

Till: Kommunstyrelsen, styrelsen för Upplands-Bro kommunfastigheter  
För kännedom: Kommunfullmäktige, fastighetsnämnden

## Granskning av styrning av byggprojekt

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Upplands-Bro och lekmanarevisorerna i Upplands-Bro Kommunfastigheter genomfört en granskning med syftet att bedöma om kommunen och det kommunala bolaget har en tillräcklig styrning och kontroll över byggprojekt. Rapporten omfattar en översikt över arbetet med ombyggnation av Granhammarsvägen och en bedömning av om problem som uppstått i detta byggprojekt kan fångas upp i ett tidigare skede med nu gällande styrmodell. För bolaget har motsvarande jämförelse gjorts avseende byggnation av Ringblommans Förskola. Granskningens slutsatser och rekommendationer avser styrmodellen för byggprojekt i allmänhet.

Vi noterar att det i Upplands-Bro kommun inte har funnits en heltäckande, införd och tillämpad process för plan- och exploateringsverksamheten. Under 2022 har dels en process för att upprätta detaljplan, dels för att genomföra utbyggnad av allmänna anläggningar fastställts. Dessutom pågår för närvarande ett arbete med utforma en projektmodell som enligt vår uppfattning både omfattar en projektmodell och en process för plan- och exploatering. Vår bedömning är att det finns flera delar i modellen som kan bidra till att stärka styrning och kontroll av byggprojekt. Vi anser samtidigt att det är väsentligt att arbetet med projektmodellen så snart som möjligt kan färdigställas för ett införande. Vi konstaterar dock i granskningen att flera brister som uppstod i samband med projekt Granhammarsvägen redan har omhändertagits genom ändrade rutiner.

Gällande Ringblommans förskola skedde genomförande av projektet inte helt i enlighet med den då gällande processen för ny- och ombyggnad. Vi bedömer dock att det finns en lokalförsörjningsprocess i kommunen som har förutsättningar, om den tillämpas i sin helhet, att bidra till en effektiv lokalförsörjning. Samtidigt är hanteringen av fastighets- och lokalfrågor i kommunen inne i en förändringsprocess vilket resulterat i att en fastighetsnämnd införts fr.o.m. 2023 bl.a. med uppgift att ansvara för kommunens lokalförsörjning. Vi bedömer det som väsentligt att förutsättningar ges för att så snart som möjligt kunna säkerställa att lokalförsörjningsprocessen kan genomföras i enlighet med vad som följer av kommunfullmäktiges regler för lokalresursplanering.

Vår samlade bedömning är att det är av stor vikt att kommunen definierar och fastställer en ändamålsenlig process för ny- och ombyggnad som komplement till lokalförsörjningsprocessen. Vi ser samtidigt positivt på de initiativ som tagits för att utveckla och komplettera styrande dokument i form av att tydliggöra beslutspunkter och krav på underlag för vad som ska vara uppfyllt vid respektive beslutspunkt samt att finansieringen av tillkommande hyreskostnader ska ha säkerställts innan beslut om genomförandet.

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen lämnar vi följande rekommendationer avseende plan- och exploateringsprocessen:

- ▶ Ta fram och besluta om riktlinjer för plan- och exploateringsprocessen.
- ▶ Klargör hur exploateringsprojekt ska hanteras i kommunens budgetprocess och budget.
- ▶ Säkerställ att exploateringsprojekt följs upp och rapporteras i den periodiska uppföljningen (tertiäl- och årsrapporter).
- ▶ Säkerställ att förvaltningen beaktar övriga rekommendationer ur rapporten i det fortsatta arbetet med projektmodellen för plan- och exploateringsprojekt.

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen lämnar vi följande rekommendationer avseende processen för ny- och ombyggnad:

- ▶ Säkerställ att lokalförsörjningsprocessen genomförs i enlighet med vad som följer av kommunfullmäktiges regler för lokalresursplanering.

- ▶ Besluta om en process för ny- och ombyggnad för att säkerställa en ändamålsenlig och ekonomiskt tillfredsställande lösning av lokalbehovet. Överväg i särskild ordning:
  - Vilka krav som ställs på de underlag som ska ligga till grund för olika beslutssteg och på vilken nivå besluten ska tas.
  - Att riskanalyser ska ingå i förstudie- och programrapporterna.
- ▶ Se över gällande ramavtal från 2006 mellan kommunen och Kommunfastigheter och anpassa det efter kommunens aktuella krav på ny- och ombyggnadsprocessen.

Vi önskar gemensamt svar från kommunstyrelsen och berörda nämnder och bolag senast 2023-10-31.

För Revisorerna i Upplands-Bro kommun samt lekmannarevisorerna i Upplands-Bro kommunfastigheter

Roger Gerdin

Thomas Ljunggren

Bilaga: Revisionsrapport – Styrning av byggprojekt

# Styrning av byggprojekt

Upplands-Bro kommun

AB Upplands-Bro Kommunfastigheter



## Innehåll

1	Sammanfattning .....	2
2	Inledning.....	5
2.1	Bakgrund .....	5
1.1	Syfte och revisionsfrågor .....	5
2.2	Revisionskriterier .....	5
2.3	Avgränsning och ansvariga nämnder/styrelser .....	5
2.4	Metod och genomförande .....	6
2.5	Kvalitetssäkring .....	6
3	Byggprojekt - Granhammarsvägen.....	7
3.1	Exploatering .....	7
3.2	Ombyggnaden av Granhammarsvägen .....	8
3.3	Vilka problem och avvikelser har framkommit vid ombyggnaden av Granhammarsvägen? 11	
3.4	Sammanfattande bedömning .....	13
4	Exploateringsprocess och projektmodell .....	14
4.1	Utgångspunkt .....	14
4.2	Process och modell för exploateringar .....	14
4.3	Processbeskrivning - Genomföra utbyggnad av allmänna anläggningar .....	15
4.4	Projektmodell för Upplands-Bro kommun.....	15
4.5	Projektmodell för plan- och exploateringsprojekt.....	16
4.6	Bedömning .....	17
5	Byggprojekt - Ringblommans förskola.....	18
5.1	Utgångspunkt .....	18
5.2	Styrande förutsättningar .....	19
5.3	Ringblommans förskola .....	20
6	Lokalförsörjningsprocess - Upplands-Bro kommun .....	24
6.1	Utgångspunkt .....	24
6.2	Ansvar för fastigheter och lokalfrågor .....	24
6.3	Lokalförsörjningsprocessen.....	25
6.4	Upplands-Bro Kommunfastigheter - Process för ny- och ombyggnad .....	27
6.5	Bedömning .....	27
7	Svar på revisionsfrågor.....	28

# 1 Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna och lekmanrevisorerna i Upplands-Bro Kommunfastigheter genomfört en granskning med syftet att bedöma om kommunen och det kommunala bolaget har en tillräcklig styrning och kontroll över byggprojekt. Granskningen har också omfattat en översikt över arbetet med ombyggnation av Granhammarsvägen och en bedömning av om problem som uppstått i detta byggprojekt kan fångas upp i ett tidigare skede med nu gällande styrmodell. För bolaget har motsvarande jämförelse gjorts avseende byggnation av Ringblommans Förskola. Granskningens slutsatser och rekommendationer ska avse styrmodellen för byggprojekt i allmänhet.

De problem som vi har uppfattat beträffande Granhammarsvägen är att:

- ▶ Det saknades budget för Granhammarsvägen.
- ▶ Projektet genomfördes utan godkänd exploateringskalkyl.
- ▶ Upphandlingen av entreprenaden hanterades som ett verkställighetsbeslut.
- ▶ Väsentlig fördyrning av projekt i förhållande till upphandlat pris.
- ▶ Risk för att överträdelser av LOU.
- ▶ Exploateringsavtalen finansierade inte de faktiska exploateringsutgifterna.

Vår samlade bedömning när det gäller de problem och avvikelser som har framkommit avseende ombyggnationen av Granhammarsvägen är att de kan förklaras som en systembrist. Det har saknats:

- ▶ Beslutade riktlinjer för och en tillämpad exploateringsprocess.
- ▶ En till exploateringsprocessen tillämpad integrerad projektmodell.
- ▶ Definierade beslutssteg som ingår i processen, vem som beslutar vad och vilka underlag som ska ligga till grund för respektive beslutssteg.
- ▶ Tydlighet i hur exploateringsprojekten ska hanteras i kommunens budget och hur beredningen av exploateringsbudgeten ska integreras i kommunens beredningsprocess av kommunplanen.

Enligt vår bedömning är det en grundförutsättning för att kunna kvalitetssäkra och säkerställa en tillräcklig styrning och kontroll av plan- och exploateringsprocessen att processen har kartlagts och dokumenterats tillsammans med de aktiviteter som ingår i processen. Till processen ska finnas stödande dokument i form av riktlinjer, rutiner och mallar. I processen måste också definieras vilka beslutspunkter som ingår, d.v.s. vilka beslut som ska fattas och av vem. Enligt vår uppfattning ska det också framgå vilka underlag som ska ingå i beslutsunderlaget för respektive beslut.

Vi noterar att det i Upplands-Bro kommun inte har funnits en heltäckande, införd och tillämpad process för plan- och exploateringsverksamheten. Under 2022 har dels en process för att upprätta detaljplan, dels för att genomföra utbyggnad av allmänna anläggningar fastställts. Dessutom pågår för närvarande ett arbete med att utforma en projektmodell som enligt vår uppfattning både omfattar en projektmodell och en process för plan- och exploatering. Vår bedömning är att det finns flera delar i modellen som kan bidra till att stärka styrning och kontroll av byggprojekt. Vi anser samtidigt att det är väsentligt att arbetet med projektmodellen så snart som möjligt kan färdigställas för ett införande. Vi konstaterar också att de problem som redovisats ovan avseende Granhammarsvägen har delvis omhändertagits. I det nu tillämpade arbetssättet upprättas en exploateringskalkyl som underlag vid beslut om att godkänna detaljplan och att projekten får en beslutad budget. Upphandlingar genomförs inte längre med stöd av verkställighetsbeslut utan beslut upp till 45 mnkr är delegerade till kommundirektören och vid belopp därutöver beslutar kommunstyrelsen. Av mallen för exploateringsavtal framgår att exploatören ska finansiera de faktiska utgifterna för anläggning av allmän plats.

Ringblommans förskola färdigställdes till en hög produktionskostnad men inom ramen för godkänd investeringskalkyl. Projektet försenades främst beroende på att en vattenledning behövde flyttas

men också till viss del beroende på felaktigheter i samband med grannhörandet då bygglov beviljades.

Problem som vi har noterat som kan förklara de höga produktionskostnaderna är att genomförande av projektet inte var helt i enlighet med den då gällande processen för ny- och ombyggnad. Det gäller t.ex. att behovsanalysen som låg till grund för beställning av förstudien var otillräcklig och inte utformad i enlighet med den checklista för behovsanalys som framgår av utbildningsnämndens ramprogram och enligt det innehåll som följer av Kommunfastigheters process. Enligt vår uppfattning borde inte Kommunfastigheter ha accepterat den behovsanalys som låg till grund för beställningen av förstudien. Förstudien bedrevs inte på ett förutsättningslöst sätt i syfte att komma fram till en ändamålsenlig och kostnadseffektiv lokallösning. Beställaren valde att förstudien skulle utgå från en befintlig förskola i en annan kommun. I förstudien togs inte heller fram en preliminär investerings- och hyreskalkyl. Vi anser inte att Kommunfastigheter genomfört förstudien helt i enlighet med den då gällande processen.

Vi anser dessutom att det finns brister i modellen t.ex. att det var det projektgruppen och kontorsledningen som beslutade om lösningen att gå vidare i programfasen trots att det inte fanns underlag i form av investerings- och hyreskalkyl. Först och främst anser vi att beslutet om att gå vidare i denna fas inte ska kunna tas med mindre än att det finns underlag i form av investerings- och hyreskalkyler men också att beslutet att gå vidare med programfasen inte kan hanteras som ett verkställighetsbeslut. Enligt vår bedömning borde beslutet om programfasen ha tagits av nämnden bl.a. med utgångspunkt från att nämnden hade säkerställt finansieringen av tillkommande hyra.

Vi bedömer att det finns en lokalförsörjningsprocess i kommunen som har förutsättningar, om den tillämpas i sin helhet, att bidra till en effektiv lokalförsörjning. Samtidigt är hanteringen av fastighets- och lokalfrågor i kommunen inne i en förändringsprocess vilket resulterat i att en fastighetsnämnd införts fr.o.m. 2023 bl.a. med uppgift att ansvara för kommunens lokalförsörjning. Vi bedömer det som väsentligt att förutsättningar ges för att så snart som möjligt kunna säkerställa att lokalförsörjningsprocessen kan genomföras i enlighet med vad som följer av kommunfullmäktiges regler för lokalresursplanering.

Enligt vår samlade bedömning är att det av stor vikt att kommunen definierar och fastställer en ändamålsenlig process för ny- och ombyggnad som komplement till lokalförsörjningsprocessen. Vi ser samtidigt positivt på de initiativ som tagits för att utveckla och komplettera styrande dokument i form av att tydliggöra beslutspunkter och krav på underlag för vad som ska vara uppfyllt vid respektive beslutspunkt samt att finansieringen av tillkommande hyreskostnader ska ha säkerställts innan beslut om genomförandet.

