelysning, ombyggnad av gator, parker, torg med mera. (Skog)

Bro- och kajinvesteringar handlar oftast om reinvesteringar i rätt så gamla anläggningar som kräver ett stort underhåll. Dessa omfattar reinvesteringar i broar, kajer och omfattande beläggningsarbeten i gator. Framtida drift- och underhållskostnader finansieras inom den "egna ekonomin", vilket framgick ur Skogs presentation.

5.3 Genomförda investeringar

Nedan sammanställs de projekt som Gatukontoret färdigställde under året 2010. De projekt som genomfördes är av olika karaktär vilka sammanställs i tabell 5.1.

Varje projekt har ett nummer och ett namn. Namnet beskriver investeringen men ibland är det svårt att avgöra vilken typ av investeringen det handlar om eller vad den avser. Å ena sidan är vissa namn mer tydliga som till exempel Bronsåldersgatan, vilket tydligt påvisar att investeringen avser en gata. Å andra sidan finns det namn som till exempel

området öster om Fjärilsgatan men vilken typ av investering det handlar om avslöjar inte namnet, utan namnet påvisar bara var investeringen befinner sig. Bilaga 3 innehåller en sammanställning av genomförda investeringar där typ av investeringen, enheten som genomförde investeringen, samt intäkter och kostnader sammanställs.

Tabell 5.1 Genomförda investeringar år 2010

Nr. Projekt 2010	Nr. Projekt 2010
8391 Bronsåldersgatan norr om (provis)	8519 Vattenverksvägen
8412 Ön kv. Kronolutsen organisation	8525 Frihöjd Stolpbodsgatan/Hövdingegatan
8413 Per Josephssons väg	8530 Omr. öster om PJ väg dp 4926
8419 Stora Varvsgatan Västra Hamnen	8543 Flansbjer
8430 Omr. öster om Fjärilsgatan	8584 Gasverksgatan
8444 Omr. S kv. Rödmyran Bunkeflostrand	8635 Brottets bana etapp 3
8457 Vannagårdsgatan	8969 Flundran
8458 GC-väg Frillingehög	8980 Lidl – Limhamn
8459 Omr. norr om Bunkeflovägen	9132 Stadens ljus: Rosengård
8461 kv. Draken	9134 Kioskbyggnad
8464 Fredriksbergs gård	9569 Kirsebergs utegym
8468 Norra Stadsdelsparken Västra hamnen	9571 Vassruggen
8471 Nummersjувägen	9572 Näckrosor
8488 Toftanäs södra	9576 Äventyrsgolf
8498 Flagghusen	9749 Vänskapsparken
8502 Renögatan	9753 Per Weijersgatan
8514 Nya stadion	9970 Kroksbäck/Puckelboll
	9972 Kungsparken plantering

5.4 Investeringsprioriteringar Gatukontoret

Nedan skall beskrivas hur investeringsprioriteringar görs på Gatukontoret. Empirin består i stort sett av intervjun med Gatukontorets tjänstemän samt interna dokument.

5.4.1 Identifiering av investeringsmöjligheter

Genom studien av Gatukontoret har vi kunnat fastslå att investeringsförslagen kommer från de två avdelningarna, det vill säga stadsmiljöavdelningen och trafikavdelningen. Detta vidare förklaras som en följd av att deras verksamheter är väldigt investeringstunga. Stadsmiljöavdelningens biträdande avdelningschef inledde intervjun med en förklaring av själva processen som genomförs på avdelningar när investeringar görs. Han konstaterar att avdelningschefer diskuterar nästa års investeringar med hjälp av investeringsplanen som löper över en sexårsperiod och därigenom uppdaterar de den sexåriga planen varje år. Dessutom görs omvärldsanalyser för att se om investeringsplanerna måste ändras. Vidare gäller det för alla enhetschefer att hålla en diskussion med sin enhet. Detta för att fånga upp om det är någonting särskilt som är på gång på enheten, om de kan bidra med en ny kunskap och så vidare. Identifiering av olika investeringsmöjligheter sker genom en dialog mellan de olika enheterna och ledningsgruppen. Enhetschefen instämmer med biträdande avdelningschefen när hon säger att: *”Från olika avdelningar kommer förslagen och vi tar in synpunkter från medborgarna, från politikerna, från Malmö stads verksamhetsplaner och så vidare.”* Även Trafikavdelningens enhetschef instämde med det ovan nämnda, det vill säga att investeringsförslag kommer från avdelningar, medarbetare samt invånare.

Beslutsfattarna ger malmöborna en chans till delaktighet och inflytande bland annat i de så kallade *”Hej-projekten”*. Tillsammans med polisen möter medarbetarna från Malmö stad medborgarna och försöker ta reda på vilka enkla åtgärder som kan lösas snabbt, vad som bör prioriteras och vad som är möjligt att genomföra i den långsiktiga verksamhetsplaneringen. En annan form av medborgarnas delaktighet är den så kallade *”Veckans park”*, med vilken syfte är att höra vad malmöborna tycker om skötseln av parker i deras närmiljö. (Internbudget 2011, Verksamhetsplan, 2011) För att verksamheten ska kunna förbättras och utvecklas genomförs ett antal olika undersökningar bland stadens invånare (*”Malmöborna vill prioritera renhållningen”*, 2010). Som en följd av detta styrs prioriteringar även externt och många intressenter påverkar investeringsförslagen.

Många projekt är beroende av varandra och när ett stort projekt genomförs uppkommer en rad andra investeringar som måste göras. Ett sådant stort projekt som tvingade fram

en rad olika investeringsmöjligheter är Citytunneln, påpekades av Gatukontorets administrative chef. Många nya stationer och anläggningar byggdes och för dessa får Malmö Stad bära kostnaden. Dessa investeringar genomfördes enbart för att de är en del av en större investering.

5.4.2 Analys och utvärdering

Ur de genomförda intervjuerna och de studerade interna dokumenten framstod det att Gatukontoret inte har någon metod vad det gäller prioritering av ett investeringsprojekt framför en annan. Varje enhet får en summa av den tilldelade investeringsbudgeten. De får sedan inom dessa ramar bestämma själva vad de ska investera i och prioriteringar görs sedan på enhetsnivån. Enligt administrative chefen är största problemet, vad det gäller analysen, bristen på en lämplig metod som skulle kunna användas vid samhällsekonomiska analyser. Han förklarar detta med att utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv är det nästan omöjligt att sätta en park i förhållandet till en gata och bestämma vilken av dessa två investeringsprojekt som skulle generera mest nytta. Varje enskilt projekt bedöms utifrån ett ekonomiskt, ekologiskt samt socialt perspektiv. Sedan rangordnas de olika investeringsprojekt utifrån verksamhetsplanen.

Det som i störst utsträckning styr prioriteringen är de olika programmen eller geografiska områden, vilka kräver en större investering än de andra områdena. Investeringsförslagen analyseras utifrån de olika prioriteringsområdena och det krävs diskussioner för att prioriteringar skall kunna göras. Stadsmiljöavdelningens biträdande avdelningschef konstaterade att på respektive avdelningar finns strategier för hur de prioriterar. Fokus områden, med andra ord prioriterade områden, har företräde och väljs framför andra områden. Ett sådant fokusområde är Stadskärnan. Sedan har den unga Malmö förmånsrätt. På sistone prioriteras även områden som är nära kusten, nära vatten. Mycket tid ägnas åt miljöutveckling kring stränderna och hamnen. Ytterligare ett prioriterat område är utbyggnadsområden. Den gröna staden anses som viktig eftersom den presenterar den gröna besöksstaden. Utifrån de ovan nämnda områden görs prioriteringar. Faktum är att ingen tydlig strategi används på gatukontoret utan avdelningar gör sina egna prioriteringar utifrån egna strategier. En annan aspekt beträffande prioriteringar är att de görs på grund av den stora investeringsvolymen som leder till att flera investeringsförslag väljs bort. Det händer att de vid gemensamma

diskussioner upptäcker att investeringsvolymen är för stor. I sådana situationer blir det svårt att prioritera eftersom inget tydligt verktyg eller redskap som talar om vad som är viktigt finns.

Stadsmiljöavdelningens biträdande avdelningschef påpekar att beslutet om de olika prioriteringsområdena fattas på en central nivå på stadskontoret. Politiker identifierar vilka områden i Malmö som har speciella investeringsbehov samt vad som bör göras och sedan måste de olika investeringsförslagen analyseras utifrån dessa. Som en följd av detta styrs interna prioriteringar utifrån de ovan nämnda områden. Dessutom är det viktigt att påpeka att förvaltningar, i det ovan nämnda fallet, måste prioritera internt med sina egna investeringsmedel eftersom de inte blir tilldelade särskilda investeringspengar för dessa områden.

Stadsmiljöavdelningens biträdande avdelningschef har konstaterat att det är viktigt att se hur ett redan realiserat projekt relateras till de olika investeringsförslagen. I sådana situationer tittar de på en rad olika faktorer. *”Hur länge sedan det var vi gjorde någonting med den där platsen? Hur lång tid har det gått sedan anläggningen rustades upp sista gången? Vad är det som sker runt omkring olika områden, hur ser de demografiska förändringar ut i ett särskilt område?”*, konstaterades av Stadsmiljöavdelningens biträdande avdelningschef. Vidare konstaterar han att när det handlar om två investeringsförslagen som anses vara lika viktiga görs prioriteringen även utifrån ett antal andra faktorer. Förutom de ovan citerade faktorer är det enligt Stadsmiljöavdelningens biträdande avdelningschef för det första viktigt att prioritera utifrån de prioriterade områdena. Han konstaterar vidare att det finns vissa undantag då de inte tittar på de prioriterade områdena. Ett sådant exempel är Pildammsparken i Malmö som ingår i projektet *”den gröna staden”*. Med anledning av det 100 årsjubileum som äger rum år 2014, har de bestämt att investera i parken.

Om prioriteringen måste göras mellan två parker då utgår de ifrån vilken park som är mest besökt eller om parken kommer att ligga i ett sådant område som är socialt utslaget. Ett exempel är att de satsar 10 miljoner på en park i Rosengård nu för att det finns ett socialt perspektiv att göra den parken. Ibland kanske man gör en investering för att den har en ekologisk betydelse i form av satsning i stadsmiljö för att minska luftföroreningar eller liknande.

Dessutom är, enligt Stadsmiljöavdelningens enhetschef, politiken en viktig prioriteringsfråga. Det konstateras vidare att politik handlar i hög grad om att göra prioriteringar utifrån tillgängliga resurser. I de flesta fall väljer politiker att prioritera i utsatta områden. Det påpekas vidare att det gäller att hantera situationer på rätt sätt när pengar inte räcker till. Hur man än gör så finns det en risk att medborgarnas förtroende skadas och detta förtroende måste man värna om, anser Stadsmiljöavdelningens enhetschef.

Ur studien framgick det att det nästan alltid finns många aspekter att ta hänsyn till. Dessa aspekter framkommer bland annat från politiker, medborgare och Malmö Stads tjänstemän. Det händer att de ovan nämnda inte kommer bra överens och i sådana fall kan en dialog vara ett sätt att hantera konflikter på och hitta lösningar. Detta förekommer oftast i komplexa samhällsfrågor där det rör sig om stora summor pengar.

Trafikavdelningens enhetschef konstaterar att analys och utvärdering sker via diskussioner i ledningsgruppen samt via diskussioner ute på enheter. Detta för att förtydliga för- och nackdelar och nyttan med projekten utifrån trafikenhetens perspektiv. Dessutom påpekades det att det är viktigt att tänka på trafikmiljön samt att luftkvaliteten inte överstiger de lagliga gränserna. Det är en avvägning som görs i samband med val av projekt. På grund av detta undersöks var luften är sämst och var de största propparna i trafiken finns som leder till att kollektivtrafiken inte kommer fram.

