

Granskning av exploateringsprocessen

Nacka kommun



Building a better
working world

Innehåll

1	Sammanfattning	2
2	Inledning	4
2.1	Bakgrund	4
2.2	Syfte	4
2.3	Revisionsfrågor	4
2.4	Granskad nämnd	5
2.5	Revisionskriterier	5
2.6	Metod	5
3	Övergripande riktlinjer för exploateringsprocessen	5
3.1	Riktlinjer för redovisning av exploatering	5
3.2	Projektmodell för stadsbyggnadsprojekt	8
3.2.1	Roller i projektorganisationen	9
3.2.2	Start-PM	9
3.2.3	Projektplan	10
3.2.4	Utbyggnads-PM	10
3.2.5	Slutredovisning	11
3.2.6	Beslutspunkter	11
3.3	Projektkalkyl	11
3.4	Projektredovisning - projektverktyg	12
3.5	Upphandling i stadsbyggnadsprocessen/exploateringsprocessen	13
3.6	Återrapportering av exploateringsprojekt	13
3.7	Gatukostnadsersättningar	6
3.8	Riktlinjer för fördelning av kostnader vid samordnad utbyggnad av vatten- och avloppsledning och gata	7
3.9	Vår bedömning	14
4	Fördjupad genomgång av tre exploateringsprojekt	16
4.1	Stensö udde	16
4.2	Kvarnholmsförbindelsen – etapp 1	17
4.3	Trafikplats Skrubba	19
4.4	Återrapportering till den politiska ledningen	Error! Bookmark not defined.
5	Bedömning	Error! Bookmark not defined.
5.1	Svar på revisionsfrågorna	Error! Bookmark not defined.
5.2	Sammanfattande bedömning	Error! Bookmark not defined.
6	Källförteckning	24

1 Sammanfattning och rekommendationer

EY har på uppdrag av revisorerna i Nacka kommun granskat exploateringsverksamheten. Syftet med granskningen har varit att bedöma om exploateringsprocessen omfattas av en tillräcklig styrning och intern kontroll.

Vi har i vår granskning noterat att det finns tydliga styrdokument och riktlinjer för verksamheten. Dessa har dock utarbetats på tjänstemannanivå och har inte fastställts av styrelse/nämnd. Det finns inte någon övergripande rutin eller utarbetade kontroller som syftar till att följa upp och säkerställa att riktlinjerna följs. Vi rekommenderar att övergripande riktlinjer beslutas på politisk nivå. Vi rekommenderar vidare att den interna kontrollen utvecklas genom att krav på dokumenterade kontroller införs för väsentliga kontrollmoment. Vi vill dock betona att den stickprovsgranskning av enskilda projekt som skett inom ramen för denna granskning, inte har påvisat några väsentliga avsteg från gällande styrdokument och riktlinjer.

Ekonomiska kalkyler för beslut i nämnd framgår av olika obligatoriska dokument i processen. Dessa är upprättade på en övergripande nivå och vi rekommenderar att de utvecklas för att underlätta avvikelseanalyser och utgöra bättre beslutsunderlag.

För upphandlingar i stadsbyggnadsprojekt ska kommunens upphandlingspolicy tillämpas. Som komplement till policyn finns en specifik rutinbeskrivning för upphandling i exploateringsprojekt som ska följas i samtliga projekt. Hur ändrings- och tilläggsarbeten, ÄTA, ska godkännas regleras i varje projekt. Vanligtvis är det projektledaren som har rätt att godkänna ÄTOR. Vi bedömer att riktlinjer och rutiner för upphandling är tillfredsställande.

Hur uppföljning av leverantörer i projekten ska ske framgår av rutinbeskrivningen. Det finns inget specifikt avsnitt som fångar upp att leveranser är enligt avtal. Det är dock en del av projektledarens uppgifter att kontrollera leverans mot avtal vilket framgår av rutinbeskrivningen.

Projektkalkyler upprättas vid projektstart och prognosuppdatering sker varje tertiäl. För projektredovisning finns ett ändamålsenligt verktyg PortN. I PortN registreras budget, prognos och utfall. Uppföljning av exploateringsprojekten till kommunstyrelsen sker varje tertiäl i form av en sammanställning med eventuella budgetjusteringar per projekt. Större projekt och projekt med avvikelser kommenteras. Vi bedömer att projektkalkyler upprättas på ett tillfredsställande sätt, även om dessa i vissa fall bör vara mer detaljerade, samt att rapporteringen sker på ett tillräckligt sätt. Rapporteringen har utvecklats och förbättrats jämfört med tidigare år.

Det finns riktlinjer fastställda av tekniska nämnden för hur fördelning mellan gata, VA och park ska ske. I kalkylskedet sker detta enligt schablon för att slutligen fördelas vid projektslut. Projektledaren ansvarar för fördelningen. Det sker inte någon specifik kontroll av att riktlinjerna efterlevs vilket enligt vår uppfattning bör ske inom ramen för den interna kontrollen.

Det finns en rutin för hur fastighetsägare ska informeras om gatukostnadsersättningar. Policyn innehåller även grundprinciper som utgångspunkt för samråd med fastighetsägarna avseende kostnadsunderlag, fördelningsområdets avgränsning och fördelningsgrunder, samt vilka betalningsvillkor som ska erbjudas fastighetsägarna.

Markförsäljningar i samband med exploateringar ska enligt god redovisningssed redovisas separat (brutto) och ska inte ingå som en del av projektet. I projektet Skrubba noterar vi att markförsäljning felaktigt redovisats som en del i projektets nettotillgångsmassa. Eftersom många exploateringsprojekt innehåller markförsäljningar och dessa kan få en väsentlig resultat effekt är det viktigt att kommunen tillser att det finns en tillräcklig intern kontroll som säkerställer en korrekt redovisningsmässig hantering av markförsäljningar.

Det finns, liksom tidigare år, en eftersläpning i redovisningen av avslutade exploateringsprojekt. Per augusti 2014 hade inga projekt avslutats under 2014. Arbetet med

att gå igenom vilka projekt som ska avslutas pågår. Det framgår inte av den uppföljning som rapporteras till kommunstyrelsen när enskilda projekt startade och ursprungligen beräknades avslutas utan enbart när projekten beräknas avslutas.

Granskningen föranleder följande rekommendationer:

- ▶ Övergripande riktlinjer för exploateringsredovisning bör beslutas på politisk nivå.
- ▶ Den interna kontrollen bör utvecklas genom att krav på dokumenterade kontroller införs för väsentliga kontrollmoment. Detta kan ske i exploateringsenhetens internkontrollplan.
- ▶ Inom ramen för den interna kontrollen bör uppföljning ske att riktlinjer för fördelningen av utgifter mellan gata, VA och park efterlevs.
- ▶ Ekonomiska kalkyler för beslut i nämnd/styrelse bör utvecklas för att underlätta avvikelseanalyser och skapa bättre beslutsunderlag.
- ▶ I den ekonomiska återrapportering som sker i Kommunfullmäktige och Kommunstyrelsen bör ingå uppgifter om när ett enskilt projekt startade, beräknades bli avslutat samt vilka avvikelser som förekommit i förhållande till ursprunglig plan inklusive budget.
- ▶ Framtida bedömda underhållskostnader bör framgå i såväl ursprunglig kalkyl som uppdaterade bedömningar som rapporteras till Kommunfullmäktige och Kommunstyrelsen.

2 Inledning

2.1 Bakgrund

Exploateringsverksamheten i Nacka kommun omfattar för närvarande ca 164 exploateringsprojekt. Uppföljningen i samband med första tertialet 2014 visar att prognosen för dessa projekt totalt uppgår till utgifter om ca 2,9 miljarder kr och inkomster om ca 2,0 miljarder kr. Exploateringsverksamheten är sålunda omfattande i kommunen och innehåller en mängd väsentliga och komplexa frågor som behöver hanteras för att säkerställa en ändamålsenlig och effektiv process samt lagenlig hantering och korrekt redovisning.

2.2 Syfte

Syftet med granskningen har varit att bedöma om exploateringsprocessen omfattas av en tillräcklig styrning och intern kontroll.