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen lämnar vi följande rekommendationer avseende plan- och exploateringsprocessen:

- ▶ Ta fram och besluta om riktlinjer för plan- och exploateringsprocessen.
- ▶ Klargör hur exploateringsprojekt ska hanteras i kommunens budgetprocess och budget.
- ▶ Säkerställ att exploateringsprojekt följs upp och rapporteras i den periodiska uppföljningen (tertial- och årsrapporter).
- ▶ I det fortsatta arbetet med projektmodellen rekommenderar vi:
  - ▶ Tydliggör i modellen att den avser dels plan- och exploateringsprocessen och en modell för att genomföra plan- och exploateringsprojekt.
  - ▶ Tydliggör hur avvikelser i förhållande till projektbudget ska hanteras.
  - ▶ Riskanalyser och riskhantering måste få en högre prioritet i projektmodellen. Riskanalyser behöver fortlöpande uppdateras samtidigt som riskhanteringen följs upp och rapporteras.
  - ▶ Säkerställ att erforderliga mallar och checklistor finns eller tas fram till projektmodellen för: projektdirektiv, projektplan, projektbudget, tidplan, resursplan, statusrapport, slutrapport, protokoll för projektmöte, kravspecifikation, kommunikationsplan, projektloggbok, åtgärdslista, ändringsförfrågan, riskanalys, etc.

- ▶ Överväg att införa ett projektverktyg för hantering av exploateringsprojekt.

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen lämnar vi följande rekommendationer avseende processen för ny- och ombyggnad:

- ▶ Säkerställ att lokalförsörjningsprocessen genomförs i enlighet med vad som följer av kommunfullmäktiges regler för lokalresursplanering.
- ▶ Besluta om en process för ny- och ombyggnad för att säkerställa en ändamålsenlig och ekonomiskt tillfredsställande lösning av lokalbehovet. Överväg i särskild ordning:
  - ▶ Vilka krav som ställs på de underlag som ska ligga till grund för de olika beslutssteg och på vilken nivå besluten ska tas.
  - ▶ Att riskanalyser ska ingå i underlagen till förstudie- och programrapporterna.
- ▶ Se över gällande ramavtal från 2006 mellan kommunen och Kommunfastigheter och anpassa det efter kommunens aktuella krav på ny- och ombyggnadsprocessen.

## 2 Inledning

### 2.1 Bakgrund

Kommunen ansvarar för samhällsplanering och beslutar om hur mark- och vattenområden ska användas för att komma invånarna till bästa nytta. Samhällsbyggnadsprocessen är uppdelad i ett antal separata processer där arbetet med översiktsplan, detaljplan och byggprojekt är väsentliga delar. För närvarande pågår ett flertal byggprojekt där kommunen tillsammans med upphandlade entreprenörer uppför vägar, bostäder, skolor och förskolor.

För att genomföra byggprojekt med önskade resultat måste de förberedas och planeras i fråga om tid, omfattning, resurser, budget, risker, delmål, beslutspunkter med mera. Att kontraktera externa entreprenörer ställer ytterligare krav på kommunens förmåga som uppdragsgivare. Med anledning av detta har revisorerna beslutat att genomföra en granskning av kommunens och Upplands-Bro kommunfastigheters styrning av byggprojekt.

### 1.1 Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om kommunen och det kommunala bolaget har en tillräcklig styrning och kontroll över byggprojekt. Revisorerna önskar att granskningen omfattar en översikt över arbetet med ombyggnation av Granhammarsvägen (invigd i december 2021) och en bedömning av om problem som uppstått i detta byggprojekt kan fångas upp i ett tidigare skede med nu gällande styrmodell. För bolaget sker motsvarande jämförelse med byggnation av Ringblommans Förskola. Granskningens slutsatser och rekommendationer avser dock styrmodellen för byggprojekt i allmänhet.

Följande frågor ska besvaras:

- ▶ Hur ser modellen för planering, beslut, uppföljning och ekonomistyrning av olika typer av byggprojekt ut i kommunen respektive i bolaget?
- ▶ Ger projektmodeller med tillhörande riktlinjer förutsättningar för en tillräcklig kontroll för ansvariga nämnder och styrelser?
- ▶ Vilka lärdomar har kommunen dragit av byggprojekt Granhammarsvägen? På vilket sätt har kommunens principer för planering och uppföljning utvecklats sedan genomförandet av detta projekt?
- ▶ Vilka lärdomar har Upplands-Bro kommunfastigheter AB dragit av byggprojekt Ringblommans förskola? På vilket sätt har bolagets principer för planering och uppföljning utvecklats sedan genomförandet av detta projekt?

### 2.2 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. I denna granskning utgörs revisionskriterierna av:

- ▶ Plan- och bygglag (2010:900)
- ▶ Kommunallagen (2017:725).
- ▶ Kommunfullmäktiges styrande dokument.
- ▶ Lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag (Allbolagen).
- ▶ Bolagsordning.
- ▶ Aktieägardirektiv.

### 2.3 Avgränsning och ansvariga nämnder/styrelser

Granskningen avser kommunstyrelsen och Upplands-Bro kommunfastigheter. Ytterligare nämnder kan delvis komma att beröras.



## 2.4 Metod och genomförande

Granskningen har genomförts med hjälp av intervjuer och analys av dokument i form av protokoll, beslutsunderlag och övriga för granskningen relevanta underlag. Intervjuer har genomförts med:

- ▶ VD, Upplands-Bro Kommunfastigheter.
- ▶ Chef fastighetsutveckling.
- ▶ Projektledare.
- ▶ Kommundirektör.
- ▶ Samhällsbyggnadschef.
- ▶ Enhetschef Plan- och exploateringsenheten.
- ▶ Ekonomichef.
- ▶ Projektcontroller.
- ▶ Mark- och exploateringsingenjör,
- ▶ Ekonomichef,

Exempel på dokument som har granskat är:

- ▶ Kommunplan 2023.
- ▶ Reglementen för kommunstyrelse och fastighetsnämnd.
- ▶ Kommunstyrelsens delegationsordning.
- ▶ Ägardirektiv Upplands-Bro Kommunfastigheter.
- ▶ Riktlinjer för markanvisning och exploateringsavtal.
- ▶ Exploateringsavtal.
- ▶ Upphandlingsdokumentation Granhammarsvägen.
- ▶ Processbeskrivningar detaljplan och utbyggnad av allmänna anläggningar.
- ▶ Projektmodell med underliggande dokument.
- ▶ Utvärderingsrapport - Ringblommans förskola.
- ▶ Ny- och ombyggnadsprocess, Upplands-Bro Kommunfastigheter.
- ▶ Ny- och ombyggnadsprocess (nya).
- ▶ Framtidens förskola och skola.
- ▶ Behovsanalys, förstudie och rapport programfas, Ringblommans förskola.
- ▶ Lokalbehovsrapport 2022.
- ▶ Lokalförsörjningsplan 2022.
- ▶ Lokal resursplan 2017-2022.

## 2.5 Kvalitetssäkring

Resultaten av granskningen genomgår kontinuerligt intern kvalitetssäkring. Därutöver får samtliga intervjuade möjlighet att sakgranska rapportutkastet. Detta för att säkerställa att revisionsrapporten bygger på korrekta fakta och uttalanden.

## 3 Byggprojekt - Granhammarsvägen

### 3.1 Exploatering

I enlighet med plan- och bygglagen (PBL) ansvarar Sveriges kommuner för all användning av mark och fattar beslut om översiktsplaner, detaljplaner, områdesbestämmelser och lov/tillstånd.

Exploateringsverksamhet omfattar bland annat markberedande åtgärder av kvartersmark samt utbyggnad av allmän plats och vattenområden. Vad som är allmän plats, kvartersmark respektive vattenområden och hur dessa områden ska användas definieras i respektive detaljplan. Allmän plats är platser som ska vara tillgängliga för allmänheten, såsom gator, vägar, kajer, torg och parker. I regel är kommunen huvudman för allmän plats. Kvartersmark är den mark där fastighetsägaren uppför enskild bebyggelse.

Exploateringsprocessen sträcker sig från idé om användning av ett markområde som kan komma från en extern intressent eller från kommunen med utgångspunkt i kommunens planering enligt PBL, till det färdigställda exploateringsprojektet.

De vanligast förekommande exploateringsprojekten är av följande typer:

- ▶ En eller flera byggherrar deltar aktivt i processen och marken är kommunalt ägd. Sedan överlåts marken via en markanvisning till byggherren/byggherrarna. Inför genomförande av planen, tecknas ett genomförandeavtal.
- ▶ En eller flera byggherrar äger marken och ett exploateringsavtal ingås mellan kommunen och byggherren.

I de fall en exploatör äger marken tecknas, enligt ovan, ett exploateringsavtal. Ett exploateringsavtal får enligt PBL omfatta ett åtagande för en byggherre eller fastighetsägare att vidta eller finansiera nödvändiga åtgärder för detaljplanens genomförande, som anläggande av gator och andra allmänna platser samt VA-anläggningar. När en detaljplan har antagits och vunnit laga kraft och kommunen är huvudman för allmän plats, är kommunen skyldig enligt 6 kap 18 § PBL att ordna gator och allmänna platser i takt med att bebyggelsen färdigställs. I detta avseende skiljer sig exploateringar från andra investeringar. Separata beslut tas av kommunfullmäktige för exploateringsinvesteringar och de redovisas och följs upp särskilt från övriga investeringar.

Under exploateringsprojektets genomförande ska enligt vår uppfattning uppföljning, prognostisering, avvikelshantering, rapportering och utvärdering av projektet ske.

#### 3.1.1 Exploateringsavtal

Enligt plan- och bygglagen (2010:900,PBL) ska en kommun som har som avsikt att teckna exploateringsavtal för genomförandet av en detaljplan, anta riktlinjer för sådana avtal. Av riktlinjerna ska framgå grundläggande principer för genomförandet av en detaljplan som har betydelse för bedömningen av konsekvenserna av att ingå exploateringsavtal med en kommun.

Exploateringsavtal definieras enligt PBL 1 kap. 4 § som ett avtal om genomförande av en detaljplan och om medfinansieringsersättning mellan en kommun och en byggherre eller en fastighetsägare avseende mark som inte ägs av kommunen, dock inte avtal mellan en kommun och staten om utbyggnad av statlig transportinfrastruktur.

Upplands-Bro kommuns *Riktlinjer för markanvisning och exploateringsavtal* antogs av kommunstyrelsen i februari 2016. Riktlinjerna syftar till att initiera och tydliggöra de rutiner som finns kring hur kommunen förhåller sig till användande och exploatering av mark i kommunen. Riktlinjerna är indelade i två delar. I riktlinjer beskrivs kommunens utgångspunkter och mål för exploateringsavtal. Kommunen har en mall för exploateringsavtal som togs fram under 2018.

Det framgår av mallen att normalt ansvarar exploatören för anläggningskostnaderna för allmänna platser. Kommunen ansvarar för projektering, upphandling och anläggande av allmän plats. Vidare gäller enligt mallen att exploatören ska till kommunen erlægga de faktiska kostnaderna för anläggande av allmän plats.

### 3.1.2 Ansvar för exploatering

Enligt reglementet ska kommunstyrelsen utifrån ett strategiskt perspektiv leda och samordna den fysiska planeringen (översiktsplanering och detaljplanering) av användningen av mark- och vattenområden. Kommunstyrelsen ansvarar för uppgifter enligt kapitel 3-7, plan- och bygglagen om översiktsplan, detaljplan och områdesbestämmelser samt plangenomförande och regionplanering.

Kommunstyrelsen har ett samhällsbyggnadsutskott för att bereda, stödja, samordna, följa upp och utvärdera kommunens insatser inom samhällsbyggnadsområdet och då bl.a. avseende detaljplaner, översiktsplaner, avtal för genomförande av detaljplaner och exploatering och bostadsförsörjning.

## 3.2 Ombyggnaden av Granhammarsvägen

### 3.2.1 Granhammarsvägen - Bakgrund

Ombyggnationen av Granhammarsvägen utgör en del (etapp eller delprojekt) i exploateringsprojektet utveckling av Norrboda-Brunna handelsplats. Det finns tre exploateringsavtal och ett tilläggsavtal med exploateringsbidrag som berör ombyggnaden av Granhammarsvägen.

1. Exploateringsavtal mellan Upplands-Bro kommun och HSB Norrboda handelsområde i Upplands-Bro AB, 2015-02-02. Avser detaljplan Kungsängen-Tibble 1:33 m.fl.
  - a) Exploateringsbidrag 19 mnkr plus index (KPI).
  - b) Tilläggsavtal (2021-06-16) Exploateringsbidrag 16,405 mnkr plus index (KPI).
2. Exploateringsavtal mellan Upplands-Bro kommun och AB Civic, 2012-09-21. Avser detaljplan Viby 19:1.
  - a) Exploateringsbidrag 4,7 mnkr.
3. Exploateringsavtal mellan Upplands-Bro kommun och Kungsängen Exploatering AB, 2014-02-10. Avser detaljplan Upplands-Bro Örnäs 1:9.
  - a) Exploateringsbidrag 13,7 mnkr.

