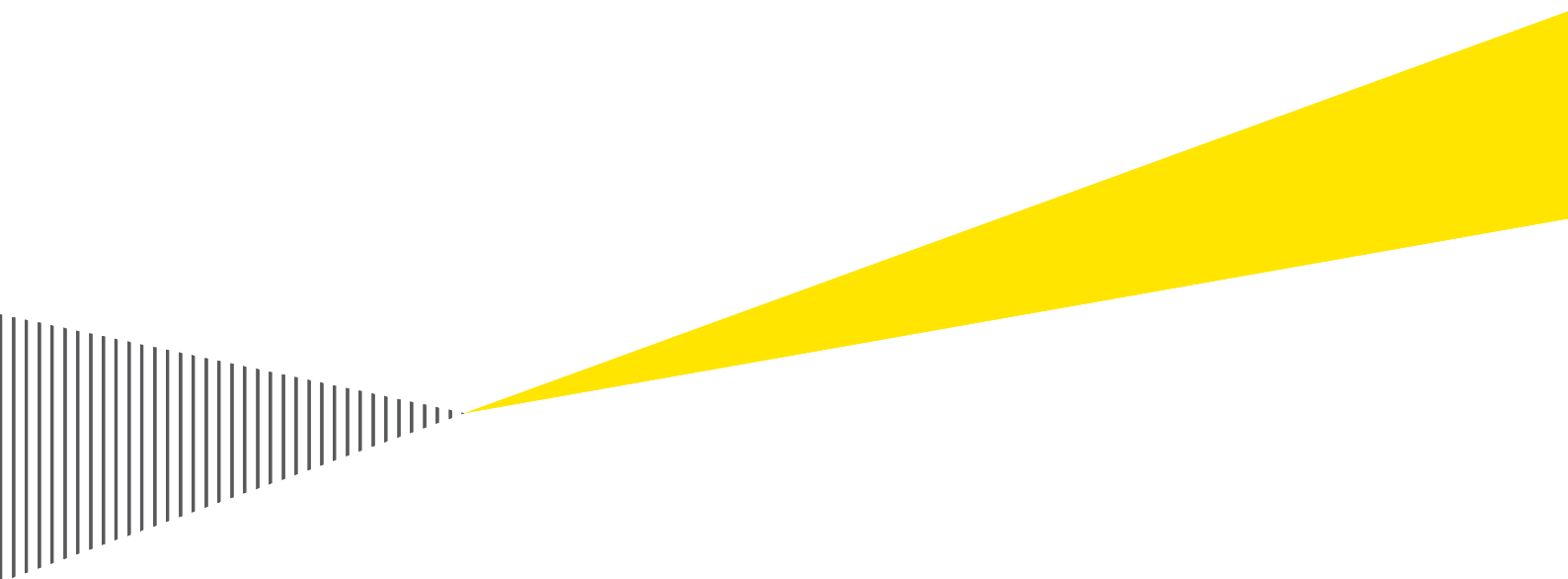


Förstudie - Nacka bygger stad

På uppdrag av revisorerna i Nacka kommun



Innehåll

1	Sammanfattning	2
2	Inledning	5
2.1	Bakgrund	5
2.2	Syfte	5
2.3	Avgränsning och ansvariga nämnder	6
2.4	Revisionskriterier	6
2.5	Metod	6
3	Utgångspunkter - Övergripande	7
3.1	Styrmodell	7
3.2	Organisation	7
3.3	"Nacka bygger stad"	7
4	Beslut, mål och strategier relaterade till Nacka kommuns stadsutveckling	8
4.1	Inledning	8
4.2	Beslut – Kommunfullmäktige	8
4.3	Mål och budget 2016-2018	8
4.4	Beslut – Kommunstyrelsen	11
4.5	Miljö- och stadsbyggnadsnämnden	13
5	Ansvarsfördelning – Ett växande Nacka	15
5.1	Inledning	15
5.2	Politiska organisationen	15
5.3	Tjänstemannaorganisationen	16
5.4	Stadsutvecklingsprocess och projektmodell	19
5.5	Bedömning	22
6	Stadsutvecklingens ekonomiska effekter	22
6.1	Mark-, bostads- och lokalförsörjningsplanering	22
6.2	Exploateringsverksamheten	23
6.3	Långtidsprognos 2016-2030	24
6.4	Investeringsprocessen	25
7	Uppföljning	27
7.1	Rapportering till fullmäktige	27
7.2	Rapportering och uppföljning av stadsbyggnadsprojekten	28
7.3	Bedömning	28
8	Riskbedömningar	29
8.1	Avtal om utbyggnad av tunnelbana	29
8.2	Andra riskanalyser	30
9	Svar på revisionsfrågorna	31

1 Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Nacka kommun genomfört en förstudie av "Nacka bygger stad". Syfte med förstudien har varit att bedöma om det finns en ändamålsenlig process för Nacka bygger stad.

Enligt Mål & Budget 2016 så ska fram till 2030 minst 20 000 nya bostäder byggas och samtidigt 15 000 nya arbetsplatser skapas. Befolkningen förväntas att 2030 ha ökat till 140 000 invånare. Kommunens tillväxt ska samtidigt ske med en ekologisk, social och ekonomisk hållbarhet på kort och lång sikt. Huvuddelen av utbyggnaden är en konsekvens av Nacka kommuns godkännande av avtalen för utbyggd tunnelbana.

Den utbyggnad av infrastrukturen som blir en konsekvens av ovanstående mål och åtagande kommer att vara både omfattande och krävande. Nacka kommun har valt att hantera utbyggnaden inom ramen för den befintliga organisationen¹ och ordinarie styrmodellen som kännetecknas av processtyrning. Ansvarsfördelningen framgår av reglementen, stadsutvecklingsprocessen, planprocessen, projektmodellen m.m. samt av respektive berörd enhets uppdrag. Bedömningen är att ansvarsfördelningen framgår tydligt och att det inte i förstudien har framkommit att det finns otydligheter i ansvarsfördelningen.

Den av fullmäktige antagna översiktsplanen anger inriktningen för utvecklingen av den fysiska miljön. Fullmäktige har också beslutat om program för markanvändning, planprocess och miljöprogram. För att stödja genomförandet av översiktsplanen och utformningen av detaljplaner har ett antal styrdokument tagits fram och fastställts av kommunstyrelsen. Det gäller; vision för staden Nacka, övergripande strukturplan för Sicklaön, utvecklad strukturplan för Nacka stad, fundamenta för Nacka stad, strukturprogram, detaljplaneprogram m.m. Ytterligare styrdokument som kommunstyrelsen beslutat om och som har bäring på ekonomin är riktlinjer för gatukostnadsersättning och exploatörernas medfinansiering.

För att förbättra förutsättningarna för genomförandet av den pågående stadsutvecklingen har bl.a. en översyn gjorts av planprocessen och projektmodellen för stadsbyggnadsprojekt samt inrättats en särskild enhet för strategisk stadsutveckling. En modell (simuleringsmodell) har tagits fram och presenterats under 2015 för att beräkna de långsiktiga ekonomiska konsekvenserna av den pågående stadsutvecklingen och därmed ge underlag för långsiktiga ekonomiska och finansiella beslut. I kommunens planeringsprocess har införts en rullande mark-, bostads- och lokalförsörjningsplanering i ett femtonårsperspektiv.

Den uppföljning som görs av den samlade stadsutvecklingen i förhållande till mål och beslut som redovisas för fullmäktige är den som följer av mål- och budgetprocessen. Den första samlade uppföljningen av den pågående stadsutvecklingen i förhållande till målen om nya bostäder och arbetsplatser som har gjorts redovisades av enheten för stadsutveckling till KSSU i maj 2016.

I samband med att fullmäktige behandlade avtalen om tunnelbanans utbyggnad framgick att stadsledningskontoret under 2014 skulle presentera en risk- och konsekvensanalys av tunnelbaneavtalet. I oktober 2014 redovisades den till kommunstyrelsen som noterade information och samtidig beslöt att en risk- och sårbarhetsanalys (av tunnelbaneavtalet) årligen skulle redovisas en gång per år till kommunstyrelsen. Någon sådan årlig

¹ Enheten för strategisk stadsutveckling har dock inrättats.

redovisning av risk- konsekvensanalys/sårbarhetsanalys har inte framgått av kommunstyrelsens protokoll och handlingar.

Den interna kontrollen inom stadsutvecklingen hanteras genom styrelsens och nämndernas internkontrollarbete enligt kommunens reglemente för intern kontroll. Några särskilda internkontrollåtgärder har inte vidtagits med anledning av den omfattande stadsutveckling som pågår. Förstudien ger inte ett tillräckligt underlag för att uttala sig om den interna kontrollen är tillräcklig eller ej.

I förstudien har också kommunens investeringsprocess belysts översiktligt. Det har då noterats att den är integrerad i mål- & budgetprocessen och att det finns anvisningar, rutiner och mallar för genomförandet av investeringsprocessen. Investeringsprocessen i sin helhet har dock inte definierats och dokumenterats. Det framgår inte heller vilken koppling som finns mellan investeringsprocessen och projektmodellen som används för stadsbyggnadsprojekt. Det saknas också en tydlig transparens kring de prioriteringar som görs på nämnds- och stadsledningsnivå. När det gäller investeringar kan också konstateras att det är svårt att bedöma volymen med tanke på att förändringar och ombudgetering görs vid flera tillfällen under året.

Några slutsatser med anledning av vad som framkommit i förstudien är att:

- ▶ Det var en brist att beslutsunderlaget när fullmäktige beslutade om tunnelbaneavtalet inte omfattade en risk- och konsekvensanalys samt en allsidig belysning av avtalets ekonomiska konsekvenser för Nacka kommun.
- ▶ Den risk- och konsekvensanalys som upprättades och presenterades för kommunstyrelsen i oktober 2014 borde också ha tagits upp som ett ärende till fullmäktige. Dessutom borde återkommande riskanalyser göras av den pågående stadsutvecklingen. Metodik och tillvägagångssätt för riskanalysen bör definieras och redovisas för att säkerställa att samtliga relevanta risker identifieras och bedöms.
- ▶ Med tanke på den betydelse som stadsutvecklingen har för Nacka kommun är det rimligt att intern styrning och kontroll av den ges extra uppmärksamhet. En särskild internkontrollplan bör t.ex. tas fram för pågående "stadsbyggnadsprocessen".
- ▶ Den rapportering och uppföljning av stadsbyggnadsprojekten som har påbörjats bör redovisas till fullmäktige. Det ekonomiska perspektivet bör också integreras i denna uppföljning. Uppföljning av översiktsplanens strategier bör också redovisas till fullmäktige.
- ▶ Det är positivt att det har tagits fram en modell för att simulera och beräkna de långsiktiga ekonomiska och finansiella konsekvenser av de åtgärder som drivs av den pågående stadsutvecklingen. Av modellen blir det uppenbart att kostnaden för utbyggnaden av verksamheten för att svara mot den växande befolkningens behov kommer att bli betydande inte minst avseende lokalkostnaderna. Problem med kompetensförsörjning inom vissa områden kan dessutom leda till att personalkostnaderna ökar mer än förväntat.
- ▶ Beslutet om medfinansiering av utbyggnaden av tunnelbanan omfattar inte bussterminalen som Nacka kommun ska medfinansiera.
- ▶ Ambitionen är att exploateringsverksamheten över tid ska redovisa ett överskott. Frågan är om det är realistiskt att förvänta sig att så blir fallet.

Svar på revisionsfrågorna finns redovisade i avsnitt 9 "Svar på revisionsfrågorna", sid 32.