2.3 Revisionsfrågor

I granskningen har följande revisionsfrågor besvarats:

- ▶ Finns tydliga styrdokument och riktlinjer för hantering av exploateringsprojekt på såväl politisk nivå som på tjänstemannanivå? Säkerställs att beslutade riktlinjer följs?
- ▶ Framgår budgeterade investeringsutgifter per investeringsobjekt (VA, gator, park, etc.) och framgår budgeterade driftskostnader för berörda nämnder som underlag för initialt beslut om exploatering. Finns någon form av riskanalyser/känslighetsanalyser i beslutsunderlagen?
- ▶ Hur säkerställs att lagen om offentlig upphandling följs i exploateringsprojekt såväl vid initial upphandling som vid ändrings- och tilläggsarbeten (ÄTOR).
- ▶ Finns avtal med de leverantörer som anlitas? Följs det upp att köpta varor och tjänster är enligt avtal och dokumenteras utfallet?
- ▶ Upprättas projektkalkyler och sker löpande uppföljning av dessa? Rapporteras dessa till politisk beslutsnivå på ett tillräckligt sätt?
- ▶ Genomförs projektmöten löpande och dokumenteras dessa vad gäller såväl verksamhet som ekonomi?
- ▶ Finns en tydlig metod för att fördela utgifter mellan olika investeringsobjekt (gata, VA, park, etc.)? Görs bedömningar löpande av om utgifterna fördelas på ett relevant sätt?
- ▶ Finns en tydlig process för att informera fastighetsägare om gatukostnadsersättningar som ska tas in och säkerställs att fastighetsägarna belastas med utgifter som är hänförliga till just fastighetsägarna?
- ▶ Redovisas försäljningar i samband med exploateringar på ett korrekt sätt redovisningsmässigt?
- ▶ Avslutas exploateringsprojekt på ett korrekt sätt redovisningsmässigt?
- ▶ Finns ett ändamålsenligt systemstöd för uppföljning och redovisning av projekt?
- ▶ Avslutas projekten korrekt i samband med färdigställande samt sker ekonomisk uppföljning mot förkalkyl?

2.4 Granskad nämnd

Granskningen omfattar kommunstyrelsen.

2.5 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna kan hämtas ifrån lagar och förarbeten eller interna regelverk, policyer och fullmäktigebeslut. Kriterier kan också ha sin grund i jämförbar praxis eller erkänd teoribildning.

I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av:

- ▶ Kommunallagen
- ▶ Lagen om offentlig upphandling
- ▶ God redovisningssed vad gäller exploateringsredovisning
- ▶ Kommunens regelverk kring exploateringsprojekt
- ▶ Erkänd teoribildning kring intern kontroll i exploateringsverksamhet

2.6 Metod

Intervjuer har genomförts med mark- och exploateringschef, controller, projektledare för utvalda projekt, kommunens redovisningschef samt stadsutvecklingsutskottets presidium.

Granskningen omfattar, utöver övergripande styrning, kontroll och uppföljning av exploateringsverksamheten, en genomgång av följande tre exploateringsprojekt:

- ▶ Stensö Udde (9620)
- ▶ Kvarnholmsförbindelsen - etapp 1 (9214)
- ▶ Trafikplats Skrubba (9622)

Granskningen av respektive projekt omfattar en genomgång av samtliga relevanta revisionsfrågor enligt ovan. Samtliga dokument som granskats listas i källförteckningen.

3 Övergripande riktlinjer för exploateringsprocessen

3.1 Redovisning av markexploatering

Med markexploatering menas åtgärder för att anskaffa, bearbeta och iordningställa råmark för att kunna bygga exempelvis bostäder, affärer, kontor eller industrier. I markexploateringen inräknas även byggnation av kompletterande gemensamma anordningar som gator, grönområden, VA- och elanläggningar etc.

Kommunen kan ha många roller i samband med markexploatering:

- ▶ Kan vara markägare till den mark som ska exploateras
- ▶ Kan vara byggherre för exploateringsprojektet
- ▶ Kan vara entreprenör till andra organisationer
- ▶ Kan vara huvudman med serviceansvar för t ex gator, vatten och avlopp
- ▶ Kan vara nyttjare av de tomter som produceras för egen verksamhet, t ex bostäder, förskolor och skolor
- ▶ Kan vara slutlig ägare till tomter som upplåts med tomträtt

Finansieringen av ett kommunalt exploateringsprojekt kan ske på olika sätt. Utgifterna kan finansieras med följande typer av inkomster:

- ▶ Skattemedel
- ▶ Avgifter för planläggning och bygglov
- ▶ Genom markförsäljning till extern byggherre
- ▶ Genom tomtförsäljning
- ▶ Genom uttag av gatukostnadsersättning
- ▶ Genom uttag av anläggningsavgifter för VA, el och fjärrvärme

Hur finansiering ska ske beslutas av respektive kommun.

Redovisning av markexploatering regleras, liksom övrig kommunal redovisning, i lagen (1997:614) om kommunal redovisning. Där framgår att bokföring och redovisning ska ske enligt god redovisningssed. Vid bedömning av vad som är god redovisningssed för exploateringsverksamhet är ett antal rekommendationer utfärdade av RKR relevanta. Bland andra:

- ▶ Idéskrift – Redovisning av kommunal markexploatering (april 2014)
- ▶ 10.2 Avsättningar och ansvarsförbindelser
- ▶ 11.2 redovisning av materiella anläggningstillgångar
- ▶ 15.1 Redovisning av lånekostnader
- ▶ 18 Intäkter från avgifter, bidrag och försäljningar

Vid redovisning av markexploatering är möjligheten att uppnå jämförbarhet, öppenhet och transparens viktig.

3.2 Gatukostnadsersättningar

Enligt Plan- och Bygglagens 6 kap 31§ har kommunen i egenskap av huvudman rätt att ta ut ersättning av ägarna till fastigheter för gator och andra allmänna platser som ska anläggas eller förbättras och som är avsedda att tillgodose ett visst områdes behov. Kostnaderna ska fördelas mellan fastigheterna efter skälig och rättvis grund. Den ersättning som fastighetsägarna ska betala kallas gatukostnadsersättning eller gatukostnader.

Det finns en gatukostnadspolicy som fastställdes av kommunstyrelsen i april 2006. Policyn innebär att frågan om gatukostnader i förnyelseområden ska samordnas med detaljplanearbetet. Policyn innehåller även grundprinciper som utgångspunkt för samråd med fastighetsägarna avseende kostnadsunderlag, fördelningsområdets avgränsning och fördelningsgrunder, samt vilka betalningsvillkor som ska erbjudas fastighetsägarna.

I december 2005 antog kommunstyrelsen nya principer för gatukostnadsersättningar med kommunalt huvudmannaskap för vägar och allmän platsmark. Syftet är en rättvis fördelning mellan fastighetsägare och skattebetalare, större tydlighet och förutsägbarhet samt generösare anståndsregler. De principer som ska gälla för gatukostnadsersättning innebär i korthet att:

1. Berörda fastighetsägare bär kostnaden för de investeringar som behövs för att uppfylla detaljplanens lägsta godtagbara krav så att området kan fungera för permanentboende.
2. Kommunen bär investeringskostnaderna för de parkanläggningar som bedöms vara till nytta för många fler än de som bor i just detaljplaneområdet.

3. Kommunen bär investeringskostnaderna för eventuell extra standard, så att väg som har karaktären huvudväg, kan fungera som detta.
4. Den kostnadsnivå som angivits vid utställning av gatukostnader ska, justerat för eventuella generella kostnadsnivåförändringar över tiden, gälla som tak vid debitering efter att utbyggnaden av gata och park genomförts. (KF 2005-11-21, §255)
5. Permanentboende i fastighet, som kopplat till gatukostnadsutredning är klassad som permanentbostad eller permanentbebodd fritidsfastighet kan få anstånd i upp till 15 år att betala den del av gatukostnadsersättningen, som överstiger 2 prisbasbelopp för permanenthus, respektive 3 basbelopp för permanentbebott fritidshus. Anståndet förutsätter att fullgod säkerhet lämnas. Ränta betalas med Riksbankens reporänta +1,0 procent.
6. En utvecklad dialog med och insyn för berörda fastighetsägare kring val av standardnivåer och övriga faktorer, som påverkar nivån på gatukostnadsersättningarna, ska ingå som en naturlig del i processen.

Att ta fram en gatukostnadsutredning ingår i Miljö- och stadsbyggnadsprocessen som en del av förberedelserna i genomförandeskedet. Det är exploateringsenheten som ansvarar för detta. En central del i arbetet är kommunikationen med fastighetsägarna. Hur detta ska ske framgår av gatukostnadspolicyn. Där framgår att generell information ska finnas tillgänglig på kommunens hemsida och skickas ut till samtliga fastighetsägare. Det ska finnas tekniskt underlag för att belysa behovet av vägförbättringar. Det ska även finnas en målbild som tillräckligt tydligt belyser de tekniska och ekonomiska konsekvenserna. Materialet ska vara så utformat att även lekmän förstår. Policyn betonar vikten av att förslagen är tydliga och lätta att förstå. Förslag till gatukostnader ska hållas tillgängligt för synpunkter på samma vis som detaljplaneförslag.

Samrådet med fastighetsägarna sker utan formellt beslut, medan beslutet att efter genomfört samråd och korrigerings av förslaget ställa ut förslaget fattas av kommunstyrelsen. Efter utställningen godkänns förslaget till principer för gatukostnadsutttag av kommunstyrelsen. Beslutet kan överklagas. Efter gatuutbyggnaden verkställer exploateringsenheten beslutet. I verkställigheten ingår att slutligt klassificera varje fastighet och att räkna ut vad var och en ska betala samt genomföra debiteringen. När fastighetsägaren erhåller en faktura kan överklaganden göras på nytt.

Lagen ger möjlighet att antingen lägga beräknade eller faktiska kostnader till grund för faktureringen. I Nacka tillämpas beräknade kostnader. Den kostnadsnivå som anges i utställningen inför kommunstyrelsens beslut om gatukostnader ska gälla som tak. Taket avser den beräknade totalkostnaden.

