

§ 4

Införande av nya ekonomiska beslut i exploateringsprojekt

KSN-2021-01078

Beslut

Kommunstyrelsens mark- och exploateringsutskott föreslår kommunstyrelsen besluta

1. **att** godkänna införande av en beslutsordning för budgetar i exploateringsprojekt enligt ärendets **bilaga 1**,
2. **att** budgetavvikelser ska hanteras enligt ärendets **bilaga 2** samt
3. **att** slutredovisning vid projektavslut ska delges kommunstyrelsen.

Sammanfattning

Kommunstyrelsens mark- och exploateringsutskott har beslutat om en särskild ordning för den ekonomiska hanteringen av exploateringsprojekt, 12 april 2016 § 44. För att möjliggöra en sådan uppföljning har projekten kvalitetssäkrats ekonomiskt samt avseende kvalitet och omfattning. Budgetar för samtliga projekt inklusive en hantering för avvikelserapportering kunde därför beslutas i kommunstyrelsen den 12 februari 2020 § 5 och alla exploateringsprojekt har därefter rapporterats till kommunstyrelsen tre gånger årligen.

I ärendet föreslås justeringar i tillvägagångssättet för kommunstyrelsens styrning och uppföljning av exploateringsprojekten. Syftet är att uppnå en mer relevant ekonomisk styrning och uppföljning under både planeringsskede och genomförandeskede samt en rättvisande bild av projektens totala kalkyl. Justeringarna föreslås dels utifrån erfarenheter av arbetet hittills med projektbudgetar, dels utifrån de utökade möjligheter som införande av ett digitalt projektledningsstöd har gett. Förslaget innebär att kommunstyrelsen fortsatt följer upp samtliga exploateringsprojekt på regelbunden basis samtidigt som en utökad och mer projektspecifik styrning och uppföljning införs.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad 10 januari 2022
- Bilaga 1, Beslutstyper, budget per projektfas i exploateringsprojekt
- Bilaga 2, Avvikelseramar för budgetar per projektfas

Kommunstyrelsens mark- och exploateringsutskott
Protokollsutdrag

Datum:
2022-01-26

Beslutsgång

Ordföranden ställer föreliggande förslag mot avslag och finner att utskottet bifaller förslaget.

Justerandes signatur

Utdragsbestyrkande

Stadsbyggnadsförvaltningen
Tjänsteskrivelse till kommunstyrelsen

Datum:
2021-01-10

Diarienummer:
KSN-2021-01078

Handläggare:
Karl Ingelstam, Anna Sander

Införande av nya ekonomiska beslut i exploateringsprojekt

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar

1. **att** godkänna införande av en beslutsordning för budgetar i exploateringsprojekt enligt ärendets **bilaga 1**,
2. **att** budgetavvikelser ska hanteras enligt ärendets **bilaga 2** samt
3. **att** slutredovisning vid projektavslut ska delges kommunstyrelsen.

Ärendet

Kommunstyrelsens mark- och exploateringsutskott har beslutat om en särskild ordning för den ekonomiska hanteringen av exploateringsprojekt, 12 april 2016 § 44. För att möjliggöra en sådan uppföljning har projekten kvalitetssäkrats ekonomiskt samt avseende kvalitet och omfattning. Budgetar för samtliga projekt inklusive en hantering för avvikelserapportering kunde därför beslutas i kommunstyrelsen den 12 februari 2020 § 5 och alla exploateringsprojekt har därefter rapporterats till kommunstyrelsen tre gånger årligen.

I ärendet föreslås justeringar i tillvägagångssättet för kommunstyrelsens styrning och uppföljning av exploateringsprojekten. Syftet är att uppnå en mer relevant ekonomisk styrning och uppföljning under både planeringsskede och genomförandeskede samt en rättvisande bild av projektens totala kalkyl. Justeringarna föreslås dels utifrån erfarenheter av arbetet hittills med projektbudgetar, dels utifrån de utökade möjligheter som införande av ett digitalt projektledningsstöd har gett. Förslaget innebär att kommunstyrelsen fortsatt följer upp samtliga exploateringsprojekt på regelbunden basis samtidigt som en utökad och mer projektspecifik styrning och uppföljning införs.

Beredning

Ärendet har beretts av stadsbyggnadsförvaltningen och kommunledningskontoret. Det har inga konsekvenser sett ur barn-, jämställdhets- eller näringslivsperspektivet.

