
Revisionsrapport

***Övergripande planering
avseende investerings- och
exploateringsprocessen
Uppföljning av tidigare granskning***

Tyresö kommun

September 2011
Jan-Olov Larsén



Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	1
2	Inledning	2
3	Rekommendationer i tidigare granskning	2
4	Uppföljning	3
4.1	Modell för styrning och planering	3
4.2	Ny organisation	5
4.3	Styrdokument på olika nivåer	6

1 Sammanfattning

Den nya modellen för styrning och planering, 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 inklusive de som kommunens exploateringsprocess genererar. Kommunplanens utformning och innehåll är genomarbetad och skapar en långsiktig helhetsbild av pågående utveckling i kommunen.

Den nya modellen för styrning och planering och den första kommunplanen för åren 2012-2014 är antagna av kommunfullmäktige. Det är viktigt att den nya styrmodellens intentioner fullföljs när det gäller nämnds- och enhetsplaner.

I den nya organisationen, som ingår som en del i den nya styrmodellen, har tjänstemannaorganisationen som ansvarar för huvudprocesserna inom samhällsplaneringsområdet sin organisatoriska hemvist under kommunstyrelsen, vilket ur styrningssynpunkt är en fördel. Fastighetsenheten har flyttats från samhällsbyggnadsförvaltningen till kontoret för interna tjänster. En befattning med ansvar för framtagande av kommunens översiktsplan har inrättats i samhällsbyggnadsförvaltningens stab.

Som framgår av den nya styrmodellen ska denna stödjas genom tydliga styrdokument i form av policys, reglementen, riktlinjer och rutiner.

Arbetet med att inventera och utforma de styrdokument som ska gälla i den nya styrmodellen har påbörjats. Det är viktigt att detta arbete prioriteras. Som framgår av styrmodellen är det viktigt att synen på vilka styrdokument som ska finnas är restriktiv och att begrepp och definitioner används på ett enhetligt sätt.

Det är viktigt att revisionens synpunkter från granskningen hösten 2010 beaktas i arbetet att ta fram styrdokument för att stödja den nya modellen. Den nya styrmodellen i sig, med årligen rullande planer och budgetar, långsiktighet och helhetssyn, ställer automatiskt krav på funktionella och tillämpbara rutiner och riktlinjer.

2 Inledning

De förtroendevalda revisorerna har beslutat att genomföra en *uppföljning* av granskningen av den övergripande planeringen avseende investerings- och exploateringsprocessen.

Verksamheten granskades hösten 2010. Granskningen redovisades i revisionsrapport, "Övergripande planering avseende investerings- och exploateringsprocessen", daterad 2010-10-21. Syftet med uppföljningen är att skapa en bild av i vilken utsträckning revisorernas rekommendationer har åtgärdats/beaktats.

Uppföljningen har genomförts genom dokumentstudier och genom intervjuer.

Följande personer har intervjuats i uppföljningen:

- Bo Renman, kommundirektör
- Dan Näsman, ekonomichef
- Anders Elfving, budgetchef
- Åke Skoglund, samhällsbyggnadschef
- Jan Nilsson, fastighetschef

3 Rekommendationer i tidigare granskning

Granskningen som genomfördes hösten 2010 redovisades i rapport 2010-10-21 sammanfattades enligt följande (återges här i sammandrag):

- 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. 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.
- 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. 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. Slutredovisning och erfarenhetsåterföring av genomförda investeringsprojekt sker inte heller på ett ändamålsenligt sätt.

4 Uppföljning

I det nedanstående redovisas de åtgärder som vidtagits efter revisionens granskning 2010.

4.1 Modell för styrning och planering

Kommunfullmäktige antog 2011-04-14 en ny modell för styrning och planering i Tyresö kommun. Den nya modellen finns dokumenterad i skriften, Styrning och planering för förtroendevalda och medarbetare.

Styrprocessen uppstår en planering i tre nivåer:

- Kommunstyrelse och kommunfullmäktige arbetar på en strategisk nivå med vision och treåriga kommungemensamma mål, treåriga mål för verksamhetsområdena, styrande planer och budget. De ansvarar också för policys och riktlinjer som gäller för hela kommunen. De ska varje år ta fram den **treåriga kommunplanen**.
- Nämnder - och bolagsstyrelser – arbetar på en taktisk nivå med mål, kvalitetsgarantier och budget för det kommande året. De ansvarar för den taktik som används för att nå de strategiska målen som beslutats i kommunplanen. De tar fram en **nämndsplan respektive bolagsplan** för de verksamheter de ansvarar för. Det finns sammanlagt ett tjugotal verksamhetsområden. Exempel på verksamhetsområden är förskola, grundskola, gymnasium, fritid, äldreomsorg och renhållning.
- Enheter arbetar på en operativ nivå. Utifrån kommunplanen och nämndsplanerna tas en **enhetsplan** fram inom förvaltningarna. Det bör finnas 2-3 konkreta mål för varje verksamhet inom enheten. Planen ska innehålla mål och beskriva de aktiviteter som behövs för att nå målen.