3.3 Riktlinjer för fördelning av kostnader vid samordnad utbyggnad av vatten- och avloppsledning och gata

VA-lagens 24 § begränsar vilka kostnader va-anläggningen får bära. "Avgifter som huvudman för allmän va-anläggning tager ut får ej överskrida vad som behövs för att täcka nödvändiga kostnader för anläggningen." I praktiken finns det ett antal områden där det inte är helt entydigt vilka kostnader som kan anses vara nödvändiga för va-anläggningen. Ett problemområde är att bedöma fördelningen av de samordningsvinster som uppstår vid en samordnad utbyggnad. Utan justering tillfaller dessa vinster ofta VA-kollektivet. En typ av kostnad som kan delas vid samordnad utbyggnad är etableringskostnad för entreprenören. Detta leder till lägre priser per enhet. Genom samordning minskar även kostnaderna för jordschakt och bergsschakt eftersom detta kan göras samtidigt. Det finns i dagsläget inga nationella rekommendationer kring detta. I kommunen har därför egna riktlinjer tagits fram.

Tekniska nämnden fastställde riktlinjerna i november 2003. Syftet med riktlinjerna är att ange riktlinjer för fördelning av entreprenadkostnader mellan gata/väg och va-anläggning under förutsättning att va-anläggningen ligger i anslutning till gatan. I riktlinjerna framgår hur kostnaderna ska fördelas. Förslaget innebär att kostnaden för gator minskar med 4-12 procent beroende på hur lång sträcka som va-ledningar dras fram och kostnaderna för va-ledning ökar med omkring 8-15 procent i förhållande till branschens mät-och ersättningsregler.

I redovisningen sker en schablonfördelning mellan gata – park – VA. Kontering sker manuellt och det finns möjlighet att göra egna bedömningar och avvika från schablonerna. Fördelning sker på fakturanivå. Gata eller VA registreras som olika objekt i kodsträngen till respektive faktura. Entreprenadfakturer fördelas enligt schablon eftersom de oftast är lyftfakturer. Vid markförsäljning redovisas detta separat vilket innebär att det inte ingår som en del i projektets utfall. Rapportering sker till ekonomienheten. Delaktivering av projekt kan förekomma.

3.4 Projektmodell för stadsbyggnadsprojekt

Nacka kommun har internt tagit fram en projektmodell för stadsbyggnadsprojekt där exploateringsprojekten ingår. Projektmodellen har tagits fram i syfte att skapa en tydlig styrning och förutsättningar för prioriteringar och resursplanering. Modellen är tänkt att ständigt utvecklas och uppdateras. I modellen beskrivs vilka roller som ingår i arbetsorganisationen samt rollernas respektive ansvar och befogenheter. Projektens olika faser och de fasta beslutspunkter är den central del i projektstyrningen och beskrivs utförligt. Projektmodellen har inte fastställts på politisk nivå utan på tjänstemannanivå.

Definitionen av ett stadsbyggnadsprojekt är: Ett sammanhängande projekt som omfattar ett antal projektfaser från att en idé/ett initiativ har bedömts positivt i den inledande initieringen till avslutat genomförande. Avsikten är att alla projekt; fördjupade översiktsplaner, program, detaljplaner med efterföljande genomförande samt enkla planförfaranden kan hanteras enligt samma struktur och modell. Det projektnummer projektet ges anger vilken typ av projekt det är. Ett projekt kan bestå av flera delprojekt. Inom eventuella delprojekt är delprojektledare ansvariga för styrning och uppföljning av delprojekten.

Ett start-PM ska upprättas i inledningsfasen. Där anges en uppskattning av tids- och resursåtgång samt budget liksom projektets mål och syfte. Eftersom start-PM upprättas så pass tidigt i processen är förändringar i omfattning och innehåll inte helt ovanligt. Detta leder till att de ekonomiska kalkyler som finns i start-PM är översiktliga och osäkerheten relativt hög. En förändring i förhållande till de ramar och förutsättningar som anges i start-PM och projektplan benämns avvikelse. Detta innebär inte någon felaktighet utan en förändring i förhållande till ursprunglig plan. Avvikelse inom ett projekt kan få konsekvenser för andra projekt och de prioriteringar som görs. Av den anledningen ska beslut i sådana frågor som genererar avvikelser fattas av den roll som har det övergripande ansvaret.

Initiativ till stadsbyggnadsprojekt kan komma från flera olika håll. Förnyelseprojekt initieras av kommunen själva, liksom vissa infrastrukturprojekt. Byggprojekt initieras ofta av extern byggherre eller internt via fastighetskontoret. Markanvisningsprojekt initieras av fastighetskontoret i samråd med exploateringschefen och där utses en extern byggherre som en del i processen.

3.4.1 Roller i projektorganisationen

För varje projekt finns en **uppdragsgivare**. Det är uppdragsgivaren som avgör om ett projekt ska startas samt fattar beslut om mål och budget för projektet. Det är kommunstyrelsen som är uppdragsgivare för stadsbyggnadsprojekt. Kommunstyrelsen fattar beslut om start-PM och utbyggnads-PM och det är till kommunstyrelsen återrapportering sker. Kommunfullmäktige tar slutligt beslut om detaljplan och exploateringsavtal under planfasen. Inom vissa delar av ett projekt kan det vara andra nämnder som är uppdragsgivare. Det är möjligt att delegera beslut och ansvar inom linjeorganisationen, det vill säga till direktör eller enhetschef. Delegation sker enligt beslutad delegationsordning.

Det finns en **projektägare** som har det övergripande ansvaret för projektet gentemot uppdragsgivaren. Projektägaren är ansvarig för att de projekt som startas kan bemannas och genomföras för att uppnå resultatet enligt uppdragsgivarens direktiv. Projektägaren är ytterst ansvarig för alla projekt och för den sammantagna projektportföljen. I ansvaret ligger att besluta om prioriteringar inom och mellan projekt samt uppföljning av utvecklingen i projekten i syfte att agera tidigt om något i projekten inte utvecklas enligt plan. Till stöd har projektägaren en styrgrupp.

Projektägaren är ytterst ansvarig för de beslut som fattas av styrgruppen avseende de dokument och beslut som utgör projektets ramar, för hanteringen av avvikelser gentemot dessa ramar samt konsekvenser av avvikelser och har därmed befogenhet att fatta slutliga avgöranden. Det är projektägaren som skriver under tjänstskrivelsen inför beslut om start-PM, utbyggnads-PM och slutredovisning jämte projektledaren. Projektägaren utses av stadsdirektören och är normalt sett exploateringschefen.

I projektorganisationen finns även resursägare och produktägare med ansvar för de medarbetare som ingår i projektet samt de produkter som projektet levererar. De ansvarar för de avtal och handlingar som tecknas inom respektive områden.

Styrgruppen utses av stadsbyggnadsdirektören och består av mark- och exploateringschefen, planchefen, stadsbyggnadsdirektören, tekniska direktören, fastighetsdirektören och näringslivsdirektören. Styrgruppens syfte är att vara ett stöd för projektägarens beslutsfattande i projekten. Eftersom många av uppdragen har samma beställare har det av effektivitetsskäl beslutats att det finns en styrgrupp för samtliga projekt i projektportföljen. Inom projektportföljen har styrgruppen rätt att göra prioriteringar och omfördelningar av resurser. Styrgruppens beslut bör noteras skriftligen enligt projektmodellen.

Projektledare för ett projekt har mandat att styra projektet inom de ramar som projektplanen anger, ansvarar för övergripande budget och ekonomi samt har befogenhet att beslutsattestera leverantörsfakturor inom ramen för projektplanen. Det är projektledaren som ytterst företräder projektet ur byggherrens synvinkel. Det är projektledaren som har ansvar för att följa upp förändringar av prioriteringar, tidsplan, resurser och budget. Projektledaren har även till uppgift att hantera avvikelser och konsekvenser av dessa, genom avstämning och beslut av projektägare och styrgrupp. Vid avvikelser ska projektägare informeras och vid behov även styrgrupp. Av rutinbeskrivning framgår inte hur stora avvikelser som accepteras innan återrapportering ska ske. Administration av projektet i projektverktyget PortN är också projektledarens ansvar.

3.4.2 Start-PM

Start-PM utgör grunden för politiskt beslut om att påbörja projektet. Det upprättas av projektledare tillsammans med sakkunniga. Underlaget utgörs av material som utarbetats

under den initiering som sker före projektstarten. En start-PM ska innehålla en redovisning av:

- ▶ Syfte och mål med projektet
- ▶ Belägenhet (karta)
- ▶ Initiativ/behov
- ▶ Angelägenhetsgrad och förutsättningar
- ▶ Kända åtgärder avseende allmänna anläggningar
- ▶ Kända konsekvenser för fastighetsägare och boende
- ▶ Ingående delprojekt
- ▶ Kostnadsposter
- ▶ Hur finansiering ska fördelas
- ▶ Avtal som ska tecknas
- ▶ Översiktlig tidsplan
- ▶ Analys av risker avseende tid, kostnader och resultat/mål.

