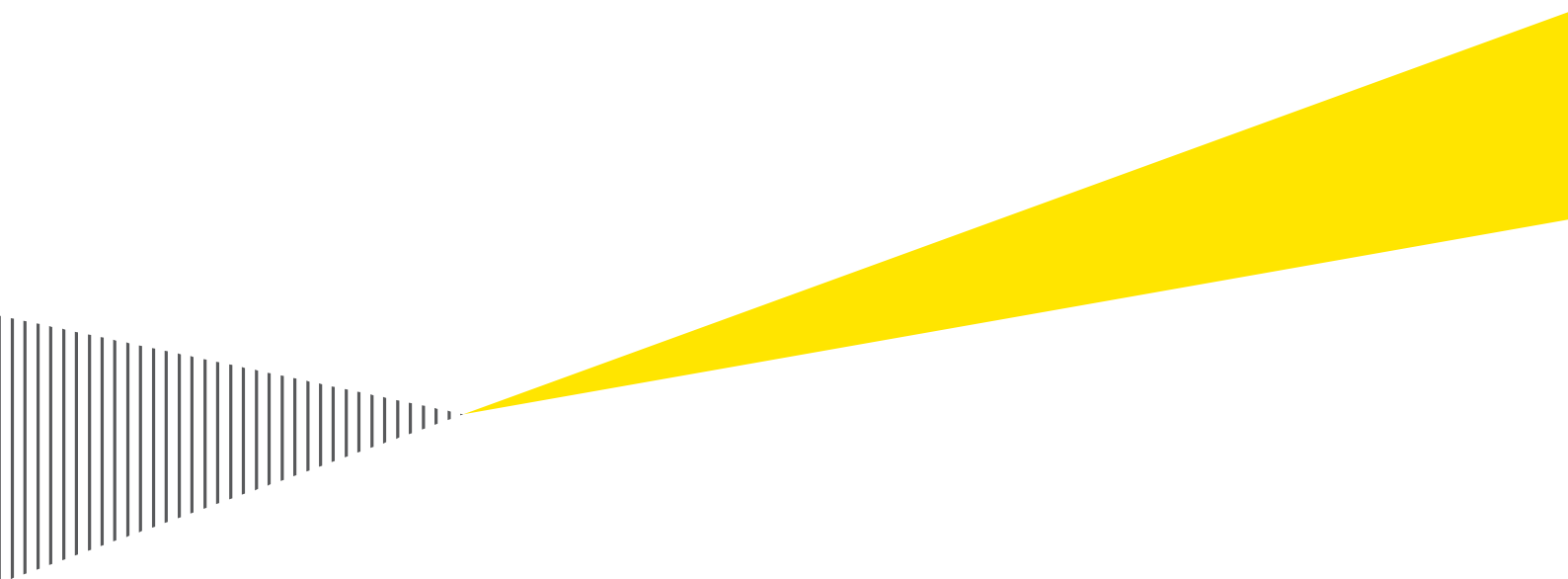


Revisionsrapport 9/2017
Genomförd på uppdrag av kommunens revisorer
Januari 2018

Nacka kommun

Granskning av stadsutvecklingsprojekt



Innehåll

1	Sammanfattning.....	1
2	Inledning	2
2.1	Bakgrund	2
2.2	Syfte och revisionsfrågor	2
2.3	Avgränsning och ansvarig nämnd.....	2
2.4	Revisionskriterier	3
2.5	Metod	3
3	Granskningsresultat.....	3
3.1	Överensstämmelse med styrdokument.....	3
3.1.1	Nya gatan	3
3.1.2	Kvarnholmen	5
3.1.3	Bedömning	5
3.2	Beslutsprocess	6
3.2.1	Nya gatan Stadshusområdet	6
3.2.2	Nya gatan Elverkshuset.....	7
3.2.3	Kvarnholmen etapp 2 – centrala Kvarnområdet.....	7
3.2.4	Bedömning	8
3.3	Projektens framdrift.....	8
3.3.1	Projektmodell för stadsbyggnadsprojekt	8
3.3.2	Uppföljning och hantering av avvikelser.....	9
3.3.3	Risکانالyser	11
3.3.4	Bedömning	13
3.4	Kalkylering.....	13
3.4.1	Nya gatan	13
3.4.2	Kvarnholmen	14
3.4.3	Utvecklingsarbete	15
3.4.4	Bedömning	16
3.5	Uppföljning och åiterrapportering.....	16
3.5.1	Uppföljning av stadsutbyggnadsprojekt.....	16
3.5.2	Mål- och resultatuppföljning	18
3.5.3	Intern kontrollplan	19
3.5.4	Övrig information	19
3.5.5	Bedömning	20
4	Svar på revisionsfrågorna	20

1 Sammanfattning

EY har på uppdrag av revisorerna i Nacka kommun granskat om genomförandet av stadsutvecklingsprojekten Kvarnholmen etapp 2 samt Nya gatan (Elverkshuset och Stadshusområdet) sker på ett ändamålsenligt sätt. Den sammanfattande bedömningen är att genomförandet av stadsutvecklingsprojekten i huvudsak sker på ett ändamålsenligt sätt, men att det finns utvecklingsområden. Bedömningen grundas på att de granskade projekten hittills har löpt på enligt plan. Framöver står Nacka kommun inför en intensiv utbyggnad, där en stor mängd resurskrävande projekt ska genomföras samtidigt. Det ställer omfattande krav på intern samordning och koordination med andra aktörer. För att möta utmaningarna har en omorganisation genomförts och nyrekryteringar skett. Vidare har utvecklingsarbete skett bl.a. avseende kalkylering och exploateringsersättning. På grund av komplexiteten i stadsutvecklingen kvarstår dock risker för kompetensbrist, förskjutna tidplaner samt ekonomiska risker.

Vi har bland annat gjort följande iakttagelser:

- Riskanalyser görs till viss del löpande inom ramen för projekten, men som revisionen tidigare har påpekat behöver arbetet med riskanalyser systematiseras och stärkas och i ökad grad behandlas av kommunstyrelsen.
- Det är av vikt att säkerställa att projekt samordnas utifrån ett helhetsperspektiv på stadsutvecklingen. Kommunikationen och samarbetet med de kommunala bolagen Nacka Energi AB och Nacka Vatten och Avfall AB kan stärkas.
- Arbetet med kalkyler och ekonomiska analyser kan utvecklas ytterligare. KSSU efterfrågade i sitt yttrande över detaljplanen för Nya gatan Stadshusområdet en redogörelse av vilka eventuella ekonomiska avvägningar som gjorts i val av planutformning och exploateringsgrad samt en redovisning av framtida drift- och underhållskostnader av de allmänna anläggningarna, i syfte att säkerställa en långsiktigt hållbar driftsekonomi. Någon sådan redovisning har inte genomförts.
- Uppföljningen till kommunstyrelsen behöver utvecklas. KSSU får varje tertiäl en rapport med en sammanställning över stadsutvecklingsprojekt. Det vore bra att integrera ett ekonomiskt perspektiv på projektnivå i sammanställningen av stadsutvecklingsprojekt och att redovisa rapporten för kommunstyrelsen.

Utifrån vad som framkommit i granskningen lämnas följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- ▶ Säkerställ att arbetet med riskanalyser systematiseras och stärks och att kommunstyrelsen i ökad omfattning tar del av riskanalyser och överväganden som görs inom ramen för stadsutvecklingen.
- ▶ Klargör vilka ekonomiska analyser som ska arbetas fram i olika skeden av projekten samt säkerställ att kostnader för framtida drift och underhåll bedöms och beaktas.
- ▶ Säkerställ att samarbetsavtalet med Nacka vatten och avfall AB följs och fungerar samt att tillräckligt samarbete och koordinering sker med såväl Nacka vatten och avfall AB som Nacka Energi AB.
- ▶ Följ upp att omorganiseringen inom territorieområdet leder till en fungerande organisatorisk samordning utifrån ett helhetsperspektiv på stadsutvecklingen.

2 Inledning

2.1 Bakgrund

På uppdrag av Nacka kommuns revisorer genomförde EY 2016 en förstudie av "Nacka bygger stad". Syfte med förstudien var att bedöma om det finns en ändamålsenlig process för Nacka kommuns stadsutveckling. I förstudien konstaterades bl.a. att det fanns svagheter vad gäller styrning, kontroll och uppföljning. Revisorerna har med anledning av vad som framkom i förstudien bedömt det som angeläget att göra en fördjupad granskning i huvudsak inriktad på genomförandet av enskilda planprojekt.

Projekt Nya gatan är en del av etapp 1 i detaljplaneprogrammet för centrala Nacka och omfattas av översiktsplanens strategi att skapa en tätare och mer blandad stad på västra Sicklaön. I projektet finns två detaljplaner: Stadshusområdet och Elverkshuset. Målen för projekt Nya gatan är att bygga 500-800 nya bostäder samt skapa lokaler för nya verksamheter inom projektområdet. I den nya stadsdelen Kvarnholmen kommer det finnas över 3000 nya bostäder, 30 000 kvadratmeter kommersiella lokaler, en grundskola för 700 elever, strandpromenader, stora lokaler för kultur och evenemang, kajer och båtplatser. Planering och utbyggnad av Kvarnholmen sker genom flera delprojekt.

2.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om genomförandet av Kvarnholmen etapp 2 samt projektet Nya gatan (Elverkshuset och Stadshusområdet) sker på ett ändamålsenligt sätt.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Har projekten genomförts i enlighet med fullmäktiges mål, planer, riktlinjer och beslut i övrigt som har bäring på planprocessen? Hur säkerställs följsamheten till för projekten relevanta styrdokument?
- ▶ Har beslutsfattande skett i enlighet med gällande delegationsordning?
- ▶ Genomförs projekten i enlighet med Nacka kommuns projektmodell för stadsbyggnadsprojekt?
- ▶ Hur hanteras eventuella problem som uppkommit under genomförandet av projekten?
- ▶ Finns en tillräcklig dokumentation av projekten under genomförandet?
- ▶ Har relevanta riskanalyser gjorts under projektens olika faser och har de behandlats av kommunstyrelsen?
- ▶ Har tillförlitliga kalkyler upprättats? Hur har de förändrats under projektets faser?
- ▶ Har den uppföljning och rapportering av projekten som gjorts till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige varit tillräcklig?
- ▶ Är hittillsvarande resultat i enlighet med de politiska besluten?

