

Handläggare
Barbro Rinander

Datum
2016-05-12

Diarienummer
KSN-2016-0455

Kommunstyrelsen

Yttrande över Kommunrevisionens rapport: Granskning av mark- och exploateringsverksamheten i Uppsala kommun 2015

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslås besluta

att avge yttrande till kommunrevisionen enligt **bilaga 1**.

Sammanfattning

Kommunrevisionen har granskat mark- och exploateringsverksamheten i Uppsala kommun 2015. Kommunrevisionen bedömer att det finns stora brister i hanteringen och ger ett antal rekommendationer.

Yttrande avges gemensamt för kommunstyrelsen och gatu- och samhällsmiljönämnden. Plan- och byggnadsnämnden har vid sammanträde den 21 april beslutat att inte avge yttrande.

Ärendet

Kommunrevisionen har i skrivelse den 15 januari 2016 redogjort för ett antal rekommendationer med anledning av resultatet av en granskning av Uppsala kommuns mark- och exploateringsverksamhet. Kommunrevisionen bedömer att det finns stora brister i hanteringen och begär yttrande från kommunstyrelsen, gatu- och samhällsmiljönämnden samt plan- och byggnadsnämnden.

Granskningen har omfattat en genomlysning av nuläget och en bedömning av hur de åtgärder som vidtagits i projektstyrningen framöver resulterar i en god styrning och uppföljning av projekten. Granskningen har genomförts under perioden september-oktober 2015.

Granskningen visar på stora brister som riskerar leda till fel i redovisningen av mark – och exploateringsverksamheten. Riktlinjer och rutiner saknas för verksamheten och projekt bedöms i alltför stor utsträckning vara sårbara genom att de är personberoende. Kommunrevisionen påtalar även brister i projektdokumentation samt styrning och uppföljning.

Rapporten återges i **bilaga 2**.

Beredning

Yttrandet har beretts gemensamt av kommunledningskontoret och stadsbyggnadsförvaltningen. Gatu- och samhällsmiljönämnden har vid sammanträde den 27 april 2016 beslutat att godkänna att kommunstyrelsen avger yttrande till kommunrevisionen efter gemensam beredning.

Föredragning

Revisionsrapporten pekar på brister i systematisk styrning och uppföljning av projekt inom ramen för mark- och exploateringsverksamheten. Inom ramen för pågående verksamhetsutvecklingsinsatser bedömer revisionen att projektets olika faser kommer att förtydligas samt ansvarsfördelning och redovisningsprinciper kommer att klargöras. Revisionen understryker dock vikten av ett väl fungerande IT-system som stöd för projektredovisningen, att utbildningsbehovet ses över i samband med implementeringen av en ny projektmodell samt att rutiner och riktlinjer är generella och omfattar samtliga i projektet berörda processer och verksamheter. Av central betydelse för att komma till rätta med bristerna bedöms tydliga beslut med avseende på tidplan, budget och ansvar vara.

Pågående verksamhetsutveckling, på övergripande nivå inom stadsbyggnadsförvaltningen, och specifikt inom mark- och exploateringsverksamheten svarar mot de rekommendationer som revisionen ger och målsättningen är att ge de bästa förutsättningarna för väl underbyggda och analyserade beslut samt god ekonomisk redovisning. Att få nya rutiner och verktyg att vara helt implementerade i verksamheten kommer sannolikt att ta tid. Många projekt har varit pågående under en längre tid tillbaka vilket försvårar införandet av nya rutiner. En stark fokusering och tydligt ledarskap är avgörande faktorer för att få genomslag för förändrat arbetssätt och beslutsgång.

Ekonomiska konsekvenser

De åtgärder som redovisas i ärendet, bedöms innebära positiva ekonomiska konsekvenser för projektens genomförande på sikt. De utvecklingsinsatser som initierats, finansieras inom ramen för kommunstyrelsens och gatu- och samhällsmiljönämndens budget.

Kommunledningskontoret

Stadsbyggnadsförvaltningen

Joachim Danielsson
Stadsdirektör

Mats Norrbom
Stadsbyggnadsdirektör

Handläggare
Rinander Barbro

Datum
2016-05-12

Diarienummer
KSN-2016-0455

Kommunrevisionen

Granskning av mark- och exploateringsverksamheten i Uppsala kommun 2015

Bakgrund

Kommunrevisionen har i skrivelse den 15 januari 2016 redogjort för ett antal rekommendationer med anledning av resultatet av en granskning av Uppsala kommuns mark- och exploateringsverksamhet.

Granskningen har omfattat en genomlysning av nuläget och en bedömning av hur de åtgärder som vidtagits i projektstyrningen framöver resulterar i en god styrning och uppföljning av projekten. Granskningen har genomförts under perioden september-oktober 2015. Granskningen visar på stora brister som riskerar leda till fel i redovisningen av mark- och exploateringsverksamheten. Riktlinjer och rutiner saknas för verksamheten och projekt bedöms i alltför stor utsträckning vara sårbara genom att de är personberoende. Kommunrevisionen påtalar även brister i projektdokumentation samt styrning och uppföljning.

Yttrande avges gemensamt för kommunstyrelsen och gatu- och samhällsmiljönämnden. Plan- och byggnadsnämnden har vid sammanträde den 21 april beslutat att inte avge yttrande.

Sammanfattning

Inom ramen för stadsbyggnadsförvaltningen, och med ett särskilt fokus riktat mot mark- och exploateringsverksamheten, har ett förbättringsarbete bedrivits sedan slutet av 2014. Då uppdagades betydande brister i kommunens markförvaltning inom ramen för arrendeverksamheten.

Successivt har initiativ tagits inom ramen för såväl mark- som exploateringsverksamheten med syfte att skapa klara förvaltningsövergripande riktlinjer, mål och roller/ansvar samt tydliga redovisningsprinciper och handläggningsrutiner. Bedömningen är att initierade processer och verksamhetsutvecklingsåtgärder svarar mot de brister som revisionsrapporten pekar på.

