

S

GATU- OCH FASTIGHETSKONTORET
IDROTTSFÖRVALTNINGEN

TJÄNSTEUTLÅTANDE
GFN 2003-06-10
IDN 2003-06-18

Handläggare: Åsa Wigfeldt 2003-05-20
Gatu- och fastighetskontoret
Region Ytterstad
Tel: 508 262 83
e-mail: asa.wigfeldt@gfk.stockholm.se

Handläggare: Ulf Carlsson
Idrottsförvaltningen
Tel: 508 283 86
e-mail: ulf.carlsson@idrott.stockholm.se

Dnr GFK: 03-110-1675
Dnr IDF: 101/348/03

Till
Gatu- och fastighetsnämnden
Idrottsnämnden

Beslut och budgetering i projekt gemensamma för gatu- och fastighetsnämnden och idrottsnämnden.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Nämnderna godkänner gatu- och fastighetskontorets och idrottsförvaltningens förslag till rutin för beslut och budgetering av gemensamma projekt.

Olle Zetterberg

Kjell Karlsson

SAMMANFATTNING

Idrottsförvaltningen och gatu- och fastighetskontoret har under senare år samarbetat avseende bostadsbyggnadsprojekt som föreslås på idrottsmark. För att idrottsverksamheten inte ska påverkas negativt av byggprojektet ställer nämnderna normalt krav på att en kompensande anläggning ska vara färdigställd innan idrottsmarken tas i anspråk för bebyggelse.

Nuvarande beslutsgång i dessa ärenden innebär att gatu- och fastighetskontoret budgeterar för idrottsförvaltningens utgifter för ersättningsanläggningar inom ramen för aktuellt exploateringsprojekt. Detta får till följd att arbetet med ersättningsanläggningen inte kan påbörjas före det att gatu- och fastighetsnämnden fattat ett genomförandebeslut för exploateringsprojektet. Eftersom anläggandet av en idrottsanläggning är tidsödande innebär det att exploateringsprojektet försenas kraftigt.

Idrottsnämnden har aktualiserat frågan och för att tydliggöra och förbättra beslutsgången föreslår gatu- och fastighetskontoret och idrottsförvaltningen vissa rutinförändringar för beslut och budgetering i gemensamma projekt.

Förslaget innebär att ett gemensamt ärende med förslag till inriktningsbeslut föreläggs båda nämnderna i samband med förslag till markanvisning. Av ärendet ska framgå bedömd omfattning av investeringsåtgärder för respektive nämnd samt total investering för projektet. I underlag till budget redovisas respektive del av projektet under berörd nämnd. När budgetmedel anvisats kan respektive nämnd fatta beslut om genomförande av sin del av projektet. Budgetuppföljning och slutredovisning görs av respektive nämnd för sin del av projektet.

UTLÅTANDE

Bakgrund

I slutet på 1980-talet uppvaktades dåvarande fritidsförvaltningen av en privat intressent med målsättningen att på del av idrottsmarken som utgör Stora Mossens idrottsplats, bygga idrottsanläggningar med ett rent kommersiellt innehåll: -golfhall, -tennishallar och en korthålsbana för golfträning. Ersättningen till staden för upplåtandet av marken bedömdes till 20 mnkr, att användas för upprustning av det befintliga idrottsutbudet på Stora Mossens IP.

Konsortiet som bildades för de kommersiella idrottsanläggningarnas uppförande avsåg att finansiera anläggningarnas tillkomst genom lån i bank och mot säkerhet av det arrendeavtal som med godkännande av kommunfullmäktige tecknats med staden. Fastighetsmarknadens nedgång i början av 1990-talet kom sedan att lägga hinder i vägen för detta upplägg. Den privata intressenten/avtalsparten avsåg dock att fullfölja sina åtaganden gentemot staden avseende medel för upprustning av Stora Mossens IP och återkom under senare delen av 1990-talet med en finansieringsidé som innebar bostadsbyggnation i stället för kommersiella idrottsanläggningar. Staden accepterade upplägget. Bostadsprojektet är nu under genomförande och idrottsplatsens upprustning pågår parallellt.