Det som enligt Trafikavdelningens enhetschef påverkar prioriteringen är nyttan för medborgarna. Generellt sett relateras nyttan oftast till kostnaden vid prioriteringen. Nyttan för mål mäts på olika sätt vilket leder till att olika åtgärders påverkan har en viktig roll i själva beslutsfattandet. Även andra faktorer som till exempel cykeltrafiken och olycksstatistiken har stor betydelse. Vidare konstaterades att tjänstemän utgår ifrån deras egen erfarenhet och gör prioriteringar utifrån detta.

När det gäller trafikavdelningen så gör tjänstemän egna prioriteringar först och sedan vägs detta i samband med gatukontors ledningsgrupp. Medan budgetdiskussionerna äger rum, görs en bedömning av de allra viktigaste åtgärderna. Sedan kommer kraven som är också viktiga och där görs en rangordning. När det kommer till de väldigt stora investeringsprojekten är olika aktörer oftast inblandade. Ett bra exempel på detta är

Trafikverkets samverkan med Malmö Stad. En del diskussioner kring ekonomin genomförs tillsammans med de olika aktörerna. I slutändan hamnar detta alltid i trafikavdelningens budget. Med det finns däremot undantag som för exempel fall med Citytunnel och Öresundsbroanslutningarna. I sådana fall har verksamheten sin egen ekonomi.

Under intervjun med cykeltrafikexperten framgick det att en prioriteringslista på cykelobjekt görs för att se i vilken ordning man skulle kunna bygga ut de saknade länkarna. Nya länkar kommer med nya områden men i befintlig miljö saknas också en hel del. När en prioriteringsplan görs tittar cykeltrafikexperten på kartan, vad som saknas och vilket som är viktigast, var finns det flest cyklister och liknande. Det kan handla om små projekt men det kan även röra sig om stora projekt som exempelvis Nobelvägen och detta är ett jätteprojekt. Tidsmässigt kan det ta 4-5 år innan det hela blir färdigt. Förslagen kommer även ifrån klagomål eftersom det förekommer att cyklister klagat för att de tycker att cykelvägar saknas på vissa områden. Cyklisternas åsikter spelar en stor roll i själva beslutsfattandet men enhetschefens eget tyckande anses som viktigast. Bedömningar görs i förhållandet till hur många cyklister som förväntas cykla på en specifik cykelbana. Enligt cykeltrafikexperten hamnar cykelprojekt alltid lågt på listan då de jämförs med andra projekt.

Vad det gäller utbyggnadsinvesteringar konstaterar cykeltrafikexperten att det finns ett system fel i Gatukontoret eftersom det oftast händer att pengar inte räcker till att förverkliga hela planen och oftast är det cykelprojekt som får lida. Som ett exempel gavs att det är omöjligt att i dagsläget cykla ifrån Malmö centrum till Malmö Svågetorp där de stora varuhusen finns.

5.4.3 Val

Prioriteringarna görs inom de tre klassificeringsgrupperna, det vill säga inte mellan dessa grupper. Eftersom utbyggnadsinvesteringar är beställningar gör Gatukontoret inga prioriteringar i denna grupp. Men dessa styrs av en så kallad översiktsplan. Varje stad har en översiktsplan utifrån vilken investeringar görs. En översiktsplan tar upp till exempel de demografiska förändringar som styr utbyggnadsinvesteringar. I plan och bygglagen (PBL kap. 1, paragraf 3) står det att: ”Varje kommun skall ha en aktuell

översiktsplan, som omfattar hela kommunen. Översiktsplanen skall ge vägledning för beslut om användning av mark- och vattenområden samt om hur den byggda miljön skall utvecklas och bevaras". Sedan prioriteras bro- och kajinvesteringarna utifrån underhållsbehovet, de broar som är sämst byggs om först. Underlaget är besiktningen och broarnas befintliga standard. Normalinvesteringarna prioriterar Gatukontoret på egen hand och de använder ingen modell för detta, utan dessa prioriteringar görs i form av diskussioner. Däremot påpekar administrative chefen att sådana prioriteringar styrs mycket av de olika områdesprogrammen.

För utbyggnadsinvesteringar får Gatukontoret kompensation, både vad gäller kapitalkostnader och driftskonsekvenser. En utbyggnadsinvestering är som regel föranledd av en detaljplan. Normalinvesteringarnas kapitalkostnader och driftskonsekvenser ska Gatukontoret klara inom driftsbudgeten. De klarar av att investera för cirka 80-90 Mkr per år inom normalinvesteringar, de har täckning för de driftskostnader som uppstår. Till denna budget har de personal och tid, hade budgeten varit större då hade de behövt mer personal och tid. De framstod att de behöver aldrig prioriterar mellan de olika grupperna, bara inom dem.

På vilken beslutsnivå det godkänns att en investering får genomföras bestäms utifrån investeringens totalkostnad. De investeringsprojekt vars ekonomiska ram uppgår till 2 Mkr får avdelningschef bestämma om. Tekniska nämnden fattar beslut om genomförande avseende projekt vars ekonomiska ram uppgår till 5 Mkr. (Handledning för projektarbete, 2010) För investeringar som överstiger en investeringssumma på 15 Mkr gör ledningsgruppen prioriteringar och val. Gatukontorets administrative chef förklarar detta med att investeringsförslagen sätts i grupper A, B och C där A är mest prioriterad, B är lagom prioriterade och C är de minst prioriterade projekt. Inom dessa grupper görs inga prioriteringar utan ledningsgruppen tillsammans med politikerna bestämmer vilka av projekten det ska investeras i.

Stadsmiljöavdelningens biträdande avdelningschef hävdar att han tillsammans med enhetschefer går igenom investeringar och bestämmer vilka investeringar som ska genomföras. Generellt sett är dialog mellan politiker, tjänstemän och medborgare nödvändig. Genom dialog skapas möjlighet till förståelse för den kommunala verksamheten och förhoppningsvis väljs den bästa investeringen.

Stadsmiljöavdelningens enhetschef konstaterar att verksamhetsplanen bör följas hela tiden och att målen i verksamhetsplanen är tydliga. Ytterligare påpekades att det är viktigt att projekten uppfyller alla mål. När det gäller medborgarnas beslutsfattande så utgår verksamheten ifrån antal invånare som vill att samma projekt ska genomföras. I sådana fall är majoritetens val avgörande. Stadsmiljöavdelningens enhetschef hävdar vidare att de försöker ta hänsyn till alla medborgarnas åsikter, vilket anses som svårt eftersom alla tänker och tycker olika.

Under intervjuerna påpekades att för att undvika felaktiga och onödiga investeringsbeslut är det oerhört viktigt att projektledarna har bra kompetens och rätt omfattning på resurser. Därför är det viktigt att höga kunskapsmässiga krav ställs på ledningen. Generellt sett så är det en dialog mellan de olika enheterna och ledningsgruppen. Det är dock inte bara enheterna och ledningsgruppen som fattar beslut. I slutändan fattar politikerna beslut om investeringsprojekt.

Som framgår av föregående kapitel är det svårt att hantera en situation där en av två jämförbara projekt måste väljas bort. Ledningsgruppen, enhetschefer, och avdelningschefer diskuterar kontinuerligt vilka projekt som bör genomföras. De ovan nämnda fattar beslut medan förslagen kommer från tjänstemän, medborgare och politiker. Detta innebär att kommunen är hierarkisk uppdelad, vilket påverkar valet av investeringar.

När cykeltrafikexperten har gjort sin prioriteringslista är det sedan upp till enhetschefen att bestämma vidare. Ibland tar enhetschefer upp projekt som inte finns på listan och ifrågasätter dessa. Cykeltrafikexperten påpekade att han ifrågasätter hur vissa projekt som han inte förslagit kom så högt upp i rangordningen. *”Då kan jag undra, vem kan det här bättre än jag? Varför just detta projekt? Är det den vägen de cyklar till jobbet eller? Kör de bil där och irriterar sig på alla cyklister?”* Slutligen påpekades att han inte kan göra så mycket. Han kan säga till sin chef att han tycker att det är fel men sedan om alla andra tycker att det var ett bra förslag ligger projekten kvar i topp.

5.5 Prioriteringsprinciper

Gatukontoret, som en del av en kommunal verksamhet, använder en rad olika principer för att prioritera mellan investeringsprojekt, vilket framstod ur de genomförda intervjuerna.

Samtliga respondenter konstaterade att de som bedömer investeringsförslag befinner sig högre upp i den hierarkiska uppdelningen. Det har redan nämnts att projektets investeringssumma bestämmer vem som fattar det slutliga beslutet om ett projekt ska genomföras eller inte. Även om tjänstemän tycker olika än deras chefer är det inte mycket de kan göra får att få sina åsikter gällande eftersom den hierarkiska ordningen ger chefer rätt att bestämma över investeringsprojekt. Men även chefer är till en viss del begränsade eftersom enhetschefer ansvarar till avdelningschefer, vilka ansvarar till nämnden och så vidare.

Avdelningar som består av olika enheter får en del av den interna budgeten som Gatukontoret sätter varje år. Därefter får varje avdelning utforma sina verksamheter och investeringar utifrån de tillgängliga resurserna. Enheterna kommer med förslag som sedan sammanställs på avdelningsnivån men dessutom sammanställs alla investeringsförslag på förvaltningsnivån. Enheter och avdelningar får till en viss del bestämma på egen hand vilka investeringar de vill investera i men om det handlar om stora investeringssummor måste dessa godkännas på en högre nivå.

Gatukontoret rangordnar sina projekt bara om de överstiger en investeringssumma på 15 Mkr. Dessa projekt rangordnas i tre grupper, vilka de kallar A, B och C. Grupp A avser de mest prioriterade investeringar, sedan följer grupp B och grupp C avser de lägst prioriterade investeringar. Investeringar inom gruppernas rangordnas inte, att en investering ligger på toppen av gruppen betyder inte att den är mest prioriterad inom gruppen. Det betyder att inom dessa grupper görs inga prioriteringar utan det förs diskussion kring vilka utav dessa projekt de ska genomföra. Att staten kräver att vissa projekt ska genomföras händer aldrig och dessutom påpekades att det uppkommer att en investering är mycket brådskande, detta eftersom Gatukontoret gör investeringsplanen i vilken de beskriver vad som är prioritet för staden bör investeras i.

Kommunfullmäktiges- samt de i verksamhetsplanen beskrivna mål är till för att följas och de investeringar Gatukontoret genomför bör uppfylla dessa. Det kan vara svårt att i förväg bestämma om projektet kommer att uppfylla det avsatta målet men investeringen bör på ett eller annat sätt bidra till samhällsutvecklingen.

5.6 Bakomliggande faktorer

I studien har vi identifierat ett antal olika bakomliggande faktorer vid investeringsprioriteringar. För att i analyskapitlet kunna analysera i vilken utsträckning dessa bakomliggande faktorer påverkar investeringsprioriteringar kommer de att beskrivas mer ingående nedan.

5.6.1 Mål

Gatukontorets administrative chef konstaterar att kommunen gör en budget för hela verksamheten och därefter görs en internbudget på gatukontoret. Slutligen görs en verksamhetsplan som förklarar hur hela processen ska gå tillväga. Vidare styrs de prioriterade investeringarna av, de tidigare nämnda, åtta olika målområden. Därefter definieras olika åtgärder inom varje område. Vissa åtgärder är mer specifikt definierade medan andra är mer abstrakt definierade. Detta för att ge alla avdelningar möjlighet att göra prioriteringar på egen hand.

Eftersom Malmö Stad är en politiskt styrd organisation fattas många riktlinjer som styr prioriteringsbeslut centralt. Ett sådant beslut fattades den 8 september 2010 där fyra prioriterade områden presenterades. Områdesprogram för ett socialt hållbart Malmö är en långsiktig satsning under fem årsperioden. Detta eftersom Malmö Stad dels vill förbättra levnadsvillkoren i områden där välfärden är som lägst, dels för att uppgradera den fysiska miljön. De fyra prioriterade områdena är Herrgården, Seved, Holma-Kroksbäck, och Lindängen. Områdesprogrammen innebär ett åtagande för alla Malmö stads förvaltningar att satsa tid och resurser i områdena. (Malmö Stad¹) Till vilken utsträckning har just en speciell investering uppnått ett mål är svårt att mäta. ”Vi vet inte precis om det är en investering som vi gjorde som gav dessa effekter men vi kan se den totala effekten”, konstaterades av Gatukontorets administrative chef.

