

Öhrlings

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

## Revisionsrapport

### Granskning av två investeringar

- Exploatering, Toftanäs norra
- Gatutrafikbroar, Hyllie – broar vid stationstorg

Tekniska nämnden, Malmö stad

Oktober 2009

Mattias Haraldsson, revisionskonsult

Elisabeth Rye Andersson, revisionskonsult

# Innehållsförteckning

1	Sammanfattande slutsatser och bedömningar.....	3
2	Inledning.....	5
2.1	Uppdrag.....	5
2.2	Revisionsfrågor .....	5
2.3	Metod .....	5
3	Tekniska nämndens fastighetskontor, Toftanäs norra.....	6
3.1	Iakttagelser i förhållande till revisionsfrågor, Toftanäs norra.....	6
3.2	Bakgrund .....	7
3.3	Projekthandbok.....	7
3.4	Beslutsunderlag .....	7
3.5	Kalkylering.....	8
3.6	Projektplan och projektorganisation.....	10
3.7	Upphandling .....	11
3.8	Budgetering och uppföljning.....	11
3.9	Avvikelsehantering.....	12
3.10	Bokföring och projektredovisning .....	13
3.11	Slutredovisning.....	15
4	Tekniska nämndens gatukontor, Hyllie – Broar vid stationstorg .....	17
4.1	Iakttagelser i förhållande till revisionsfrågor, Hyllie – Broar vid stationstorg .....	17
4.2	Bakgrund .....	18
4.3	Projekthandböcker.....	18
4.4	Beslutsunderlag .....	19
4.5	Kalkylering.....	20
4.6	Projektplan och projektorganisation.....	22
4.7	Upphandling .....	23
4.8	Budgetering och uppföljning.....	23
4.9	Avvikelsehantering.....	25
4.10	Bokföring och projektredovisning .....	25
4.11	Slutredovisning.....	26

# 1 Sammanfattande slutsatser och bedömningar

Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB har på uppdrag av Stadsrevisionen, Malmö stad granskat investeringsprocessen inom tekniska nämnden utifrån två specifika investeringar. Granskningens revisionsfrågor behandlar ändamålsenlighet avseende beslutsunderlag, kalkylering, projektorganisation, projektplaner, redovisningen och slutredovisning. De utvalda projekten är Hyllie – Broar vid stationstorg, projektnummer 0898 (Gatukontoret) och Toftanäs norra – exploatering, projektnummer 6290 (Fastighetskontoret).

Övergripande gör vi bedömningen att tekniska nämndens kontrollsystem, på nämnds nivå, för investerings- och exploateringsprojekt inte är tillräcklig och behöver förstärkas.

Mot bakgrund av att fullmäktige beslutar om investeringsramar är det väsentligt att tekniska nämnden har tillräcklig kontroll över hur enskilda projekt utvecklas i förhållande till kalkyl, tidsplan och sitt syfte. Denna kontroll finns inte fullt ut formaliserad i tekniska nämndens besluts- och uppföljningsrutiner för investerings- och exploateringsprojekt. Det saknas också tillräckligt tydliga riktlinjer för när projektspecifika avvikelser i förhållande till kalkyl, tidsplan och syfte skall rapporteras till nämnden. Vi rekommenderar tekniska nämnden att införa formaliserad uppföljning av projekt och, genom riktlinjer, förtydliga när avvikelser skall anmälas till nämnden.

Tekniska nämnden bedriver ett stort antal investerings- och exploateringsprojekt inom Fastighetskontoret och Gatukontoret, varför vi gör bedömningen att det kan vara rimligt att en utökad projektspecifik uppföljning begränsas till väsentliga projekt.

Tekniska nämnden fattar inte beslut om exploateringsprojekt, utan betraktar beslutad detaljplan som beställning av utförande. Trots detta, i syfte att stärka nämndens kontroll av ingångsvärdena i exploateringsprojekt, rekommenderar vi att införa genomförandebeslut, eller liknande, för tekniska nämndens väsentligaste exploateringsprojekt.

Avseende redovisning av exploateringsverksamheten gör vi bedömningen att god redovisningssed inte följs fullt ut. Det väsentligaste avsteget är att utgifter och försäljningsinkomster ackumuleras till det att projektet slutredovisas och reavinsten beräknas. Detta leder till en felaktig periodisering av inkomster som normalt skall intäktsföras vid dagen för tillträdet. Beaktas bör att tekniska nämnden, i stort, följer Malmö stads riktlinjer.