Denna finansieringsmodell, där idrottsmark upplåts för bostadsbyggnation mot fullgod kompensation, har fått flera efterföljare. Idrottsnämnden har uttalat att ”om idrottsmark i undantagsfall tas i anspråk för annat ändamål, exempelvis bostadsbyggnation, skall fullgod ersättningskompensation utgå i upprustade idrottsanläggningar eller tillkomst av nya”. Kommunfullmäktige har därefter antagit detta ställningstagande.

Idrottsförvaltningen och gatu- och fastighetskontoret har under senare år, med denna inriktning, samarbetat avseende bostadsbyggnadsprojekt som föreslås på idrottsmark. Projekt som kommit att antas av idrottsnämnden och gatu- och fastighetsnämnden har haft olika innehåll och utseende. I några fall tas en hel bollplan i anspråk i andra fall som exempelvis på Stora Mossen så handlar det om att del av idrottsmarken bebyggs.

Idrottsförvaltningen och gatu- och fastighetskontoret kan konstatera att detta arbete, som en del i ett av stadens övergripande mål, att åstadkomma fler bostäder, har varit lyckosamt för alla inblandade parter, inte minst för idrottsrörelsen.

För närvarande pågår enligt denna samarbetsform bl a *upprustning och modernisering* av Stora Mossens IP, *projektering och upphandling* av ersättningsanläggningar för Hässelby Västra och Östra bollplaner, Larsboda och Fagersjö bollplaner, *programarbete* för Stora Essinge IP, Hagsätra IP, Mälarhöjdens IP, Räcksta bollplan och Skärholmens bollplan.

I de fall idrottsmark ska tas i anspråk för bebyggelse är eventuell ersättningsanläggning en del av exploateringsprojektet och ingår som en del av exploateringsprojektets godkända budget inom gatu- och fastighetskontorets investeringsplan. För att idrottsverksamheten inte ska påverkas negativt av exploateringen ställer nämnderna normalt krav på att en ersättningsanläggning ska vara färdigställd innan idrottsmarken tas i anspråk för bebyggelse. Idrottsnämnden har aktualiserat frågan om hanteringen av dessa projekt.

I detta ärende redogörs för problematiken med projekt där både idrotts- och gatu- och fastighetsnämnden är inblandade. Gatu- och fastighetskontoret och idrottsförvaltningen föreslår vissa rutinförändringar för att tydliggöra och förbättra beslutsgången.

Stadens regler om beslut för investeringar

Kommunfullmäktige har beslutat (§ 15 1999-10-18) om grunderna för styrning och uppföljning av investeringar och andra betydande projekt. Kommunstyrelsen har utfärdat anvisningar för tillämpning av reglerna. Syftet är att ge nämnderna tydliga regler för beslut, budgetering och uppföljning av investeringar och andra betydande projekt. Ansvarsfördelningen mellan nämnd, kommunstyrelse och kommunfullmäktige när det gäller beslut, uppföljning och slutredovisning av investeringar ska tydliggöras.

Enligt anvisningarna ska nämnderna besluta om former och tidpunkter för redovisning av erforderliga beslutsunderlag för sin styrning. Gatu- och fastighetsnämnden antog egna tillämpningsregler den 21 januari 2003. Idrottsnämnden antog motsvarande förvaltningsanpassade rutiner den 13 augusti 2002.

Budgetbeslut är inte lika med investeringsbeslut

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

Budget

Nämndernas möjlighet att påverka sina investeringsplaner sker huvudsakligen i underlag till budget och beräkningar för de efterföljande två åren som inges till kommunstyrelsen som underlag för kommunstyrelsens förslag till budget och inriktning för de efterföljande två åren. Investeringsplanen är en sammanställning av investeringsutgifter och -inkomster för treårsperioden avseende

- ? *planerade* investeringar (planeringsprojekt) för vilka ett inriktningsbeslut är fattat av nämnden samt även övriga planerade projekt
- ? *beslutade* investeringar (genomförandeprojekt) för vilka genomförandebeslut är fattat

En samlad bedömning av investeringarnas effekt på driftbudgeten inarbetas också i underlaget till budget.