Med utgångspunkt från det som framkommit i denna förstudie lämnas följande rekommendationer:

- ▶ Gör återkommande riskanalyser av stadsbyggnadsverksamheten i förhållande till mål för utbyggnaden och i förhållande till ekonomiska konsekvenser.
- ▶ Stärk förutsättningarna för en tillräcklig intern kontroll inom stadsbyggnadsverksamheten.
- ▶ Projektmodellen bör fastställas av kommunstyrelsen.
- ▶ Säkerställ en tydlig koppling i projektmodellen till investeringsprocessen.
- ▶ Utveckla uppföljningen av exploateringsverksamheten så att det på ett tydligare sätt kan följas hur utgifter och inkomster/intäkter förhåller sig till ursprunglig budget.
- ▶ Säkerställ att kommunfullmäktige ges en tillräcklig uppföljning/rapportering i förhållande till mål, åtaganden och ekonomi.
- ▶ Definiera och fastställ investeringsprocessen i sin helhet. Framförallt är det viktigt att delmomenten behovsanalys, förstudie och projektering blir tydliga och dokumenterade.

2 Inledning

2.1 Bakgrund

I 2013 års Stockholmsförhandling träffades en överenskommelse om fyra nya tunnelbanesträckningar och 78 000 bostäder med Stockholms läns landsting, Stockholms stad, Nacka kommun, Solna stad och Järfälla kommun. I Nacka kommun ska närmare 14 000 bostäder och 10 000 arbetsplatser byggas på västra Sicklaön till 2030.

För att klara åtagandet måste arbetet involvera flera aktörer inom kommun, genomföras med rätt kompetens, samordnas och drivas med ett högt tempo. Utmaningen för Nacka kommun är att genomföra stadbyggnadsprojektet och samtidigt ha en tillräcklig kontroll av de risker som är förenade med processen.

För Nacka kommuns del är det av väsentlig betydelse att "Nacka bygger stad" kan genomföras på ett ändamålsenligt sätt, vilket bl.a. förutsätter att väsentliga risker identifieras och hanteras.

Med bakgrund ovanstående har revisorerna i sin riskbedömning identifierat processen "Nacka bygger stad" som ett väsentligt område för granskning.

2.2 Syfte

Det övergripande syftet med förstudien har varit att bedöma om det finns en ändamålsenlig process för Nacka bygger stad. I förstudien har även belysts om den interna kontrollen i processen är tillräcklig.

I granskningen kommer investeringsprocessen att belysas med utgångspunkt från Nacka bygger stad.

Granskningen genomförs i två steg. I steg 1 sker en kartläggning. Utifrån den beslutar revisionen om fördjupad inriktning.

2.2.1 Revisionsfrågor i kartläggningen

- ▶ Kartläggning av vilka olika organisatoriska enheter som finns på politisk nivå och tjänstemannanivå med redogörelse för ansvar/roller.
- ▶ Vilka mål har fullmäktige och vilka riktlinjer, beslut och strategier finns kring detta och vilken uppföljning sker av kommunstyrelsen kring dessa frågor? Hur sker återkopplingen till fullmäktige?
- ▶ Vilka riskbedömningar har fullmäktige beslutat om inom processen för Nacka bygger stad?
 - ▶ Är de riskanalyser och riskbedömningar som gjorts beaktade i implementeringen av organisationen?
- ▶ Hur är det beslutat att arbetsfördelning och ansvar ska se ut mellan kommunstyrelsen- kommunstyrelsens stadsutvecklingsutskott (KSSU) -miljö- och stadsbyggnadsnämnden (MSN) och övriga nämnder som är delaktiga i arbetet?
 - ▶ Är detta implementerat i praktiken?
 - ▶ Är arbetsfördelningen tydlig för de som deltar i processen?

2.3 Avgränsning och ansvariga nämnder

Förstudien är kommunövergripande och berör de nämnder och utskott som omfattas av stadsutvecklingsprocessen; bl.a. kommunstyrelse, KSSU, miljö- och stadsbyggnadsnämnden m.fl.

2.4 Revisionskriterier

- ▶ Kommunallagen.
- ▶ Av fullmäktige fastställda riktlinjer eller motsvarande för investeringsprocessen och beslut i övrigt som har bäring på "Nacka bygger stad".
- ▶ Reglementen för den politiska organisationen.
- ▶ Mål och budget.

2.5 Metod

Granskningen har genomförts med stöd av intervjuer och dokumentstudier. Följande har intervjuats:

- ▶ Ordförande, KS och KSSU.
- ▶ KS, KSSU 1:e vice ordförande och tillika ordförande i natur- & trafiknämnden.
- ▶ 2:e vice ordförande, KS och KSSU.
- ▶ Stadsdirektör.
- ▶ Stadsbyggnadsdirektör.
- ▶ Enhetschef Strategisk stadsutveckling.
- ▶ Exploateringschef.
- ▶ Planchef.
- ▶ Natur- och trafikdirektör.
- ▶ Ekonomidirektör.
- ▶ Stadsjurist.
- ▶ Projektledare, tunnelbanan till Nacka.

Exempel på dokument som har granskats är:

- ▶ Mål och budget 2016 - 2018.
- ▶ Planer med bäring på stadsbyggnadsprocessen.
- ▶ Kommunstyrelsens och nämndernas reglementen.
- ▶ Delegationsordningar.
- ▶ Tunnelbaneöverenskommelsen med tillhörande avtal.
- ▶ Årsredovisning, tertialbokslut och uppföljningar.
- ▶ Protokoll med underlag och handlingar.
- ▶ Processbeskrivningar.

3 Utgångspunkter - Övergripande

3.1 Styrmodell

Mål & Budget utgör Nacka kommuns primära verktyg för planering av kommunen och dess verksamheter. I Mål och budget fastställer fullmäktige bl.a. de övergripande målen, strategiska mål för nämnderna samt hur resurserna för drift och investeringar ska fördelas mellan olika nämnder.

Av Mål & Budget 2016-2018 framgår att Nacka har gått in i en period då tillväxttakten ska fördubblas. Samtidigt pågår en utvecklingen av styrning och ledning som syftar till att Nacka kommun ska bli ännu bättre på att leverera välfärdstjänster av hög kvalitet och på att bevara och utveckla Nackas territorium.

Nacka kommuns styrmodell består av flera olika delar; vision, grundläggande värdering, fyra styrprinciper, ambition (ny fr.o.m. 2016) samt mål- och resultatstyrning². Från och med 2016 finns fyra övergripande mål. Under 2016 ska nämnderna förhålla sig till de nya målen och ambitionen och anpassa sina strategiska mål. Nämndernas nya strategiska mål kommer att fastställas i mål och budget för 2017- 2019. Under 2016 utgår dock nämndernas strategiska mål från de åtta övergripande mål som har varit gällande fram till och med 2015.

Övergripande ledning och styrning i kommunen genomförs i tre olika typer av processer som utgår från någon av nämnderna och de mål som respektive nämnd har formulerat med utgångspunkt från fullmäktiges mål. Processerna delas in i huvud-, styr- och stödprocesser. Varje process har en processägare som är direktör. Huvudprocesserna som är åtta till antalet har till syfte att leverera något till medborgarna.

3.2 Organisation

I Nacka kommuns politiska organisation finns förutom kommunstyrelsen 10 nämnder³. Nämndernas ansvarsområden och uppgifter framgår av de nämndreglementen som fastställts av fullmäktige.

Tjänstemannaorganisation består av stadsledningskontoret där tjänstemannaledningen, stadsdirektör och direktörer, styr och leder organisationen, d.v.s. myndighets- och huvudmannaenheterna, kommunal produktion och stödenheter. Stadsledningskontorets uppgift är att ge kommunstyrelsen och nämnderna det stöd som behövs för att kunna ta det politiska ansvaret. Stadsledningskontoret är ytterst ansvarigt för att den kommunala verksamheten är långsiktigt effektiv, kvalitativ och rättssäker.

3.3 "Nacka bygger stad"

Begreppet "Nacka bygger stad" används inte inom kommunen för den stadsutveckling som pågår. Nacka stad utgör det område som håller på att växa fram på Västra Sicklaön där ca 14 000 nya bostäder planeras. I ett växande Nacka ingår även att utveckla lokala centrum i t.ex. Fisksätra, Björknäs, Orminge, Saltsjöbaden och Älta. Den pågående stadsutvecklingen hanteras inte som ett samlat projekt utan genomförs inom ramen för stadsutvecklingsprojekten i olika projekt.

² En av styrprocesserna.

³ Inklusivt valnämnden.

4 Beslut, mål och strategier relaterade till Nacka kommuns stadsutveckling

4.1 Inledning

I Nacka kommun finns ett stort antal styrdokument som i varierande utsträckning är styrande för stadsutvecklingsprocessen. Framförallt är det kommunfullmäktige och kommunstyrelsen som fastställt styrdokumenterna. Redovisning av styrdokument i detta avsnitt gör dock inte anspråk på att vara fullständig.

4.2 Beslut – Kommunfullmäktige

4.3 Mål och budget 2016-2018

Ett av de fyra nya övergripande målen är att Nacka kommun ska ha en stark och balanserad tillväxt. Den förväntade effekten av det övergripande målet är att fram till 2030 ska minst 20 000 nya bostäder⁴ byggas och samtidigt 15 000 nya arbetsplatser⁵ skapas. Befolkningen förväntas att 2030 ha ökat till 140 000 invånare. Kommunens tillväxt ska samtidigt ske med en ekologisk, social och ekonomisk hållbarhet på kort och lång sikt. En intention, enligt Mål och budget, är att Nacka ska utvecklas i nära samspel med medborgarna, civilsamhälle och näringsliv.

I Mål & Budget framgår också kommunens finansiella mål som är övergripande styrande för det investeringsutrymme som finns för genomförandet av stadsutvecklingen. Följande finansiella mål finns i Mål & Budget 2016-2018:

- ▶ Nettokostnadsandel < 97,5 procent.
- ▶ Förändring av soliditet > 0.
- ▶ Tak för låneskuld 1,5 mdr kr.
- ▶ Självfinansieringsgrad av investeringar ska öka.

Ramen för nettoinvesteringar 2016 uppgår totalt till 985 mnkr. Av ramen har 712 mnkr anslagits till kommunstyrelsen och 271 mnkr till natur- och trafiknämnden.

4.3.1 Översiktsplan för Nacka kommun

Den nu gällande översiktsplanen antogs av kommunfullmäktige 11 juni 2012. Enligt plan- och bygglagen ska det finnas en aktuell översiktsplan i varje kommun som omfattar hela kommunen. Översiktsplanen ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön i hela kommunen. En översiktsplan är inte bindande, men ska ge vägledning om hur mark- och vatten ska användas.

Översiktsplanen syftar till att Nacka ska utvecklas till en attraktiv och långsiktigt hållbar kommun som bidrar till en positiv utveckling i Stockholmsregionen. I översiktsplanen beskrivs utifrån den utgångspunkten kommunens utmaningar och målområden i sex olika teman:

- ▶ Ett effektivt och klimatanpassat transportsystem.
- ▶ En attraktiv och hållbar byggd miljö.
- ▶ Värna natur och vatten för rekreation och biologisk mångfald.

⁴ 13 500 bostäder är en konsekvens av tunnelbaneavtalet.

⁵ Ingår inte i tunnelbaneavtalet.

- ▶ Mångfald och trygghet i livets alla skeden.
- ▶ Starkt näringsliv, bra handelsutbud och gott om mötesplatser i hela Nacka.
- ▶ Ett regionalt tänkande i planeringen.

Till varje tema har ett antal mål formulerats.

I översiktsplanen definieras fyra stadsbyggnadsstrategier som syftar till att möta utmaningar och uppnå planens mål:

- ▶ Skapa en tätare och mer blandad stad på västra Sicklaön.
- ▶ Kompletta transportsystem med tunnelbana till Nacka.
- ▶ Utveckla Nackas lokala centra och deras omgivning.
- ▶ Planera, förvalta och utveckla den gröna och blå strukturen.

Av översiktsplanen framgår att det i Nacka finns planer för cirka 9 000 nya lägenheter de närmaste 10 åren och befolkningen beräknas öka med cirka 23 000 invånare.

Uppföljning av översiktsplanens strategier har gjorts 2014, 2015 och 2016 och redovisats för kommunstyrelsen. Målen som anges i översiktsplanens sex utmaningar och målområden har inte följts upp med hänvisning till att de är av långsiktig karaktär och därför ännu inte är meningsfulla att följa upp.