Planeringsprocessen har följande utseende:

	<i>Mars – Juni</i> <u>Kommunplan</u>	<i>Augusti – Oktober</i> <u>Nämndsplan</u>	<i>Nov – December</i> <u>Enhetsplan</u>
Tas fram av:	Kommunstyrelse Nämndspresidier Kommundirektör Strategiska chefer VD	Nämnder Bolag Förvaltningschef Taktiska chefer	Enhetschefer Operativa chefer
Beslutas av:	Kommunfullmäktige	Nämnd	Förvaltningschef
Innehåller:	Övergripande omvärldsbevakning och analys samt planeringsförutsättningar Vision 3-åriga kommungemensamma mål Kommungemensamma kvalitetsgarantier 3-åriga verksamhetsmål med budget och investeringar Uppföljning, utvärdering och kommunikation Årshjul Styrande planer och policys	Omvärldsanalys 1-åriga mål med budget Kvalitetsgarantier Hur målen ska nås Uppföljning, utvärdering och kommunikation Årshjul Stryrande planer och policys	Omvärldsanalys 1-åriga mål med budget Kvalitetsgarantier Hur målen ska nås Uppföljning, utvärdering och kommunikation Årshjul Styrande planer och policys

Syftet med den nya modellen för styrning och planering är att skapa en uppsamlade planeringsprocess som underlag för helhetsbedömningar och prioriteringar genom:

- Långsiktighet och helhetssyn
- Omvärldsbevakning och analys
- Utvärdering, uppföljning och avvikelserapportering
- Effektivt samspel
- Delaktighet och kommunikation

I modellen för styrning och planering lyfts vikten av styrdokument i form av policys, reglementen, riktlinjer, planer m.m. fram. Modellen lyfter fram tre nivåer:

- Policys och planer
- Reglementen och delegation
- Riktlinjer och rutiner

Kommunfullmäktige beslutade om kommunplan 2012-2014 vid sitt sammanträde 2011-06-16.

Av det inledande kapitlet i kommunplanen framgår att de förslag som kommunstyrelsen lämnar i kommunplanen ersätter bland annat de förslag som

tidigare lämnats i Strategi- och budgetplan, KELP-dokumentet och investeringsprogram.

Förslaget till kommunplan har utarbetats enligt den nya styrprocess som beslutades av kommunfullmäktige 2011-04-14. Till de viktigaste syftena med förändringarna hör att uppnå en större långsiktighet i planeringen genom att kommunfullmäktige tydligt anger vilka mål som ska uppnås under en treårsperiod. Därmed får nämnderna bättre förutsättningar för sin planering. Till det bidrar också att kommunfullmäktiges beslut fattas i juni istället för i november så att nämnderna och förvaltningarna kan utnyttja hösten för sin planering.

Kommunplanen upptar nio kapitel enligt följande:

- Inledning och förslag till beslut
- Vision för Tyresö kommun 2030
- Övergripande omvärldsanalys och planeringsförutsättningar
- Kommungemensamma mål och kvalitetsgarantier
- Mål och ekonomiska ramar för verksamhetsområden och kommunala bolag
- Investeringsprogram
- Uppföljning, utvärdering och kommunikation
- Styrprocessens årshjul
- Kommungemensamma styrdokument

Bedömning

Den nya modellen för styrning och planering, innefattande kommunplan, nämndsplan och enhetsplan utgör den planeringsprocess som bildar underlag för helhetsbedömningar och prioriteringar som efterfrågades i granskningen hösten 2010.

Kommunplanen innehåller samtliga investeringar inklusive de som kommunens exploateringsprocess genererar. Kommunplanens utformning och innehåll är genomarbetad och skapar en långsiktig helhetsbild av pågående utveckling i kommunen.

Den nya modellen för styrning och planering och den första kommunplanen för åren 2012-2014 är antagna av kommunfullmäktige. Det är viktigt att den nya styrmodellens intentioner fullföljs när det gäller nämnds- och enhetsplaner.