I samband med start-PM upprättas en tjänsteskrivelse. Handlingarna överlämnas till miljö- och stadsbyggnadsnämnden för tillstyrkan och därefter till kommunstyrelsen för beslut.

3.4.3 Projektplan

Projektplanen är ett internt verktyg för tid- och resursplanering, bemanning och projektstyrning. Projektplanen ska innehålla en redovisning av:

- ▶ Organisation och roller
- ▶ Delprojekt
- ▶ Resursbehov
- ▶ Bemanning
- ▶ Behov av externa konsulter
- ▶ Ansvarsfördelning
- ▶ Avstämningsbehov/-intervall
- ▶ Behov av ytterligare styrbehov
- ▶ Eventuella delegationer
- ▶ Budget
- ▶ Tidsplan
- ▶ Analys av risker avseende tid, resurser och budget
- ▶ Kommunikationsplan

Beslut om projektplanen fattas av styrgruppen efter att start-PM beslutats. Tillsammans med start-PM utgör det projektets ramar. Projektplanen kan aktualiseras eller revideras under projektets gång.

3.4.4 Utbyggnads-PM

Utbyggnads-PM är ett underlag för politiskt beslut att fortsätta projektet, avvakta eller avbryta projektet. Utbyggnads-PM ska innehålla:

- ▶ Uppföljning gentemot start-PM
- ▶ Genomförda delprojekt
- ▶ Förändringar med motiveringar
- ▶ Åtgärder avseende allmänna anläggningar
- ▶ Konsekvenser för fastighetsägare och boende
- ▶ Ingående delprojekt
- ▶ Kostnader för respektive part

- ▶ Tidplan
- ▶ Analys av risker avseende tid, kostnader och resultat/mål

I samband med utbyggnads-PM upprättas en tjänsteskrivelse som underlag för godkännande av utbyggnads-PM. Innan politiskt beslut fattas ska styrgruppen godkänna PM.

3.4.5 Slutredovisning

Slutredovisningen är en slutleverans till uppdragsgivaren som ska redovisa hela projektet inklusive uppföljning gentemot start-PM och utbyggnads-PM, fysiskt resultat, ekonomiskt utfall samt tidsåtgång. Slutredovisningen upprättas av projektledare när projektet är genomfört och slutbesiktning av allmänna anläggningar skett.

Slutredovisning ska innehålla:

- ▶ Uppföljning mot start-PM
- ▶ Uppföljning mot utbyggnads-PM
- ▶ Förändringar med motivering
- ▶ Ekonomiskt utfall
- ▶ Ingående delprojekt och dess utfall
- ▶ Utfall tidsplan
- ▶ Efterfrågade nyckeltal
- ▶ Uppgifter om att projektet avslutats med överlämning till linjeorganisationen.

Slutredovisningen ska godkännas av styrgrupp för att därefter överlämnas till kommunstyrelsen för beslut.

3.4.6 Beslutspunkter

Det finns ett antal fasta beslutspunkter, med tillhörande underlag, i projektmodellen. En del beslut fattas av styrgruppen och dokumenteras i protokoll från styrgruppsmöten. Beslut av kommunstyrelsen krävs för anta start-PM, utbyggnads-PM och slutredovisning.

3.5 Projektkalkyl

Det finns en rutinbeskrivning framtagen för hur redovisning och beräknade utgifter, intäkter och inkomster för stadsbyggnadsprojekt ska ske i de olika faserna i stadsbyggnadsprojekt. Syftet med rutinen är att skapa struktur och samordning i sättet att redovisa och beräkna utgifter, intäkter och inkomster i projekten. Det ska göra det möjligt att spåra samt redovisa de beräkningar som ligger bakom posterna i projektverktyget PortN. Projektledaren är ansvarig för att kalkyler upprättas. Till hjälp finns en checklista med exempel på möjliga intäkter, inkomster och kostnader i ett projekt. Det finns även översiktliga mallar och instruktioner för att ta fram olika beräkningar.

Den första kalkylen ska upprättas i samband med att start-PM tas fram. Nästa projektkalkyl ska upprättas efter att förstudie genomförts. Därefter ska en kalkyl upprättas när projekteringen har avslutats. Om projektet inkluderar gatukostnadsutredningar ska en ny projektkalkyl upprättas innan gatukostnadsutredningen granskas. Ny kalkyl ska tas fram i samband med utbyggnads-PM och efter upphandling av entreprenad.

Underhållskostnader finns inte med i investeringsbudgeten. Om eventuella fördyrningar påverkar framtida kapitalkostnader blir det nämnden som tar över den färdiga investeringen som får äska om utökad budgetram. Dessa uppgifter inkluderas i projektavslutet men framgår inte av startpromemorian.

3.6 Projektredovisning - projektverktyg

Det systemverktyg som används för projektredovisningen heter PortN och har skräddarsytt för Nacka kommun. Alla stadsbyggnadsprojekt finns inlagda i PortN med resurser och tid kopplade. I verktyget framgår vilka moment projektprocessen består av, det vill säga den projektmodell exploateringsenheten arbetar efter. Det framgår även vilka beslutspunkter som finns både kopplade till styrgruppen och kommunstyrelsen. Avsikten är att i säkerställa att alla delar i processen följs och att obligatoriska beslut finns på plats för varje del i projektet.

I PortN finns uppgifter om vilken fas projektet är inne i, vilken typ av projekt som avses samt byggherre. Datum för beslut fattade i projektet framgår liksom en kortfattad beskrivning av projektets omfattning, tidplan, kostnader samt eventuella avvikelser och åtgärder som krävs kopplade till avvikelserna. Det finns även en aktuell lägesrapport. Därutöver finns detaljerad ekonomisk uppföljning per aktivitet med budget, utfall och prognos. Detta gör att det är möjligt att kontinuerligt följa projektets kostnadsutveckling. Hela processen sköts av ansvarig projektledare.

Förutom de rutinbeskrivningar som finns internt för varje del av processen, finns även checklistor som ska vara ifyllda innan det är möjligt att gå vidare i processen. Möjligheten finns att i systemet borra sig ner på detaljnivå (ner på enskild faktura, tidrapport, etc.). Det går inte att se vem som har attesterat men det går att se själva fakturan. Uppgifterna uppdateras dagligen. Om det finns felkonterade fakturor hamnar dessa på en fellista under projektkoden "globalt". Detta gör det möjligt att identifiera dem och korrigera dem.

I kostnadsvyn i verktyget säkerställer controller att budget, prognos och ny prognos är korrekta liksom att alla intäkter innehåller kodsträng. Utfall, resurser och intäkter uppdateras månadsvis manuellt. Möjligheten att utläsa utfall har precis kommit in i projektstyrningsverktyget.

Alla anställda projektledare hos Nacka kommun har beslutsattesträtt via delegation. Inhyrda konsulter har inte beslutsattesträtt. Om projekt leds av inhyrd projektledare är det mark- och exploateringschefen som attesterar och godkänner fakturor. Majoriteten av alla projektledare är anställda av Nacka kommun.

All tidrapportering sker i PortN. Det är projektledaren som godkänner och ger behörighet för projektdeltagare att kunna registrera tid på projektet. I PortN framgår total nedlagd tid, vem som har lagt ner tid, à-pris per timme samt budget per person. Tiden är fördelad på olika projektskeden och är ett standardpris per timme. Detta gör det möjligt för projektledaren att löpande följa att tid inte registreras felaktigt i projektet. En fil med uppgifter om nedlagd tid läses in från PortN till ekonomisystemet Raindance.

Det är projektledaren som har ansvar för att budgeten följs, både utgifter och nedlagd tid, samt att uppföljning sker. Det är controllers som har ansvar för att sammanställa hela projektuppföljningen för enheten. Projektbudgeten ska godkännas av projektägaren.

Inför bokslut skickar enhetens controllers ut anvisningar om vad som ska göras. Där framgår att projektledaren ska se över tidplan och uppdatera information om projektet. Prognoser ska uppdateras avseende inkomster/intäkter och utgifter. Om ny projektbudget behövs ska detta begäras. Om den nya nettoprognosen avviker med mer än +/- 200 tkr från beslutad budget ska projektledaren ta ställning till nytt budgetbeslut. Anledning till att ny budget begärs ska anges i PortN. Det ska framgå vilka omständigheter som bidragit till att ny budget krävs samt hur stor förändringen är mot den tidigare beslutade nettobudgeten.

Controllern har inte detaljkunskap om varje enskilt projekt utan sammanställer projektledarnas analyser på totalnivå. Det är projektledarna som har ansvaret för att göra analyserna. Controllern bedömer om de kommentarer och analyser som lämnats är tillräckliga. Controllern är ansvarig för att projektet sätts upp korrekt i PortN och är med som stöd vid fördelning av budget. Differenser mellan PortN och Raindance, kommunens ekonomisystem, kan förekomma och beror på brytdatum för tidrapportering. Budget och prognos för projekten finns bara inlagda i PortN. Det hålls regelbundet projektmöten men vid dessa möten är controllern inte med.

I rapporteringen till kommunstyrelsen och fullmäktige är det framförallt större projekt som lyfts fram. Det finns inte någon angiven gräns för vilka projekt som ska återrapporteras. Men i princip blir det alla med stora nettoinvesteringar. De utdrag som hämtas från PortN utgör en del av underlaget om budgeten måste justeras.