Enligt exploateringsavtalet med HSB skulle exploatören svara för utbyggnaden av en del allmänna anläggningar inom avtalsområdet såsom lokalgatan, belysning vid lokalgatan och lekplatsen, utbyggnaden av rondellen och ramper söder om Brunna trafikplats samt utbyggnaden av trappor och övergångsställe över Granhammarsvägen. Kommunen skulle svara för del av allmänna anläggningar såsom utbyggnad av Pettersbergsvägen, VA-anläggningar och belysning samt ombyggnad av befintlig gång- och cykelväg längs Granhammarsvägen. För detta ändamål ska bolaget utge exploateringsbidrag med 19 mnkr fördelat på 6 etapper. En del av exploateringsbidraget avser Granhammarsvägen dock oklart med hur stor del av bidraget på 19 mnkr.

Det visade sig dock senare, att ombyggnaden av Granhammarsvägen där bl.a. trafikplatsen ingick med anslutning till statlig väg, att en privat exploatör inte kunde ansvara för genomförande. Med anledning därav skrevs ett tilläggsavtal till exploateringsavtalet som innebar att kommunen övertog genomförandet av ombyggnationen och att bolaget skulle utge exploateringsersättning med 16,4 mnkr plus index.

En iakttagelse är att två av exploateringsavtalen är skrivna med exploateringsbidrag uttryckta i fasta priser.

Vi noterar att markförsäljning avseende tre fastigheter gjordes till ett sammanlagt värde av 53,3 mnkr. Enligt uppgift skulle försäljningen bidra till utgiften för utbyggnaden av all allmän platsmark eftersom exploateringsbidragen inte motsvarade kommunens förväntade exploateringsutgifter.

Utöver exploateringsbidragen för ombyggnaden finns en statlig medfinansiering från Trafikverket på 4 mnkr redovisad. Ytterligare ca 0,5 mnkr kommer att betalas ut från Trafikverket i medfinansiering efter besiktning och slutredovisning.

### 3.2.2 Exploateringsprojekt Norrboda-Brunna

Ombyggnaden av Granhammarsvägen ingår som en etapp i exploateringsprojektet Norrboda-Brunna. Enligt intervju har framgått att tidigare har exploateringsprojekt genomförts med konsultstöd och Norrboda-Brunna var det första som skulle genomföras med av kommunen anställd tjänsteperson som projektansvarig. Uppdraget förmedlades muntligt utan ett skriftligt projektdirektiv.

Av intervju har framgått att det för exploateringsprojektet saknades en projektplan och en beslutad projektbudget för projektet i sin helhet och för etappen Granhammarsvägen. Genomförandet av projekt har dock skett i en projektorganisation med bl.a. en styrgrupp. Beslut om detaljplan betraktas som genomförandebeslut för utbyggnaden av allmänna anläggningar (exploateringsprojektet) trots att i samband med beslutet saknades en framtagna exploateringskalkyl. För att projektet ska kunna få en budget förutsätts att kommunfullmäktige anvisat medel i exploateringsbudget inom ramen för den ordinarie budgetprocessen eller i ett särskilt beslut. Vi har tolkat att det i samband med beslutet om detaljplan inte ingick någon exploateringskalkyl.

I kommunens exploateringsbudget framgår budgeterade utgifter och inkomster för Granhammarsvägen. I budgeten framgår dock inte budgeterat totalbelopp för exploateringsinvesteringar.

Tabell 1 - Exploateringsbudget - 2019-2021, tkr

Exploateringsprojekt	2019		2020		2021	
	Utgifter	Inkomster	Utgifter	Inkomster	Utgifter	Inkomster
Granhammarsvägen	20 000	20 000	15 000	15 000	22 000	1 600

Enligt vår uppfattning visar exploateringsbudgeten det förväntade betalningsflödet för det kommande budgetåret utan att det finns en godkänd budget för projektet i sin helhet. Fr.o.m. 2022 budgeteras utgifter och inkomster för budgetåret plus de därefter kommande två åren.

### 3.2.3 Upphandling av entreprenad - fastställande av upphandlingsvärde

Inför en upphandling behöver upphandlingens värde uppskattas. Tröskelvärdet för byggentreprenader var 2020 54,9 mnkr. Det uppskattade värdet är av betydelse för bedömningen av vilka regler som ska användas i upphandlingen. Värdet av en upphandling ska uppskattas till det totala belopp som ska betalas enligt de kontrakt som ingår i upphandlingen. Om upphandlingens värde överstiger gällande tröskelvärde gäller som huvudregel de direktivstyrda delarna av lagarna, det vill säga de regler som är gemensamma för hela EU:s inre marknad. Om en upphandlings värde *understiger* tröskelvärdet ska de nationella bestämmelserna tillämpas.

I enlighet med ovanstående bedömdes upphandlingens värde understiga 54,9 mnkr varför de nationella reglerna tillämpades.

Av intervju har framgått att det fanns en kalkyl (kostnadsbedömning) framtagna för projekt Granhammarsvägen på ca 76,5 mnkr. Vi har tagit del av kalkylen som är upprättad av konsult i september 2019 på uppdrag av projektledaren. Av kalkylen framgår att entreprenadkostnaden beräknades till 63,750 mnkr inklusive ÅTA och detaljering samt till 12,750 mnkr för projektering, projekt-/byggledning och byggherreadministration. Kalkylen var dock inte godkänd eller hade legat till grund för beslut om projektets budget. Med tanke på vad kalkylen kom fram till, d.v.s. att upphandlingsvärdet översteg tröskelvärdet, är det svårt att förstå varför inte upphandlingen gjordes enligt de direktivstyrda upphandlingsreglerna.

### 3.2.4 Vad avsåg upphandlingen

I den entreprenad som upphandlades ingick ombyggnad av Granhammarsvägen med gång- och cykelbanor, gång- och cykelvägsbro, nya cirkulationsplatser samt refuger. Ett syfte i genomförandet av

byggprojektet var att säkerställa och underlätta trafikflödet för boende och övrig trafik till Norrboda-Brunna handels- och verksamhetsområde som var under utveckling.

#### 3.2.4.1 Trafik under byggtiden

Entreprenaden delades in i två etapper. Trafik under byggtiden där entreprenaden i etapp 2 ej får starta innan etapp 1 är färdigställd och avsynad för nyttjande av tredje man. Ett särskilt PM i upphandlingsunderlaget orienterade om trafik under byggtiden. PM:et redovisade vilka möjliga avstängningar och omledningar av trafiken som kan göras under entreprenadtiden. För att skapa så goda förutsättningar som möjligt för att upprätthålla en god framkomlighet utgjorde PM:et underlag för entreprenörens trafikanordningsplaner (TA-planer) och åtgärder för trafiken under byggtiden. Det framgår att gång- och cykeltrafik skall vara tillgänglig under hela entreprenaden och att vägutrymmet längs Granhammarsvägen möjliggör för dubbelriktad trafik under hela entreprenaden. Den första etappen innebär att den norra sidan av Granhammarsvägen och GC-bron anläggs medan trafiken leds dubbelriktad på de två södra körfälten. Den andra etappen innebär att den södra sidan av Granhammarsvägen anläggs. Trafiken leds dubbelriktad i de två norra körfälten och trafikeras de norra delarna av cirkulationsplatsen och dropprefugan.

Av de administrativa föreskrifterna framgår att trafikanordningsplaner ska upprättas. Dessa lämnas in i EasyCase innan starttillstånd kan erhållas. Trafikanordningsplan utförs av entreprenören i samråd med beställaren.

Kortfattat beskriver en TA-plan fakta om ett vägarbete och hur det ska märkas ut. Kartor och skisser över det aktuella området ska visa hur trafiken ska ledas om och hur skyltningen kommer att se ut. Av TA-planen ska framgå hur sökande tänkt skapa en säker arbetsplats för trafikanter och personal. Kommunen godkänner TA-planer avseende kommunala gator och vägar. Beställaren har inte något inflytande över hur TA-planerna (entreprenörens arbete) ska utföras, detta beslutas av kommunens utsedda myndighetsperson tillsammans med entreprenören.

#### 3.2.5 Upphandling av entreprenad

Upphandlingen genomfördes i enlighet med de nationella reglerna som en förenklad upphandling enligt LOU med upphandlingsformen generalentreprenad och entreprenadformen utförandeentreprenad. Ersättningsformen var fast pris utan indexreglering. Sista anbudsdag var den 20 januari 2020 och tilldelningsbeslutet meddelades den 22 januari 2020 för det anbud som bedömdes som ekonomiskt mest fördelaktigt med tilldelningsgrund pris. Fyra anbud hade inkommit och vinnande anbudsgivare hade lägst anbudspris.

##### 3.2.5.1 Ersättning

Enligt entreprenadkontraktet är ersättningen 40 203 000 kr exklusive moms och utgör fast pris utan indexreglering. Fördelningen sker efter prissatt mängdförteckning. Enligt de administrativa föreskrifterna ska anbudet vara baserat på i mängdförteckningen upptagna kvantiteter. De av beställaren i mängdförteckningen angivna mängderna utgår från beräkningar som i vissa hänseenden är osäkra. Efterhand görs en uppmätning av arbetet samt bestämmer slutsumman efter uppmätningen. Ersättningen kan med andra ord förändras beroende på utfallet för de reglerbara mängderna.

Av kontraktet framgår även att ersättning för ändrings-, tilläggs- och avgående arbeten (ÄTA-arbeten) hanteras enligt AFC<sup>1</sup>.611.

---

<sup>1</sup> Entreprenadföreskrifter vid utförandeentreprenad.

### 3.3 Vilka problem och avvikelser har framkommit vid ombyggnaden av Granhammarsvägen?

#### 3.3.1 Utgångspunkt

I avsnittet lyfts i första hand brister, avvikelser och problem som framkommit vid genomförandet av projektet.

#### 3.3.2 Det saknades budget för Granhammarsvägen och projektet i sin helhet

Det är av grundläggande betydelse för genomförande och styrning av ett entreprenadprojekt att det finns en beslutad projektbudget. Ett projekt ska följas upp i förhållande till projektbudget men även i förhållande till godkänd exploateringskalkyl. Ingen fastställd budget fanns för exploateringsprojektet eller för etappen Granhammarsvägen. Utan budget finns risk att den ekonomiska uppföljningen "famlar i ett mörker" eftersom det ekonomiska utfallet inte kan jämföras mot ett förväntat resultat. För Granhammarsvägen fanns dock en framtagen kalkyl eller kostnadsberäkning.

##### 3.3.1 Projektet genomfördes utan godkänd exploateringskalkyl

Av vad som har framkommit i granskningen så har beslutet om att anta detaljplanen jämställts med genomförandebeslut dock utan att en exploateringskalkyl fanns med i beslutsunderlaget. Enligt vår uppfattning förutsätter ett genomförandebeslut av ett exploateringsprojekt att medel också anvisas projektet och att det finns väl dokumenterad underlag för beslutet.

##### 3.3.1 Upphandlingen av entreprenaden hanterades som ett verkställighetsbeslut

När upphandlingen gjordes fanns ingen delegation utan enligt uppgift genomfördes upphandlingar genom verkställighetsbeslut. I kommunstyrelsens delegationsordning från 2019 har vi noterat att den enda delegation som då fanns var upphandling av övergripande avropsavtal för inköp utan beloppsgräns. Enligt vår uppfattning måste det, för att en upphandling ska kunna genomföras med stöd ett s.k. verkställighetsbeslut, finnas ett underliggande politiskt beslut som har anvisat medel det ändamål som upphandlingen avser.

Vi har noterat att det i t.ex. kommunstyrelsens nuvarande delegationsordning framgår att till kommundirektören har delegerats att godkänna upphandlingsdokument för upphandling av gällande bygg, anläggning eller mark med totalt kontraktvärde på 45 mnkr.

##### 3.3.2 Väsentlig fördröjning av projekt i förhållande till upphandlat pris

Det har inte för exploateringsprojektet Granhammarsvägen upprättas en efterkalkyl men enligt uppgift så kommer det att göras senare under våren 2023. Den uppgift som vi har fått är från verksamhetsberättelsen av vilken det framgår en redovisad investeringsutgift på 71,7 mnkr 2021 och 1,8 mnkr 2022, d.v.s. sammanlagt ca 73,5 mnkr. Av kommunens svar på frågor från Konkurrensverket om ombyggnation av Granhammarsvägen och upphandlingsförfarandet framgår följande svar på vad som förklarar avvikelserna i förhållande entreprenadkontraktets avtalade ersättning på 40 203 000 kr:

Tabell 2 - Tillkommande utgifter - Granhammarsvägen, kr

Ersättning enligt avtal	40 203 000
Omläggning av väg	13 590 613
Tillkommande reglerbara mängder	8 186 300
Tilläggsarbeten	6 890 195
Tungavstängning <sup>2</sup>	3 596 678
<b>Summa</b>	<b>72 466 786</b>

Av ovanstående tabell framgår att ca 15 mnkr förklaras av tillkommande reglerbara mängder och tilläggsarbeten. Ett tilläggssarbete kan räknas som ett ÄTA-arbete under vissa förutsättningar. För

<sup>2</sup> Tung avspärning används till exempel som personskydd vid arbete i trafikerad miljö, eller som tillfälligt eller permanent mitträcke på vägar.

rena tilläggsarbeten är beställaren begränsad i sin rätt att beställa. Tungavstängningen upphandlas separat, d.v.s. inte via entreprenören.