Rådet för kommunal redovisning har i sin nya rekommendation för Intäkter från avgifter, bidrag och försäljningar (nr 18) uttryckt sin syn på redovisning av försäljningsinkomster. Tekniska nämnden bör analysera hur rekommendationen påverkar redovisningen och remittera frågan till kommunstyrelsen då den påverkar kommunens externredovisning.

På förvaltningsnivå inom Fastighets- och Gatukontoret bedömer vi att det, i stort, finns tillräckliga beskrivningar av rutiner, mallar, stöd, beslutsnivåer, ansvar och befogenheter för att styra och kontrollera exploaterings- och investeringsprojekt från start till avslut i de båda kontorens projekthandböcker. Under granskningen har vi noterat brister i dokumentationen till projekten som bla förklaras av byte av projektledare. Detta förtydligar vikten av kontinuerliga uppföljningsåtgärder för att säkerställa att fastlagda rutiner följs på avsett sätt.

### **Tekniska nämndens Fastighetskontor, Toftanäs norra**

Underlagen för exploateringsprojektet upprättades i slutet på 1980-talet. Bilagt fanns kalkylerad utgift, tidsplan och finansiering, vilket är det väsentligaste. Kalkylen för Toftanäs norra uppdaterades när nya administrativa rutiner infördes. Kalkylen innehåller de väsentligaste kalkylposterna och utfallet avviker inte från kalkylerad utgiftsnivå. Någon projektplan eller projektbeskrivning finns inte för projektet. Projektet har avvikit från ursprunglig tidsplan, vilket förklaras av konjunkturella förändringar.

Det finns en projektsamordnare utsedd enligt Fastighetskontorets projekthandbok. En brist är att det saknas tydliga referenser i projektdokumentationen till projekt som genomförts av Gatukontoret vilket gör det svårt att spåra vad som genomförts inom detaljplanen. Det har genomförts ett flertal upphandlingar sedan terrasseringen upphandlades 1989. De senaste tre väsentliga projekten genomfördes åren 2002-2003, motsvarande 5,5 mkr tillsammans. Upphandling har skett med ett anbudsförfarande i konkurrens.

Det finns i grunden en tillräcklig projektuppföljning i Fastighetskontorets exploateringsystem. Toftanäs norra går däremot endast delvis att följa i projektredovisningen (åren 2001 till 2008) och att stämma av mot redovisningen (åren 2001 till 2008) men inte fullt ut alla åren sedan 1989. Det går inte heller att ta ut budget och utfall per år för projektet ur ekonomisystemet. Orsaken är att ekonomisystemet och redovisningsprinciper har förändrats ett flertal gånger. För framtiden rekommenderar vi att utdrag ur ekonomisystemet görs vid systembyten som dokumenterats till projektet. En slutredovisning har upprättats enligt instruktionerna och bilagts bokslutet till tekniska nämnden.

### **Tekniska nämndens Gatukontor, Hyllie – Broar vid stationstorg**

Hyllie – Broar vid stationstorg är förankrat i ett flertal avtal och tekniska nämnden har behandlat kalkylerad utgift och tidsplan. Det har inte gått att belägga att ett normalt genomförandebeslut har fattats av tekniska nämnden och det saknas utredning av driftskonsekvenser i underlagen, vilket vi noterar som en brist. Granskningen visar dock att tekniska nämndens normala genomförandebeslut däremot innehåller den väsentligaste beslutsinformation. En tillförlitlig kalkyl har upprättats för projektet och utfallet avviker inte negativt på total nivå.

Någon projektsammanfattning enligt Gatukontorets handbok har inte upprättats, men för Hyllie – Broar vid stationstorg finns en projektplan, genom exploateringen av Hyllieområdet, som också innehåller en dokumentation av organisation, ansvar, befogenheter och uppgifter som vi bedömer som tillräcklig. Projektet har också genomförts enligt tidsplan. Hyllie – Broar vid stationstorg har upphandlats av Citytunnelprojektet på ett affärsmässigt sätt.

Mindre differens i projektuppföljningen av projektet mot redovisningen har noterats. Ett nytt system, Vegas, är infört som är synkroniserat med ekonomisystemet vilket ger en säkrare projektuppföljning. Projektet går att följa i redovisningen och vi noterar inte några väsentliga avvikelser i förhållande till god redovisningssed eller Malmö stads riktlinjer. Projektet har inte heller väsentligen avvikit från internbudgeterade medel. En slutrapport har inte upprättats för projektet vid aktivering. En större slutredovisning planeras när hela Hyllie station är klar.

Utförligare slutsatser och bedömningar för respektive revisionsfråga redovisas under avsnitt 3 och 4.

