

Revisionsrapport

Övergripande planering avseende investerings- och exploaterings- processen

Tyresö kommun

21 oktober 2010

Jan-Olov Larsén

Innehållsförteckning

1. Sammanfattning	3
2. Bakgrund och uppdrag	5
3. Politisk organisation	6
3.1 Kommunallagen	6
3.2 Kommunstyrelsen reglemente	6
3.3 Iakttagelser	7
3.4 Bedömning	8
4. Tjänstemannaorganisation	8
4.1 Beskrivning av organisation	8
4.2 Pågående översynsarbete inom organisationen	9
4.2.1 Översyn av styrprocessen och delar av kommunstyrelsens förvaltningsorganisation	9
4.2.2 Översyn och utveckling av kommunens samhällsbyggnadsorganisation	9
4.3 Iakttagelser	10
4.4 Bedömning	10
5. Övergripande planering	11
5.1 Översiktsplanen och Strategi- och budgetplan 2010 och KELP 2010-2012	11
5.1.1 Översiktsplanen	11
5.1.2 Strategi- och budgetplan 2010 och KELP 2010-2012	12
5.2 Iakttagelser	13
5.3 Bedömning	13
6. Stödjande processer	14
6.1 Inledning	14
6.2 Tyresö kommuns projektbaserade arbetsmodell (PPS)	14
6.3 Arbetsmodell för plan- och exploateringsprocessen	15
6.4 Investerings- och lokalanskaffningsprocessen	17
6.5 Slutredovisning/erfarenhetsåterföring	18
6.6 Iakttagelser	18
6.7 Bedömning	19

1 Sammanfattning

På uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer har vi granskat kommunens övergripande planering med inriktning på investerings- och exploateringsprocessen och hur den påverkar den efterföljande detaljplaneringen. Detta för att besvara revisionsfrågan om den generella fysiska samt ekonomiska och verksamhetsmässiga planeringen i kommunen med inriktning på investerings- och exploateringsprocessen är ändamålsenlig.

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att den övergripande planeringen *inte i alla delar* sker på ett ändamålsenligt sätt.

Av kommunstyrelsens reglemente framgår tydligt vilken betydelse kommunfullmäktige lägger vid den översiktliga planeringen. Kommunens översiktliga planering har en framträdande roll i reglementet. Reglementet påtalar den fysiska planeringens betydelse på kommunens ekonomi. Detta framgår särskilt av de uppgifter som ankommer på planberedningen, att noga följa och samordna arbetet med översiktsplanen och att i samband med detta arbete upprätta förslag till målsättning i viktiga samhällsplaneringsfrågor avseende planstandard, planeekonomi, boendeformer och miljö.

Det är av fördel att tjänstemannaorganisationen som ansvarar för huvudprocesserna inom samhällsplaneringsområdet har sin organisatoriska hemvist i kommunstyrelseförvaltningen. Pågående översynsarbete, av styrprocessen och delar av kommunstyrelsens förvaltningsorganisation i syfte att renodla och effektivisera processerna, är positiv. Kommunens organisation och ansvarsfördelning är tydlig när det gäller kommunens övergripande planering och investeringsverksamhet.

I den organisationsöversyn som pågår inom förvaltningen bör bedömningar och överväganden göras kring inrättandet av en permanent organisation för arbetet med översiktsplanen.. Detta bland annat mot bakgrund av de utmaningar kommunen står inför vid omvandlingen av kommunens östra delar.

För att översiktplanens intentioner ska få genomslag i prioriteringar och arbetsplaner är det viktigt att den får genomslag i kommunens ekonomiska planering. Det är viktigt att de strukturplaner och fördjupade översiktplaner som innefattas i översiktplanens handlingsplan definieras, kostnadsberäknas och planeras i tid för att ge genomslag i verkligheten.

Av genomförda intervjuer och av studier av befintliga planeringsdokument framgår att det saknas en uppsamlade planeringsprocess som underlag för helhetsbedömningar och prioriteringar. Det saknas en långsiktig och strategisk ekonomisk planering i kommunen.

Strategi- och budgetplanen med KELP fungerar inte som planeringsinstrument för långsiktiga avvägningar och bedömningar. Idag registrerar KELP endast effekter av redan fattade beslut och åtgärder.

Det är nödvändigt att utveckla kommunens långsiktiga ekonomiska planering så att den utgör det helhetsinstrument som skapar underlag för vägvalsbedömningar och prioriteringar. Nuvarande system med reviderade investeringsprogram två gånger per år visar på ryckighet i planeringen, otydliga underlag och brister i underliggande kalkyler. Det kan inte finnas någon annan orsak till varför kommunens investeringsplan skulle behöva revideras två gånger per år. En stabil planering bygger på väl genomarbetade utredningar och kalkyler. Dessa underlag ligger som grund för avvägningar, bedömningar och politiska prioriteringar i den långsiktiga ekonomiska planeringen.

Av intervjuerna framgår vidare att kommunens samlade planeringsmodell i vidare bemärkelse präglas av kortsiktighet, otydlighet och avsaknad av grundläggande förhållningssätt till kommunens planering.