2.3 Avgränsning och ansvarig nämnd

Granskningen avser Kvarnholmen etapp 2, Nya gatan Elverkshuset och Nya gatan Stads-
husområdet. Kommunstyrelsen är ansvarig nämnd.

2.4 Revisionskriterier

I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av:

- ▶ Kommunallagen
- ▶ Av kommunfullmäktige beslutade mål och styrdokument som har bäring på stadsutvecklingsprocessen.

2.5 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer. Intervjuer har genomförts med exploateringschef, ekonomidirektör, enhetschef strategisk stadsutveckling, projektchef centrala Nacka, projektledare Kvarnholmen, delprojektledare Kvarnholmen, projektledare Nya gatan samt kommunstyrelsens ordförande och andre vice ordförande. De intervjuade tjänstemännen har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

3 Granskningsresultat

3.1 Överensstämmelse med styrdokument

Stadsutveckling ska ske i enlighet med styrdokument antagna av fullmäktige, kommunstyrelsen och miljö- och stadsbyggnadsnämnden, bl.a. följande:

- Översiktsplan för Nacka kommun (KF 2012)
- Riktlinjer för hållbart byggande (miljö- och stadsbyggnadsnämnden i november 2012).
- Fundamenta för Nacka stad (KS 2015)
- Miljöprogram (KF 2016)
- Program för markanvändning, med riktlinjer för markanvisning- och exploateringsavtal (KF 2016, reviderat 2017)
- Strukturplan för Nacka stad och detaljplaneprogram för olika områden (KS)
- Övergripande mål i kommunens budget (KF)

I kommunstyrelsens internbudget 2017 framgår att kommunstyrelsen ska samordna stadsbyggnadsprocessen så att gestaltningsmässig variation i nya byggnader åstadkoms, med allt från historiskt inspirerade och klassiska kvarter till djärv och nyskapande arkitektur. Detta ska säkras i markanvisningar, exploateringsavtal, detaljplaner med mera. Vidare framgår att 20 000 bostäder ska byggas i Nacka fram till 2030, vilket ställer nya krav på kommunens verksamheter vad gäller ekonomi och snabbhet. Antalet stadsbyggnadsprojekt kommer att växa kraftigt under de närmaste åren.

3.1.1 Nya gatan

Start-PM

Projektet Nya gatan startades 2015 och kommer att innefatta två detaljplaner: Nya gatan-Stadshusområdet och Nya gatan-Elverkshuset. Av start-PM, antaget av KSSU 2015, framgår att projektets främsta syfte är att möjliggöra 500-800 nya bostäder samt nya verksamheter inom projektområdet. I start-PM hänvisas till den i översiktsplanen fastställda strategin "att skapa en tätare och mer blandad stad på västra Sicklaön". Vidare hänvisas till tunnelbaneavtalet som innebär ett åtagande från Nacka kommun att bygga 13 500 bostäder på västra Sicklaön till år 2030, varav 4 600 planeras inom programområdet för cen-

trala Nacka. Nya gatan är även utpekad som ett område lämplig för bebyggelse i den fördjupade strukturplanen. Utifrån kommunens *Riktlinjer för hållbart byggande* har följande målområden valts ut som prioriterade i start-PM: rum för verksamheter, blandad bebyggelse och mötesplatser, energieffektivt och sunt byggande, hållbar avfallshantering samt effektiv mark- och resursanvändning.

I start-PM fastställs följande mål för projektet:

- Att möjliggöra uppförandet av ny bebyggelse för bostäder och verksamheter.
- Att markanvisa kommunal mark på ett marknadsmässigt och ansvarsfullt sätt.
- Att skapa förutsättningar för ett stadsmässigt och genomförbart område som efter utbyggnaden av Nacka stad kommer att vara del av ett viktigt centrum både för boende, handel och kontor samt även för resenärer till andra delar av kommunen.

Detaljplaneprogram för centrala Nacka

Kommunstyrelsen antog i april 2015 ett detaljplaneprogram för centrala Nacka. Programets övergripande mål är att:

- centrala Nacka ska utvecklas till en attraktiv och hållbar stadsdel som i både sin utformning och funktion uppfattas som Nackas centrum.
- centrala Nacka ska vara en levande och öppen stadsdel med attraktiva offentliga stråk och platser, samt en mångfald i innehåll: bostäder, arbetsplatser, handel, parker, kultur, service, skola och idrott.

Markanvisningstävling

Kommunfullmäktige beslutade 2015-04-27/§116 att genomföra markanvisningstävlingar. Anbudsinbjudan innehåller kommunens vision, programmet för centrala Nacka, Fundamenta som beskriver kommunens gestaltungsprinciper samt miljöförutsättningar för Nya gatan, som beskriver kommunens vision för miljö och grönyta. För Nya gatan har tre strategiska områden lyfts fram: klimatsmart stad, hållbart byggande och ta vara på ekosystemtjänster. Vidare innehåller anbudsinbjudan bl.a. dagvattenpolicy, parkeringspolicy och avfallshantering för Nya gatan som beskriver kommunens övergripande mål för avfallshantering.

Detaljplan stadshusområdet

Syftet med detaljplanen för Nya gatan – stadshusområdet, antagen av KF i december 2017, är att möjliggöra stadsutveckling i enlighet med det antagna detaljplaneprogrammet för Centrala Nacka. Detaljplanen för Stadshusområdet möjliggör för cirka 600 bostäder, varav 180 planeras som hyresrätter, samt cirka 8000 kvadratmeter för verksamheter. Under samrådet tillstyrkte KSSU detaljplanens samrådsförslag, då det i stort utformats i enlighet med de översiktliga planerna för Nacka stad och mer än väl uppfyllde bostadsmålen för området. Vid beredningen inför KF:s antagande av detaljplanen gjorde kommunstyrelsen bedömningen att de kommunala intressena, så som de angavs i startpromemorian och i KSSU:s yttrande över samrådsförslaget, har tillgodosetts. Det konstaterades att färdigställandet justerats två år fram i tiden (till 2023) jämfört med uppskattningen i Start-PM samt att antalet bostäder inom projektet har ökat under planarbetet. Planförslaget ansågs styra mot kommunens mål om 10 000 nya arbetsplatser på västra Sicklaön till och med år 2030.

Exploateringsavtal

I exploateringsavtalen för stadshusområdet (beslutade av KF i december 2017) anges som grundförutsättning att byggbolagen följer kommunens beslutade styrdokument för stadsbyggnad och Centrala Nacka.

Detaljplan elverkshuset, samråd

Den utställda detaljplanen möjliggör för cirka 460 lägenheter varav 140 planeras som hyresrätter. I KSSU:s yttrande vid samrådet konstateras att detaljplanen överensstämmer med översiktsplanen, strukturplanen för Nacka stad och det av kommunstyrelsen antagna programmet för centrala Nacka, även om bebyggelsen generellt blivit något högre. Vidare konstateras att detaljplanen mer än väl uppfyller bostadsmålen för området, även om planförslaget nu räknar med mindre lägenhetsstorlekar. Detaljplanen innehåller bestämmelser om varierad bebyggelse och lokaler i bottenvåningar, i enlighet med riktlinjerna i Fundamenta och den utvecklade strukturplanen för Nacka stad. För att grundtankarna i Fundamenta ska få genomslag i projektet framförs att det är viktigt att projektet prioriterar utformning, möblering och användningsmöjligheter för de allmänna platserna.

3.1.2 Kvarnholmen

Start-PM

Kommunstyrelsen godkände start-PM 2002 och tillstyrkte att planarbetet inleddes med en programutredning för området.

Program Kvarnholmen

Programförslaget innebär att en ny stadsdel skapas genom att utveckla nerlagda industriområden. Visionen är att området ska omvandlas till en attraktiv stadsdel med stark egen identitet, präglad av sitt industriella arv och unika bebyggelse. Kulturhistoriskt värdefulla byggnader och miljöer ska bevaras och återanvändas. Stadsdelen uppskattas innehålla drygt 2000 lägenheten och 3000 arbetsplatser.

Detaljplan etapp 2

I detaljplanen för etapp 2 hänvisas till Nacka kommuns översiktsplan antagen 2002, i vilken det rekommenderas att tidigare ianspråktagen mark på Kvarnholmen används för flerbostadshus, verksamheter med hög täthet och gymnasium/eftergymnasial skola. I översiktsplanen anges också att kommunens skiftande kulturmiljöer ska tydliggöras och förstärkas genom en god anpassning av den nya bebyggelsen. Vidare hänvisas till "Kvalitetsprogram för Nackas norra kust", antaget av fullmäktige 1999.

Exploateringsavtal

I avtalet fastställs att byggnader och anläggningar på kvartersmark skall följa gestaltungsprogrammet. Stora avsteg från detta ska bedömas av miljö- och stadsbyggnadsnämnden.

Löpande kontroller

Kommunen granskar och kontrollerar löpande att överenskomna arbeten genomförs på rätt sätt och i enlighet med ställda krav. Utförande och omfattning av allmänna anläggningar på systemhandlingsnivå godkänns och följs upp via granskning av de bygghandlingar som tas fram av exploatören eller av denna utsedd entreprenör. Under utbyggnadskedet finns kommunalt utsedda kontrollanter på plats med ansvar för att delta på byggmöten och sköta löpande syn av arbetet på plats. På så vis bevakar kommunen att de allmänna anläggningarna byggs ut enligt detaljplanen och exploateringsavtalet.

3.1.3 Bedömning

Bedömningen är att projekten i huvudsak genomförs i enlighet med fullmäktiges mål, planer, riktlinjer och beslut i övrigt som har bäring på planprocessen, och att kommunstyrelsen vidtar åtgärder för att säkerställa följsamheten till för projekten relevanta styrdokument.