Vid projektavslut hämtas en rapport ur Raindance för avstämning av kostnader per verksamhet. Underlaget går igenom med projektledaren, stäms av och analyseras mot budgeten. Projektledaren skriver en tjänsteskrivelse med komplettering av den ekonomiska delen från controllern. I slutrapporten skrivs fördelning per verksamhet in liksom den förväntade driftskostnaden. Vid delaktivering görs ingen tjänsteskrivelse med uppföljning. Detta kommer enligt de intervjuade att ske framgent. Delaktiveringar återrapporteras inte heller till den politiska ledningen.

Beslut om vem som har rätt att godkänna ÄTOR, projektledare eller byggchef, fattas vid projektets startmöte. Detta ska protokollföras enligt gällande rutinbeskrivning.

3.7 Upphandling i stadsbyggnadsprocessen/exploateringsprocessen

Det finns en framtagen rutinbeskrivning över hur upphandling i stadsbyggnadsprocessen ska gå till. Rutinbeskrivningen omfattar upphandling av entreprenader, avrop från ramavtal och direktupphandling. Där framgår också vad som skiljer de olika inkösförfarandena åt.

Rutinen får användas av projektledare för stadsbyggnadsprojekt med delegerad rätt att beställa och attestera tjänster. Alla tre typer av inköp används. Vilken typ av inköp som görs styrs av det aktuella fallet. För varje typ av inkösförfarande finns detaljerade rutinbeskrivningar. Vid direktupphandling ska inköpsavdelningen alltid tillfrågas och prisförslag från minst tre leverantörer ska begäras in.

I den övergripande rutinbeskrivningen betonas att all upphandling ska genomföras på ett affärsmässigt sätt. Vad som bedöms vara affärsmässigt definieras i fyra punkter, där bland annat jäv och kontakter med anbudsgivare tas upp. Det är projektledarna som har ansvar för att upphandling hanteras korrekt och att avtalade priser erhålls.

3.8 Återrapportering av exploateringsprojekt

Återrapportering av exploateringsprojekt sker i samband med återrapportering av tertialbokslut per april och augusti. Större projekt som exempelvis Kvarnholmsförbindelsen återrapporteras oftare än tertialvis. Exploateringsredovisningen sammanställs separat och eventuella beslut om budgetförändringar bifogas för beslut. I redovisningen finns en inledande sammanfattning samt en kort verksamhetsbeskrivning. De projekt som är mest omfattande beloppsmässigt beskrivs mer utförligt.

Även de projekt som har en bedömd kostnads- eller intäktsökning jämfört med tidigare beslut beskrivs mer utförligt. Ursprunglig kalkyl för respektive projekt framgår inte av underlagen utan förändringen jämförs endast med senast fattade beslut.

I bilaga finns en sammanställning över samtliga exploateringsprojekt. Där framgår intäkter, utgifter samt ett netto för varje öppet projekt. Utgifterna specificeras dessutom fördelat på gata/park, VA, planläggning och mark exkl. markinköp. Uppgifter om VA-anläggningsavgifter samt tidigare beslutad nettobudget anges. Det finns även uppgifter om avvikelse i förhållande till föregående beslutade nettobudget och beräknat år för projektavslut. Ytterligare en bilaga till exploateringsbudgeten visar utdrag från PortN för projekt med förändrade prognoser.

I avrapporteringen för T1 2014 konstateras att exploateringsverksamheten omfattar 164 stadsbyggnadsprojekt och att 17 av dessa projekt kommer att avslutas under året. Sammantaget föreslås en budgetjustering av nettokostnaden för hela portföljen uppgående till 12 mkr. Det finns två större projekt som beskrivs i exploateringsredovisningen för T1 2014, dessa är Kvarnholmsförbindelsen och Älgö, som både har kostnader överstigande en kvarts miljard. Dessa projekt har även de största nettokostnaderna. Av den totala sammanställningen som återrapporteras framgår när projekten beräknas avslutas men inte när projekten startade, ursprungligt beräknat slutdatum eller ursprunglig budget.

Den uppföljning som återrapporteras till den politiska ledningen är på en övergripande nivå. Enligt de intervjuade finns en önskan om att återrapporteringen ska vara överblickbar och begriplig samtidigt som den ska vara detaljrik, vilket är en svår balansgång. Även begrepp som används bör användas konsekvent för att öka förståelsen. De intervjuade i KSSUs presidium anser att rapporteringen väsentligt har förbättrats och säger sig vara nöjda med den rapportering de nu erhåller i samband med tertialboksluten.

Det är viktigt att politiken är involverad i startskedet liksom i samband med uppföljningarna för att säkerställa att projekten löper enligt fattade beslut. Det finns dock tillfällen, vid större avvikelser eller stora befarade avvikelser, där KSSUs presidium säger sig ha velat ha informationen tidigare och inte när den är ett faktum eftersom det begränsar handlingsutrymmet. Kvaliteten i den återrapportering som erhålls har enligt de intervjuade förbättrats och är kvalitetssäkrad, detta efter tidigare påpekanden om brister.

Den ekonomiska delen i start-PM kan enligt de intervjuade utvecklas. De underlag som finns kan ibland göra det svårt att bedöma om projektet ska drivas vidare. Det är inte enbart ekonomiska faktorer som avgör om ett projekt ska drivas. Det finns politiska skäl som gör att projekt som blir ekonomiskt olönsamma ändå ska genomföras. Exempelvis är en stor del av underskotten i projektportföljen hänförliga till förnyelseområden, det vill säga ombyggnad från fritidshusområden till områden för permanentboende. Att bygga om dessa områden är en medveten satsning som inte avbryts beroende på att det uppkommer ej förväntade, men rimliga, kostnadsökningar. Det är dock viktigt att beslutsunderlagen är väl genomarbetade och så korrekta som möjligt för att kunna göra rätt prioriteringar.

3.9 Vår bedömning

Det finns ett antal riktlinjer och rutinbeskrivningar som omfattar exploateringsprocessen. Vi bedömer att dessa är ändamålsenliga som grund för styrning, uppföljning och kontroll av exploateringsverksamheten. Rutinbeskrivningarna är tydligt utformade och bedöms vara förankrade i organisationen. Grunden för att tillämpa riktlinjer och rutiner förstärks genom att det tydligt framgår hur processen ser ut samt när olika beslut ska fattas. I systemet är det möjligt att gå vidare utan att följa processen och att beslut enligt riktlinjer och

rutinbeskrivningar finns på plats. Vi rekommenderar att systemmässiga kontroller eller manuella kontroller införs som säkerställer att riktlinjer och rutinbeskrivningar följs. Detta kan vara en del i exploateringsenhetens internkontrollplan. De riktlinjer och rutinbeskrivningar som finns är inte fastställda av nämnd. Vi rekommenderar att nämnden fattar beslut om innehållet dokument som utgör beslutsunderlag.

De ekonomiska kalkylerna som ligger till grund för de initiala besluten är i samtliga beslutsunderlag på en övergripande nivå. Initialt kan detta vara tillräckligt eftersom det i det första skedet inte är motiverat att lägga ner mer tid och resurser på projektering innan beslut om att driva projektet finns. Det är dock angeläget att den ekonomiska informationen utvecklas i utbyggnads-PM för att ytterligare förbättra beslutsunderlagen för nämnden.

I den rutinbeskrivning som finns för exploateringsprocessen framgår inte hur snart efter ett projekt färdigställs som avslut redovisningsmässigt ska ske. Detta kan enligt vår mening förtydligas för att undvika att projekt avslutas sent. Den återrapportering som sker till kommunstyrelsen bör enligt vår uppfattning kompletteras med information om när projekten startade, när de initialt beräknades avslutades och ursprunglig budget.

Det finns riktlinjer kopplade till uttag av gatukostnadsersättningar samt fördelning av utgifter mellan gata och VA. När det gäller efterlevnaden av dessa riktlinjer saknas det en särskilt utarbetad kontroll som säkerställer att riktlinjerna efterlevs. Även inom detta område rekommenderar vi att det utarbetas interna kontroller inom ramen för exploateringsenhetens internkontrollplan. För större projekt bör alltid en oberoende dokumenterad kontroll göras av kostnadsfördelningar.

4 Fördjupad genomgång av tre exploateringsprojekt

4.1 Stensö udde

Stensö udde är ett förnyelseområde med nio fastigheter, varav en kommunalägd, intill Ältasjön i Älta. Dessutom ska åtta, stycken varav sju bildades av avstyckad kommunal mark och en är avstyckning från en privatägd större fastighet, tillskapas. Huvudsyftet med projektet är att omvandla Stensö udde från ett fritidshusområde till permanentboende genom att införliva fastigheterna i det kommunala VA- och vägnätet samt att möjliggöra förtätning. Projektet ingick tidigare som en del av stadsbyggnadsprojektet 9621 Stensövägen men inför utställningen av detaljplanen lyftes Stensö udde ut ur planen. Stensö udde är därmed ett eget projekt och detaljplanen antogs den 16 april 2012 och vann laga kraft 15 maj 2012. Projektering av området startade sista kvartalet 2011 och pågick till augusti 2012. Kommunens kostnader för om- och tillbyggnad av allmänna anläggningar kommer att belasta fastigheterna inom planområdet.