Omläggning av väg innebar en merutgift på 13,6 mnkr och för tungavstängningen tillkom ytterligare 3,6 mnkr. Vi har uppfattat att tungavstängningen blev en konsekvens av att detaljplanen hade felaktigheter, såsom bredden på tunneln och ett förbisett godkännande av från region Stockholm om busstrafikens utförande.

Omläggningen av väg innebar en förändring av upphandlingsförutsättningen som utgick från PM:et med underlag för entreprenörens trafikanordningsplaner (TA-planer) och åtgärder för trafiken under byggtiden. Tungavstängningen ingick inte i upphandlingen av entreprenaden. Av kommunens svar till Konkurrensverket framgår att "gällande ändringen av TA-planen och därav medföljande ändringar av arbete uppskattades ursprungligen till ca 15-20 miljoner".

I avtalet med entreprenaden framgick dels att ersättningen kunde förändras beroende på utfallet för de reglerbara mängderna, dels att ersättning för ändrings-, tilläggs- och avgående arbeten (ÅTA-arbeten) hanteras enligt AFC<sup>3</sup>.611.

I vilken utsträckning som omläggningen har påverkat ÅTA-arbeten och tillkommande reglerbara mängder har vi inte uppgift om. Vi noterar dock att reglerbara mängder och ÅTA-arbeten (vi antar att tilläggsarbetena utgjorde så kallade ÅTA-arbeten) innebär en ökning i förhållande till kontraktspriset med 38 procent, vilket måste betraktas som ovanligt högt. Orsaken till ÅTA-arbeten och ökning av reglerbara mängder har sannolikt ett samband med ofullständigheter i förfrågningsunderlag ofullständigheter i projekteringen. Vid upphandling på fast pris krävs ett väl underbyggt och komplett förfrågningsunderlag.

När det gäller omläggning av väg har det framgått att det under projektets gång från allmänheten hade framkommit synpunkter på framkomligheten. Representanter för politiskt ansvariga bedömde att åtgärder behövde vidtas i syfte att underlätta för trafikanter under byggtiden. Efter ett möte med representanter för politiskt ansvarig m.fl. uppfattade projektansvarig att uppdraget gavs att tillse att åtgärder genomfördes för att förbättra framkomligheten. För att möjliggöra förändringen krävdes att en ny ansökan om TA-plan gjordes som sedan godkändes av kommunen. Entreprenören räknade sedan på vad förändring innebar i fördyring. Någon prövning i det här skedet av om tillväggångssättet kunde komma i konflikt med upphandlingsreglerna gjordes dock inte. I princip hanterades förändringen som ett ÅTA-arbete.

### 3.3.3 Risk för att överträdelse av LOU

Konkurrensverket har efter anmälan inlett en granskning om Uppland-Bro kommuns hantering av upphandlingskontraktet kan innebära överträdelse av LOU. Av vad vi har förstått har dock konkurrensverket inte kommit till något ställningstagande i ärendet. Konkurrensverket kan välja att avsluta ärendet, rikta kritik eller att i vissa fall ansöka om upphandlingsskadeavgift hos förvaltningsdomstol t.ex. om bedömningen är att det har varit fråga om otillåten direktupphandling. En sådan ansökan om upphandlingsskadeavgift ska lämnas in till domstolen inom ett år från det att den upphandlande organisationen tecknat det aktuella avtalet.

#### 3.3.3.1 Ändring av kontrakt

Huvudregeln är att ett kontrakt eller ramavtal inte får ändras under avtalstiden utan att en ny upphandling görs. I vissa fall är dock ändringar tillåtna. För att ändringar ska vara tillåtna krävs det att avtalet eller ramavtalets övergripande karaktär inte ändras och att värdet på ändringen, i ökande eller minskande riktning, är lägre än:

1. Det aktuella tröskelvärdet, och

---

<sup>3</sup> Entreprenadföreskrifter vid utförandeentreprenad.



2. 10 procent av avtalets eller ramavtalets värde, om det är fråga om varuupphandling eller upphandling av tjänst, eller 15 procent av avtalets eller ramavtalets värde, om det är fråga om upphandling av byggentreprenad.

Även ändringar som genomförs till följd av ändrings- eller options-klausuler, genom kompletterande beställningar (gäller inte ram-avtal) eller på grund av oförutsebara omständigheter kan vara tillåtna. Ytterligare ett exempel är när en leverantör byts ut mot en annan leverantör på grund av exempelvis företagsomstruktureringar. Även andra ändringar kan tillåtas, förutsatt att de inte är väsentliga. När det gäller värdet av eventuella prisökningar till följd av kompletterande beställningar eller oförutsedda omständigheter innehåller LOU ett tillåtet högsta värde. Motsvarande begränsning saknas i LUF.

### 3.3.4 Exploateringsavtalen finansierade inte de faktiska kostnaderna

Vi noterar att exploateringsavtalen inte har reglerats på så sätt att exploatörerna till kommunen ska erlægga de faktiska kostnaderna för allmänna anläggningen. I de två äldsta avtalen är exploateringsbidraget fast och i avtalet och tilläggsavtalet med HSB är exploateringsbidraget kopplat till KPI. Exploateringsbidragen motsvarar inte de faktiska kostnaderna för Granhammarsvägen.

Hittills bokförda inbetalda bidrag till Granhammarsvägen utgör enligt de uppgifter vi fått 21,1 mnkr varav 4 mnkr från Trafikverket. Samtidigt har 18,4 mnkr bokförts som bidrag exploateringsprojekt Norrboda-Brunna.

Den mall för exploateringsavtal som togs fram under 2018 säkerställer om den tillämpas att avtal tecknas med exploatörer som motsvarar den faktiska kostnader för anläggande av allmän plats.

## 3.4 Sammanfattande bedömning

Ombyggnaden av Granhammarsvägen blev väsentligt dyrare jämfört med det upphandlade kontraktspriset och exploateringsbidragen finansierar inte den faktiska investeringsutgiften. Samtidigt fanns en tidig kalkyl från 2019 som indikerade en bedömning i nivå med det faktiska utfallet eller till och med något däröver, d.v.s. 76,5 mnkr. för entreprenaden. Trots att det fanns en exploateringskalkyl för Granhammarsvägen så hade ingen budget för projektetappen fastställts. Kalkylen hade inte ingått som underlag då genomförandebeslutet togs i kommunfullmäktige eller godkänts på annat sätt. Vi har inte heller kunnat notera att det i kommunens budget finns beslut om en exploateringsbudget som också innefattar Granhammarsvägen.

Exploateringsavtalen hade inte utformats så att de kunde säkerställa att exploateringsbidragen finansierade ombyggnaden av Granhammarsvägen. Vi bedömer dock att den mall från 2018 som finns för exploateringsbidrag hanterar frågan så att det är den faktiska utgiften för allmänna anläggningar som exploatörerna i normalfallet ska finansiera.

Upphandlingsvärdet ska uppskattas inför en upphandling. Trots att och det fanns en kalkyl som bedömde att entreprenaden översteg tröskelvärdet så valdes att göra upphandlingen enligt de nationella bestämmelserna i stället för de direktivstyrda reglerna. Enligt vår bedömning är det en brist i den tillämpade upphandlingsprocessen att så kan ske. Det faktum att upphandlingar oavsett belopp då ansågs som s.k. verkställighetsbeslut visade på en allvarlig brist i styrningen. Den frågan har dock hanterats på så sätt att upphandlingar med ett värde över 45 mnkr beslutas på politisk nivå och belopp därunder är delegerat till kommundirektören.

Förändringar av entreprenaduppdraget under genomförandet riskerar att komma i konflikt med upphandlingsreglerna enligt LOU. Det kan mycket väl vara så i en politisk styrd verksamhet att politiken kommer fram till att det finns motiv att göra en förändring. Enligt vår uppfattning måste dock en sådan förändring hanteras genom beslut i den politiska organisationen och baseras bl.a. på en konsekvensanalys som bl.a. bedömer om förändring kan hanteras inom avtalet eller om en ny upphandling måste göras. De ekonomiska konsekvenserna av förändringen behöver också beräknas och hanteras om de inte ryms inom projektet budget. Enligt vår uppfattning kan det aktuella uppdraget som gavs



betraktas som en projektförändring. Handlar det om beslut om en förändring inom fastställd projektbudget bör det kunna tas av projektets styrgrupp.

I förhållande till det upphandlade kontraktspriser innebar det faktiska utfallet en betydande negativ avvikelse, vilket innebar en ökning med över 80 procent.

Vår samlade bedömning när det gäller de problem och avvikelser som har framkommit avseende ombyggnationen av Granhammarsvägen är att de kan förklaras som en systembrist. Det har saknats:

- ▶ Beslutade riktlinjer för och en tillämpad exploateringsprocess. Riktlinjerna syftar till att klargöra roller och ansvar i planering och genomförande av exploateringsprojekt i kommunen.
- ▶ En till exploateringsprocessen tillämpad integrerad projektmodell.
- ▶ Definierade beslutssteg som ingår i processen, vem som beslutar vad och vilka underlag som ska ligga till grund för respektive beslutssteg.
- ▶ Tydlighet i hur exploateringsprojekten ska hanteras i kommunens budget och hur beredningen av exploaterings budgeten ska integreras i kommunen beredningsprocess av kommunplanen.

Med utgångspunkt från Granhammarsvägen har vi inte kunnat initiera ett formellt beslut om att inleda förstudie eller om program/projektering och genomförande. Vi har inte heller kunnat identifiera exploateringsbudget eller investeringsram för Granhammarsvägen.

## 4 Exploateringsprocess och projektmodell

### 4.1 Utgångspunkt

Exploateringsverksamhet innebär åtgärder för att anskaffa, bearbeta och iordningställa råmark för bostads-, affärs- och industriändamål. I exploateringsverksamheten ingår också att bygga gemensamma anläggningar inom området som exempelvis gator, grönområden och VA. En exploateringsprocess är en process där markanvändningen ändras och ny bebyggelse tillkommer i ett område, från projekttid till att bebyggelsen uppförts. Exploateringsprojekt kan variera i omfattning och storlek.

En väl utvecklad process kräver riktlinjer, rutiner och mallar för att garantera att all information och kunskap finns tillgänglig och att transparens råder under processens gång.

Ett exploateringsprojekt kan bestå av tre olika typer av delprojekt; detaljplan, allmänna anläggningar och kvartersmark. Kvartersmark ingår i projekt där det är aktuellt med marköverlåtelse.

### 4.2 Process och modell för exploateringar

#### 4.2.1 Utgångspunkt

Upplands-Bro kommunen har inte haft en definierad och beslutad samhällbyggnadsprocess eller process för utbyggnad av allmänna anläggningar och upprättande av detaljplan. Olika rutinbeskrivningar har dock funnits.

Ett arbete har genomförts för framtagande av processbeskrivningar dels för upprättande av detaljplan, dels för genomförande av utbyggnad av allmänna anläggningar. De framtagna processbeskrivningarna har antagits på tjänstepersonsnivå inom samhällsbyggnadskontoret den 1 juni respektive 30 maj 2022.

#### 4.2.2 Processbeskrivning - Upprätta detaljplan

Den process som definierats avser upprätta detaljplan enligt standardförfarande. Standardförfarandet kan tillämpas om förslaget till detaljplan är förenligt med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande, inte är av betydande intresse för allmänheten eller i övrigt av stor betydelse.

Ett utökat förfarande ska användas om förslaget inte är förenligt med översiktsplanen. En detaljplan ska som huvudregel antas av kommunfullmäktige, men fullmäktige får uppdra åt kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden att anta en plan som inte är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.

Processen startar när en prövning av planbesked gjorts, ett plandirektiv upprättats och ett planuppdrag beslutats i samhällsbyggnadsutskottet (SBU). Processens slutprodukt är en lagakraftvunnen plan som sedan detaljprojekteringen och genomförandeprocessen baseras på.

Processen är indelad i delprocesser som i sin tur innehåller ett antal steg/aktiviteter/moment. I inledningen av processen tas en projektplan fram. Av processen följer att en exploateringskalkyl ska tas fram under "utforma samrådsförslag" och processteget "ta fram annat underlag för planen" för att sedan detaljeras när projektplanen uppdateras.

Processbeskrivningen redovisar ett antal olika beslut som tas under genomförandet av processen och vem som fattar besluten. Av processbeskrivningen framgår i ytterst begränsad utsträckning hänvisningar till rutiner och checklistor.

#### 4.3 Processbeskrivning - Genomföra utbyggnad av allmänna anläggningar

Utgångspunkten för processbeskrivningen är att detaljplan vunnit laga kraft, att exploateringsavtal är klart och att projektledaren har fått ett uppdrag/projekt direktiv. Därefter upprättas en projektplan. Stegen fram till upphandling av entreprenör består av upphandling av projektörer, etablering av projektgrupp, framtagande av bygghandling och detaljering av kalkyl och tidplan. Uppdatering av kalkyl och tidplan är en upphandlad tjänst. Enligt beskrivningen görs upphandlingen enligt kommunens upphandlingsprocess (ej framgått att det finns en definierad beslutad upphandlingsprocess). Efter upphandlingen ska projektplanen uppdateras vari det ingår att uppdatera kalkyl, tidplan och organisation. Under genomförandet av entreprenaden följs leverans, kalkyler, tidplan m.m. upp och rapporteras till styrgrupp. Processen innehåller beskrivning av slutbesiktning, överlämning till driften och externa aktörer, bevakning av garantitid, eventuell fastighetsreglering, garantibesiktning, projektutvärdering och avslutning.