För närvarande pågår en översyn och revidering av översiktsplanen som fullmäktige enligt tidplanen förväntas anta under fjärde kvartalet 2017.

4.3.2 Godkännande av avtal för tunnelbanans utbyggnad

Fullmäktige godkände den 3 februari 2014 de två ingångna avtalen om utbyggnaden av tunnelbana, d.v.s. "Huvudavtal – avtal om genomförande av tunnelbanans utbyggnad enligt 2013 års Stockholmsförhandling" och "Delprojektavtal - avtal om finansiering och medfinansiering av utbyggnad av tunnelbanan samt ökad bostadsbebyggelse i Stockholms län enligt 2013 års Stockholmsförhandling".

En konsekvens av huvud- och delprojektavtalet är att Nacka kommun har åtagit sig:

- ▶ att själv eller genom annan markägare/bostadsexploator uppföra ca 13 500 nya bostäder på västra Sicklaön fram till senast år 2030,

Enligt avtalet ska utbyggnaden ske med en genomsnittlig takt av 800 nya bostäder per år, räknat från 2014. Som nya bostäder räknas endast de som finns med i planer som antagits från 1 januari 2014. Vidare ska Nacka kommun bidra till att utrymme för tunnelbanedepå kan skapas.

I åtagandet ingår dessutom att Nacka medfinansierar projektet (prisnivån januari 2013) med 850 miljoner kronor och svara för eventuell kostnadsökning upp till ett tak på 97 mnkr. Nacka ska även medfinansiera kostnaden för att möjliggöra omstigning mellan vägburen SL-trafik och tunnelbanan till 50 procent. Vidare ska Nacka kommun förskottera staten med 333 miljoner kronor. Återbetalning av förskottrade medel sker dels 2025, dels 2030 under förutsättning att Nacka vid dessa etapper fullföljt sitt åtagande för bostadsbyggande, dock senast år 2035.

4.3.3 Program för markanvändning

Fullmäktige antog i april 2016 "Program för markanvändning med riktlinjer för markanvisnings- och exploateringsavtal". Programmet anger grunden för hur kommunen ska använda sitt markinnehav för att utveckla Nacka som en attraktiv plats och bo, leva och verka i.

Av tjänsteskrivelsen framgår att programmet vilar på följande utgångspunkter:

- ▶ Marken ska förvaltas och utvecklas för att uppnå en stark och balanserad tillväxt.
- ▶ Stadsutvecklingen ska vara självfinansierande över tid.
- ▶ Kommunen ska äga, förvalta och utveckla fastigheter som bedöms vara av strategisk betydelse.
- ▶ Kommunal mark kan upplåtas med nyttjanderätt för att tillgodose allmänna intressen.

Enligt programmet ska försäljning och upplåtelse av fastighet ske på marknadsmässiga villkor. I övrigt framgår:

- ▶ Principer för prissättning vid överlåtelse eller upplåtelse.
- ▶ Val av byggherre/aktör.
- ▶ Metoder vid försäljning eller upplåtelse.
- ▶ Villkor vid försäljning eller tomträttsupplåtelse som ett led i stadsutvecklingen och utveckling av lokala centra.
- ▶ Riktlinjer för markanvisning.
- ▶ Bemyndiganden till kommunstyrelsen.
- ▶ Riktlinjer för exploateringsavtal.

Enligt riktlinjerna ska exploatörer som har nytta av den nya detaljplanen gemensamt betala för anläggande av gator, vägar och andra allmänna platser samt andra åtgärder som är nödvändiga för detaljplanens genomförande. Exploatörer ska även bekosta nödvändiga åtgärder utanför detaljplaneområdet om de är till nytta för den kommande exploateringen. Om kommunen genom avtal med staten ska bidra till finansieringen av infrastruktursatsningar, ska exploatörer medfinansiera kommunens åtaganden, på sätt som kommunstyrelsen fastställer. Beslut om att exploatörer på västra Sicklaön ska medfinansiera tunnelbaneutbyggnaden till Nacka har redan fattats (av KS).

4.3.4 Miljöprogram

I mars 2016 antog kommunfullmäktige ett miljöprogram med indikatorer för de lokala miljömålen:

- ▶ Begränsad klimatpåverkan.
- ▶ Frisk luft.
- ▶ Giffri miljö.
- ▶ Levande sjöar, vattendrag och hav i balans.
- ▶ God bebyggd miljö
- ▶ Ett rikt växt- och djurliv

Miljöarbetet där respektive nämnd är ansvarig för åtgärder/aktiviteter för att nå målen ska bl.a. styras genom årliga uppföljningar av miljöprogrammet till kommunstyrelsen i samband med kommunens årsredovisning.

4.3.5 Planprocessen

Fullmäktige beslutade om en reviderad politisk process för detaljplaner i juni 2015. Se avsnitt 5.4.4.

4.3.6 Andra beslut av fullmäktige

Fullmäktige beslutar fortlöpande när det gäller den pågående stadsutvecklingen om detaljplaner, exploateringsavtal och fastighetsförsäljningar.

4.4 Beslut – Kommunstyrelsen

4.4.1 Övergripande strukturplan för Sicklaön

En övergripande strukturplan för Sicklaön fastställdes av kommunstyrelsen den 13 januari 2014. I planen definieras vad som menas med en "tät och blandad stad" för västra Sicklaön. Den övergripande strukturplanen ska ge en struktur för och helhetsbild över utvecklingen på västra Sicklaön och ska inte ses som en färdig plan utan som en utgångspunkt för den fortsatta stadsutvecklingen.

I samband med ovanstående beslut gav kommunstyrelsen planenheten i uppdrag att tillsammans med exploateringsenheten, trafikenheten och stadsarkitekten att utveckla strukturplanen och att ta fram en stadsbyggnadsidé.

4.4.2 Vision för staden i Nacka

Kommunstyrelsen beslutade i mars 2014 om en vision för staden i Nacka: "Nära och nyskapande". Visionen är tänkt som ett stöd i förverkligandet av översiktsplanens strategi om att skapa en tätare och mer blandad stad på västra Sicklaön. Syftet med visionens är att vara en ledstjärna och inspirera i utvecklingen av staden i Nacka.

4.4.3 Fundamenta för Nacka stad

Fundamenta, som antogs av kommunstyrelsen i mars 2015, är en stadsbyggnadsstrategi för utformningen av Nacka stad på västra Sicklaön. Strategin innehåller sju principer enligt nedan som kallas "Fundamenta" och som ska utgöra grunden för stadsbyggandet i Nacka.

- ▶ Sammanhang.
- ▶ Stadsrum.
- ▶ Stadsgator.
- ▶ Stadsgrönska.
- ▶ Kvartersformer.
- ▶ Stadens objekt.
- ▶ Karaktärsdrag.

Fundamenta ska användas som ett verktyg för analys och vägledning i planering, gestaltning och byggande av Nacka stad.

4.4.4 Grönytefaktor

Kommunstyrelsen antog i maj 2016 en modell för beräkning av gröna värden för områden inom Nacka stad på västra Sicklaön. Ambitionen är att en grönytefaktor om minst 0,6 ska uppnås på kvartersmark i stadsbyggnadsprojekt i Nacka stad. Grönytefaktorn avgör den andel av en fastighets yta som innehåller gröna värden.

4.4.5 Utvecklad strukturplan för Nacka stad

I juni 2015 antog kommunstyrelsen den utvecklade strukturplanen som ska vara utgångspunkt för den fortsatta planeringen av Nacka stad. Planen tar sin utgångspunkt i översiktsplanens strategi "En tätare och mer blandad stad på västra Sicklaön" och från visionen för staden i Nacka.

I den utvecklade strukturplanen finns kartor för den grundläggande stadsstrukturen, olika bebyggelsetyper, grönstruktur och stadsrum, övergripande trafiksystem samt en grov etappindelning av genomförandet. Behovet av välfärdsfastigheter och principer för olika typer av tekniska system framgår också i planen.

4.4.6 Strukturprogram

Under 2011 fastställde kommunstyrelsen; kulturmiljöprogram, program om grönstrukturprogram och kustprogram. Dessa strukturprogram togs fram inom arbetet med översiktsplanen. De ger framför allt kunskap och vägledning när kommunen planerar.

4.4.7 Detaljplaneprogram

Ett detaljplaneprogram är ett dokument som tas fram innan arbetet med de juridiskt bindande detaljplanerna påbörjas. Programmet ska ange förutsättningar och mål för planarbetet och uttrycka kommunens vilja och avsikter för området. Tanken är att övergripande frågor om strukturen av bebyggelse, gator, torg, parker med mera ska belysas i ett tidigt skede. När programmet har antagits av kommunen ligger det till grund för de detaljplanearbeten som kommer att sättas igång inom det aktuella området under de närmsta åren och på sikt.

Kommunstyrelsen har bl.a. antagit detaljplaneprogram för Nacka strand och centrala Nacka. Ytterligare detaljplaneprogram är enligt uppgift på gång.

4.4.8 Riktlinjer för uttag av gatukostnadsersättning

Riktlinjer för uttag av gatukostnadsersättning som antogs i april 2016 av kommunstyrelsen ersätter de två tidigare gatukostnadspolicydokument som har funnits och använts i kommunen.

Riktlinjerna innehåller kommunens utgångspunkter och principer när kommunen genomför en så kallad gatukostnadsutredning och sedermera bestämmer vilken ersättning en enskild fastighetsägare ska betala för gatu- och anläggningsarbeten.

4.4.9 Exploatörernas medfinansiering

Kommunstyrelsen beslutade i maj 2014 att samtliga exploatörer inom västra Sicklaön ska medfinansiera utbyggnaden av tunnelbanan till Nacka. Nivå för medfinansiering från exploatörer är beräknat utifrån att kommunen ska få in 850 miljoner kronor. Vidare ska kommunens markförsäljning täcka räntekostnaderna som beräknas till 180 miljoner kronor. Bostadsrätter som tillkommer på markanvisad kommunal mark ska även medfinansiera i samma utsträckning som bostadsrätter och ägarlägenheter som tillkommer på privat mark.

Infrastrukturåtgärder som är direkt kopplade till ett stadsbyggnadsprojekt ska finansieras via gatukostnader som regleras i exploaterings- eller markanvisningsavtal. De infrastrukturåtgärder som är till nytta för fler än ett stadsbyggnadsprojekt eller

programområde ska finansieras via ett exploateringsbidrag för yttre infrastruktur som tas ut från samtliga exploatörer på västra Sicklaön.

4.4.10 Fastighetsstrategi

Fastighetsstrategin pekar ut inriktningen för de kommande årens utveckling och insatser inom kommunstyrelsens ansvar som fastighetsägare och som ansvarig för att tillhandahålla mark, lokaler och bostäder som behövs för kommunens verksamhet.

Av strategin framgår bl.a. att kommunens nämnder ansvarar för att årligen i oktober redovisa sina mark-, bostads- och lokalbehov för kommande 15-årsperiod och bära kostnaderna för nyttjade fastigheter, bostäder och lokaler. Mark-, bostads- och lokalnyttjande verksamheter skall delta aktivt i försörjningsplanering, söka möjligheter att effektivisera mark-, bostads- och lokalanvändningen och medverka till att utrymmen kan avvecklas eller frigöras för annan användning.

4.4.11 Näringslivsstrategi

Kommunstyrelsen fastställde den 15 juni 2015 en näringslivsstrategi för Nacka kommun. Av näringslivsstrategin framgår fem strategiska inriktningar som syftar till att stärka förutsättningarna för tillväxt hos de aktörer som förväntas skapa 15 000 nya arbetsplatser till 2030.

På kommunstyrelsens uppdrag har en handlingsplan för genomförandet av näringslivsstrategin tagits fram. Handlingsplanen syftar till att konkretisera strategin och med ett kortare tidsperspektiv identifiera viktiga aktiviteter samt bryta ner strategin i delmål som kan följas upp. De aktiviteter som identifierats i handlingsplanen rör områden där även andra nämnder, förutom kommunstyrelsen, är ansvariga.

