

UTDRAG

§ 38

Dnr 2014/KS 0508 016

Svar på revisionsrapport om investeringsprocessen

Kommunledningsutskottets förslag till kommunstyrelsen

- Kommunledningskontorets skrivelse antas som svar på revisionsrapporten om investeringsprocessen.

Beskrivning av ärendet

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna granskat kommunens investeringsprocess. Revisorernas sammanfattande bedömning är att investeringsprocessen inte är ändamålsenlig.

Med anledning av revisorernas rapport lämnar kommunledningskontoret förslag till svar i bifogad tjänsteskrivelse samt redovisning av pågående arbete för att förbättra styrningen av investeringsverksamheten.

Bilagor

Tjänsteskrivelse Svar på revisionsrapport om investeringsprocessen.pdf
Investeringsprocessen.pdf

Justerandes sign 		Utdragsbestyrkande 
---	---	--

Tyresö kommun
Kommunledningskontoret
Sigbrith Martinsson
Ekonomichef
08-5782 9140
sigbrith.martinsson@tyreso.se

TJÄNSTESKRIVELSE

2015-03-04

1 (4)

Diarienummer

2014/KS 0508 016

Kommunstyrelsen

Svar på revisorernas rapport angående granskning av investeringsprocessen

Förslag till beslut

- Kommunledningskontorets skrivelse antas som svar på revisionsrapporten om investeringsprocessen.

Kommunledningskontoret



Bo Renman
Kommundirektör

Sigbrith Martinsson
Ekonomichef

Sammanfattning

Sammanfattningsvis pågår ett arbete för att förbättra styrningen av investeringsverksamheten både för att skapa en tydlig process och ändamålsenlig organisation.

Beskrivning av ärendet

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna granskat kommunens investeringsprocess. Revisorernas sammanfattande bedömning är att investeringsprocessen inte är ändamålsenlig. Följsamheten till fastställd process är vidare bristfällig, utifrån resultatet av den fallstudie som gjorts kring projektet ny ishall i Tyresö centrum. Vidare konstaterar revisorerna att det till stor del saknas tillämpningsföreskrifter för hur man praktiskt arbetar i processens olika faser.

Med anledning av revisorernas rapport lämnar kommunledningskontoret följande förslag till svar.

Investeringsprocessen inom Tyresö kommun har varit föremål för en översyn och 2013-05-28 fattade kommunstyrelsen beslut om en ny investeringsprocess. Den nya modellen tydliggör de olika stegen i investeringsprocessen. Sammanfattningsvis delas investeringarna in i en förenklad process för årligt återkommande investeringar och en mer fullständig process för övriga större och mer strategiska investeringar.

Enligt kommunledningskontorets bedömning är det framför allt processen för strategiska investeringar kopplade till kommunens interna behov, som förvaltningen inte lyckats implementera fullt ut i 2014 års planeringprocess. Systemet med ramanslag till nämnder och utskotts förfogande fungerar däremot bra, och prioriteringar av projekt sker inom ramen för dessa. Generellt fungerar dessutom uppföljningen av enskilda projekt bra och med stort ansvarstagande hos såväl berörda nämnder som kommunstyrelsens utskott. Hanteringen av investeringar kopplade till exploaterings- och planprocessen hanteras också ändamålsenligt.

Orsakerna till problemen i processen för de strategiska investeringarna beror enligt kommunledningskontoret framför allt på brister i lokalförsörjningsprocessen och att det saknas en samlad bild över hur tillväxten påverkar kommunens långsiktiga ekonomiska förutsättningar. För att få ett bra underlag till kommunens investeringsprogram har därför två större utredningar genomförts för att belysa behovet av investeringar i skolor och förskolor samt i måltidsverksamheten. För närvarande pågår också ett arbete med att ta fram en

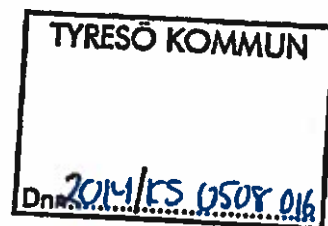
långsiktig finansiell analys, där bland annat behovet av investeringar i perspektivet 2030 kommer att redovisas.

Kommunstyrelsen har under sitt sammanträde 2015-01-27 gett kommunledningskontoret i uppdrag att ta fram förslag till hur lokalförsörjning och fastighetsförvaltning ska bedrivas i Tyresö kommun. En utredning har påbörjats i syfte att ta fram förslag till organisation för lokalförsörjning och fastighetsförvaltning samt tydliggöra ansvar och roller i såväl investerings- som lokalförsörjningsprocessens olika delar. Arbetet beräknas pågå under 2015.

Därutöver pågår flera olika aktiviteter för att utveckla investeringsprocessen ytterligare. Exempel på sådana åtgärder är:

- Det fastställda styrdokumentet kring investeringsprocessen har publicerats i ekonomihandboken på intranätet.
- Rubriceringen av investeringar kommer att överensstämma med fastställd investeringsprocess i och med budget för 2016.
- När det gäller öppenheten kring beloppen för respektive strategisk investering jobbar vi för att hitta en form som både tillgodoser kommunens behov av affärsmässighet och kommunfullmäktiges behov av öppenhet. Beloppen för varje enskilt projekt presenteras dock för och ligger till grund för kommunstyrelsens budgetförslag till kommunfullmäktige.
- Bemanningen kring investeringsplanering och -uppföljning har förstärkts.
- En person inom ekonomiavdelningen har tilldelats ett särskilt funktionsansvar för investeringsprocessen.
- En genomgång av status på investeringsprojekten sker varje tertiäl med berörda projektledare, och projekt som inte genomförs skrivs av och färdiga projekt slutredovisas.
- Inför beslut om investeringar i budget för 2016 har en omarbetad investeringskalkyl tagits fram som den nämnd som ansöker om en investering ska använda. Av kalkylen ska framgå syftet med investeringen, angelägenhetsgrad samt såväl investeringsutgift som framtida påverkan på intäkter och kostnader. Kalkylen kommer att utgöra underlag för kommunstyrelsens förslag till investeringsprogram.

Avslutningsvis kan vi konstatera att en stor del av PwC:s slutsatser bygger på den fallstudie som gjorts av ishallen. I och med att nuvarande ishall ska rivas för att möjliggöra nya bostäder i norra centrum, har frågan om investering i en ny ishall behandlats både som en traditionell kommunal investering och en som är knuten till själva exploateringen. Det är orsaken till att investeringsbeloppen har delats upp i två poster och att frågan hanterats inom miljö- och samhällsbyggnadsutskottets (MSU) ram. De avvägningar som PwC efterfrågat har därför varit uppe för politisk prövning på flera av MSU:s möten i samband med planeringen av norra Tyresö centrum. Vad kommunledningskontoret kan se är det första gången en investering hanterats på två ställen i investeringsbudgeten. För att öka tydligheten och undvika en upprepning kommer investeringsobjekt, som inte är direkt knutna till en exploatering, framöver att behandlas som renodlade kommunala investeringar. I det aktuella fallet hade det betytt att rivning och nedskrivning av eventuella bokförda värden ska belasta exploateringen, medan själva investeringen i en ny ishall setts som en renodlad kommunal investering.



Kommunstyrelsen

Investeringsprocessen

De förtroendevalda revisorerna i Tyresö kommun har givit PwC i uppdrag att genomföra en granskning av ovanstående område.

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att kommunens investeringsprocess inte är ändamålsenlig. Följsamheten till fastställd process är vidare bristfällig, utifrån resultatet av den fallstudie som gjorts kring projektet ny ishall i Tyresö centrum. Vidare kan vi konstatera att det till stor del saknas tillämpningsföreskrifter för hur man praktiskt arbetar i processens olika faser.

Fastställt styrdokument kring investeringsprocessen är inte tillräckligt känt i organisationen och är inte heller samordnat med övriga styrande- och stödjande dokument inom området. Styrdokumentet saknar vidare väsentliga delar kring genomförande- och utvärderingsfaserna i processen. Regler kring slutredovisning av investeringsprojekt saknas exempelvis helt i styrdokumentet.

Kopplingen mellan fastställd investeringsprocess och kommunplan 2015-2018 bedöms vara svag. Rubriceringen strategiska investeringar finns inte alls med i kommunplanen. De till rubriceringen upptagna objekt som skulle kunna tolkas som strategiska, både till belopp och omfång, behandlas i kommunplanen på samma översiktliga sätt som raminvesteringarna. Det bakomliggande syftet med kategoriseringen av investeringarna måste ha varit att de strategiska investeringarna skulle belysas mer ingående genom kompletta beslutsunderlag och kalkyler för att därigenom kunna möjliggöra politiska bedömningar och överväganden.