5.6.2 Samhällsutveckling

Utbyggnadsinvesteringar styrs mycket av översiktsplanen. Varje kommun har en översiktsplan och den översiktsplanen som tjänstemän inom verksamheten jobbar med nu ska vara klar år 2012. Sedan förbereds detaljplaner som styr investeringar.

Internbudget görs sedan för att underlätta det hela för varje avdelning. I de flesta fall använder tjänstemän information från expertförvaltningar för att kunna inse hur till exempel demografin förändras i staden.

Vad det gäller utbyggnadsinvesteringarna så styrs dem mycket av det ovan nämnda översiktsplanen. Om översiktsplanen antyder att staden ska växa med 20 000 invånare och att 10 000 nya bostäder ska byggas vet tjänstemän ungefär vilka områden de ska jobba med. Detaljplanerna som styr de olika investeringar görs under tiden.

5.6.3 Nyttobedömning

”Investeringar som ger störst nytta och som förbättrar trafiksäkerhet och trafikmiljö väljs framför andra investeringar.”, konstaterar Trafikavdelningens enhetschef. Men att bestämma nyttan i förväg är väldigt svårt, konstaterades av samtliga respondenter. De värderar områden och därigenom tar de fram geografiska områden var olika investeringstyper skulle göra nytta. Det handlar oftast om utsatta om mindre utvecklade stadsdelar. Dessutom vägs investeringsprojekt med hur väl de uppfyller kommunens övergripande mål.

5.6.4 Styrning

Gatukontoret är en hierarkiskt styrd förvaltning som består av avdelningar, vilka i sin tur består av enheter. Eftersom Gatukontoret varje år framställer en intern budget är det klart att de har en budgetstyrning. Dessutom påpekades under intervjuerna att det är de ekonomiska ramar som styr själva investeringsprocessen. En annan viktig form av styrning som Gatukontoret använder sig av är den så kallade målstyrningen. Förutom de av kommunfullmäktige uppsatta målen så har Gatukontoret sin egen Verksamhetsplan där de definierar inriktning-, effekt- och åtgärds mål.

5.6.5 Resurser

Av samtliga respondenter konstaterades att det är först och främst de ekonomiska ramarna som bestämmer hur mycket som kan göras. Cykeltrafikexperten påpekar att det under vissa tider har varit mycket lättare att genomföra alla de planerade och prioriterade projekt på grund av olika bidrag, som till exempel ett bidrag från naturverket som är speciellt riktad mot cykelbanor och cykeltrafiken. Ibland får ett projekt sättas åt sidan på grund av personal- eller tidsbristen.

5.7 Potentiella problem

5.7.1 Restriktioner

Till skillnad från de andra respondenterna så är enligt Stadsmiljöavdelningens biträdande avdelningschefen de mest förekommande restriktionerna inte ekonomiska resurser utan: *”viljan, vad vi klarar av, tid och personal”*. Till skillnad från det som påpekades av stadsmiljöavdelningens biträdande avdelningschef konstaterades att i första hand så är det pengar som är en restriktion men även hon påpekade att tid och personal är en stor restriktion. *”Pengar i första hand men lika så väl tid och personal”*, konstaterade Trafikavdelningens enhetschef.

Eftersom inte förrän i februari, mars månad varje år är budgeten känt, är det jättesvårt att planera. Det innebär att om man inte använder pengarna under året då går dem inte till nästa års budget. Hinner de inte starta upp projekt då försvinner pengarna. Uppstart på ett lite större projekt är rätt så lång eftersom en utredning och en förstudie ska göras och projektet ska remissas internt. Om det handlar om stora projekt som kostar mycket pengar då tas de upp i nämnden eller till och med kommunfullmäktigen. Hela processen kan ta upp till ett halvt år. Sedan ska det handlas upp och projekteras av konsulter, vilket tar ytterligare två till tre månader. Och då är dem redan i december månad innan de kan köpa en entreprenör som kan börja bygga. Det konstaterades att de ligger ett år fel. Hela förprocessen bör göras det ena året och sedan nästa år skulle de ha pengar och tid till att genomföra det planerade projektet.

5.7.2 Målkonflikt

Ur intervjuerna framgick det att konflikter förekommer. Dessa löses oftast med hjälp av diskussioner. Eftersom Malmö Stad är en politiskt styrd organisation är det politikerna som har sista ordet, men tjänstemän kan försöka övertyga om någonting men de har inte sista ordet. Eftersom alla parterna helst vill undvika konflikter sker beslutsfattande ibland i dialog med malmöborna. Dessutom påpekades det att det alltid kommer att vara de som är missnöjda och de som är nöjda med de projekt som genomförs och det är någonting som inte är oundvikligt.

Cykeltrafikexperten gav ett exempel på konflikt mellan malmöborna och Gatukontoret. Detta hände när de byggde en cykelbana på Fersens väg i Malmö. För att kunna bygga cykelbanan var de tvungna att ta en bit av gångbanan vilket ledde till att boende var emot projektet. Det hela fortsatte med en massa skrivelser i tidningar. Som en följd av detta fick de besvara och förklara i tidningar att det blir jättemycket gångbana kvar. Eftersom skrivelserna fortsatte skrev trafikavdelningen ner alla motiv till cykelbanan samt alla kostnader. Slutligen gjorde de till och med ett fotomontage där de visade hur gatan skulle se ut efter att cykelbanan byggts och skickade ut detta till alla boende längst gatan. Sedan blev det tyst på skrivelserna och när projektet blev genomförd fick de inga klagomål.

5.7.3 Beteendebaserade problem

Gatukontorets administrativa chef konstaterade att redan när de långsiktiga investeringsplanerna görs, träffar de politiker och då får de signaler om vad politiker tycker. Politiker uttrycker sina negativa och positiva åsikter, vilket påverkar investeringsplanens utformning.

Enligt Stadsmiljöavdelningens enhetschef händer det att politiker inte alltid förstår tidsaspekten. Det är omöjligt att hoppa över vissa led vid en investering men politiker påvisar en oförståelig beteende kring detta. Under intervjun med Trafikavdelningens enhetschef påpekades att de olika medarbetarna ibland har olika synpunkter. Det upplevs ibland som frustrerande, men det är ändå den verkligheten de arbetar i. Tjänstemän kan tycka att politiker fattar felaktiga beslut men det är egentligen ingenting de kan göra någonting åt. Det enda de kan göra är att se till att de har bättre argument

och att de kan tala på ett mer professionellt sätt. Det är viktigt att de har en bra och en öppen dialog med politiker.

Stadsmiljöavdelningens enhetschef påpekade att de på en avdelningsnivå borde samarbeta bättre och prioritera tillsammans. Vidare påpekades det att de inte ha bra taktik för att lösa denna problematik. Det handlar just om att de kan ha olika synpunkter. Oftast är dessa synpunkter förknippade med de olika enheter tjänstemännen arbetar på. Till exempel när en gata ska byggas ansvarar trafikavdelningen för trafiken och då har de inte råd att bygga träd vilket stadsmiljöavdelningen tycker är dåligt. Men om Gatukontoret bestämde centralt att en gata ska byggas upp då kan varje avdelning redan i förväg bestämma hur mycket de vill investera i gatan och vad de vill göra. Men om varje avdelning gör sina investeringsplaneringar på egen hand så kommer olika investeringsprojekt inte att vara fulländade.

6. ANALYS

I detta kapitel analyseras Gatukontorets prioritering av investeringar samt de bakomliggande faktorer och problem. Strukturen följer teorikapitlet någorlunda för att underlätta läsningen.

6.1 Analys av begrepp

Gatukontorets administrativa chef, biträdande avdelningschef, verksamhetsplaneringens enhetschef och programenhetens chef har liknande definitioner av investeringar, prioriteringar och investeringars syfte. Även i litteraturen, till exempel Nilsson och Persson (1999) förklarar att begreppet investering används på olika ekonomiska nivåer och på grund av detta har begreppet investering olika innebörd beträffande var den förekommer.

Att begrepp investering har olika innebörd beträffande var den förekommer är tydligt även i chefers definitioner av investeringar. Å ena sidan gav de respondenter som innehar en högre position mycket breda definitioner. Detta är förståeligt eftersom chefer har stor möjlighet att påverka och bestämma vilka projekt det ska investeras i. Även i sin förklaring till investeringars syfte fokuserar chefer på en bred förklaring, vilket beror på att samtliga har ett stort ansvar för planering och styrning av Gatukontorets verksamheter. Å andra sidan var respondenterna på enhetsnivån mycket tydligare i sina definitioner vilket kan förknippas med deras position som inte ger dem stort utrymme till att påverka prioriteringar av investeringar på förvaltningsnivån. Detta på grund av att de bara kan agera inom gränser som deras position inom Malmö Stad tillåter. Deras begränsade agerande är tydligt synlig när det kommer till beslutsfattandet som beror på investeringarnas beloppsnivå. Utifrån beloppsnivån fattas beslut om vem som får ansvar för olika projekt. Den förklaringen av sambandet mellan en investering och tiden eller de tillgängliga resurserna visar att de inte anser sig vara speciellt delaktiga i prioriteringsprocessen på förvaltningsnivån. Däremot bör man ha i åtanke att de innehar lite större möjlighet till att påverka investeringar på deras respektive enhetsnivån. Respondenterna hade liknande definitioner med olika perspektiv och syn på

investeringar, vilket påverkas av deras position. Med det som är viktigt att påpeka är att respondenternas uppfattning om vad en investering är skiljer sig inte ifrån varandra.

Att kommunala investeringar har samhällsnytta som mål är nästan självklart och respondenterna har vid flera tillfällen påpekat att deras mål är att öka samhällsnyttan. Förutom att skapa nytta för malmöborna framkom det att Gatukontoret strävar efter att skapa nytta för andra intressenter. Det handlar om att skapa en turiststad, en transitstad, en företagervänlig stad och så vidare. Allt Gatukontoret gör riktar sig inte bara till malmöborna utan även andra för nytta av det. Genom att fokusera på att locka nya personer och företag till staden är det tydligt att Gatukontorets investeringar är till för att öka samhällsnyttan. Enligt teorin bör kommuner analysera hela kommunens behov för att sedan komma fram till vilka investeringar som ska göras. Ur intervjuerna har det framkommit att Gatukontoret utgår ifrån hela kommunens behov när de prioriterar bland sina investeringsmöjligheter.

Att välja investeringsprojekt innebär enligt teorin att prioritera bland projekt som bör lösas omedelbart och projekt som kan skjutas upp och genomföras senare i framtiden. Respondenternas svar avviker inte ifrån den i teorikapitlet beskrivna definitionen av vad som menas med prioritering. En av de viktigaste aspekterna som uppgavs är att förutom de planerade investeringarna dyker det alltid upp en rad olika investeringar som måste göras men som inte förutsågs i investeringsplanerna. Dessa kan jämföras med, de i referensramen nämnda, tvingande investeringar. Sådana investeringar påverkar hela prioriteringen och ibland händer det att de redan prioriterade investeringarna får sättas åt sidan och de oplanerade men kanske lika viktiga investeringarna genomförs istället. Vad respondenterna ville säga med detta är att det är väldigt svårt att prioritera och att det alltid uppstår komplikationer.

6.2 Klassificering av investeringar

Gatukontoret klassificerar sina investeringar inom tre grupper, vilka är utbyggnadsinvesteringar, normalinvesteringar samt bro- och kajinvesteringar. Under gruppen utbyggnadsinvesteringar skiljer de mellan exploaterings- samt infrastrukturinvesteringar, vilket är logiskt. Denna grupp av investeringar urskiljer sig

från de andra två i den mån att initiator till dessa är en extern beställare som finansierar hela eller delar av investeringen. Jämfört med i teorikapitlet av Fjertorp (2010) framtagna EIRA klassificeringsmodellen kan exploateringsinvesteringar jämföras med expansionsinvesteringar. Det samma gäller för investeringar i infrastruktur. Detta eftersom det handlar om att bygga ut staden, det vill säga om att expandera staden med hjälp av investeringar.