Kommunens planeringsprocess måste utvecklas till att bli det dokument för helhetsbedömningar och politiska prioriteringar som krävs för att genomföra översiktsplanens intentioner och mål. Kommunens ekonomiska flerårsplanering måste utvecklas för att kunna dokumentera och redovisa de samlade effekterna av kommunens tillväxtplaner. Flerårsplaneringen måste bli det instrument där samtliga pågående processer samlas ihop för en helhetsbedömning av vägvalsfrågor som underlag för politiska prioriteringar.

Det pågår ett utvecklingsarbete vad gäller processer och rutiner inom organisationen. Av intervjuerna framkommer att plan- och exploateringsprocessen tillämpas och upplevs fungera på ett ändamålsenligt sätt.

När det gäller investerings- och lokalanskaffningsprocessen finns det brister i såväl dokumentation som tillämpning. Investeringsprocessen har dokumenterats i en administrativ rutin som inte tillämpas konsekvent. De större investeringarna som beslutats har hanterats vid sidan av rutinen. Av intervjuerna framkommer att investeringsprocessen präglas av kortsiktighet och att det finns brister i kalkylunderlag, framförhållning, dokumentation och ansvar. Av intervjuerna framgår även att politiska omprioriteringar förekommer under året. Slutredovisning och erfarenhetsåterföring av genomförda investeringsprojekt sker inte heller på ett ändamålsenligt sätt.

I den organisationsöversyn som pågår inom förvaltningen måste de processer och rutiner som tillämpas inom samhällsbyggnadsområdet bli föremål för en ingående utvärdering och analys.

Mot bakgrund av det omfattande förändringsarbete som pågår i förvaltningsorganisationen och de brister som finns i planeringsunderlag och rutiner bör en uppföljande granskning äga rum i slutet av år 2011.

2 Bakgrund och uppdrag

De förtroendevalda revisorerna i Tyresö kommun har efter bedömning av väsentlighet och risk beslutat att genomföra en fördjupad granskning av kommunens övergripande planering med inriktning på investerings- och exploateringsprocessen.

Av projektplanen framgår att samhällsbyggande i olika former kräver både ekonomisk och verksamhetsmässig planering. Ett betydande skäl för kommunen att vara aktiv i planeringsprocessen är de stora ekonomiska insatserna som kommunen står inför. Det är vidare så att andra aktörers agerande inom planeringsområdet ger effekter på den kommunala ekonomin. Mot bakgrund av att dessa insatser ofta sker med knappa ekonomiska resurser ökar betydelsen av beslutsunderlag som belyser de totala kommunalekonomiska konsekvenserna i ett längre perspektiv.

Som en del i kommunens investeringsverksamhet ingår exploateringsverksamheten. Med exploateringsverksamhet avses anskaffning, bearbetning och iordningställande av råmark för bostads- och industriändamål.

En ändamålsenlig övergripande planering innehåller ett tydligt samband mellan den fysiska, ekonomiska och verksamhetsmässiga planeringen och den efterföljande detaljplaneringen.

Följande revisionsfråga ska besvaras:

Är den generella fysiska samt ekonomiska och verksamhetsmässiga planeringen i kommunen med inriktning på investerings- och exploateringsprocessen ändamålsenlig?

De delar som granskas är översiktsplanen, detaljplaner samt flerårs- och ettårsplan. Granskningen sker utifrån nedanstående kontroll/granskningsmål:

- Granska de kommungemensamma styrande och stödjande processer för kommunens övergripande planering och investeringsverksamhet och att de är dokumenterade och införda.
- Granska att organisation och ansvarsfördelning är tydlig när det gäller kommunens övergripande planering och investeringsverksamhet.
- Granska dokumenterade system och rutiner för att säkerställa att tillräckligt underlag finns i planeringen.
- Granska formerna för uppföljning och utvärdering av investeringsverksamheten samt studera hur formerna för erfarenhetsåterföring sker.

- Granska underliggande investeringskalkyler och vilken status dessa har när de används i beslutsunderlagen.

Granskningen har genomförts genom intervjuer med ansvariga befattningshavare och genom studier av styrande och stödjande dokument.

Rapporten har faktagranskats av samtliga intervjuade.

3 Politisk organisation

3.1 Kommunallagen

I kommunallagen 6 kapitel redovisas styrelsen och övriga nämnders uppgifter. Styrelsens uppgifter är att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och att ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. Styrelsen ska också ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i kommunala bolag. Styrelsen ska uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Styrelsen får från övriga nämnder, beredningar och anställda i kommunen begära in de yttranden och upplysningar som behövs för att styrelsen skall kunna fullgöra sina uppgifter.

Nämnderna skall var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten.

3.2 Kommunstyrelsens reglemente

De verksamhetsområden som omfattas i denna granskning tillhör kommunstyrelsen. Reglementet för kommunstyrelsen är antaget av kommunfullmäktige 1991-11-28 § 25 och senast reviderat 2008-03-27 § 27.