Sammanställning över initierade och pågående åtgärder

Åtgärder klara under första och andra kvartalet 2016

- **Riktlinjer för beslutsunderlag – projektstart och ekonomi**
Kommunstyrelsens mark- och exploateringsutskott har beslutat om ärendehantering i projekt. Beslutet omfattar rutiner och underlag för beslut avseende exploateringsprojekt inklusive vilka projektkritiska frågor som alltid ska föreläggas i underlag för beslut om projektstart i varje enskilt mark- och exploateringsärende. Syftet är att styra verksamheten och skapa en förutsägbar, jämförbar och tydlig redovisning kring projekt, dess ekonomi/resurser, tidplan och uppföljningsplan. Beslutet inbegriper även en rutin kring budget- och prognosarbete med uppföljning på projektnivå samt aggregerat tre gånger per år.
- **Bemanning projektekonomi**
Två dedikerade projektekonomer finns på plats med syfte att ge stöd till projektledarna i det dagliga ekonomiarbetet samt uppsamling vid tertialvisa uppföljningar. Stöd i utvecklingen av kompletterande rutiner samt uppföljning av etablerade rutiner. Skapar en enhetlig arbetsordning och minskar sårbarheten i projekten.
- **Riktlinjer för markanvisningar**
Gällande riktlinjer har uppdaterats i enlighet med Plan- och bygglagen och lyfts fram för beredning i utskottet i april för beslut i kommunfullmäktig Riktlinjerna beskriver Uppsala kommuns utgångspunkter och mål för markanvisningar, grundläggande villkor, handlägningsrutiner och principer för markprissättning. Riktlinjerna skapar en tydlighet kring kommunens arbets sätt vid anvisning och försäljning av kommunal mark för exploatering. Riktlinjerna kompletteras med en strategi för markförsäljning.
- **Riktlinjer för exploateringsavtal**
Nya riktlinjer enligt lagkrav i Plan- och bygglagen har beretts i utskottet i mars för beslut i kommunfullmäktige. Riktlinjerna skapar ökad förutsägbarhet kring vad exploateringsavtal kan innehålla i form av bl.a. principer för kostnadsfördelning samt hur avtalsförhandlingsprocessen ser ut.

Åtgärder klara under andra till fjärde kvartalet 2016

- **Projektavslut**
Genomgång av befintliga exploateringsprojekt med syfte att identifiera projekt som kan avslutas med eller utan mindre genomförandeinsatser och därmed minska projektportföljen och resultatredovisa alla projekt som de facto är genomförda. Åtgärden har påbörjats och ca 30 projekt har avslutats. I vissa fall är skäl för avslut inaktivitet inom ramen för projektet. Arbetet med genomgång av kvarstående projekt kommer att ske i

projektform, då omfattande insatser kan komma att behövas, med målsättning att slutföra genomgången under året.

- Uppdelning av projekt

Arbete pågår med att definiera gränserdragningsprinciper och nyckeltal för kostnads- och intäktsfördelning inom ramen för pågående större projekt med syfte att etablera etapper och delprojekt som successivt kan avslutas. Åtgärden har vidtagits i Gunsta och Östra Sala Backe. Rutinen för uppdelning av större projekt kommer att finnas i en projektledarhandbok och tillämpas i alla projekt som nystartas.

- Projektekonomi

Budgetmall för stadsbyggnadsprojekt tas fram för varje enskilt projekt och inbegriper hela processen för plan- och genomförandeskede. En uppdelning görs på exploatering, detaljplan, anläggning. Mallen innehåller en redovisning av tidplan samt total projektekonomi på en översiktlig nivå. Budgetunderlaget kopplar till ekonomisystemet samt gällande kontoplan. I samband med projektavslut renderar även redovisning inom ramen för mallen i en uppdelning i anläggningstillgångar/omsättningstillgångar. Budgetmallen är färdigutvecklad och slutjusteringar pågår. Implementering sker på samtliga projekt fr.o.m april/maj 2016. Betaversion implementeras på exploateringsenheten i samband med tertialuppföljning.

- Projektledarpaket och projekthandbok

Vägledning och projektstöd med mallar och rutiner för hur projekt skall bedrivas samordnat inom stadsbyggnadsförvaltningen har utvecklats inom ramen för ett projektledarpaket. Konceptet följer Uppsala kommuns generella projektmodell och är en utveckling av den modell som tidigare tillämpats inom anläggningssidan. Modellen är anpassad till förvaltningens verksamhet. Paketet innehåller exempelvis mallar för idébeskrivning (vid start av projekt), mallar för projektmöten (för dokumentation av projekt). Projektledarpaketet är färdigställt avseende exploateringsverksamheten inklusive ett mallpaket. Implementeras i samtliga projekt med start april/maj 2016. Därefter kommer ständiga förbättringar och kompletteringar inarbetas löpande med nya och justerade mallar.

En projekthandbok har tagits fram och utgör en del av projektledarpaketet. Den innehåller en beskrivning av verksamhetens arbetssätt inom ramen för projekt, tydliggör roller och ansvarsfördelning i projekt med syfte att utgöra stöd för projektledare och projektdeltagare för att utveckla ett enhetligt och transparent arbetssätt i projekt. Implementering av en första version planeras i juni 2016. Utveckling av projektledarpaket och handbok förväntas minska sårbarheten och personberoendet på projektnivå.

- Projektstöd/IT-stöd

Inom ramen för en förvaltningsövergripande satsning tas ett gemensamt digitalt projektverktyg fram. I fokus för utvecklingen av verktyget är funktioner för ekonomiuppföljning för enskilda projekt, projektplanering samt ledning/styrning via projektportfölj. Ett

underlag för upphandling av systemstöd utifrån en behovsanalys är under framtagning och beräknas klart under maj. Implementering/uppföljning sker under andra halvåret 2016.

Ovan nämnda utvecklingsområden är beslutade eller initierade och genomförs under året. Att få nya rutiner och verktyg att vara helt implementerade i verksamheten kommer sannolikt att ta längre tid. Många projekt har varit pågående under en längre tid tillbaka vilket försvårar införandet av nya rutiner. En stark fokusering och tydligt ledarskap är avgörande faktorer för att få genomslag för förändrat arbetssätt och beslutsgång.

- Sammanhållen stads- och landsbygdsutveckling

Många av ovan nämnda utvecklingsområden kan kopplas till det arbete som pågår med utgångspunkt i uppdraget som kommunstyrelsen fått i Mål och budget 2016-2019 om sammanhållen stads- och landsbygdsutveckling. Stadsbyggnadsförvaltningen samordnar detta uppdrag som omfattar stads- och landsbygdsutveckling från översiktsplanering och detaljplan till drift och förvaltning. Detta uppdrag är påbörjat och kommer att avrapporteras under 2016.

Uppdraget omfattar bland annat metod och underlag för prioritering av den omfattande projektportföljen som för närvarande omfattar cirka 600 stadsutvecklingsprojekt varav 150 exploateringsprojekt. Prioriteringsarbetet förväntas ge underlag för en tydligare styrning och grund för att fokusera på vissa projekt/tillväxtområden utifrån såväl möjlighet till genomförande som projektens påverkan på kommunens ekonomiska läge.