4.5 Miljö- och stadsbyggnadsnämnden

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden antog riktlinjer för hållbart byggande i november 2012. Grundtanken är att riktlinjerna ska vara ett stöd för både exploatören och kommunens tjänstemän när det gäller att få fram konkreta åtgärder för hållbart byggande. Riktlinjerna ersätter inte lagstiftningen på området, utan är tänkt som ett komplement. I riktlinjerna finns 12 målområden (t.ex. hållbart resande, effektiv mark- och resursanvändning). Till varje målområde finns en förslagslista på åtgärder/indikatorer som kan användas för att uppfylla målet.

4.5.1 Bedömning

Av översiktsplanen från 2012 framgår att Nacka planerade för en relativt omfattande tillväxt i form av nya bostäder och en ökad befolkning. I och med att fullmäktige godkände huvudavtalet och delprojektavtal höjdes ambitionsnivån ytterligare samtidigt som det blev ett åtagande för kommunen att fram till 2030 tillskapa 13 500 nya bostäder på västra Sicklaön och att medfinansiera utbyggnaden av tunnelbanan. Utöver detta förväntas enligt Mål & budget ytterligare 6 500 bostäder byggas och 15 000 arbetsplatser⁶ skapas fram till 2030.

En iakttagelse är att när fullmäktige beslutade att godkänna avtalen fanns ingen risk- och konsekvensanalys med i beslutsunderlaget. De samlade ekonomiska konsekvenserna av avtalet var inte heller allsidigt belysta. Bestämmelser om beredning av fullmäktiges

⁶ Åtagandet att skapa nya arbetsplatser är inte en konsekvens av avtalet om utbyggnad av tunnelbanan.

ärenden framgår av 5 kap. 26-32a §§. Enligt 5 kap. 26 § skall ett ärende innan det avgörs av fullmäktige ha beretts antingen av en nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör eller av en fullmäktigeberedning. Kommunstyrelsen, enligt Kaijser (Sida 353, Kommunallagarna II, 1975), har till uppgift att behandla ärenden ur allmänt kommunala synpunkter, framförallt med hänsyn till kommunens ekonomi och att därvid åstadkomma en lämplig avvägning mellan olika intressen. Enligt "Kommunallagen med kommentarer och praxis", femte upplagan 2011, så syftar beredningen till att ge fullmäktige ett tillförlitligt och allsidigt belyst underlag för beslutet. I detta ingår ett visst mått av sakprövning. Vår slutsats är att det finns uttalade krav på att ärenden som ligger till grund för beslut i fullmäktige ska vara tillräckligt utredda. Enligt vår bedömning kännetecknas en tillräcklig beredning av ett ärende att det är:

- ▶ Analyserat och konsekvensbedömt utifrån:
 - ▶ Lagenhetlighet.
 - ▶ Ekonomi.
 - ▶ Verksamhet.
- ▶ Objektivt.
- ▶ Förståeligt.

De förtroendevalda ska med stöd av beredningen av ärendet sammantaget ges tillräcklig information så att det blir tydligt vilket beslut som har fattats och vilka konsekvenser beslutet förväntas få. Vår bedömning är att beredningen i ovanstående avseenden inte varit helt tillräcklig. Revisorerna har också tidigare uttryckt kritik mot brister i underlaget som låg till grund för kommunstyrelsens och kommunfullmäktiges beslut.

När det gäller finansieringen av utbyggnaden av tunnelbanan och de infrastrukturåtgärder som följer av stadsbyggnadsprojekten så ska det i huvudsak ske, enligt beslut av fullmäktige och kommunstyrelsen, via exploitörerna. För kommunens del ska markförsäljning täcka räntekostnader som förväntas bli en följd av tunnelbaneavtalet. Det som dock inte framgår av underlag och beslut är hur den kommunala medfinansieringen av bussterminalen som ingår i tunnelbaneavtalet ska finansieras.

Störst påverkan på den kommunala ekonomin både intäcks- och kostnadsmässigt kommer den ökade befolkningen att ge. Valfärdstjänsterna kommer att behöva byggas ut kraftigt vilket leder till ökade driftkostnader. Kännetecknande vid kommunal tillväxt är att kostnaderna kommer innan skatteintäkter och effekter av kostnadsutjämnningen kan tillgodogöras. Den kommunala utbyggnaden av valfärdstjänster kräver t.ex. nya lokaler för förskola, skola, fritid, äldreomsorg m.m. Oavsett vem som investerar i nya lokaler för valfärdstjänster så kommer driftkostnadseffekterna att belasta kommunens resultaträkning. I samband med beslutet om att godkänna avtalen för utbyggd tunnelbana fanns inte underlag med som redovisade de långsiktiga effekterna på kommunens ekonomi.

När det gäller de värden som utbyggnaden ska kännetecknas av/leva upp till så utgör den av fullmäktige fastställda översiktsplanen utgångspunkten. Kommunstyrelsen har fastställt ett stort antal styr- och plandokument som syftar till att stödja förverkligandet av översiktsplanen i genomförandet av stadsutvecklingsprojekt.

En reflektion gäller att den uppföljning av översiktsplanens strategier som har gjorts sedan 2014 inte har redovisats som ett ärende till kommunfullmäktige. Med hänvisning till att fullmäktige beslutat om översiktsplanen och dess strategier borde uppföljningen också redovisas till fullmäktige.

5 Ansvarsfördelning – Ett växande Nacka

5.1 Inledning

I princip har samtliga nämnder ansvar för ett växande Nacka antingen för utbyggnad av den fysiska infrastrukturen⁷ och/eller för tillhandahållandet av välfärdstjänster till en växande befolkning. Nämnderna påverkas dock i varierande grad och på olika sätt av utvecklingen. Denna förstudie är uteslutande inriktad på det ansvar som är relaterat till utbyggnaden av den fysiska infrastrukturen. I huvudsak omfattas då följande nämnder: kommunstyrelsen och kommunstyrelsens stadsutvecklingsutskott (KSSU), miljö- och stadsbyggnadsnämnden samt natur- och trafiknämnden. Motsvarande inriktning gäller även beträffande tjänstemannaorganisationen. De enheter som då i första hand är involverade i utvecklingen är stadsledningskontoret, planenheten, exploateringsenheten, enheten för strategisk stadsutveckling, enheten för fastighetsutveckling samt juridik- och kanslienheten.

Den pågående utvecklingen på västra Sicklaön och utvecklingen av lokala centrum hanteras inte som ett samlat projekt. Genomförandet sker i stället inom ramen för Nacka kommuns huvudprocesser och då i huvudsak stadsbyggnadsprocessen.

5.2 Politiska organisationen

5.2.1 Kommunstyrelsen

Av kommunstyrelsens reglemente framgår att:

- ▶ Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för samhällsplaneringen. I detta ingår bl.a.
 - ▶ Ansvara för den översiktliga planeringen av mark och vatten samt initiera övrig fysisk planering och sektorplanering.
 - ▶ Bevaka att det finns mark och verksamhetslokaler för kommunalt finansierade verksamheter och kommunala behov i övrigt samt bevaka tillgången till bostäder inom kommunens ansvarsområden.
 - ▶ Se till att en tillfredsställande markberedskap upprätthålls samt att bostadsförsörjningen och samhällsbyggandet främjas.
- ▶ Kommunstyrelsen fullgör i övrigt bl.a. följande uppgift inom stadsbyggnadsområdet:
 - ▶ Svara för exploateringsverksamheten och därmed sammanhängande utbyggnad av allmänna anläggningar såsom gator, parker och va-anläggningar.
- ▶ Kommunstyrelsen ansvarar för kommunens mark- och fastighetsförvaltning.

Kommunstyrelsens stadsutvecklingsutskott

Kommunfullmäktige beslutade den 10 december 2012 att inrätta ett stadsutvecklingsutskott inom kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen fastställde i januari 2013 KSSU:s arbetsordning.

Av arbetsordningen framgår att stadsutvecklingsutskottet är ett beredande organ till kommunstyrelsen inom följande områden.

- ▶ Stadsplanering.

⁷ Med fysisk infrastruktur avses främst system för transport av varor, personer och tjänster samt för energi och information. Till infrastruktur räknas även bebyggelse och fastighetsstruktur.

- ▶ Fastighetsfrågor.
- ▶ Exploatering.
- ▶ Tunnelbanans utbyggnad till Nacka.
- ▶ Större infrastrukturella projekt.
- ▶ Centrumutveckling.

Stadsutvecklingsutskottet kan fatta beslut i sådana ärenden i enlighet med kommunstyrelsens delegationsordning.

Vidare definieras i arbetsordningen, utöver vad KSSU ska fatta beslut om enligt delegationsordning eller bereda till kommunstyrelsen, vad utskottet minst ska behandla för ärendetyper inom ovanstående områden. Det framgår också vid vilka tillfällen som KSSU ska behandla dessa ärendetyper.

Exempel på vad kommunstyrelsen har delegerat till KSSU är; anta utbyggnads-PM för genomförande av detaljplan och anta start-PM för detaljplanearbete som följer översiktsplanen.

5.2.2 Miljö- och stadsbyggnadsnämnden

I miljö- och stadsbyggnadsnämnden reglemente framgår att nämnden "fullgör, i den mån uppgifterna inte åligger kommunstyrelsen eller annan nämnd, kommunens uppgifter inom plan- och byggnadsväsendet". I detta ingår bl.a. följande:

- ▶ På uppdrag av kommunstyrelsen upprätta förslag till detaljplaner som skall antas av kommunfullmäktige.
- ▶ Upprätta och anta detaljplaner med samordnat förfarande om de inte är av stor vikt eller har principiell betydelse.
- ▶ Fullgöra de uppgifter som åligger byggnadsnämnd enligt plan- och bygglagen eller annan lagstiftning på området.

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden fullgör i den mån uppgifterna inte åligger kommunstyrelsen eller annan nämnd, kommunens uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet.

5.2.3 Natur- och trafیکنämnden

Natur- och trafیکنämnden ansvarar för kommunens vägar, gator och övrig allmän platsmark samt park- och naturmark bl.a. enligt följande:

- ▶ Utöva kommunens huvudmannaskap för allmänna anläggningar.
- ▶ Inom ramen för anvisade medel förvalta och svara för utbyggnad, drift och underhåll, med undantag för utbyggnad inom ramen för exploateringsverksamheten.

5.3 Tjänstemannaorganisationen

5.3.1 Stadsledningskontoret

Stadsledningskontoret leds av stadsdirektören och består bl.a. av kommunens samtliga direktörer som i sin tur ansvarar för ledning och styrning av en eller flera processer eller en produktionsverksamhet. Stadsdirektören har tre ledningsgrupper, varav en avser territorialutveckling.

Stadsledningskontorets grundläggande uppgift är att ge kommunstyrelsen och nämnderna det stöd som behövs för att kunna ta det politiska ansvaret. Uppgiften är tudelad i den meningen att stadsledningskontoret med stadsdirektören som ytterst ansvarig ska se till att kommunen dels levererar bra välfärdstjänster till Nackaborna och dels bevarar och utvecklar det geografiska området Nacka för dagens och nästa generations Nackabor.

5.3.1 Planenheten

Planenheten svarar för planering av kommunens mark- och vattenområden. I planenhetens uppdrag ingår att planera för nya bostäder, arbetsplatser, gator och parker. Planenheten tar fram planprogram och detaljplaner och handlägger ansökningar om planbesked.

5.3.2 Exploateringsenheten

Exploateringsenheten arbetar med planering för nya bostäder och arbetsplatser samt utbyggnad av gator, parker och va-ledningar.

Exploateringschefen/biträdande exploateringschef är projektägare i stadsutvecklingsprojekt. Arbetet bedrivs inom ramen för projektmodellen för stadsutvecklingsprojekt.