Det är otillfredsställande att beloppen för respektive strategisk investering inte redovisas i fullmäktiges formella beslutsunderlag, dvs kommunplanens investeringsbilaga. Endast klumpsummor redovisas enligt en viss kategorisering. Emellertid framgår av genomförda intervjuer att det finns en inofficiell förteckning över investeringarna med belopp för respektive investering och år. Det är oklart vilka som har tillgång till denna förteckning och i vilka sammanhang den används. Den frågeställning som uppkommer i sammanhanget är således hur nödvändiga överväganden, bedömningar och prioriteringar sker om inte fullständiga underlag finns tillgängliga för kommunfullmäktiges ställningstagande. Detta är vidare inte i enlighet med fastställd investeringsprocess där det framgår att strategiska investeringar prövas i varje enskilt fall av fullmäktige och medel anslås för respektive projekt.

Ansvaret för dessa brister i beslutsunderlaget ligger på beredande organ, dvs kommunstyrelsen.

Processägandet är otydligt vad gäller investeringsprocessen och kommunens nya projektmodell. Det är viktigt att en ansvarig processägare utses för varje process oavsett om den ingår i kommunens kärnprocesser eller som en stödjande process. I processägarskapet ingår att ansvara för att processen implementeras och underhålls. Där ingår även att ge rådgivning vid oklarheter i roller och ansvar samt att ta ställning till och göra bedömningar om underlag och kalkyler håller den kvalitet som processen kräver som underlag för beslut. En huvuduppgift är även att studera följsamheten till processerna samt att utveckla former för uppföljning och utveckling av denna, t ex via tillämpningsföreskrifter.

Mot bakgrund av kommunstyrelsens reglemente, vad gäller det samlade ansvaret för kommunens övergripande planering och kommunalteknik, bör överväganden göras kring ändamålsenligheten i fastighetsförvaltningens nuvarande organisatoriska placering inom konsult och servicekontoret. I detta sammanhang behöver försörjningsperspektivet vägas mot perspektivet av fastighetsförvaltningen som en intern tjänst i kommunen. Med försörjningsperspektivet lyfts kopplingen till teknisk försörjning in som en del i bedömningen. Området kommunalteknik handlar om teknisk försörjning gentemot kommuninvånarna och i det perspektivet bör även fastighetssidan inbegripas som försörjning av ändamålsenliga och effektiva lokaler till exempelvis elever, förskolebarn och äldre.

Fastställd investeringsprocess ställer krav på genomarbetade och kompletta underlag, som ska beskriva syfte och mål med investeringen tillsammans med en genomarbetad kalkyl. Strategiska investeringar ska vidare prövas i varje enskilt fall av kommunfullmäktige och medel anslås för respektive projekt. Vi kan konstatera att hanteringen av investeringsprojektet ny ishall, som granskats som fallstudie, inte uppfyller de krav som angetts i styrdokumentet.

I den inofficiella investeringsbudgeten har ishallen tagits upp till 70 mnkr fördelat på åren 2014, 2015 och 2016. I den av kommunfullmäktige antagna kommunplanen 2015 - 2018 finns ishallen endast angiven som rubrik, utan vare sig investeringsbelopp eller vilka år investeringen avser. Mot bakgrund av detta kan processen kring hur denna investering kostnadsberäknats och prioriterats ifrågasättas. Vidare saknas en politiskt fastställd budget för ishallen, som en formell slutredovisning av projektet kan ske gentemot.

Utifrån resultatet av fallstudien av ishallen, som ingår som en del i Tyresö centrum om-daning, behöver överväganden ske kring investeringsprocessens kategorisering av investeringar. Kategoriseringen av investeringar enligt gällande process måste föregås av ingående diskussioner kring när i processen belopp ska införas i budget. Vidare är det viktigt att diskutera hur, när och i vilken form exploateringsinvesteringarna ska föras in i investeringsbudgeten. När det gäller exploateringsprocessen behöver mål fastställas i varje enskild exploatering och dessa måste ligga som grund för en bedömning kring möjligheten att genomföra densamma. Detta sker initialt utanför investeringsbudgeten. När exploateringsbudgetens innehåll utretts, arbetats fram och kalkylerats förs beloppen in i investeringsbudgeten. Projekt-

modellens sex faser med respektive beslutspunkt kan utgöra vägledning i denna hantering.

Enligt uppgift pågår ett arbete kring att utveckla formerna för det centrala beredningsförfarandet kring kommunens investeringar. Vi bedömer att detta är absolut nödvändigt och att arbetet även måste omfatta en översyn av hela lokalförsörjnings- och investeringsprocessen samt organisationsfrågorna kopplade till denna. Detta inte minst mot bakgrund av granskningsresultatet och kommunens omfattande investeringsvolym, som enligt kommunplan 2015-2018 uppgår till 972 mnkr.

Granskningsresultatet i sin helhet framgår av bifogad rapport.

Revisorerna översänder rapporten och önskar skriftligt få del av nämndens yttrande med anledning av granskningsresultatet senast 2015-03-30. Yttrandet tillställs revisorerna via Tyresö kommuns kanslifunktion inom konsult- och servicekontoret.

För Tyresö kommuns revisorer



Palle Karlsson
Ordförande

För kännedom
Kommunfullmäktiges presidium

Revisionsrapport

Investeringsprocessen

Tyresö kommun

November 2014
Jan-Olov Larsén

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	1
2.	Inledning	3
2.1.	Bakgrund	3
2.2.	Revisionsfråga och avgränsning	3
2.3.	Metod och redovisning	4
3.	Tidigare granskningar	5
3.1.	Allmänt	5
3.2.	Iakttagelser	6
4.	Styrdokument	7
4.1.	Reglemente	7
4.2.	Investeringsprocess	7
4.3.	Projektmodell	8
4.4.	Kommunplan 2015-2018.....	9
4.5.	Ekonomihandbok	9
5.	Granskningsresultat	10
5.1.	Allmänt	10
5.2.	Kopplingen till övriga styrinstrument och fortsatt utveckling.....	10
5.3.	Kategorisering av investeringar	11
5.4.	Beredningsförfarandet	12
5.5.	Stödjande process i form av ny projektmodell.....	13
5.6.	Processägande	13
5.7.	Organisatoriska förutsättningar för en fungerande investeringsprocess	14
6.	Fallstudie av ishallen	15
6.1.	Projekt direktiv för detaljplan	15
6.2.	Övriga handlingar.....	16
6.3.	Kommunplan 2015-2018.....	16
6.4.	Iakttagelser och bedömningar.....	17
Bil 1: Investeringsprocessen och strategiska investeringar		18
Bil 2: Ekonomihandboken och investeringsbudgeten		21

1. **Sammanfattande bedömning och rekommendationer**

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har vi granskat kommunens investeringsprocess. Med kommunen avses granskningsobjektet kommunstyrelsen.

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att kommunens investeringsprocess inte är ändamålsenlig. Följsamheten till fastställd process är vidare bristfällig, utifrån resultatet av den fallstudie som gjorts kring projektet ny ishall i Tyresö centrum. Vidare kan vi konstatera att det till stor del saknas tillämpningsföreskrifter för hur man praktiskt arbetar i processens olika faser.

Fastställt styrdokument kring investeringsprocessen är inte tillräckligt känt i organisationen och är inte heller samordnat med övriga styrande- och stödjande dokument inom området. Styrdokumentet saknar vidare väsentliga delar kring genomförande- och utvärderingsfaserna i processen. Regler kring slutredovisning av investeringsprojekt saknas exempelvis helt i styrdokumentet.

Kopplingen mellan fastställd investeringsprocess och kommunplan 2015-2018 bedöms vara svag. Rubriceringen strategiska investeringar finns inte alls med i kommunplanen. De till rubriceringen upptagna objekt som skulle kunna tolkas som strategiska, både till belopp och omfång, behandlas i kommunplanen på samma översiktliga sätt som raminvesteringarna. Det bakomliggande syftet med kategoriseringen av investeringarna måste ha varit att de strategiska investeringarna skulle belysas mer ingående genom kompletta beslutsunderlag och kalkyler för att därigenom kunna möjliggöra politiska bedömningar och överväganden.

Det är otillfredsställande att beloppen för respektive strategisk investering inte redovisas i fullmäktiges formella beslutsunderlag, dvs kommunplanens investeringsbilaga. Endast klumpsummor redovisas enligt en viss kategorisering. Emellertid framgår av genomförda intervjuer att det finns en inofficiell förteckning över investeringarna med belopp för respektive investering och år. Det är oklart vilka som har tillgång till denna förteckning och i vilka sammanhang den används. Den frågeställning som uppkommer i sammanhanget är således hur nödvändiga överväganden, bedömningar och prioriteringar sker om inte fullständiga underlag finns tillgängliga för kommunfullmäktiges ställningstagande. Detta är vidare inte i enlighet med fastställd investeringsprocess där det framgår att strategiska investeringar prövas i varje enskilt fall av fullmäktige och medel anslås för respektive projekt. Ansvar för dessa brister i beslutsunderlaget ligger på beredande organ, dvs kommunstyrelsen.

