

Tyresö kommun

Dan Näsman

YTTRANDE

2011-01-17

1 (8)

Dnr 2010/KS 0292 016

Kommunstyrelsen

Yttrande över revisionsrapport om övergripande planering

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen antar detta yttrande som sitt eget och beslutar överlämna det till revisionen.



Bo Renman
Kommundirektör



Dan Näsman
Ekonomichef

Sammanfattning

I detta yttrande redovisas kommentarer till en revisionsrapport benämnd "Övergripande planering avseende investerings- och exploateringsprocessen". Yttrandet omfattar dels ett par kommentarer av övergripande karaktär, dels mer specifika kommentarer till en del av de synpunkter som framförs i revisionsrapporten.

Beskrivning av ärendet

Kommunens förtroendevalda revisorer har begärt att få kommunstyrelsens yttrande över de synpunkter som framförs i en revisionsrapport benämnd ”Övergripande planering avseende investerings- och exploateringsprocessen”. De synpunkter som redovisas i detta yttrande har utarbetats av tjänstemän från samhällsbyggnadsförvaltningen och kommundirektörens stab efter gemensam genomgång och diskussion av revisionsrapportens innehåll.

Övergripande synpunkter

Revisionsrapporten innehåller en del generaliserande och delvis abstrakta eller motstridiga omdömen. Det är svårt att förstå den närmare innebörden av dessa och därmed svårt att kommentera dem. Ett exempel är omdömet att ”kommunens planeringsmodell präglas av kortsiktighet, otydlighet och avsaknad av grundläggande förhållningssätt till kommunens planering”.

Det är vidare svårt att förstå vad som egentligen avses när det i rapportens sammanfattning i ett stycke framhålls att det framkommit att ”plan- och exploateringsprocessen tillämpas och upplevs fungera på ett ändamålsenligt sätt” och ett stycke längre ner sägs att ”de processer och rutiner som tillämpas inom samhällsbyggnadsområdet måste bli föremål för en ingående utvärdering och analys”.

Flera slutsatser som dras i revisionsrapporten utgår från en tolkning av kommunstyrelsens reglemente som vi inte kan finna stöd för. I rapporten sägs att ”reglementet påtalar den fysiska planeringens betydelse för kommunens ekonomi” och att det ”tydligt lyfter fram översiktsplanens styrande roll för kommunens översiktliga planering”. Översiktsplanen är enligt vår tolkning styrande för den långsiktiga markanvändningen i kommunen och det sammanhang i vilket viktiga avvägningar görs i fråga om just markanvändning. Därmed ger den också vissa förutsättningar eller restriktioner för den långsiktiga samhällsutvecklingen. I den meningen har översiktsplanen en ekonomisk dimension. Den är däremot inte, och ska inte vara, styrande för kommunens investeringsprogram för att tillgodose t ex behovet av verksamhetslokaler, som

svarar för de dominerande investeringsutgifterna. Sambandet mellan å ena sidan den långsiktiga fysiska planeringen och å andra sidan kommunens investeringsplanering och strategi- och budgetplaner finns, men är inte av det slag som förutsätts i revisionsrapporten. Därmed blir den fysiska planeringens betydelse för kommunens ekonomi inte av den dignitet som revisionsrapporten ger uttryck för (se vidare kommentaren om långsiktig planering).

Det finns ändå ett starkt samband mellan översiktsplanen och de åtgärder som efterhand förverkligas i kommunens investeringar och verksamhet. Det framstår tydligt genom att ca hälften av de 19 punkter som i den 15-åriga översiktsplanen beskrivs som konkreta åtgärder för att uppfylla planens mål är genomförda eller under genomförande redan efter två år.

Specifika synpunkter

OM ORGANISATION FÖR ÖVERSIKTSPLANERINGEN

Rapporten:

”I den organisationsöversyn som pågår inom förvaltningen bör bedömningar och överväganden göras kring inrättandet av en permanent organisation för arbetet med översiktsplanen.”