I exploatering innefattas i princip alla de åtgärder som är nödvändiga för att dels bygga bostäder, kontor, industrier m.m. dels komplettera bebyggelsen med gemensamma anordningar som gator och vägar, grönområden, VA-system, värmeanläggningar samt el- och telesystem. Processen pågår fram till dess att byggnader och anläggningar är färdigställda.

5.3.3 Enheten för strategisk stadsutveckling

Enheten för strategisk stadsutveckling inrättades fr.o.m. den 1 april 2015. Syftet med tillskapandet av enheten var att förstärka det strategiska övergripande och samordnande arbetet inom hela stadsutvecklingsområdet. Framförallt har den ökade takten och komplexiteten inom stadsutvecklingen medfört ett ökat behov av överblick av ekonomi, resurser och prioriteringar.

Enheten för strategisk stadsutveckling ska underlätta den strategiska stadsutvecklingen genom en sammanhållen strategisk planering, som ett stöd till organisationen i dess helhet. I ansvaret ingår att ta fram förslag till vilka stadsbyggnadsprojekt som ska startas, när de ska startas och att visa på hur de ska bidra till att målen uppfylls. Uppdraget innebär även uppföljning av planeringen av stadsutvecklingen.

Av enhetens uppdrag framgår också att den ska ha inriktning på strategisk styrning och prioritering av stadsbyggnadsprojekt och den övergripande långsiktiga ekonomin kopplad till stadsutvecklingen. Enheten ska arbeta med måluppföljning genom att följa upp planeringen av bostäder och välfärdsfastigheter kopplad till tid. Vidare ska enheten skapa bättre förutsättningar för framdrift i projekten, bland annat genom att tydliggöra och effektivisera de olika faserna i stadsutvecklingsprocessen.

5.3.4 Enheten för fastighetsutveckling

Enheten har uppdraget att utveckla och förvalta kommunens fastighetsbestånd och att tillgodose lokalbehovet för kommunens primära verksamheter i den takt som krävs. Enheten svarar för projektledning av egna lokalinvesteringsprojekt och medverkar i stadsutvecklingsprojekt som innehåller välfärdsfastigheter.

5.3.5 Juridik-och kanslienheten

Juridik- och kanslienheten tillhandahåller juridisk rådgivning, säkerhetssamordning, internkontroll och administrerar beslutsprocessen kring nämnder och dess utskott, kommunstyrelsen och dess utskott och kommunfullmäktige.

Sammanlagt finns nio jurister, varav tre som biträder exploateringsverksamheten, en som biträder miljö- och stadsbyggnad och en fastighet.

5.3.6 Övriga enheter

Nedan redovisas ett antal enheter i övrigt som i varierande grad är involverade i kommunens stadsutvecklingsprojekt.

Trafikenheten bevakar de allmänna intressen som berör vägar, trafiksäkerhet, framkomlighet med mera i samband med genomförande av nya detaljplaner och exploateringsavtal.

Vägenheten svarar huvudmannafrågor inom väg- och gatuområdet samt projekt- och byggledning av olika projekt inom kommunen.

Miljöenheten är involverade i miljökonsekvensbedömningar i samband med förslag till bostadsbyggande eller nya trafiklösningar.

5.3.7 Bedömning

De övergripande mål som har satts upp för Nacka kommuns tillväxt fram t.o.m. 2030 innebär en stor utmaning för den kommunala organisationen. Nacka har valt att hantera genomförandet inom ramen för huvudprocesserna och den ordinarie organisationen. Nacka kommuns styrmodell består relativt många komponenter men är samtidigt väl definierad.

Ansvars- och rollfördelning för stadsutvecklingen i den politiska organisationen framgår tydligt av styrelsens och nämndernas reglementen. Kommunstyrelsen har tillsammans med KSSU en central roll när det gäller stadsutvecklingen i och med ansvaret för samhällsplaneringen och stadsbyggnad samt ansvaret för exploatering och fastighetsförvaltning. KSSU har inrättats särskilt för beredning av stadsbyggnadsärenden och i vissa fall som beslutsinstans.

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden är ansvarig för att på kommunstyrelsens uppdrag upprätta förslag till detaljplaner som ska beslutas av fullmäktige. Nämnden kan också på egen hand besluta om detaljplaner om de inte är av stor vikt eller har principiell betydelse.

De enheter i tjänstemannaorganisationen som i stor utsträckning är involverade i genomförandet av den fysiska stadsutvecklingen är enheten för strategisk stadsutveckling, planenheten och exploateringsenheten. Ansvars- och rollfördelningen mellan dessa enheter framstår som tydlig. Enheten för strategisk stadsutveckling som inrättades från 1 april 2015 har en central roll i och med att den samordnar, planerar, initierar, övervakar och följer upp stadsbyggnadsprojekt. Med tanke på omfattningen av och komplexiteten i stadsutvecklingen samt det åtagande som finns i förhållande till avtalet för tunnelbanans utbyggnad är det närmast en grundförutsättning, att det finns en funktion med den uppgift som enheten för strategisk stadsutveckling har för att kunna säkerställa en ändamålsenlig styrning och samordning av den omfattande projektverksamheten. I och med att processansvariga direktörer ingår i stadsledningskontoret under stadsdirektören

samt att en ledningsgrupp för territoriell utveckling har inrättats finns också förutsättningar för en övergripande ledning av stadsutvecklingen.

Nacka kommuns organisation kännetecknas av processtyrning och av enheter under stadsledningskontoret organiserade i myndighets- och huvudmannaenheter samt kommunal produktion. I och med att Nacka både har processtyrning och en linjeorganisation blir konsekvensen en form av matrisorganisation. I denna förstudie har vi inte granskat hur organisations- och styrmodellen fungerar. Vi vill dock lyfta fram att erfarenheter av matrisorganisationer tyder på att de är mer komplexa och kräver en väl utvecklad ledning för att fungera på ett effektivt sätt. Vidare framhålls att en matrisorganisation ställer stora krav på en effektiv samordning. Det ligger också en särskild utmaning i att hantera sammanhang där ansvarslinjer i matrisorganisationen korsar varandra.

5.4 Stadsutvecklingsprocess och projektmodell

5.4.1 Inledning

Sedan 2003 efter ett beslut i fullmäktige tillämpas en modell för processtyrning i Nacka kommun. Modellen för processtyrning har därefter utvecklats. I kommunstyrelsens beslut den 31 augusti 2015 definierades nuvarande styr-, huvud- och stödprocesser. Det finns för närvarande 8 huvudprocesser, 5 stödprocesser och fem styrprocesser.

5.4.2 Stadsutvecklingsprocessen

En av huvudprocesserna utgörs av stadsutvecklingsprocessen för vilken stadsbyggnadsdirektören är processägare. Stadsutvecklingsprocessen syftar till att utveckla hela Nackas territorium i enlighet med översiktsplanen. Utvecklingen planeras, genomförs och följs upp inom ramen för processen.

I processen ingår genomförande och samordning samt myndighetsutövning inom byggande och miljö.

5.4.3 Projektmodell för stadsbyggnadsprojekt

I Nacka kommun finns inom ramen för stadsutvecklingsprocessen en gemensam projektmodell som stöd för arbetet med stadsbyggnadsprojekt. Projektmodellen är tänkt att fungera som ett ramverk för den som driver stadsbyggnadsprojekt. I projektmodellen beskrivs hur ett projekt blir till, planeras, genomförs och till sist avslutas. Av modellen framgår också projektorganisationen med roller och ansvar samt hur uppföljning och styrning fungerar. Projektmodellen är inte frivillig, utan ska användas vid styrning och framdrift av samtliga stadsbyggnadsprojekt i Nacka kommun.

Nuvarande version, projektmodell 2.0, är daterad 2016-02-16 och utgör en vidareutveckling av tidigare projektmodell 1.7. Projektmodellen har inte varit föremål för beslut på den politiska nivån. Exempel på det som är nytt i projektmodell 2.0 är en specifik initieringsfas för projekten och indelning av projekt i olika kategorier med olika styrgrupper. I denna version betonas också vikten av en bra planering av projektet.

Enligt modellen definieras ett stadsbyggnadsprojekt som ett sammanhängande projekt som har en kommunal ekonomi, en planprocess och genomförande som avser allmänna anläggningar samt i regel ett genomförandeavtal med extern part. Ett stadsbyggnadsprojekt omfattar ett antal projektfaser, från att stadsbyggnadsdirektören undertecknat ett projektdirektiv till att projektet avslutas genom beslut i nämnd. Alla

förekommande projekt kan hanteras enligt samma struktur och modell. I projektmodellen för stadsbyggnadsprojekt beskrivs även den initieringsfas som föregår projektdirektivet.

Kommunstyrelsen är initialt uppdragsgivaren till stadsbyggnadsprojekt och kommunfullmäktige beslutar om budget för stadsbyggnadsprojekt. Kommunfullmäktige tar också formellt beslut om detaljplan och exploateringsavtal. Miljö- och stadsbyggnadsnämnden samt Natur- och trafiknämnden är mottagare av delleranser eller delresultat och kan av den anledningen fatta beslut i vissa frågor och inom vissa delar av projekten. Uppdragsgivaren för stadsbyggnadsprojekten fattar beslut avseende sakfrågor och projektets innehåll och resultat. Det innebär att uppdragsgivaren beslutar om projektet ska startas, vilka mål projektet skall uppnå samt projektets budget. Uppdragsgivaren kan också avbryta ett projekt. Uppdragsgivaren, d.v.s. ansvarig styrelse/nämnd, har enligt kommunallagens delegeringsregler, befogenhet att delegera beslutanderätt till befattningar inom linjeorganisationen.

Projekten delas in i olika kategorier. Kategoriseringen av stadsbyggnadsprojekt görs utifrån var projektets tyngdpunkt ligger, t.ex. projekt med betydande markanvisningar hamnar i kategorin kommunal mark. Varje projekt bedöms dock även utifrån komplexitet och behov av samordning innan kategori bestäms. Vilken kategori ett projekt tillhör bestäms i initieringsfasen och anges i projektdirektivet men kan vid behov ändras under projektets livstid. För respektive projekt finns en styrgrupp med ordförande förutom för planprojekt.

Följande indelning i kategorier används:

- ▶ Planprojekt.
- ▶ Byggherreprojekt.
- ▶ Förnyelseområden.
- ▶ Kommunal mark.
- ▶ Stora projekt.

Figur 1 - Projektfaser

Projekt delas in i fyra olika huvudfaser, vilka framgår av nedanstående figur.



I initieringsfasen beslutas vilka stadsbyggnadsprojekt som ska startas samtidigt som ett projektdirektiv för projekten tas fram av enheten för strategisk stadsutveckling (ESSU). Enheten svarar också för att initiera projektet. Det av stadsbyggnadsdirektören undertecknade projektdirektivet är beslut om att inleda fasen planering av projekt. Därefter aktiveras projekt i PortN⁸ och en projektledare utses av projektägaren.

Under planeringsfasen tar projektledaren fram ett förslag till start-PM och projektplan. Efter det att styrgruppen godkänt start-PM går ärendet till den politiska nivån för beslut. Utförandefasen består i regel av två delprojekt; plan (planprocess) och genomförande.

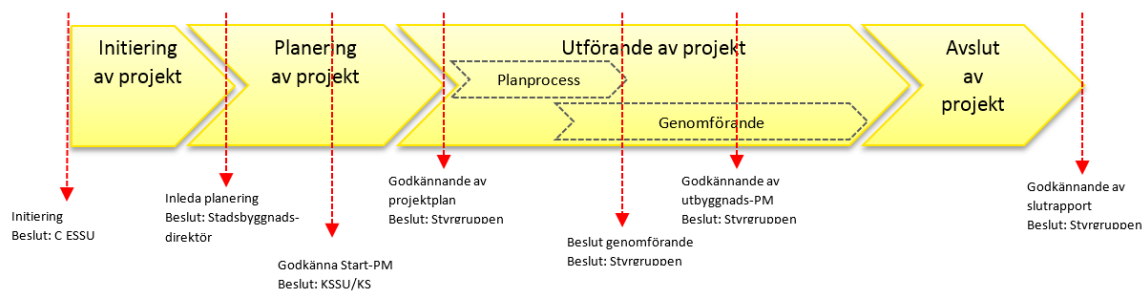
⁸ Systemverktyg som används för projektredovisning. Alla stadsbyggnadsprojekt ska finnas inlagda i PortN.