Processägandet är otydligt vad gäller investeringsprocessen och kommunens nya projektmodell. Det är viktigt att en ansvarig processägare utses för varje process oavsett om den ingår i kommunens kärnprocesser eller som en stödjande process. I processägarskapet ingår att ansvara för att processen implementeras och underhålls. Där ingår även att ge rådgivning vid oklarheter i roller och ansvar samt att ta ställning till och göra bedömningar om underlag och kalkyler håller den kvalitet som processen kräver som underlag för beslut. En huvuduppgift är även att studera följsamheten till processerna samt att utveckla former för uppföljning och utveckling av denna, t ex via tillämpningsföreskrifter.

Mot bakgrund av kommunstyrelsens reglemente, vad gäller det samlade ansvaret för kommunens övergripande planering och kommunal teknik, bör överväganden göras kring ändamålsenligheten i fastighetsförvaltningens nuvarande organisatoriska placering inom konsult och servicekontoret. I detta sammanhang behöver försörjningsperspektivet vägas mot perspektivet av fastighetsförvaltningen som en intern tjänst i kommunen. Med försörjningsperspektivet lyfts kopplingen till teknisk försörjning in som en del i bedömningen. Området kommunal teknik handlar om teknisk försörjning gentemot kommuninvånarna och i det perspektivet bör även fastighetssidan inbegripas som försörjning av ändamålsenliga och effektiva lokaler till exempelvis elever, förskolebarn och äldre.

Fastställd investeringsprocess ställer krav på genomarbetade och kompletta underlag, som ska beskriva syfte och mål med investeringen tillsammans med en genomarbetad kalkyl. Strategiska investeringar ska vidare prövas i varje enskilt fall av kommunfullmäktige och medel anslås för respektive projekt. Vi kan konstatera att hanteringen av investeringsprojektet ny ishall, som granskats som fallstudie, inte uppfyller de krav som angetts i styrdokumentet.

I den inofficiella investeringsbudgeten har ishallen tagits upp till 70 mnkr fördelat på åren 2014, 2015 och 2016. I den av kommunfullmäktige antagna kommunplanen 2015 - 2018 finns ishallen endast angiven som rubrik, utan vare sig investeringsbelopp eller vilka år investeringen avser. Mot bakgrund av detta kan processen kring hur denna investering kostnadsberäknats och prioriterats ifrågasättas. Vidare saknas en politiskt fastställd budget för ishallen, som en formell slutredovisning av projektet kan ske gentemot.

Utifrån resultatet av fallstudien av ishallen, som ingår som en del i Tyresö centrum's omdaning, behöver överväganden ske kring investeringsprocessens kategorisering av investeringar. Kategoriseringen av investeringar enligt gällande process måste föregås av ingående diskussioner kring när i processen belopp ska införas i budget. Vidare är det viktigt att diskutera hur, när och i vilken form exploateringsinvesteringarna ska föras in i investeringsbudgeten. När det gäller exploateringsprocessen behöver mål fastställas i varje enskild exploatering och dessa måste ligga som grund för en bedömning kring möjligheten att genomföra densamma. Detta sker initialt utanför investeringsbudgeten. När exploateringsbudgetens innehåll utretts, arbetats fram och kalkylerats förs beloppen in i investeringsbudgeten. Projektmodellens sex faser med respektive beslutspunkt kan utgöra vägledning i denna hantering.

Enligt uppgift pågår ett arbete kring att utveckla formerna för det centrala beredningsförfarandet kring kommunens investeringar. Vi bedömer att detta är absolut nödvändigt och att arbetet även måste omfatta en översyn av hela lokalförsörjnings- och investeringsprocessen samt organisationsfrågorna kopplade till denna. Detta inte minst mot bakgrund av granskningsresultatet och kommunens omfattande investeringsvolym, som enligt kommunplan 2015-2018 uppgår till 972 mnkr.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har vi granskat kommunens investeringsprocess. Denna granskning har prioriterats utifrån en väsentlighets- och riskanalys och en genomgång av kommunens omvärldsanalys.

Tyresö är en expansiv kommun ingående i en kraftigt växande region, vilket ställer stora krav på ändamålsenliga styrdokument och rutiner. I tidigare granskningar har påtalats brister i kommunens planerings- och investeringsprocess, senast när det gäller investeringsprojektet Nyboda skola som granskades inom ramen för 2012 års revisionsplan. Ett av påpekandena i den sistnämnda granskningen var behovet av ett kommunövergripande styrdokument, som bl a klargör roller och ansvarsfördelning vid planering och genomförande av investeringar.

Kommunstyrelsen beslutade 2013-05-28 att fastställa en ny investeringsprocess som ska tillämpas fullt ut fr o m 2014. Processen innehåller följande steg när det gäller strategiska investeringar:

- Behovsanalys
- Förstudie
- Investeringsansökan
- Anslagsbeslut i fullmäktige
- Projektering och upphandling

Mot denna bakgrund, har ovanstående granskning prioriterats inom ramen för revisionsplan 2014.

2.2. Revisionsfråga och avgränsning

Granskningen ska besvara följande revisionsfråga:

Är rutinerna kring investeringsprocessens olika delar ändamålsenliga samt är följsamheten till dessa tillfredsställande?

Utifrån revisionsfrågan har revisionskriterier formulerats inom nedanstående områden:

- Investeringsprocessen är fullständigt och ändamålsenligt dokumenterad.
- Former för uppföljning och utveckling av processen finns fastställda.
- Följsamheten till fastställd investeringsprocess.
- Kompletterade tillämpningsföreskrifter har utarbetats som tar fasta på hur man praktiskt arbetar i de olika faserna i ett strategiskt investeringsprojekt, t ex dokumenterad och implementerad projektstyrningsmodell.
- Organisatoriska förutsättningar för en väl fungerande investeringsprocess.

Granskningsobjekt är kommunstyrelsen.

2.3. Metod och redovisning

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier såsom genomgång av styrdokument, processer och tillämpningsrutiner. Detta har kompletterats via en fallstudie och val av investeringsprojekt har skett utifrån en genomgång av pågående projekt och dialog med verksamheten. Valt projekt är ny ishall i Tyresö centrum.

När det gäller genomförd fallstudie är det viktigt att poängtera att granskningen inte omfattar själva exploateringsprocessen och kopplingen till planen för Tyresö centrum omvandling, utan följsamheten till fastställt styrdokument kring investeringsprocessen.

Vidare har följande intervjuer genomförts:

- Bo Renman, kommundirektör
- Åke Skoglund, samhällsbyggnadschef
- Jan Nilsson, fastighetschef
- Thomas Dennerby, fritidschef
- Sigbrith Martinsson, ekonomichef
- Anders Elfving, budgetchef

Granskningsresultatet redovisas i ett sammanhängande avsnitt, förutom fallstudien som redovisas i ett separat avsnitt. Vidare finns ett avsnitt med sammanfattande bedömning och rekommendationer, som återfinns först i revisionsrapporten.

Rapporten har faktagranskats av samtliga intervjuade. Kommunstyrelsens ordförande har erhållit rapporten för kännedom och möjlighet till faktagranskning.

3. Tidigare granskningar

3.1. Allmänt

Tidigare genomförda granskningar, som har beröringspunkter med den aktuella granskningen, är redovisade i följande revisionsrapporter:

- Övergripande planering avseende investerings- och exploateringsprocessen, oktober 2010.
- Uppföljning av ovanstående granskning, september 2011.

Sammanfattningen i ovanstående uppföljningsrapport tar upp följande punkter:

- Den nya modellen för styrning och planering, som antogs av kommunfullmäktige 2011-04-14, innefattande kommunplan, nämndsplan och enhetsplan utgör den planeringsprocess som bildar underlag för helhetsbedömningar och prioriteringar som efterfrågades i revisionens granskning hösten 2010. Kommunplanen innehåller samtliga investeringar.
- I den nya organisationen, som ingår i den nya styrmodellen, har tjänstemannaorganisationen som ansvarar för huvudprocesserna inom samhällsplaneringsområdet sin organisatoriska hemvist under kommunstyrelsen, vilket ur styrningssynpunkt är en fördel.
- Den nya styrmodellen ska stödjas genom tydliga styrdokument i form av policy, reglementen riktlinjer och rutiner.