Även för denna process framgår i ytterst begränsad utsträckning hänvisningar till rutiner och checklistor.

#### 4.4 Projektmodell för Upplands-Bro kommun

För projekt finns en projektmodell som antogs av kommunledningsgruppen den 27 september 2016. Projektmodellen ska vara ett stöd för styrning, ledning och genomförande av projekt inom den kommunala organisationen men med tanke på att kommunens projekt är av varierande karaktär är det tänkt att projektmodellen utgör ett ramverk som kan anpassas till de olika projektförutsättningar som finns inom kommunen. Det är dock osäkert hur väl implementerad och tillämpad den är i kommunen. Vi gör en kortfattad övergripande beskrivning av modellen nedan.

Figur 1 - Projektmodellens indelning av projekt i faser



Projektmodellen beskriver på ett övergripande sätt vad som ingår i respektive fas tillsammans med beslutspunkter. Modellen anger tre beslutspunkter; ta ställning till om projektet ska genomföras eller ej, ta ställning till projektdirektivet och beställaren godkänner projektplanen.

Under planeringsfasen bör, enligt projektmodellen, en projektbudget upprättas och en riskanalys genomförs. Uppföljning av projektet (dess aktiviteter) görs regelbundet av projektledaren genom lägesrapporter till projektgruppen och till styrgruppen vid styrgruppsmöten. Styrgruppen beslutar om godkännande av projektets leverans och slutrapport.

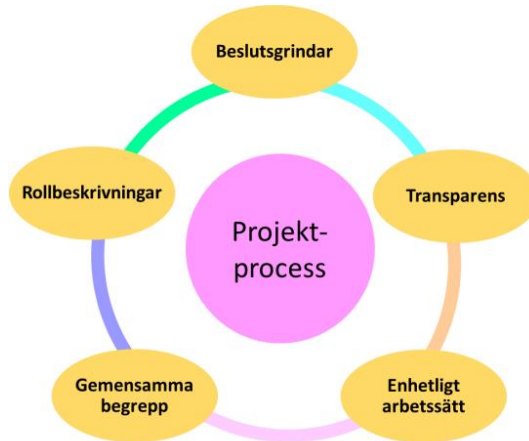
I övrigt beskriver projektmodellen ansvar och roller i projektorganisationen. En iakttagelse är att modellen är generell och övergripande och i sin grundform inte anpassad till exploateringsprocessen.

## 4.5 Projektmodell för plan- och exploateringsprojekt

Det pågår för närvarande ett arbete med att utveckla och anpassa en projektmodell för plan- och exploateringsprojekt. Syftet är att etablera en gemensam process med delprocesser för olika verksamhetsområden. För delprocesserna/faserna har checklistor med aktiviteter och underaktiviteter tagits fram. I ett nästa steg ska stödjande dokument, mallar och checklistor utvecklas.

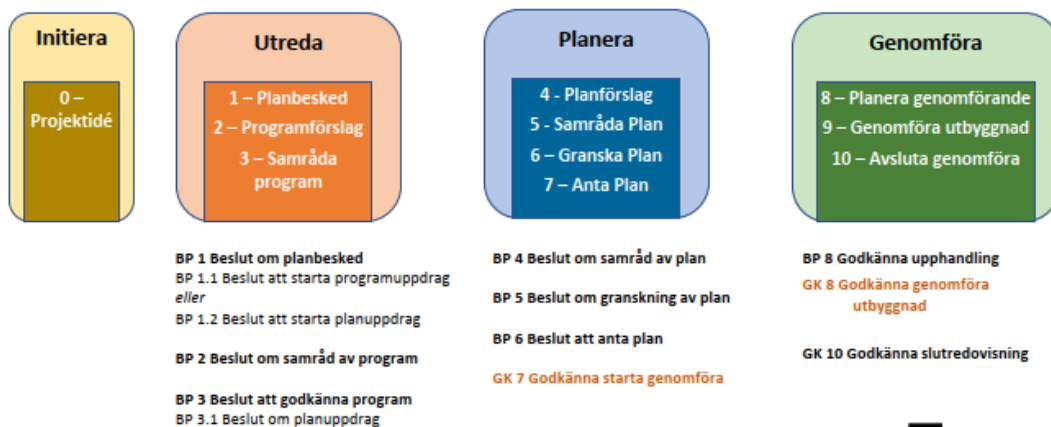
Ett syfte med projektmodellen är att styra projekt på ett enhetligt och specifikt sätt och skapa förutsättningar för en ökad styrbarhet, kontroll och planering och genomförande av projekt. Projektmodellen innehåller process, styrande dokument och roller. Till modellen hör ett antal beslutspunkter som ska bl.a. godkänna resultat från ett skede och godkänna att kommande skede får påbörjas eller alternativt avsluta projektet. I modellen har ansvar och roller övergripande beskrivits för uppgifterna att styra och övervaka (projektägare och styrgrupp), leda och organisera (projektansvarig och delansvarig) samt genomföra och utföra (projektmedlemmar, verksamhetsstöd, sakkunniga och experter). Det är t.ex. projektägaren som ansvarar för att underlag för beslut i nämnd/kommunfullmäktige upprättas. Projektstyrgruppen fastställer projektplanen. Projektansvarig ska planera och genomföra projektet enligt plan.

Figur 2 - Projektmodell under arbete



I projektmodellen beskrivs plan- och exploateringsprocessen. Nedan redovisas processens indelning i faser och beslutsteg. Initieringen av processen sker vanligtvis genom en planbegäran från en extern exploitör men kan även ske utifrån ett behov i kommunen.

Figur 3 - Skeden i processen och beslutsteg



Vi noterar efter en genomgång av de aktiviteter som ingår i respektive fas/delprocess att utkast till projektplan och projektbudget tillsammans med exploateringskalkyl och driftkalkyl (utifrån schablonvärden) ska upprättas innan beslut om planbesked. Inför beslut om samråd av plan revideras projektplan och projektbudget samtidigt som exploaterings- och driftkalkyl upprättas. Samma sak sker inför beslut om granskning av plan och inför beslut om att anta detaljplan.

Under genomförandefasen och inför beslut om upphandling av entreprenad ska också en revidering göras av projektplan och kalkyler. Det framgår av aktivitetslistan att upphandlingar över 45 mnkr beslutas av kommunstyrelsen. När det gäller beslutspunkterna enligt ovanstående processbild så fattas de inledande besluten BP 1 till BP 1.2 av samhällsbyggnadsutskottet medan beslut om samråd av program och beslut om att godkänna planprogram och starta planuppdrag av kommunfullmäktige. Under planeringskedet beslutar samhällsbyggnadsutskottet om samråd av plan medan kommunfullmäktige beslutar om granskning av detaljplan och om att anta detaljplanen. I samband med antagandet av detaljplan fattas även beslut om exploateringsavtal och i förekommande fall avtal om gatukostnadsersättning och medfinansiering. I genomförandeskedet beslutar kommunstyrelsen om upphandlingar överstigande 45 mnkr. En kommentar är att kommunstyrelsen från kommunfullmäktige har en delegering om att besluta om upphandlingar enligt lagen om offentlig upphandling inom nämndens verksamhetsområde utan någon beloppsbegränsning.

När det gäller aktiviteterna omnämns riskanalys endast i samband med kritisk konst och att riskanalys då ska upprättas och uppdateras beroende på den typ av arbeten som ingår.

Projektmodellen är i sin nuvarande form ett pågående utvecklingsarbete.

## 4.6 Bedömning

Enligt vår bedömning är det en grundförutsättning för att kunna kvalitetssäkra och säkerställa en tillräcklig styrning och kontroll av plan- och exploateringsprocessen att processen har kartlagts och dokumenterats tillsammans med de aktiviteter som ingår i processen. Till processen ska finnas stödjande dokument i form av riktlinjer, rutiner och mallar. I processen måste också definieras vilka beslutspunkter som ingår, d.v.s. vilka beslut som ska fattas och av vem. Enligt vår uppfattning ska det också framgå vilka underlag som ska ingå i beslutsunderlaget för respektive beslut.

Vi noterar att det i Upplands-Bro kommun inte har funnits en heltäckande, införd och tillämpad process för plan- och exploateringsverksamheten. Under 2022 har dels en process för att upprätta detaljplan, dels för att genomföra utbyggnad av allmänna anläggningar fastställts. Dessutom pågår för närvarande ett arbete med att utforma en projektmodell som enligt vår uppfattning både omfattar en projektmodell och en process för plan- och exploatering. Vi tolkar projektmodellen som ett försök att klargöra hur projekt ska genomföras inom ramen för plan- och exploateringsprocessen. Plan- och exploateringsprocessen beskriver hur ett plan- och exploateringsärende genomförs från initiering till färdig leverans. Genomförandet av processen sker i form av projekt med stöd av en projektmodell. Enligt vår uppfattning är en projektmodell styrande för hur projekt initieras, organiseras, planeras, resursätts, styrs och följs upp. För att det ska bli möjligt att uppnå det förväntade resultatet måste projektet förberedas och planeras vad gäller tid, omfattning, resurser, budget, risker, beslutspunkter m.m. vilket bör beskrivas i en projektplan. Vår bedömning är således att projektmodellen omfattar både plan- och exploateringsprocessen och en projektmodell för genomförande av plan- och exploateringsprojekt. Vi anser dock att det är viktigt att i modellen särskilja vad som är projektmodell och vad som är plan- och exploateringsprocessen.

Processen för att upprätta detaljplan och den för att genomföra utbyggnad av allmänna anläggningar överensstämmer inte helt med den beskrivning av plan- och exploateringsprocessen med tillhörande aktiviteter och underaktiviteter enligt projektmodellen. Vår tolkning är dock att den process som ingår i projektmodellen är den som kommer att gälla fr.o.m. modellens införande. Vi anser dock att det måste klargöras hur projektmodellens beskrivning av processen påverkar de beslutade processerna för detaljplan och utbyggnad av allmänna anläggningar.

De underliggande dokument som vi har tagit del av från projektmodellen redovisar i nuläget de aktiviteter och underaktiviteter som ingår i plan- och exploateringsprocessens tre faser. Vi har inte noterat att det ännu har tagits fram mallar och checklistor när det gäller själva projektmodellen.

Den fas som i projektmodellen kallas utreda motsvarar enligt vår uppfattning en förstudie i vilken bl.a. en indikativ exploateringskalkyl ska tas fram som ytterst ska ligga till grund för att bedöma om projektet kan bära sig eller inte. Den fas som kallas genomförande innehåller både framtagande av program och projektering som sedan ska ligga till underlag för upphandling av entreprenad. I det

skedet innan beslut om upphandling ingår även att bl.a. revidera projektbudget och exploateringskalkyl. Beslutet om att godkänna upphandling kan jämföras med ett igångsättningsbeslut (eller genomförandebeslut) av byggandet av allmänna anläggningar.

Vår bedömning med utgångspunkt från vad som har framgått av det pågående utvecklingsarbetet med projektmodellen är att modellen bl.a. tydliggör:

- ▶ Vilka beslut som ska fattas av vem inom plan- och exploateringsprocessen.
- ▶ När projektplanerna ska tas fram och uppdateras tillsammans med projektbudget att exploaterings- och driftkalkyler ska upprättas och uppdateras.

Vår bedömning är att det finns flera delar i modellen som kan bidra till att stärka styrning och kontroll av byggprojekt. Vi anser samtidigt att det är väsentligt att arbetet med projektmodellen så snart som möjligt kan färdigställas för ett införande.

Våra rekommendationer när det gäller det fortsatta arbetet med modellen är:

- ▶ Tydliggör i modellen att den avser dels plan- och exploateringsprocessen och en modell för att genomföra plan- och exploateringsprojekt.
- ▶ Ta fram och besluta om riktlinjer för plan- och exploateringsprocessen. Säkerställ att exploateringsprojekt följs upp och rapporteras i den periodiska uppföljningen (tertiäl- och årsrapporter).
- ▶ Klargör hur exploateringsprojekt ska hanteras i kommunens budgetprocess och budget.
- ▶ Tydliggör hur avvikelser i förhållande till projektbudget ska hanteras.
- ▶ Riskanalyser och riskhantering måste få en högre prioritet i projektmodellen. Riskanalyser behöver fortlöpande uppdateras samtidigt som riskhanteringen följs upp och rapporteras.
- ▶ Säkerställ att erforderliga mallar och checklistor finns eller tas fram till projektmodellen för: projektdirektiv, projektplan, projektbudget, tidplan, resursplan, statusrapport, slutrapport, protokoll för projektmöte, kravspecifikation, kommunikationsplan, projektloggbok, åtgärdslista, ändringsförfrågan, riskanalys, etc.
- ▶ Överväg att införa ett projektverktyg för hantering av exploateringsprojekt.