Kommentar:

Som ovan redovisats har gällande översiktsplan redan fått kraftigt genomslag i åtgärder som därefter genomförts, pågår eller planeras.

I den nyligen inrättade samhällsbyggnadsförvaltningen finns en stabsbefattning för en programstrateg i vars uppdrag det ingår att bevaka och koordinera översiktsplanefrågor.

OM KELP-DOKUMENTET

Rapporten:

”... är KELP inget prioriteringsinstrument utan redovisar förutsättningarna för att under de närmaste åren bedriva en verksamhet med samma ambitions- och servicenivå som under 2010.””Det är därför ”nödvändigt att utveckla KELP-dokumentet till ett tydligare och bättre prioriteringsinstrument.”

Kommentar:

Rapportens beskrivning av innehållet i KELP-dokumentet är korrekt men det fyller ändå en viktig roll för kommunens planering. Det visar om det finns ett reformutrymme eller om det saknas medel för att upprätthålla budgetårets verksamhet under de följande åren. Eftersom hänsyn tas till sådana grundläggande, och för kommunen i huvudsak opåverkbara, parametrar som befolkningsutveckling, pris- och löneutveckling, redan beslutade investeringar och förändringar i lagstiftning som kommunen har att anpassa sig till ger den en god bild av vilket handlingsutrymme som finns eller vilka anpassningar som krävs.

Vi tolkar revisionens synpunkter som att man menar att kommunstyrelsen redan i KELP-dokumentet borde redovisa hur ett framtida reformutrymme ska utnyttjas eller vilka kostnadsminskningar som måste göras för att uppnå det finansiella målet. Därmed skulle KELP bli en konkret treårsplan istället för att som nu enbart redovisa de förutsättningar som man har att utgå från i de kommande årens planering. Detta för att uppnå en ökad långsiktighet i förändringsprocesserna. Fördelen med kan vara att det ger bättre förutsättningar att genomföra förändringar som tar tid. En nackdel kan vara att man beslutar om åtgärder på mindre säker information än om man beslutar i ett senare skede. Denna fråga hör till dem som övervägs i den översyn av kommunens styrprocesser som pågår.

OM INVESTERINGSPLANERINGEN

Rapporten:

”Nuvarande system med reviderade investeringsprogram två gånger per år visar på en 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.”

”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 investeringsunderlag, framförhållning, dokumentation och ansvar. Av intervjuerna framkommer även att politiska omprioriteringar förekommer under året. Slutredovisning och erfarenhetsåterföring av genomförda investeringsprojekt sker inte heller på ett ändamålsenligt sätt.”

”Någon genomgång och analys av ekonomiskt utfall och utvärdering av projektens verksamhetsmässiga och kvalitativa aspekter som grund för framtida erfarenheter görs inte”.

Kommentar:

Fram till för två år sedan tillämpades den ordningen att investeringsbudgeten ingick som en bilaga till den årliga strategi- och budgetplanen. Erfarenheten visade att det ledde till att ett antal separata investeringsbeslut fick behandlas vid andra tillfällen under året. Efter en analys och utvärdering av den ordningen infördes den nuvarande ordningen med rullande investeringsprogram som revideras två gånger under året, för övrigt på förslag från konsult från samma företag som utarbetat den nu aktuella revisionsrapporten. Ansvar och process för att ta fram underlag för investeringsbeslut klargjordes i sammanhanget. I revisionsrapporten sägs på en sida att det ”inte finns någon dokumentation som beskriver processen” och på sidan därefter att rutinen ”för investeringar togs fram och beskrevs i en tjänste skrivelse”. Det senare stämmer alltså.

Att sedan ett antal större investeringar har behandlats vid sidan av den beslutade ordningen är korrekt och kan inte förklaras på annat sätt än att det uppenbarligen finns situationer när den politiska ledningen är beredd att ta ställning för en viss inriktning eller större projekt utan att beslutsunderlag har utarbetats i tjänstemannaorganisationen på traditionellt vis.