Kommunstyrelsens ansvarsområde och uppgifter redovisas i fjorton paragrafer. I det nedanstående redovisas de delar som omfattas i denna granskning.

§ 2 Uppgifter

I kommunstyrelsens ledningsfunktion ligger att leda och samordna arbetet med frågor som rör bland annat:

Övergripande planering

- fysisk planering, övergripande miljöplanering och miljöövervakning samt mark- och exploateringsfrågor
- planeringen av användning av mark och vatten, t.ex. översiktsplan, detaljplaner, fastighetsplaner och fördelning av gatukostnader

- mark- och bostadspolitiken och se till att en tillfredställande markberedskap upprätthålls samt att bostadsförsörjningen och samhällsbyggandet främjas.
- energiplaneringen samt främja energihushållningen
- nyttjandet av kommunens lokalbestånd

Kommunalteknik

- vatten- och avloppsanläggningar
- renhållnings- och avfallsverksamhet
- allmänna platser, gator och vägar inkluderande kommunal väghållningsskyldighet
- egna och inhyrda fastigheter/lokaler och anläggningar
- byggnadsverksamhet (ny-, till- och ombyggnad)
- centralkökets verksamhet

§ 11 Planberedning

För samordning, information, beredning och förslag i frågor rörande kommunens fysiska planering, övergripande miljöplanering, miljöövervakning och bebyggelseplanering skall finnas en planberedning som utses av kommunstyrelsen till det antal styrelsen bestämmer. Till sammanträdena äger beredningen rätt att kalla tjänstemän från kommunens förvaltning eller bolag samt bereda representanter för intresseorganisationer tillfälle att delta i överläggningar i frågor som berör deras intresseområden. Det ankommer på planberedningen särskilt:

- att noga följa och samordna arbetet med översiktsplan och annan översiktlig planläggning och ta erforderliga initiativ i dessa avseenden,
- att i samband med det översiktliga planarbetet upprätta förslag till målsättning för kommunen i viktiga samhällsplaneringsfrågor avseende planstandard och planekonomi, boendeformer och miljö, som underlag för detaljplanearbetet,
- att ta initiativ till, följa och samordna arbetet med att upprätta förslag till detaljplaner, fastighetsplaner och fördelning av gatukostnader,
- att verka för att miljövardssynpunkter beaktas,
- att hålla regelbundna kontakter med planförfattare och övriga experter och ge erforderliga direktiv, att i övrigt fullgöra de uppdrag som av kommunstyrelsen överlämnas till beredningen, samt
- att kontinuerligt redovisa beredningens arbete till kommunstyrelsen.

3.3 lakttagelser

Av kommunstyrelsens reglemente framgår tydligt vilken betydelse kommunen lägger vid den översiktliga planeringen. Kommunens översiktliga planering har en framträdande roll i reglementet. Reglementet påtalar den fysiska planeringens betydelse för kommunens ekonomi.

Reglementet lyfter tydligt fram översiktsplanens styrande roll för kommunens översiktliga planering. Detta framgår särskilt under de uppgifter som ankommer på planberedningen, d.v.s. att noga följa och samordna arbetet med översiktsplanen och att i samband med detta

arbete upprätta förslag till målsättning i viktiga samhällsplaneringsfrågor avseende planstandard, planekonomi, boendeformer och miljö.

3.4 Bedömning

Kommunstyrelsens reglemente är tydligt vad avser organisation och ansvarsfördelning när det gäller kommunens övergripande planering och investeringsverksamhet. Kommunstyrelsen med sin planberedning är ansvarig. Reglementet lyfter tydligt fram översiktsplanens styrande roll för kommunens planering.

4 Tjänstemannaorganisation

4.1 Beskrivning av organisation

Kommunstyrelseförvaltningen leds av kommundirektören. Kommunstyrelseförvaltningen ansvarar för strategiska uppdrag, den fysiska planeringen, och vissa serviceuppdrag för kommunstyrelsen, allmänheten och den övriga förvaltningsorganisationen.

Under kommundirektören finns följande kontor:

- Stab bestående av ekonomi, information och säkerhetsfrågor
- Kansli och personalkontor
- Servicekontor
- Stadsbyggnadskontor
- Tekniskt kontor

Denna granskning omfattar utöver ekonomifunktionen ovan främst samhällsbyggnadskontoret men också tekniska kontoret.

Stadsbyggnadskontoret är under stadsbyggnadschefen organiserat med en stab under chefsfunktionen och fyra enheter; Mark och exploatering, Plan, Bygglov och Kart och mät.

Tekniska kontoret är organiserat i åtta enheter under tekniska chefen nämligen; Miljö- och trafik, Gata, park och fritid, Fastighet, Nyanläggning, VA, Centralkök och Administration och kundtjänst.

Chefsbefattningen på stadsbyggnadskontoret är för närvarande vakant och tekniska chefen är tillförordnad chef.

