
Granskningsrapport

Granskning av Mark- och exploaterings- verksamheten

Uppsala kommun

*Helene Westberg
Erik Svenson*

November 2015

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

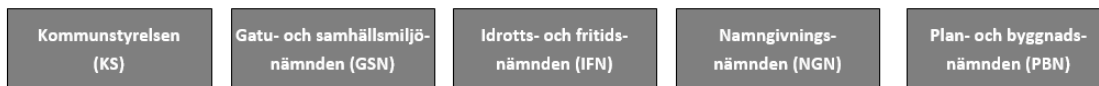
3.1 Styrdokument - riktlinjer och processbeskrivning

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 vidarefakturerering 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 projekttiden 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, Projektil, 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 försvärats 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, d v s 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.