Skillnaden mellan normalinvesteringar och bro- och kajinvesteringar ligger i att kapitalkostnader för bro- och kajinvesteringar ersätts via kommunbidraget, medan normalinvesteringars kapitalkostnader finansieras inom de redan tilldelade resurserna. Denna uppdelningens relevans kan ifrågasättas. Det är möjligt att förstå tanken bakom att urskilja bro- och kajinvesteringar i en separat grupp. Om man jämför Gatukontorets normalinvesteringar med de i teorikapitlet beskrivna klassificeringsgrupperna kan de delas in i imageinvesteringar, reinvesteringar och expansionsinvesteringar. Detta eftersom Gatukontorets normalinvesteringar dels handlar om reinvesteringar, det vill säga investeringar som har för avsikt att förbättra de redan genomförda investeringar, och dels helt nya investeringar, men till skillnad från utbyggnadsinvesteringar handlar det om nya investeringar i redan befintlig miljö. Normalinvesteringar som Gatukontoret genomför handlar dessutom om investeringar som har för avsikt att skapa en mer abstrakt nytta. Sådana investeringar bör hamna i en separat grupp som enligt Fjertorp (2010) bör heta imageinvesteringar.

Bro- och kajinvesteringar kan delas in i reinvesteringar och anpassningsinvesteringar. Investeringar i bro och kaj avser större såsom mindre ombyggnader som skulle kunna benämnas som anpassningsinvesteringar. Oftast handlar det om de estetiska, icke funktionella investeringarna. Det gäller att anpassa de gamla, men funktionella broarna till dagens arkitektur och sådana investeringar genomförda av Gatukontoret borde benämnas anpassningsinvesteringar.

Att ha två så breda klasser som normalinvesteringar och bro- och kajinvesteringar är riskfyllt problem, eftersom de innehåller väldigt många olika investeringar. Detta medför i sin tur att väldigt många investeringar inom en och samma klassificeringsgrupp konkurrerar om de tillgängliga resurserna. Att olika

investerings typer konkurrerar om samma resurser är inte väsentlig. Istället bör likadana investeringar konkurrera med varandra.

6.3 Analys av genomförda investeringar utifrån EIRA

De investeringar som genomfördes under år 2010 är samtidigt de investeringar som prioriterades av Gatukontoret. Vilka investeringar det är finns att utläsa ur tabellen 5.1. Det som är intressant och som skulle öka förståelsen kring hur Gatukontoret prioriterar är att se vilka investeringstyper som de prioriterar. De genomförda investeringarna under år 2010 är utbyggnads- och normalinvesteringar. En viktig fråga är varför tabellen 5.1 inte innehåller bro- och kajinvesteringar? Det är kanske på grund av att dessa investeringar inte genomförs varje år och de är inte många. Majoriteten av de genomförda investeringarna avser utbyggnadsinvesteringar, vilket kan utläsas ur bilagan 3. Sammanlagt genomförde Gatukontoret 35 investeringar under år 2010 och bara 8 investeringar är normalinvesteringar, resten är utbyggnadsinvesteringar.

Gatukontoret prioriterar utbyggnadsinvesteringar på grund av den stora befolkningstillväxten. Referensramen säger att samhällsutvecklingen påverkar prioriteringen och befolkningstillväxten är en del av samhällsutvecklingen. Eftersom Gatukontoret har så breda klassificeringsgrupper är det svårt att avgöra vilka investeringstyper inom dessa grupper som prioriteras.

6.4 Analys av investeringsprioriteringar

6.4.1 Identifiering av investeringsmöjligheter

Ur den insamlade empirin framgick det att Gatukontoret identifierar investeringsmöjligheter på olika nivåer och att dessa förslag kommer ifrån ett antal olika intressenter. Därför kommer identifiering av investeringsmöjligheter att analyseras utifrån de, i intervjuerna nämnda, intressenternas påverkan och deras ingripande samt de relevanta teoridelarna som presenterades i kapitel 3. Teorin säger att en rad olika variabler påverkar identifieringen av investeringar. Dessa variabler nämndes i teorikapitlet och nu kommer empirin att analyseras utifrån dessa.

Organisationens variabler

Teorin säger att hur själva organisationen är uppbyggd påverkar identifieringen av investeringsmöjligheter. Det finns en rad olika intressenter som påverkar identifieringen av investeringsmöjligheter och vissa av intressenterna kännetecknar en kommunal organisation. Dessa kommer i sin tur att analyseras nedan.

Att investeringsförslagen kommer ifrån de två avdelningarna, stadsmiljöavdelningen och trafikavdelningen är i likhet med vad som i referensramen skrivs om identifiering av investeringsmöjligheter. Dessutom påpekar referensramen hur viktigt det är att även tjänstemän som finns på de lägsta nivåerna inom organisationen är delaktiga. Det förefaller även på Gatukontorets samtliga avdelningar och enheter att tjänstemän som finns på alla nivåer har rätt att uttrycka sina åsikter och på så sätt komma med olika investeringsförslag. Att olika avdelningar kommer med olika investeringsförslag tyder på att investeringsplaneringen är relaterad till organisationens struktur, vilket enligt Maccarrone (1996) bör vara fallet.

Till skillnad mot vad som tas upp i teorin finns det ännu en viktig grupp av intressenter som identifierar investeringsmöjligheter, nämligen medborgarna. Eftersom alla investeringar på ett eller annat sätt rör medborgarna är deras åsikt angående dessa oerhört viktig. Då investeringar rör medborgarnas behov är det också rimligt att de har rätt att komma med investeringsförslag. Gatukontoret samarbetar med sina medborgare genom olika projekt och enkäter, vilket förklarades i empirikapitlet.

En omständighet som tydligt visar på att ett antal nya investeringsmöjligheter väcks är genomföring av en så kallad beroendeinvestering. Gatukontoret, som en del av en kommunal verksamhet, genomför ständigt projekt som är beroende av varandra. Maccarrone (1996) påvisar att organisationens struktur samt de strategiska planerna påverkar själva identifieringen av investeringsmöjligheter. Av den orsaken händer det ofta att genomförande av stora projekt, som fallet med Citytunneln, framtvingar investeringar i ett antal mindre projekt. De stora projekten påverkar onekligen de mindre och små projekten och framtvingar deras genomförande.

En annan intressant grupp som identifierar olika investeringsmöjligheter är politikerna. Det är själva organisationens struktur som ger politikerna möjlighet till identifiering av investeringsmöjligheter. Deras delaktighet i den kommunala verksamheten är oundviklig och de har ett stort inflytande. Politikerna har makt och kontroll och därmed kan deras identifiering av investeringsmöjligheter anses som viktigare än de investeringsmöjligheter framtagna av tjänstemän. Deras sätt att väga kommunalnytta mot lönsamhet skiljer sig från andra medarbetares sätt. I slutändan påverkar detta identifieringen av investeringsmöjligheter.

Strategiska planer

Eftersom kommuner förändras hela tiden, befolkningsstorlek varierar, vissa städer expanderar mer än andra, är det viktigt att följa omvärldsanalyser. Organisationens verksamheter bör utformas efter alla de förändringar som sker, vilket även påpekas av Maccarrone (1996). Att Gatukontoret uppdaterar sina investeringsplaner med hjälp av omvärldsanalyser hjälper till att minska risken för felinvesteringar. Med hjälp av omvärldsanalysen är de alltid uppdaterade om alla statistiska förändringar och är medvetna om olika tidigare oförutsägbara förutsättningar. Investeringsplanen som löper över en sexårsperiod är en långsiktig plan som bör ändras hela tiden. Gatukontoret uppdaterar investeringsplanen årligen vilket minskar risken för att fel investeringar genomförs. En särskild omständighet som tydligt visar på användandet av olika omvärldsanalyser är den så kallade trendkartan. Att stadsmiljöavdelningen använder den är ännu en indikation på hur avdelningar på Gatukontoret identifierar sina investeringsmöjligheter i samband med förändringar. Dessa förändringar uppstår hela tiden och är oförutsägbara på längre sikt. För att behålla effektiviteten under hela perioden fram tills den sexåriga planen ersätts med en ny sexårig plan bör uppdateringar av investeringsplanen ske hela tiden.

Statistiken är ännu en del av omvärldsanalysen som Gatukontoret använder i sin identifiering av investeringsförslag. Framför allt är det trafikavdelningen som arbetar med trafikrelaterad statistik. Tillämpning av statistik skapar en tydlig och klar förståelse för vilka förutsättningar som finns i staden samt var det uppstår problem. På så sätt är det möjligt att identifiera de investeringsmöjligheter som verkligen behöver genomföras.

Miljövariabler

En annan variabel som teorin tar upp är den så kallade miljövariabeln. Organisationer är tvungna att följa en rad olika lagar och krav och därigenom sätts deras verksamheter på prov.

Det finns specifika miljökrav som inte får överskridas och dessa i sin tur styr identifieringen av investeringsmöjligheter. Även Maccarrone (1996) pekar på vikten av miljövariabler. Vad det gäller lag och krav vid identifiering av investeringsmöjligheter är det strikta linjer som måste följas. Lagar som till exempel lagen om luftföroreningen leder till att det är möjligt att identifiera investeringsmöjligheter som måste genomföras. Tjänstemän är skyldiga att följa lagar och krav även vid identifieringen av investeringsmöjligheter. Då deras medvetenhet om lagen är närvarande vid identifiering av investeringsmöjligheter är det rimligt att risken att de bryter mot lagen minskar. Om de ignorerar lagar och krav vid ett tidigt skede kan följderna bli att en investering som egentligen bryter mot lagen går vidare i prioriteringsprocessen.

6.4.2 Analys och utvärdering

Efter att ha identifierat investeringsmöjligheter gäller det att analysera och utvärdera samtliga, vilket enligt Maccarrone (1996) påverkas framförallt av organisationens struktur och investeringens egenskaper. Det är värt att nämna att alla investeringsmöjligheter inte når denna fas eftersom prioriteringar görs redan då de olika investeringsmöjligheterna identifieras. Efter att enhetscheferna har hållit en diskussion med sina respektive enheter om olika investeringsförslag väljs projekt som ska analyseras och presenteras på avdelningsnivån. Med följd av detta bestämmer enhetschefer vilka projekt som ska gå vidare för utvärdering. Gatukontoret är en hierarkisk och politiskt styrd organisation, vilket i stor utsträckning påverkar analysen och utvärderingen av samtliga investeringsmöjligheter. Detta bekräftar Maccarrones (1996) teori om att organisationens struktur påverkar analysen och utvärderingen av investeringsmöjligheterna.

I Malmö Stads förvaltning Gatukontoret finns det ingen metod för analys och utvärdering av projekt ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Däremot används olika

analyser beroende på projektets egenskap och beroende på vem det är som analyserar projektet. I sin tur innebär detta att varje enskilt projekt genomgår en utvärderingsfas som kan baseras på ett ekonomiskt, ekologiskt eller socialt perspektiv. Även Maccarrone (1996) påpekade att ett investeringsprojekt bör analyseras utifrån de icke ekonomiska aspekterna. Att Gatukontoret analyserar sina projekt utifrån de alla tre ovan nämnda aspekter anses som positivt eftersom de tar hänsyn till varje investeringsprojekts egenskaper. Men på vilket sätt analysen genomförs är olika beroende på vem som analyserar och utvärderar eftersom det inte finns några tydliga riktlinjer. Teorin säger att under oförutsägbara miljöer och framtiden bör även de icke ekonomiska aspekterna tas i beräkning. Speciellt i en kommunal verksamhet, som har samhällsnytta som det styrande målet. Gatukontoret använder sig av kalkylbaserade analyser men tar hänsyn till ekologiska samt sociala aspekter när de analyserar och utvärderar investeringsprojekt.