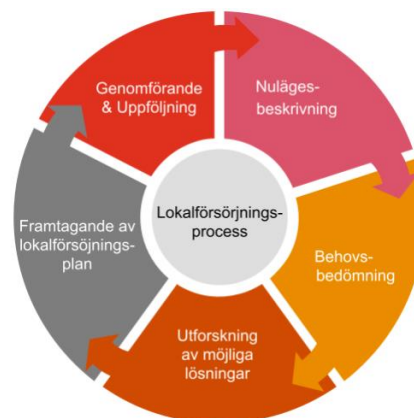
## 5 Byggprojekt - Ringblommans förskola

### 5.1 Utgångspunkt

Byggandet av en förskola är en konsekvens av kommunens lokalförsörjningsprocess. I korta drag ska lokalförsörjningsprocessen beskriva och generera från uttryckt behov till färdigställd och anpassad lokal för kommunala verksamheter. Byggandet av Ringblommans förskola är ett inslag i genomförandet av lokalförsörjningsprocessen.

Lokalförsörjningsprocessen illustreras i figur 4 hämtad från SKR:s skrift "Lokalförsörjningsprocessen". Enligt skriften varierar kommunernas lokalförsörjningsprocesser beroende på förutsättningar och behov. Fem övergripande faser, som framgår i figuren, som är grundläggande har utstakats.

Figur 4 - Lokalförsörjningsprocess



## 5.2 Styrande förutsättningar

### 5.2.1 Framtidens förskola och skola

Utbildningsnämnden beslutade i augusti 2016 om ett ramprogram för utbildningskontorets verksamhetslokaler. Ramprogrammet ska vara ett stöd inför arbetet med nya förskole- och skolprojekt. I ramprogrammet beskrivs processen för ny- och tillbyggnader av lokaler som är framtaget av Kommunfastigheter. Till programmet hör också en checklista vid behovsanalys. Ramprogrammet innehåller nyckeltal och ytbehov, lärmiljöns utformning och funktionsmodeller men däremot inte ett koncept för hur kommunens framtida förskolor och skolor ska byggas. Tanken bakom koncept är ofta att skapa och utgå från en samsyn kring hur nya lokaler ska byggas för att fungera väl för både barn, elever, pedagoger samt förvaltare samtidigt som hyreskostnaderna kan hållas rimliga.

### 5.2.2 Ramavtal för verksamhetslokaler

Det finns ett ramavtal för verksamhetslokaler mellan Upplands-Bro kommunfastigheter AB och Upplands-Bro kommun<sup>4</sup> som reglerar relationerna mellan kommunen och Kommunfastigheter gällande lokalfrågor för den kommunala verksamheten.

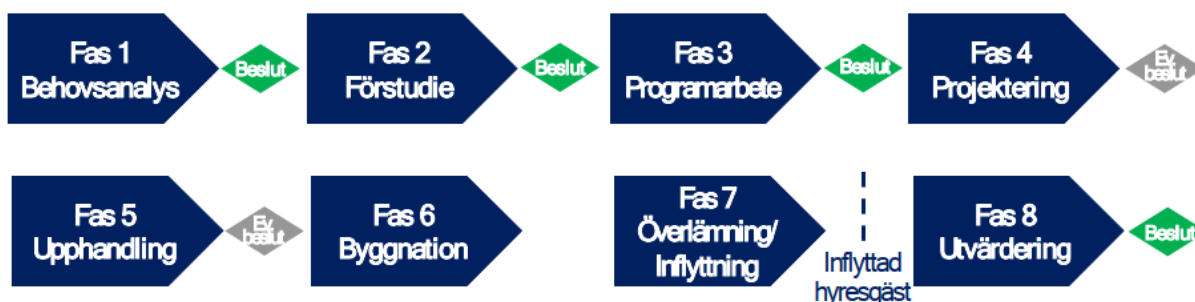
I ramavtalet fastställs kommunens, Kommunfastigheters, och nämndernas respektive ansvarsområden. Kommunen ska inventera och sammanställa kommunens lokalbehov på olika tidsperspektiv och lämna över det som underlag till Kommunfastigheters planering. Kommunfastigheter svarar för att tillhandahålla lokaler som uppfyller de krav som följer av gällande lagar, förordningar och andra bestämmelser utifrån kommunens behovsplanering.

Ramavtalet fastställer en arbetsprocess för Kommunfastigheter vid ny- om- och tillbyggnader som delas in i fyra skeden. I det första skedet, utredningsskedet, klarläggs hyresgästens lokal- och funktionskrav och förslag till lösning lämnas. Hyresgästen är själv ansvarig för detta skede, men Kommunfastigheter ska lämna fastighetstekniska och arkitektoniska förslag samt föreslå lösningar och överlämna kostnadsbedömning med uppskattad hyreskostnad. Det andra skedet, förslagsskedet, innebär utarbetning av beslut för genomförande, vilket innefattar utarbetande av förslagshandlingar och kalkyler, som i sin tur ligger till grund för en hyresoffert som lämnas till hyresgästen. I det tredje skedet, genomförandeskedet, ska Kommunfastigheter, efter skriftlig beställning, genomföra projektering, upphandling och produktion. Slutligen sker i det fjärde skedet, uppföljningsskedet, en slutredovisning om projektets ekonomiska utfall och funktion till hyresgästen.

### 5.2.3 Process för ny- och ombyggnad av verksamhetslokaler

Upplands-Bro Kommunfastigheter (Upplands-Brohus) har sedan tidigare en framtagen guide (reviderad 2019-05-20) som beskriver processen och hur det går till vid ny- och ombyggnad. I princip är det den process som var gällande då nybyggnaden av Ringblommans förskola genomfördes. Processen har dock senare reviderats. Nedan framgår processen som är indelad i åtta faser

Figur 5 - Process för ny- och ombyggnad



<sup>4</sup> Beslutat av kommunstyrelsen 2006-11-20.



Enligt beskrivningen av processen fattas vid tre tillfällen beslut om att fortsätta lokalprojektet till nästa fas eller att avbryta det. Det är efter behovsanalys, förstudie och programarbete. En eventuell ny beslutsomgång kan bli aktuellt efter projektering och upphandling, om avvikelsen mot beslutad kalkyl är för stor. Den första fasen - behovsanalysen - ansvarar respektive kontor för. Bolaget tar sedan över vid förstudien och ansvarar för hela lokalprojektets genomförande.

Varje fas beskrivs utifrån syfte, innehåll, ansvar, finansiering, resultat och beslut. Nedan följer en kortfattad beskrivning av de tre första faserna.

För behovsanalysen är beskrivningen relativt omfattande avseende vad den bör innehålla. Det är den berörda nämnden som ska besluta om behovsanalysen. Förstudien ska resultera i en förstudierapport som visar föreslagna lösningar eller alternativa lösningar. Vid nybyggnad ska förstudien innehålla lokalisering, d.v.s. förslag om byggbar tomt. Det är projektgruppen som beslutar tillsammans med kontorsledning om förstudierapportens lösning och om man ska gå vidare till programfasen. Programarbetet ska resultera i en programhandling för planerad ny- eller ombyggnad, programkalkyl, investerings- och driftkostnads kalkyl samt preliminärt hyresavtal. Nämnd fattar beslut om programhandlingen och den föreslagna preliminära hyresnivån. Ärendet behandlas av kommunstyrelsen och kommunfullmäktige, som tar ställning till investeringsvolym, ökade driftkostnader till följd av hyra för lokalförändringen och slutligen beslutar om genomförandet samt kommunal borgen. Slutligen beslutar bolagets styrelse om programhandling och om investeringen och finansieringen. Vid avvikelse mot tidigare kalkyl från programarbetet, motsvarande 5-10 procent, krävs nya beslut av nämnd, kommunstyrelse och kommunfullmäktige och i bolagets styrelse. Enligt processbeskrivningen är syftet nästa fas som är projektering att ta fram handlingar för att söka bygglov och skapa ett förfrågningsunderlag för upphandling av entreprenaden.

## 5.3 Ringblommans förskola

### 5.3.1 Behovsanalys

En bakgrund till tillkomsten av Ringblommans förskola är den behovsanalys som utbildningskontoret tog fram daterad den 25 maj 2016. Av behovsanalysen framgår nuläget som beskriver att antalet barn som behöver förskoleplatser fortsätter att öka i Kungsängen vilket leder till att antalet platser i området inte räcker till. Hur behovet av framtida platser kommer att öka framgår inte av behovsanalysen men dock nuvarande kapacitet och att en förskola (Blåsippan) med 50 platser ska avyttras till förmån för bostäder. När det gäller nya krav på utrymmen och lokalfunktioner, aktiviteter och rumsfunktioner, mångsidiga lokaler och samband hänvisas till utbildningskontorets ramprogram "Framtidens skola och förskola". En iakttagelse är att den mycket kortfattade behovsanalysen inte var utformad i enlighet med checklistan som ingår i utbildningskontorets ramprogram. Av ramprogrammet framgår att vid behovsanalysen ska en checklista fyllas i som ska vara ett komplement till ramprogrammet och mer beskriva specifika behov utifrån varje ny- och tillbyggnadsprojekt.

Utbildningskontoret fick i uppdrag av utbildningsnämnden att tillsammans med Upplands-Bro Kommunfastigheter AB förprojektera (göra en förstudie av) en ny förskola vid detaljplan nr. 0803. Vi har noterat att det av lokalresursplanen 2017-2022 som antogs av kommunstyrelsen i december 2017 att Ringvägens förskola är ett beslutat/pågående projekt.

### 5.3.2 Förstudie

Inför arbetet med förstudien valde beställaren att använda en förskola i Botkyrka som ett bra exempel avseende tomt- och terränganpassning, verksamhetens organisation och samband samt interiöra kvaliteter. Förstudien, arbetats fram under perioden februari t.o.m. april 2017.

I förstudien utreddes tre alternativ; 6 avdelningar, 5 avdelningar och 4 avdelningar. Förstudien resulterade inte i att en preliminär investerings- och hyreskalkyl togs fram. Frågan om lokalisering prövades inte i förstudien med hänvisning till att tomten var given.

Förstudien genomfördes i projektform med representanter för Upplands-Bro kommunfastigheter, utbildningskontoret och konsulten som anlätades för förstudien (Tengbom).

### 5.3.3 Programfas

Utbildningskontoret var beställare av programarbetet och valde att gå vidare med alternativet med 6 avdelningar för 120 barn med en yta på ca 11 kvm per barn och med en utgård med en yta om 13 kvm per barn. Det kan jämföras med lokalprogrammets planeringsnorm på 10 kvm per barn inomhus och 30 kvm utomhus. Utemiljön var en särskild utmaning i projektet med tanke på tanke på nivåskillnaden med 7 meters höjddifferens på en utgård med totalt 1 600 kvm.

Resultatet av programfasen presenterades i form av en programhandling med kalkyl. Investeringskalkylen beräknades till 80 mnkr och hyreskalkylen beräknade årshyran till 5,5 mnkr per år. Investeringsbeslut.

Enligt processen ska kommunstyrelse och kommunfullmäktige besluta om investering, ökade driftkostnader i form av hyra, genomförande av projektet och kommunal borgen. Dessutom ska enligt det generella ägardirektivet vid nyproduktion högre än 50 mnkr kommunfullmäktige beredas tillfälle att ta ställning. Beställande nämnd ska besluta om programhandlingen och den föreslagna preliminära hyresnivån.

Ärendet "investeringsbeslut - Ringblommans förskola hanterades inledningsvis i utbildningsnämnden som föreslog kommunfullmäktige att godkänna investeringen av nybyggnation av Ringblommans förskola. Vid kommunstyrelsens hantering av ärendet föreslogs kommunfullmäktige besluta att:

- ▶ Upplands-Bro Kommunfastigheter AB får i uppdrag att genomföra nybyggnation av Ringblommans förskola vid Ringvägen i Kungsängen i enlighet med Utbildningskontorets och Upplands-Bro Kommunfastigheter AB:s förslag.
- ▶ Upplands-Bro kommun tecknar borgen som för egen skuld för Upplands-Bro Kommunfastigheter AB:s lån om högst 80 mnkr för att genomföra nybyggnationen i enlighet med Utbildningskontorets och Upplands-Bro Kommunfastigheter AB:s förslag
- ▶ En borgensavgift på 0,35% uttas.

Kommunfullmäktige beslutade den 20 december 2017 i enlighet med kommunstyrelsens förslag. Av tjänsteskrivelsen till beslutet framgår att byggstart beräknas till augusti 2018.

### 5.3.4 Bedömning

Ringblommans förskola är en nybyggnation där investeringen genomförs av det kommunala bolaget Upplands-Bro Kommunfastigheter som sedan hyrs in av kommunen för utbildningsnämndens verksamhet.