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

Nämnden ska med utgångspunkt från kommunfullmäktiges fastställda budget upprätta en genomförandeplan för det kommande årets verksamhet (verksamhetsplan/nämndens budget). I planen prioriteras vilka projekt som kan genomföras inom tilldelad budget. Nämnden kan också i särskilda ärenden föreslå kommunfullmäktige besluta om en utökad investeringsplan.

Exploateringsprocessen

Ett projekt startar vanligtvis genom att en byggherre presenterar en projekttidé samt ansöker om markanvisning för att genomföra projektet. Gatu- och fastighetskontoret utreder om platsen är lämplig att exploatera ur bl a park-,trafik- och gatusynpunkt. Samråd sker med bl a stadsbyggnadskontoret och stadsdelsförvaltningen samt, när idrottsmark är berörd, även idrottsförvaltningen.

Om platsen bedöms vara lämplig att exploatera föreslår gatu- och fastighetskontoret en byggherre enligt de principer som gatu- och fastighetsnämnden angivit i sitt beslut om stadens markanvisningspolicy samt föreslår nämnden att anvisa marken och ge gatu- och fastighetskontoret i uppdrag att påbörja utredningsarbetet (inriktningsbeslut). I samband med inriktningsbeslutet har projektledaren en grov uppfattning om vilka åtgärder som krävs för projektets genomförande. Utgiften är dock oftast svår att bedöma i detta tidiga skede.

Parallellt med att stadsbyggnadskontoret arbetar fram en ny detaljplan utreder gatu- och fastighetskontoret alla de frågor som rör projektets ekonomi och genomförande. Det gäller t ex tecknande av olika avtal och utredning av vilka åtgärder som erfordras för att projektet ska kunna genomföras samt förprojektering av dessa åtgärder. Om idrottsmark är berörd, utreder gatu- och fastighetskontoret tillsammans med idrottsförvaltningen planering av evakuering och genomförande av eventuella kompensationsåtgärder samt tidplan för detta.

När planarbetet närmar sig sitt slut och erforderliga utredningar och förprojekteringar är utförda är det möjligt att mer noggrant bedöma utgifterna för de investeringar projektet föranleder. Stadens respektive byggherrens ansvar och åtaganden i projektet klargörs i en överenskommelse om exploatering. Gatu- och fastighetskontoret föreslår nämnden att godkänna de investeringsutgifter som är kopplade till projektets genomförande och ge gatu- och fastighetskontoret i uppdrag att genomföra projektet (genomförandebeslut). Genomförandebeslut tas normalt ca 1-1½ år efter inriktningsbeslutet och ett par månader innan stadsbyggnadsnämnden antar detaljplanen. I och med att genomförandebeslut är fattat finns medel att genomföra de åtgärder som krävs för projektets genomförande och som enligt tecknade avtal är stadens åtaganden, t ex flyttning av befintliga ledningar i mark eller anläggande av bollplan.

Tiden mellan genomförandebeslut och byggherrens byggstart är ofta relativt kort vilket ställer stora krav på planering, samordning och genomförande av stadens åtaganden för att byggstarten inte ska försenas.

Konsekvenser av nuvarande hantering

Nuvarande beslutsgång innebär att idrottsförvaltningen inte kan påbörja arbetet med överenskommen ersättningsanläggning innan gatu- och fastighetsnämnden fattat ett genomförandebeslut för exploateringsprojektet. Den aktuella typen av kompensationsprojekt är ofta både mer tidskrävande och mer kostsamma att genomföra än andra arbeten staden ansvarar för i anslutning till ett exploateringsprojekt. Som exempel kan nämnas att anläggandet av en bollplan tar ca ett år. Eftersom ersättningsanläggningen måste vara färdig innan idrottsmarken kan tas i anspråk för bebyggelse blir byggherrens byggstart kraftigt försenad.

Nuvarande hantering gör att det är otydligt vilken av nämnderna som ansvarar för beslut om ersättningsanläggning för idrottsverksamhet.

Nuvarande hantering medför onödig administration. Den del av projektet som ligger under idrottsnämndens ansvarsområde budgeteras och följs upp under gatu- och fastighetsnämnden. Idrottsnämnden upphandlar entreprenader och konsulter och fakturerar därefter gatu- och fastighetsnämnden dessa kostnader. Vidare görs värdeöverföring från gatu- och fastighetsnämndens anläggningsregister till idrottsnämndens anläggningsregister när anläggningen är färdigställd.