Som framhållits under de genomförda intervjuerna är samhällsekonomiska analyser svåra att göra. Gatukontoret har i dagsläget ingen väl fungerande metod för att göra samhällsanalyser, vilket utgör ett problem. Det är svårt att bedöma om en park skulle ge mer samhällsnytta jämfört med att bygga en gata eftersom det rör sig om två olika investeringar. Det är alltid lättare att analysera två likadana investeringar, till exempel två parker eller två gator. Det är ett stort problem som Gatukontoret måste ta itu med.

Respondenterna från Gatukontoret betonar i synnerhet att analysen av investeringar påverkas av de prioriterade områdena och ämnesprogrammen. Detta faktum kan tolkas som att politikerna, genom att ta fram dessa program, vill begränsa antalet investeringar i vissa områden samtidigt som de vill öka antalet investeringar i andra områden. Intressant är att Gatukontoret inte får extra bidrag för dessa ämnesprogram och prioriterade områden utan måste prioritera dem internt med egna investeringsmedel.

Genom att ta hänsyn till hur länge sedan någonting gjordes i varje enskild stadsdel, hur länge sedan vissa anläggningar rustades upp, vilka förändringar som skett inom ett visst område och så vidare, kan Gatukontoret försäkra sig om att de rätta

investeringsförslagen analyseras. Å andra sidan dyker det alltid upp undantag, som speciella arrangemang, vilka kräver att oplanerade investeringar görs.

6.4.3 Val

Hur och på vilket sätt investeringar väljs och prioriteras beror på projektets totalkostnad. Detta innebär att ju större projekten är desto högre upp i den hierarkiska fördelningen fattas beslut. Enligt Maccarrone (1996) är detta en fördel eftersom risken att felaktiga beslut fattas minskar då förvaltningar och kommunen inte har lika stark strävan som enheterna att välja de projekt som berör just deras verksamhet. Om det är avdelningschef som väljer vilka de prioriterade investeringar är så ser de till att de projekten uppfyller hela Gatukontorets övergripande mål. Likaså kommer kommunfullmäktige att välja de projekt som ger samhällsnytta för hela kommunen. Enheterna tenderar att fokusera bara på deras verksamheter och glömmer ibland bort att alla andra investeringsförslag är minst lika viktiga som deras egna.

Vad det gäller projekt som medborgarna får bestämma kring händer det oftast att de projekt som får flest medborgarröster väljs. Att majoriteten får välja investeringsprojekt kan medföra att projekt som ger mindre nytta väljs. Med stor sannolikhet kommer medborgarna att rösta på de projekt som rör sig i deras närområde och som berör just deras behov, vilket i sin tur kan påverka samhällsutvecklingen både negativt och positivt. Äldre medborgare har andra behov än yngre, barnfamiljens behov skiljer sig från ensamståendes behov och vilket projekt som genererar mest samhällsnytta kan vara svårt att avgöra för den enskilde medborgaren.

6.5 Analys av prioriteringsprinciper

Enligt teorin räcker det inte att prioritera utifrån olika kalkylmodeller utan hänsyn måste tas till andra aspekter. Marlowe et al. (2004) beskriver sex olika principer som kommuner använder när de gör prioriteringar av sina investeringsförslag. Den mest tydliga prioriteringsprincipen Gatukontoret använder är att bedöma investeringar utifrån erfarenheter. Det sker med hjälp av erfarna tjänstemän som har arbetat på Gatukontoret under en längre period. Dessa tjänstemän har dessutom en högre position inom förvaltningen vilken ger dem större möjligheter att bestämma kring investeringar.

En annan grupp som enligt Marlowe et al. (2004) påverkar bedömningen med sin erfarenhet är politiker. Politiker kanske inte innehar en stor erfarenhet inom kommunala verksamheter, utan har bara blivit röstade fram till den position de har. En kommunal verksamhets investeringar styrs väldigt mycket av de politiska partier som har blivit utvalda. Olika partier har säkert olika program de vill genomföra under sin mandattid.

Vilka personer som står bakom prioriteringen är mindre viktigt utan det som teorin framhäver är att beslutsfattare hela tiden måste vara uppdaterade om vad som händer i samhället och vilka problem som uppstår och är aktuella. Gatukontoret genomför en rad olika omvärldsanalyser och uppdaterar sina investeringsplaner årligen eftersom de vill fatta så korrekta beslut som möjligt. Ur intervjuerna framkom det att både tid och personal är en bristvara och kan leda till att projekt inte analyseras så som de borde. Detta kan enligt teorin leda till att de projekt som inte är brådskande väljs framför de som är mer brådskande. Dessutom varnar teorin för att det kan handla om komplexa projekt, vilka kräver råd från professionella konsulter. Även de mest erfarna beslutsfattare kan inte veta allting och vad det gäller komplexa projekt kan fel besluta fattas. Detta är fallet i Gatukontoret eftersom de sällan tar råd från professionella människor. Å ena sidan kan det enligt teorin uppstå konflikter om för många beslutsfattare är involverade i beslutsprocessen, vilket är fallet med Gatukontoret. Å andra sidan måste alla projekt som prioriteras rättfärdigas hos medborgarna och detta kan leda till stora problem eftersom medborgare kan ha olika åsikter kring vilka projekt som bör investeras i.

En annan viktig prioriteringsprincip som beskrivs i teorikapitlet är att beslutsfattare måste se till att investeringar uppfyller förvaltningens mål som presenteras i Verksamhetsplanen. Den hierarkiska uppdelningen tillåter inte enheterna och avdelningarna att prioritera helt på egen hand, även om detta enligt teorin bör tillämpas. Teorin säger att enheter känner sina verksamheter bäst och därför bör prioritera på egen hand, vilket är någonting Gatukontoret borde tänka över. I dagsläget är det bara de projekt som kostar en mindre summa pengar som enheter och avdelningar har rätt att fatta beslut över.

Att rangordna projekt är en princip som Gatukontoret bara använder vid prioriteringen av investeringar som överstiger 15 Mkr. Deras tre grupper som beskrivs i empirikapitlet

stämmer överens med de av Marlowe et al. (2004) beskrivna och nämnda i teorikapitlet. Sedan är det upp till beslutsfattarna att ur grupperna välja de projekt som bör prioriteras. Att inom dessa grupper inga rangordningar görs är en nackdel eftersom teorin föreslår att rangordningsprocessen bör göras om flera gånger tills de projekt som har ett stort investeringsbehov återstår.

6.6 Analys av bakomliggande faktorer

I empiriavsnittet har vi presenterat ett antal olika bakomliggande faktorer som påverkar prioritering av investeringar. Dessa faktorer, som framgick i intervjuerna, kommer nedan att analyseras. Vi kommer att analysera hur och varför dessa faktorer påverkar investeringsprioriteringar på Gatukontoret.

6.6.1 Mål

Som framhållits i teorikapitlet görs investeringar för att uppnå de tidigare uppsatta målen. Inom Malmö Stad finns olika mål nivåer, med start från kommunfullmäktiges mål, vidare neråt till mål formulerade i varje förvaltnings verksamhetsplan som sedan bryts ner på enhetsnivå. I Gatukontorets Verksamhetsplan för 2011 delas målen upp i inriktningsmål, effektmål och leveransmål. Denna uppdelning stämmer bra överens med Philgren och Svenssons (1992) måluppdelning på inriktningsmål, effektmål och produktionsmål.

Förutom de i verksamhetsplanen beskrivna målen finns det olika politiskt styrda målområden. Risken med denna typ av målformulering är att de andra, inte prioriterade områden, kan falla i skugga på grund av de redan prioriterade områden vilket kan orsaka en snedprioritering av investeringar. Som en följd av detta utvecklas de prioriterade områdena mer än de icke prioriterade som i sin tur kan leda till en ojämn utveckling av staden, vilket kan skapa missnöjda medborgare.

6.6.2 Samhällsutveckling

Befolkningsutveckling är en av de viktigaste orsaker till framförallt utbyggnadsinvesteringar. Detta har framkommit ur de genomförda intervjuerna. På grund av den stora expansionen som staden genomgått under de senare åren är det enligt

respondenterna nödvändigt att investera i nya områden. För att medborgarna ska vara nöjda ställs vissa krav på samhällsutvecklingen. Sammanfattningsvis kan vi konstatera att investeringar görs för att behålla en hållbar samhällsutveckling.

6.6.3 Nyttobedömning

Enligt teorin kan ett projekts nytta bedömas utifrån geografiskt läge, det vill säga var investeringen kommer att befinna sig, projektets utnyttjande samt projektets ändamålsenlighet. Alla dessa ovan nämnda bedömningskriterier använder Gatukontoret när de bedömer ett projekts nytta. Vidare föreslår teorin att alla investeringsprojekt bör poängsättas efter hur väl de överensstämmer med kommunens övergripande mål. Gatukontoret bedömer sina projekt utifrån hur väl de överensstämmer med kommunens och förvaltningens mål med de poängsätts inte utan projekten rangordnas genom diskussion.

I förvaltningen Gatukontoret har avdelnings- och enhetschefer ett prioriteringsansvar vilket innebär att de ansvariga har krav på sig att prioritera de investeringar som genererar mest nytta för medborgarna. Att detta ses som den svåraste delen vid prioriteringen är en logisk följd eftersom det är svårt att bedöma hur mycket nytta en investering kommer att generera. Det är förståeligt att respondenterna anser nyttobedömningen ur ett samhällsekonomiskt perspektiv som en invecklad process. Dessutom framhövdes att det saknas en metod att göra dessa samhällsekonomiska analyser på. I dagsläget är detta ett av de största problemen vad det gäller att prioritera de rätta projekten. Att bara diskutera och prioritera utifrån vad de anses genererar mest samhällsnytta är inte tillräckligt. Detta tydliggör hur viktigt det är att skapa en metod med vilken det ska kunna gå att bedöma nyttan ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Nackdelen med saknaden av en samhällsekonomisk analysmetod är att det nästan är omöjligt att jämföra två olika projekt och bestämma vilken av dessa som skulle generera mest samhällsnytta. Att i efterhand göra bedömningar är inte svårt men det hjälper heller inte att göra analyser i efterhand om fel investeringar redan prioriteras.

6.6.4 Styrning

Brorström et al. (2005) skiljer mellan två olika sätt att styra kommunala verksamheter, vilka de benämner beteende- och resultatstyrning. Gatukontorets samtliga avdelningar får varje år en tilldelad summa av den interna budgeten och därmed använder de sig utav resultatstyrning. Dessutom framgick det under intervjuerna att den tilldelade budgeten avser bara ett år och även om avdelningar inte fullt utnyttjar pengarna under året får de inte ett tillskott i budgeten under nästa år utan dessa outnyttjade pengar försvinner.

Det finns även tydliga tecken på att Gatukontoret använder beteendestyrning eftersom Malmö Stad är en hierarkisk och politiskt styrd organisation. Politiker försöker, genom att sätta upp olika mål, styra organisationen med regler och krav som bör följas. Dessutom har varje förvaltning sin egen Verksamhetsplan som styr vad de olika avdelningarna och enheterna gör.

6.6.5 Resurser

För att en investering ska kunna genomföras behövs det både monetära och icke monetära resurser. Budgeten begränsar vad Gatukontoret kan investera i. Dessutom påpekades av respondenterna att även om mer pengar tilldelades så saknas personal och i samband med personalbrist saknas de tid till att genomföra fler investeringar. Resurserna påverkar prioriteringen i den mån att det i avsaknaden av till exempel tiden så kanske de investeringar som kräver mycket personal inte kan genomföras i dagsläget och får skjutas upp och genomföras senare i framtiden.

