

Tyresö kommun
Samhällsbyggnad
Jenny Linné
Mark- och exploateringschef
08 5782 90 29
jenny.linne@tyreso.se

TJÄNSTESKRIVELSE

2018-03-07

1 (7)

Diarienummer

2012KSM0867

Kommunstyrelsen

Redovisning om uppdrag från KS gällande Strandängarna

Förslag till beslut

- Redovisningen om uppdraget från KS om att "stadsbyggnadsförvaltningen ges i uppdrag att återkomma med en analys om varför man inte i ett tidigt skede, långt innan hela investeringsanslaget och mer därtill spenderats, återkom med besked om att investeringsanslaget inte räcker, i syfte att begära politiska prioriteringar och/eller ytterligare investeringsmedel" samt att "Stadsbyggnadsförvaltningen ges i uppdrag att återkomma med förslag på åtgärder på vad man kan göra framåt för att ovanstående förlopp inte ska upprepas" noteras.



Sara Kopparberg
Stadsbyggnadschef



Jenny Linné
Mark- och exploateringschef



Sammanfattning

Stadsbyggnadsförvaltningen redovisar här nedan en analys för projektet Strandängarnas investeringsobjekt och dess ekonomi samt förslag på åtgärder som har gjorts och kan göras för att ytterligare förbättra arbetet med insyn i och uppföljning av investeringsekonomin.

Beskrivning av ärendet

I samband med att Stadsbyggnadsförvaltningen fick beslutet att använda tidigare beslutade investeringsmedel för samhällsbyggnadsutredningar för att genomföra utredningen att anlägga spänger vid Strandängarna samt att ta fram en mer exakt kalkyl med flera alternativ på Kommunstyrelsens sammanträde 20171109 gavs förvaltningen i uppdrag att analysera varför inte information om att budgeten inte räcker har beretts för politiken tidigare. Därtill gavs förvaltningen i uppdrag att återkomma med förslag på åtgärder på vad man kan göra framåt för att ovanstående förlopp inte skall upprepas. För dessa delar redogörs nu här nedan.

Bakgrund:

Kommuncens omvandling av området vid Strandängarna har pågått länge. Hela Tyresö Strand har från och med 1980-talet varit föremål för omvandlingsplanering där fritidshusområdena successivt har planerats för permanent villabebyggelse. I området Strandängarna har kommunen långsiktigt köpt fritidshusfastigheter i syfte att planera för och kunna erbjuda boende i strandnära flerfamiljshus som ett alternativ till boende i villa. När kommunen hade förvärvat ett sammanhängande fastighetskluster påbörjades planläggningen av Strandängarna. Arbetet inleddes med att kommunen utlyste en tävling om utformning av bostadsbebyggelse, vägar och rekreationsområden.

Området indelades utifrån det vinnande förslaget i två detaljplaner. Etapp I som omfattade ca 220 bostäder, samt ett strandnära område planlagt som natur. Etapp II som omfattade park- och naturområden för båtclubbar, bad och rekreation. Under planarbetet utfördes en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) för båda planerna samt ett gemensamt kvalitetsprogram. Kvalitetsprogrammet har både fungerat som riktlinje för utformning av bostäderna och dess gårdar och gator men också som underlag för kommunens åtagande på allmän platsmark (park, gata, natur) och båtclubbarnas områden. Detaljplanerna antogs 2008 och vann laga kraft 2010.

I samband med att Strandängarna etapp I påbörjade söktes vattendom för markarbeten inför byggandet av bostäderna. Som underlag för tillståndsansökan för anläggningar i vatten gjordes

- Tyresö Strandängar – Miljökonsekvensbeskrivning till ansökan om vattenverksamhet
- Tyresö Strandängar – Bedömning av påverkan på Erstavikens ekologiska status, samt kontrollprogram

Kommunala investeringar

Fastigheten Strand 1:1 som åtgärderna för kommunens åtagande ska utföras på ägdes tidigare av Tyresö Strands Markägareförening. Kommunen har idag förvärvat marken genom ett långdraget ärende hos Lantmäteriet.

I samband med att vattendomen och förrättningen vann laga kraft kunde kommunens arbete med nyinvesteringar i området sätta igång. I grova drag var uppsatta mål följande:

- Mark för allmän platsmark förvärvad
- En laga kraftvunnen vattendom
- Avtal med båtklubben tecknade
- Skydd för värdefull natur och särskilt ekarnas livsbetingelser
- Strandbadet flyttat
- Lekplats uppförd
- Servicebyggnad uppförd
- Spänger anlagda

Av ovanstående delmål så är det framförallt delmålen med servicebyggnad och spänger som kvarstår.