När det gäller tillämpade processen vid tillkomsten av Ringblommans förskola gör vi följande bedömning:

- ▶ Den behovsanalys som låg till grund för beställning av förstudien var otillräcklig och inte utformad i enlighet med den checklista för behovsanalys som framgår av utbildningsnämndens ramprogram och enligt det innehåll som följer av Kommunfastigheters process. Enligt vår uppfattning borde inte Kommunfastigheter ha accepterat den behovsanalys som låg till grund för beställningen av förstudien.
- ▶ Förstudien bedrevs inte på ett förutsättningslöst sätt för att komma fram till en ändamålsenlig och kostnadseffektiv lokallösning. Beställaren valde att förstudien skulle utgå från en befintlig förskola i en annan kommun. Förstudien resulterad inte i att en preliminär investerings- och hyreskalkyl togs fram. Vi anser inte att Kommunfastigheter genomfört förstudien helt i enlighet med den då gällande processen.
- ▶ Enligt den tillämpade processen var det projektgruppen och kontorsledningen som beslutade om lösningen och att gå vidare i programfasen. Först och främst anser vi att beslutet om att gå vidare i denna fas inte ska kunna göras med mindre än att det finns framtagna kalkyler. Vi bedö-

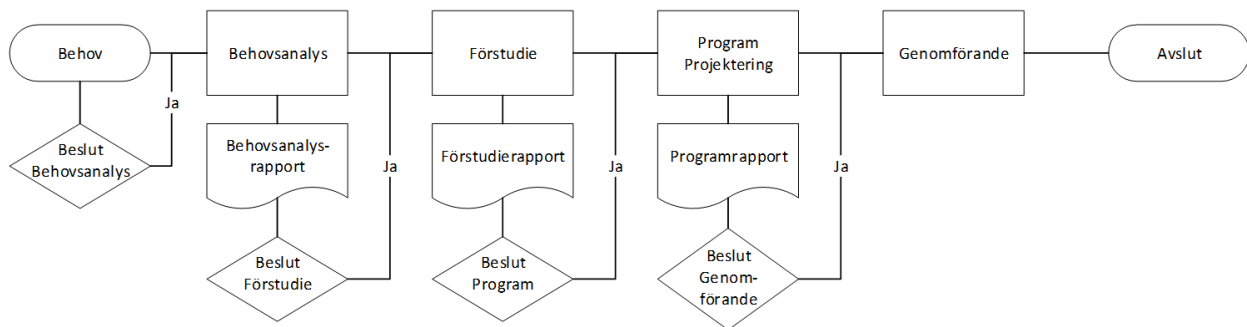


mer också att för att gå vidare måste det framgå att den ansvariga nämnden har ett utrymme i sin budgetram för att finansiera tillkommande hyra. Enligt vår bedömning borde ett beslut om att gå vidare med programfasen ha tagits av nämnden och inte som ett s.k. verkställighetsbeslut av tjänstepersoner.

- ▶ Utbildningsnämnden beslutade inte om programhandlingen och den preliminära hyresnivån utan att föreslå kommunfullmäktige att godkänna investeringen. Vi noterar att inga synpunkter har framkommit under den fortsatta beredningen av ärendet till kommunfullmäktige med anledning av med anledning av den höga investeringsutgiften och hyreskostnaden.
- ▶ Enligt vår uppfattning är det kommunen tillsammans med Kommunfastigheter som måste definiera processen för ny- och ombyggnad och vilka beslutssteg och underlag som ska ingå i den. Det kan inte enbart vara en fråga för Kommunfastigheter.
- ▶ Utifrån de underlag vi har tagit del av har det inte framgått att riskanalyser tagits fram och reviderats tillsammans med övriga underlag.
- ▶ Processen har kännetecknats av att beställaren har haft ett starkt inflytande på genomförandet av processen utan behöva väga in ekonomiska konsekvenser. Det är också vår bedömning att Kommunfastigheter inte har haft tillräckliga incitament att utifrån kommunnyttan säkerställa en kostnadseffektiv lösning.
- ▶ Det faktiska genomförandet av projektet Ringblommans förskola har inte skett helt i enlighet med den då gällande processen och ramavtalet mellan kommunen och Kommunfastigheter.

Enligt vår uppfattning ska ett ärende avseende inhyrning av lokal som är förenat med en investering hanteras i enlighet med en beslutad process för investeringar där två huvudsakliga ställningstagande ska göras, d.v.s. att godkänna investeringen (genomförandebeslutet) och godkänna den föreslagna hyran. Nedan finns exempel på hur en investeringsprocess kan vara utformad med besluts punkter.

Figur 6 - Exempel på en investeringsprocess



Processen fram till avslut har delats in i fyra steg efter initiering av ett investeringsbehov; behovsanalys, förstudie, program/projektering och genomförande. För varje steg i processen bör det tydligt definieras krav på de underlag som ska ligga till grund för respektive beslut. I ett ekonomiskt perspektiv är det viktigt att så tidigt som möjligt ta fram tillförlitliga investerings- och hyreskalkyler. Vem som har befogenhet att fatta de beslut som krävs bör framgå i processen och överensstämma med gällande delegationsordningar.

När det gäller ramavtalet mellan kommunen och Kommunfastigheter beslutades av kommunstyrelsen 2006 finns det enligt vår bedömning behov av att se över avtalet med hänseende till nuvarande förhållanden.

### 5.3.5 Utvärderingsrapport - Ringblommans förskola

Kommunfastigheter har genomfört en utvärdering av projekt Ringblommans förskola som presenteras i en utvärderingsrapport daterad den 15 februari 2022.

I rapporten framgår en efterkalkyl som jämförs med kalkylen från programfasen. Summa investering i efterkalkylen blev 80,7 mnkr jämfört med programfasens kalkyl på 80 mnkr. Exklusive verksamhetsbeställningar blev slutkostnaden 79,5 mnkr. Det konstateras i rapporten att projektet genomfördes inom ramen för avsatt budget.

De problem och avvikelser som lyfts fram i rapporten är;

- ▶ Projektet färdigställdes 11 månader senare jämfört med den ursprungliga planeringen. Anledningen till förseningen var att en vattenledning behövde flyttas innan produktionsstart. Enligt exploateringsavtalet skulle denna åtgärd utföras och bekostas av kommunen.
- ▶ Behovsanalysen var tunn och innehöll varken bakgrund, syfte, projektmål eller effektmål och förstudiefasen genomfördes genom att identifiera en färdigbyggd förskola i Botkyrka och inte från att lösa ett utbildningskontorets specifika behov. I rapporten lyfts även fram att utbildningskontoret beslutade sig för alternativet med sex avdelningar trots att den anvisade tomten visade sig vara slitagekänslig på grund av den begränsade tomtstorleken samt dess beskaffenhet.
- ▶ När samhällsbyggnadskontoret beviljade bygglov för förekom felaktigheter i samband med grannhörandena, vilket fick stora konsekvenser. Ett nytt grannhörande behövdes göras vilket bl.a. ledde till en överklagan av bygglov. Produktionen fick då fortgå utan ett laga kraft vunnet bygglov. Frågan löstes genom ett avtal med den klagande som i utbyte mot ett högt bullerplank, återkallade överklagan.
- ▶ Förskolans areor visar på att lokalerna inte är ytoptimerade. Verkningsgraden mätt som förhållandet mellan lokalarea (LOA) och bruttoarea (BTA) 59 procent vilket jämförs med en förskola i Knivsta som hade en verkningsgrad på 83 procent.
- ▶ Produktionskostnaden för Ringblommans förskola blev relativt hög ca 50 000 kr/m<sup>2</sup> BTA jämfört med en platsbyggd förskola som bedöms kosta ca 35 000 - 40 000 kr/m<sup>2</sup> BTA. Flera förklaringar till det anges t.ex. valet av plats var inte optimal varför det inte gick att bygga någon form av konceptförskola på grund av stora nivåskillnader och höga kostnader för markentreprenad. Vidare anges som förklaring att inte bygga efter verksamhetens egna behov medförde en för låg verkningsgrad, planlösning och utformning löstes i ett sent skede och överklagan av bygglov.

En slutsats som Kommunfastigheter drar med anledning av utvärderingen är att ett sätt att hålla kostnaderna på en lägre nivå men utan att göra avkall på funktion är fastställa hur en förskola i Upplands-Bro kommun ska ske ut med avseende på ytor och funktion. Vidare konstateras att bolaget i sin iver att vara lyhörd gått för långt när det gäller att justera efter kundens synpunkter. Vidare konstaterar man att varken behovsanalys och förstudie inte har genomförts enligt processmodellen.

### 5.3.6 Bedömning

Vi noterar att resultatet av byggprojektet är att Ringblommans förskola levererades till en hög produktionskostnad men inom ramen för godkänd investeringskalkyl. Projektet försenades främst beroende på att en vattenledning behövde flyttas men också till viss del beroende på felaktigheter i samband med grannhörandet då bygglov beviljades.

När det gäller den då tillämpade processen för ny- och ombyggnad av verksamhetslokaler har våra synpunkter redovisats i avsnitt 5.3.4 bedömning när det gäller beslutsstegen och kravet på underlag i form av kalkyler i samband med förstudie. Vi vill dock särskilt lyfta fram att besluta om lösning och att gå vidare till programfasen kunde tas på tjänstepersonsnivå och dessutom utan att investerings- och hyreskalkyl förelåg är klart otillfredsställande. Desamma gäller det förhållandet att en ofullständig behovsanalys kunde accepteras för att gå vidare i en förstudie. Vi förstår egentligen inte heller hur det är möjligt att en förstudie som rimligen syftar till att identifiera ändamålsenliga alternativa lösningar i förhållande till ett behov kan inriktas på att kopiera en befintlig lösning i en annan kommun. Det som har inträffat visar på en brist att säkerställa tillämpningen av en definierad process för ny- och ombyggnad vilket indikerar en otillräcklig styrning och kontroll. Vi vill trots allt hävda att om processen hade följts i enlighet med hur den beskrivs hade resultatet kunnat bli ett annat. Ansvaret för hur processen tillämpats faller både på utbildningskontoret och Kommunfastigheter.

## 6 Lokalförsörjningsprocess - Upplands-Bro kommun

### 6.1 Utgångspunkt

I detta avsnitt görs en kortfattad genomgång av hur lokalförsörjningsprocessen i Upplands-Bro kommun är utformad och hur ansvaret för fastighetsfrågor är fördelade i kommunen. Ett konstaterande är att det för närvarande är ett fokus i kommunen på bostads- och fastighetsfrågorna och samtidigt stärka styrningen och ledningen i de verksamheter som ansvarar för kommunens bostadsutveckling, fastighetsfrågor och lokalförsörjning. Ett resultat av detta är att fr.o.m. 2023 inrättades en fastighetsnämnd.

### 6.2 Ansvar för fastigheter och lokalfrågor

#### 6.2.1 Kommunstyrelsen

När det gäller kommunstyrelsens ansvar för lokal- och fastighetsfrågor anges i reglementet, beslutad den 15 februari 2023, att kommunstyrelsen i sin styrfunktion ska lämna direktiv angående förvaltningen av kommunens fastigheter och verka för ett optimalt utnyttjande av kommunens lokaler.

#### 6.2.2 Fastighetsnämnd

En fastighetsnämnd inrättades fr.o.m. den 1 januari 2023. Enligt reglementet senast beslutad av kommunfullmäktige den 15 februari 2023 så ansvarar fastighetsnämnden för att:

- ▶ Bereda och bevaka kommunens bostads- och lokalförsörjningsbehov i form av förvärv, försäljning och nybyggnation av kommunens bostads- och lokalbestånd. Fastighetsnämnden svarar även för kommunens samlade lokalförsörjning.

Vidare enligt reglementet ska fastighetsnämnden svara för;

- ▶ Förvaltningen av kommunens lokaler och kommunens inhyrda lokaler från Upplands-Bro Kommunfastigheter AB.
- ▶ Den samlade lokalförsörjningen för kommunens verksamheter, säkerställa ändamålsenliga lokaler för kommunens välfärdstjänster samt lokaler för kommunens övriga nämnder och verksamheter, i första hand från Upplands-Bro Kommunfastigheter AB.

Enligt delegering från kommunfullmäktige ska fastighetsnämnden bl.a. besluta i följande ärenden:

- ▶ Hyra lokaler för kommunens behov, i första hand från Upplands-Bro kommunfastigheter AB,
- ▶ Vidareuthyrning av lokaler till övriga nämnder för att tillgodose deras behov.

#### 6.2.3 Fastighetsorganisation

I juni 2020 infördes en fastighetsenhet inom ekonomiavdelningen med en fastighetschef med syfte att arbeta med fastighetsekonomiska analyser och planering. Målsättningen var att enheten skulle leda till starkt långsiktighet i prognosarbete, skapa tydlighet inom lokalresursprocessen och bereda förbättrade förutsättningar för kommunens strategiska arbete med fastighetsfrågor. Fastighetschefen slutade dock under våren 2022 och därefter har inte tjänsten återbesatts. För närvarande finns en inhyrd konsult som arbetar med att uppdatera kommunens lokalförsörjningsplan och att utveckla en ny internhyresmodell.

Hur tjänstepersonstödet till fastighetsnämnden ska utformas och organiseras är för tillfället inte helt klart men enligt uppgift kommer funktionen att knytas till samhällsbyggnadskontoret.

## 6.2.4 Upplands Bro Kommunfastigheter AB

### 6.2.4.1 Bolagsordning

Upplands-Bro Kommunfastigheter AB har enligt bolagsordningen<sup>5</sup> till föremål för sin verksamhet att inom Upplands-Bro kommun köpa, sälja och äga fastigheter för att på dessa uppföra, förvalta, hyra in och upplåta lokaler, utrymmen och anläggningar för kommunala verksamheter eller verksamheter som är angelägna för kommunens utveckling och drift. Bolaget är skyldigt att utföra de uppdrag som bolaget tilldelas av sin ägare. Verksamheten ska bedrivas åt ägaren/i ägarens ställe.

