



Kontaktperson

Susanna Höglund

Ekonomi

Telefon: 08-508 265 40

susanna.hoglund@mk.stockholm.se

Till

Marknämnden 2006-11-16

Marknämndens kompletterande anvisningar för ändrade regler för styrning och uppföljning av investeringar

Förslag till beslut

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

Göran Långsved

Bengt Hjelm

Sammanfattning

Kommunfullmäktige beslutade i oktober 1999 om principer för styrning och uppföljning av investeringar och andra betydande projekt. Beslutet innebar förvaltningsövergripande anvisningar om hur investeringsbeslut inom staden skulle hanteras. År 2002 antog Gatu- och fastighetsnämnden tillämpningsanvisningar som komplettering till stadens anvisningar. Den 26 oktober 2005 beslutade kommunstyrelsen om revidering av stadens anvisningar och gav berörda nämnder i uppdrag att ta fram egna tillämpningsanvisningar. Följande ärende beskriver de förändringar som kommunstyrelsen beslutat i förhållande till nämndens tidigare tillämpningsanvisningar. Förändringar avser kalkylmetodik, ändrad process för inriktningsbeslut, förändrade anvisningar för när slutredovisning skall göras samt förändrade anvisningar för när kommunfullmäktige skall tillställas beslut om avvikelser i projekt.

Kommunstyrelsens beslut innebär att anvisningarna skall gälla samtliga investeringar över 1 mnkr. Kontorets föreslår att för investeringar under 5 mnkr, som beslutas på delegation och därmed inte behandlas av nämnden, kan ett förenklat beslutsunderlag användas. Understiger investering 1 mnkr

Bilaga 1: Markkontorets tillämpningsanvisningar till kommunstyrelsens anvisningar för tillämpning av reglerna för styrning och uppföljning av investeringar och andra betydande projekt. (KF 2005-10-26 Dnr 319-2464/200)

Bilaga 2: Stadsledningskontorets Handbok för kalkylering av investeringar och andra betydande projekt.

bedömer kontoret i varje enskilt fall hur omfattande beslutsunderlaget ska vara.

Kommunstyrelsens beslut innebär att samtliga nuvärdeskalkyler skall granskas av ekonomichef eller motsvarande. Kontoret föreslår att sådan granskning av nuvärdeskalkyler skall ske av alla kalkyler för projekt över 50 mnkr. För de mindre projekten föreslås att en stickprovskontroll görs som del av internkontrollen.

Den nya kalkylmetodiken föranleder också tillägg i anvisningarna för inriktningsbeslut och genomförandebeslut. Kontoret föreslår en komplettering av dessa som poängterar att beslutsunderlaget skall innehålla en nuvärdeskalkyl som skall godkännas av kontorets controller, som har styrning och uppföljning avseende investeringsverksamheten som sin huvuduppgift. Förvaltningschefen kan, enligt kontorets förslag, även utse ekonomichef eller annan att godkänna kalkylerna.

Kommunstyrelsen har beslutat att samråd skall ske med stadsledningskontoret inför beslut om större projekt och kontoret föreslår att detta sker genom att ett utkast till tjänsteutlåtande översänds till SLK. Kontoret föreslår också att beslutsunderlaget i alla större projekt även stäms av vid ett internt möte inom kontoret mellan berörd avdelningschef och projektledare och företrädare för förvaltningsledningen.

De beslutade anvisningarna anger att en rapportering av alla projekt som planeras slutredovisas skall ske i samband med verksamhetsplanen. Denna rapportering framgår av verksamhetsplanens investeringsbilaga.

Kommunstyrelsen har beslutat att slutredovisning skall ske när 85-90% av investeringsmedlen förbrukats. För att undvika slutredovisningar som inte överensstämmer med faktiskt slutresultat föreslår kontoret som tillägg i tillämpningsanvisningarna att slutredovisning skall ske när slutresultatet med säkerhet kan bedömas.

Kontoret föreslår därutöver att slutredovisning i särskilt ärende skall ske till nämnden för projekt som omfattar mer än 50 mnkr. Tidigare var detta belopp 20 mnkr i nämndens egna anvisningar.

Avvikelse rapportering skall ske till kommunfullmäktige när avvikelsen uppgår till mer än 15% dock minst 20 mnkr.