Kommunstyrelsen

Marlene Burwick
Ordförande

Ingela Persson
Sekreterare

Kommunrevisionen UPPSALA KOMMUN Kommunstyrelsen	
Inkom	2016 -02- 19
Diariernr	KSN-2016- 0455
Aktbilaga	1

2016-01-15

Kommunstyrelsen
Gatu- och samhällsbyggnadsnämnden
Plan- och byggnadsnämnden

Granskning av mark- och exploateringsverksamheten i Uppsala kommun 2015

PwC har på vårt uppdrag granskat Mark- och exploateringsverksamheten. Granskningen har omfattat en genomlysning av nuläget och en bedömning av hur de åtgärder som vidtagits i projektstyrningen framöver resulterar i en god styrning och uppföljning av projekten. Granskningen har genomförts under perioden september-oktober 2015.

Granskning visar på stora brister, bl a följande:

- Det saknas fastställda riktlinjer och rutinbeskrivningar för Mark- och exploateringsverksamheten.
- Projekten präglas av ett stort personberoende då det oftast bara är en projektledare som är insatt i projektet.
- Dokumentationen av projekten är undermålig.
- Brister har noterats i styrning och uppföljning av projekten.

Sammantaget är granskningens bedömning att det finns stora risker för fel i redovisningen av Mark- och exploateringsverksamheten.

Nya gemensamma processer för Stadsbyggnadsförvaltningen är under framtagande och arbete pågår med ta fram en projektmodell för stadsbyggnadsprojekt.

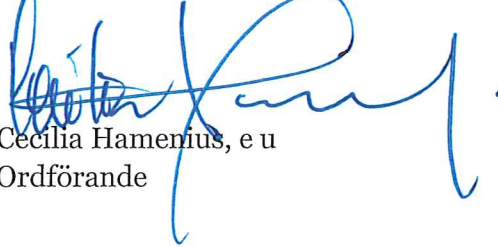
I vår granskning har det också framkommit att en genomgång av fem äldre projekt pågår. Dessa projekt är omfattande och kommer att löpa under många år framöver. Varje projekt har för närvarande enbart ett projektnummer i redovisningen, trots att det är stora områden som kommer att exploateras i etapper. Genomgången ska leda till att projekten delas upp i mindre etapper för att projekten inte ska bli evighetsprojekt utan delar ska kunna slutföras och resultat avräknas i redovisningen. Det har även framkommit i granskningen att IT-stödet är bristfälligt vilket gör det svårt att redovisa rätt men även svårt att möjliggöra kontroll och uppföljning av projekten.

Mot bakgrund av granskningens resultat rekommenderar vi:

- att arbetet med att ta fram en enhetlig process för stadsbyggnadsförvaltningen med riktlinjer och rutinbeskrivningar prioriteras.
- att en tydlig tidplan sätts för när arbetet ska vara färdigställt.
- att en tidplan fastställs och ansvarig utses för genomgången av de olika projekten
- att fördelningsprinciperna och gjorda antaganden vid fördelning av befintliga projekt i nya etapper dokumenteras skriftligt
- att en översyn görs av IT-stödet till projektredovisningen för att förstärka förutsättningarna för kontroll och uppföljning av projekten.

Vi översänder rapporten för yttrande till kommunstyrelsen och berörda nämnder. Vi önskar svar senast den 30/4. Vi avser också att kalla berörda till en hearing/dialog i början på 2016 kring det som berörs i granskningen.

KOMMUNENS REVISORER



Cecilia Hamenius, e u
Ordförande

Granskningsrapport

*Helene Westberg
Erik Svenson*

November 2015

Granskning av Mark- och exploaterings- verksamheten

Uppsala kommun

Innehållsförteckning

1	Sammanfattande bedömning	1
2	Inledning	3
2.1	Bakgrund	3
2.2	Granskningens inriktning och omfattning	3
3	Granskningsresultat	4
3.1	Styrdokument - riktlinjer och processbeskrivning	4
3.2	Noteringar från granskning av utvalda projekt	7
3.3	Genomgång av äldre projekt	8
3.4	Arbete med nya processer och riktlinjer	10

1 Sammanfattande bedömning

PwC har på uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer granskat Mark- och exploateringsverksamheten.

Granskningen har omfattat en genomlysning av nuläget och en bedömning av hur de åtgärder som vidtagits i projektstyrningen framöver resulterar i en god styrning och uppföljning av projekten. Granskningen har genomförts under perioden september-oktober 2015.

Vår granskning visar på stora brister.

- Det saknas fastställda riktlinjer och rutinbeskrivningar för Mark- och exploateringsverksamheten.
- Projekten präglas av ett stort personberoende då det oftast bara är en projektledare som är insatt i projektet.
- Dokumentationen av projekten är undermålig.
- Brister har noterats i styrning och uppföljning av projekten.

Sammantaget är vår bedömning att det finns stora risker för fel i redovisningen av Mark- och exploateringsverksamheten.

Ett arbete med att utveckla Mark- och exploateringsprocessen initierades av Uppsala kommun. Brister hade identifierats och en genomlysning av bl a arrendeverksamheten visade stora kvalitetsproblem och brister i den interna kontrollen.

Nya gemensamma processer för Stadsbyggnadsförvaltningen är under framtagande. Vidare pågår arbete med ta fram en projektmodell för stadsbyggnadsprojekt. Projektmodellen innehåller bland annat definition av projekt, beskrivning av hur projektorganisationen ska se ut inklusive roller och ansvarsfördelning, beskrivning av vad som ingår i projektets olika faser och hur uppföljning ska ske. Vår bedömning av utkast till projektmodell är att den synes komma behandla ett projekts faser på ett tillfredsställande sätt, från beslut att starta ett projekt till avveckling. Vi vill understryka vikten av att eventuella utbildningsbehov ses över i samband med implementeringen.

Vi rekommenderar

att arbetet med att ta fram en enhetlig process med riktlinjer och rutinbeskrivningar prioriteras. Vi rekommenderar även att en tydlig tidplan sätts för när arbetet ska vara färdigställt.

I vår granskning har det också framkommit att en genomgång av fem äldre projekt pågår. Dessa projekt är omfattande och kommer att löpa under många år framöver. Varje projekt har för närvarande enbart ett projektnummer i redovisningen, trots att det är stora områden som kommer att exploateras i etapper. Genomgången ska leda till att projekten delas upp i mindre etapper för att projekten inte ska bli evighetsprojekt utan delar ska kunna slutföras och resultatavräknas i redovisningen.