Startpromemorian för Stensö udde beslutades som en del i stadsbyggnadsprojektet Stensövägen 2005-09-22. Av startpromemorian framgår inga ekonomiska kalkyler. Under rubriken "Genomförande och ekonomi" framgår att exploateringsavtal ska träffas med entreprenören JM. Huvudprincipen har varit att JM och eventuella andra fastighetsägare, som genom detaljplan erhåller rätt till ny bebyggelse, ska bekosta och genomföra all bebyggelse samt alla anläggningar inom kvartersmark och alla nya allmänna anläggningar. Inga justeringar av budget gjordes i den efterföljande utbyggnadspromemorian. Eftersom projektet bröts ut från ursprungsavtalet blev inte JM exploatör och det upprättades inte något exploateringsavtal. Istället blev det ett förnyelseområde där kommunen byggde ut allmänna anläggningar och enskilda fastighetsägare fick permanenta byggrätter och fick stå för kostnaderna, tillsammans med kommunen, genom gatukostnader och VA-anläggningsavgifter.

Kommunen skulle, enligt den ursprungliga planen, vid markanvisning tillföras ett försäljningsbelopp för 15 till 20 byggklara småhustomter minskat med kostnaden för andel i planarbete och andel i kostnaden för allmänna anläggningar. Enligt bedömning skulle projektet totalt sett medföra ett ekonomiskt överskott för kommunen.

För entreprenaden, att bygga ut de allmänna anläggningarna i området, upphandlade kommunen entreprenören "Sh bygg, sten och anläggning AB". Arbetena är slutbesiktade och godkända. Upphandlingsprotokoll, tilldelningsbeslut samt avtal har inhämtats.

Det finns en projektkalkyl för projektet. Den beskrivs mycket översiktligt i startpromemorian och kommenteras kortfattat i utbyggnadspromemorian. I utbyggnadspromemorian anges att de kostnader som uppkommer för kommunen avser de anläggningar som fordras för områdets funktion, det vill säga gator, gångvägar och park, kostnader för marklösen, intrångsersättning och administration. Dessa kostnader beräknades till 4,8 mkr varav 3,6 mkr finansieras genom uttag av gatukostnadsersättningar. Kommunen kommer även att bekosta den nya lokalgatan till 50 procent samt parkeringarna i området. Kostnaderna för de enskilda i området utgörs av gatukostnadsersättning och VA-anläggningsavgifter. De totala gatukostnadsersättningarna beräknades till 3,6 mkr och de totala VA-anläggningsavgifterna till 1,6 mkr med 2011 års index. Projektet beräknades generera ett positivt netto på ca 10 mkr.

I uppföljningen per april 2014 (tertiäl 1) framgår att intäkterna uppgår till 26 465 tkr och utgifterna till 10 875 tkr vilket ger ett nettoöverskott om 15 590 tkr. Justering av nettokostnaderna gjordes senast i samband med redovisningen tertial två 2013 då en nettokostnadsminskning om 2,7 mkr beslutades. Detta tack vare högre köpesummor efter markförsäljningar av kommunal mark än väntat. Inkomsterna har justerats upp med 3 500 tkr.

I samband med utbyggnadspromemorian konstateras att det inkommit en lista med ÄTOR från projektören. Dessa medför kostnadsökningar på 160 tkr och orsakas av flera små ändringar. Utbyggnads-PM beslutades av kommunstyrelsen den 17 september 2012. Ingen budgetjustering gjordes. Vi har tagit del av fyra fakturor från SH bygg, mark och anläggning under året. Dessa har godkänts i behörig ordning.

Byggmöten hålls varje månad. Vid dessa deltar representanter från Nacka kommun och entreprenören. Det finns en fastställd agenda för dessa protokollförda möten. Bland annat behandlas tidplan och resurser, ekonomi inklusive anmälan av ÄTOR, kvalitet och miljö. Gällande ÄTOR anges kortfattat nummer på ÄTA samt vad som avses och om den är godkänd. Vi har tagit del av de tre största ÄTA-fakturorna som inkommit under året. Dessa har godkänts via byggmötesprotokollen vilket är enligt gällande rutin.

Projektet finns inlagt i systemet PortN, där framgår nedlagda kostnader i förhållande till budget. Det finns även en prognos inlagd. Den tid som lagts ned i projektet finns redovisad per person.

Projektet finansieras till delar med gatukostnadsersättningar. En gatukostnadsutredning finns där ersättning per fastighet finns angivet. Den totala gatukostnadsersättningen uppgår till 3,6 mkr. Avtal med berörda fastighetsägare om gatukostnadsersättning är tecknade, i stället för att ta ut gatukostnadsutredningen på samråd och utställning. Detta förfarande har varit möjligt eftersom det endast har varit ett fåtal (åtta st) fastighetsägare som berörts och dessa har varit positiva till tillvägagångssättet. Beslut om gatukostnadsavtal finns från den kommunstyrelsens sammanträde den 22 augusti 2011.

4.2 Bedömning

Vår bedömning är att hanteringen av projektet Stensö udde följer de interna riktlinjer som finns för exploateringsprojekt. Beslutsunderlagen bedöms vara på en tillfredsställande nivå och projektet dokumenteras löpande på ett tillfredsställande sätt. Projektet har ännu inte avslutats varför slutrapport inte upprättats.

4.3 Kvarnholmsförbindelsen – etapp 1

Målet för projektet är en ny förbindelse mellan Kvarnholmen och Nacka centrum. Förbindelsen ska knyta ihop idag skilda stadsdelar och skapa en bättre infrastruktur för kollektivtrafik, biltrafik samt gång- och cykeltrafik. Projektet innehåller bro över Svindersviken, tunnel genom Ryssbergen och väg fram till Värmdöleden och Griffelvägen. Projektet innehåller ingen bebyggelse utan är ett infrastrukturprojekt. Kvarnholmsförbindelsen består av två etapper. Etapp 1 omfattar bron och tunnel och etapp 2 anslutningsväg till Värmdöleden.

Detaljplanen för Kvarnholmsförbindelsen etapp 1 vann laga kraft den 10 april 2013 då Mark- och miljööverdomstolen upphävde Mark- och miljödomstolens dom och fastställde kommunfullmäktiges beslut från den 23 maj 2011 att anta detaljplanen för Sicklaön 13:3 mfl. Projektet beräknas vara färdigställt i augusti 2015. Den totala projektbudgeten uppgår till 310 mkr. Projektbudget inklusive etapp 2 uppgår till 353 mkr. Exploatörens del av finansieringen beräknas uppgå till 165 mkr. Detta förutsätter att utbyggnaden av Kvarnholmen sker enligt

plan. Kommunens nettokostnad blir därmed 188 mkr. Den aktuella budgeten baseras på en grundkalkyl som togs fram i anslutning till den då pågående detaljprojekteringen.

Upphandlingen av Kvarnholmsförbindelsen har skett via konkurrenspräglad dialog. Kvarnholmsförbindelsen etapp 1 består av två huvuddelar, en tunnel som kontrakterats som en utförandeentreprenad och en bro som kontrakterats som en totalentreprenad. Ersättningsformen som valts för kontraktarbetena har anpassats till val av entreprenadform. Fastpris gäller för totalentreprenaden och mängdreglering för mark och tunnel. De olika entreprenadformerna reglerar ansvarsfördelningen för det tekniska underlaget som tas fram före och under själva genomförandet.

Kommunen valde att upphandla genom konkurrenspräglad dialog för att uppmuntra innovation och erhålla en kostnadseffektiv produktion. Tanken var att de entreprenörer som lämnade anbud skulle komma med förslag på alternativa, mer kostnadseffektiva lösningar, baserat på den detaljplan som beslutats. I dialog med anbudsgivarna diskuterades hur kommunens behov bäst skulle kunna tillgodoses. Tre av de sju anbudsgivarna bjöds in att delta i den konkurrenspräglade dialogen. Dessa valdes ut genom lottning. Efter dialogen inkom anbudsgivarna med preliminära anbud varefter dialogen fortsatte. Slutliga anbud lämnades in i februari 2012. Av de inkomna anbuden valdes det för kommunen totalekonomiskt mest fördelaktiga anbudet ut vilket lämnats av Bilfinger Berger Ingenieurbau GmbH. Projektet utförs som en totalentreprenad vilket innebär att det enbart finns ett avtal med en leverantör som tillhandahåller hela entreprenadtjänsten. I upphandlingsförfarandet fick leverantörerna lämna anbud på ursprunglig bro, det vill säga den bro som vann arkitekttävlingen som genomfördes i ett tidigare skede, samt ta fram och prissätta ett eget alternativ.

De avtal som finns avseende projektet omfattar entreprenaden samt projektledning och projekteringsledning. Projekt- och projekteringsledning har avropats från ramavtal med företaget ÅF. Vi har i granskningen tagit del av upphandlingsprotokoll samt beslut.