Granskningar genomförda efter september 2011, med beröringspunkter med den nu aktuella granskningen, är följande:

- Ombyggnad av Trollbäckens bibliotek till att även inrymma förskola, maj 2012.
- Investeringsprojektet Nyboda skola, oktober 2012.

Sammanfattningen i rapporten kring Trollbäckens bibliotek/förskola berör brister relaterade till ofullständiga beslutsunderlag och kalkyler samt brister i själva processen. Bland annat lämnades följande rekommendationer:

- Utveckla behovsanalysen, i form av volymprognosen, samt vidta åtgärder för att korta tiden mellan konstaterat platsbehov och konkret förslag på lösning av platsbehovet. Detta sker lämpligtvis inom ramen för den lokalstrategi som relativt nyligen tagits fram.
- Kvalitetssäkra ytterligare beslutsprocess och underlag kring denna typ av investeringsprojekt inom ramen för kommunens nya styrsystem.

Sammanfattningen i rapporten kring investeringsprojektet Nyboda skola lyfte upp omfattande brister i styrning och uppföljning av projektet. Mot bakgrund av detta rekommenderades kommunstyrelsen att snarast vidtar kraftfulla åtgärder för att säkerställa en fungerande investerings- och lokalförsörjningsprocess i kommunen.

I kommunstyrelsens svar 2013-01-29 på revisionsrapporten om investeringsprojektet Nyboda skola konstaterades bland annat *"att revisionen har rätt i sin kritik av att dokumentationen av de olika överväganden och helhetsbedömningar som har legat till grund för Nybodaskolans tillkomst och utformning är bristfällig. Revisionens påpekanden om behovet av kommunövergripande styrdokument, som bland annat klargör roller och arbetsfördelning vid planering och genomförande av investeringar, är berättigat. Inom ramen för arbetet med styrprocessen har initierats ett arbete för att tydliggöra investeringsprocessen och förslag beräknas föreligga i början av 2013"*.

3.2. Iakttagelser

I ovanstående redovisning av de granskningar som genomförts efter att kommunens nya styrmodell börjat tillämpas, påtalas behovet av en fungerande investerings- och lokalförsörjningsprocess. Vidare påtalas behovet av tydlig dokumentation som beskriver överväganden och helhetsbedömningar som ligger till grund för investeringsbeslut.

Där påtalas även behovet av fullständiga beslutunderlag, genomarbetade kalkyler samt en tydlig process vad avser roll- och ansvarsfördelning vid planering och genomförande av investeringar.

Investerings- och lokalförsörjningsprocessen ska som påpekats i tidigare granskningar även omfatta genomförandeprocessen. Det vill säga genomförandet av investeringen, efter att kommunfullmäktige fattat beslut. Därvid blir tydliga ansvars- och befogenhetsfördelning viktiga i form av överlämnanden och gränssnitt till den organisation som ska genomföra investeringen. Processen för samverkan och beslutsfattande i genomförandeskedet är en viktig komponent i detta.

4. Styrdokument

4.1. Reglemente

Enligt kommunstyrelsens reglemente, senast reviderat 2012-10-11 framgår styrelsens uppgifter. Under rubriken, ansvar § 1, framgår att kommunstyrelsen är kommunens ledande politiska organ. Detta innebär att kommunstyrelsen styr, leder och samordnar planeringen och uppföljningen av kommunens ekonomi och verksamheter. Under rubriken, uppgifter § 2, framgår vidare att kommunstyrelsen leder och samordnar arbetet kring bl a övergripande planering och kommunal-teknik.

Under rubriken övergripande planering framgår följande områden:

- Fysisk planering, övergripande miljöplanering och miljöövervakning samt mark- och exploateringsfrågor
- Planeringen av användningen av mark och vatten, t ex översiktsplan, detaljplaner, fastighetsplaner och fördelning av gatukostnader
- Energiplaneringen samt främja energihushållningen
- Nyttjandet av kommunens lokalbestånd

Under rubriken kommunal teknik framgår följande områden:

- Vatten- och avloppsanläggningar
- Renhållning och avfallsverksamhet
- Allmänna platser, gator och vägar inkl kommunal väghållningsmyndighet
- Egna och inhyrda fastigheter/lokaler och anläggningar
- Byggnadsverksamhet (ny-, till- och ombyggnad)

4.2. Investeringsprocess

Kommunstyrelsen har 2013-05-28 beslutat att fastställa en ny investeringsprocess som ska tillämpas fullt ut från och med 2014. Av tillhörande tjänsteskrivelse daterad 2013-04-29 framgår följande:

- Konsult- och servicekontoret har inom ramen för en genomförd översyn av verksamhets- och ekonomistyrningen i kommunen arbetat fram ett förslag till investeringsprocess.
- Investeringsprocessen inom Tyresö kommun har förändrats under de senaste åren. Den tidigare modellen har frångåtts, då processen medförde vissa effekter som inte var önskvärda. Processen antogs under 2008, och har sedan dess successivt använts i mindre omfattning. Mot bakgrund av detta tillsattes ett projekt med syfte att arbeta fram ett förslag till en ny investeringsprocess.

- En utgångspunkt i arbetet har varit att ta vara på de idéer och det material som funnits i kommunen tidigare och komplettera detta med en uppdaterad modell som är tydlig för organisationen och fungerar väl tillsammans med kommunens övergripande styrprocess.

Styrdokumentet kring den nya investeringsprocessen omfattar följande rubriker:

- Definition av investering
- Koppling till budgetprocessen
- Kategorisering av investeringar
- Ramanslag för årligen återkommande investeringar
- Förenklad investeringsprocess för investeringar inom ramanslag
- Fullständig process för anslag för strategiska investeringar
- Tidplan och ansvar

Denna granskning fokuseras på processen och överväganden kring de strategiska investeringarna. I bilaga 1 återges de avsnitt i styrdokumentet som omfattar strategiska investeringar i sin helhet.

4.3. Projektmodell

En ny projektmodell har införts i kommunen under 2013 och ersätter/kompletterar tidigare projektbaserade arbetsmodell (PPS). Den nya modellen är under implementering. Projektmodellen är beskriven i ett dokument, med följande kapitel:

- Om vad ett projekt är och vilka roller vi har
- Innan projektet startar
- Nu kör vi
- Uppnådde vi det som var tänkt

Av förordet till projektmodellen framgår följande:

"Ska vi klara att möta medborgarnas ökade förväntningar måste vi ständigt utveckla och sträva efter att få mer medborgarnytta för de resurser vi har. Det är viktigt att vi har arbetsformer och rutiner som stöder detta. Projektformen, med denna modell som stöd, är en sådan arbetsform som lämpar sig för uppgifter som måste lösas av flera aktörer, är avgränsade i tiden, har ett bestämt mål och är unika. En gemensam projektmodell ger oss möjligheten att arbeta med projekt på ett enhetligt sätt och med en gemensam uppfattning kring roller och ansvar. På detta sätt kan vi öka möjligheterna att projekt slutförs i tid, med önskat resultat och inom kostnadsramarna".

Under rubriken, roller och ansvar i projektet, framgår att innan ett projekt kan starta är det viktigt att reda ut vem som tar ansvar för vad. Ju tydligare och klarare roller vi har desto enklare blir det sedan att arbeta. Det underlättar både för dig som ska leda projektet och för dig som är beställare. Därefter beskrivs de olika rollerna och de uppgifter som ingår i rollen, ansvaret, enligt följande:

- Beställaren
- Styrgruppen
- Projektledaren
- Delprojektledare
- Projektdeltagarna

- Sakkunniga
- Andra roller som kan finnas i anslutning till ett projekt

Under rubriken, detta är Tyresös projektmodell, framgår att modellen är indelad i följande faser med tillhörande beslutspunkter:

- Behovsanalys (beslutspunkt 1)
- Förstudie (beslutspunkt 2)
- Planering/Projektering (beslutspunkt 3)
- Genomförande (beslutspunkt 4)
- Avslut (beslutspunkt 5)
- Utvärdering

Det framgår att för att få en bra styrning före och under projektet är det viktigt att det finns tydliga beslutspunkter där man stannar upp, rapporterar och fattar beslut. Beslutspunkterna är tydliga avgränsningar i de olika faserna. För att fortsätta in i nästa fas krävs ett aktivt beslut. Beslutspunkterna är obligatoriska.

Vid de här punkterna kan man välja att ändra inriktning på projektet, avsluta det eller fortsätta. Ett projekt bör också ha beslutspunkter under genomförandefasen. Det innebär i praktiken att projektledaren har avstämningar med styrgruppen och styrgruppen tar aktiva beslut om projektet ska fortsätta eller inte.