4.2 Pågående översynsarbete inom organisationen

4.2.1 Översyn av styrprocessen och delar av kommunstyrelsens förvaltningsorganisation

Kommundirektören har i skrivelse ”Översyn av styrprocessen och delar av kommunstyrelsens förvaltning” beskrivit bakgrunden, syfte och mål med översynen, framgångsfaktorer för en väl fungerande styrning och organisation och uppläggning av översynen och ungefärlig tidplan. Av skrivelsen framgår:

Syftet med översynen är att säkerställa att kommunen har en styrprocess och en organisation av kommunstyrelseförvaltningen som ger optimal styrning och därmed bästa möjliga resultat för medborgarna. Målet är att en reviderad och väl förankrad styrprocess och organisation kan träda i kraft halvårsskiftet 2011.

Tyresö kommuns nuvarande styrprocess ”planeringsmodell för verksamhetsutveckling” fastställdes år 2005, dvs för fem år sedan. Det finns en samsyn i organisationen om att det nu är lämpligt att se över denna styrprocess och samtidigt kommunstyrelseförvaltningens organisation. Det finns flera fördelar med att se över kommunens styrprocess och kommunstyrelseorganisationen samtidigt. När kommunstyrelsen/kommunfullmäktige beslutar om en strategisk plan för de kommande åren och när vi ser hur styrprocessen bäst ska genomföras, ser vi också hur förvaltningen bör organiseras för att optimalt kunna stödja kommunstyrelsen i styrningen av kommunens verksamheter.

Framgångsfaktorerna för en väl fungerande styrning och organisation handlar om nyckelbegrepp som medborgarperspektiv, helhetssyn, långsiktighet, tydlighet, delaktighet, uppföljning och förmågan att anpassa sig till omvärldsförändringar.

4.2.2 Översyn och utveckling av kommunens samhällsbyggnadsorganisation

Som en del i ovanstående översynsarbete sker en översyn av kommunstyrelsens samhällsbyggnadsorganisation.

Tillförordnade stadsbyggnadschefen har i skrivelse 2010-09-23 beskrivit bakgrund och förutsättningar, uppdragsdirektiv, upplägg av översynen och tidplan för arbetets genomförande. Av skrivelsen framgår att kommunens samhällsbyggande kontor har en viktig roll för kommunens attraktionskraft och tillväxt. Kommunens fysiska, miljömässiga och gestaltningsmässiga utveckling har stor betydelse för medborgarnas upplevelse av kommunen. Samhällsbyggande och kommunteknik ligger inom kommunstyrelseförvaltningen, fördelade mellan stadsbyggnadskontoret och tekniska kontoret. Stadsbyggnadskontoret rapporterar bygglovsfrågor till byggnadsnämnden och andra frågor till planberedningen och vidare till kommunstyrelsen medan tekniska kontoret rapporterar till kommunstyrelsen.

Inom tekniska kontoret ligger verksamheter även av intern karaktär som riktar sig mot övriga förvaltningar. Detta gäller förvaltningen av kommunens verksamhetsfastigheter och kost-

verksamheten (centralkök). Således bör dessa verksamheters framtida placering och verksamhetsformer belysas i samband med att en mer samlad samhällsbyggnadsorganisation eftersträvas. Nuvarande tjänsten som chef för stadsbyggnadskontoret är vakant och mot denna bakgrund föreslås en översyn av organisationen, ansvarsfördelning och styrning av samhällsbyggnadsfrågorna inklusive framtida placering av kommunens fastighetsförvaltning m.m. Då båda kontoren arbetar med huvudprocesserna inom samhällsbyggnadsområdet ger översynen även en möjlighet att ytterligare samordna och effektivisera dessa processer.

4.3 Iakttagelser

Av föregående huvudavsnitt, som behandlade den politiska organisationen, framgår tydligt den betydelse kommunen lägger vid den översiktliga planeringen.

Det är av stor fördel att tjänstemannaorganisationen som ansvarar för huvudprocesserna inom samhällsplaneringsområdet har sin organisatoriska hemvist i kommunstyrelseförvaltningen. Pågående översynsarbete av styrprocessen och delar av kommunstyrelsens förvaltningsorganisation i syfte att renodla och effektivisera processerna är positiv.

Arbetet med översiktsplanen saknar idag en permanent organisation.

4.4 Bedömning

Kommunens organisation och ansvarsfördelning är tydlig när det gäller kommunens övergripande planering och investeringsverksamhet. Kommunstyrelsens reglemente lyfter tydligt fram översiktplanens styrande roll för kommunens översiktliga planering.

Det är av fördel att tjänstemannaorganisationen som ansvarar för huvudprocesserna inom samhällsplaneringsområdet har sin organisatoriska hemvist i kommunstyrelseförvaltningen.

I den organisationsöversyn som pågår inom förvaltningen bör bedömningar och överväganden göras kring inrättandet av en permanent organisation för arbetet med översiktsplanen.. Detta bland annat mot bakgrund av de utmaningar kommunen står inför vid omvandlingen av kommunens östra delar.

5 Övergripande planering

5.1 Översiktsplanen och Strategi- och budgetplan 2010 och KELP 2010-2012

Kommunen har 2008 antagit en översiktsplan som även innehåller anvisningar om hur markanvändningen ska planeras och hur goda boendemiljöer ska skapas fram till år 2020.