Det har även framkommit i granskningen att IT-stödet är bristfälligt vilket gör det svårt att redovisa rätt men även svårt att möjliggöra kontroll och uppföljning av projekten.

Vi rekommenderar

- att en tidplan fastställs och ansvarig utses för genomgång av respektive projekt
- att fördelningsprinciperna och gjorda antaganden vid fördelning av befintliga projekt i nya etapper dokumenteras skriftligt
- att en översyn görs av IT-stödet till projektredovisningen för att förstärka förutsättningarna för kontroll och uppföljning av projekten.

2 Inledning

2.1 Bakgrund

Med markexploatering avses åtgärder för att anskaffa, bearbeta och iordningställa råmark för att kunna bygga bostäder, affärer, kontor eller industrier. I markexploateringsverksamheten ingår därmed också att bygga kompletterande gemensamma anordningar som gator, grönområden, VA- och elanläggningar m m. Under många år har vi noterat att projekt inom markexploateringsverksamheten tenderar att bli evighetsprojekt – långa och mycket omfattande projekt vilket också resulterar i att avräkningen av projekten inte sker inom rimlig tid. Ansvariga tjänstemän medger bristande styrning och uppföljning av projekten historiskt. Arbete har inletts för att se över system och processer för hanteringen framöver av nya projekt. En genomlysning av äldre projekt har inte prioriterats.

Då det rör sig om stora investeringar är det viktigt att det finns tydliga beslut kring markexploateringen i kommunen samt att det finns tillräckliga kalkyler och tydliga avtal med exploatören för samtliga markexploateringsprojekt. Det är dessutom viktigt att kommunen tillämpar god redovisningssed avseende markexploateringen, detta i syfte att redovisa rättvisande resultat.

Mark- och exploateringsverksamheten redovisar en negativ tillgång i kommunens redovisning uppgående till 667 mkr 2015-08-31. Redovisningen kan indikera på, då intäkterna är större än kostnaderna ackumulerat i de pågående projekten, att betydande delar kan vara färdigställda och att det finns anläggningstillgångar avseende anläggningar som tillhör kommunen. Sammantaget finns ca 150 pågående projekt i redovisningen.

2.2 Granskningens inriktning och omfattning

Vår granskning har syftat till att genomlysa nuläget och bedöma hur de åtgärder som vidtagits i projektstyrningen framöver resulterar i en god styrning och uppföljning av projekten samt att redovisningen av projekten följer god redovisningssed. Granskningen har inriktats mot att bedöma om det finns tillräckliga riktlinjer/rutinbeskrivningar vad gäller Mark- och exploateringsverksamheten. Granskningen har också omfattat hur styrning och uppföljning av projekten sker. Finns det till varje projekt en ansvarig person? Sker löpande uppföljning mot budget? Sker löpande återrapportering med kommentarer avseende avvikelser, utveckling samt prognoser? Finns tillräckliga underlag till varje projekt i form av beslut, kalkyler och avtal?

Vidare har granskningen inriktats mot att bedöma om det finns möjlighet att särskilja kommunens egna anläggningar i projekten så att de senare kan redovisas som anläggningstillgångar. Granskningen har också syftat till att bedöma hur arbetet med att analysera äldre projekt fortlöper.

Därutöver har två större markexploateringsprojekt genomlysts utifrån ovanstående frågeställningar, Rosendal och Ulleråker.

Granskningen har utförts genom att ta del av befintliga styrdokument samt genom intervjuer med berörda tjänstemän. Granskningen omfattar även genomgång av utkast till projektmodell och processbeskrivningar samt genomgång av protokoll från Mark- och exploateringsutskottet. Stickprovskontroller av underlag till bokförda intäkter och kostnader i valda projekt har också genomförts.

3 Granskningsresultat

3.1 Styrdokument - riktlinjer och processbeskrivning

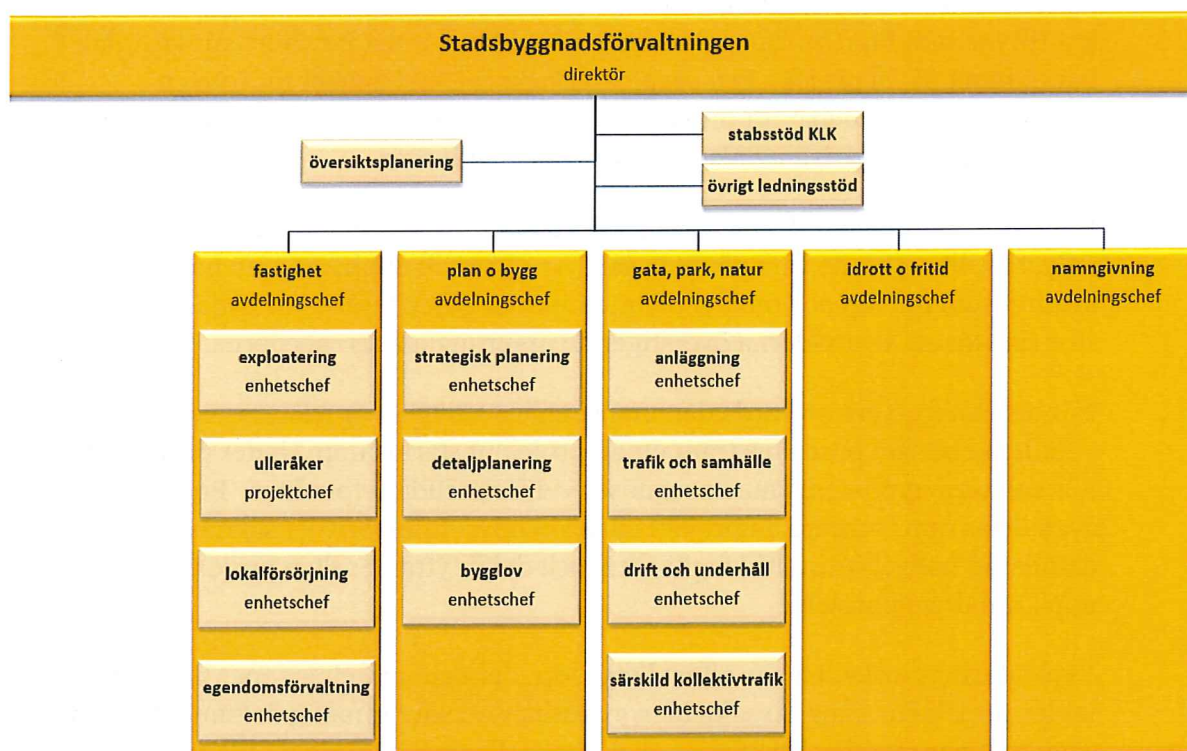
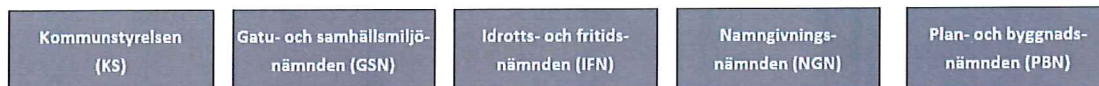
Det finns i dagsläget inga fastställda riktlinjer eller processbeskrivningar för Mark- och exploateringsverksamheten. Det finns heller inga tydliga riktlinjer för hur beslutsprocessen ska se ut, vilka dokument som ska upprättas eller hur material till projekten ska arkiveras. Det saknas även en tydlig ansvars- och rollfördelning för berörda tjänstemän.