Bakgrund

Kommunstyrelsen beslutade i oktober 1999 om principer för styrning och uppföljning av investeringar och andra betydande projekt. Beslutet innebar förvaltningsövergripande anvisningar om hur investeringsbeslut inom staden

skulle hanteras. År 2002 antog gatu- och fastighetsnämnden tillämpningsanvisningar som komplettering till stadens anvisningar.

I budget 2005 beslutade kommunfullmäktige om en översyn av hur styrningen av stadens omfattande investeringsverksamhet kan förbättras. Den 26 oktober 2005 beslutade kommunstyrelsen om reviderade anvisningar för styrning och uppföljning av investeringar och andra betydande projekt. I beslutet uppdrogs vidare åt nämnderna att ta fram egna tillämpningsanvisningar. Marknämnden godkände i samband med beslut om verksamhetsplan för maj-december 2005, att de tidigare av gatu- och fastighetsnämnden beslutade tillämpningsanvisningarna, skulle gälla markkontoret tills vidare.

Syftet med att utarbeta metoder för styrning och uppföljning av stadens investeringsverksamhet är att ge nämnderna tydliga regler för beslut och ansvarsfördelningen avseende budgetering och uppföljning av investeringar och andra betydande projekt. Förändringarna syftar bl.a. till att underlätta den centrala uppföljningen av nämndernas investeringsverksamhet.

I detta ärende beskrivs de förändringar som beslutats i förhållande till nämndens tidigare anvisningar. Anvisningarna omfattar, liksom tidigare, kommunstyrelsens anvisning som kompletterats med efterföljande tillämpningsanvisningar för respektive avsnitt. Förändringarna i förhållande till de tidigare anvisningarna har markerats med kursiv stil.

Ny kalkylmetodik

Kommunstyrelsen uppmanar i sitt beslut, stadens investerande nämnder att snarast, dock senast per den 1/1 2006, kalkylera och redovisa investeringar och andra betydande projekt i enlighet med föreslagen metodik i stadsledningskontorets kalkylhandbok. Metodiken baseras på kassaflödes-/nuvärdeskalkyler och har godkänts av förvaltningscheferna för investerande nämnder. I stadsledningskontorets kalkylhandbok ställs också krav på att investeringskalkylerna ska granskas av förvaltningens ekonomichef eller motsvarande som en del av nämndens beredning av ärendet.

Förändrad process för inriktningsbeslut

Kommunstyrelsen har beslutat att samråd ska ske med stadsledningskontoret vid inriktningsbeslut för projekt som beräknas omfatta investeringsutgifter om mer än 50 mnkr eller som är av annan strategisk vikt.

I de fall ett projekt/program bedöms överstiga 300 mnkr i investeringsutgifter eller är av annan större strategisk vikt, ska ett beslutsunderlag tillställas kommunfullmäktige för inriktningsbeslut i ett särskilt ärende.

Samrådet blir en del av den investerande nämndens beredning av ärendet. Med hänsyn tagen till de begränsningar som råder i tidigt skede i ett projekt ska samrådet bland annat täcka; projektets mål och syfte, dess omfattning och tidsplan, projektets inriktningskalkyl/nuvärdeskalkyl och förslag till

finansiering, projektets påverkan på andra nämnders eller bolags verksamhet och ekonomi samt en bedömning av risker och osäkerhetsfaktorer.

Förvaltning och stadsledningskontor ska vara överens om att samråd har skett. Samrådet ska ske snarast möjligt men senast fem veckor innan nämnd bedöms fatta beslut.

Förändrade anvisningar för när kommunfullmäktige ska tillställas underlag för nytt beslut vid stora avvikelser

Kommunstyrelsen har beslutat en justering av reglerna för när en avvikelse ska anses vara så stor att ett nytt beslutsunderlag ska tillställas kommunfullmäktige för ett nytt beslut (om nettoinvesteringsutgiften beräknas överstiga genomförandebeslutet med 15 % eller mer, dock minst 20 mnkr).

Förändrade anvisningar för slutredovisningar

De beslutade anvisningarna för investeringar och andra betydande projekt anger att nämnden upprättar en slutredovisning när ett projekt anses vara näst intill färdigställt, dvs. när ca 85-90% av bedömda totala investeringsutgifter upparbetats. Vidare föreslås att nämnden i samband med verksamhetsplanen för det kommande året ska rapportera vilka projekt som bedöms kunna slutredovisas under året.