6.7 Analys av problem

6.7.1 Restriktioner

Beträffande restriktioner som förekommer vid prioriteringar av investeringar kan de delas upp i restriktioner i olika resurser. Hamberg (2005) skiljer mellan begräsning av kapitaltillgångar, tidsbegräsning och informationsbegräsning. Samtliga respondenter anmärkte att restriktioner förekommer, vilket är förståeligt. Gatukontorets tjänstemän ser de ekonomiska resurserna som en av de mest betydande restriktionerna. Detta

tydliggör hur viktigt det är att ha tillräckligt med pengar för att kunna prioritera de nödvändigaste investeringarna. Om den fastställda tilldelade budgetsumman inte räcker till alla investeringar kan de inte heller genomföras och detta kan leda till att mål inte uppfylls. Dessutom dyker förändringar upp som inte kunde förutses i förväg. Om budgeten är fastställd innan samtliga förutsättningar för verksamheten är kända medför det större begränsningar av den tilldelade budgetsumman eftersom avdelningen inte får mer resurser än vad som redan fastställts.

Förutom ekonomiska restriktioner är, enligt teorin, det som saknas mest tid och personal. På grund av tids- eller personalbristen kan en prioriterad investering, som är tids- och personalkrävande, ställas åt sidan och en mindre viktig investering, som däremot kräver mindre tid och personal, väljas. När det gäller måluppfyllelsen eller samhällsnytta kan det, i värsta fall, hända att, det ovan förklarade, valet av en mindre viktig prioritering inte uppfyller mål och därmed inte bidrar till samhällsutvecklingen eller genererar nytta för medborgarna.

6.7.2 Målkonflikt

Zimmerman (1977) konstaterar att även i kommunala verksamheter uppstår problem mellan principaler som är väljare och agenter som är politiker. Malmös medborgare är direkt beroende av Malmö Stads politikernas handlande och deras prioriteringar av investeringar. Ur den insamlade empirin framgick det att medborgare kan ha andra åsikter än politiker, att konflikter kan uppstå mellan tjänstemän och politiker och mellan tjänstemän och medborgare. Gatukontoret som en kommunal verksamhet måste offentliggöra alla sina planer och det kommer alltid att finnas skilda åsikter.

6.7.3 Beteendebaserade problem

I förvaltningen Gatukontoret uppstår det beteendebaserade problem, eftersom en hierarkisk uppdelning finns. Politiker uttrycker sina åsikter samtidigt som de är medvetna om att deras åsikter är högre värderade än de andras. Deras position tillåter de att ha mer övertro på sig själva jämfört med andra medarbetare. Detta däremot innebär inte att de besitter bättre kunskaper än vad som krävs för att kunna prioritera investeringar. Respondenterna i Gatukontoret har påpekat att detta just är fallet på deras förvaltning.

7. RESULTAT OCH SLUTDISKUSSION

I detta kapitel presenteras resultatet av studien. Vi kommer att besvara frågeställningen som ställdes i inledningen. Dessutom kommer resultatet att redovisas utifrån uppsatsens syfte. Vi presenterar våra egna reflektioner, rekommendationer och slutsatser. I kapitlet ges förslag på åtgärder som Gatukontoret bör göra. Kapitlet avslutas med förslag på framtida forskning.

Syftet med denna uppsats har varit att undersöka vilka de bakomliggande faktorerna vid en prioritering av investeringar inom en kommunal verksamhet är och i vilken utsträckning de påverkar prioriteringarna. Dessutom ska uppsatsen skapa en förståelse för hur kommunala verksamheter prioriterar mellan olika investeringsförslag samt analysera deras sätt att prioritera för att kunna diskutera lämpligheten i dessa och om möjligt ge förslag på förbättringar. Genom att studera en kommunal verksamhet, som är väldigt investeringstung, har vi kunnat visa på hur de prioriterar mellan olika investeringar och vilka de bakomliggande faktorerna vid en prioritering är. Nedan kommer studiens resultat att redovisas med hjälp av frågeställningen som presenterades i inledningen samt uppsatsens syfte.

Hur görs investeringsprioriteringar i kommunala verksamheter?

Den frågeställningen som presenterades i inledningen är: ”*Hur görs investeringsprioriteringar i kommunala verksamheter?*”, och nedan kommer den att besvaras.

Prioritering av investeringar på Gatukontoret bedrivs på många olika sätt. Det verkar inte finnas en styrning från Gatukontorets centralnivå på hur prioriteringar ska göras. De olika avdelningarna och enheterna arbetar relativt självständigt med hur de prioriterar bland sina investeringsmöjligheter.

Investeringsförslagen kommer från de olika intressenterna, vilka är tjänstemän, politiker och medborgare. Tjänstemännen på lägsta nivåerna inom Gatukontoret har rätt att

uttrycka sina åsikter och på så sätt påverka investeringar. Detta eftersom tjänstemännen på lägsta nivån oftast är mer insatta i de enskilda projekt de arbetar med och vet därför vilka investeringar som behöver göras. Det framgick även att medarbetarna agerar utifrån sin enhets eget perspektiv, vilket leder till att Gatukontoret inte betraktas som en helhet. Eftersom det framgick att chefer tar på sig en försvarsroll gentemot sina enheter eller avdelningar kan vi dra slutsatsen att det finns en viss konkurrens mellan avdelningarna. Medborgarinflytandet spelar däremot en mindre viktig roll och kan endast påverka mindre viktiga beslut genom enkäter och undersökningar. Studien påvisar även att politikernas delaktighet i en kommunal verksamhet är oundviklig. Vi vill påpeka att vi bara har genomfört intervjuer med tjänstemän och gjort analysen utifrån vad de har sagt. Vi har inte tagit hänsyn till politikernas åsikter och tankar kring prioriteringar av investeringar.

Att analysera och utvärdera investeringsförslag är en utmaning för Gatukontoret. Detta eftersom det inte finns en metod med vilken samhällsekonomiska analyser kan genomföras. I dagsläget analyseras investeringar utifrån de prioriterade geografiska områdena och ämnesprogrammen. Analysen görs utifrån en rad olika faktorer och aspekter, vilka ändras hela tiden beroende på projektets egenskaper. Studien har även påvisat att olika enheter och avdelningar prioriterar på olika sätt.

Vad det gäller valet av investeringsförslagen framgick det att Gatukontorets hierarkiska uppdelning spelar en viktig roll. Investeringssumman har en betydande roll och ju mer investeringstung en investering är desto högre upp i hierarkin fattas besluten. Vilken investering som slutligen prioriteras framför en annan beror i stort sett på många olika aspekter. Framförallt är mål som tidigare har satts upp en faktor som påverkar valet. Hade målen varit annorlunda, hade även andra investeringsprojekt prioriteras. Att de resurstunga investeringar sätts i tre grupper, varav grupp A innehåller de mest prioriterade investeringar och grupp C de minst prioriterade investeringar är ett sätt att underlätta prioriteringen. Hur prioriteringar görs inom dessa grupper bestäms med hjälp av diskussioner.

Vi kan även dra slutsatsen att Gatukontoret inte prioriterar mellan utbyggnads-, normal- eller bro och kajinvesteringar, utan prioriteringar görs inom dessa grupper. Utbyggnadsinvesteringar är föranledda av detaljplaner och Gatukontoret vet då i förväg

vilka utbyggnadsinvesteringar som ska genomföras. För normalinvesteringar har de en budget och de investerar inom budgetramen. Samtidigt är budgetramen anpassad till personal- och tidsresurser de har. Budgeten är anpassad till Gatukontorets investeringsmöjligheter som kan genomföras med tanke på personal och tid. Detta möjliggör att det finns utrymme till att genomföra utbyggnadsinvesteringar och därför behöver de inte prioriterar mellan dessa två grupper, utan bara inom grupperna.

I inledningen står det att den verksamhet kommuner genomför är riktad till kommunmedborgarna. Studien påvisar dock att de kommunala investeringarna berör flera olika intressenter och inte bara malmöborna. Att investera i infrastruktur betyder att alla trafikanter får användning av Gatukontorets investeringar. Citytunneln är ett sådant exempel som har bidragit till en övergripande samhällsnytta, inte bara malmöbornas nytta.

Vilka är de bakomliggande faktorerna och i vilken utsträckning påverkar de prioriteringarna?

Studien påvisar att det i första hand är de ekonomiska ramarna som påverkar prioriteringen. Det är omöjligt att genomföra investeringar om förvaltningen saknar pengar till dessa. Det framgick även att en investering som är högt prioriterad kan vid den slutliga bedömningen lämnas åt sidan på grund av de ekonomiska ramarna. Dessutom påvisar studien att det ibland är omöjligt att genomföra investeringar på grund av tids- eller personalbrist. Även om förvaltningens budget skulle förbättras klarar de inte, enligt Gatukontoret, att genomföra de prioriterade investeringarna då personal och tid saknas.

Kommunfullmäktiges mål är övergripande. Syftet är att alla förvaltningar ska konkretisera målen utifrån respektive förvaltnings förutsättningar. Därefter formulerar Gatukontoret lika övergripande mål i sin Verksamhetsplan och avdelningar och enheter tolkar dessa vidare och utformar sina verksamheter därefter. Därför påverkar målsättningarna i mindre utsträckning prioriteringen av investeringar. Detta eftersom chefer tolkar mål på olika sätt och tycker olika om vilka investeringar som kommer att uppfylla dessa mål. En faktor som studien påvisade påverkar prioriteringen av

utbyggnadsinvesteringar i en stor utsträckning är samhällsutvecklingen. Malmö är en stor växande stad och detta framtvingar nya investeringar.

Avslutningsvis kan vi konstatera att de bakomliggande faktorer vid prioritering av investeringar är ekonomiska, icke ekonomiska såsom personal- och tidsbrist, kommunfullmäktiges mål, verksamhetsplan samt de speciellt utformade målområden och ämnesprogram, politik och samhällsutveckling som i första hand påverkas av befolkningsökningen.

Förslag till förbättring

Eftersom Gatukontoret är en offentlig verksamhet är det även externa intressenter som påverkar organisationen och därmed försvårar prioriteringen av investeringar. Ju fler intressenter desto fler åsikter kommer fram vilket ibland leder till konflikter.

Konflikterna bör lösas med tydlig kartläggning av problemet, där positiva och negativa sidor med en investering ska beskrivas. Det krävs att alla intressenter tänker på samhällsnyttan ur ett helhetsperspektiv och inte bara på sina problem som möjligen skulle kunna lösas med olika investeringar. Ett helhetstänkande inom Gatukontoret måste införas och det är viktigt att alla strävar efter att öka samhällsnyttan för medborgarna.

Att avdelningar och enheter själva kan prioritera och påverka prioriteringen av investeringar kan vara riskfyllt. Risken med denna typ av identifiering av investeringsförslag är att den kan resultera i att respektive avdelningar bara fokuserar på sina respektive verksamheter och kan tycka att deras verksamheter är viktigare än andras. Därför måste å ena sidan Gatukontorets samtliga avdelningar och enhet samarbeta mer med varandra. De bör tillsammans komma fram till vad som är bäst för malmöborna ur ett helhetsperspektiv. Verksamhetsplanen är en bra utgångspunkt men arbetssätt med investeringar bör vara mer ingående beskrivna och förklarade för alla. Å andra sidan måste avdelningarna ha utrymme till att bestämma på egen hand men de måste utgå ifrån de riktlinjer och ramar som bestäms på Gatukontorets centralnivå.

Vi anser att de chefer som arbetar intensivare för sina enheters investeringsförslag får också sina förslag att gå vidare till analys och utvärdering. Enligt oss måste det finnas

tydliga riktlinjer kring hur chefer på olika nivåer ska välja vilka projekt som bör analyseras och utvärderas. Slutsatsen är att de chefer som är bättre på att prata och tala för sina enheters eller avdelningars fördelar och investeringsförslag också har en benägenhet att nå fram. Dessutom får investeringar och prioriteringar inte prioriteras utifrån personliga behov. Att föra en diskussion kring vilken investering som ska prioriteras är inte tillräckligt eftersom tjänstemän kan rösta för ett projekt utifrån personliga behov. Detta ser vi som ett problem i nuläget vilket Gatukontoret måste ta itu med. Tydliga riktlinjer måste tas fram med vilka Gatukontoret ska förklara hur ett projekt ska analyseras och utvärderas.

