

Handläggare: Ulf Jacksén  
Administrativa avdelningen  
Ekonomienheten  
Tel: 508 274 40  
ulf.jacksen@gfk.stockholm.se

2004-10-14

Dnr: 02-110-4085

Till  
Gatu- och fastighetsnämnden

### **Gatu- och fastighetsnämndens kompletterande anvisningar till stadens principer för styrning och uppföljning av investeringar**

#### **FÖRSLAG TILL BESLUT**

1. Gatu- och fastighetsnämnden antar föreslagna tillämpningsanvisningar som nämndens kompletterande anvisning till stadens principer för styrning och uppföljning av investeringar

Olle Zetterberg

Bengt Hjelm

#### **SAMMANFATTNING**

Kommunfullmäktige har under 1999 beslutat om regler för styrning och uppföljning av investeringar och andra betydande projekt. Kommunstyrelsen har utfärdat tillämpningsanvisningar. I reglerna anges att nämnderna ska besluta om egna regler om hur stadens regler ska tillämpas inom nämnden.

Bl.a. vid revision och i uppföljning av internkontrollplanen har framkommit att beslutsunderlagen till nämnden kan förbättras. Vidare har det inom kontoret rått osäkerhet om hur avvikelser jämfört med fattat genomförandebe- slut ska behandlas och när ett nytt beslut måste fattas.

Kontoret ger här förslag till hur reglerna inom nämnden kan tillämpas. Förslaget finns inlagt i stadens anvisningar för tillämpning av reglerna för styrning och uppföljning av investeringar och andra betydande projekt (bilaga 1).

---

Bilaga 1: Gatu- och fastighetsnämndens tillämpningsanvisningar till kommunstyrelsens anvisningar för tillämpning av reglerna för styrning och uppföljning av investeringar och andra betydande projekt ( KF 1999-10-18 § 15)

Kontoret föreslår bl.a. att en investering måste överstiga 1 mnkr för att reglerna ska tillämpas fullt ut. Nämnden fattar beslut om investeringar överstigande 5 mnkr och kontoret beslutar om investeringar upp till 5 mnkr. Beslutsunderlag tillställs nämnden alltid i särskilt ärende och av ärenderubriken ska framgå vilket beslut som avses fattas (inriktning-, genomförandebeslut etc).

Delgenomförandebeslut föreslås kunna användas i speciella fall. Denna beslutsform kan vara nödvändig att använda vid exempelvis evakueringar och marksaneringar inom ett större projekt.

I stadens anvisningar ställs en rad krav på vad ett beslutsunderlag ska innehålla. Kontoret ansluter sig till detta men föreslår att två punkter vid beslutsunderlag till genomförandebeslut i normalfallet inte måste redovisas till nämnden, nämligen kraven på att kommentera projektets organisation och ange vilken plan för uppföljning kontoret har för projektet.

För investeringar överstigande 20 mnkr ska kontoret samråda med stadsledningskontorets finansavdelning om genomförandebeslut även ska beslutas av kommunfullmäktige. Denna rutinändring föreslås efter önskemål från stadsledningskontoret. Beslutsgången medför i de fall kommunfullmäktige ska fatta beslut att projekttiden i normalfallet förlängs med minst tre månader.

Till nämnden redovisar kontoret i de olika budgetdokumenten samtliga investeringar oavsett belopp. Vissa investeringar som är många och av likartad karaktär kan dock redovisas gruppvis. Särskilt strategiska projekt (i normalfallet överstigande 20 mnkr) kommenteras utförligt i egen textbilaga.

I budgetuppföljningen redovisas avvikelser mot innevarande års investeringsplan. I normalfallet tillser kontoret att inrymma eventuella fördyringar och andra förändringar inom tilldelad investeringsplan. I övriga fall tillställs nämnden ett förslag till åtgärd.