Processen initieras oftast av att antingen kommunen eller extern part (byggherre) inkommer med en planansökan till Plan och byggnadsnämnden (PBN).

Exploatering sker både på egen och privat mark. Det saknas en dokumenterad process för hur beslut om exploateringsprojekt ska fattas.

När en ansökan har beviljats skickas sedan handlingarna vidare till avdelningen Mark- och exploatering där ett projektnummer tilldelas projektet av controller och en projektledare utses. Det finns inga fastställda krav på vilka underlag som måste lämnas in för att ett projektnummer ska tilldelas. En detaljplan för området som ska exploateras ska skickas in till PBN och när detaljplanen har vunnit laga kraft kan arbetet påbörjas.

Mark- och exploateringsverksamheten har organisatoriskt under 2014 funnits under Kommunstyrelsen (KS). En förändring har skett under 2015. Numera tillhör personalen inom Mark- och exploatering stadbyggnadsförvaltningen. Det är fortfarande KS, med underliggande Mark- och exploateringsutskottet, som är ansvarig för budgeten för markexploatering. Det är inom KS ansvarsområde som projektet redovisas och där eventuella vinster eller förluster tas.



Projektledaren tar fram en förkalkyl (grov kalkyl) över vilka kostnader som beräknas ingå i projektet. Det saknas mallar och andra styrdokument som hjälp för arbetet att ta fram förkalkylen, varför detaljnivå och kvalitet varierar. Utifrån kalkylen beräknas sedan exploateringsavgiften. Beslut om exploateringsavgift kan även föregås av en förhandling mellan parterna. Det är reglerat i lag hur exploateringsavgiften skall beräknas, vilken typ av kostnader avgiften ska täcka. Då det saknas riktlinjer för hur förkalkyler ska upprättas och även riktlinjer för uppföljning av kalkyl mot utfall finns risk för att exploateringsavgifterna blir felaktiga. T ex om det visar sig att det finns mer berg än beräknat i marken, vilket medför högre kostnader för beredning av marken. Tydliga riktlinjer skulle underlätta arbetet och öka kvaliteten i underlaget för exploateringsavgiften. En strukturerad och dokumenterad uppföljning skulle medföra att erfarenheter från tidigare misstag och felberäkningar kan förmedlas till andra för att öka kvaliteten i kommande beräkningar.

När detaljplanen har vunnit laga kraft kan ett uppdrag om upphandling för genomförandet lämnas till Gata, park och natur (GSN). Det har historiskt inte alltid lämnats något tydligt underlag till upphandlaren. Det har även saknas tydlighet i vilken budget upphandlaren har fått från exploateringsprojektledaren. Eftersom det inte har lämnats några tydliga underlag och budget har återrapportering av avvikelser inte kunnat ske. När upphandling görs kan den även omfatta ett

investeringsprojekt som påbörjas samtidigt. Om Teknik & Service vinner upphandlingen kan de i sin tur göra ytterligare en upphandling med externa underentreprenörer. Det blir då många led som innebär vidarefakturerings mellan enheterna. I våra intervjuer med projektledare och ekonomer framgår att detta har lett till missförstånd mellan enheterna vilket bland annat inneburit att kostnader har hamnat på fel projekt, t ex i exploateringsprojektet istället för som en investering. Det innebär att investeringen inte redovisas som anläggningstillgång, dvs en felaktig redovisning i kommunens balansräkning.

Det har heller inte alltid varit tydligt vilken ambitionsnivå upphandlaren ska ha, vilken kvalitet det ska vara på material o s v. Ofta vill upphandlaren ha så bra kvalitet som möjligt och om det då inte finns en tydlig budget att hålla sig till finns stor risk för att kostnaderna överstiger de ursprungliga förkalkylerna.

När arbetet fortskrider borde den ursprungliga kalkylen uppdateras och en mer detaljerad budget borde tas fram innan projektet startas upp. Under projektiden bör kalkylen uppdateras med prognoser vid fastställda tidpunkter. Projekten borde även delas upp i mindre delprojekt när så behövs. Eftersom det saknas riktlinjer har detaljerad budget inte alltid tagits fram och det är ytterst sällan projekten har delats upp i mindre delprojekt.

Exploateringsprojekten har oftast långa löptider och nyckelpersoner har bytts ut under projektens gång. Avsaknaden av rutiner och undermålig dokumentation i vissa fall, har medfört bristfälliga eller obefintliga överlämningar till ny projektledare.

Eftersom personalomsättningen bland projektledarna har varit hög under de senaste åren har tf enhetschef för Mark- och exploatering påbörjat en genomgång av samtliga projekt för att kontrollera att projekten har en projektledare som fortfarande är anställd. Vid genomgången har framkommit att det fanns projekt där projektledaren har slutat. Detta har bl a medfört att fakturor felaktigt påförts dessa projekt.

Uppföljning av projekten har varit bristfällig. De långa löptiderna på projekten, att nyckelpersoner har bytts ut och avsaknaden av dokumenterade tydliga kalkyler/budgetar har medfört att det är väldigt svårt att avgöra vad som kvarstår i projekten och vad som är slutfört och borde resultatavräknas. Projektledarna har lämnat prognoser på hur mycket som kvarstår i projekten men avvikelser mellan utfall och prognoser har varit stora, vilket tyder på bristande kunskap om projekten.

Vi har vid genomläsning av protokoll från Mark- och exploateringsutskottet noterat att för större projekt har en löpande lägesrapportering skett under 2015. Vad som ingår i rapporteringen och vilka underlag som har presenterats framgår dock inte av protokollen.