Analys och konsekvenser - Markkontorets förslag

Markkontoret delar uppfattningen att det är av stor vikt att staden har ett regelverk för effektiv styrning och uppföljning av investeringar. Kontoret fäster därför stort avseende vid den interna kontrollen, som vad beträffar investeringsverksamheten utövas såväl på avdelningsnivå som av den centralt placerade controllerfunktionen. Större investeringsprojekt blir därutöver föremål för särskilda genomgångar där såväl förvaltningschef som ekonomischef och controller deltar.

Kontoret har i remissvaret inför beslutet om de nu utökade, centrala investeringsreglerna pekat på att deras tillämpning är resurskrävande för såväl central som lokal nivå och att det också finns en risk att genomförandetiden för projekten blir längre.

För markkontoret, som har den ojämförligt största investeringsverksamheten bland stadens förvaltningar – både vad gäller volym och antalet pågående projekt – gäller också speciella förutsättningar. I det följande lämnas förslag på hur kontoret skall tillämpa reglerna på ett så effektivt sätt som möjligt för verksamheten.

Tillämpning av ny kalkylmetodik

Den största förändringen som föreslås är att en för staden gemensam metodik för investeringskalkylering ska införas. Reglerna innebär också krav på att kalkylerna ska granskas av ekonomichef eller motsvarande inför alla beslut.

I kalkylhandboken anges att ”den har störst användning för investeringar av större omfattning (över 1 mnkr)”. Projektvolymen varierar kraftigt mellan stadens nämnder. För marknämndens del är det nödvändigt att nivån för nettonuvärdeskalkylering under gällande delegation (5 mnkr) läggs fast i egna anpassade regler. Likaså hur den granskning av kalkylerna, som enligt handboken ska göras, ska kunna utföras på bästa lämpliga sätt.

Markkontoret föreslår därför att, för investeringar under 5 mnkr för vilka beslut fattas på delegation och därmed ej beslutas av nämnden, kan ett förenklat beslutsunderlag användas. Understiger investering 1 mnkr bedömer kontoret i varje enskilt fall hur omfattande beslutsunderlaget ska vara.

Kontoret föreslår att kravet på granskning skall tillämpas på alla kalkyler för projekt över 50 mnkr. För de mindre projekten föreslås att en stickprovskontroll görs som del av internkontrollen. Kontoret har initialt inte resurser att på det sätt som de centrala anvisningarna förutsätter kontrollera kalkylerna för alla de ca 400 projekt som för närvarande är aktuella.

Målsättningen är vidare att under år 2007 utveckla kompetensen och verktygen för nuvärdeskalkyleringen så att alla investeringsbeslut som redovisas nämnden under nästkommande år skall omfatta även en nuvärdeskalkyl.

Den nya kalkylmetodiken föranleder också tillägg i anvisningarna för inriktningsbeslut och genomförandebeslut. Kontoret föreslår en komplettering av dessa som poängterar att beslutet skall omfatta en nuvärdeskalkyl som skall godkännas av kontorets controller, ekonomichef eller annan som förvaltningschefen utser.

Tillämpning av förändrad process för inriktningsbeslut

Kontoret bedömer att den tidsförskjutning som blir fallet för riktigt stora projekt kan accepteras. Det är viktigt och positivt att dialogen på ett tidigt stadium är bra. Det bedöms också innebära att beslutsunderlagen förbättras med avseende på hur man beskriver risker och osäkerhetsmoment som kan ge upphov till fördyringar. Dialogen kommer dock kräva resurser både på stadsledningskontoret och hos förvaltningarna.

Markkontoret föreslår att samrådet sker genom att ett utkast till tjänsteutlåtande stäms av med stadsledningskontorets controller. Kontoret bedömer att det är ett effektivt sätt att genomföra samrådet.

Kontoret föreslår därutöver att beslutsunderlaget även stäms av med förvaltningschefen, berörd avdelningschef och projektledare samt ekonomer vid ett möte inom kontoret. Sådana projektgenomgångar förekommer som nämnts redan idag men kontoret föreslår nu att de blir regel i varje projekt där beslut skall underställas kommunfullmäktige. Syftet är att förankra och sprida kunskap om projektet internt. Det medför att fler personer kan besvara frågor och får möjlighet att förbereda även den ekonomiska planeringen för projektet. Mötet ger också tillfälle till diskussioner och synpunkter som bedöms kunna förbättra kvalitén på det slutgiltiga beslutsunderlaget.