För Kvarnholmsförbindelsen finns en projektledningsplan upprättad som klargör förutsättningarna för genomförandet av projektet. Planen beskriver översiktligt bakgrund, organisation (roller och ansvar), mål, omfattning, förutsättningar, projektledning, genomförande av processer samt projektavslut. Planen har fastställts av projektchefen. Samtliga medarbetare ska vara medvetna om planen. Alla ändringar eller avvikelser från planen ska rapporteras till och projektledaren och fastställas av projektchefen. Projektledningsplanen har tagits fram utöver den ordinarie projektmodellen som finns för stadsbyggnadsprojekt.

Prognos för projektet ska följas upp och rapporteras till projektchef som vid behov justerar budgeten efter att formella beslut finns på plats. Kostnadsstyrningen sker med hjälp av PortN medan en övergripande uppföljning av kostnader sker i verktyget Faveo Project Management Tool (FPMT). Uppföljning av betalningsplan sker vid byggmöten baserat på underlag från FPMT. Underrättelse om ÄTA-arbeten ska lämnas skriftligen och godkännas av projektledningen. För att följa upp olika mängder i projektet används systemet Mars. Det finns en detaljerad plan för mängdåtgång som följs upp. Avvikelser mot plan ska godkännas av projektledare.

Alla beslut med ekonomiska konsekvenser fattas formellt av projektledningen som även administrerar all fakturahantering. Kostnadsuppföljning sker månadsvis via lägesrapporter. Rapporteringen sker den sista varje månad och innehåller avstämning av utfört arbete samt slutkostnadsprognos. Rapporten ska vara projektledaren tillhanda senast 10 dagar efter månadens slut. Kvartalsrapporter tas fram för redovisning till KSSU. I kvartalsrapporterna

beskrivs projektläge, vad som hänt under kvartalet avseende projektering och produktion innevarande kvartal samt prognos för kommande kvartal. Eventuell förändring i omfattning av projektet liksom kommunikation och risker presenteras. Tidplanen uppdateras liksom en prognos över det ekonomiska utfallet. Uppföljning sker även tertiälvis i samband med återrapportering av övriga exploateringsprojekt. Tertiälrapporteringen följer samma standard som övriga exploateringsprojekt.

Löpande bedrivs ett arbete med riskidentifiering med en mer noggrann genomgång en gång per halvår. De risker som identifieras dokumenteras i IT-systemet FPMT. Varje risk bedöms ur ett kostnads- och tidskonsekvens perspektiv och åsätts ett risktal. Risktal mellan 7 och 10 bedöms vara höga. Dessa resulterar i åtgärd eller motivering varför åtgärd inte vidtas.

För projektet finns ett expertråd tillsatt som består av två externa rådgivare. Rådets huvuduppgift är att stödja projektet i strategiska frågor eller mycket komplexa frågor.

I exploateringsredovisningen per tertiäl 1 2014 framgår inga budgetjusteringar. Prognosen är oförändrad jämfört med ursprunglig budget.

4.3.1 Bedömning

Vi bedömer att projektet följer den interna rutin som finns. Samtliga obligatoriska dokument har upprättats. Beslut har fattats i behörig ordning. Eftersom projektet är såpass omfattande har projektchefen valt att utöka uppföljningen med kvartalsvisa rapporter och en projektledningsplan. Dessa motsäger inte mark- och exploateringsenhetens övriga riktlinjer för arbetet utan är ett komplement. Vi bedömer att den utökade uppföljning och återrapportering som sker är bra eftersom det är ett omfattande och komplext projekt. Eftersom projektet inte avslutats har ingen slutrapport upprättats

4.4 Trafikplats Skrubba

Projektet trafikplats Skrubba är ett samarbetsprojekt mellan Stockholms stad, Tyresö kommun och Nacka kommun. Målet är att skapa en ny trafikplats vid Tyresövägen som ska betjäna befintlig och ny exploatering i området. Ny exploatering i närliggande område inom Nacka kommun är Södra Hedvigslund, Ältadalen och Ältadalens verksamhetsområde.

Finansiering av projektet har skett med bidrag från de olika exploateringsprojekt som har nytta av trafikplatsen. En kostnadsfördelning för projektet och ett beslutat samarbetsavtal finns mellan de tre kommunerna. En förstudie för trafikplatsen har tagits fram av Trafikverket som också är huvudman för projektet. Detta innebär att Nacka kommun erlägger ersättning till Trafikverket som handlar upp och tecknar avtal med entreprenör samt agerar projektledare. Trafikplats Skrubba är därför inte ett ordinärt exploateringsprojekt men hanteras av mark & exploateringsenheten och återrapporteras bland övriga exploateringsprojekt. Kommunen har begränsad möjlighet att påverka val av entreprenör och hur projektledningen bedrivs.

I det start-PM som fastställdes av kommunstyrelsen 2006 framgår att projektet finansieras via intäkter, markförsäljningsintäkter, från andra projekt inom kommunen, projekt 9609 Södra Hedvigslund, 9612 Ältadalen samt 9624 Ältadalens verksamhetsområde. Den totala kostnaden för ny trafikplats bedömdes till 30 mkr. Enligt avtal ska Nacka kommun finansiera 18,7 mkr av dessa enligt den exploateringskalkyl som upprättats. Kommunen ska dessutom finansiera en ny gång- och cykelväg i området inom den egna kommunen med 4,1 mkr. De totala kostnaderna anges till 22,8 mkr för Nacka kommun. Enligt beräkning kommer intäkterna från de andra projekten att täcka kostnaderna. I den totala kostnaden ingår kostnader för planläggning, projektledning m.m.

I uppföljningen per 2014-04-30 noteras att redovisade intäkter uppgår till 14,4 mkr och utgifter till 8,1 mkr. Detta ger ett nettoöverskott om 6,3 mkr att jämföra med ett budgeterat resultat på +/- 0 kr. Projektet kommer att avslutas under 2015.

Nacka kommun har under projektets gång fått information löpnade via de byggmötesprotokoll som delgivits kommunen. Protokollen behandlar bland annat antagna underentreprenörer, tidplan, kvalitetsfrågor, byggfrågor och ekonomi.

4.4.1 Bedömning

Projektet bedrivs med annan huvudman (staten) varför processbeskrivningen för stadsbyggnadsprojekt till stora delar inte är tillämplig. Projektledning hanteras av huvudmannen. Vi kan konstatera att start-PM med tillhörande beslut finns. Projektet följs upp i tertiärrapporteringen (enligt rutinbeskrivning) på ett tillfredsställande sätt. Dock har projektet finansierats med markförsäljning och gatukostnadsersättning från närliggande område vilket inte är enligt gällande riktlinjer eller god redovisningssed.

5 Korta svar på revisionsfrågorna

- ▶ Finns tydliga styrdokument och riktlinjer för hantering av exploateringsprojekt på såväl politisk nivå som på tjänstemannanivå? Säkerställs att beslutade riktlinjer följs?

Det finns tydliga styrdokument och riktlinjer för verksamheten. Dessa har utarbetats på tjänstemannanivå men har inte fastställts av styrelse/nämnd. Det finns inte någon övergripande rutin eller utarbetade kontroller som syftar till att följa upp och säkerställa att riktlinjerna följs. Vi rekommenderar att övergripande riktlinjer beslutas på politisk nivå. Vi rekommenderar vidare att den interna kontrollen utvecklas genom att krav på dokumenterade kontroller införs för väsentliga kontrollmoment.

- ▶ Framgår budgeterade investeringsutgifter per investeringsobjekt (VA, gator, park, etc.) och framgår budgeterade driftskostnader för berörda nämnder som underlag för initialt beslut om exploatering. Finns någon form av riskanalyser/känslighetsanalyser i beslutsunderlagen?

Ekonomiska kalkyler för beslut i nämnd framgår initialt i start-PM och vidareutvecklas i utbyggnads-PM. För de granskade projekten, Stensö udde och trafikplats Skrubba är de ekonomiska kalkylerna mycket översiktliga både i start-PM och utbyggnads-PM. Vi rekommenderar att kalkylerna i utbyggnads-PM är på en mer detaljerad nivå, bland annat för att underlätta avvikelsetanalyser.

- ▶ Hur säkerställs att lagen om offentlig upphandling följs i exploateringsprojekt såväl vid initial upphandling som vid ändrings- och tilläggsarbeten (ÄTOR).

För upphandlingar i stadsbyggnadsprojekt ska kommunens upphandlingspolicy tillämpas. Det finns dessutom en specifik rutinbeskrivning för upphandling i exploateringsprojekt. Den ska följas i samtliga projekt. Vi har tagit del av upphandlingsprotokoll och tilldelningsbeslut för projekten Kvarnholmsförbindelsen och Stensö udde. För projektet trafikplats Skrubba är detta inte aktuellt eftersom det är Trafikverket som är huvudman.

Hur ÄTOR ska godkännas regleras i varje projekt. Vanligtvis är det projektledaren som har rätt att godkänna ÄTOR.

Vi bedömer att riktlinjer och rutiner är tillfredsställande. Den interna kontrollen bör omfatta dokumenterade kontroller av att rutinerna efterlevs.