4.4. Kommunplan 2015-2018

I kommunplan 2015-2018 inkl budget 2015, som är antagen av kommunfullmäktige 2014-06-17, behandlas investeringar under ett särskilt kapitel. Nettoinvesteringarna under perioden uppgår till 972,0 mnkr och fördelar sig med 283,8 mnkr 2015, 261,6 mnkr 2016, 335,0 mnkr 2017 och 92,6 mnkr 2018.

Några av de större investeringarna är:

- Utveckling av Norra Tyresö centrum.
- Ny gymnasieskola för yrkesförberedande program
- Byggnation av gator, vatten och avlopp i östra Tyresö, Solberga och Raksta med flera
- Utveckling av Alby fritidsområde.
- Nya bostäder för personer med funktionsnedsättning.

Kommunfullmäktige har beslutat att fastställa det budgeterade investeringsprogrammet enligt bilaga till kommunplanen och att lån får tas upp under perioden inom en ram av 920,0 mnkr.

4.5. Ekonomihandbok

Ekonomihandboken, som är publicerad på kommunens intranät, är ett dokument som innehåller ekonomisk information som främst riktas till kommunens ekonomer, ekonomiassistenter samt enhetschefer och övriga handläggare som arbetar med ekonomiadministrativa arbetsuppgifter. Ansvarig för ekonomihandboken är kommunens budgetchef och kontaktperson är kommunens redovisningschef.

Det avsnitt i ekonomihandboken som handlar om investeringsbudgeten återfinns i bilaga 2.

5. Granskningsresultat

5.1. Allmänt

Enligt uppgift pågår ett arbete kring att utveckla formerna för det centrala beredningsförfarandet kring kommunens investeringar. Vi bedömer att detta är absolut nödvändigt, och att arbetet även måste omfatta en översyn av hela lokalförsörjnings- och investeringsprocessen samt organisationsfrågorna kopplade till denna. Detta inte minst mot bakgrund av granskningsresultatet och kommunens omfattande investeringsvolym.

Under planeringsperioden 2015-2018 uppgår nettoinvesteringarna till 972 mnkr. Den investeringsnivå som gällande finansiella mål kan finansiera utan ökad upplåning uppgår för den nu aktuella planeringsperioden till 120 mnkr per år.

Redan i revisionsrapporten, övergripande planering avseende investerings- och exploateringsprocessen från oktober 2010, kommenterades kommunens höga investeringsvolym för den då aktuella planeringsperioden 2010-2012. Av förvaltningens tjänsteskrivelse till detta budgetdokument framgick *"att kommunens investeringsnivå vida överstiger den nivå som gällande finansiella mål kan finansiera utan ökad upplåning"*. Det innebär att omfattningen av redan beslutade investeringar blir mycket svår att förena med långsiktigt god ekonomisk hushållning om inte kännbara besparingar görs i befintlig verksamhet".

Med den höga investeringsvolymen som nu redovisas i kommunplan 2015-2018 i kombination av de höga volymer som tidigare förevarit är det nödvändigt att utveckla kommunens långsiktiga investeringsplanering så att den utgör det helhetsinstrument som underlag för prioriteringar genom att ingående avvägningar och bedömningar kan göras.

För att dessa avvägningar och bedömningar ska kunna göras krävs en planering som bygger på genomarbetade beslutsunderlag.

5.2. Kopplingen till övriga styrinstrument och fortsatt utveckling

Styrdokumentet kring investeringsprocessen är inte samordnat med övriga styrande och stödjande dokument såsom ekonomihandboken, kommunplanen och kommunens nya projektmodell. Styrdokumentet finns inte heller med i kommunplanens förteckning av de styrdokument som är kommungemensamma. Styrdokumentet är vidare inte tillräckligt känt i organisationen.

Investeringsprocessen har arbetats fram innan den nya projektmodellen började implementeras. Vidare har ekonomihandboken inte uppdaterats efter att den nya investeringsprocessen började implementeras. Kommunplanens investeringsbilaga innehåller inte den kategorisering av investeringarna som den nya investeringsprocessen upptar nämligen raminvesteringar och strategiska investeringar. Dokumenten är alltså i dagsläget inte koordinerade.

Investeringsprocessen saknar väsentliga delar kring genomförande- och utvärderingsfaserna. Slutredovisning¹ av investeringsprojekt berörs t ex inte alls i dokumentet. Av ekonomihandboken framgår dock att projekt som överstiger 10 mnkr ska åiterrapporteras till samhällsbyggnadsutskottet då det är färdigställt. Vi kan konstatera att en översiktlig rapportering kring projektstatus lämnas till utskotten, via t ex månadsrapportering. Någon fullständig slutredovisning av investeringsprojekt sker dock inte.

En fortsatt utveckling och uppdatering av investeringsprocessen måste innefatta genomförandeskedet, utvärderingsskedet inkl slutredovisning. Vidare bör en komplett investeringsprocess ersätta ekonomihandbokens avsnitt kring investeringsbudgeten.

Vid en fortsatt utveckling av investeringsprocessen kan vissa begrepp i den nya projektmodellen vara vägledande nämligen behovsanalys, förstudie, planering/-projektering, genomförande, avslut och utvärdering.

För att få en bra styrning före och under projektet är det viktigt att investeringsprocessen innehåller tydliga beslutspunkter där man stannar upp, rapporterar och fattar beslut. Beslutspunkterna kan med fördel inkludera de politiska beslut som är erforderliga i såväl nämnd som i kommunstyrelse och kommunfullmäktige.

5.3. Kategorisering av investeringar

Kategorisering av investeringarna är en central punkt i investeringsprocessen. Av processen framgår att investeringarna ska kategoriseras i årligen återkommande eller strategiska investeringar. Som tidigare redovisats ska investeringsbeslut fattas utifrån beslutsunderlag där investeringens konsekvenser, omfattning och driftkostnader tydligt framgår. Arbetet ska ske löpande, rullande och under större delen av året för att genomarbetade och kompletta underlag ska finnas till hands för kommunfullmäktige i rätt tid. När det gäller strategiska investeringar beslutar kommunfullmäktige separat för varje strategisk investering. Av investeringsprocessen framgår att *"Strategiska investeringar prövas i varje enskilt fall av kommunfullmäktige och medel anslås för respektive projekt"*. De strategiska investeringarna behandlas enligt den fullständiga processen.

Kopplingen mellan fastställd investeringsprocess och kommunplan 2015-2018 bedöms vara svag. Rubriceringen strategiska investeringar finns inte alls med i kommunplanen. De till rubriceringen upptagna objekt som skulle kunna tolkas som strategiska, både till belopp och omfång, behandlas i kommunplanen på samma översiktliga sätt som raminvesteringarna. Av intervjuerna framgår att man nog ska tolka kommunplanen som att *"alla investeringar som inte är ramanslag är strategiska"*. Detta kan ha visst stöd i investeringsprocessens skrivning om att den fullständiga processen gäller för investeringar som kategoriseras som strategiska och inte hanteras inom ramanslagen. Den frågeställning som då uppstår är varför ska man då kategorisera de strategiska investeringarna?

Det bakomliggande syftet med kategoriseringen av investeringarna måste ha varit att de strategiska investeringarna skulle belysas mer ingående genom kompletta beslutsunderlag och kalkyler för att möjliggöra bedömningar och överväganden kring dessa investeringar i kommunstyrelse och kommunfullmäktige.

¹ Med slutredovisning för större projekt avses en uppföljning av förkalkylens olika delar gentemot utfall samt vad som gått bra respektive mindre bra (erfarenhetsåterföring).

En reflektion efter genomgång av kommunens investeringsbilaga är att en stor del av kommunens investeringar sammanhänger med kommunens tillväxtplaner och omvandling. Efter genomgången kan konstateras att övervägande kan göra kring investeringsprocessens kategorisering av investeringar. En ytterligare kategori skulle kunna utgöras av olika exploateringar. Att utifrån helheten av exploateringen beskriva de olika delarna, där en eller flera kan utgöra strategiska investeringar.

Investeringarna skulle då kunna delas i tre olika kategorier nämligen:

- Investeringar som sammanhänger med den pågående exploateringsverksamheten i form av nya exploateringsområden för att tillgodose kommunens tillväxtplaner samt pågående omvandling av områden från fritidsboenden till permanentboende
- Årligen återkommande investeringar
- Strategiska investeringar

De strategiska investeringarna kan då ingå i den första kategorin nämligen investeringar i samband med kommunens exploateringsverksamhet.