I KELP 2010-2012 som är en bilaga till strategi- och budgetplan 2010 (årsbudget) redovisas förutsättningarna för att under de närmaste åren bedriva en verksamhet med samma ambitions- och servicenivå som under 2010. Det framgår av KELP att en höjd ambitionsnivå redovisas endast som en direkt konsekvens av ny lagstiftning eller redan beslutade investeringar. En bedömning har gjorts för vilka investeringar som nämnderna kompenseras för i driftredovisningarna för de kommande åren. Hänsyn har tagits till den senaste befolkningsprognosen.

För att översiktsplanens intentioner och målsättningar ska få genomslag i kommunens planering och på sikt omsättas i verkligheten är det viktigt att översiktsplanens ambitioner får genomslag i kommunens ekonomiska planering genom tydliga prioriteringar och mål. Översiktsplanen och kommunens ekonomiska planering är sammantaget de instrument som innefattas i begreppet kommunens övergripande planering.

5.1.1 Översiktsplanen

Kommunens översiktsplan antogs av kommunfullmäktige 2008-04-17 och är kommunens långsiktiga planeringsdokument för markanvändningen under den närmaste femtonårsperioden. Översiktsplanen är en politisk viljeyttring. I översiktsplanen beskrivs kommunens långsiktiga strategier, där en avvägning görs mellan olika intressen. Översiktsplanen aktualiseras varje mandatperiod. Översiktsplanen är inte juridiskt bindande. Den ska ge vägledning och stöd i beslut om användningen av mark- och vattenområden. Översiktsplanen visar även planerad bebyggelseutveckling.

Vid beslut som har rättsverkan, som detaljplan, områdesbestämmelser, förhandsbesked, bygglov och naturreservat, görs avvägning mellan allmänna och enskilda intressen. Prövning sker framför allt mot plan- och bygglagen, miljöbalken och lagen om kulturminnen.

Ett av Tyresö kommuns tre strategiska utvecklingsområden är ”god boendemiljö och livskvalitet”. Tyresö kommun har inom sina gränser såväl en glittrande skärgård och milsvida skogar som bra bostäder och goda kommunikationer. Livskvalitet och service går hand i hand när Tyresö kommun nu planerar framtida markanvändning och boendemiljöer fram till år 2020.”

Under rubriken Kommunens planering finns en underrubrik Utgångspunkter för översiktsplanen. Av den framgår att i översiktsplanen delas Tyresö in i fyra kommundelar, Trollbäck-

en, Bollmora, Tyresö Strand och Östra Tyresö. I varje kommundel pekas ett antal områden ut där kommunen förslår en förändrad markanvändning. För de områden som kommer att bli aktuella för detaljplanering, kan översiktsplanen, fungera som program.

Därefter följer konkreta åtgärder för att leva upp till målen. Dess konkreta åtgärder sammanfattas i 19 punkter varav den kanske viktigaste på lång sikt återges här:

- Planläggningen för åretruntboende på Brevikshalvön, Raksta, Solberga och Bergholm har kommit en bit på väg. Målsättningen i den fördjupade översiktsplanen, att så långt det är möjligt bevara områdets unika karaktär, har följts. Här finns en av regionens mest attraktiva bostadsmiljöer med tydlig skärgårdskaraktär och närhet till Stockholms city.

Föregående översiktsplan är från 1998 och i ett särskilt avsnitt i den gällande översiktsplanen redovisas vad som har hänt sedan dess.

5.1.2 Strategi- och budgetplan 2010 och KELP 2010-2012

Kommunens långsiktiga planering läggs fast i Strategi- och budgetplan 2010 med bilaga KELP avseende åren 2010-2012. Dokumenten för 2010 fastställdes av kommunfullmäktige 2009-11-18. Som tidigare noterats är KELP inget prioriteringsinstrument utan redovisar förutsättningarna för att under de närmaste åren bedriva en verksamhet med samma ambitions- och servicenivå som under 2010. En höjd ambitionsnivå redovisas i KELP-underlaget endast som en direkt konsekvens av ny lagstiftning eller redan beslutade investeringar. En bedömning har gjorts för vilka investeringar som nämnderna kompenseras för i budgetramarna för de kommande åren.

I förutsättningar för strategi- och budgetplan för 2011-2013 fastställd av kommunstyrelsen 2010-05-25 sägs under huvudrubrik 7 Budget år 2012-2013 att för att kunna möta förändrade behov inom de olika verksamhetsområdena krävs en kartläggning av kommande behov och utvecklingstendenser. Det är därför nödvändigt att utveckla KELP-dokumentet till ett *tydligare och bättre planeringsinstrument*. Medelsbehovet anges med utgångspunkt från befolkningsprognos och övriga kända faktorer som direkt påverkar behovet av tjänster.

Av strategi- och budgetplan 2010 fastställd av kommunfullmäktige 2009-11-18 framgår av förordet under rubriken investeringar att numera finns ett särskilt investeringsprogram som revideras fortlöpande några gånger per år. Det nuvarande programmet godkändes av kommunfullmäktige i oktober. De ökade driftkostnader som investeringarna för med sig har inkluderats i driftbudgeten för 2010.