3.2 Noteringar från granskning av utvalda projekt

Vi har i vår granskning valt att titta på projekten Rosendal och Ulleråker. Eftersom det ännu inte finns någon fastställd detaljplan för Ulleråker än betraktas projektet i redovisningen fortfarande som ett investeringsprojekt, vilket innebär att kostnader (t ex ränta) redovisas i resultaträkningen. Men eftersom det är ett så omfattande projekt har vi ansett det ändå relevant att granska då det är av yttersta vikt att processen fungerar från start för att kunna uppnå det resultat som önskas.

Kommunfullmäktige beslutade att förvärva Ulleråker den 27 januari 2014 och Kommunstyrelsen godkände köpeavtalet den 31 januari 2014. En nyanställd projektchef tillträdde uppdraget i januari 2015. Projektchefens uppdrag var att ta fram projektdirektiv, projektplan och att formera en projektorganisation. Först i mars 2015 togs beslut i Mark- och exploateringsutskottet om projektorganisation och projektdirektiv. Projektchefen har hämtat stöd från den projektmodell som finns upplagd på intranätet Insidan, Projekttil, vid framtagande av projektplan. I Ulleråker-projektgruppen ingår åtta personer som arbetar heltid med projektet och ungefär ytterligare åtta som arbetar halvtid eller mindre med projektet. Löpande återrapportering av projektet sker till Mark- och exploateringsutskottet.

En kalkyl har presenterats för Ulleråker, men den är väldigt grovt uppskattad eftersom alla förutsättningar inte är kända än. Projektet kommer att delas upp i etapper. Arbeta pågår för tillfället med att ta fram underlag för att se hur stora intäkterna kan komma att bli vilket bygger på hur många byggrätter som kan säljas.

I Ulleråkerprojektet finns osäkerhetsfaktorer som det är svårt att bedöma. Det avser framförallt hur många byggrätter de kan erhålla vilket är beroende av utfallet av planerade markanalyser. För närvarande pågår arbete med att ta fram en detaljplan, planprogram och en projekteringsplan. Vidare pågår arbete med rivning av hus och även försäljning av befintliga byggnader.

Rosendalsprojektet har pågått sedan 2001 och består av fem etapper. Nuvarande projektledare tog över ansvaret för projektet för ca två år sedan, när en stor del av etapp 1 redan var klar. Övertagandet har försvårats betydligt av att några fullständiga och tydliga underlag inte har kunnat presenteras av tidigare ansvariga. Projektledaren har inte lyckats att hitta någon initial kalkyl/budget och inte heller något beslut. Det är svårt för projektledaren att ha kostnadskontroll då avstämning mot ursprunglig kalkyl inte går att göra. Projektet har ett projektnummer trots att utbyggnaden kommer att ske i fem etapper. Etapp 1 kommer att slutföras under 2015 och en slutavräkning ska genomföras.

Både projektledaren för Rosendal och Ulleråker uttrycker att samarbetet mellan de som jobbar med detaljplanen, exploatering och de som gör upphandlingarna kan förbättras. Det finns också en otydlighet kring vem som sätter ambitionsnivån för projektet t ex materialval, vilket påverkar den totala kostnaden för projektet. Enligt projektledaren för Rosendal finns det inte heller någon strukturerad process för när återrapportering ska ske. För Ulleråker har återrapportering till Mark- och

exploateringsutskottet skett vid samtliga åtta möten under perioden januari – oktober 2015.

Projektledarna saknar erfarenhetsåtföring med bl a efterkalkyler inom Mark- och exploateringsverksamheten. Enligt projektledarna skulle det gå att bygga upp en erfarenhetsbank med nyckeltal och erfarenhetsutbyte kring upprättande av kalkyler.

I vår granskning har det även framkommit att IT-stödet är bristfälligt vilket gör det svårt att redovisa rätt men även svårt att möjliggöra kontroll och uppföljning av projekten.

Vi har genom stickprovskontroll mot fakturor och andra underlag, granskat intäkter och kostnader som är bokförda i projekten. Av vår granskning av Rosendal framgår att det finns både intäkter och kostnader som hör till senare etapper, men som är bokförda på samma etapp eftersom det bara finns ett projektnummer. För att kunna göra slutavräkning av etapp 1 har ett nytt projektnummer i redovisningen tilldelats senare etapper, 2-5. Då det inte har funnits någon kalkyl eller prognos har projektledaren fått göra en bedömning av hur mycket kostnader och intäkter som kvarstår i etapp 1. Det har konstaterats att det är komplext att utreda vilka kostnader som egentligen bör fördelas på etapp 2-5. Det är oklart hur den ursprungliga affären gick till och det är svårt att hänföra gamla bokningar i projektet. Det finns heller inte någon kvarvarande anställd som kan svara på frågor. Fördelningen av kostnader på de olika etapperna kommer att bli en uppskattning efter bästa förmåga bland nuvarande ansvariga.

Projektledaren arbetar med att ta fram en projektbudget för etapp 2-5. En detaljplan för dessa etapper förväntas fastställas under 2015. Projektbudgeten ska presenteras för styrgruppen. Vi har inte tagit del av denna.

Vi rekommenderar

- att fördelningsprinciperna och gjorda antaganden vid fördelning av befintliga projekt i nya etapper dokumenteras skriftligt. Fördelningen får inte vara ett sätt att skapa ett bättre utfall för etapp 1 och skjuta kostnader på framtiden.
- att ett projektnummer åsätts för varje etapp för nya projekt så att intäkter och kostnader direkt, dvs på fakturareferens, kan redovisas på rätt etapp.
- att en översyn görs av IT-stödet till projektredovisningen för att förstärka förutsättningarna för kontroll och uppföljning av projekten.

3.3 Genomgång av pågående projekt

Ett arbete har påbörjats med genomgång av fem pågående projekt i syfte att i efterhand dela in projekten i etapper. Dessa projekt är omfattande och kommer att löpa under många år framöver. Varje projekt har för närvarande enbart ett projektnummer i redovisningen, trots att det är stora områden som kommer att exploateras i etapper. Upparbetade kostnader och intäkter ska fördelas på respektive etapp och etapperna ska kunna resultatavräknas i redovisningen när de

är slutförda. De utvalda projekten är Östra Salabacke, Ulleråker, Sävja 4, Rosendal och Gunsta.

Vi rekommenderar

- att en tidplan fastställs och ansvarig utses för genomgång av respektive projekt
- att en fullständig genomgång av samtliga äldre projekt omgående genomförs för att kunna ta ställning till om när projekten ska avslutas.