5.4. Beredningsförfarandet

I och med att kategoriseringen av investeringarna är otydligt genomförd är det oklart hur mycket av de underlag som enligt investeringsprocessen ska finnas verkligen finns framtaget för de olika investeringarna. Den fullständiga processen som ska tillämpas för strategiska investeringar omfattar behovsanalys, förstudie samt investeringsansökan innan beslut tas i kommunfullmäktige.

Av intervjuerna framgår att det är tveksamt om allt bakomliggande material finns framtaget och sammanställt, enligt investeringsprocessen, för de strategiska investeringarna. Behovsanalys och förstudie ska finnas hos ansvarig nämnd och enligt ekonomihandbokens ska även underlag för ett nytt investeringsprojekt finnas hos ansvarig nämnd. Vid begäran ska dessa kunna lämnas till kommunstyrelsen. Kommunen har en gemensam investeringsblankett som ska fungera som underlag.

Av intervjuerna framgår vidare att det är en allmän uppfattning att investeringar kopplade till kommunens exploateringsverksamhet, är genomgående bättre dokumenterade än övriga strategiska investeringar. Detta kan även delvis bekräftas via tidigare granskning av detaljplaneprocessen. Exploateringsprocessen är dessutom styrd av lagar och avtal, vilket ställer större krav på en mer fullständig beredning.

När det gäller de strategiska investeringarna är alltså oklart om det finns ett samlat fullständigt underlag bestående av behovsanalys, förstudie och investeringsansökan som underlag för beredning av kommunens investeringsbudget.

Ett av syftena med investeringsprocessen måste vara att klargöra vilka krav som ska ställas på beslutsunderlaget som underlag för äskande och beslut i kommunfullmäktige. Underlagen ska vara fullständiga och genomarbetade enligt de krav som ställs i investeringsprocessen. Kommunstyrelsen har, som beredande organ, ett ansvar för detta.

Utöver de oklarheter som redovisas beträffande underlagen ovan är det otillfredsställande att inte beloppen för respektive strategisk investering redovisas i kommunplanens investeringsbilaga, dvs i fullmäktiges formella beslutsunderlag. Endast total-summor redovisas enligt en viss kategorisering, såsom för olika exploaterings-

och verksamhetsområden. Som exempel kan nämnas kategorin större projekt, som innehåller 17 namngivna projekt med en total investeringsbudget på 289,6 mnkr för perioden 2015 till 2018. För dessa projekt (ny ishall, LSS-boenden m m) redovisas endast ett totalbelopp i kommunplanen, vilket gör att det inte framgår de olika projektens budget och hur de ligger i tiden.

Emellertid framgår av intervjuerna att det finns en inofficiell förteckning över investeringarna med belopp för respektive investering och år. Det är oklart vilka som har tillgång till denna förteckning och i vilka sammanhang den används. Den frågeställning som uppkommer är således hur nödvändiga överväganden, bedömningar och prioriteringar sker om inte fullständiga underlag finns tillgängliga för kommunfullmäktiges ställningstagande. Ansvar för dessa brister i beslutsunderlaget ligger på beredande organ, dvs kommunstyrelsen.

Var och under vilka former sker beredningen av kommunplanens investeringsida blir då en adekvat frågeställning. Denna frågeställning aktualiseras naturligtvis ytterligare av vad som redovisades i delavsnitt 5.1 om att kommunens investeringsvolym "vida överstiger den nivå som gällande finansiella mål kan finansiera utan ökad upplåning".

5.5. Stödjande process i form av ny projektmodell

En ny projektmodell är under implementering i kommunen. Den ersätter/kompletterar kommunens tidigare projektbaserade arbetsmodell (PPS) som introducerades 2010.

I denna granskning framkommer att det finns oklarheter vad gäller roller och ansvar i vissa projekt. Emellertid framkommer även att det på förvaltningsnivå finns ett öppet samarbetsklimat samt att samverkan sker på ett informellt samarbetsinriktat sätt. Oklarheterna i projekten kan även ha sin förklaring i att vissa uppdrag kommer in oplanerat, vilket gör att arbetet upplevs som händelsestyrt och därigenom saknar struktur.

I revisionens granskning av kommunens detaljplaneprocess från april 2014 betonades att inom ramen för implementeringen av kommunens nya projektmodell pågår ett omfattande arbete inom stadsbyggnadsförvaltningen med att se över och uppdatera de system och rutiner. Detta för att säkerställa en likvärdig behandling i detaljplaneprocessen. Projektmodellen ska ses som en stödprocess i detta arbete.

5.6. Processägande

Processägandet är otydligt vad gäller investeringsprocessen och kommunens nya projektmodell. Investeringsmodellens skrivning om att budgetschefen ansvarar för att koordinera investeringsprocessen och total investeringsbudget upplevs som otydlig och uppfattas av befattningshavaren som oklar.

Det är viktigt att en ansvarig processägare utses för varje process oavsett om den ingår i kommunens kärnprocesser eller som en stödande process. I ägarskapet ingår att ansvara för att processen implementeras och underhålls. Där ingår även att ge rådgivning vid oklarheter i roller och ansvar samt att ta ställning till och göra bedömningar om underlag och kalkyler håller den kvalitet som processen kräver som underlag för beslut.

Processägande innebär att studera följsamheten till processerna samt att skapa och utveckla former för uppföljning och utveckling av dessa. I processägarskapet ingår vidare att undersöka och utreda behovet av tillämpningsföreskrifter för det praktiska arbetet i strategiska investeringsprojekt.

5.7. Organisatoriska förutsättningar för en fungerande investeringsprocess

I revisorernas rapport som behandlade detaljplaneprocessen från april 2014 bedömdes fördelarna som stora med att ha en nämnd, kommunstyrelsen, med en förvaltning, samhällsbyggnadsförvaltningen, med ansvar för huvudprocesserna inom samhällsbyggnadsområdet.

Mot bakgrund av kommunstyrelsens reglemente, vad gäller det samlade ansvaret för kommunens övergripande planering och kommunalteknik, bör överväganden göras kring ändamålsenligheten i fastighetsförvaltningens nuvarande organisatoriska placering inom konsult och servicekontoret. I detta sammanhang behöver försörjningsperspektivet vägas mot perspektivet av fastighetsförvaltningen som en intern tjänst i kommunen. Med försörjningsperspektivet lyfts kopplingen till teknisk försörjning in som en del i bedömningen. Området kommunalteknik handlar om teknisk försörjning gentemot kommuninvånarna och i det perspektivet bör även fastighetssidan inbegripas som försörjning av ändamålsenliga och effektiva lokaler till exempelvis elever, förskolebarn och äldre.

Fastighetsförvaltningen har idag ett totalt ansvar för kommunens fastigheter innefattande kommunens ägarroll, ansvar för utveckling och förädling av det kommunala fastighetsbeståndet, ny- om- och tillbyggnadsverksamhet, klimat- och energi, fastighetsförvaltning, drift- och underhåll, städning, fastighetsadministration samt kontorsservice.

Fastighetsförvaltningen är vidare värd för samtliga verksamhetslokaler såväl egna som inhyrda och genom hyresavtal upplåter lokalerna till kommunens olika verksamheter.

Fastighetsförvaltningen har under senare tid införlivat exploateringsfastigheter och fastigheter som avser idrotts- och friluftslivet. Från årsskiftet 2014/2015 övergår även samtlig administration av hyror och arrenden från ekonomiservice till fastighetsförvaltningen. Vidare övergår förvaltning av lägenheter från exempelvis socialförvaltningen och arbetscentrum till fastighetsenheten, innebärande underhåll, avtalsfrågor och kontakt mot förvaltningarna.

Avslutningsvis kan vi konstatera att vid granskningstillfället pågick en genomlysning av lokalförsörjningen i kommunen, som i steg ett omfattar skollokalerna.

6. Fallstudie av ishallen

6.1. Projektdirektiv för detaljplan

Av projektdirektiven till detaljplan för Tyresövallen daterad 2014-03-04 framgår följande:

- Hösten 2012 fick samhällsbyggnadsförvaltningen i uppdrag att påbörja arbetet med att planlägga Norra Tyresö Centrum för bland annat bostäder. I december 2013 godkände miljö- och samhällsbyggnadsutskottet det kvalitetsprogram som tagits fram för området. Kvalitetsprogrammet innehåller kvartersstruktur som totalt ska generera ca 950 nya bostäder. Förslaget innebär att den befintliga ishallen, som ligger i området, rivs och ersätts med ett bostadskvarter. Förslaget innebär även att kontakten mellan centrum och Tyresövallen ska förstärkas, bland annat genom tydligare entréer till sportanläggningarna.
- Samhällsbyggnadsförvaltningen har tillsammans med representanter från fastighet, fritid och föreningslivet utrett var en ny ishall lämpligast placeras och kommit fram till att det bästa läget är i anslutning till Tyresövallen, precis norr om fotbollsplanerna.
- I anslutning till Tyresövallen och Aquarena bedöms i framtiden brist på parkeringsmöjligheter.
- Projektet är ett delprojekt av utvecklingen av Norra Tyresö Centrum i genomförandet av en ny ishall, rivning av den gamla ishallen och genomförandet av en mer ändamålsenlig användning av Tyresövägen.