Bedömningen grundas på att det i de dokument som upprättas för varje stadsutvecklingsprojekt beskrivs syfte och mål med projektet kopplat till relevanta styrdokument. Kommunstyrelsen och KSSU prövar uppfyllandet av översiktliga planer och strategiska dokument bl.a. i samband med yttrande vid samråd kring detaljplaner samt vid beredning inför fullmäktiges beslut om detaljplaner, exploateringsavtal och utbyggnads-PM. I exploateringsavtal anges som grundförutsättning att kommunens beslutade styrdokument för stadsbyggnad följs, och kommunen kontrollerar att så sker. I slutredovisning av stadsbyggnadsprojekt, som kommunstyrelsen ska godkänna, görs en uppföljning av resultat utifrån målsättningarna.

3.2 Beslutsprocess

3.2.1 Nya gatan Stadshusområdet

Av tabellen nedan framgår kommunala beslut som har fattats inom ramen för projektet Nya gatan Stadshusområdet. Beslutspunkterna i kursiv stil tillkommer framöver.

Beslut	Datum	Beslutande	Paragraf/delegation
Start-PM stadsbyggnadsprojekt, tillstyrkan	2015-01-28	MSN	§ 14
Start-PM stadsbyggnadsprojekt	2015-02-10	KSSU	§ 114, delegationsbeslut
Detaljplaneprogram Centrala Nacka, antagande	2015-04-13	KS	§ 14
Markanvisning genom anbudstävling	2015-04-27	KF	§ 116
Markanvisningstävling, tilldelningsbeslut	2015-08-31	KS	§§ 208-209
Detaljplaneavtal, flera avtal	Flera datum	Planchef	Delegationsbeslut
Detaljplan, samråd	2016-10-19	Planchef	Delegationsbeslut
Detaljplan, yttrande, samråd	2016-11-22	KSSU	§ 204, delegationsbeslut
Markanvisningstävling, tilldelningsbeslut	2017-04-03	KS	§ 114
Detaljplan, granskning	2017-05-17	MSN	§ 102
Detaljplan, tillstyrkan	2017-11-08	MSN	§ 243
Exploateringsavtal, förslag till beslut KF	2017-11-27	KS	§§ 307-309
Detaljplan, förslag till beslut KF	2017-11-27	KS	§ 310
Exploateringsavtal, godkännande	2017-12-11	KF	§§ 362-364
Detaljplan, antagande	2017-12-11	KF	§ 365
<i>Utbyggnads-PM, tillstyrkan</i>		<i>NTN</i>	
<i>Utbyggnads-PM</i>		<i>KSSU</i>	<i>Delegationsbeslut</i>
<i>Projektavslut, tillstyrkan</i>		<i>NTN</i>	
<i>Projektavslut, tillstyrkan</i>		<i>MSN</i>	
<i>Projektavslut</i>		<i>KS</i>	

Nya gatan Stadshusområdet var det första området där Nacka kommun bjöd in till anbudstävling om markanvisning inom Nacka stad, vilken genomfördes sommaren 2015. I augusti 2015 fattade kommunstyrelsen beslut om tilldelning och tecknade sedan optionsavtal (markanvisningsavtal) med exploatörerna, vilket gav dem ensamrätt att förhandla om exploatering och upplåtelse av marken under två år. Samrådsperioden pågick mellan 25 oktober – 22 november 2016. Ytterligare en markanvisningstävling genomfördes under 2017. Ett justerat förslag till detaljplan ställdes ut för granskning 23 maj – 20 juni 2017.

Detaljplanen antogs av kommunfullmäktige den 11 december 2017 och samtidigt godkändes även exploateringsavtalen. När detaljplanen vunnit laga kraft kommer genomförandet inom planområdet att påbörjas. Tomträttsavtal ingås av kommunfullmäktige när fastigheten är bildad.

3.2.2 Nya gatan Elverkshuset

Av tabellen nedan framgår kommunala beslut som har fattats inom ramen för projektet Nya gatan Elverkshuset.

Beslut	Datum	Beslutande	Paragraf/delegation
Start-PM stadsbyggnadsprojekt, tillstyrkan	2015-01-28	MSN	§ 14
Start-PM stadsbyggnadsprojekt	2015-02-10	KSSU	§ 114
Program Centrala Nacka, antagande	2015-04-13	KS	§ 14
Markanvisningstävling	2016-06-07	KS	§ 201
Markanvisningstävling, tilldelningsbeslut	2016-11-28	KS	§ 337
Detaljplaneavtal, flera avtal	Flera datum	Planchef	Delegationsbeslut
Detaljplan, samråd	2017-03-14	Planchef	Delegationsbeslut
Detaljplan, yttrande, samråd	2017-04-11	KSSU	§ 73, Delegationsbeslut
Detaljplan, granskning	2017-10-11	MSN	§ 219

Start-PM och Program Centrala Nacka är gemensamma för Nya gatan Stadshusområdet och Nya gatan Elverkshuset. Markanvisningstävling arrangerades under 2016. Tjänstemannaorganisationen beredde ärendet och lämnade förslag på rangordning av anbud. Kommunstyrelsen gjorde en annan bedömning och beslutade om en annan rangordning. Detaljplaneförslaget var under tiden den 19 oktober 2017 till och med 16 november 2017 utställt för granskning. Vid granskningstillfället sammanställs synpunkterna och det justerade detaljplaneförslaget förbereds för antagande under 2018.

3.2.3 Kvarnholmen etapp 2 – centrala Kvarnområdet

Av tabellen nedan framgår kommunala beslut som har fattats inom ramen för projektet Kvarnholmen etapp 2.

Beslut	Datum	Beslutande	Paragraf/delegation
Start-PM stadsbyggnadsprojekt	2002		
Program Kvarnholmen, antagande	2006-09-18	KS	§ 153
Detaljplan, samråd	2009-03-31	MSN	§ 98
Detaljplan, granskning	2009-11-11	MSN	§ 319
Detaljplan, tillstyrkan	2010-03-10	MSN	§ 74
Exploateringsavtal, förslag till beslut KF	2010-06-14	KS	§ 142
Detaljplan, förslag till beslut KF	2010-06-14	KS	§ 143
Exploateringsavtal, godkännande	2010-06-14	KF	§ 126
Detaljplan, antagande	2010-06-14	KF	§ 127
Ändring av detaljplan, enkelt planförfarande	2015-12-09	MSN	§ 249
Ändring av detaljplan, enkelt planförfarande	2016-04-20	MSN	§ 84

Utbyggnad av etapp 2 är pågående. Byggherren (exploatören) har sökt bygglov och bygger enligt detaljplanen. Detaljplanen har ändrats två gånger genom förenklat planförfarande. Den förändrade detaljplanen syftade till att ändra del av allmän plats till kvartersmark för att möjliggöra en inlastning till en livsmedelsbutik och möjliggöra en mer flexibel användning för bl a skola, av den f.d. Makaronifabriken. Planarbetet startade ursprungligen i oktober 2014 och omfattade då Havrekvarnen och fd. Makaronifabriken. Planen delades sedan i två delar för att inte hindra upphandling och utbyggnad av planerad skola inom f.d. Makaronifabriken i avvaktan på arbetet med byggnadsminnesförklaring av Havrekvarnen. I samråd med Länsstyrelsen har detaljplanen för Havrekvarnen sedan upprättats och anpassats till byggnadsminnesförklaringen.

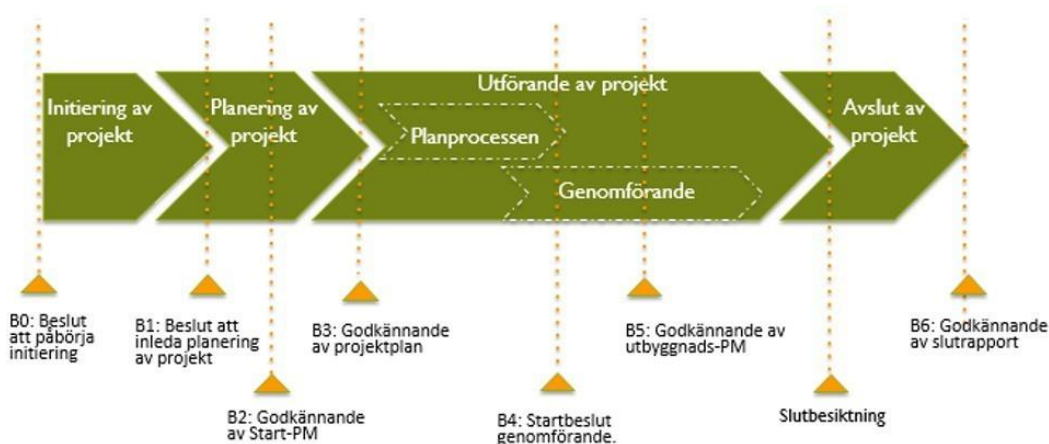
3.2.4 Bedömning

Bedömningen är att beslutsfattande har skett i enlighet med gällande delegationsordning. Bedömningen grundas på att de delegationsbeslut som har fattats överensstämmer med lämnad delegation.

3.3 Projektens framdrift

3.3.1 Projektmodell för stadsbyggnadsprojekt

Det finns en projektmodell för stadsbyggnadsprojekt som beskriver hur projekt blir till, planeras, genomförs och avslutas. Syftet med modellen är att skapa en tydlighet kring vad som förväntas av alla som är involverade i projektet. Den senaste versionen, projektmodell 2.0, är beslutad på tjänstemannanivå och daterad 2016-02-16. Det högsta beslutsfattande organet på tjänstemannanivå är styrgruppen, som ska fatta beslut om projektens framdrift kopplat till eventuella avvikelser från projektdirektiv, projektplan eller budget samt avgöra när ett moment inom ett projekt ska lyftas för politiskt beslut. Det finns flera olika styrgrupper som är uppdelade utifrån geografiska områden samt projektens storlek och inriktning. För varje projekt tillsätts en projektledare som är ansvarig för projektets framdrift, ekonomi, tidplan och mål och som ska driva projektet i enlighet med beslutat projektdirektiv, start- PM, projektplan och utbyggnads-PM. Inom geografiska områden med stora behov av samordning tillsätts en projektchef som ska hålla samman övergripande planering av projekt och genomförandefrågor samt stötta projektledarna. I projektmodellen beskrivs vilka beslutspunkter för stadsbyggnadsprojekt som finns på tjänstemannanivå:



B0 Beslut att starta projekt. Chefen för enheten för strategisk stadsutveckling prioriterar utifrån projektlistan vilka projektdirektiv som skall tas fram.