Det finns risker i form av att budgeterade medel under gatu- och fastighetsnämnden inte räcker till när idrottsnämnden ska beställa arbetena. Det har förekommit i några projekt att idrottsnämnden fått omfördela betydande belopp inom sitt ordinarie investeringsanslag för att täcka merkostnader.

Gatu- och fastighetskontorets och idrottsförvaltningens förslag

För att tydliggöra och förbättra beslutsgången föreslår gatu- och fastighetskontoret och idrottsförvaltningen att rutinen för beslut och budgetering ändras för gemensamma projekt.

Ett gemensamt ärende med förslag till inriktningsbeslut föreläggs båda nämnderna samtidigt i samband med förslag till markanvisning. Av ärendet ska framgå bedömd omfattning av investeringsåtgärder för respektive nämnd samt total investering för projektet. Hänsyn ska tas till stadens regler om beslut för investeringar. Detta innebär att projekt av strategisk vikt ska redovisas som ett s.k. stort projekt om utgiften totalt för båda nämnderna är större än 20 mnkr (enligt nuvarande gräns)¹. Särskild uppföljning ska då lämnas i nämndernas budgetuppföljning även om nämndernas delprojekt var för sig understiger denna gräns. I ärendet ska även fortsatt beslutsgång redovisas och vilka risker som kan uppkomma.

I underlag till budget redovisar gatu- och fastighetskontoret respektive idrottsförvaltningen sin respektive del av projektet till berörd nämnd. Detta innebär att i gatu- och fastighetsnämndens budgetunderlag ingår endast exploateringsutgiften och att utgiften för ersättningsanläggning redovisas i idrottsnämndens underlag. I kommunfullmäktiges budget kan därefter nämnderna få medel anvisade för sin del av det totala projektet.

¹ I kommunstyrelsens förslag till budget 2004 och inriktning för 2005-2006 höjs gränsen till 50 mnkr.

I och med detta tydliggörs budgetansvar och budgetuppföljningen förenklas. Dessutom behöver fakturering etc mellan nämnderna inte ske.

När kommunfullmäktige anvisat budgetmedel kan respektive nämnd, oberoende av varandra, fatta beslut om genomförande av sin del av projektet. Möjlighet finns då för idrottsnämnden, om man finner detta lämpligt, att igångsätta en ersättningsanläggning innan gatu- och fastighetsnämnden fattat beslut om genomförande av exploateringen. På samma sätt som i inriktningsbeslutet bör genomförandebeslutet redovisa såväl omfattningen av investeringsåtgärderna för var och en av nämnderna som en samlad utgiftsbild för hela projektet.

Besluten bör samordnas på så sätt att utgifterna för eventuella investeringar i gator etc som är föranledda av idrottsnämndens delprojekt budgeteras under gatu- och fastighetsnämnden. I de fall idrottsnämnden fattar genomförandebeslut innan gatu- och fastighetsnämnden fattat motsvarande beslut, och idrottsnämndens projekt kräver investeringar i exempelvis tillfartsvägar, får utgiften för detta ingå i idrottsnämndens budget för projektet. Värdeöverföring sker sedan till gatu- och fastighetsnämnden. Stadens investeringar i gator eller dylikt bör endast finnas i gatu- och fastighetsnämndens anläggningsregister.

Budgetuppföljning och slutredovisning görs av gatu- och fastighetsnämnden och idrottsnämnden för sin respektive del av projektet.

Ändrad beslutsgång och budgetering kan ske först fr o m underlag till budget 2005 och beräkningar för 2006 och 2007 som kommer att tas upp i nämnderna i mars 2004. Fr o m 2005 kan därmed föreslagna rutiner användas fullt ut. Till dess får projekten hanteras enligt nuvarande rutiner.

Underhandskontakt med stadsledningskontorets finansavdelning har tagits i detta ärende.

Mot denna bakgrund föreslår gatu- och fastighetskontoret och idrottsförvaltningen att nämnderna godkänner redovisat förslag till ny rutin för beslut och budgetering av gemensamma projekt.

SLUT