- ▶ Finns avtal med de leverantörer som anlitas? Följs det upp att köpta varor och tjänster är enligt avtal och dokumenteras utfallet?

Hur uppföljning av leverantörer i projekten ska ske framgår av rutinbeskrivningen. Det finns inget specifikt avsnitt som fångar upp att leveranser är enligt avtal. Detta är dock en del av projektledarens uppgifter att kontrollera leverans mot avtal.

De granskade projekten är totalentreprenader vilket innebär att avtal tecknats med en leverantör. För de granskade projekten Stensö udde och Kvarnholmsförbindelsen finns avtal med leverantör. För projektet Trafikplats Skrubba är detta inte aktuellt eftersom det är Trafikverket som är huvudman.

Flertalet av de fakturor som kommer från leverantören är så kallade lyffakturor som följer en avtalad plan. Vi har granskat att fakturorna stämmer med avtal utan anmärkning.

För projektet Kvarnholmsförbindelsen sker uppföljning av mängder i ett separat system som gör det möjligt att få en överblick att följa upp mot avtal.

- ▶ Upprättas projektkalkyler och sker löpande uppföljning av dessa? Rapporteras dessa till politisk beslutsnivå på ett tillräckligt sätt?

Projektkalkyler upprättas vid projektstart och prognosuppdatering sker varje tertiäl. Kalkylerna registreras i verktyget PortN där även uppföljning sker. Uppföljning av exploateringsprojekten till kommunstyrelsen sker varje tertiäl i form av en sammanställning med eventuella budgetjusteringar per projekt. För större projekt finns kommentarer och för projekt som kräver justering bifogas även utdrag ur PortN med kortfattad förklaring till avvikelserna samt förslag till åtgärd. Vi bedömer att projektkalkyler upprättas på ett tillfredsställande sätt, även om dessa i vissa fall bör vara mer detaljerade, samt att rapporteringen sker på ett tillräckligt sätt. Rapporteringen har utvecklats och förbättrats jämfört med tidigare år.

- ▶ Genomförs projektmöten löpande och dokumenteras dessa vad gäller såväl verksamhet som ekonomi?

Projektmöten hålls som minst månadsvis. Dessa tar bland annat upp tidplaner och ekonomisk uppföljning. Dock deltar inte mark- och exploateringscontrollers vid dessa möten vilket de bör göra om projektet är komplext.

- ▶ Finns en tydlig metod för att fördela utgifter mellan olika investeringsobjekt (gata, VA, park, etc.)? Görs bedömningar löpande av om utgifterna fördelas på ett relevant sätt?

Det finns riktlinjer fastställda av tekniska nämnden för hur fördelning mellan gata, VA och park ska ske. I kalkylskedet sker detta enligt schablon för att slutligen fördelas vid projektslut. Projektledaren ansvarar för fördelningen. Det sker inte någon specifik kontroll av att riktlinjerna efterlevs vilket enligt vår uppfattning bör ske inom ramen för den interna kontrollen.

- ▶ Finns en tydlig process för att informera fastighetsägare om gatukostnadsersättningar som ska tas in och säkerställs att fastighetsägarna belastas med utgifter som är hänförliga till just fastighetsägarna?

Det finns en policy för hur fastighetsägare ska informeras om gatukostnadsersättningar. Policyn innehåller även grundprinciper som utgångspunkt för samråd med fastighetsägarna avseende kostnadsunderlag, fördelningsområdets avgränsning och fördelningsgrunder, samt vilka betalningsvillkor som ska erbjudas fastighetsägarna.

- ▶ Redovisas försäljningar i samband med exploateringar på ett korrekt sätt redovisningsmässigt?

Markförsäljningar i samband med exploateringar ska enligt god redovisningssed redovisas separat (brutto) och ska inte ingå som en del av projektet. I projektet Skrubba noterar vi att detta felaktigt skett. Eftersom många exploateringsprojekt innehåller markförsäljningar är det

viktigt att kommunen tillser att det finns en tillräcklig intern kontroll som säkerställer en korrekt redovisningsmässig hantering av markförsäljningar.

- ▶ Avslutas exploateringsprojekt på ett korrekt sätt redovisningsmässigt?

Det finns, liksom tidigare år, en eftersläpning i redovisningen av avslutade exploateringsprojekt. Per augusti 2014 hade inga projekt avslutats under 2014. Arbete med att gå igenom vilka projekt som ska avslutas pågår. Det framgår inte av den uppföljning som rapporteras till kommunstyrelsen när enskilda projekt startade och ursprungligen beräknades avslutas utan enbart när projekten beräknas avslutas.

- ▶ Finns ett ändamålsenligt systemstöd för uppföljning och redovisning av projekt?

Det finns ett ändamålsenligt systemstöd för uppföljning och redovisning av projekt. Där registreras kalkyler, utfall och prognos. Även nedlagd tid redovisas. Uppföljning är möjlig att göra utifrån olika aktiviteter i projektet. Den process som ska följas finns inlagd i systemet med markerade beslutspunkter.

- ▶ Avslutas projekten korrekt i samband med färdigställande samt sker ekonomisk uppföljning mot förkalkyl?

Ekonomisk uppföljning sker i slutrapporten som upprättas efter projektets avslut. Avstämning mellan budget och utfall sker fördelat på mark, gata/park, VA och planarbetet. Avslut av projekt sker genom att saldo från kontot för pågående arbete förs över till konto för anläggningstillgångar och tillgångarna förs in i anläggningsregistret och börjar generera avskrivningar. När anläggningstillgången registreras i anläggningsregistret anges vilken typ av anläggning det är samt vilken avskrivningstid som ska gälla.

Stockholm den 9 oktober 2014



Rebecka Hansson
Auktoriserad revisor

	Stensö Udde	Kvarnholmsförbindelsen	Trafikplats Skrubba
Start-PM med beslut KS	Ja	Ja	Ja
Utbyggnads-PM beslutad av KS	Ja		Ja
Slutrapport	Ej avslutat	Ej avslutad	Ej avslutat
Kalkyler uppdateras regelbundet	Ja, varje tertial	Ja, varje kvartal och tertial	ET annan huvudman
Budgetavvikelser har beslutats i behörig ordning	Ja	Inga justeringar har gjorts	ET annan huvudman
Bygg/projektmöten hålls regelbundet	ja	Ja	Ja, delges Nacka kommun

6 Källförteckning

Skrubba Trafikplats:

Startpromemoria för detaljplan för trafikplats Skrubba –Lindalen, väg 229 och Ältabergsvägen, del av fastigheten Erstavik 6:1 m.fl, Älta, Nacka kommun inkl beslut
Delrapport; Utbyggnads-PM Skrubba Trafikplats Stadsbyggnadsprojekt 9622, rev 2011-04-13
Finansieringsavtal för Projekt väg 229 trafikplats Lindalen
Byggmötesprotokoll nr 1-16

Kvarnholmsförbindelsen:

Startpromemoria för "Ny förbindelse mellan Kvarnholmen och Nacka centrum", KFKS 12/2007, inkl beslut
Kvarnholmsförbindelsen Etapp 1, Lägesrapport kvartal 1 & kvartal 2, PM
Kvartalsrapport för kvartal 4, 2013, Etapp 1, 2014-04-10; KFKS 2011/611-259
Kvartalsrapport för kvartal 1, 2014, Etapp 1, 2014-04-10; KFKS 2011/611-259
Projektledningsplan, Kvarnholmsförbindelsen etapp 1 – Produktion, 2013-10-23
Upphandling av Kvarnholmsförbindelsen etapp 1, KFKS 2011/21
Upphandlingsprotokoll, KFKS 2011/21

Stensö udde:

Startpromemoria för detaljplan för del av Älta 14:27 m fl, Stensövägen, Nacka kommun, inkl beslut
Utbyggnadspromemoria för 9620 Stensö udde, Älta, KFKS 2009/656-251
Gatukostnadsutredning
Byggmötesprotokoll
Avtal om erläggande av gatukostnader
Utdrag ur PortN, effekter och kostnader

Övrigt:

Anvisningar för tertialbokslut i stadsbyggnadsprojekt
Exploateringsredovisning T1 2014 – beslut om ny budget för åtta stadsbyggnadsprojekt, KFKS 2014/339-040
Exploateringsredovisning T2 2013 – beslut om nu budget för 5 stadsbyggnadsprojekt, KFKS 2013/286-040
Exploateringsredovisning T3 2013 – beslut om ny budget för 25 stadsbyggnadsprojekt, KSKF 2013/286-040
Projektmodell för stadsbyggnadsprojekt i Nacka kommun, 2012-06-04, version 1.7
Slutrapport; Projektavslut för stadsbyggnadsprojekt 9134 Ekdungen 2011-11-16 (exempel)
Process; projektkalkyl, 2013-08-08, version 8.0
Riktlinjer för fördelning av kostnader vis samrodnad utbyggnad av vatten- och avloppsledning och gata, Tekniska nämnden 2003-11-26
Gatukostnadspolicy, fastställd av kommunstyrelsen 3 april 2006, § 58.
Redovisning av kommunal markexploatering - en praktisk vägledning, Rådet för kommunal redovisning