Föredragning

Styrning och uppföljning av exploateringsprojekt är en central uppgift för kommunstyrelsen. Stadsbyggnadsförvaltningen har sedan 2021 infört ett digitalt projektstyrningsverktyg som väsentligt förbättrar möjligheterna till detta. För att ytterligare öka kommunstyrelsens styrning och uppföljning av exploateringsprojekten föreslås vissa justeringar av det arbetssätt som hittills tillämpats vid rapporteringen till kommunstyrelsen. Justeringarna utgår dels från de erfarenheter och synpunkter som erhållits under cirka två års tillämpning av nuvarande metod, dels av de möjligheter som det nya projektstyrningsverktyget ger.

Stadsbyggnadsförvaltningen föreslår därför att en ordning införs där kommunstyrelsen fattar nya beslut om budget dels för utredningsfasen och dels för genomförandefasen i exploateringsprojekt. Det senare sker inför antagande av en detaljplan.

Stadsbyggnadsförvaltningen föreslår också att den samlade uppföljningen till kommunstyrelsen av alla exploateringsprojekt två gånger årligen kompletteras med mer projektrelevant uppföljning i samband med beslut om budgetar för utredningsfas respektive genomförandefas samt vid händelser med väsentlig inverkan på projektens ekonomi. Nuvarande upplägg med beslut om projektdirektiv och en tillhörande helhetskalkyl föreslås inte förändras.

Nuvarande modell för styrning och uppföljning av exploateringsprojekt kan beskrivas enligt följande. Stadsbyggnadsförvaltningen upprättar i tidigt skede i processen en projektbudget för varje exploateringsprojekt, vilken beslutas av kommunstyrelsen. Likaså ska ett projektdirektiv eller motsvarande beslutas, vilket klargör mål, syfte och avgränsning i tid, kvalitet och omfattning. Projektets budget ska omfatta dess hela livslängd och den baseras på tidiga antaganden om exploateringsomfattning och karaktär. Schabloner används gällande kostnaden för allmän plats och uppskattningar görs av byggrättsvolym och markpriser. Eftersom planarbetet oftast inte har inletts när budgeten beslutas, så innehåller den således mycket stora osäkerheter. En erfarenhet av nuvarande modell är att de beslutade budgeterna regelmässigt behöver revideras allt eftersom planarbetet fortgår och mer kunskap erhålls om både vad som ska byggas samt nivån för kostnader och intäkter. På grund av sina många tidiga antaganden fungerar därför inte budgeten heller som ett bra styrinstrument, i synnerhet inte i tidiga skeden.

Varje projekt följs upp av förvaltningen som regelbundet rapporterar avvikelser till kommunstyrelsen utifrån projektens budget, samt eventuellt behov av nytt budgetbeslut. En rapportering ska även ske utifrån de mål avseende tid och kvalitet som utgör direktiv för projekten.

Den ordning som nu föreslås utgår från att exploateringsprojekt naturligen har olika faser kopplat till plan- och samhällsbyggnadsprocessen och innebär att nuvarande uppföljning på hela projektperioden kompletteras med en fasspecifik styrning och uppföljning. Processen i den föreslagna ordningen inleds med ett initierande arbete då förvaltningen studerar förutsättningarna för att starta ett exploateringsprojekt samt tar fram ett projektdirektiv och projektkalkyl enligt nuvarande modell. Ett nytt moment är att ett beslut om en utredningsbudget föreslås till kommunstyrelsen i samband med projektstart. Det omfattar kostnader för projektplanering, planläggning samt de

utredningar inklusive förprojektering som fordras under detaljplaneprocessen. I nästa steg, inför antagande av detaljplan, föreslås ett annat nytt moment, nämligen ett genomförandebeslut med en genomförandebudget som redovisar hela projektet och som säkerställer kommunens ekonomiska åtaganden inför planens genomförande.

Ekonomisk uppföljning mot beviljad utredningsbudget eller genomförandebudget föreslås ske till kommunstyrelsen på flera sätt. Dels rapporteras alla exploateringsprojekt som rutin två gånger årligen vid ordinarie uppföljning per 31 mars respektive per 31 augusti. Dels görs en uppföljning och rapportering vid varje tillfälle då ett beslut om utredningsbudget eller genomförandebeslut fattas för det aktuella projektet. Slutligen rapporteras även till kommunstyrelsen eller till kommunstyrelsens mark- och exploateringsutskott vid händelser som betydligt påverkar projektets ekonomi, så att kommunstyrelsen kontinuerligt är informerad och vid behov kan fatta beslut även mellan tillfällena ovan. Avvikelse kommer redovisas i förhållande till den beslutade utredningsbudget eller genomförandebudget som ett projekt har, vilket ger en mer relevant rapportering än i hittillsvarande modell.