Planprocessen avser myndighetsutövande enligt plan- och bygglagen. Genomförandet avser rättsligt genomförande, projektering och utbyggnad. Under utförandefasen beslutas om godkännande av projektplan av styrgruppen och godkännande av utbyggnads-PM av KSSU. Fullmäktige beslutar om antagande av detaljplanen (i vissa fall även miljö- och stadsbyggnadsnämnden).

Ett stadsbyggnadsprojekt avslutas genom att kommunstyrelsen godkänner slutredovisningen.

I figuren nedan framgår de beslutspunkter som definieras i projektmodellen (exklusive fullmäktiges beslut om detaljplanen).

Figur 2 - Beslutspunkter för stadsbyggnadsprojekt



5.4.4 Planprocessen

En viktig förutsättning för att Nacka kommun ska kunna klara den omfattande stadsutveckling och utveckling av kommuncentra som planeras under de närmaste 10-15 åren är bl.a. tillgången till en effektiv process för antagande av detaljplaner. En lagändring i plan- och bygglagen fr.o.m. 1 januari 2015 medförde nya bestämmelser om förfarandet för antagande av detaljplaner. Planprocessen är inte i Nackas modell en självständig process utan ingår som en del i projektmodellen (vilket framgår ovanstående figur) som i sin tur ingår i stadsutvecklingsprocessen.

Ovanstående utgjorde bakgrund till kommunfullmäktiges beslut den 15 juni 2015 om en reviderad politisk process för detaljplaner. Beslutet innebar att bestämmelser om standardförfarande som huvudregel ska bedrivas enligt de två modeller:

- ▶ Detaljplaner som är av stor vikt eller har principiell betydelse – detaljplanearbetet startas av kommunstyrelsen och detaljplanen antas av kommunfullmäktige
- ▶ Detaljplaner som inte är av stor vikt och/eller saknar principiell betydelse – detaljplanearbetet startas av miljö- och stadsbyggnadsnämnden och antas av miljö- och stadsbyggnadsnämnden.

På sikt är tanken att fler planer ska kunna antas av miljö- och stadsbyggnadsnämnden men för det krävs att fullmäktige beslutar om principer/riktlinjer som ska vara styrande i planärenden.

Följande ansvarsfördelning gäller inom ramen för planprocessen.

- ▶ Kommunstyrelsen startar detaljplanearbeten.
- ▶ Miljö- och stadsbyggnadsnämnden tar fram på kommunstyrelsens uppdrag fram detaljplaner som ska antas av kommunfullmäktige
 - ▶ Miljö- och stadsbyggnadsnämnden kan också upprätta och anta detaljplaner med standardförfarande om de inte är av stor vikt eller har principiell betydelse.

Under planarbetet har kommunstyrelsen följande ansvar.

1. Svara för exploateringsverksamheten och därmed sammanhängande utbyggnad av allmänna anläggningar såsom gator, parker och va-anläggningar.
2. Bevaka att det finns mark och verksamhetslokaler för kommunalt finansierade verksamheter och kommunala behov i övrigt.
3. Bevaka tillgången till bostäder inom kommunens ansvarsområden.
4. Främja bostadsförsörjningen och samhällsbyggandet.
5. Verka för en effektiv transportinfrastruktur.

5.4.5 Fastighetsprocessen

Fastighetsutvecklingsprocessen syftar till att tillhandahålla ändamålsenliga och kostnadseffektiva anläggningar, lokaler och sociala bostäder till Nackaborna. I processen ingår att utveckla och förvalta kommunens fastigheter och mark samt samarbeta med externa fastighetsägare. Uppgiften säkerställd genom att fastigheter ägs, hyrs, upplåts, utvecklas och vid behov förvärvas och försäljs.

En konsekvens av den förväntade befolkningsökningen i Nacka fram till 2030 är en ökad efterfrågan på att med stöd av fastighetsprocessen försörja verksamheterna med välfärdsfastigheter.

5.5 Bedömning

Genomförandet av stadsutvecklingsprojekt görs inom ramen för projektmodellen. Senaste uppdateringen av projektmodellen gjordes i början av 2016. Projektmodellen har inte fastställts av styrelse/nämnd. Det har inte heller framgått att modellen har fastställts på tjänstemannanivå. Vår bedömning är att projektmodellen bör fastställas på politisk nivå. Genomförandet av stadsbyggnadsprojekt är enligt vår bedömning en fråga av större vikt samtidigt som projektmodellen bereder underlag för politiska beslut.

Projektmodellen redovisar ansvar och roller och aktiviteter som ingår i genomförandet av ett stadsbyggnadsprojekt från initiering till avslut. Vår bedömning är att projektmodellen utgör ett ändamålsenligt stöd för genomförandet av stadsbyggnadsprojekt. Den stora utmaningen särskilt när volymen är omfattande är att säkerställa följsamheten till projektmodellen och kvaliteten på de underlag som ligger till grund för beslut som fattas inom ramen för modellen.

Fullmäktige har beslutat om en reviderad politisk process för detaljplaner. Syftet med revideringen var att anpassa processen till förändringar i plan- och bygglagen samt att öka effektiviteten i planprocessen. Vår bedömning är att planprocessen på ett tydligt sätt beskriver ansvarsfördelningen mellan miljö- och stadsbyggnadsnämnden och kommunstyrelsen.

6 Stadsutvecklingens ekonomiska effekter

6.1 Mark-, bostads- och lokalförsörjningsplanering

Nacka kommuns befolkning kommer i enlighet med de mål åtaganden som finns att växa kraftigt fram till 2030. I Nacka har berörda nämnder en årlig rutin för att redovisa sina

mark-, bostads- och lokalförsörjningsbehov den kommande 15-årsperioden. Den senaste beskriver behoven för åren 2016-2030 redovisades till kommunstyrelsen i maj 2016. Behoven som redovisas bygger på Nacka kommuns befolkningsprognos (augusti månad 2015 med vissa justering under 2016.).

Av försörjningsplaneringen framgår dels behovet av kapacitetstillskott, dels indikativa investeringsvolymerna i förhållande till kapacitetstillskottet. Det indikativa investeringsbehovet är framräknat utifrån befolkningsprognos, nämndernas behovsbild och antagande om nyckeltal och riktkostnader. Den totala indikativa investeringsvolymen under perioden 2016-2030 bedöms till cirka 11 mdkr. En mycket översiktlig bedömning som framgår av redovisningen antyder att kommunens egna investeringar kan utgöra i storleksordningen 30 %, +/-10 % av den totala investeringsvolymen om 11 mdkr vilket skulle maximalt motsvara cirka 4,4 mdkr (300 mnkr/år) i kommunal regi. Prioritering av, och inriktning för, kommunens egna investeringar sker inom ramen för arbetet med mål och budget 2017-2019.

Första 5-årsperioden är som mest investeringsintensiv. Ett antal skolor är i behov av nybyggnationer, utbyggnader samt renoveringar. Under den här perioden har den totala investeringsvolymen prognostiserats till 7 miljarder kronor varav knappt 3 miljarder är prognostiserad och simulerad att kommunen bygger i egen regi och tillförs den befintliga fastighetsportföljen.

Ekonomiska konsekvenser och prioriteringar behandlas i samband med beslut om mål och budget 2017-2019.

6.2 Exploateringsverksamheten

Exploateringsverksamheten omfattar ca 200 stadsbyggnadsprojekt enligt exploateringsredovisning T2 2016 till KSAU. I exploateringsbudgeten (projektportföljen) görs en uppdelning av projekt under genomförande och projekt under planläggning. Projekten som ingår i budgeten förväntas bli avslutade mellan åren 2016-2025. Det framgår inte av redovisningen när projekten startade och inte heller vilken ursprunglig budget som respektive projekt har haft. Projekt under planläggning har oftast en initial budget som omfattar t.ex. utgifter för detaljplanearbetet, förstudie och projektering, d.v.s. det finns ännu ingen budget för genomförandet. Budgeten för genomförandet ges i samband med beslut om utbyggnads-PM.

Exploateringsbudgeten i Mål & Budget för 2016-2018 var ursprungligen -987 mnkr (netto). I samband T3 2015 lämnades en prognos för de totala investeringarna 2016-2018 på -1,061 mdkr (netto). Enligt Mål & Budget 2016 är intentionen att exploateringsverksamheten på några års sikt ska leverera ett ekonomiskt överskott.

Under 2016 har exploateringsbudgeten förändrats vid två tillfällen.

- ▶ Fullmäktige beslutade i april 2016 om en positiv nettoförändring av exploateringsbudgeten med 312 mnkr. Efter beslutet var den totala nettobudgeten för projektportföljen -569,5 mnkr.
- ▶ Fullmäktige beslutade i juni 2016 om en negativ nettoförändring av exploateringsbudgeten med -47,2 mnkr. Efter beslutet var den totala nettobudgeten för projektportföljen -615,6 mnkr.

Från beredningen av exploateringsredovisning i T2 2016 finns ett förslag om att fullmäktige ska besluta att utöka den totala exploateringsbudgeten med 598,5 mnkr. Om

fullmäktige beslutar enligt förslaget så kommer den totala nettobudgeten att bli -1,233 mdkr inklusive markförsäljning. Förslaget om utökning förklaras utifrån:

- ▶ Nya exploateringsprojekt (-20,6 mdkr)
- ▶ Projektram åren 2016 – 2019 (-400 mdkr).
- ▶ Förändringar i beviljade exploateringsprojekt (-177,9 mdkr, varav överdäckning 222 -180 mdkr).

Budgetbegäran om en projektram om 100 miljoner kronor per år, för åren 2016, 2017, 2018 och 2019, syftar till att stadsbyggnadsprojekt i tidigt skede, när projekten ännu inte begärt projektbudget, kan startas upp. Förslaget innebär att kommunstyrelsens stadsutvecklingsutskott ges i uppdrag att fördela ut medel från den generella projektramen på projektnivå i samband med projektstart så att projektet får därmed en initial budget. Den generella projektramen ska användas för de projekt som idag är planerade samt projekt i ett tidigt skede innan projektbudget kan begäras och beslutas. Inget enskilt projekt ska tilldelas ett belopp högre än 5-15 miljoner kronor från beviljad projektram.

6.3 Långtidsprognos 2016-2030

Ett arbete har genomförts för att ta fram en modell som genererar långsiktiga beräkningar av Nacka kommuns ekonomi för perioden 2015-2030 med syfte att skapa underlag för långsiktiga ekonomiska och finansiella beslut. Syftet med långtidsmodellen är inte att finna en exakthet utan att fånga upp de stora effekterna vid olika alternativa scenarier. Med hjälp av modellen kan olika alternativ simuleras. Ekonomiprocessen har ansvarat för att ta fram modellen.

Ett antal antagande ligger till grund för den långtidsprognos som upprättats; oförändrad skattesats, SKL:s skatte och stadsbidragsprognos, planerad byggnation, befolkningsprognos, m.m.

I förstudien har vi tagit del av långtidsprognosen som presenterades för kommunstyrelsen i september 2015. Prognosen omfattar följande scenarier med beskrivning av långsiktiga ekonomiska konsekvenser.

- ▶ Olika andel egen fastighetsinvestering:
 - 1) 100 procent,
 - 2) 50 procent och
 - 3) 25 procent
- ▶ Olika uppräkningsnivåer av löner och priser:
 - A) Full kompensation,
 - B) 2 procent och
 - C) 1 procent.
- ▶ Olika försäljningsnivåer inom exploateringsverksamheten.

Fokus i analysen är årligt resultat och låneskuldens utveckling. En bedömning som görs i prognosen är att full uppräkningsnivå för löner och priser inte är möjlig.