I budgetuppföljningen redovisas även för projekt med genomförandebeslut eventuella avvikelser för projekts totalbudget jämfört med tidigare fattat beslut. Kontoret föreslår att om avvikelsen (= fördyring) av den totala nettoinvesteringsutgiften överstiger 5 mnkr för projekt upp till 50 mnkr eller till lägst 10 % för projekt överstigande 50 mnkr ska nämnden tillställas ett förslag till reviderat genomförandebeslut. Understiger fördyringen ovan angivna gränser ska avvikelsen betraktas som godkänd utan att nytt beslut behöver fattas av nämnden. Kontoret redogör för fördyringen och dess orsak och effekt i slutredovisningen av investeringen.

Slutredovisning av färdigställda projekt överstigande 5 mnkr lämnas alltid i verksamhetsberättelsen. Slutredovisning kan även lämnas i särskilt ärende. För särskilt strategiska projekt, normalt större än 20 mnkr, ska slutredovisning alltid ske i särskilt ärende till nämnden.

Kommunfullmäktige kan besluta om betydande projekt som inte är investering, exempelvis evenemangsprojekt. De föreslagna tillämpningsreglerna för investeringar kan även gälla för dessa projekt.

## UTLÅTANDE

### Bakgrund

Kommunfullmäktige beslutade i oktober 1999 om grunder för styrning och uppföljning av investeringar och andra betydande projekt. Kommunstyrelsen har utfärdat anvisningar för tillämpning av reglerna.

Syftet var att ge nämnderna tydliga regler för beslut, budgetering och uppföljning av investeringar och andra betydande projekt. Ansvarsfördelningen mellan nämnd, kommunstyrelse och kommunfullmäktige när det gäller beslut, uppföljning och slutredovisning av investeringar skulle tydliggöras.

Enligt anvisningarna ska nämnderna besluta om former och tidpunkter för redovisning av erforderliga beslutsunderlag för sin styrning.

Tidigare har gatu- och fastighetsnämnden den 17 oktober 2000 godkänt kontorets förslag till förändrad delegation avseende anskaffningsbeslut samt redovisning i tjänsteutlåtanden av beslut om investeringar m m. I detta ärende fastställdes hur det i beslutsärenden avseende exploateringsprocessen ska tydliggöras hur sambanden mellan investering och plan är. Vidare fastställdes förändrad delegation avseende anskaffningsbeslut. Nu föreslagna tillämpningsanvisningar föranleder ingen förändring av detta beslut.

I revisionsrapporten ”Granskning av investeringsprojekt vid tre nämnder” konstaterades att ingen av de granskade nämnderna<sup>1</sup> har ännu kompletterat stadens riktlinjer med egna anvisningar. I yttrande över rapporten (GFN 2002-04-16 §14) angav kontoret att det finns behov av att anpassa stadens riktlinjer med egna anvisningar och att vid komplettering kommer revisionskontorets förslag med anledning av granskningen att beaktas. Det gäller bl.a. regler för hur och när avvikelserapportering ska ske.

Vidare har kontoret vid granskning av investeringsbeslut i samband med intern kontrollplan för år 2001 och 2002 kunnat konstatera att beslutsunderlagen till nämnden kan förbättras. Samtliga krav som ställs i anvisningarna på vad beslutsunderlagen ska innehålla uppfylls sällan. Det som kan utvecklas gäller främst riskanalyser och driftkostnadskonsekvenser.

Det har också kunnat konstaterats att osäkerhet råder inom kontoret om hur reglerna ska tolkas vad gäller rapportering av avvikelser och när nämnden bör ta ställning till ett reviderat genomförandebeslut.

Kontoret ger här förslag till hur stadens anvisningar kan kompletteras med egna anvisningar för beslutsunderlagens innehåll samt för hur budgetering

---

<sup>1</sup> Gatu- och fastighetsnämnden, idrottsnämnden och saluhallstyrelsen

och uppföljning inklusive avvikelserapportering bör ske. Föreslagna tillämpningar syftar till att fastställa vad som ska ingå i beslutsunderlag och vilka beslut som ska fattas i olika situationer.