Projektkalkylen, som redovisas i samband med projektdirektivet, säkerställer löpande uppföljning och styrning av projektens helhetsekonomi. Den ska hela tiden återspegla projektets förväntade totalekonomi, och ska redovisas vid varje ekonomiskt beslutstillfälle i projektet samt samlat för hela exploateringsverksamheten årligen i samband med uppföljningen vid tertial 2. Om förvaltningens prognoser avviker väsentligt från de mål i fråga ekonomi, tid eller kvalitet som beslutats i projektens direktiv kan beslut om åtgärder eller revidering av direktiv tas.

En beskrivning av föreslagna budgettyper och tillhörande ekonomiska beslut återfinns i **bilaga 1**.

För pågående projekt i initierings- eller utredningsfas, som idag har en beslutad projektbudget för hela projektets livslängd, föreslås ny initierings- eller utredningsbudget utarbetas och beslutas i samband med kommande uppföljning per den 31 augusti 2022. För pågående projekt i genomförandefas föreslås kommunstyrelsens senaste beslut om projektbudget gälla som genomförandebudget för respektive projekt.

I samband med översynen av processen har behovet av en formaliserad återkoppling av projektens resultat vid projektavslut aktualiserats. Slutredovisning av exploateringsprojekt föreslås delges kommunstyrelsen i samband med ordinarie uppföljningstillfällen.

Genom att koppla stadsbyggnadsförvaltningens projektmodell till budgetbeslut inför respektive projektfas ges även förutsättningar för en ökad grad av tillförlitlighet i ekonomisk information från exploateringsverksamheten till kommunens arbete med bland annat budget, finansiering på kort och lång sikt samt redovisning.

Detta beslutsärende ersätter kommunstyrelsens mark- och exploateringsutskotts beslut om ärendehantering i projekt den 12 april 2016 § 44. Beslutet innebär även att kommunstyrelsens beslut om mark- och exploateringsbudget för projekt den 12 februari 2020 § 5 revideras. Den nya uppföljningsmodellen föreslås tillämpas från och med den 31 augusti 2022. Beslutet om hantering av avvikelser ersätts då med de avvikelseramar per budgetfas som föreslås i **bilaga 2**.

Ekonomiska konsekvenser

Genom detta beslut kan kommunstyrelsens uppnå en tydligare projekt- och ekonomistyrning och en mer relevant uppföljning av exploateringsverksamheten vilket förväntas medföra positiva ekonomiska effekter på helhetsnivån. Då budget beslutas för en fas i taget minskar tids- och planrisker i budgetprocessen. Förändringen innebär att uppföljningen kompletteras med ekonomiuppföljning med utgångspunkt i kritiska milstolpar i samhällsbyggnadsprocessen. Den förändrade beslutsordningen förväntas kunna genomföras inom ramen för ordinarie projektbemanning men kräver att arbetet prioriteras under införandet.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad 10 januari 2022
- Bilaga 1, Beslutstyper, budget per projektfas i exploateringsprojekt
- Bilaga 2, Avvikelseramar för budgetar per projektfas

Stadsbyggnadsförvaltningen

Joachim Danielsson
Stadsdirektör

Christian Blomberg
Stadsbyggnadsdirektör

Beslutstyper, budget per projektfas i exploateringsprojekt

Ett exploateringsprojekts ekonomiska faser delas in i *initieringsekonomi* i tidigt skede inför projektdirektiv, *utredningsekonomi* under projektplanering och detaljplanprocessen och *genomförande-* samt *entreprenadekonomi* under genomförandefasen. Inför varje ekonomisk fas fattas ett beslut om budget för den aktuella fasen. Initieringsekonomi utgör en mindre del av ett projekts totalekonomi och syftar endast till att vid behov kunna redovisa tid och nedlagda kostnader för att ta fram ett projektdirektiv.