Under rubriken förutsättningar i projektdirektiven framgår att enligt kvalitetsprogrammets tidplan för utbyggnaden av Norra Tyresö centrum skulle ishallen behövas rivas år 2016. Det innebär att en ny ishall måste börja uppföras senast under 2015 och att en ny detaljplan då måste ha upprättats och vunnit laga kraft. Under förutsättningar tas vidare följande punkter upp:

- Kommunen äger marken, redovisning av berörda fastigheter, ny detaljplan måste upprättas.
- Behov av parkeringsplatser, planen behöver föreslå ett nytt parkeringshus.
- Störningar från sport- och idrottsaktiviteterna behöver undersökas.
- Projektet måste klarlägga idrottens övriga behov av läktare, förråd, omklädningsrum, kansliutrymme i anslutning till fotbollsplanerna.
- Befintliga ledningsstråk behöver undersökas, befintlig dagvattenkylvert beaktas.
- Direktiv om grön design i varje nytt projekt, ex gröna tak.
- Energifrågan måste belysas, fotbollsplanerna använder idag spillvärme från befintliga ishallen, fortsatt återanvändning bör eftersträvas.
- Geoteknisk status i området.

- Farligt gods utreds.
- Gång och cykelvägar utreds.
- Den nya hallens och parkeringshusets estetiska utformning.
- Förstärka kopplingen mellan centrum och Tyresövallen och Aquarena.
- Fastighetsrättsliga frågor utreds.
- Detaljplanens genomförande bedöms ej innebära någon omfattande miljöpåverkan.

Vidare i materialet redovisas underlagen för ovanstående punkter och bedömningar som gjorts kring dessa.

Detaljplanen beräknas bli antagen i februari 2015 och lagakraftvunnen i mars många 2015.

6.2. Övriga handlingar

Övriga handlingar som vi tagit del av under granskningens gång är följande:

- Minnesanteckningar 2013-10-29 från startmöte gällande Tyresövallen.
- Fritidsavdelningens skrivelse Ny plats för ishallen daterad 2013-11-04 ställd till samhällsbyggnadsförvaltningen. Genomgång av för och nackdelar med olika placeringar av ishallen.
- Fritidsavdelningens skrivelse Ishall – norra Tyresö centrum daterad 2013-11-20 ställd till samhällsbyggnadsförvaltningen. Skrivelsen upptar kravsammanställning, standardbeskrivning med skisser på ishallen.
- Fritidsavdelningens PM angående ishallen daterad 2014-02-17, synpunkter från föreningslivet och de intressenter och föreningar som nyttjar ishallen.
- Olika förslag till skisser på olika utformning, standard och kostnadsbedömningar.
- Övriga skrivelser rörande utformning och förslag.

Ovanstående sammanställning gör inte anspråk på att vara heltäckande.

6.3. Kommunplan 2015-2018

I den av kommunfullmäktige antagna kommunplanen 2015 till 2018 inkl budget 2015 finns rubriken ishall vid Tyresö C med på två ställen nämligen, dels under investeringsbilagans rubrik ombyggnad centrum till den nya visionen och dels under rubriken särskilda större poster. Inga belopp för ishallen finns angivna utan dessa ingår ibland 36 stycken andra delprojekt under första rubriken och tillsammans med 17 stycken andra projekt under andra rubriken. Ingen angivelse om vilka år som investeringen är beräknad att genomföras finns heller.

I den inofficiella investeringsbilagan som framkommit under granskningens gång är ishallen budgeterad till 40 mnkr år 2015 under rubriken ombyggnad centrum till den nya visionen och 30 mnkr under rubriken särskilda större projekt, med fördelningen 1 mnkr 2014 och 29 mnkr 2016.

6.4. Iakttagelser och bedömningar

Investeringsprocessen kring ishallen bedöms vara bristfällig. I den inofficiella investeringsbudgeten är projektet upptaget till 70 mnkr fördelat på åren 2014, 2015 och 2016.

Den av kommunfullmäktige antagna kommunplanen 2015 – 2018 innehåller för detta projekt endast två rubriker och inget angivande av investeringsbelopp eller årtal när investeringarna i ishallen ska infalla. Mot bakgrund av detta kan processen kring hur investeringen prioriterats och kostnadsberäknats starkt ifrågasättas, vilket är särskilt viktiga frågor på grund av kommunens omfattande investeringsvolym enligt gällande kommunplan.

Vidare ställer fastställd investeringsprocess krav på genomarbetade och kompletta underlag. Underlagen ska beskriva syfte och mål med investeringen tillsammans med genomarbetad kalkyl. Strategiska investeringar prövas i varje enskilt fall av kommunfullmäktige och medel anslås för respektive projekt. Investeringsprojektet ishallen bedöms inte uppfylla ovanstående krav.

Mot bakgrund av fallstudien kring ishallen som ingår som en del i Tyresö centrums omdaning bör överväganden ske kring investeringsprocessens kategorisering av investeringar. Kategoriseringen av investeringar enligt gällande process måste föregås av ingående diskussioner kring när i processen belopp ska införas i budget.

Ishallens budget med totalt 70 mnkr upptaget på två ställen i den inofficiella investeringsbilaga (30 + 40 mnkr). Troligt är att 40 mnkr motsvarar intäkten vid markförsäljningen, som inte dock inte täcker samtliga kostnader för rivning av befintlig hall, uppförande av en ny ishall inkl tillkommande kompletterande byggnader samt krav i övrigt. Ska de 70 mnkr, som bygger på en grov uppskattning, styra hela projektet eller ska projektet arbetas igenom så fullständigt som det är möjligt och utifrån en kalkylerad kostnad kan bedömas och prioriteras i budget-sammanhang?

Huvudfrågeställningen blir alltså, var totalbedömningen sker kring att kostnaderna för denna del av centrums omdaning kan anses försvarbar? Investeringsbudgeten ska vara det prioriteringsinstrument som besvarar denna fråga.

En annan fråga är hur, när och i vilken form ska exploateringsinvesteringarna föras in i investeringsbudgeten? När det gäller exploateringsprocessen behöver mål fastställas i varje enskild exploatering och denna måste ligga som grund för en bedömning kring möjligheten att genomföra densamma. Detta sker utanför investeringsbudgeten. När exploateringsbudgetens innehåll arbetats fram planerats och kalkylerats förs beloppen in i investeringsbudgeten. Projektmodellens sex faser med respektive beslutspunkt kan utgöra vägledning i denna hantering.

2014-11-28

Jan-Olov Larsén
Projektledare

Jan Nilsson
Uppdragsansvarig

Bil 1: Investeringsprocessen och strategiska investeringar

Nedan återges de avsnitt i styrdokumentet som behandlar de strategiska investeringarna.

Koppling till budgetprocessen

I samband med den nya kommunplanen antas, beslutas även ett investeringsprogram för de kommande åren. Investeringsprogrammet fördelar investeringarna över kommande år samt periodiserar dessa.

Investeringsbeslut fattas utifrån beslutsunderlag där investeringens konsekvenser, omfattning och driftkostnader tydligt finns beskrivet. Processen säkerställer att investeringen hanteras utifrån ett helhetsperspektiv för kommunen.

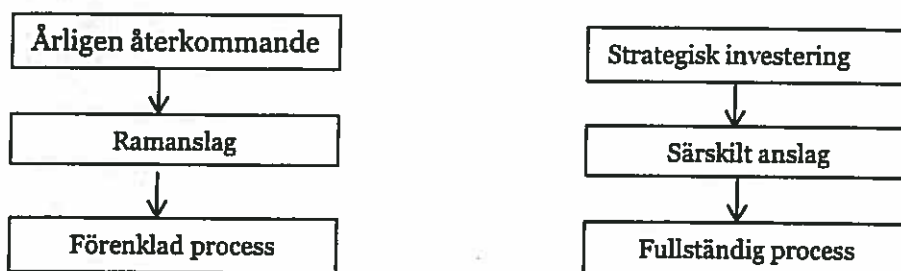
Investeringsprogrammet uppdateras och antas årsvis genom kommunens övergripande styrprocess (Styrning och planering) och grundas på innevarande års program som kompletteras med de justeringar som beslutas efter att nämnderna inkommit med sina investeringsförfrågningar.