Komplettering av anvisningar för genomförandebeslut

För beslutsläge "Genomförandebeslut" föreslås inga större förändringar. Kontoret föreslår dock, med anledning av erfarenheter efter analys av beslutade underlag, ett tillägg i de gällande anvisningarna.

Kontoret har sett anledning att förtydliga anvisning 15 angående delgenomförandebeslut. Tillägget anger att om ett projekt erhållit ett delgenomförandebeslut, skall det slutgiltiga genomförandebeslutet omfatta även delgenomförandebeslutets investering.

Tillämpning av förändrade anvisningar för när kommunfullmäktige ska tillställas underlag för nytt beslut vid stora avvikelser

Kommunstyrelsen har beslutat om justerade gränser för när kommunfullmäktige ska tillställas ett underlag för nytt beslut. Den tidigare gränsen om minst 20 mnkr bibehålls med tillägg av att avvikelsen ska uppgå till 15 % eller mer av den totala nettoinvesteringsutgiften. Denna förändring är bra då nuvarande gräns (20 mnkr) gäller oavsett projektens storlek. Detta kunde i vissa fall medföra att projekt mindre än 50 mnkr som tidigare ej redovisats för kommunfullmäktige kom upp för reviderat beslut.

Markkontoret föreslår enbart justering enligt vad som beslutats i kommunstyrelsens anvisningar.

Tillämpning av förändrade anvisningar för slutredovisningar

I huvudsak föreslås två förändringar vad avser slutredovisning av investering. Den första gäller att nämnderna i verksamhetsplan ska rapportera vilka projekt som bedöms kunna slutredovisas under året.

Rapporteringen av de under kommande året planerade slutredovisningar framgår av verksamhetsplanens investeringsbilaga. I denna anges respektive projekts totala investering och det framgår för respektive år om projektet bedöms ha kvarstående investeringar efter det år som verksamhetsplanen avser. De projekt som inte har några återstående investeringar efter det år som verksamhetsplanen avser bedöms kunna slutredovisas under året.

Den andra förändringen är att slutredovisning ska upprättas när projektet är ”näst intill färdigställt, dvs. när 85 – 90 % av bedömd investeringsutgift” är upparbetad. I tidigare anvisning anges att slutredovisning ska upprättas när anläggningen tagits i bruk. Syftet är att slutredovisningar ska upprättas och att detta ska ske medan projekten är aktuella. Detta har inte hittills alltid varit fallet. Kontoret vill påtala att det finns risk för olika tolkningar för när en slutredovisning bör lämnas och att slutredovisningen inte alltid kommer att redovisa det slutliga faktiska utfallet. Det bör därför understrykas att man bör vara säker i bedömningen att slutresultatet kommer att överensstämma med det slutliga utfallet innan slutredovisning upprättas.

Kontoret föreslår därför i tillämpningsanvisningen att slutredovisning skall ske när 85-90% av investeringsmedlen förbrukats och när slutresultatet med relativt stor säkerhet kan bedömas”.

Kontoret föreslår därutöver att slutredovisning i särskilt ärende skall ske till nämnden för projekt som omfattar mer än 50 mnkr. Tidigare var detta belopp 20 mnkr i nämndens tillämpningsanvisningar. Ändringen föreslås för att 50 mnkr är den nivå som annars kategoriserar stora projekt och de projekt som kontinuerligt skall redovisas för nämnden och kommunfullmäktige. Investeringsvolymerna har ökat avsevärt sedan 20 mnkr gränsen sattes och därför har också antalet projekt över denna gräns också ökat. Den högre gränsen bedöms därför mer relevant för att nämnden och kommunfullmäktige skall kunna tillgodogöra sig informationen om projekten. Resultatet av övriga projekts slutredovisningar redovisas för nämnden i samband med verksamhetsberättelsen.

Markkontorets förslag till beslut

Kontoret föreslår att föreslagna tillämpningsregler godkänns av nämnden och att den i bilaga 1 redovisade anvisningen ska utgöra nämndens regler för beslut, uppföljning och slutredovisning av investeringar och andra betydande projekt.

SLUT