B1 Beslut att inleda planering av projekt. Stadsbyggnadsdirektören i rollen som portföljägare fattar beslut om att inleda fasen planering av projekt genom att underteckna projektdirektivet.

B2 Godkännande av start-PM. Upprättat start-PM tas upp för godkännande i styrgruppen, vilket innebär klartecken att lägga fram start-PM till KSSU för beslut.

B3 Godkännande av projektplan. Arbetet med projektplan sker parallellt med upprättande av start-PM. Projektplanen anger ramarna för projektarbetet avseende bl.a. tidplan, budget, resursplanering. När KSSU har antagit start-PM fattar styrgruppen beslut om att godkänna projektplanen. Därmed inleds utförandefasen som består av planprocess och genomförandefas.

B4 Startbeslut genomförande. I anslutning till antagande av detaljplanen reviderar projektledaren projektplanen efter att ha analyserat resursbehov och tidplan. Styrgruppen godkänner den uppdaterade projektplanen.

B5 Godkännande av utbyggnads-PM. Styrgruppen godkänner utbyggnads-PM, vilket i regel görs efter eller i slutet av projektering men innan upphandlingen av entreprenör. Styrgruppens godkännande innebär klartecken att lägga fram utbyggnads-PM till KSSU för beslut.

B6 Godkännande av slutrapport. Projektledaren överlämnar en slutredovisning till styrgruppen, som godkänner slutrapporten. Beslut om slutredovisning fattas av kommunstyrelsen.

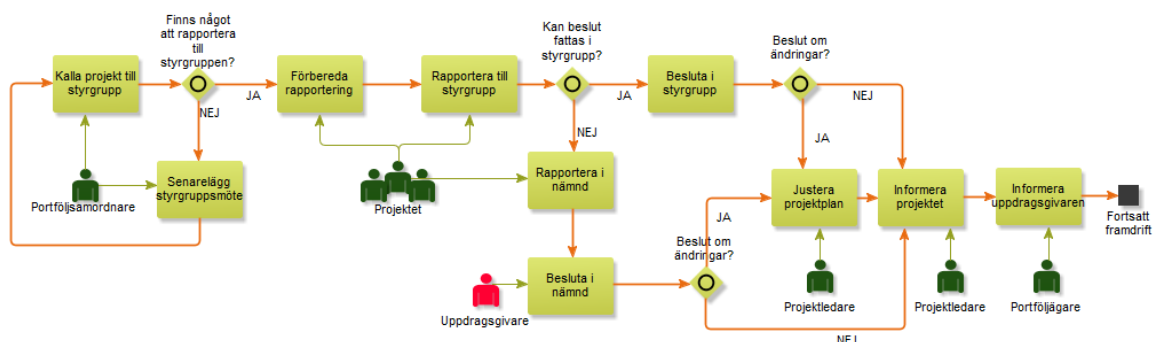
Enheten för strategisk stadsutveckling har ansvar för att följa upp och utvärdera projektmodellen samt för att utbilda medarbetare. Kopplat till modellen finns det skriftliga rutiner och mallar för alla steg i processen. Modellen ses över en gång om året och rutiner och mallar revideras efterhand. Av intervjuer framgår att projektmodellen uppfattas som välfungerande. Att processen finns dokumenterad underlättar för nya medarbetare att snabbt komma in i arbetet. Eftersom projekten är olika är hela modellen inte alltid tillämpbar, men ger ändå ett ramverk för arbetet. Projektmodellen är vid granskningstillfället under över syn. Det framkommer vid intervjuer behov av att lyfta in fler delar i stadsbyggnadsprocessen, exempelvis kopplat till kravställandet på nya välfärdsfastigheter samt de kommunala bolagens medverkan.

Intervjuade projektledare beskriver att dokumenten som upprättas (projektdirektiv, start-PM, projektplan och utbyggnads-PM) ger en tydlig styrning. I start-PM fastställs projektets syfte och mål av KSSU. Projektplanen som styrgruppen beslutar om är mer utförlig än start-PM. I projektplanen redovisas hur projektet ska bedrivas, vilka delprojekt som ingår, vilka roller som behövs och hur de bemannas. Planen innehåller en riskanalys och en kommunikationsplan.

3.3.2 Uppföljning och hantering av avvikelser

Det framkommer av kommunstyrelsens internbudget 2017 att en tydligare styrning och uppföljning av tidplan och kostnader i stadsbyggnadsprojekten infördes under 2016. Förändrad styrgruppsstruktur och regelbunden rapportering implementerades för att öka det ekonomiska medvetandet och affärsmässigheten. Av projektmodellen framgår att styrgruppernas uppföljning ska synliggöra risker och avvikelser i ett tidigt skede och möjliggöra snabbare hantering av dessa. Den regelbundna uppföljningen ska också ge möjlighet för projektledare och delprojektledare att få inriktningsbeslut av styrgruppen.

I projektmodellen finns följande bild som illustrerar flödet för regelbunden rapportering till styrgrupp:



Vidare framgår av projektmodellen att det ska finnas en tydlig agenda och att statusrapportering ska ske med fokus på framdrift och rapportering om risker och avvikelser från projektplanen. Styrgruppen avgör om och när en fråga ska lyftas till den politiska nivån. Enligt de intervjuade är det tydligt vad som ska beslutas politiskt respektive på tjänstemannanivå. Styrgruppen kan besluta t.ex. om hur bred en gata ska vara, men om förslag på nya saker framkommer, som exempelvis att en gångtunnel ska byggas, så bereds det för politiskt beslut. De intervjuade upplever att arbetet i styrgrupperna under senare år har utvecklats och blivit mer proaktivt. Styrgruppen för stora exploateringsprojekt har delats upp i olika styrgrupper, däribland Centrala Nackas styrgrupp. Det framkommer dock att en del styrgrupper upplevs som för stora och att det går mycket tid till stygruppsmöten.

Av intervjuer framkommer att projekten regelbundet avrapporteras till respektive styrgrupp. Projektet Nya gatan rapporteras till Centrala Nackas styrgrupp. Styrgruppen består av stadsbyggnadsdirektör (ordförande), biträdande stadsbyggnadsdirektör, stadsarkitekt, enhetschef exploatering, ekonomidirektör, natur- och trafikdirektör, fastighetsdirektör, näringslivsdirektör, planchef, chef strategisk stadsutveckling, chef miljöenheten, chef för trafikenheten samt projektägare. Projektet avrapporteras varje månad. Det finns en mall för avrapportering som fylls i av projektledaren och som skickas ut till stygruppsmedlemmarna inför mötet. Projekt Nya Gatan rapporteras av projektledaren tillsammans med projektchefen, som har en övergripande samordnande roll för flera projekt inom samma område. Projektchefen ska se till helheten och säkerställa att tidplaner och ställningstaganden i olika projekt synkroniseras.

Projektet Kvarnholmen rapporteras till Styrgrupp för byggherreprojekt. Avrapportering sker varje eller varannan månad. Styrgruppen består av exploateringschef (ordförande), planchef, chef för strategisk stadsutveckling, natur- och trafikdirektör samt chef för trafikenheten. Styrgruppen har beslutat om en mall med mötesagenda som projektledarna ska använda vid presentation. Agendan innefattar beslut från föregående stygruppsmöte, behov av beslut, övergripande projektstatus, tidplan, projektbudget/kalkyl, projektets risker och avvikelser samt beslutspunkter.

Intervjuade projektledare uppger att styrgrupperna utgör det närmaste stödet för projektledarna och är viktiga för att få framdrift i projekten samt för att fånga upp avvikelser och sådant som behöver koordineras med andra projekt och processer.

Dokumentation av projekten sker löpande i projektstyrningsverktyget PortN. I PortN är projektmodellens olika faser och beslutspunkter upplagda och det finns funktioner för projektplanering, resursplanering och filhantering. Protokoll från t.ex. byggmöten och granskningar som kommunen gör dokumenteras och sparas i PortN. Styrgruppernas underlag

för styrning och uppföljning baseras på den projektinformation som finns i PortN. Styrgruppsmöten och de beslut som styrgruppen fattar dokumenteras och sänds ut till alla styrgruppsmedlemmar.

Ett samarbetsavtal, beslutat av kommunstyrelsen 2017-06-07/§176, har tecknats mellan Nacka kommun och Nacka vatten och avfall AB. Det framgår av avtalet att Nacka kommun ansvarar för den översiktliga fysiska planeringen och upprättar detaljplaner. Nacka Vatten och avfall AB deltar med underlag för vatten- och avloppsplanering samt avfallshantering. Nacka Vatten och avfall AB har enligt avtalet rättighet och skyldighet att delta i samhällsbyggnadsprocessen, och ska delta i ett tidigt skede.

Parallellt med denna granskning har lekmannarevisorerna i Nacka kommun granskat om styrelserna för Nacka vatten och avfall AB och Nacka Energi AB säkerställer en tillräcklig samordning med kommunstyrelsen och berörda nämnder, så att utbyggnationer ur ett koncernperspektiv bedrivs på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. I den granskningen framkommer att bolagen upplever att kommunens tillvägagångssätt i drivandet av stadsbyggnadsprojekten inte alltid i tillräcklig utsträckning bejakar ett helhetsperspektiv. Enligt intervjuade i Nacka vatten och avfall AB behöver samarbetsavtalet kommuniceras bättre i kommunens verksamhet och de efterlyser en tydligare process och möjligheter att vara med tidigare i planeringen.