Baserat på de simuleringar och analyser som har gjorts av dessa lyfts ett antal slutsatser fram.

- ▶ Låga uppräkningsnivåer viktigt, d.v.s. att hålla nere pris- och lönekompensation.
- ▶ Låga egna investeringar, få andra att investera.
- ▶ Hålla nere låneskulden
- ▶ Hålla tidplanen byggnadstakt m.m.

- ▶ Tajming, matchning så att t.ex. en nybyggd skola inte står tom p.g.a. att eleverna inte har flyttat till Nacka.
- ▶ Intäkter tidigt och affärsmässigt. Behovet av välfärdstjänster kommer före skatteintäkterna.
- ▶ Viktigt med jämna positiva resultat.
- ▶ Prioritera, styra, precision.
- ▶ Hålla i och hålla ut.

6.4 Investeringsprocessen

Nacka kommun har inte en definierad och dokumenterad investeringsprocess. Det som finns är ett antal anvisningar, rutiner och mallar som används inom ramen för den tillämpade investeringsprocessen. Beredningen av investeringsärenden är i huvudsak integrerad i mål- och budgetprocessen.

Vad som är en investering definieras i dokumentet; "Så här gör vi i Nacka". Identifieringen av investeringsbehov och en första prioritering av dessa görs av nämnderna. Nämnderna redovisar angelägna investeringsönskemål i beredningsprocessen för Mål & Budget. Nämnderna ska lämna in följande underlag; tjänsteskrivelse om investeringsbeslut för enskilda projekt samt tjänsteskrivelse om investeringsbeslut- och sammanställning. En förenklad kalkyl ska bifogas för respektive projekt. Inför Mål & Budget 2017 – 2019 ska underlagen avseende fastighet och exploatering ha lämnats senast den 31/8 2016 och för övriga investeringar den 7/9). Investeringar avseende fastighet och exploatering bereds i KSSU och övriga investeringar av KSAU/KSVU innan hanteringen i KS

Investeringar ska alltid beslutas av kommunfullmäktige innan projektet får påbörjas. För varje investeringsbeslut ska beslutsunderlag tas fram av nämnden. Alla investeringar ska vara nämndbeslutade. Det slutliga beslutet sker i kommunfullmäktige.

Beslutsunderlaget för en investering ska enligt "Så här gör vi i Nacka kommun" innehålla följande:

- ▶ Vad investeringen avser med projektnummer.
- ▶ Kostnads kalkyl.
- ▶ Prioritering, hur angelägen investeringen är på kort och lång sikt.
- ▶ Motivering om varför investeringen måste genomföras, nyttan för investeringen.
- ▶ Alternativkostnad för investeringen.
- ▶ Riskanalys vid försenad eller utebliven investering.
- ▶ Avskrivning och internränta samt övriga driftkostnader.
- ▶ När tillgången är planerad att tas i bruk.
- ▶ Prognos när inkomster och utgiften för investeringen tidsmässigt faller.

Prioritering sker i samband med att nämnderna lämnat in sina ärenden i slutet av september. Stadsledningskontoret ledningsgrupp prioriterar vilka investeringar som är aktuella och därefter överlämnas till politiken att fatta beslut om vilka investeringar som får genomföras. Det finns en framtagen lista på prioriteringsgrunder som stadsledningskontoret använder. De investeringar som prioriteras tas sedan upp i kommunstyrelsen respektive fullmäktige i samband med mål och budgetdokumentet.

Det finansiella utrymmet för investeringar räknas fram centralt på stadsledningskontoret utifrån kommunens finansiella mål (framgår av avsnitt 4.3) samt eventuella planerade försäljningar. För 2016 omfattar investeringsbudgeten 985 mnkr i nettoinvesteringar och

sammanlagt för perioden 2016-2018 ca 2,5 mdkr. Merparten av budgeterade investeringsmedel för perioden 2016 – 2018 finns inom kommunstyrelsen och avser fastigheter (816 mnkr) och exploatering (987 mnkr). Natur- och trafiknämndens budget för perioden motsvarar 540 mnkr.

6.4.1 Bedömning

En konsekvens av Nacka kommuns befolkning enligt planeringen kommer att öka kraftigt fram till 2030 är samtidigt ett väsentligt ökat behov av välfärdstjänster och därmed också lokalkapacitet. Av mark-, bostads- och lokalförsörjningsplaneringen fram till 2030 framgår ett investeringsbehov på ca 11 mdkr baserat på en indikativ kalkyl. Det finns självfallet osäkerhet i beräkningen eftersom att den bygger på prognoser och antagande samt riktkostnader/schabloner. Detta till trots är det viktigt att dels beräkna det framtida behovet av lokaler kopplat till behovsutvecklingen, dels beräkna de ekonomiska konsekvenserna. Den bedömning som har gjorts i redovisningen är att Nacka kommuns andel av investeringsvolymen kan komma att utgöra 20 – 40 procent.

En notering när det gäller exploateringsbudgeten är att den under 2016 har förändrats vid tre tillfällen. Vid tertial 3 skedde en relativt kraftig positiv nettoförändring och vid tertial 1 beslutades om en negativ nettoförändring. Om kommunstyrelsen och fullmäktige beslutar i enlighet med KSAU kommer ytterligare en nettoförändring av den totala investeringsbudgeten med ca -600 mnkr, varav -400 mnkr avser projektram 2016 – 2019. Syfte med det senare är att underlätta uppstart av stadsbyggnadsprojekt. Om förslaget bifalles blir exploateringsbudgetens nettoresultat -1,2 mdkr för perioden.

En osäkerhet som finns beträffande exploateringsredovisningen är att den förväntade investeringsvolymen och därmed också investeringsnettot inte kan överblickas i sin helhet. I exploateringsredovisningen finns ett stort antal projekt under planering som saknar en genomförandebudget. Vid T1 2016 var det ca 91 projekt som var under planering. Det är självklart en fördel om hyggligt säkra investeringskalkyler per projekt kan tas fram i samband med förstudien. Det innebär samtidigt att högre krav ställs på förstudien och de underlag som då ska tas i den. Samtidigt är kravet högt på framdrift av projekt framförallt med tanke på kommunens åtagande. Det finns uppenbart risker i det förhållandet att ett stort antal projekt ska drivas fram och att underlaget för en genomförandebudget tas fram i ett sent skede (efter projekteringsfasen). Dels kan kvaliteten på underlagen påverkas negativt, dels kan det vara svårt att stoppa projekt i ett sent skede trots eventuella fördringar.

I projektredovisningen framgår inte när projekten startade och vilken ursprunglig budget som projekten har haft. Avvikelse jämförs med tidigare beslutad budget.

Ett arbete har genomförts med att ta fram en modell för att göra långsiktiga beräkningar av kommunens ekonomi för perioden 2015-2030 och därmed underlag för långsiktiga ekonomiska och finansiella beslut. Modellen utgår ifrån prognoser och antaganden och kan användas för simuleringar. Det modellen visar är att omfattande investeringar följer av befolkningsökningen och om Nacka kommun ska klara att en god ekonomisk hushållning med de förutsättningar som antas så måste den årliga uppräknings av löner och priser reduceras till i storleken 1-2 procent. Ytterligare en slutsats är att hålla nere låneskulden genom att andra investerar. Vilket faktiskt utrymme för kostnadseffektivisering som finns inom verksamheten kan inte modellen bedöma utan den redovisar vad som krävs utifrån de antaganden som görs. Effekten av en uppräkning med 1 – 2 procent under en femtonårsperiod kan innebära höga krav på kostnadseffektivisering samtidigt som förutsättningarna att klara kravet kan skilja sig åt mellan olika verksamheter. Det är alltid

svårigheter att göra prognoser över ekonomin på längre sikt. Det finns ett antal osäkerhetsfaktorer som kan komma att påverka det faktiska utfallen. Bedömningen är dock att det är positivt att en modell har tagits fram för att beräkna de långsiktiga ekonomiska konsekvenserna utifrån olika scenarier av den planerade utvecklingen av Nacka kommun. Modellen bör kunna utgöra ett stöd för beslutsfattande och för att diskutera och lägga fast olika strategier för att hantera de utmaningar som blir följden av utvecklingen.

För att säkerställa hög kvalitet och kostnadseffektiva investeringar är det väsentligt att det finns en ändamålsenlig och effektiv investeringsprocess. Ett syfte med processen är att den ska ge underlag till välgrundade investeringsbeslut. I Nacka kommun finns en tillämpad investeringsprocess som är integrerad i mål- och budgetprocessen. Enligt vår bedömning behöver de anvisningar som finns avseende investeringar kompletteras med att investeringsprocessen i sin helhet definieras och fastställs. I en investeringsprocess är syftet att bereda underlaget för beslut om investeringsplan/investeringsbudget. Viktiga steg i en investeringsprocess utgörs av initiering av investeringsbehov, behovsanalys, förstudie, projektering och genomförande. För varje steg krävs ett underlag för ställningstagande. Tydliga grunder bör finnas för hur prioriteringar inom processen ska göras. Enligt vår bedömning utgör investeringsprocessen en fråga av principiell vikt. Fullmäktige bör därför besluta antingen om en investeringspolicy/investeringsstrategi som utgör utgångspunkt för att kommunstyrelsen ska kunna fastställa investeringsprocessen eller så beslutar fullmäktige om investeringsprocessen.

En viktig utgångspunkt för investeringsverksamheten är att det finns tydliga övergripande finansiella mål för hur investeringar ska finansieras. De finansiella målen i Nacka kommuns budget för 2016 anger bl.a. ett tak för låneskulden och att självfinansieringsgraden av investeringar ska öka. I och med taket för låneskulden sätts årligen är det inte tydligt över tid vilket investeringsutrymme som bedöms finnas. Låneskulden beräknas öka relativt kraftigt fram t.o.m. 2018. För närvarande övervägs ett mål om att 50 procent av övriga investeringar ska finansieras med egna medel.

Grunderna för hur nämnderna ska prioritera sina behov av investeringar är inte tydliga. I anvisningarna anges att två nivåer på prioriteringarna; angeläget respektive mycket angeläget.

7 Uppföljning

7.1 Rapportering till fullmäktige

Någon specifik uppföljning eller rapportering till fullmäktige av genomförandet av stadsutvecklingen har inte noterats. Uppföljning och rapportering till kommunfullmäktige sker i huvudsak inom ramen för den ordinarie mål- och budgetuppföljningen:

- ▶ Exploateringsredovisning, T3.
- ▶ Årsredovisning.
- ▶ Tertialbokslut 1, exploateringsredovisning T1 samt investeringsbeslut sammanställning T1.
- ▶ Tertialbokslut 2.
- ▶ Mål & Budget (kommande år), investeringsbeslut och sammanfattning T2.

Från och med 2016 gäller fyra nya övergripande mål som fullmäktige fastställt. Ett arbete pågår för att tydliggöra målen för respektive nämnd. En inriktning på utvecklingen är att identifiera relevanta nyckeltal per nämnd som ska användas i uppföljning och rapportering.

7.2 Rapportering och uppföljning av stadsbyggnadsprojekten

I maj 2016 redovisades den första uppföljningsrapporten som tas upp som information i KSSU. Informationen i uppföljningen avsåg följande delar:

- ▶ Kommande beslut i KSSU 2016-2017.
- ▶ Uppföljning av stadsbyggnadsprojekt i förhållande till mål om nya bostäder och arbetsplatser.
- ▶ Redovisning av hur rapportering och uppföljning kommer att ske framöver.

Avsikten är att rapporteringen ska utvecklas och anpassas till bl.a. de förväntningar de förtroendevalda har på vad som ska framgå.

När det gäller antalet ärenden för beslut konstateras att ca 180 beslut kommer att tas i stadsbyggnadsärenden under den återstående delen av 2016 samt under hela 2017. Av dessa bedöms ca 20 omfattas av till tjänstemän delegerad beslutanderätt.