Ändamålet med bolagets verksamhet är att förse kommunens förvaltningar och andra organisationer som bedriver kommunalt finansierade eller angelägna verksamheter med ändamålsenliga lokaler och anläggningar samt att i övrigt hyra ut på marknaden.

### 6.2.4.2 Ägardirektiv

Av ägardirektivet<sup>6</sup> för Upplands-Bro kommunfastigheter AB som finns i kommunplan 2023 framgår att det bland annat åligger bolaget att:

- ▶ Låta uppföra/förvärva nya förskolor, skolor och verksamhetslokaler som efterfrågas av kommunen.
- ▶ Vara en aktiv aktör för förvärv, försäljning och nybyggnation av förskolor, skolor och verksamhetslokaler efter önskemål från kommunen.

Av det generella ägardirektivet framgår att kommunfullmäktiges ställningstagande bl.a. ska inhämtas vid:

- ▶ Nyproduktion högre än 50 mnkr.
- ▶ Köp eller försäljning av fast egendom för högre belopp än 50 mnkr per år eller högre än 10 mnkr per objekt.
- ▶ Sammanhållna renoveringsobjekt högre än 100 mnkr.

## 6.3 Lokalförsörjningsprocessen

### 6.3.1 Lokalförsörjningsprocess

Regler för lokalresursplanering fastställdes av kommunfullmäktige i december 2021. Av reglerna framgår att lokalresursplaneringens övergripande mål är att uppnå en ändamålsenlig, effektiv, sund och säker verksamhetsmiljö som bidrar till hög produktivitet och kvalitet för kommunens verksamheter.

Reglerna för lokalresursplanering definierar en process för att samordna planeringen för kommunens lokalförsörjning. Processen och dess huvudsakliga innehåll framgår i nedanstående figur.

---

<sup>5</sup> Bolagsordning för Upplands-Bro kommunfastigheter AB beslutad i kommunfullmäktige 2022-12-14.

<sup>6</sup> Ägardirektiv i Kommunplan 2023.

Figur 7 - Lokalförsörjningsprocessen



Lokalförsörjningsprocessen har börjat att tillämpas fr.o.m. 2021 och vi noterar att lokalförsörjningsplan finns med som bilaga till kommunens budget 2021 och 2022 men att framtagandet av lokalförsörjningsplan pausades under 2022. För 2023 finns en framtagen lokalbehovsrapport.

Av reglerna för lokalresursplanering framgår att det ska finnas enligt nedan en lokalstyrgrupp och en lokalberedningsgrupp. Av intervju har dock framgått att efter det att fastighetschefen slutat har ingen kallat samman grupperna för fysiska möten.

#### 6.3.1.1 Lokalstyrgrupp

Av reglerna framgår att det ska finnas en lokalstyrgrupp som ansvarar för den strategiska samordningen, planeringen och uppföljningen av lokalförsörjningen samt att driva lokalförsörjningsfrågorna framåt och tillse att beslut kan fattas av rätt organ inom kommunen. Gruppen ska:

- ▶ Leda och samordna kommunens lokalresurser samt ta fram förslag till prioritering mellan olika behov och önskemål om lokaler
- ▶ Samordna lokalplanering med kommunens fysiska planering, verksamhetsplanering, bostadsförsörjningsplanering, investeringsplanering, ekonomiska planering samt miljöplanering.
- ▶ Föreslå beslut som effektiviserar lokalutnyttjandet.

#### 6.3.1.2 Lokalberedningsgrupp

Lokalberedningsgruppen svarar för samordning, planering, uppföljning och beredning av ärenden inför beslut i styrgruppen. Beredningsgruppen rapporterar till styrgruppen. Lokalberedningsgruppen ska:

- ▶ Upprätta förslag till lokalresursplan och lokalförsörjningsplan
- ▶ Föreslå åtgärder för att effektivisera lokalanvändning
- ▶ Föreslå prioriteringar mellan olika behov och önskemål
- ▶ Föreslå åtgärder för att minska kostnader
- ▶ Föreslå förändringar i lokalbeståndet
- ▶ Behandla otydligheter i processer för att få ärenden framåt
- ▶ Samordning mellan lokalbehov - samhällsbyggnad

#### 6.3.1.3 Åtgärder i övrigt för att effektivisera lokalförsörjningsprocessen

Av intervju har framgått att kommundirektören beslutat om ett antal åtgärder där arbetet påbörjats. Det gäller t.ex. följande:

- ▶ Behov av utveckling och komplettering av styrande dokument. Det handlar då om att tydliggöra beslutspunkter och vad som ska vara uppfyllt vid respektive beslutspunkt, krav på fullständiga beskrivningar och analyser av ekonomiska konsekvenser, säkerställa att den verk-

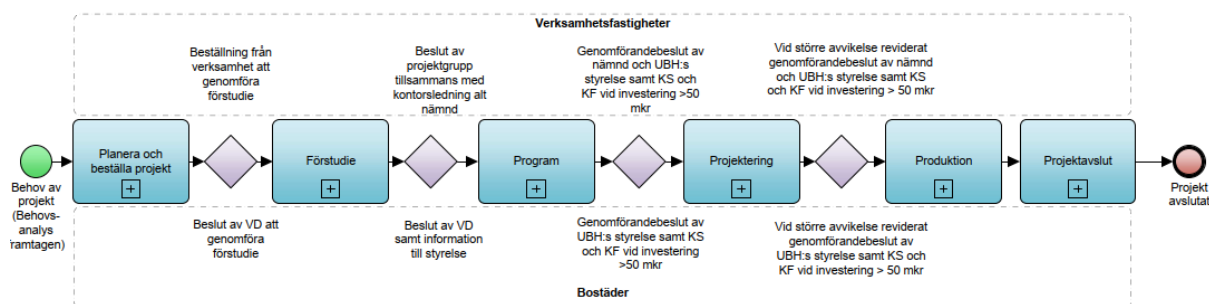
samhet som ska nyttja en investering är medveten om driftkonsekvenserna och har förutsättningar att finansiera tillkommande driftskostnadskonsekvenser innan genomförandebeslut tas.

- ▶ Utveckla/komplettera styrande principer/indikatorer kopplat till investeringsbudget.
- ▶ Utveckla uppföljning av pågående investeringsprojekt för att säkra att verkställandet av projekten sker i enlighet med beslut och inom beslutad omfattning, budget och tid.

## 6.4 Upplands-Bro Kommunfastigheter - Process för ny- och ombyggnad

En revidering av tidigare process för ny- och ombyggnad har gjorts inom Upplands-Brohus. Processen gäller för både verksamhetslokaler och bostäder.

Figur 8 - Ny process för ny- och ombyggnad



Till processen hör ett antal mallar för olika moment i de faser som ingår i genomförandeprocessen t.ex. för behovsanalys verksamhetslokaler, för måldokument och förstudierapport under förstudiefasen, m.fl.

Av intervju framgår att man i processen betonar vikten av en väl genomarbetad behovsanalys och att det inledande måldokumentet i förstudiefasen är väsentligt för förståelsen av uppdraget. I måldokumentet ska det beskrivas vilka handlingar som ska levereras efter projektet, vilka format dessa levereras i och var de ska sparas. Förstudiens syfte är att utifrån behovsanalysens förutsättningar och krav ta fram lösningsförslag eller alternativa lösningar och programfasens syfte är att förprojektera och ta fram ramhandlingar och kalkyl inför beslut.

Vi noterar att beslutsordningen i processen i stort motsvarar vad som gällde i den tidigare processen och att det inte av processen framgår att på förstudien bl.a. ska resultera i en preliminär investerings- och hyreskalkyl.

## 6.5 Bedömning

Bedömningen är att det finns en lokalförsörjningsprocess i kommunen som har förutsättningar, om den tillämpas i sin helhet, att bidra till en effektiv lokalförsörjning. Under det senaste året bl.a. beroende på att fastighetsenheten saknat befattningshavare har inte alla delar av processen tillämpats fullt ut. Samtidigt är hanteringen av fastighets- och lokalfrågor i kommunen inne i en förändringsprocess vilket resulterat i att en fastighetsnämnd införts fr.o.m. 2023 bl.a. med uppgift att ansvara för kommunens lokalförsörjning. Med vilka resurser och hur fastighetsnämnden arbete ska organiseras och genomföras är inte vid den tidpunkten som granskningen görs helt klarlagt. Vi bedömer det som väsentligt att förutsättningar ges för att så snart som möjligt kunna säkerställa att lokalförsörjningsprocessen kan genomföras i enlighet med vad som följer av kommunfullmäktiges regler för lokalresursplanering.

Genomförandet av nybyggnaden av Ringblommans förskola skedde innan nuvarande lokalförsörjningsprocess hade tagits fram. Vår tolkning av lokalförsörjningsprocessen är att den ska resultera i att ett lokalförsörjningsbehov tillgodoses på ett både ändamålsenligt och ekonomiskt effektivt sätt. Om processen leder till att ett lokalförsörjningsbehov ska tillgodoses genom nybyggnad i kommu-

nens regi så måste den enligt vår uppfattning genomföras inom ramen för en modell som kan säkerställa en ändamålsenlig och kostnadseffektiv byggnation. Vi bedömer att den process som för närvarande är gällande för ny- och ombyggnad inte fullt ut är tillräcklig för att säkerställa en ändamålsenlig och ekonomiskt tillfredsställande lösning av lokalbehovet.

En förklaring till de problem som visat sig när det gäller projektet Ringblommans förskola är att den då gällande processen för ny- och ombyggnation inte har tillämpats på det sätt som var avsett främst vad gäller behovsanalys och förstudie. Ytterligare en förklaring är kravet på de underlag som ska ligga till grund för beslut att gå vidare med programfasen inte har varit tillräckliga främst med avseende på att det saknades en investeringskalkyl och hyreskalkyl. Beslut att gå vidare till programfasen i projekt där det handlar om investeringar över 50 mnkr och höga hyreskostnader måste tas av nämnd som kan säkerställa finansieringen av den tillkommande hyreskostnaden. Avgörande beslut att gå vidare i processen fram till genomförandebeslutet har tagits som verkställighetsbeslut. Både beställaren och Kommunfastigheter har i fallet med Ringblommans förskola inte haft tydliga incitament att eftersträva kostnadseffektiva lösningar. Av granskningen har också framgått att riskanalyser inte har ingått som underlag i förstudie- och programrapporter.

Nuvarande process för ny- och ombyggnad har tagits fram av Kommunfastigheter. Enligt vår uppfattning måste det finnas en överensstämmelse mellan processen för ny- och ombyggnad och kommunens investeringsprocess. Vår bedömning är att det är beställaren d.v.s. kommunen som efter samråd med Kommunfastigheter som ska kravställa och fastställa processen för ny- och ombyggnad.

Vår samlade bedömning är att det stor vikt att kommunen definierar och fastställer en ändamålsenlig process för ny- och ombyggnad som komplement till lokalförsörjningsprocessen. Vi ser samtidigt positivt på de initiativ som tagits för att utveckla och komplettera styrande dokument i form av att tydliggöra beslutspunkter och krav på underlag för vad som ska vara uppfyllt vid respektive beslutspunkt samt att finansieringen av tillkommande hyreskostnader ska ha säkerställts innan beslut om genomförandet.

## 7 Svar på revisionsfrågor

Delfråga	Svar
1. Hur ser modellen för planering, beslut, uppföljning och ekonomistyrning av olika typer av byggprojekt ut i kommunen respektive i bolaget	Frågan besvaras genom den redovisning i rapporten som görs av plan- och exploateringsprocessen samt lokalförsörjningsprocessen tillsammans med processen för ny- och tillbyggnad.
2. Ger projektmodeller med tillhörande riktlinjer förutsättningar för en tillräcklig kontroll för ansvariga nämnder och styrelser?	Delvis. Det finns fortsatta behov av att utveckla både projektmodellen för plan- och exploateringsprocessen för att säkerställa en tillräcklig kontroll. Detsamma gäller processen för ny- och ombyggnad.
3. Vilka lärdomar har kommunen dragit av byggprojekt Granhammarsvägen? På vilket sätt har kommunens principer för planering och uppföljning utvecklats sedan genomförandet av detta projekt?	Framför allt att det behövs en tydlig process för genomförandet av plan- och exploateringsprocessen tillsammans med en anpassad projektmodellen. Arbetet med projektmodellen är ett pågående utvecklingsarbete.
4. Vilka lärdomar har Upplands-Bro kommunfastigheter AB dragit av byggprojekt Ringblommans förskola? På vilket sätt har bolagets principer för planering och uppföljning utvecklats sedan genomförandet av detta projekt?	Enligt vad vi har uppfattat har inte problemet varit själva genomförandet utav byggprojektet utan snarare hur processen fram till genomförandebeslutet har tillämpats. En lärdom är att processen för ny och om byggnad måste tillämpas i enlighet med vad som framgår av processbeskrivningen framför allt beträffande behovs- och förstudiefasen. Kommunfastigheter har tagit fram en ny process för ny- och ombyggnad.

Stockholm den 18 april 2023

Gunnar Uhlin  
EY