Ett annat problem som gör att prioriteringen kanske inte görs på rätt sätt är klassificeringen av investeringar. I dagsläget har Gatukontoret tre klassificeringsgrupper vilka är mycket breda och innehåller flera olika investeringar. Detta leder till att olika investeringar konkurrerar om samma resurser, vilket inte borde vara fallet. Likadana investeringar bör konkurrera med varandra och vi föreslår att Gatukontoret istället använder den i teorikapitlet beskrivna EIRA klassificeringen. Först och främst bör olika prioriteringskriterier tas fram. Sedan bör olika investeringstyper tillskrivas till de kriterier som är mest lämpliga för just dessa. Till exempel bör de investeringar vilka prioriteras efter miljökrav ställas in i en och samma grupp. Slutligen bör dessa investeringsgrupper placeras i EIRA klassificeringsgrupper. Detta skulle underlätta prioriteringen eftersom det ska vara tydligt efter vilka kriterier prioriteringen inom olika grupper ska göras.

Eftersom studien bekräftar att kommunala verksamheter är komplexa och att resurserna inte räcker till att genomföra alla investeringsmöjligheter bör Gatukontoret göra ändringar. Enligt oss bör ett antal åtgärder genomföras, vilka förhoppningsvis kommer att avhjälpa de brister vi funnit i investeringsprioriteringen på Gatukontoret. Först och främst måste tydliga målsättningar sättas upp. Målsättningarna borde vara konkreta, tydliga och möjliga att följa upp. Ett annat åtgärdsförslag är att förbättra kommunikationen mellan de olika avdelningar och avdelningarnas enheter. Detta eftersom det är nödvändigt att tydliggöra respektive enhets uppgift. Detta kommer i sin tur att förbättra helhetsförståelsen kring hur enheterna på hela förvaltningen bör prioritera. För det tredje bör Gatukontoret klassificera sina investeringar annorlunda jämfört med den klassificeringen de använder i dagsläget. Slutligen bör det på en central

nivå bestämmas kring hur alla enheter och avdelningar ska prioritera investeringsmöjligheter. En viss möjlighet till enheternas och avdelningarnas påverkan bör lämnas men det bör finnas tydliga riktlinjer som alla ska följa.

Förslag till framtida forskning

Denna studie har visat hur en förvaltning prioriterar sina investeringar. Under arbetet med uppsatsen kom vi fram till att det skulle vara intressant att göra en jämförelsestudie mellan Malmö Stads olika förvaltningar. Genom en sådan jämförelsestudie kan det visa sig om samtliga förvaltningar skiljer sig mellan varandra samt vilka likheter det finns mellan arbetet med prioriteringen av investeringar. Dessutom skulle det vara intressant att jämföra Malmö Stad med en annan lika stor kommun. En sådan studie skulle kräva ett större empiriskt underlag och därmed skulle den ta längre tid att genomföra.

Referenslista

Adolfsson, P. & Solli, R. (Red.) (2009). *Offentlig sektor och komplexitet- om hantering av mål, strategier och professioner*. Lund: Studentlitteratur.

Anthony, R. N. & Herzlinger R. E. (1975). *Management control in nonprofit organizations*. Homewood: Irwin.

Arnaboldi, M. & Lapsley, I. (2010). Asset management in cities: Polyphony in action? *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 23(3), 392-419.

Arwidi, O. & Yard, S. (1986). *Kriterier för investeringsbedömning – Teori och tillämpning*. Lund: Författarna och Bokförlaget Doxa AB.

Backman, J. (2008) *Rapporter och uppsatser* (2. uppl.). Lund: Studentlitteratur.

Brorström, B., Falkman, P., Haglund, A. & Lagebro, A. (2000). Förutsättningar för kommunal redovisning och finansiell bedömning; En idéskrift om innebörden och konsekvensen av kommunal särart. *Rådet för kommunal redovisning*. Hämtad februari 20, 2011, från <http://www.rkr.se/download.asp?27>

Brorström, B., Haglund, A. & Solli, R. (2005). *Förvaltningsekonomi: en bok med fokus på organisation, styrning och redovisning i kommuner och landsting* (rev. och omarb. 2. uppl.). Lund: Studentlitteratur.

Bryman, A. & Bell, E (2005) *Företagsekonomiska forskningsmetoder*. Malmö: Liber.

Bäcker L. (2011). En värld i förändring. Hur ser det finansiellt ut för den svenska kommunsektorn?, *Kommuninvest i Sverige*, Hämtad februari 28, 2011, från <http://www.kommuninvest.se/blogg/2011/01/21/rapport-en-varld-i-forandring-hur-ser-det-finansiellt-ut-for-den-svenska-kommunsektorn/>

Eriksson, L., T. & Wiedersheim-Paul, F. (2006). *Att utreda forska och rapportera* (8. uppl.). Malmö: Liber.

Fjertorp, J. (2010). *Investeringar i kommunal infrastruktur. Förutsättningar för en målfokuserad investeringsverksamhet*. Doktorsavhandling. Lund: Institutet för ekonomisk forskning.

Grubbström R.W. & Lundquist J. (2005). *Investering och finansiering* (2. rev. uppl.). Lund: Academia Adacta AB.

Hamberg (2005). Beteendebaserade beslutsproblem vid investeringsbedömning. I Sandahl, G. & Sjögren, S. (Red.), *Investeringsbeslut: en spegling av teori och praxis* (s. 21-35). Göteborg: BAS.

Hansson, J. I. & Martinsson, S. (2008). *Så fungerar kommunens ekonomi. Om att trygga kommunens framtid*. Höganäs: Kommunlitteratur AB.

Holme, I. & Solvang, B. (1997). *Forskningsmetodik: om kvalitativa och kvantitativa metoder* (2. rev. uppl.) (B. Nilsson, övers.). Lund: Studentlitteratur. (Originalarbete publicerat 1986).

Honko, J. (1977). *Planering och kontrol av investeringar* (3. uppl.) (K.Kääriäinen, övers.). Stockholm: Prisma.

Jacobsen, D. I. (2002). *Vad, hur och varför: om metodval i företagsekonomi och andra samhällsvetenskapliga ämnen* (G. Sandin övers.). Lund: Studentlitteratur.

Junnelius, C. (1974). *Investeringsprocessens utformning vid olika organisationstyper*. Doktorsavhandling. Helsingfors: Svenska Handelshögskolan.

Ljung, B. & Högberg, O. (1996). *Investeringsbedömning: en introduktion* (2. uppl.). Malmö: Liber-Hermod.

Maccarrone, P. (1996). Organizing the capital process in large firms. *Management Decision*, 34(6), 43-56.

Malmö Stad A. Hemsida. Hämtad februari 21, 2011, från <http://malmo.se/Kommun--politik/Om-oss/Forvaltningar--bolag.html>

Malmö Stad B. Hemsida. Hämtad mars 1, 2011, från <http://malmo.se/Kommun--politik/Om-oss/Forvaltningar--bolag/Gatukontoret/Var-organisation.html>

Malmö Stad C. Hemsida. Hämtad mars 1, 2011, från <http://www.malmo.se/Kommun--politik/Om-oss/Forvaltningar--bolag/Gatukontoret.html>

Malmö Stad D. Hemsida. Hämtad mars 1, 2011, från <http://www.malmo.se/Kommun--politik/Om-oss/Forvaltningar--bolag/Gatukontoret/Ekonomi-och-styrning.html>

Malmö Stad E. Hemsida. Hämtad mars 1, 2011, från <http://www.malmo.se/Kommun--politik/Om-oss/Forvaltningar--bolag/Gatukontoret/Verksamhetside-och-mal.html>

Malmö Stad F. Hemsida. Hämtad mars 24, 2011, från <http://www.malmo.se/Kommun--politik/Om-oss/Forvaltningar--bolag/Gatukontoret/Var-organisation/Stadsmiljoavdeln..html>

Malmö Stad G. Hemsida. Hämtad mars 24, 2011, från <http://www.malmo.se/Kommun--politik/Om-oss/Forvaltningar--bolag/Gatukontoret/Var-organisation/Trafikavdelning.html>

Malmö Stad H. Hemsida. Hämtad april 1, 2011, från <http://malmo.se/Kommun--politik/Politik-paverka/Politiker-och-beslut/Kommunfullmaktige.html>

Malmö Stad I. Hemsida. Hämtad april 1, 2011, från <http://malmo.se/Kommun--politik/Politik-paverka/Politiker-och-beslut/Namnder.html>

Malmö Stad J. Hemsida. Hämtad april 1, 2011, från <http://www.malmo.se/Kommun--politik/Sa-arbetar-vi-med.../Omradesprogram/Bakgrund.html>

- Malmö Stad (2011) *Budget 2011*. Malmö: Kommunfullmäktige.
- Malmö Stad (2010) *Handledning för projektarbete*. Malmö: Gatukontoret.
- Malmö Stad (2011) *Internbudget 2011*. Malmö: Tekniska nämnden.
- Malmö Stad (2011) *Trendkarta 2011-2013*. Malmö: Stadsmiljöavdelningen.
- Malmö Stad (2011) *Verksamhetsplan 2011*. Malmö: Tekniska nämnden.
- Malmö Stad, Sammanställning av investeringar genomförda år 2010.
- Malmöborna vill prioritera renhållningen. (2010, december). *Anslaget*, s. 12.
- Marlowe, J., Rivenbark, W. C. & Vogt, J.A. (2004). *Capital budgeting and finance: A guide for local governments* (2nd ed.). Washington: ICMA.
- Merriam, Sharan B. (1994). *Fallstudien som forskningsmetod* (B. Nilsson övers.). Lund: Studentlitteratur (Originalarbete publicerat 1988).
- Nilsson, S. & Persson, I. (1999). *Investeringsbedömning* (6. uppdaterad och omarb. uppl.). Malmö: Liber Ekonomi.
- Patel, R., & Tebelius, U. (1987). (Red.). *Grundbok i forskningsmetodik*. Lund: Studentlitteratur.
- Plan- och bygglag (PBL) SFS 1987:10, april 2010.
- Philgren, G. & Svensson, A. (1992). *Målstyrning 90-talets ledningsform för offentlig verksamhet*. Malmö: Almqvist & Wiksell Ekonomiförlagen.

Sandahl, G., & Sjögren, S. (2002). Capital budgeting methods among Sweden's largest groups of companies. The state of the art and a comparison with earlier studies. *International Journal of Production Economics*, 84 (1), 51-69.

Saunders, M., Lewis, P & Thornhill, A. (2007). *Research methods for business students*. Harlow: Prentice Hall/Financial Times.

Skog, K. *Gatukontorets ekonomi 2012 med utblick mot 2017*. Tekniska nämnden.

Statistiska centralbyrån. *BNP ökade 7, 3 Procent*. Pressmeddelande nr 2011:51. Hämtad mars, 28, 2011 från http://www.scb.se/Pages/PressRelease___309217.aspx

Svenska Kommunförbundet. (1998). *Rätt beslut*. Stockholm: Katarina Tryck AB.

Sveriges Kommuner och Landsting A. Hämtad mars, 15, 2011 från http://www.skl.se/kommuner_och_landsting/en_angelagen_arbetsgivare och

Sveriges Kommuner och Landsting B. Hämtad april, 01, 2011 från http://www.skl.se/kommuner_och_landsting/om_kommuner/sa_styrs_en_kommun

Sveriges radio och television. *Malmö är bäst i Sverige på hållbar stadsutveckling*. Hämtad mars, 15. 2011 från http://svt.se/2.33782/1.2361263/malmo_ar_bast_i_sverige_pa_hallbar_stadsutveckling

Tell, B. (1978). *Investeringskalkylering i praktiken*. EFI, Lund: Studentlitteratur.

Yard, S. (1987). *Kalkyllogik och kalkylkrav*. Lund: Studentlitteratur.

Yard, S. (2001). *Kalkyler för investeringar och verksamheter* (2. rev. uppl.). Lund: Univ. Press.

Yin R. (2007). *Fallstudier: Design och genomförande* (B. Nilsson, övers.) Malmö: Liber AB (Originalarbete publicerat 2003).

Zimmerman, J. (1977). The Municipal accounting Maze: An analysis of political incentives. *Journal of accounting research*, 15, s. 107-144.