### **Analys**

Detta förslag har utarbetats av en kontorsövergripande grupp med representanter från de avdelningar som har den större delen av nämndens investeringsverksamhet samt från administrativa avdelningen. Förslaget har även tillställts stadsledningskontorets finansavdelning och revisionskontoret för synpunkter.

I bilaga 1 återfinns kommunstyrelsens anvisningar till stadens regler för styrning och uppföljning av investeringar och andra betydande projekt. I dokumentet har förslag till gatu- och fastighetsnämndens tillämpning av reglerna lagts till. Med detta tillvägagångssätt finns berörda delar av reglerna för ekonomisk förvaltning, kommunstyrelsens tillämpningsanvisningar och gatu- och fastighetsnämndens tillämpningsanvisningar till dessa samlat i ett dokument.

En förenklad lathund kommer att utarbetas för att underlätta tillämpningen av reglerna inom kontoret.

### *Avgränsning*

Stadens anvisningar ställer krav på omfattande beslutsunderlag. Kontoret föreslår att investering bör överstiga 1 mnkr för att anvisningarna ska tillämpas fullt ut. Understiger investering detta belopp bedömer kontoret i varje projekt vilket beslutsunderlag som ska tas fram.

### *Genomgång av existerande rutiner*

Flera processöversyner har genomförts under senare år. Som exempel kan nämnas anläggningsprocessen och framtagandet av handläggargröd (kvalitetsparmar) inom fastighetsförvaltning. Översynen av exploateringsprocessen pågår och är i slutfasen. I samband med översynerna har rutiner setts över och stöd, bl.a. i form av mallar som beslutsunderlag för investeringar, har tagits fram. För större delen av verksamheten (investeringar inom park och gata, exploatering och fastighetsförvaltning) finns i dag bra hjälpmedel för att säkerställa att beslutsunderlag till investeringar kan uppfylla stadens krav. För resterande del av verksamheten kommer hjälpmedel för beslutsunderlag också att tas fram.

### *Beslut om investeringar (inriktnings- och genomförandebeslut)*

I förslaget fastställs att gatu- och fastighetskontoret fattar beslut för investeringar upp till 5 mnkr och nämnden för överstigande belopp.

Är investeringen ”av särskild vikt” (normalt > 20 mnkr) för staden eller saknar finansiering fattar nämnden i vissa fall beslut om att överlämna ärendet till kommunfullmäktige för prövning.

För investeringar överstigande 20 mnkr ska kontoret i god tid innan förslag till nämnden lämnas samråda med stadsledningskontorets finansavdelning (controller för GFN) om genomförandebeslut även ska beslutas av kom-

munfullmäktige. Denna rutinändring föreslås efter önskemål från stadsledningskontoret. Kontakt behöver inte tas om det är uppenbart att investeringen även ska beslutas av kommunfullmäktige (ex projektet är mycket stort). I de fall kommunfullmäktige ska fatta beslut förlängs projekttiden i normalfallet med minst tre månader.

I stadens anvisningar ställs en rad krav på vad beslutsunderlaget ska innehålla. Mål, tidsplan, investeringsutgift och inkomst, påverkan på driftkostnader m.m. Bl.a. i samband med uppföljning av internkontrollplanen har det framgått att beslutsunderlagen kan förbättras främst vad gäller driftkostnadseffekter och bedömning av risker och osäkerhetsfaktorer. Kontoret arbetar vidare med att förbättra detta och fortsatt uppföljning kommer att ske.

I anvisningarna ställs två krav i underlag till genomförandebeslut som kontoret i normalfallet inte anser ska ingå i underlag till nämnden:

- ✍ Beskrivning av organisation och ansvarsfördelning inom projektets olika delar; Projektets organisation fastställs i kontorets eget beslutsunderlag men det kan knappast vara av intresse för nämnden att få veta vilka personer som ingår.
- ✍ Plan för uppföljning; Uppföljning sker kontinuerligt i samband med kvartalsrapporter<sup>2</sup> och verksamhetsberättelse. Att i samtliga beslutsunderlag beskriva detta kan inte vara nödvändigt.