De senaste revideringarna av investeringsprogrammet redovisas i tjänsteskrivelse 2010-03-19 och en ytterligare revidering är under framarbetande i tjänsteskrivelse 2010-09-09. Båda skrivelserna redovisar investeringsprogram som ”vida överstiger den nivå som gällande finansiella mål kan finansiera utan ökad upplåning” och ”det under våren 2010 beslutade in-

vesteringsprogrammet för treårsperioden 2010-2012 uppgår till 628 Mkr. Programmet kommer efter hand att öka kommunens driftkostnader med cirka 67 Mkr per år. 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”.

I en specialutredning 2009-02-26 Förutsättningar för Tyresö kommuns långsiktiga utveckling har ekonomienheten genomfört en analys av kommunens långsiktiga ekonomiska tillväxtbetingelser och de kommunala servicebehovens utveckling till följd av befolkningens förändrade ålderssammansättning samt hur situationen påverkas av den planerade utbyggnaden av de östra kommundelarna.

5.2 Iakttagelser

Av genomförda intervjuer och studier av befintliga planeringsdokument framgår att det saknas en uppsamlade planeringsprocess som underlag för helhetsbedömningar och prioriteringar. Det saknas även en långsiktig strategisk ekonomisk planering i kommunen.

Strategi- och budgetplanen med KELP fungerar inte som planeringsinstrument för avvägningar och bedömningar. Idag registrerar KELP endast ekonomiska effekter av redan fattade beslut och åtgärder.

Det är helt nödvändigt att utveckla kommunens långsiktiga ekonomiska planering så att den utgör det helhetsinstrument som skapar underlag för vägvalsbedömningar och prioriteringar. Nuvarande system med reviderade investeringsprogram två gånger per år visar på ryckighet i planeringen, otydliga underlag och brister i underliggande kalkyler. Det kan inte finnas någon annan orsak till varför kommunens investeringsplan skulle behöva revideras två gånger per år utöver den plan som ligger i budgetdokumentet. Det bör påpekas att det inte varit avsikten att utöver budgeten revidera investeringsbudgeten vid två tillfällen. Det har varit speciella omständigheter de två senaste åren som medfört denna hantering. En stabil planering bygger på väl genomarbetade utredningar och kalkyler. Dessa underlag ligger som grund för avvägningar, bedömningar och politiska prioriteringar i den långsiktiga ekonomiska planeringen.

Av intervjuerna framgår vidare att kommunens samlade planeringsmodell i vidare bemärkelse präglas av kortsiktighet, otydlighet och avsaknad av grundläggande förhållningssätt till kommunens planering.

5.3 Bedömning

För att den nya översiktplanens intentioner ska få genomslag i prioriteringar och arbetsplaner är det viktigt att den integreras i kommunens ekonomiska planering. Särskilt viktigt är det med tanke på att föregående översiktsplan är från 1998. Det är även viktigt att de struk-

turplaner och fördjupade översiktplaner som innefattas i översiktplanens handlingsplan definieras, kostnadsberäknas och planeras i tid för att ge genomslag i verkligheten.

Kommunens planeringsprocess måste utvecklas till att bli det dokument för helhetsbedömningar och politiska prioriteringar som krävs för att genomföra översiktsplanens intentioner och mål. Kommunens ekonomiska flerårsplanering måste utvecklas för att kunna dokumentera och redovisa de samlade effekterna av kommunens tillväxtplaner. Flerårsplaneringen måste bli det instrument där samtliga pågående processer samlas till en helhetsbedömning, där vägvalsfrågor redovisas som underlag för politiska prioriteringar.

6 Stödjande processer

6.1 Inledning

När det gäller processer och rutiner för att förse de övergripande planeringsdokumenten med adekvata underlag och uppgifter pågår ett utvecklingsarbete i kommunen. Viktiga processer som omfattar denna granskning är exploateringsprocessen innefattande planprocessen, lokalansaffningsprocessen och exploateringsekonomin koppling till budget och kommunplan.

Statusbestämning på arbetet med att utveckla arbetsprocesser är för närvarande oklar inom stadsbyggnadsförvaltningen och tekniska kontoret.

Som tidigare framkommit i rapporten pågår ett arbete med att se över styrprocessen och delar av kommunstyrelsens förvaltningsorganisation. Ett av syftena med detta arbete är att ta fram riktlinjer och policys för att skapa rutiner och arbetsformer.

6.2 Tyresö kommuns projektbaserade arbetsmodell (PPS)

Tyresö kommuns projektarbetsmodell är en kommungemensam modell för projektarbete. Modellen är generell, och kan anpassas utifrån projektets storlek och komplexitet och kompletteras av varje verksamhet och varje enskilt projekt. I en statusrapport 2010-09-17 PPS-införande beskrivs ett aktuellt arbetsläge.