År 2014 antogs väldigt få detaljplaner innehållande bostäder. År 2015 däremot antogs detaljplaner innehållande drygt 3 000 bostäder. För 2016 väntas siffran återigen bli relativt låg för att sedan stiga kraftigt år 2017. Enligt prognosen i rapporten bedöms att målen kommer att kunna hållas. Samtidigt betonas vikten av en överplanering för att klara åtagandet om bostäder enligt tunnelbaneavtalet. När det gäller nya arbetsplatser så finns 10 000 nya arbetsplatser med i planeringen till och med år 2030 (mål 15 000). Dock måste hänsyn tas till att det årligen tillkommer arbetsplatser som inte hänger ihop med genomförandet av nya detaljplaner.

En bedömning som framgår av rapporteringen är att det finns goda förutsättningar att nå kommunens övergripande mål gällande bostadsbyggande och nya arbetsplatser.

Rapporten avslutas med en beskrivning av hur rapportering och uppföljning av stadsbyggnadsprojekt kommer att ske framgent. Rapportering och uppföljning kommer att ske kvartalsvis i en särskild rapport och i form av ett informationsärende i KSSU. Framöver kommer rapporteringen och uppföljningen att sammanställas i en särskild rapport, istället för att som denna gång ingå i tjänsteskrivelsen till ärendet. Kommande rapporter ska också innehålla uppgifter om byggstarter av bostäder.

KSSU uppdrog vid ärendets behandling åt enheten för strategisk stadsutveckling att i kommande uppföljningar tillse att redovisning också sker på projektnivå, d.v.s. så att man kan följa var olika projekt befinner sig och när lägenheter som planeras också börjar byggas och färdigställs.

7.3 Bedömning

Uppföljning till fullmäktige sker i huvudsak inom ramen för uppföljning av mål- och budget och i samband med årsbokslut. Det har inte gjorts någon särskild rapportering till fullmäktige av den pågående stadsutvecklingen i förhållande till beslutade mål och åtaganden enligt avtalet om utbyggd tunnelbana. De årliga uppföljningar av

översiktsplanens strategier som gjorts sedan 2014 har inte redovisats i form av ett ärende till fullmäktige.

Fullmäktige och kommunstyrelsen får en exploateringsredovisning vid tre tillfällen per år - och av investeringsverksamheten vid två tillfällen.

Varken mark-, bostads- och lokalförsörjningsplaneringen och långtidsprognosen har redovisats som ärenden till fullmäktige. Långtidsprognosen har inte heller redovisats till kommunstyrelsen. Den uppföljning och rapportering av stadsbyggnadsprojekt som ESSU redovisade som information till KSSU har inte gått vidare till kommunstyrelse eller kommunfullmäktige som ett informationsärende.

Det är positivt att en sammanställd redovisning över stadsbyggnadsprojekten har tagits fram som redovisar utfallet hittills i förhållande till mål och åtagande. Rapporteringen som ska utvecklas och ske på projektnivå kommer i fortsättningen ske kvartalsvis i en särskild rapport till KSSU. Med tanke på omfattningen och strategiska vikt som den pågående stadsutvecklingen har för Nacka kommun är det vår bedömning att denna rapportering också bör redovisas för kommunfullmäktige. Frågan är också om rapporteringen skulle kunna utvecklas så att även det ekonomiska perspektivet integreras. Det bör t.ex. vara möjligt att följa utfallet mellan ursprunglig investeringsbudget och utfall både per projekt och för helheten. Även följsamheten i förhållande till översiktsplan och andra väsentliga styrdokument som ger uttryck för viktiga värden som ska uppnås i stadsutvecklingen bör vid något tillfälle kunna följas upp eller omfattas av den interna kontrollen.

8 Riskbedömningar

I denna förstudie har det inte framgått att kommunfullmäktige har beslutat om specifika riskbedömningar avseende den pågående stadsutvecklingen.

8.1 Avtal om utbyggnad av tunnelbana

I tjänsteskrivelsen, inför fullmäktiges beslut i februari 2014 om att godkänna de två ingångna avtalen, framgick under rubriken "Konsekvenser och risker" att avtalen innebär ett omfattande åtagande och att "De ekonomiska och organisatoriska förutsättningarna för detta behöver analyseras och utvecklas ytterligare". Därför skulle också stadsledningskontoret under 2014 redovisa en risk- och konsekvensanalys, som kontinuerligt ska följas upp och redovisas i samband bokslut eller om något särskilt inträffar."

8.1.1 Risk- och konsekvensanalys av tunnelbaneavtalet

I oktober 2014 redovisade stadsledningskontoret till kommunstyrelsen en risk- och konsekvensanalys av tunnelbaneavtalet. De risker som bedömdes ha högst riskvärde var:

- ▶ Vi klarar inte takten i bostadsbyggandet, vilket kan ha flera orsaker ("delrisker"):
 - ▶ Kompetensförsörjning.
 - ▶ Vikande efterfrågan på bostäder/mark.
 - ▶ Hinna bygga ut välfärdstjänster.
 - ▶ Opinionsen hos medborgarna.
- ▶ Tunnelbanan blir försenad och dyrare.

Hur risk- och konsekvensanalysen har genomfört redovisas inte i tjänsteskrivelsen.

I tjänsteskrivelsen har stadsledningskontoret för respektive risk och "delrisk" beskrivit åtgärder för att minska risken och hur uppföljningen av riskerna ska göras. För att minska risker och möta utmaningar redovisas bl.a. åtgärder för att; effektivisera stadsbyggnadsprocessen, utveckla en ekonomisk kalkyl för projektet Nacka stad och en modell för ekonomiska långtidsberäkningar för kommunens ekonomi i sin helhet. Vidare framgår att en kommunikationsstrategi har tagits fram och att en långsiktig lokalförsörjningsplan blir klar under hösten 2014.

Kommunstyrelsen beslöt den 27 oktober 2014 att notera informationen och gav stadsledningskontoret i uppdrag att redovisa en risk- och sårbarhetsanalys till kommunstyrelsen en gång per år. Hittills under 2015 och 2016 har det inte framgått av kommunstyrelsens protokoll att en risk- och sårbarhetsanalys av tunnelbaneavtalet eller den pågående stadsutvecklingen har redovisats. I augusti 2015 redovisades i kommunstyrelsen inför beslut i kommunfullmäktige en övergripande risk- och sårbarhetsanalys upprättad i enlighet med den föreskrift som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har fastställt. Syftet med den riskanalysen är att analysera vilka extraordinära händelser som kan inträffa i kommunen samt hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten och det geografiska området.

I kommunens årsredovisning 2015 redovisas statusen för de risker med högt riskvärde enligt risk- och konsekvensanalysen av tunnelbaneavtalet. Det som ansågs mest kritiskt var att öka effektiviteten i stadsbyggnadsprocessen. För närvarande klarar man kompetensförsörjningen men det är svårt att få tag på nyckelkompetens.

8.2 Andra riskanalyser

När det gäller enskilda projekt så redovisas risker i Start-PM, projektplaner och utbyggnads PM. I övrigt görs riskanalyser inom ramen för den interna kontrollen. I kommunstyrelsens internkontrollplan för 2016 ingår bl.a. kontrollområdena:

- ▶ Tunnelbaneavtalet.
- ▶ Investeringsprocess.
- ▶ Slutredovisning av investeringsprojekt.
- ▶ Redovisning av entreprenader och stora upphandlingar.

8.2.1 Bedömning

I enlighet med vad som tidigare redovisats görs bedömningen att det är en brist att det inte i underlaget till fullmäktiges beslut fanns med en risk- och konsekvensanalys. Fullmäktige har inte heller därefter fått någon närmare redovisning av risk och riskhantering kopplat till tunnelbaneavtalet eller i förhållande till stadsutvecklingen i sin helhet.

När det gäller den risk- och konsekvensanalys som har presenterats för kommunstyrelsen så har det inte framkommit hur den har gjorts. Det som är viktigt när en riskanalys görs är att det finns ett tydligt mål med riskanalysen och vad den ska omfatta (vad är det för risker som ska identifieras).

I redovisningen presenteras de risker som har högst riskvärde men samtidigt framgår att fler risker har identifierats. För att kunna bedöma relevansen i riskanalysen hade det varit nödvändigt med mer information om tillvägagångssättet och en redovisning av vilka risker som hade identifierats. En riskanalys måste också för att vara relevant uppdateras fortlöpande. Utifrån hur risk- och konsekvensanalysen har redovisats förefaller det som att alla väsentliga risker som är kopplade tunnelbaneavtalet inte har analyserats. Framförallt

gäller de ekonomiska och verksamhetsmässiga riskerna men också störningar i samhällslivet som kan bli följden av en omfattande utbyggnad av infrastrukturen.

Det beslut som kommunstyrelsen tog i oktober 2014 om att stadsledningskontoret årligen ska redovisa en risk- och sårbarhetsanalys till kommunstyrelsen av tunnelbaneavtalet har inte verkställts enligt vad som framgår av genomgången av protokoll och handlingar under 2015 och hittills under 2016.

Den riskanalys som redovisades 2014 och de åtgärder som lyfts fram i den bedöms i allt väsentligt ha implementerats i organisation.

På projektnivå görs projektspecifika riskanalyser enligt vad som framgår av projektmodellen och redovisas i de underlag som tas fram för beslut.

Några särskilda åtgärder vad gäller intern kontroll i den pågående stadsutvecklingsprocessen har inte framkommit utan den hanteras inom respektive nämnds internkontrollarbete. I kommunstyrelsens internkontrollplan för 2016 finns kontrollområden som avser tunnelbaneavtalet, investeringsprocessen och entreprenadredovisning. Med utgångspunkt från vad som har framgått i förstudien har vi inte underlag för att bedöma om den interna kontrollen är tillräcklig eller ej.

9 Svar på revisionsfrågorna

Nedan redovisas kortfattade svar på de revisionsfrågor som har ingått i förstudien.

Fråga	Svar
Vilka olika organisatoriska enheter som finns på politisk nivå och tjänstemannanivå med redogörelse för ansvar/roller?	Framgår av avsnitt 5 i rapporten.
Vilka mål har fullmäktige och vilka riktlinjer, beslut och strategier finns kring detta och vilken uppföljning sker av kommunstyrelsen kring dessa frågor? Hur sker återkopplingen till fullmäktige?	Fullmäktige har beslutat om den övergripande ambitionsnivån (mål & budget), godkänt avtalen för utbyggd tunnelbana samt fastställt översiktsplan, program för markanvändning, planprocess, investeringsbudget m.m. I huvudsak görs uppföljningen inom ramen för styrmodell samt mål- och budgetuppföljningen. Det är också genom denna uppföljning som återkopplingen sker till fullmäktige.
Vilka riskbedömningar har fullmäktige beslutat om inom processen för Nacka bygger stad?	Fullmäktige har inte beslutat om någon riskbedömning inom ramen för den pågående stadsutvecklingen.
Är de riskanalyser och riskbedömningar som gjorts beaktade i implementeringen av organisationen?	Bedömningen är att den risk- och konsekvensanalys som gjorts på uppdrag av kommunstyrelsen har implementerats i organisationen. Övriga riskanalyser kopplade till stadsbyggnadsprojekt bedöms vara implementerade.
Hur är det beslutat att arbetsfördelning och ansvar ska se	Inga särskilda beslut har tagits med anledning av stadsutvecklingen. Ansvarsfördelningen framgår

Fråga	Svar
<p>ut mellan kommunstyrelsen-kommunstyrelsens stadsutvecklingsutskott (KSSU) - miljö- och stadsbyggnadsnämnden (MSN) och övriga nämnder som är delaktiga i arbetet? Är detta implementerat i praktiken? Är ansvarsfördelningen tydlig för alla som medverkar i processen.</p>	<p>av reglementen, stadsutvecklingsprocessen, planprocessen, projektmodellen m.m.</p> <p>Bedömningen är att ansvarsfördelningen är implementerad i organisationen.</p> <p>I förstudien har det inte framkommit att det finns otydligheter i ansvarsfördelningen.</p>