Intervjuade i kommunen framför att införandet av projektchefer har gjorts för att få en bättre samordning och överblick av olika projekt som bedrivs inom samma område. Projektcheferna har kontakt med bolagen och ska koordinera deras medverkan. Vidare har stadsdirektören initierat en koncernledningsgrupp i vilken bolagens direktörer ingår. Det framkommer att kommunikationen och samordningen med bolagen har förbättrats under senare år, men att det finns utrymme för ytterligare förbättringar.

3.3.3 Riskanalyser

Det ska enligt kommunens projektmodell finnas riskanalyser i såväl start-PM, projektplan som utbyggnads-PM. Det finns dock ingen särskild mall för hur riskanalyser ska göras. I tidigare revisionsrapporter har det påpekats att metodik och tillvägagångssätt för riskanalyser bör definieras för att säkerställa att samtliga relevanta risker identifieras och bedöms.

I mallen för start-PM finns rubriken risker och i detta avsnitt ska eventuella projektrisker beskrivas. I start-PM för Nya gatan och Kvarnholmen saknas rubriken och projektrisker beskrivs ej. I mallen för projektplan finns en rubrik med namnet Riskanalys. Det anges inte vad riskanalysen ska innehålla eller hur den ska tas fram. I projektplanerna för Nya gatan och Kvarnholmen ingår riskanalyser. De identifierade riskerna är bedömda utifrån konsekvens och sannolikhet och graderade mellan 1 och 5. I projektplanen för Kvarnholmen beskrivs kortfattat hur varje risk ska hanteras.

Av intervjuer framkommer att riskanalyser görs löpande och dokumenteras i PortN samt i underlag inför styrgruppsmöten. Dock framgår att arbetet med riskanalyser behöver utvecklas och systematiseras. I mallen som ska fyllas i inför möten i Styrgrupp för byggherreprojekt ingår att beskriva risker och avvikelser. Vidare ska status för tid, ekonomi, leverans, resurser, risker och övrigt bedömas på skalan grön-gul-röd samt orsak beskrivas. Till Centrala Nackas styrgrupp redovisas riskanalys för projektet Nya gatan samt för området centrala Nacka. Det är projektchefen för centrala Nacka som gör övergripande riskanalys för området.

I PortN finns en lägesrapport för varje projekt i vilken parametrarna tid, kostnad och produkt statusbedöms på skalan grön-gul-röd samt kommenteras. Vidare framgår vid behov vilken åtgärd som ska vidtas. Lägesrapporten uppdateras varje tertiäl och finns med som

en bilaga i samband med budgetäskanden för exploateringsprojekt, vilka behandlas av KSSU, KS och KF. Riskanalyser i övrigt behandlas inte av den politiska nivån. De intervjuade uppger att de inte ser det som lämpligt att offentliggöra fullständiga riskanalyser eftersom de kan innefatta risker kopplade till byggherrar, men anser däremot att delar av riskanalyserna skulle kunna redovisas offentligt.

Kvarnholmen är ett byggherreprojekt och de intervjuade uppfattar att projektet inte innebär några större risker för kommunen. Kommunen ställer krav på byggherrarna och kontrollerar att de följer regelverk, detaljplaner och avtal. Det finns dokumenterade rutiner för hur uppföljning och kontroll ska ske och alla kontroller dokumenteras. Projektet har hittills framskridit utan några större avvikelser. Detaljplanerna för etapp 1-4 blev inte överklagade och tidplaner har kunnat hållas. Det finns i organisationen lång erfarenhet av att arbeta med byggherreprojekt. Nya gatan är en annan typ av projekt där kommunen exploaterar på kommunal mark, vilket är ett nytt sätt att arbeta på för många i organisationen. Det beskrivs som en lärande process. Riskerna för kommunen beskrivs som större än i byggherreprojekt, bland annat för att flera olika parter deltar i projektet och behöver gå i takt och komma överens. Hittills har projektet framskridit enligt plan.

Av kommunens tertialbokslut 1 2017, som kommunstyrelsen och kommunfullmäktige tog del av i juni 2017, framgår att det under hösten 2014 togs fram en risk- och konsekvensanalys gällande tunnelbaneavtalet. De största riskerna som lyftes fram i risk- och konsekvensanalys redovisas i tertialbokslutet med en uppdaterad lägesbedömning:

Risk	Läge
Vi klarar inte takten i bostadsbyggandet	
Kompetensförsörjning	
Vikande efterfrågan på bostäder och mark	
Hinna bygga ut välfärdstjänster	
Opinionen hos medborgarna	
Tunnelbanan blir försenad och dyrare	

Det som i tertialrapporten fortsatt bedöms som mest kritiskt är att öka effektiviteten i stadsbyggnadsprocessen, så att kommunen kan klara sitt åtagande avseende takten i bostadsbyggandet fram till 2030. Vidare lyfts kompetensförsörjningen fram som en kritisk faktor, då många av de yrkesgrupper som behövs när Nacka bygger stad är bristyrken.

För att öka effektiviteten i stadsbyggnadsprocessen beslutade stadsdirektören (med stöd av punkterna 75 och 88 i kommunstyrelsens delegationsordning) om organisationsförändring inom territorieområdet som trädde i kraft den 1 oktober 2017. Exploateringsverksamheten delades i två enheter och ansvaret för strategisk utveckling av välfärdsfastigheter och kommunens markinnehav fördes över till enheten för strategisk stadsutveckling. Den verksamhetsanalys som ligger till grund för beslutet visar på ökat behov av överblick av ekonomi, resurser och prioriteringar på grund av den ökade takten och komplexiteten i stadsutvecklingen. Ett växande antal projekt befinner sig samtidigt i genomförandefas och en stor del av välfärdsfastigheterna ska tillhandahållas av privata aktörer vilket kräver samordning. Enheten för strategisk stadsutveckling kommer framöver ha det operativa ansvaret för initiering, prioritering, planering och uppföljning av välfärdsfastigheter. Vid granskningstillfället pågår arbete med att rekrytera och utöka bemanningen. Bland annat ska antalet projektchefer utökas från tre till fyra och två nya chefstjänster inom exploatering tillsättas.

3.3.4 Bedömning

Bedömningen är att projekten genomförs i enlighet med Nacka kommuns projektmodell för stadsbyggnadsprojekt och att det finns en tillräcklig dokumentation av granskade projekt. Bedömningen grundar sig på att dokument och ansvarsroller har upprättats och definierats så som modellen föreskriver. All dokumentation kopplat till projekten finns i projektstyrningsverktyget PortN. Eventuella problem som uppkommer under genomförandet av projekt hanteras i första hand av styrgruppen för projektet. Styrgruppen avgör om och när något ska lyftas till den politiska nivån.

Bedömningen är att riskanalyser till viss del görs löpande inom ramen för projekten, men att arbetet behöver systematiseras och stärkas och i ökad grad behandlas av kommunstyrelsen. Bedömningen grundas på att riskanalyser finns dokumenterade i projektplanerna och att risker kopplade till projekt regelbundet lyfts på styrgruppsmöten. Dock saknas ett enhetligt tillvägagångssätt för riskanalyser som säkerställer att samtliga relevanta risker identifieras och bedöms. Kommunstyrelsen tar i mycket begränsad utsträckning del av riskanalyser. I start-PM för Nya gatan och Kvarnholmen, beslutade av kommunstyrelsen, saknas rubriken risker som ska finnas enligt mallen för start-PM och projektrisker beskrivs ej.

Det är av vikt att säkerställa att projekten samordnas utifrån ett helhetsperspektiv på stadsutvecklingen. Kommunikationen och samarbetet med de kommunala bolagen Nacka Energi AB och Nacka Vatten och Avfall AB kan stärkas.

3.4 Kalkylering

3.4.1 Nya gatan

Av start-PM för Nya gatan framgår att det första skedet innebär kostnader i form av nedlagd tid för anställda samt leverantörskostnader för analyser som tas fram som underlag inför markanvisning. Dessa kostnader, samt kostnader för planläggning och utbyggnad av allmänna anläggningar ska bäras av markintäkter vid överlåtelse av marken då detaljplanen för området vinner laga kraft. Projektkalkyl ska tas fram i samband med att detaljplanernas avgränsning fastställs.

Av Detaljplaneprogram för centrala Nacka framgår att principen inom programområdet är att kostnader för samtliga för programmet nödvändiga infrastrukturåtgärder samt andra åtgärder, avseende allmänna anläggningar inom och i anslutning till programområdet, ska finansieras av tillkommande bebyggelse och intäkter från markförsäljning av kommunal mark. De övergripande exploateringskalkylerna uppges visa på att principen för programområdet är gångbar.

I markanvisningsavtalen med respektive exploatör beskrivs förväntade intäkter och kostnader. Intäkterna bygger på beräknad tomträttsavgäld utifrån lämnat anbud i markanvisningstävlingen. Kostnaderna för kommunen består av framtagande av detaljplanen samt investeringar främst avseende utbyggnad av allmän infrastruktur i området. Det framgår att intäkterna som skall täcka upp kommunens entreprenadkostnader kommer från markförsäljningen och upplåtelser av tomträtt. Exploateringsenheten bedömer att projektets ekonomi kommer att vara i balans samt generera ett överskott till kommunen. Vidare framgår att en detaljerad kalkyl ska tas fram inför utbyggnads-PM och efter detaljprojekteringen av de allmänna anläggningarna.