Analys av varför kostnaderna ökat

Budgeten för investeringsprojektet sattes i samband med att detaljplanerna för området antogs, dvs för tio år sedan. Vid denna tidpunkt var budgeterna som togs fram inte alls lika väl underbyggda som de som förvaltningen tar fram inför nyinvesteringar idag. Att budgeten inte heller har indexuppräknats sedan framtagandet gör också att det inte i sig är märkligt att den idag inte stämmer.

Av de delmål som redovisats ovan så är det framförallt kostnaderna för inlösen av allmän platsmark samt kostnaderna för etablering av Strandbadet som har varit större än beräknade vilket gör att samtliga åtaganden som kommunen avtalat om inte ses kunna hanteras inom befintlig investeringsram.

Inlösen av allmän platsmark:

Detta blev ett långtgående ärende hos Lantmäteriet där varje delbeslut överklagades av fastighetsägarna till högsta instans. Lantmåterifakturorna blev höga då dessa fakturerar efter arbetad tid och värderingen som Lantmäteriet slutligen lät ligga till grund för ersättningsbeslutet var högre än det som kommunens anlitate värderare hade estimerat. Att ärendet drog ut på tiden innebar också att kommunen behövde betala ut ränta från värdetidpunkten vilket inte tagits hänsyn till i budgeteringen. Sedan tidigare hade Tyresö Strands Båtklubb ett arrendeavtal tecknat med Markägareföreningen som gällde för lång tid framöver. Detta avtal som kommunen var bundet av vid markförvärvet av allmän platsmark har kraftigt begränsat handlingsfriheten. I det fortsatta arbetet med förhandling om nya arrendeavtal i samband med att en ny brygga genomförts har ett nytt avtal dock kunna tecknats.

Etablering av Strandbadet:

Under 2016 färdigställdes en ny brygganläggning med en huvudbrygga i kommunal regi samt mindre bryggor (i samarbete med båtklubben). Även Strandbadet med badbrygga färdigställdes och invigdes till sommaren 2016. Denna entreprenad blev dyrare än förväntat vilket redovisades för skriftligt i Stadsbyggnadsförvaltningens tertialrapport 2 för år 2016. En särskild utvärdering av entreprenaden har också gjorts för att komma till förståelse för vad som ledde till fördyringen men i stora drag så är anledningen att muddringsarbetena för entreprenaden blev väsentligt dyrare än vad som var budgeterat. Det vill säga, mängden massor som behövde bortföras från platsen blev väsentligt större än beräknat och en del av massorna behövde därtill gå direkt till deponi vilket ytterligare fördyrar. Utöver de geotekniska förutsättningarna så visade även utvärderingen av entreprenaden att det fanns avvikelser och brister i entreprenadupphandlingens förfrågningsunderlag.

Redovisning

Förvaltningen anser att erforderlig information om projektets underskott har kommunicerats till politiken på det sätt som kan förväntas. Nedan listas de tillfällen där detta har varit möjligt att ta del av.

Att förvaltningen inte äskat ytterligare medel för att säkerställa att samtliga åtgärder kan utföras enligt plan har berott på osäkerheter kring kalkylerna gällande framförallt de spänger som planeras i området. Detta har muntligt presenterats på Miljö- och samhällsbyggnadsutskottet.

Av de tidiga projekteringshandlingar som togs fram för rekreationsområdet fanns höga ambitioner på kvalitet och utformning för strandpromenaden. När mark- och exploateringsavdelningen granskat genomförbarheten i dessa under 2015 och 2016 uppstod dock frågetecken huruvida detta var rätt ambitionsnivå gentemot kvalitetsprogram och om projekteringen var i enlighet med uppsatta krav i vattendomen. I Stadsbyggnadsförvaltningens tertialrapport 2- 2016 skrev förvaltningen följande:

” Under sommaren har ett nytt bad invigts och en ny större brygganläggning finns på plats intill. För att kunna genomföra samtliga åtgärder enligt planerna för parkåtgärderna inom Strandängarna så behöver mer pengar äskas då nuvarande budget inte räcker till. De kostnader som blivit större än budgeterat är framförallt kostnader för markförvärv samt kostnader för ökade massor inom entreprenaden för Strandbadet. En översyn, och uppskattning av totalkostnaden, ska göras under hösten 2016.”