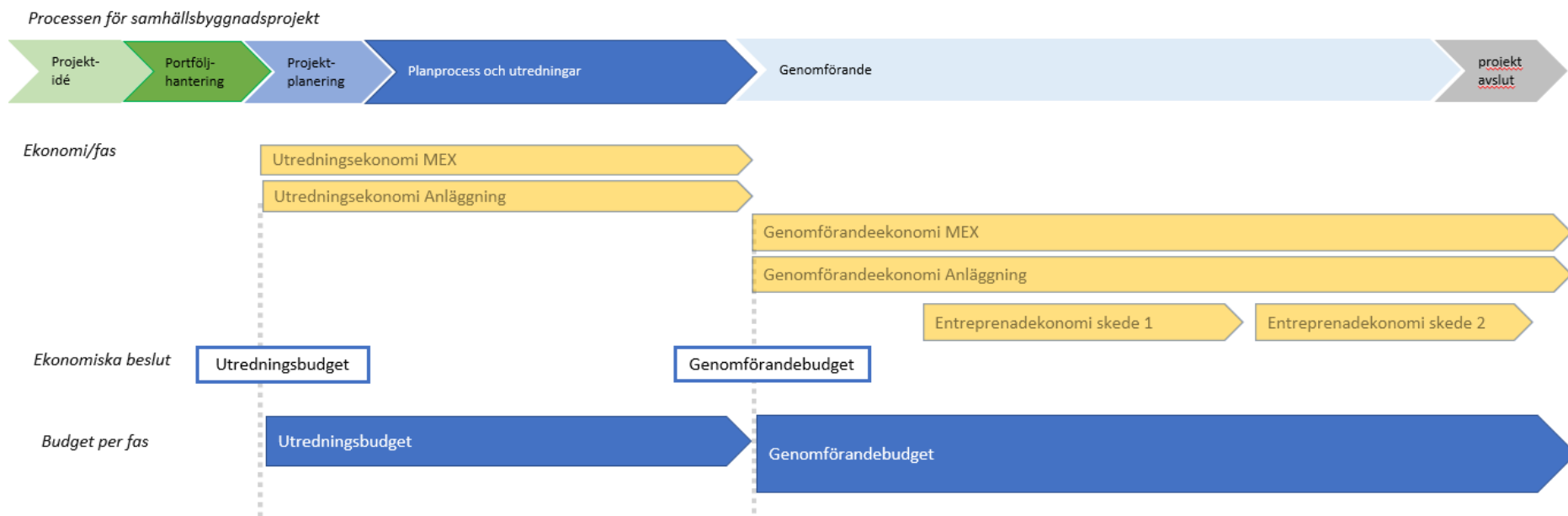
I figur 1 nedan illustreras var i ett exploateringsprojekts skede de ekonomiska besluten erfordras. Varje blå ruta är ett beslut om budget för en viss fas. De föreslagna budgetbesluten är som följer:

1. Beslut om **utredningsbudget**. Sker i normalfallet vid beslut om projektdirektiv eller begäran om planbesked.
2. Beslut om **genomförandebudget**. Sker inför antagande av detaljplan, samtidigt som eventuellt exploateringsavtal. Genomförandebudgeten omfattar såväl genomförande- som entreprenadekonomierna. Beslutet inkluderar därmed ok till projekteringsstart, godkännande av utbyggnadens omfattning och kvalitet, att efter utförd projektering genomföra entreprenadupphandling samt att genomföra utbyggnad av allmän plats.

Vid beslut om utrednings- och genomförandebudget informeras även om projektets totala kalkyl, **projektkalkylen**. Denna är inte en budget utan ska vid varje givet tillfälle återspegla projektets förväntade totalekonomi. Den revideras löpande och rapporteras vid ordinarie tertialuppföljning för tertial två, inför budgetbeslut samt vid händelser som betydligt påverkar helhetsekonomi.

Budgetuppföljning

Projekten följs upp mot beviljad budget vid ordinarie tertialuppföljning. Vid avvikelser över budgetramarna i **bilaga 2** krävs beslut om reviderad budget.



Figur 1. Processen för samhällsbyggnadsprojekt och ekonomiska faser och beslutstillfällen

Avvikelseramar för budgetar per projektfas inom mark- och exploateringsverksamheten

	Utredningsbudget	Genomförandebudget/ Total projektbudget för pågående projekt som befinner sig i genomförandefasen
Reviderad projektbudget	Prognosticerade intäkter eller kostnader får avvika som mest +/- 15% från beviljad utredningsbudget innan ny utredningsbudget måste godkännas.	Prognosticerade intäkter eller kostnader får avvika som mest +/- 10% från beviljad genomförandebudget innan ny genomförandebudget måste godkännas.
Undantag	<p>Beslut om reviderad budget krävs inte i de fall prognosticerade intäkter eller kostnader avviker mindre än +/- 0,5 mnkr.</p> <p>Beslut om reviderad budget krävs inte heller i exploateringsprojekt på privatägd mark i de fall då prognosticerade kostnader möts av motsvarande intäkt genom föravtal villkorade med principen om full kommunal kostnadstäckning, faktisk kostnad.</p>	<p>Beslut om reviderad budget krävs inte i de fall prognosticerade intäkter eller kostnader avviker mindre än +/- 1 mnkr.</p> <p>Beslut om reviderad budget krävs inte heller i exploateringsprojekt på privatägd mark i de fall då prognosticerade kostnader möts av motsvarande intäkt genom exploateringsavtal villkorade med principen om full kommunal kostnadstäckning, faktisk kostnad.</p>