Syftet med modellen är att kvalitetssäkra projektarbeten i Tyresö kommun. Av statusrapporten framgår följande:

”Inom kommunen används alltmer ett projektbaserat arbetssätt. Några av de problem som man hittills stött på när man arbetat i projektform är att uppdragen kommer in oplanerat, beslutsfattandet fungerar mindre bra och avsaknaden av struktur i projekten ger onödigt merarbete. Arbetet upplevs ofta som händelsestyrt. Detta har väckt frågan om att införa ett

projektstöd för att hantera och genomföra projekten på ett strukturerat och enhetligt sätt. Ett sådant stöd skulle ge organisationen:

- gemensam begreppsapparat
- möjlighet att följa upp projekten
- tydlig projektstyrning
- beslutsfattande
- gemensam process som beskriver styrning och administration av projekten”

Av statusrapporten framgår att de delar av kommunen där behoven av ett projektstöd upplevs som störst är IT-enheten och stadsbyggnadskontoret. Införandet av PPS har dels genomförts genom gemensamma utbildningar dels genom anpassning av verktyget PPS Online som nu finns tillgängligt på kommunens intranät. För samhällsbyggnadsprojekten pågår ett arbete med att länka ihop projektstyrningsmodellen med den samhällsbyggnadsprocess som används. Det finns en modell för hur detta skulle kunna gå till men den har inte börjat tillämpas ännu. För andra typer av projekt på stadsbyggnadskontoret som till exempel mindre verksamhetsutvecklingsprojekt har PPS nyligen börjat tillämpas.

Under rubriken fortsatt införande i statusrapporten framgår att för samhällsbyggnadsprojektet är ambitionen att knyta ihop samhällsbyggnadsprocessen och projektmodellen så att verktyget kan bli värdefullt stöd i projektgenomförandet. En anpassning av vissa mallar kommer också att ske så att de överensstämmer med de mallar som används idag.

Typer av uppdrag där modellen är tillämplig är utredningsuppdrag, exploateringsuppdrag och investeringsuppdrag. Projektmodellen upptar roller i projektet och hur projektarbetet ska bedrivas, initiering, etablering, genomförande och avslut.

Projektdirektiv har upprättats för genomförandet av bostäder vid Bollmora allé, 2010-06-09.

6.3 Arbetsmodell för plan- och exploateringsprocessen

Den nedan redovisade arbetsmodell för plan- och exploateringsprocessen har tagits fram av representanter för plan- mark- och kommunaltekniska avdelningen. Arbetet inleddes med en projektutbildning för miljö- och stadsbyggnadsförvaltningen hösten 2002. Arbetsmodellen har delats ut vid planberedningens och tekniska utskottets utbildningsdagar 2003-03-05.

Arbetsmodellen upptar fyra huvudpunkter och omfattar sju sidor enligt följande:

1. *Organisation*
 - Styrgrupp
 - Projektgrupp
 - Projektsamordnare
 - Referensgrupp

2. *Initiering*
 - Nytt ärende
 - Tjänstemannaberedning
 - Ordförandeberedning
 - Start-PM
 - Planberedning
3. *Planprocessen*
 - 3.1 Programskede
 - Startmöte
 - Planavtal
 - Exploaterings- och markanvisningsavtal
 - Planinformation på Internet
 - Framtagande av programhandlingar
 - Programsamråd
 - Informationsmöten i förtätningsplanerna
 - 3.2 Samrådsskede
 - Framtagande av samrådshandlingar
 - Samråd
 - Kvartersmöten i förtätningsområden
 - 3.3 Utställningsskede
 - Framtagande av utställningshandlingar
 - Utställning
 - 3.4 Antagandeskede
 - Framtagande av antagandehandlingar
 - Antagande
 - Laga kraft
4. *Utvärdering*

Plan- och exploateringsprocessen är tydlig och upptar processens olika skeden, vem som gör vad och vem som fattar de slutliga besluten. Planberedningen har en central roll i plan- och exploateringsprocessen. Processen är omfattande i det initiala skedet och "Start-PMet" har en central roll för bedömningen av möjligheterna att fortsätta projektet. Planberedningen beslutar i ärendet. Start-PM et innehåller följande enligt plan och exploateringsprocessen:

- Projektgrupp, varav en samordnare utses, arbetsuppgifter, ansvar, mandat för de olika deltagarna klargöres
- Referensgrupp
- Styrgrupp/Beställare
- Initiativtagare
- Byggherre
- Förutsättningar och nuvarande förhållanden (markägare, gällande planer m.m.)
- Beskrivning av föreslagen exploatering (kartor foton och skisser)
- Frågor som måste utredas (miljökonsekvenser, trafik m.m.)

- Planförfarande
- Ekonomi
- Exploaterings- eller markanvisningsavtal
- Risker (markföroreningar, fornlämningar, ekonomi)
- Resurskrav (Ekonomi och kompetens)
- Prioritet 1-5 (1 högsta prioritet, 3 mittenprioriterat, 5 vilande)
- Uppskattning av tidpunkt för planstart och tidsåtgång (osäkerheter pga överklaganden, vattendomar m.m.)
- Information, uppgift om planavtal
- Besked om vissa delar kan utföras, utredas av exploatör, konsult
- Förslag till beslut arbetas fram
- Beslut fattas av planberedningen

Plan- och exploateringsprocessen innehåller de delar som en ändamålsenlig process ska innefatta. Initieringsskedet med dokumentet Start-PM har en framträdande plats i processen vilket innebär att man noga har gått igenom förutsättningarna för en fortsatt exploatering och genomförande av projektet.