I samband med exploateringsredovisning T3 2015 beslutade kommunfullmäktige för första gången om en budget för projekt Nya gatan (stadshusområdet och elverkshuset). Av redovisningen framgår att utgifterna består av kostnader för detaljplan, markanvisnings-

arbetet och interna resurser om totalt 9 miljoner kronor, och av utbyggnadskostnader för allmänna anläggningar om 101 miljoner kronor. Inkomsterna består av planavgifter om 9 miljoner kronor, övriga exploateringsinkomster om 79 miljoner kronor och 22 miljoner i VA-anläggningsavgift. Därtill tillkommer marktäckta intäkter om 316 miljoner kronor. Finansiering av VA-anläggningarna sker inom ramen för VA-kollektivet. De totala utgifterna för Nya gatan beräknas till 110 miljoner kronor och de totala inkomsterna till 425 miljoner kronor. Projektet har därmed en positiv nettobudget om 315 miljoner kronor. Vid exploateringsredovisningarna 2016 och 2017 uppvisas inte någon avvikelse jämfört med den beslutade budgeten.

I sitt yttrande under samråd kring detaljplanen för Nya gatan Stadshusområdet efterlyste KSSU en utförligare redovisning av projektets ekonomi, med intäkter och kostnader och vilka eventuella ekonomiska avvägningar som gjorts i val av planutformning och exploateringsgrad. Denna skulle även behandla framtida drift- och underhållskostnader av de allmänna anläggningarna, i syfte att säkerställa en långsiktigt hållbar driftsekonomi. Redovisningen skulle ske separat eller i form av en komplettering av planbeskrivning. Vid beredningen av den slutliga detaljplanen som KF beslutade om i december 2017 konstateras att planbeskrivningen inte har kompletterats enligt ovan. Däremot konstateras att ekonomin för hela stadsbyggnadsprojektet Nya gatan, dvs både stadshusområdet och Elverkshuset, regelbundet följs upp och redovisas, bl.a. i samband med tertiärrapporteringarna.

Av tecknade exploateringsavtal framgår att kommunen ska stå för kostnaden för allmänna anläggningar inklusive gatukostnader, sanering av området samt ledningsflytt och nya ledningar. Av detaljplanen framgår att kommunen genom markförsäljningen ska finansiera och bygga ut allmänna anläggningar, och att exploateringen innebär ökade drift- och underhållskostnader för kommunens skötsel av de allmänna anläggningarna som tillskapas inom projektet. Drift- och underhållskostnaderna är inte specificerade och ingår inte i kalkylen för projektet.

Detaljplanen för Nya gatan Stadshusområdet antogs i december 2017. När detaljprojektet är klar kommer en ny kalkyl att arbetas fram och ett nytt budgetäskade att göras.

I sitt yttrande under samråd kring detaljplanen för Nya gatan Elverkshuset framför KSSU att planbeskrivningen inte innehåller någon redovisning av intäkter och kostnader i projektet eller vilka eventuella ekonomiska avvägningar som gjorts i val av planutformning och exploateringsgrad. Vidare framförs att projektstyrningssystemet PortN ger en prognos över det samlade utfallet, men inte innehåller mer detaljerad information. KSSU anser att det behövs en utförligare redovisning av projektets ekonomi där olika ekonomiska avvägningar framgår. Vidare framförs att exploateringen innebär drift- och underhållskostnader för kommunens skötsel av de allmänna anläggningarna, och att det för att säkerställa en långsiktigt hållbar driftsekonomi är viktigt att anläggningarna byggs med hög kvalitet. De avvägningar som görs i dessa frågor bör enligt KSSU också ingå i en ekonomisk redovisning.

3.4.2 Kvarnholmen

Projektet har beviljats en budget på 10 miljoner kronor i oförutsedda exploateringsutgifter. I övrigt finansieras projektet helt av exploatören som också bygger ut de allmänna anläggningarna. Utanför projektets ekonomiska ramar men med koppling till projektet investerar kommunen i mark och lokaler för skola och förskolor samt upprustning av väg väster om Hästholmsbron. Nacka Kommun kommer att ha kostnader för förskolor, skolor, samt drift av allmänna anläggningar i takt med att dessa tas över. Kommunen kommer också att ha kostnader för driftförberedelser samt vissa satsningar på konst och offentliga miljöer.

Av detaljplanen för etapp 2 framgår att exploatören bekostar utbyggnad av allmänna anläggningar, samt att det ekonomiska ansvaret för utbyggnaden i övrigt, såsom teknisk kontroll och fastighetsbildning m.m. regleras i exploateringsavtalet. I exploateringsavtalet fastställs att exploatören ersätter kommunen för kommunens eller kommunens konsulter arbete med att fullfölja åtgärder enligt avtalet (t.ex. granskning, besiktning, kontroll, uppföljning av avtalsvillkor).

Det framgår av projektplanen att en uppskattning av de anläggningsvärden som kommer att tas över av kommunen samt deras uppskattade årliga driftskostnad finns redovisade i en "DOU Rapport", daterad 2011-11-07. I rapporten har drift- och underhållskostnaden för objekten beräknats med hjälp av schablonvärden och fördelats på objektens livslängd för att få fram en årlig drift- och underhållskostnad. Den sammanlagda kostnaden beräknas till 8,5 mnkr. Då ingår inte drift- och underhåll av sundet, konstverk, hissar, skola, sport-hall, cisterner under väg samt grundläggning till pipelinepromenaden. Inför att kommunen ska ta över respektive etapp kommer drift- och underhållsplanen att revideras löpande. Det framgår vidare av projektplanen att gjorda satsningar på konst saknar finansiering.

3.4.3 Utvecklingsarbete

Kommunfullmäktige beslutade 2016-11-14/§ 287 i samband med ärendet Mål och budget 2017-2019 att bevilja medel om 50 miljoner kronor årligen 2017-2019 för uppstarten av helt nya stadsbyggnadsprojekt i tidigt skede. KSSU beslutar om att fördela medel ur den årliga potten. När det finns tillräckligt underlag för att uppskatta projektets totala omfattning och budget ska en ny budgetbegäran lämnas till kommunfullmäktige. Tidigare har projekt i tidigt skede inte haft någon tilldelad budget.

Ett arbete har genomförts under 2016 och 2017 för att utveckla och standardisera kalkyler inom exploateringsverksamheten. Förutsättningarna för god ekonomistyrning uppges ha förbättrats. Tidigare arbetade projektledarna fram kalkyler utifrån olika beräkningsgrunder, vilket gjorde att de inte var jämförbara. Exempelvis kunde kalkylpriset på gata skilja sig åt. Nu finns det standardiserade beräkningssätt. Vidare har fler ekonomer och controllers som arbetar med stadsbyggnadsprojekt anställts. Ett nytt ekonomisystem infördes inför 2017. Tidigare följdes ekonomin upp dels i projektstyrningsverktyget PortN, dels i det gamla ekonomisystemet. Nu finns all ekonomisk information samlad i samma system vilket enligt uppgift ger en bra helhetsbild som ständigt är uppdaterad.

Kommunfullmäktige beslutade 2017-12-11 /§366 att revidera dokumentet *Program för markanvändning med riktlinjer för markanvisnings- och exploateringsavtal*. Riktlinjerna stödjer nu att exploateringsersättningen får avse förskottsreglering av planerade framtida investeringar vid en etappvis utbyggnad. Vidare tydliggörs att utbyggnaden av Nacka stad utgörs av flera etappvisa utbyggnader som definierats genom indelning av Nacka stad i fem fördelningsområden. Detta ska ge en mer rättvis och jämn fördelning över tid av kommunens kostnader för de exploatörer som har nytta av anläggningarna, samt ge kommunen utökade möjligheter att ta ut exploateringsersättning för redan genomförda och planerade investeringar inom Nacka stad. Vidare beslutades att bemyndiga kommunstyrelsen att anta premisser för en rättvis och rättssäker kostnadsfördelning för utbyggnaden av allmänna anläggningar, samt att besluta om det närmare förfarandet vid uttag av exploateringsersättning. Arbetet med att ta fram exploateringsersättningens storlek för respektive fördelningsområde kommer framöver att grunda sig på kostnaden som kommunen prognostiserar för utbyggnad av allmänna anläggningar inom fördelningsområdena.

3.4.4 Bedömning

Bedömningen är att arbetet med kalkyler kan utvecklas ytterligare. Bedömningen grundas på att kalkyler arbetas fram i ett sent skede, att ekonomiska överväganden i begränsad utsträckning redovisas samt att drift- och underhållskostnader inte beaktas i tillräcklig utsträckning. Det är noterbart att en utförlig redovisning av projektets ekonomi som KSSU efterfrågar i sitt yttrande över detaljplanen för Nya gatan Stadshusområdet inte har genomförts. KSSU efterlyser en redogörelse av vilka eventuella ekonomiska avvägningar som gjorts i val av planutformning och exploateringsgrad samt en redovisning av framtida drift- och underhållskostnader av de allmänna anläggningarna, i syfte att säkerställa en långsiktigt hållbar driftsekonomi. I sitt yttrande över detaljplanen för Nya gatan Elverkshuset efterfrågar KSSU samma typ av information. Det är av vikt att klargöra vilka ekonomiska analyser som ska arbetas fram och redovisas i projektens olika skeden. Framtida kostnader för drift och underhåll behöver bedömas och beaktas. Vidare måste det säkerställas att alla kostnader finns med i kalkylerna. Aktiviteter kopplade till "Konsten att skapa stad" ska ingå och finansieras i respektive stadsbyggnadsprojekt, men gjorda satsningar på konst inom projektet Kvarnholmen uppges i projektplanen sakna finansiering.

3.5 Uppföljning och återrapportering

3.5.1 Uppföljning av stadsutbyggnadsprojekt

Under 2016 infördes en ny struktur för rapportering och uppföljning av stadsbyggnadsprojekt till KSSU. Tre gånger per år ska enheten för strategisk stadsutveckling avlämna en rapport som ger en samlad bild av nuläge samt kommande steg i de pågående stadsbyggnadsprojekten. Syftet med rapporten är att beskriva hur arbetet med uppfyllelsen av kommunens övergripande mål inom stadsutvecklingsområdet går, med särskilt fokus på bostadsbyggande. En regelbunden rapportering och uppföljning ska skapa bättre förutsättningar för framdrift i projekten och att kommunen når de övergripande målen kring bostadsbyggande, arbetsplatser och välfärdsfastigheter. Särskild uppmärksamhet ska ges åt uppföljningen av de bostäder som är kopplade till tunnelbaneavtalet. Rapporterna beskriver även översiktligt planeringen av hyresrätter, kommande markanvisningar och välfärdsfastigheter. Rapporteringen av stadsbyggnadsprojekt till KSSU går inte vidare till KS eller KF som ett informationsärende. Däremot anmäls KSSU:s protokoll till KS, och ledamöterna kan därigenom få information om när rapporterna har behandlats samt ta del av handlingarna.