Undantag kan vara om flera aktörer ingår eller om projektet är mycket stort.

Kontoret anser vidare att kravet om att förväntade indexuppräknningar ska ingå i beräkningen av framtida driftkostnader svårligen kan bedömas på ett likartat sätt. Förväntade indexuppräknningar i framtida driftkostnader bör därför inte ingå i beslutsunderlaget till genomförandebeslut.

Kontoret föreslår att *delgenomförandebeslut* kan användas i speciella fall. Beslutet är genomförandebeslut för del av projekt och kan användas där man ännu inte har alla fakta för att presentera ett underlag för genomförandebeslut för hela projektet men där ett beslut är nödvändigt för ex kostsamma evakueringar och marksaneringar. För att använda sig av denna beslutsform bör det klart framgå av beslutsunderlaget att fler beslut är nödvändiga för att genomföra hela projektet.

Vid exploateringsinvestering kan inriktningsbeslut kopplas med tilldelande av markanvisning. Avsikten är vidare att koppla genomförandebeslut med exploateringsöverenskommelse. Kontoret arbetar vidare med denna fråga.

Beslutsunderlag tillställs alltid nämnden i ett särskilt ärende. För mindre investering (< 5 mnkr) där kontoret fattar beslut föreligger samma krav på beslutsunderlag som för investering överstigande 5 mnkr. De mindre investeringarna redovisas för nämnden tillsammans med övriga investeringar i

---

<sup>2</sup> Fr o m 2003 ersätts kvartalsrapporter av tertialrapporter

samband med budgetdokumenten (verksamhetsplan, kvartalsrapporter och verksamhetsberättelse).

*Budgetbeslut är inte lika med investeringsbeslut*

Det är viktigt att skilja på investeringsbeslut och budgetbeslut. Att kommunfullmäktige anslagit medel i budget för ett projekt innebär inte att beslut om att genomföra investeringen har fattats. Nämnden eller i vissa fall kommunfullmäktige måste också fatta beslut om genomförande.

*Budget*

Nämndens möjlighet att försöka påverka investeringsvolymen är huvudsakligen i underlag till budget och treårsberäkning som inges till kommunstyrelsen som underlag för kommunstyrelsens förslag till budget och treårsberäkningar. I förslaget ingår en investeringsplan uppdelad på planerade respektive beslutade investeringar.

Kommunfullmäktige fastställer i samband med sitt budgetbeslut nämndens investeringsplan för respektive år (totalt, summa planeringsprojekt och summa genomförandeprojekt). Dessutom beslutar kommunfullmäktige om total investeringsutgift/inkomst för vissa större genomförandeprojekt.

Nämnden kan också i särskilda ärenden föreslå kommunfullmäktige besluta om en utökad investeringsplan.

Till nämnden lämnas redovisning av samtliga projekt oavsett belopp på stadsledningskontorets blanketter. Mindre likartade projekt kan redovisas gruppvis. Strategiskt viktiga ("stora") projekt, normalt större än 20 mnkr, kommenteras särskilt. En samlad bedömning av investeringarnas effekt på driftbudgeten inarbetas i underlaget till budget.

Kontoret har tidigare använt sig av en *ospecificerad nedrundningspost* vid budgetering. Anledningen har varit att förskjutningar inom investeringsplanen alltid förekommer och att det inte i förhand går att säga vilka projekt som kommer att förskjutas. I budgetförslag har därför projekt som bedömts vara möjliga att igångsätta ingått. För att inte ge förslag till en orealistisk hög totalbudget har nedrundningsposten sedan använts för reglera totalnivån.

I avstämning av budget 2002 med anledning av nämndernas verksamhetsplan (KS 2002-01-09) anges att stadsledningskontoret anser att för att möjliggöra en korrekt uppföljning till kommunstyrelsen ska ospecificerad nedrundning inte användas.

upp. Investeringar överstigande 20 mnkr kommenteras utförligt i särskild textdel. Uppföljningen avser såväl budget som investeringen i övrigt.