Pga resursbrist kunde dock inte översynen göras under 2016 varför det inte äskades medel till kommunplanen 2018-2022. I behovsanalysen för Stadsbyggnadsförvaltningen investeringar angavs därför följande:

- Samtliga åtagande gentemot Besqab är ännu inte utförda. Kostnaderna för etablering av Strandbadet samt kostnader för markinlösen har varit större än beräknade vilket gör att samtliga åtaganden som kommunen avtalat om inte ses kunna hanteras inom befintlig investeringsram. Ett arbete med de arbeten som kvarstår ska ske under 2017 där det också ingår att se över vad kommunen måste göra enligt avtal och vad

kommunen önskar göra enligt intentioner i kvalitetsprogram etc. Detta arbete kommer inte att vara klart till dess att kommunplanen antas i juni 2017 utan förväntas istället kunna kompletteras med ytterligare åskningar i juni 2018.

Förbättrad uppföljning framöver

Som ett led i att ge förslag på åtgärder som kan göras framåt för att säkerställa uppföljningen i investeringsprojekten så har Stadsbyggnadsförvaltningen de senaste åren gjort ett flertal förändringar. Detta har redovisats för i Stadsbyggnadsförvaltningens verksamhetsberättelse för 2017. Under 2017 har förvaltningen fortsatt ett intensivt arbete med att öka transparensen kring budget, prognos och utfall för politiken och inom förvaltningen fortsatt. Mark- och exploateringsavdelningen har ansvaret för ekonomin i förvaltningens investeringsprojekt och under januari 2017 anställdes en projektcontroller för att stötta i detta arbete.

Förutom att fortsätta arbetet från tidigare år med att utreda de ekonomiska förutsättningarna för investeringarna på förvaltningen så har även ett arbete dragits igång för att se över kommunens investeringsprocess med dess tekniska möjligheter och redovisningsskyldigheter. En omvärldsanalys har genomförts och under 2018 är förhoppningen att kommunens ekonomisystem ”hypergene” ska kunna möjliggöra för ett mer ändamålsenligt verktyg inom investeringsprojekten. Detta innefattar budget- och prognosmodul för investeringsprojekten och ger då också projektledarna ett verktyg för uppföljningen där tidigare bara chefer har haft tillgång.

Andra åtgärder som förvaltningen redan har påbörjat är förbättrade underlag för budgetering. På mark- och exploateringsavdelningen har vi idag kompetens inom kalkylering som underlättar förståelsen och insyn för hur budgeten sätts och på ett bättre sätt kan hantera justeringar i projekt och omvärldspåverkan än budget som baseras på individuell erfarenhet vilket tidigare varit fallet.

Övriga åtgärder som Stadsbyggnadsförvaltningen anser är viktiga för att ytterligare förbättra budget- och uppföljningsarbetet:

- Tydlig investeringsprocess för hela kommunen.

- Ansvar och gränsdragning mellan kommunledning, förvaltningar, chefer och projektledare måste finnas. Detta finns ej idag. Ansvaret bör ligga hos kommunledning men med anpassning till verksamheternas behovs.
- Att styrprocessens olika delar inkluderar uppföljning och arbete med investeringar.
Idag tar befintliga mallar endast hänsyn till driftssidans uppföljning vilket gör att det är lätt att ”tappa” investeringsprojekten. Ansvaret bör ligga hos kommunledning men med anpassning till verksamheternas behovs.
- Hantera indexering i Kommunplanens investeringsplan.
- Politiskt intresse
- Ekonomiverktyg för projektledare
När antalet projekt och dess komplexitet ökar så är det inte möjligt att säkerställa ekonomiska budgetar och prognoser i excel utan vi vill kunna koppla ihop dessa med tidsföringssystem, fakturasystem, prognosmoduler etc. En del av detta kommer att förverkligas under 2018 men flera delar kommer framöver att behöva kompletteras, ex tidsföring.
- Utbildning i ekonomi på förvaltningen
Fler behöver bli insatta i investeringsekonomin för att minska sårbarheten och öka intresset för ekonomisk uppföljning och prioritet. Detta arbete är påbörjat men behöver göras kontinuerligt.
- Översyn av mottagningsattester och beslutsattester. Idag beslutsattesterar mark- och exploateringschefen samtliga fakturor inom investeringsprojekten. Det är fakturor på upp mot ca 100 – 150 miljoner per år vilket gör att det inte är möjligt att ha den önskvärda granskningen som en beslutsattest bör innebära. Detta kommer förhoppningsvis kunna tas fram under 2019.
- Stickkontroller och internrevisioner bör göras med jämna mellanrum.
Kan förhoppningsvis tas fram en rutin för under 2019.