Frågan om i vilket sammanhang investeringsprogrammet ska behandlas prövas inom ramen för den översyn som följande pågår av kommunens samlade styrsystem.

Att investeringsbeslut ofta tas på ofullständiga kalkylunderlag är en riktig iakttagelse. Eftersom säkra kalkyler inte kan upprättas innan projekteringen för en investering, som schablonmässigt kan beräknas svara för ca 10 procent av investeringsutgiften, har genomförts skulle omfattande arbete och kostnader behöva läggas ner inför varje investeringsbeslut. Eftersom ofta ett antal alternativa lösningar studeras innan beslut om en investering fattas skulle också omfattande kostnader för så kallade förgävesprojektering komma att belasta driftbudgeten. Det vore på så vis möjligt att utarbeta mer gedigna beslutsunderlag inför varje investeringsbeslut, men till en betydande merkostnad, som dessutom skulle uppstå innan beslut om investeringen finns.

Vi vill låta vara osagt om en ordning som baseras på en långsiktig och stabil, men därigenom också rigid, planeringsprocess vore att föredra framför en ordning med initialt mindre precisa kalkyler som efter hand preciseras och redovisas i en mer flexibel process och beslutsordning. Enligt den nuvarande rutinen (som inte har tillämpats konsekvent) ska i ett första skede en prioritering av aktualiserade förslag göras på grundval av ett standardiserat underlag som bland annat inkluderar en grov uppskattning av investeringsutgifternas storlek. Först därefter tas närmare kalkyler fram för de investeringsförslag som rimligen kan beredas utrymme i de närmaste årens investeringsprogram. Att ta fram detaljerat för alla förslag innan denna ”gallring” gjorts framstår inte som motiverat med tanke på de kostnader det skulle medföra.

Vi vill också erinra om att tidplanerna för exploateringsprojekten alltid är preliminära eftersom planerna ofta överklagas och det är omöjligt att veta hur

lång tid det tar innan de vinner laga kraft. Investeringsprogrammet behöver därför ändå revideras av skäl som kommunen inte råder över.

Det är vidare riktigt att det inte finns någon rutin för ”utvärdering av projektens verksamhetsmässiga och kvalitativa aspekter”. Det innebär givetvis inte att sådana erfarenheter inte tas tillvara i organisationen i den fortsatta planeringen. Men det vore knappast ändamålsenligt, eller väl använd tid, att i ett sammanhang försöka dokumentera alla olika aspekter av en investering i sådana termer. Om revisionen däremot efterlyser en slutredovisning som beskriver och analyserar skillnader mellan planerad och redovisad investeringsutgift, på det sätt som tidigare skedde till tekniska utskottet, delar vi uppfattningen. Sådana redovisningar kommer framgent att ske till miljö- och samhällsbyggnadsutskottet.

OM LÅNGSIKTIG EKONOMISK PLANERING

Rapporten:

”Det saknas en långsiktig strategisk ekonomisk planering i kommunen.”

”Kommunens ekonomiska flerårsplanering måste utvecklas för att kunna dokumentera och redovisa de samlade effekterna av kommunens tillväxtplaner.”

Kommentar:

Kommunens framtida utbyggnad och tillväxt sker främst i de östra kommundelarna. I en utredning har tydligt klargjorts hur såväl kommunens driftkostnader som kostnaderna för vatten och avlopp beräknas komma att påverkas till år 2030. Utredningen klargör att de ekonomiska effekterna av utbyggnad och befolkningstillväxt är små jämfört med de påfrestningar som följer av framför allt befolkningens ändrade ålderssammansättning.

Den befolkningstillväxt som tillkommer genom förtätning i kommunens centrala delar och Trollbäcken kommer heller inte att innebära någon långsiktig

belastning på kommunens ekonomi. Det följer närmast av hur systemet för inkomst- och kostnadsutjämning mellan landets kommuner är konstruerat.

Det står därför inte klart vilka utredningar och vilken dokumentation som revisionen menar saknas.