Under 2017 har rapporter avlämnats till KSSU i januari (2017-01-31/§11), maj (2017-05-23/§96) och oktober (2017-10-03/§203). Utgångspunkten för uppföljningen av planerade och byggda bostäder är målet om 20 000 nybyggda bostäder till och med år 2030. I samtliga rapporter bedöms förutsättningarna för att uppnå det målet ur ett övergripande perspektiv vara goda. Dock lyfts ett antal faktorer att beakta, däribland kompetensförsörjning. Med takten i planeringen skapas en stor efterfrågan på vissa kompetenser i organisationen under olika perioder och innebär ett extraordinärt resursbehov där kompetensförsörjningen blir en central fråga att säkra. Prognoserna för måluppfyllnad förutsätter att organisationen klarar den utmaningen, inte minst den kommande treårsperioden. Vidare förutsätts att vissa projekt, däribland Nya gatan Stadshusområdet, inte förskjuts.

Den strategiska långsiktiga planeringen utgår från att det tar drygt två år att ta fram en detaljplan och cirka tre år från antagen detaljplan tills att en bostad är inflyttningsklar. I rapporterna konstateras att alla pågående stadsbyggnadsprojekt inte klarar de tidsmarginerna. Tidplaner har reviderats framåt i tiden för flera pågående stadsbyggnadsprojekt.

Det betonas att antalet pågående projekt samt den höga graden av komplexitet och samberoende med andra projekt medför en stor sannolikhet för att fler tidplaner kan komma att revideras. Vidare framförs att en förutsättning för att göra korrekta bedömningar av nuläget är att tidplaner för stadsbyggnadsprojekten i stort och planprocessen i synnerhet är realistiskt utarbetade. Av rapporten avlämnad i oktober 2017 framgår att de tidsmässiga grundantagandena därför kommer att genomgå en översyn och den etappvisa utbyggnaden för större projekt ska beaktas i större grad.

Av intervjuer framgår att framtagandet av tidplaner för individuella projekt är ett identifierat utvecklingsområde. Vidare ses det som viktigt att väva in riskanalyser i rapporterna och tydligt förmedla att rapporteringen bygger på prognoser som kan ändras framåt och bakåt. I rapporterna beskrivs nuläget för pågående och planerade stadsbyggnadsprojekt genom kartor samt tabeller med uppgifter om tidpunkt för antagande av detaljplan, byggstart, inflyttningsstart och färdigställande samt antal bostäder. I rapporterna görs bedömningen att tidsangivelserna i tabellerna är optimistiska. I samtliga tre rapporter uppges att det parallellt med sammanställningen av uppföljningsrapporten löpande har kommit fram uppgifter som i förlängningen indikerar revideringar av tidplanerna framåt i tiden för ett antal större projekt. Det påpekas också att uppgifterna är de senaste som finns knutna till respektive projekt och att alla antaganden är prognoser, vilka har en större osäkerhet desto längre fram i tiden de avser.

Nya Gatan ingår i området centrala Nacka, där ett stort antal projekt har startats. Det framgår av rapporterna att de startade stadsbyggnadsprojekten sammanlagt innehåller cirka 4 000 bostäder, vilket är fler bostäder än tidigare beräkningar. Skillnaden beror på att exploateringen blir något tätare och lägenheterna mindre jämfört med de schabloner som användes för beräkning av bostadspotential inom området. Antalet bostäder i projektet Nya gatan Elverkshuset har förändrats från 450 till 500. Det framgår av redovisningen att tidpunkten för byggstart har flyttats fram för såväl Elverkshuset som Stadshusområdet. För Elverkshuset har tidpunkt för start av inflyttning flyttats fram men tidpunkt för färdigställande kvarstår. För Stadshusområdet kvarstår tidpunkt för start av inflyttning medan tidpunkt för färdigställande har flyttats fram.

Nya gatan Elverkshuset	Januari 2017	Maj 2017	Oktober 2017
Antagande	2018, Q2	2018, Q2	2018, Q2
Byggstart	2019, Q1	2019, Q1	2020, Q1
Start inflyttning	2021, Q1	2021, Q1	2022, Q1
Färdigställt	2022	2022	2022
Bostäder	450	500	500

Nya gatan Stadshusområdet	Januari 2017	Maj 2017	Oktober 2017
Antagande	2017, Q4	2017, Q4	2017, Q4
Byggstart	2019, Q1	2018, Q2	2019, Q1
Start inflyttning	2021, Q1	2021, Q1	2021, Q1
Färdigställt	2024	2022	2023
Bostäder	600	600	600

Vad gäller Kvarnholmen redovisas de olika etapperna i tabellform, men ingen ytterligare information lämnas. Det har inte skett någon förändring av uppgifterna under 2017.

Kvarnholmen 2	Januari 2017	Maj 2017	Oktober 2017
Antagande	2010	2010	2010
Byggstart	2011	2011	2011
Start inflyttning	2013	2013	2013
Färdigställt	2018	2018	2018
Bostäder	330	330	330

När stadsbyggnadsprojekt är klara för avslut upprättas en slutrapport som bereds av KSSU och som ska godkännas av KS. Det finns en mall för slutrapporter som innehåller projektets syfte och mål, utfall i förhållande till mål, ramar och identifierade risker samt slutsatser och förslag på förbättringar.

3.5.2 Mål- och resultatuppföljning

Kommunstyrelsen och kommunfullmäktige får uppföljning genom tertialbokslut och årsbokslut samt genom exploateringsredovisning vid tre tillfällen per år. Bland kommunstyrelsens fokusområden och resultatindikatorer 2017 ingår andel hyresrätter i nyproduktion, andel grönt, antal färdigställda bostäder, antal nya arbetsplatser, antal färdigställda bostäder på kommunal mark samt uppföljning av att stadsutvecklingsekonomi är självfinansierad i rullande 5-årsperioder

I tertialboksluten görs ingen uppföljning av resultatindikatorerna ovan men stadsutvecklingsarbetet kommenteras övergripande. Av kommunstyrelsens tertialbokslut 2 2017 framgår att exploateringsverksamheten bedriver en omfattande projektverksamhet för att säkra genomförandeplaneringen av pågående och planerade stadsbyggnadsprojekt i linje med kommunens övergripande mål. Bland pågående större projekt nämns bl.a. centrala Nacka och Kvarnholmen. Det påtalas att den ökade takten och komplexiteten inom stadsutvecklingen medför ett ökat behov av överblick över resurser, ekonomi och prioriteringar, vilket har föranlett förändringar av organisationen på territorieområdet. Av Nacka kommuns tertialbokslut 2 år 2017 framgår att det pågår arbete med närmare 80 detaljplaner som totalt innehåller cirka 12 000 bostäder. Möjligheten att nå målet om 5000 bostäder i antagna detaljplaner under perioden 2017–2019 på västra Sicklaön och 2000 i övriga kommunen bedöms som god.

Exploateringsredovisning med förslag till beslut om ny budget för stadsbyggnadsprojekt behandlas av KSSU, KS och KF tre gånger årligen (april, juni och november). I juni och november behandlar KF exploateringsredovisningen i samband med beslut om investeringsbudget. Exploateringsredovisningen innefattar ekonomisk status för samtliga pågående projekt. Eventuella avvikelser från senast beslutad budget framgår, dock inte projektens ursprungsbudget. Vidare lämnas en fördjupad redovisning av projekt med behov av tilläggsbudget eller budgetförändring. Eftersom det inte har äskats om förändrad budget för projekten Nya gatan och Kvarnholmen har de inte varit föremål för fördjupad redovisning under 2017.

Enligt kommunstyrelsens internbudget 2017 ska exploateringsverksamheten, i enlighet med vad kommunfullmäktige beslutat, på några års sikt leverera ett ekonomiskt överskott, vilket ställer krav på nya arbetssätt och andra prioriteringar än förut. Målet är att verksamheten ska lämna överskott från och med 2018. Av rapporten Uppföljning av stadsutvecklingsprojekt från oktober 2017 framgår att en prognos baserad på pågående och planerade projekt visar på en stadsutvecklingsekonomi i balans för hela perioden 2016-2030. Dock visar prognosen för den första femårsperioden år 2016-2020 på ett underskott medan period två och tre uppvisar överskott. Den första femårsperioden påverkas av fortsatt utbyggnad av kommunens förnyelseområden där inkomsterna till viss del uppstår först i

efterföljande period. Perioden påverkas även av initiala utgifter för utbyggnad av allmänna anläggningar inom ett stort antal stadsbyggnadsprojekt.

Förslag på åtgärder för att möjliggöra en stadsutvecklingsekonomi i balans för perioden 2016-2020 redovisas. Ett alternativ är att skjuta vissa projekt framåt, vilket bl.a. innebär att bostäder får vänta på kommunalt vatten och avlopp och kommunens bostadsmål inte nås. Ett annat alternativ är att göra generella kostnadsbesparingar inom projekten. Enligt rapporten kommer en genomgång av möjligheterna att minska utgifterna samt att öka intäkterna påbörjas samt att arbetet med att utveckla prognosunderlaget kommer att fortsätta. KSSU har inte beslutat om några åtgärder med anledning av rapporten.

Kommunstyrelsen tar årligen del av en långtidsprognos, som syftar till att möjliggöra en ökad långsiktighet i de ekonomiska besluten. Den senaste rapporten, Långtidsprognos 2018- 2013, behandlades av kommunstyrelsen 2017-10-02/§247. Av rapporten framgår bl.a. att det är av stor vikt att hålla tidplaner i byggnadstakt för att uppnå tunnelbaneöverenskommelsens mål samt att det är viktigt att ha god kontroll på byggandet så att exempelvis skolor står klara i rätt tid.