Arbetet kring investeringar behöver ske löpande under större delen av året för att genomarbetade och kompletta underlag ska finnas till hands (samt vara förankrade) för kommunfullmäktige i rätt tid.

Beslut gällande kommunens investeringar tas alltid i kommunfullmäktige där varje ärende beslutas om separat för strategiska investeringar och där storleken på ramanslag beslutas. Kalendermässigt fattas beslut kring investeringar i juni månad.

Kategorisering av investeringar

Processen för investeringar ser något olika ut beroende på vilken typ av investering det gäller. I detta avsnitt beskrivs de olika investeringskategorierna. Därefter följer förslag till investeringsprocess enligt följande:



Investeringarna kategoriseras årligen i återkommande eller strategiska investeringar. En årligen återkommande investering kan vara gatuombyggnader, mindre investeringar i fastigheter, IT-system etc. *En strategisk investering kännetecknas av att den är betydande till belopp och/eller är av särskild principiell betydelse.*

För årligen återkommande investeringar fastställs ramanslag för beslut i nämnd, utskott eller av tjänsteman. Beredning och beslut om investeringar som finansieras genom ramanslag sker i respektive beslutsinstans och med en förenklad process. *Strategiska investeringar prövas i varje enskilt fall av kommunfullmäktige och medel anslås för respektive projekt.* Beredning och beslut om strategiska investeringar sker med en fullständig process.

Fullständig process för anslag för strategiska investeringar

Den fullständiga processen gäller för investeringar som kategoriseras som strategiska och inte hanteras inom ramanslagen. Anslag för strategiska investeringar beslutas i kommunfullmäktige i juni månad varje år för nästkommande år.

De strategiska investeringsprojekten kan initieras både från politiskt håll och från förvaltningschefer i kommunen.

Behovsanalys

Behovsanalysen sker löpande i verksamheten, på förvaltningslednings- och nämndsnivå.

Förstudie

En förstudie genomförs som visar på möjliga handlingsalternativ och rekommendationer.

Investeringsansökan

Förvaltningen upprättar en investeringsansökan, där framgår syfte och mål med investeringen tillsammans med en kalkyl utifrån budgeterade värden. Ansökan behandlas i nämnd innan den förs vidare i processen. Investeringskalkyl där investeringsutgift och påverkan på driftkostnader framgår.

Anslagsbeslut i fullmäktige

Kommunfullmäktige fattar beslut om investeringsprogram och tillför investeringsmedel så att projektering och/eller upphandling kan startas.

Projektering och upphandling

När kommunfullmäktiges beslut finns genomförs en projektering och upphandling. En mer exakt kalkyl för kostnaden för investeringen blir då känd. Om den nya kostnaden avviker upp till 10% av ursprungligt anslag hanteras detta av kommunstyrelsen. Större avvikelser rapporteras till kommunfullmäktige som gör en förnyad prövning av anslaget. Projektägaren ansvarar för samråd med beställaren och/eller den som ska bära den slutliga driftkostnaden.

Strategiska investeringar kan i vissa fall ge upphov till justering i driftbudget kommande år. Detta beslut fattas i samband med investeringsbeslutet.

Tidplan och ansvar

För att investeringsprocessen ska hanteras på ett smidigt sätt i verksamheten blir ansvar för de olika delarna i processen viktiga. Nedan följer ett förslag till hålltider och ansvarig roll för att hålla ihop processens olika delar.

Aktivitet	Ansvarig	Klart
Underlag för förvaltningens förslag till investeringar	Förvaltningschef	Januari
Remissvar där nämndens förslag till strategiska investeringar samt ev behov av förändring av ramanslag framgår	Nämnd/förvaltningschef	Mars/april
Beredning av ramanslag	Budgetchef	April
Beredning av investeringsplan	Kommundirektör	April
Förslag till investeringsplan för strategiska investeringar och ramanslag	Kommunstyrelsen	Maj
Beslut om investeringsplan för strategiska investeringar och ramanslag	Kommunfullmäktige	Juni

Då de strategiska investeringarna samt förfrågan för ramanslag hanteras i samband med kommunplan ska respektive nämnd och utskott lämna underlag enligt de instruktioner som gäller för kommunens övergripande styrprocess.

Nämnder och utskott ansvarar för att lämna underlag för investeringsförfrågan till kommunfullmäktige i enlighet med kommunens övergripande styrprocess.

Budgetchef ansvarar för att koordinera investeringsprocessen och total investeringsbudget.

Bil 2: Ekonomihandboken och investeringsbudgeten

I ekonomihandboken regleras följande kring investeringsbudgeten:

- Förändringar i investeringsprogrammet beslutas en gång om året. Detta sker samtidigt som den nya kommunplanen antas. Det innebär att kommunstyrelsebeslutet tas i maj och kommunfullmäktige beslutar i juni.
- De enskilda projekt som blivit försenade kan flytta över kvarvarande medel till kommande år. Detta sker då kommunstyrelsen beslutar om årsredovisning i mars och kommunfullmäktige i april.
- Principen för arbetet med investeringsprogrammet är att lägga ut potter på de områden som regelbundet behöver mindre investeringsbelopp. Det kan vara potter för områden som fastighet, väghållning, park, inventarier, IT, mark vatten, och avlopp och renhållning. Kvarvarande medel för dessa projekt kommer inte att flyttas till kommande år.
- Förslag till större projekt ska behandlas i samband med den ordinarie styrprocessen. De nämnder som vill föreslå tillägg till investeringsprogrammet får ta upp detta då de får förslaget till ny kommunplan på remiss. Varje nämnd är ansvarig för de investeringar som sker inom de egna verksamhetsområdena. Viktigt i sammanhanget är att förvaltningar och ekonomer förbereder denna typ av ärenden så att de kan föras fram av nämnden vid detta tillfälle. Till hjälp finns en utarbetad investeringsblankett. Vid behov kan assistans begäras från dem som har kompetens inom området. Om t ex en skolbyggnad ska utökas kan nämnden/förvaltningen vända sig till fastighetsenheten för att få en utgiftskalkyl.
- Beräkningar och underlag för ett nytt investeringsprojekt ska finnas hos ansvarig nämnd. Vid begäran ska dessa kunna lämnas till kommunstyrelsen. Kommunen har en gemensam investeringsblankett som kan fungera som underlag.
- Projekt som överstiger 10 miljoner ska återrapporteras till samhällsbyggnadsutskottet då det är färdigställt.

Datum 2015-03-12
 Tid 09:00–10:15
 Plats Sammanträdesrummet Bollmora

Beslutande Se närvarolista

Övriga deltagare Se närvarolista

Justeringens plats
 och tid 2015-03-13

Paragrafer 27 - 46

Sekreterare 
 Hillevi Elvhage

Ordförande 
 Fredrik Sawestahl

Justerande 
 Anita Mattsson

ANSLAG / BEVIS

Protokollet är justerat. Justeringen har tillkännagivits genom anslag.
 Observera att anslagstiden inte är samma sak som överklagandetiden.

Organ Kommunledningsutskottet
 Sammanträdesdatum 2015-03-12
 Datum då anslaget sätts upp 2015-03-16
 Datum då anslaget tas ned 2015-04-07
 Förvaringsplats för protokollet Kommunkansliets arkiv plan 6

Underskrift 
 Hillevi Elvhage

	Utdragsbestyrkande
---	--------------------

Närvarolista

Beslutande

Fredrik Saweståhl (M)
 Mats Lindblom (FP)
 Anita Mattsson (S)
 Ulrica Riis-Pedersen (C)
 Leif Kennerberg (KD)
 Kristjan Vaigur (S)
 Marie Åkesdotter (MP)

Ersättare



Helen Dwyer (C)
 Anna Lund (KD)
 Karin Ljung (S)

Övriga

Ulf Haraldsson, HR-chef, kommunledningskontoret
 Catarina Stavenberg, kvalitetschef, kommunledningskontoret
 Karin Hassler, kommunikationschef, kommunledningskontoret, till och med § 30.
 Anders Elfving, budgetchef, kommunledningskontoret
 Jan Nilsson, chef fastighetsenheten, fastighetsenheten
 Ann-Catrine Hagner, chef konsult- och servicekontoret, konsult- och servicekontoret
 Ulrika Josephson Westberg, chef kommunkansliet, kommunledningskontoret
 Eva Nilsson, kommunjurist, kommunledningskontoret
 Marita Bertilsson, politisk sekreterare, S
 Hillevi Elvhage, kommunsekreterare, kommunledningskontoret

Frånvarande

Andreas Jonsson (M)
 Anna Steele (FP)
 Anders Linder (S)
 Marcus Obligado (V)

Justerandes sign 			Utdragsbestyrkande
---	---	--	--------------------