3.4 Arbete med nya processer och riktlinjer

Enligt uppgift ska gemensamma processer inom Stadsbyggsförvaltningen införas och samarbetet mellan enheten Mark- och exploatering och enheten Anläggning ska förbättras för att uppnå effektiviseringsmöjligheter. Vidare pågår arbete med ta fram en projektmodell för stadsbyggnadsprojekt. Projektmodellen innehåller bland annat definition av projekt, beskrivning av hur projektorganisationen ska se ut inklusive roller och ansvarsfördelning, beskrivning av vad som ingår i projektets olika faser och hur uppföljning ska ske. Projektmodellen är fortfarande under bearbetning och det finns områden som fortfarande inte är utarbetade.

Vår bedömning av utkast till projektmodell är att den synes komma behandla ett projekts faser på ett tillfredsställande sätt, från beslut att starta ett projekt till avveckling. Ett av områdena som ännu inte är framtaget är hur kommunens egna anläggningar ska särskiljas från exploateringsprojekten för att kunna redovisas som anläggningstillgång.

Stadsbyggnadsförvaltningen har som ambition att samtliga projekt som startas från och med årsskiftet 2015/16 ska använda den nya projektmodellen.

Vi rekommenderar

- att arbetet med att ta fram en enhetlig process med riktlinjer och rutinbeskrivningar prioriteras. Vi rekommenderar även att en tydlig tidplan sätts för när arbetet ska vara färdigställt.
- att det tydligt ska framgå av projektmodellen hur kommunens egna anläggningar ska särskiljas från exploateringsprojekten för att kunna redovisas som anläggningstillgång.
- att samtliga berörda medarbetare informeras om de nya riktlinjerna och rutinbeskrivningarna och att en uppföljning sker av att de tillämpas på samtliga projekt oavsett storlek.
- att arbetet med att förstärka samarbetet mellan olika enheter inom Stadsbyggnadsförvaltningen fortsätter.

SAMMANTRÄDESPROTOKOLL

Sammanträdesdatum: 2016-04-27

§ 45

**Kommunrevisionen: Granskning av mark- och exploateringsverksamheten
i Uppsala kommun 2015
GSN-2016-0499****Beslut**

Gatu- och samhällsmiljönämnden beslutar

att godkänna att kommunstyrelsen avger yttrande till kommunrevisionen efter gemensam beredning.

Sammanfattning

Kommunrevisionen har granskat mark- och exploateringsverksamheten. Granskningen har omfattat en genomlysning av nuläget och en bedömning av hur de återgärder som vidtagits i projektstyrningen framöver resulterar i en god styrning och uppföljning av projekten. Granskningen har genomförts under perioden september-oktober 2015.

Beslutsunderlag

Förvaltningens skrivelse 13 april 2016.
Arbetsutskottet har tillstyrkt förslaget.

Expedieras till

Akten

Justerandes sign



Utdragsbestyrkande

SAMMANTRÄDESPROTOKOLL

Sammanträdesdatum: 2016-04-27

Plats och tid: Bergius, Stationsgatan 12 klockan 18.00-20.40

Beslutande: Maria Gardfjell (MP), ordförande
Hilde Klasson (S), 1:e vice ordförande
Mia Nordström (C), 2:e v ordförande
Andreas Hallin (S) § 30
Patrik Hedlund (S) §§ 31-48
Kia Alfredsson (S)
Klara Ellström (MP)
Fredrik Hallor (V)
Hannes Beckman (M)
Sophie Eriksson (M)
Stojka Lakic (L)
Ian Engblom Wallberg (KD)

Ersättare: Andreas Hallin (S) §§ 31-48
Jens Nilsson (S)
Sofi Johansson (MP)
Bodil Brutemark (V) §§ 30-45
Harald Nordlund (L) §§ 31-48
Simon Öhlmér (C)

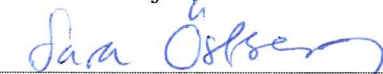
Övriga deltagare: Mats Norrbom, stadsbyggnadsförvaltningen, Michael Eriksson, avdelningschef, Roger Lindström, Patrik Österbring, Ann-Britt Ådegren, Josefine Åhrman, enhetschefer, Martin Nyman, projektledare, Mario Rivera, projektledare, Towa Widh, ekonom, Roger Lasu, Jenny Julin, trafikplanerare, Ingemar Carlsson, stadsträdgårdsmästare, Kristina Mårtensson, projektchef., Samuel Lundström, registrator. Tjänstemännen deltar som föredragande i respektive ärende.

Utses att justera: Mia Nordström (C)**Paragrafer:** 30 - 48**Justeringens****plats och tid:**

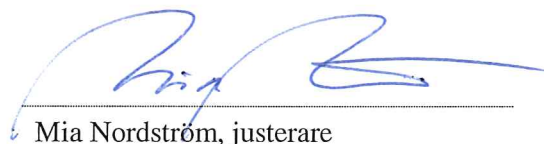
Kommunledningskontoret 2 maj 2016

Underskrifter:


Maria Gardfjell, ordförande



Sara Östberg, sekreterare



Mia Nordström, justerare

ANSLAG/BEVIS

Protokollet är justerat. Justeringen har meddelats genom anslag på kommunens anslagstavla.

Organ:

Gatu- och samhällsmiljönämnden

Datum:

27 april 2016

Sista dag att överklaga:

24 maj 2016

Anslag sätts upp:

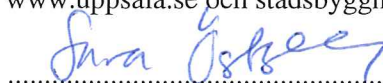
3 maj 2016

Anslaget tas ner:

25 maj 2016

Protokollet finns**tillgängligt på:**

www.uppsala.se och stadsbyggnadsförvaltningen, Stationsgatan 12

Underskrift:


SAMMANTRÄDESPROTOKOLL

Sammanträdesdatum: 2016-04-21

§ 149

**Granskning av mark- och exploateringsverksamheten i Uppsala kommun
2015
PBN-2016-0031****Beslut**

Plan- och byggnadsnämnden beslutar

att inte avge yttrande.

Särskilt yttrande

Therez Olsson, Sofia Spolander (båda M), Rebecca Weissmann (L), Freija Carlstén (C) och Simon Westberg (KD) lämnar ett särskilt yttrande till protokollet enligt bilaga A § 149.

Freija Carlstén (C) lämnar ett särskilt yttrande till protokollet enligt bilaga B § 149.

Ärendet

Kommunrevisionen har granskat mark- och exploateringsverksamheten. Granskningen har omfattat en genomlysning av nuläget och en bedömning av hur de återgärder som vidtagits i projektstyrningen framöver resulterar i en god styrning och uppföljning av projekten. Granskningen har genomförts under perioden september-oktober 2015.