3.5.3 Intern kontrollplan

I kommunstyrelsens internkontrollplan för 2017 finns ett antal punkter som är kopplade till stadsutveckling. Stadsdirektören ansvarar för kontrollen "granskning att tidplan och budget följs" avseende kontrollområdet "tunnelbaneavtalet". Respektive direktör är ansvarig processägare för kontrollområdet "slutredovisning av investeringsprojekt" med kontrollen "granskning att redovisning av avslutade investeringsprojekt sker enligt regelverk. Redovisningen ska avse projekt i sin helhet, med verksamhet och ekonomi i förhållande till ursprunglig budget, eventuell tilläggsbudget och utfall."

I kommunstyrelsens internkontrollplan för 2018, beslutad i december 2017, återfinns samma punkter kopplade till stadsutveckling som i 2017 års internkontrollplan med undantag för att kontrollområdet "slutredovisning av investeringsprojekt" kompletterats med kontrollerna:

- a. Granskning att redovisning av avslutade investeringsprojekt sker enligt regelverk. Redovisningen ska avse projekt i sin helhet, med verksamhet och ekonomi i förhållande till ursprunglig budget, eventuell tilläggsbudget och utfall
- b. Granskning att redovisningen innehåller fördelning mellan gata, VA och park samt information om avvikelser mellan budget och utfall
- c. Granskning att fakturering av de poster som avser VA sker till Nacka vatten och avfall AB.

3.5.4 Övrig information

Det framgår av intervjuer att KSSU, KS och KF sällan informeras muntligt om stadsutvecklingsprojekt, utöver kortfattad information som lämnas i samband med att ärenden hanteras. Av protokollen 2017 framgår att muntlig information har lämnats till KSSU vid ett tillfälle, 2017-08-27/§161, då KSSU fick en muntlig övergripande information av planarkitekt och projektchef om pågående projekt i centrala Nacka. Planenheten bjuder vid några tillfällen per termin in till informationsmöten där aktuella projekt redovisas för tjänstemän och förtroendevalda. Muntlig information lämnas också till politiska partier. Allianspartierna efterfrågar och får regelbundet information om stadsbyggnadsprojekt vid veckovisa måndagsmöten. Oppositionen har möte cirka varannan månad möte vid vilka stadsdirektören deltar och informerar, men oppositionen efterfrågar mer information och information i tidigare skeden om olika stadsutvecklingsprojekt.

3.5.5 Bedömning

Bedömningen är att uppföljning och rapportering av stadsutvecklingsprojekt till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige behöver utvecklas. KSSU får varje tertiäl en rapport med en sammanställning över stadsutvecklingsprojekt, medan KS och KF får uppföljning inom ramen för ordinarie mål- och resultatuppföljning samt exploateringsredovisning tre gånger årligen. Det är först vid slutredovisning av projekt som avstämning görs med ursprunglig budget och förklaringar till avvikelser ges. Det vore bra att integrera ett ekonomiskt perspektiv på projektnivå i sammanställningen av stadsutvecklingsprojekt och presentera den för kommunstyrelsen. Det är av vikt att säkerställa att samtliga ledamöter i kommunstyrelsen får ta del av överväganden som görs inom ramen för stadsutvecklingen.

4 Svar på revisionsfrågorna

Revisionsfråga	Svar
Har projekten genomförts i enlighet med fullmäktiges mål, planer, riktlinjer och beslut i övrigt som har bäring på planprocessen? Hur säkerställs följsamheten till för projekten relevanta styrdokument?	<p>Ja. Bedömningen är att projekten i huvudsak genomförs i enlighet med fullmäktiges mål, planer, riktlinjer och beslut i övrigt som har bäring på planprocessen, och att kommunstyrelsen vidtar åtgärder för att säkerställa följsamheten till för projekten relevanta styrdokument.</p> <p>Bedömningen grundas på att det, i de dokument som upprättas, för varje stadsutvecklingsprojekt beskrivs syfte och mål med projektet kopplat till relevanta styrdokument. Kommunstyrelsen och KSSU prövar uppfyllandet av översiktliga planer och strategiska dokument bl.a. i samband med yttrande vid samråd kring detaljplaner samt vid beredning inför fullmäktiges beslut om detaljplaner, exploateringsavtal och utbyggnads-PM. I exploateringsavtal anges som grundförutsättning att kommunens beslutade styrdokument för stadsbyggnad följs, och kommunen kontrollerar att så sker. I slutredovisning av stadsbyggnadsprojekt som kommunstyrelsen ska godkänna görs en uppföljning av resultat utifrån målsättningarna.</p>
Har beslutsfattande skett i enlighet med gällande delegationsordning?	<p>Ja. Bedömningen är att beslutsfattande har skett i enlighet med gällande delegationsordning.</p> <p>Bedömningen grundas på att de delegationsbeslut som har fattats om granskade projekt överensstämmer med lämnad delegation.</p>
Genomförs projekten i enlighet med projektmodellen?	<p>Ja. Bedömningen är att projekten genomförs i enlighet med Nacka kommuns projektmodell för stadsbyggnadsprojekt.</p> <p>Bedömningen grundas på att dokument och ansvarsroller har upprättats och definierats så som modellen föreskriver.</p>
Har relevanta riskanalyser gjorts under projektens olika faser och har de behandlats av kommunstyrelsen?	<p>Nej. Bedömningen är att riskanalyser till viss del görs löpande inom ramen för projekten, men att arbetet behöver systematiseras och stärkas och i ökad grad behandlas av kommunstyrelsen.</p> <p>Bedömningen grundas på att riskanalyser finns dokumenterade i projektplanerna och att risker kopplade till projekt regelbundet lyfts på styrgruppsmöten. Dock saknas ett enhetligt tillvägagångssätt för riskanalyser som säkerställer att samtliga relevanta risker identifieras och bedöms.</p>

	<p>Kommunstyrelsen tar i mycket begränsad utsträckning del av riskanalyser. I start-PM för Nya gatan och Kvarnholmen, beslutade av kommunstyrelsen, saknas rubriken risker som ska finnas enligt mallen för start-PM och projektrisker beskrivs ej.</p>
<p>Hur hanteras eventuella problem som uppkommit under genomförandet av projekten?</p>	<p>Eventuella problem som uppkommer under genomförandet av projekt hanteras i första hand av styrgruppen för projektet. Styrgruppen avgör om och när något ska lyftas till den politiska nivån.</p>
<p>Finns en tillräcklig dokumentation av projekten under genomförandet?</p>	<p>Ja. Bedömningen är att det finns en tillräcklig dokumentation av granskade projekt. Bedömningen grundas på att dokument upprättas i enlighet med projektmodellen för stadsbyggnadsprojekt samt att all dokumentation kopplat till projekten finns samlat i ett projektstyrningsverktyg. Se dock bedömning avseende behov av utvecklade riskanalyser.</p>
<p>Har tillförlitliga kalkyler upprättats? Hur har de förändrats under projektets faser?</p>	<p>Någon detaljerad kalkyl för Nya gatan har ännu inte arbetats fram. Budgeten för projektet som beslutades 2015 har än så länge inte förändrats. Budgeten för Kvarnholmen, som till övervägande del finansieras av exploatören, har hittills inte förändrats under projektets olika faser. Bedömningen är att arbetet med kalkyler kan utvecklas ytterligare. Bedömningen grundas på att kalkyler arbetas fram i ett sent skede, att ekonomiska överväganden i begränsad utsträckning redovisas samt att drift- och underhållskostnader inte beaktas i tillräcklig utsträckning. Det är noterbart att en utförlig redovisning av projektets ekonomi som KSSU efterfrågar i sitt yttrande över detaljplanen för Nya gatan Stadshusområdet inte har genomförts. KSSU efterlyser en redogörelse av vilka eventuella ekonomiska avvägningar som gjorts i val av planutformning och exploateringsgrad samt en redovisning av framtida drift- och underhållskostnader av de allmänna anläggningarna, i syfte att säkerställa en långsiktigt hållbar driftsekonomi. Det är av vikt att klargöra vilka ekonomiska analyser som ska arbetas fram och redovisas i projektens olika skeden. Framtida kostnader för drift och underhåll behöver bedömas och beaktas. Vidare måste det säkerställas att alla kostnader finns med i kalkylerna. Aktiviteter kopplade till "Konsten att skapa stad" ska ingå och finansieras i respektive stadsbyggnadsprojekt, men gjorda satsningar på konst inom projektet Kvarnholmen uppges i projektplanen sakna finansiering.</p>
<p>Har den uppföljning och rapportering av projekten som gjorts till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige varit tillräcklig?</p>	<p>Nej. Bedömningen är att uppföljningen till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige behöver utvecklas. KSSU får varje tertiäl en rapport med en sammanställning över stadsutvecklingsprojekt, medan KS och KF får uppföljning inom ramen för ordinarie mål- och resultatuppföljning samt exploateringsredovisning tre gånger årligen. Det är först vid slutredovisning av projekt som avstämning görs med ursprunglig budget och förklaringar till avvikelser ges. Det vore bra att integrera ett ekonomiskt perspektiv på projektnivå i sammanställningen av stadsutvecklingsprojekt och att redovisa rapporten för kommunstyrelsen. Det är av vikt att säkerställa att samtliga ledamöter i</p>

	kommunstyrelsen får ta del av överväganden som görs inom ramen för stadsutvecklingen.
Är hittillsvarande resultat i enlighet med de politiska besluten?	Ja. Bedömningen är att resultaten av stadsutvecklingsprojekten hittills är i enlighet med de politiska besluten. Bedömningen grundas på att Kvarnholmes etapp 2 och Nya gatan-projekten löper på enligt plan. Utbyggnad av Kvarnholmen pågår och Nya gatan-projekten är i detaljplanestadiet.

Stockholm den 31 januari 2017

Ann-Mari Ek
EY