Bilaga 1

Intervjumall

Personligt

1. Vad heter du?
2. Vad har du för titel inom Malmö Stad?
3. Vad har du för bakgrund?

Inledning

4. Vad är en investering?
5. Vad betyder det att prioritera?
6. Varför investerar ni?

Prioritering

7. Hur prioriterar ni, finns det ett angreppssätt eller strategi som måste följas?
8. Vad krävs det för att en investering skall prioriteras framför en annan?
9. På vilken nivå och varifrån kommer investeringsförslag?
10. På vilken nivå görs prioriteringar av investeringar?
11. På vilken nivå fattas beslut om vilken investering ni ska prioritera?
12. Hur prioriteringar görs när det gäller val av projekt? Hur bestämmer ni vilken projekt ger mer nytta och uppfyller mål?

Bakomliggande faktorer

13. Vilka är de bakomliggande faktorer som påverkar prioriteringen av investeringar?

Klassificering

14. Hur klassificerar ni investeringsprojekt?
15. Vad är det som urskiljer dessa klassificeringsgrupper?

Problem

16. Uppstår konflikter mellan parterna involverade i en prioritering? Hur hanteras konflikter?
17. Vilka problem uppstår när prioriteringar görs?
18. Vilka är de mest förekommande restriktionerna?

Bilaga 2

Respondenter

Agneta Sallhed Canneroth

Enhetschef Programenheten, Stadsmiljöavdelningen, (2011-03-25)

Leif Jönsson

Cykeltrafikexpert, Trafikavdelningen, (2011-04-15)

Mats R. Hansson

Budgetchef, (2010-11-09, 2011-02-10)

Patrik Widerberg

Biträdande avdelningschef Stadsmiljöavdelningen, (2011-03-17)

Thomas Lundqvist

Administrativchef Gatukontoret, (2011-03-09)

Ulla Jepsson

Enhetschef Verksamhetsplaneringsenheten, Trafikavdelningen, (2011-03-25)

Bilaga 3

Genomförda investeringar år 2010

Enhet	Typ av investering	Projekt	Intäkter/ Kostnader	Totalt alla
Programenheten	Normal inv.	9571 Vassruggen	Intäkter	
Programenheten	Normal inv.		Kostnader	391
Programenheten	Normal inv.	9571 Vassruggen Totalt		391
Programenheten	Normal inv.	9572 Näckrosor	Intäkter	
Programenheten	Normal inv.		Kostnader	384
Programenheten	Normal inv.	9572 Näckrosor Totalt		384
Programenheten	Utbyggnads inv.	9749 Vänskapsparken	Intäkter	-22
Programenheten	Utbyggnads inv.		Kostnader	9 083
Programenheten	Utbyggnads inv.	9749 Vänskapsparken Totalt		9 061
Programenheten	Utbyggnads inv.	8584 Gasverksgatan	Intäkter	-516
Programenheten	Utbyggnads inv.		Kostnader	3 756
Programenheten	Utbyggnads inv.	8584 Gasverksgatan Totalt		3 239
Programenheten	Normal inv.	9972 Kungsparken plantering	Intäkter	0
Programenheten	Normal inv.		Kostnader	3 767
Programenheten	Normal inv.	9972 Kungsparken plantering Totalt		3 767
Programenheten	Utbyggnads inv.	9970 Kroksbäck/Puckelboll	Intäkter	-3 072
Programenheten	Utbyggnads inv.		Entreprenader	8 802
Programenheten	Utbyggnads inv.	9970 Kroksbäck/Puckelboll Totalt		5 730
Programenheten	Normal inv.	9753 Per Weijersgatan	Intäkter	0
Programenheten	Normal inv.		Kostnader	3 461
Programenheten	Normal inv.	9753 Per Weijersgatan Totalt		3 461
Programenheten	Normal inv.	9132 Stadens ljus: Rosengård	Intäkter	
Programenheten	Normal inv.		Kostnader	1 425
Programenheten	Normal inv.	9132 Stadens ljus: Rosengård Totalt		1 425
Programenheten	Utbyggnads inv.	8635 Brottets bana etapp 3	Intäkter	0
Programenheten	Utbyggnads inv.		Kostnader	1 023
Programenheten	Utbyggnads inv.	8635 Brottets bana etapp 3 Totalt		1 023
Programenheten	Normal inv.	9569 Kirsebergs utegym	Intäkter	-1 350
Programenheten	Normal inv.		Kostnader	617
Programenheten	Normal inv.	9569 Kirsebergs utegym Totalt		-733
Exploateringsenheten	Utbyggnads inv.	8412 Ön kv. Kronolutsen organisation	Intäkter	-23 568

Exploateringsenheten	Utbyggnads inv.		Kostnader	23 578
Exploateringsenheten	Utbyggnads inv.	8412 Ön kv. Kronolutsen organisation Totalt		10
Exploateringsenheten	Utbyggnads inv.	8459 Omr. norr om Bunkeflovägen	Intäkter	-4 577
Exploateringsenheten	Utbyggnads inv.		Kostnader	4 316
Exploateringsenheten	Utbyggnads inv.	8459 Omr. norr om Bunkeflovägen Totalt		-262
Exploateringsenheten	Utbyggnads inv.	8464 Fredriksbergs gård	Intäkter	-13 642
Exploateringsenheten	Utbyggnads inv.		Kostnader	13 750
Exploateringsenheten	Utbyggnads inv.	8464 Fredriksbergs gård Totalt		108
Exploateringsenheten	Utbyggnads inv.	8519 Vattenverksvägen	Intäkter	-5 133
Exploateringsenheten	Utbyggnads inv.		Kostnader	4 977
Exploateringsenheten	Utbyggnads inv.	8519 Vattenverksvägen Totalt		-156
Exploateringsenheten	Utbyggnads inv.	8457 Vannagårdsgatan	Intäkter	-1 745
Exploateringsenheten	Utbyggnads inv.		Kostnader	2 619
Exploateringsenheten	Utbyggnads inv.	8457 Vannagårdsgatan Totalt		874
Exploateringsenheten	Utbyggnads inv.	8471 Nummersjuvägen	Intäkter	-19 085
Exploateringsenheten	Utbyggnads inv.		Kostnader	19 075
Exploateringsenheten	Utbyggnads inv.	8471 Nummersjuvägen Totalt		-10
Exploateringsenheten	Utbyggnads inv.	8525 Frihöjd för Stolpbodsgatan under Hövdingegatan	Intäkter	0
Exploateringsenheten	Utbyggnads inv.		Kostnader	35
Exploateringsenheten	Utbyggnads inv.	8525 Frihöjd för Stolpbodsgatan under Hövdingegatan Totalt		35
Exploateringsenheten	Utbyggnads inv.	8543 Flansbjer	Intäkter	-3 834
Exploateringsenheten	Utbyggnads inv.		Kostnader	3 532
Exploateringsenheten	Utbyggnads inv.	8543 Flansbjer Totalt		-302
Exploateringsenheten	Utbyggnads inv.	8413 Per Josephssons väg	Intäkter	-6 356
Exploateringsenheten	Utbyggnads inv.		Kostnader	6 456
Exploateringsenheten	Utbyggnads inv.	8413 Per Josephssons väg Totalt		100
Exploateringsenheten	Utbyggnads inv.	8419 Stora Varvsgatan Västra Hamnen	Intäkter	-37 310
Exploateringsenheten	Utbyggnads inv.		Kostnader	60 716
Exploateringsenheten	Utbyggnads inv.	8419 Stora Varvsgatan Västra Hamnen Totalt		23 406
Exploateringsenheten	Utbyggnads inv.	8444 Omr. Södra kv. Rödmyran Bunkeflostrand	Intäkter	-14 526
Exploateringsenheten	Utbyggnads inv.		Kostnader	14 205
Exploateringsenheten	Utbyggnads inv.	8444 Omr. S kv. Rödmyran Bunkeflostrand Totalt		-321
Exploateringsenheten	Utbyggnads inv.	8468 Omr. n Stadsdelsparken Västra hamnen	Intäkter	-21 482
Exploateringsenheten	Utbyggnads inv.		Kostnader	21 470
Exploateringsenheten	Utbyggnads inv.	8468 Omr. n Stadsdelsparken Västra hamnen Totalt		-12
Exploateringsenheten	Utbyggnads inv.	8498 Flagghusen	Intäkter	-17 165
Exploateringsenheten	Utbyggnads inv.		Kostnader	17 137
Exploateringsenheten	Utbyggnads inv.	8498 Flagghusen Totalt		-28
Exploateringsenheten	Utbyggnads inv.	8530 Omr. öster om PJ väg dp 4926	Intäkter	-984

Exploateringsenheten	Utbyggnads inv.		Kostnader	772
Exploateringsenheten	Utbyggnads inv.	8530 Omr. öster om PJ väg dp 4926 Totalt		-212
Exploateringsenheten	Utbyggnads inv.	8391 Bronsåldersgatan norr om (provis)	Intäkter	-3 367
Exploateringsenheten	Utbyggnads inv.		Kostnader	3 379
Exploateringsenheten	Utbyggnads inv.	8391 Bronsåldersgatan norr om (provis) Totalt		12
Exploateringsenheten	Utbyggnads inv.	8458 GC-väg Frillingehög	Intäkter	-3 267
Exploateringsenheten	Utbyggnads inv.		Kostnader	3 287
Exploateringsenheten	Utbyggnads inv.	8458 GC-väg Frillingehög Totalt		20
Exploateringsenheten	Utbyggnads inv.	8461 kv. Draken	Intäkter	-31 778
Exploateringsenheten	Utbyggnads inv.		Kostnader	44 692
Exploateringsenheten	Utbyggnads inv.	8461 kv. Draken Totalt		12 913
Exploateringsenheten	Utbyggnads inv.	8488 Toftanäs södra	Intäkter	-9 932
Exploateringsenheten	Utbyggnads inv.		Kostnader	10 104
Exploateringsenheten	Utbyggnads inv.	8488 Toftanäs södra Totalt		172
Exploateringsenheten	Utbyggnads inv.	8502 Renögatan	Intäkter	-8 273
Exploateringsenheten	Utbyggnads inv.		Kostnader	8 267
Exploateringsenheten	Utbyggnads inv.	8502 Renögatan Totalt		-6
Exploateringsenheten	Utbyggnads inv.	8514 Nya stadion	Intäkter	-29 876
Exploateringsenheten	Utbyggnads inv.		Kostnader	43 497
Exploateringsenheten	Utbyggnads inv.	8514 Nya stadion Totalt		13 621
Exploateringsenheten	Utbyggnads inv.	8969 Flundran	Intäkter	-6 200
Exploateringsenheten	Utbyggnads inv.		Kostnader	13 009
Exploateringsenheten	Utbyggnads inv.	8969 Flundran Totalt		6 809
Exploateringsenheten	Utbyggnads inv.	8430 Omr. öster om Fjärilsgatan	Intäkter	-24 816
Exploateringsenheten	Utbyggnads inv.		Kostnader	24 833
Exploateringsenheten	Utbyggnads inv.	8430 Omr. öster om Fjärilsgatan Totalt		17
Exploateringsenheten	Utbyggnads inv.	8980 Lidl – Limhamn	Intäkter	-378
Exploateringsenheten	Utbyggnads inv.		Kostnader	394
Exploateringsenheten	Utbyggnads inv.	8980 Lidl - Limhamn Totalt		16
Arrangemangsenheten	Normal inv.	9576 Malmö i våra hjärtan - Äventyrsgolf FP	Intäkter	0
Arrangemangsenheten	Normal inv.		Kostnader	6 391
Arrangemangsenheten	Normal inv.	9576 Malmö i våra hjärtan - Äventyrsgolf FP Totalt		6 391
Arrangemangsenheten	Normal inv.	9134 Malmö i våra hjärtan - Kioskbyggnad	Intäkter	
Arrangemangsenheten	Normal inv.		Kostnader	1 359
Arrangemangsenheten	Normal inv.	9134 Malmö i våra hjärtan - Kioskbyggnad Totalt		1 359