Beslutsunderlag

Förvaltningens skrivelse 13 april 2016.
Arbetsutskottet har inte berett ärendet.

Yrkande

Erik Pelling (S) yrkar att nämnden inte yttrar sig.

Nämnden beslutar i enlighet med yttrandet.

Expedieras tillKommunrevisionen
Akten

Justerandes sign



Utdragsbestyrkande

SAMMANTRÄDESPROTOKOLL

Sammanträdesdatum: 2016-04-21

Plats och tid: Bergius, Stationsgatan 12, klockan 15.00–17.50

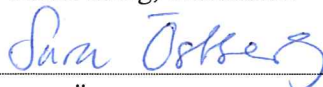
Beslutande: Erik Pelling (S), ordförande
Trond Svendsen (MP), 1:e v ordf.
Therez Olsson (M), 2:e v ordf
Kia Solid (S)
Kerstin Lundberg (MP)
Susanne Engström (MP)
Florian Burmeister (V)
Sofia Spolander (M)
Rebecca Weissmann (L)
Freija Carlstén (C) ej del av § 111
Rolf Kroon (M) § 110
Simon Westberg (KD) §§ 111-149,
151-152

Ersättare: Rolf Kroon (M) §§ 111-121, 124-
149, 151-152
Lars Tufvesson (M)
Johanna Dahlgren (V) §§ 111-122


Övriga deltagare: Mats Norrbom, stadsbyggnadsdirektör, Ulla-Britt Wickström, planeringschef, Torsten Livion, detaljplanechef, Christian Blomberg, bygglovchef, Sampo Hinnemo, Saga Hävermark, trafikplanerare, Michael Eriksson, avdelningschef, Jenny Björnström, enhetschef, Marie-Louise Elfström, Louise Granér, Annika Danielsson, Jenny Andreasson, Anna Hellgren, Sofie Andersson Rosell, Elin Eriksson, planarkitekter, Lisa Hellberg, projektledare, Kristina Mårtensson, projektchef. Tjänstemännen deltar som föredragande i respektive ärende.

Utses att justera: Therez Olsson (M)**Paragrafer:** 110 – 149, 151-152**Justeringens****plats och tid:** Kommunledningskontoret 26 april 2016**Underskrifter:**


Erik Pelling, ordförande



Sara Östberg, sekreterare



Therez Olsson, justerare

ANSLAG/BEVIS Protokoll är justerat. Justeringen har meddelats genom anslag på kommunens anslagstavla.

Organ: Plan- och byggnadsnämnden**Datum:** 21 april 2016**Sista dag att överklaga:** 19 maj 2016**Anslag sätts upp:** 28 april 2016**Anslaget tas ner:** 20 maj 2016

Protokollet finns tillgängligt på: Stadsbyggnadsförvaltningen, Stationsgatan 12

Underskrift:


Ärende 39

Särskilt yttrande från Moderaterna, Liberalerna, Centerpartiet och Kristdemokraterna

Mark- och exploateringsverksamheten är, ur flera perspektiv - inte minst ekonomiska, en av kommunens viktigaste. Inom ramen för ett exploateringsprojekt aktiveras flera av kommunens organ i olika roller. Plan- och byggnadsnämndens roll är myndighetsutövarens, med uppgift att ta fram den juridiskt bindande detaljplanen. Alliansen har vid flera tillfällen betonat vikten av att hålla kommunens roller som markägare och myndighetsutövare åtskilda och vi vidhåller denna ståndpunkt även när det gäller yttrandet över denna granskningsrapport. Eftersom granskningen i allt väsentligt rör kommunstyrelsens och inte plan- och byggnadsnämndens ansvarsområde, avstår plan- och byggnadsnämnden ifrån att yttra sig. Kommunstyrelsen yttrande kan alltså inte i någon del ses som ett yttrande av den myndighetsutövande nämnden.



**Ärende 39**

Granskning av mark- och exploateringsverksamheten i Uppsala kommun 2015

Särskilt yttrande

Förslaget till beslut var formulerat på ett svårtolkat sätt. Därför vill Centerpartiet framhäva tre faktorer vi anser bör säkerställas i kommunens fortsatta arbete med exploateringsverksamheten.

Transparens

Även om vissa av de ärenden som behandlas i Mark- och exploateringsverksamheten inte ska vara officiella går det fortfarande att arbeta med en större transparens i systemet. Genom att alltid låta både majoritet och opposition garanteras insyn i ärendeberedningar, samt i större projekt överväga second opinion på tjänstemannanivå, minskar risken för korruption inom verksamheten. Verksamheten hör till de delar av kommunen där risken för korruption är högst.

Tydliga arbetsprocesser

För att folkvalda, medborgare och relevanta tjänstemän ska kunna följa ett ärende och kunna följa upp ett ärendes olika beslut krävs en tydlig arbetsprocess, modernt ärendehanteringssystem. Efter revisionernas starka anmärkningar har uppskattade förbättringar vidtagits. Det är nu centralt att dessa förbättringar i styrdokument också blir praktisk verklighet.

BTA

Centerpartiet anser att det pris som kommunen sätter vid försäljning av en bruttototalarea, BTA, bör vara tydligare och mer "konkurrenskraftig". Vi bedömer att exploateringsvärderingen, av det Uppsala kommun ska få i exploateringsintäkter, historiskt kraftigt har undervärderats. Centerpartiet anser att priset per BTA ska ställas i relation till andra attraktiva exploateringsområden. Det finns ingen anledning att tro att mark inom Uppsala stad skulle vara mycket mindre attraktiv än i exempelvis Solna, Nacka och Täby. Kollektivtrafikförbindelsen är god och likväl köpkraften. Två världsledande universitet. Närmare än Stockholm ut i världen via Arlanda. Det bör bättre speglas i kommunens pris per BTA att vi är en attraktiv och tillväxtkraftig kommun.

Uppsala bygger näst mest bostäder per capita i Sverige. Det ställer höga krav på kommunen, vars uppgift är att garantera investeringsmedel för den infrastruktur som krävs runt bostadsbyggandet. Inom den kommunala kompetensen åligger det oss även att säkerställa förskolor, äldreomsorg och infrastruktur av hög kvalitet. För att garantera en trygg finansiering av kommunens åtaganden förutsätts att mark inte säljs till priser under möjligt marknadsvärde.

Revisorernas anmärkningar måste tas på största allvar och är besvärande. Vi välkomnar de förbättringsåtgärder som föreslås och rekommenderar att ovan nämnda faktorer i yttrandet tas stor hänsyn till i det fortsatta arbetet.

Freija Carlstén (C)