Uppföljning sker mot den av kommunfullmäktige beslutade budgeten. Avvikelse rapporteras och kommenteras (se vidare under avsnitt Avvikelse). Uppföljningen kan förenklat åskådliggöras på följande sätt.

Projekt	Budget KF innevarande år	VP prognos innevarande år	Kvart 1 osv prognos innevarande år	Avvikelse innevarande år	Budget KF Totalbelopp	Prognos totalbelopp VP, kvart1 osv	Avvikelse totalbelopp
Genomförande projekt nr 1 osv > 20 mnkr	X	X	X	X	X	X	X
Övriga genomförande projekt nr 1 osv	X	X	X	X	X	X	X
Planeringsprojekt	X	X	X	X			

I samband med verksamhetsberättelse kan kontoret föreslå att nämnden begär *ombudgetering* av ej förbrukade medel för investeringar med genomförandebeslut p.g.a. förskjutningar inom projekt. Förutsättning för att begära ombudgetering är dels att motsvarande volym investeringsmedel återredovisas i samband med årsbokslutet, dels att utgiften för projekten inte bedöms kunna inrymmas i nästkommande års investeringsplan. Kommunfullmäktige beslutar i samband med stadens årsbokslut om ombudgetering ska beviljas.

I samband med verksamhetsberättelse anmäls slutredovisningar av under året avslutade investeringar överstigande 5 mnkr. Se vidare avsnitt Slutredovisningar.

#### *Avvikelse*

Inom investeringsplanen sker ständigt förändringar som kan bero på förskjutningar, tidigareläggningar, att projekt bedöms bli billigare eller dyrare eller andra förändrade förutsättningar än vad som tidigare har planerats eller beslutats om. Kontoret följer detta och rapporterar löpande i kvartalsrapporterna.

I budgetuppföljningen redovisas avvikelser mot innevarande års investeringsplan. Normalt tillser kontoret att inrymma eventuella fördyringar och andra förändringar inom tilldelad investeringsplan genom omprioriteringar inom ramen för planens planeringsprojekt. I fall då betydande omprioritering bedöms nödvändig tillställs nämnden ett förslag till åtgärd.

I budgetuppföljningen redovisas även för projekt med genomförandebeslut eventuella avvikelser för projekts totalbudget jämfört med tidigare fattat beslut.

I stadens anvisningar anges ingen minimigräns för när ett nytt beslut måste fattas. Den enda gräns som anges är att kommunfullmäktige ska tillställas underlag för nytt beslut om avvikelser av nettoinvesteringsutgiften är betydande, i regel överstigande 20 mnkr.

Detta skulle kunna sägas indikera att avvikelse på en investering bör vara relativt stor innan ett nytt beslut måste fattas. Det kan inte heller vara effektivt att nämnden ofta skulle behöva ta ställning till marginella avvikelser. Fastställs alltför snäva gränser finns också risk för att projekten överbudgeteras.

Kontoret föreslår att en minimigräns fastställs för när nämnden ska ta ställning till reviderat genomförandebeslut. En sådan gräns bör inte vara alltför detaljerad med olika beloppsnivåer och intervall utan ska vara enkel att använda.

Kontoret föreslår att nämnden tillställs underlag för nytt beslut – *reviderat genomförandebeslut* - om avvikelser (=fördyring) av nettototalutgiften överstiger 5 mnkr för projekt upp till 50 mnkr eller lägst 10 % för projekt överstigande 50 mnkr jämfört med fattat genomförandebeslut. Understiger fördyringen dessa gränser ska avvikelser betraktas som godkända utan att ett nytt beslut behöver fattas av nämnden. Kontoret redogör för fördyringen och dess orsak och effekt i slutredovisningen av investeringen.

Finner kontoret att det finns skäl för att tillställa nämnden underlag för ett reviderat genomförandebeslut även om avvikelser understiger nämnda gränser ska detta vara möjligt.

*Slutredovisning av investering*