I den pågående organisationsöversynen av samhällsbyggnadsorganisationen som tidigare beskrivits, aktualiseras frågor kring fortsatt processutveckling samt att en helhetssyn saknas. Under rubriken nuläge – viktiga utvecklingsfrågor aktualiseras behoven av en fortsatt utveckling och en sammanhållen samhällsbyggnadsprocess och strategisk långsiktighet i verksamheten.

6.4 Investeringsprocess/lokalanskaffningsprocessen

När det gäller kommunens investerings- och lokalanskaffningsprocess finns ingen dokumentation som beskriver processerna.

När det gäller lokalanskaffningsprocessen hänvisas till principer och överenskommelser kring lokalanskaffningen i kommunen som tillämpas i praktiken på ett enhetligt sätt men som inte dokumenterats. Fastighetskontoret ansvarar för lokalanskaffningen såväl vid nyan-skaffning genom investering som vid inhyrning. Vid inhyrning av lokaler är fastighetskontoret ansvarigt för verksamheten och hyr sedan ut lokalerna i andra hand till nyttjande verksamhet.

När det gäller investeringsprocessen hänvisas till investeringsprogrammen som beslutas av kommunfullmäktige två gånger per år. Vidare hänvisas till interna uppföljningsdokument, där samtliga pågående investeringsprojekt finns upptagna och redovisade.

En genomgång och översyn av kommunens investeringsprocess genomfördes våren 2008 och den problembeskrivning som då framkom kvarstår till stora delar idag. Där framkom bland annat:

- avsaknaden av ansvar när det gäller investeringsprocessen,
- brister i beslutsunderlag,
- brister i underliggande kalkyler för investeringar,
- brister i kalkylering av driftskostnadskonsekvenser av investeringar,
- brister i underlag för planering på lång sikt,
- avsaknad av standardnivåer vid investeringar,
- oklarheter vem som får/ska initiera investeringar samt
- att den samlade investeringsvolymen är högre än budgetutrymmet tillåter.

Denna översyn av kommunens investeringsprocess innebar att en ny rutin för investeringar togs fram och beskrevs i tjänsteskrivelse, Ny administrativ rutin för investeringar (diarie-nummer 08 KS 11040). Syftet med rutinen var att samtliga investeringsprojekt skulle gå via rutinens beslutsprocess, även mindre projekt samt exploateringsprojekt. Emellertid kan konstateras att investeringsrutinen inte tillämpas konsekvent vilket inneburit att besluten gällande de större investeringarna (Nyboda skola, idrottshall samt ombyggnad av skolköken) tagits vid sidan av investeringsrutinen

6.5 Slutredovisningar/erfarenhetsåterföring

När det gäller slutredovisning av investeringar och projekt redovisas en oklar situationsbild. Av intervjuerna framgår att rutiner finns för hur slutredovisningarna ska upprättas. Emellertid följs inte dessa rutiner och de slutredovisningar som sker har mer karaktären av slutavräkningar mot budget för att avsluta redovisningen. Någon genomgång och analys av ekonomiskt utfall och utvärdering av projektets verksamhetsmässiga och kvalitativa aspekter som grund för framtida erfarenheter görs inte.

6.6 Iakttagelser

Som framgår av intervjuer och ovanstående redovisning pågår ett utvecklingsarbete vad gäller processer och rutiner inom organisationen.

Av intervjuerna framkommer att plan- och exploateringsprocessen tillämpas och upplevs fungera på ett ändamålsenligt sätt.

När det gäller investerings- och lokalanskaffningsprocessen finns det brister i såväl dokumentation som tillämpning. Investeringsprocessen har delvis redovisats under avsnittet 6.4 där det framgår att den är dokumenterad i en administrativ rutin som inte tillämpas konsekvent. De större investeringarna som beslutats har hanterats vid sidan av rutinen. Av intervjuerna framkommer att investeringsprocessen präglas av kortsiktighet och att det finns brister i kalkylunderlag, framförhållning, dokumentation och ansvar. Av intervjuerna framgår även att politiska omprioriteringar förekommer under året.

Rutiner för slutredovisning av investeringar och projekt finns men tillämpas inte.

6.7 Bedömning

I den organisationsöversyn som pågår inom förvaltningen måste de processer och rutiner som tillämpas inom samhällsbyggnadsområdet bli föremål för en ingående utvärdering och analys.

Plan- och exploateringsprocessens innehåll och utformning är ändamålsenlig en strikt tillämpning av processen bedöms kunna generera tillförlitliga beslutsunderlag.

2010-10-21

Jan-Olov Larsén
Projektledare

Jan Nilsson
Uppdragsansvarig