Den nya styrmodellen ställer krav på översyn av policys, planer riktlinjer och rutiner. Det är viktigt att framarbetandet av dessa prioriteras.

4.2 Ny organisation

I det nedanstående berörs endast de delar som lyftes fram i granskningen hösten 2010.

I granskningen som genomfördes hösten 2010 framgick att 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.

Samtidigt med framtagandet av ny modell för styrning och planering har en ny organisation tagits fram. Den nya organisationen är indelad i samma ansvarsnivåer som i styrprocessen nämligen:

- **Strategisk nivå** som varje år ska ta fram den *treåriga kommunplanen*.
- **Taktisk nivå** som varje år tar fram en *nämndsplan respektive bolagsplan*.
- **Operativ nivå** som varje år tar fram *enhetsplaner*.

Samma ansvarsnivåer gäller för den politiska organisationen.

Den nya tjänstemanna- och politikerorganisationen finns redovisad i den nya modellen för styrning och planering.

Inom samhällsbyggnadsförvaltningens stab har det inrättats en befattning med ansvar för framtagandet av kommunens översiktsplan.

Fastighetsenheten ingår i den nya organisationen i kontoret för interna tjänster där utöver fastighetsenheten även ingår ekonomi, redovisning, personal och löner, vaktmästeri, distribution, tryckeri, kansli, administration, utredning, kommunjurist, IT och telefoni samt upphandling.

Bedömning

Även i den nya organisationen har tjänstemannaorganisationen som ansvarar för huvudprocesserna inom samhällsplaneringsområdet sin organisatoriska hemvist under kommunstyrelsen, vilket ur styrningssynpunkt är en fördel. Fastighetsenheten har flyttats från samhällsbyggnadsförvaltningen till kontoret för interna tjänster.

En befattning med ansvar för framtagande av kommunens översiktsplan har inrättats i samhällsbyggnadsförvaltningens stab.

4.3 Styrdokument på olika nivåer

Den nya styrmodellen ska stödjas genom tydliga styrdokument i form av policys, reglementen, riktlinjer och rutiner. Synen på vilka styrdokument som ska finnas är restriktiv och begrepp och definitioner ska användas på ett enhetligt och stringent sätt.

Av granskningen som gjordes hösten 2010 framgick att det pågår ett utvecklingsarbete vad gäller processer och rutiner inom organisationen. I revisionsrapporten konstaterades följande:

"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”.

Det är viktigt att revisionens synpunkter beaktas i arbetet att ta fram styrdokument för att stödja den nya modellen. Den nya styrmodellen i sig, med årligen rullande planer och budgetar, långsiktighet och helhetssyn, ställer automatiskt krav på funktionella och tillämpbara rutiner och riktlinjer.

Av intervjuerna framgår att det tagits en rad initiativ sedan hösten 2010 såsom:

- Ett internhyressystem är under införande för att skapa incitament till ett effektivare lokalutnyttjande. Relationsritningar har upprättats med varje enhet för att tydliggöra vilka lokaler man hyr, vilken hyresnivå som gäller för olika lokaler och vad hyran innehåller. Hyressättningen görs i tre nivåer. Internhyressystemet utgör en del i lokalanskaffningsprocessen. Förvaltningarna kan kalkylera kostnaderna/intäkterna för en tänkt investering, ombyggnad eller förändrat lokalnyttjande.
- En utredning har tillsatts för att utreda behoven och inriktningen på ett framtida gymnasium. Utredningen leds av utvecklingsförvaltningen och i utredningen finns samtliga kompetenser representerade.

Bedömning

Som framgår av den nya styrmodellen ska denna stödjas genom tydliga styrdokument i form av policys, reglementen, riktlinjer och rutiner.

Arbetet med att inventera och utforma de styrdokument som ska gälla i den nya styrmodellen har påbörjats. Det är viktigt att detta arbete prioriteras. Som framgår av styrmodellen är det viktigt att synen på vilka styrdokument som ska finnas är restriktiv och att begrepp och definitioner används på ett enhetligt sätt.

Det är viktigt att revisionens synpunkter från granskningen hösten 2010 beaktas i arbetet att ta fram styrdokument för att stödja den nya modellen. Den nya styrmodellen i sig, med årligen rullande planer och budgetar, långsiktighet och helhetssyn, ställer automatiskt krav på funktionella och tillämpbara rutiner och riktlinjer.

2011-09-21

Jan-Olov Larsen

Projektledare

Jan Nilsson

Uppdragsledare