## 2 Inledning

### 2.1 Uppdrag

Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB har på uppdrag av Stadsrevisionen, Malmö stad granskat investeringsprocessen inom tekniska nämnden utifrån två specifika investeringar.

De utvalda investeringarna/exploateringsprojekten är:

Hyllie – Broar vid stationstorg, projektnummer 0898 (Tekniska nämndens Gatukontor)

Toftanäs norra – exploatering, projektnummer 6290 (Tekniska nämndens Fastighetskontor)

### 2.2 Revisionsfrågor

Granskningen ska ge svar på följande frågor:

- Finns fullständiga underlag inför investeringsbeslutet?
- Är investeringskalkylen tillförlitlig?
- Har upphandling skett?
- Har en ändamålsenlig projektorganisation upprättats. Är ansvar, befogenheter och arbetsuppgifter klart definierade inom projektorganisationen?
- Har en tillförlitlig projektplan upprättats?
- Följer projektet budget, tidplan och omfattning enligt upphandlingsbeslut; om inte hur och till vem rapporteras avvikelser?
- Har tilläggsbudget begärts?
- Kan projektet följas i projektredovisningen, anläggningsregister och redovisningen på ett tillfredsställande sätt. Hur ser rutinen ut? Sker redovisningen i enlighet med god redovisningssed?
- Har slutredovisning och efterkalkylering skett och till vem?

### 2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer och dokumentgranskning. Intervjuer har genomförts med ansvarig projektledare för investeringsprojekten inom Fastighetskontoret och Gatukontoret. Vidare har även ekonomichefen för de respektive kontoren deltagit vid intervjuer och den administrativa chefen för Fastighetskontoret. Ett flertal personer har också kontaktats för mindre frågeställningar.

Dokument har samlats in avseende styrning och rutiner samt de dokument som finns för de aktuella investeringarna dvs beslutsunderlag, kalkyler, projektplaner, utdrag ur ekonomisystemet och anläggningsregistret, upphandlingsmaterial, slutredovisningar m m.

Vi har också granskat underlag för uppbokade investeringsutgifter för att dels bedöma kvaliteten på underlaget (tydlig referens till investeringsprojektet) och dels utreda om det går att följa utgiften från underlaget till ekonomisystemet och vidare till projektredovisningen och anläggningsregistret. Om utgiften varit balansgiltig har även bedömts.

Granskningsrapporten har varit föremål för sakgranskning av berörda tjänstemän.

### 3 Tekniska nämndens fastighetskontor, Toftanäs norra

#### 3.1 Iakttagelser i förhållande till revisionsfrågor, Toftanäs norra

Revisionsfråga	Toftanäs norra
<b>Beslutsunderlag</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Svårt att värdera. Projektet startade i slutet på 1980-talet. På den tiden var en fastighetsnämnd ansvarig för genomförande av projektet. System och rutiner var mindre utvecklade.</li><li>• Bilagt detaljplaneärendet fanns uppgifter om kalkylerad utgift, tidsplan och finansiering dvs det väsentligaste.</li></ul>
<b>Kalkyl</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Kalkylen för Toftanäs norra uppdaterades när nya administrativa rutiner infördes, bra mot bakgrund av projektets långa historia.</li><li>• De väsentligaste kalkylposterna finns med i exploateringskalkylen.</li></ul>
<b>Projektplan</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Det finns ingen projektbeskrivning, enligt Fastighetskontorets handbok, för projektet. Anledningen som anges är att rutinen införts först i slutet på projektet.</li></ul>
<b>Projektorganisation</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• En projektsamordnare finns utsedd enligt handbokens riktlinjer som också innehåller samordnarens ansvar och uppgifter.</li><li>• Det saknas i exploateringssystemet referenser till personer eller projektnummer inom t ex Gatukontoret. Det gör det svårt att identifiera investeringar i allmän platsmark inom exploateringen.</li></ul>
<b>Upphandling</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Det har genomförts ett flertal upphandlingar sedan terrasseringsen upphandlades 1989. De senaste 3 väsentliga projekten genomfördes åren 2002-2003, motsvarande 5,5 mkr tillsammans. Upphandling har skett med ett anbudsförfarande i konkurrens.</li></ul>
<b>Följsamhet mot budget, tidsplan och kalkyl</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Budget och utfall per år kan inte tas fram ur ekonomisystemet.</li><li>• Avviker från tidsplan, förklaras av konjunkturella förändringar.</li><li>• Inte avvikit gentemot kalkyl (Kalkyl 47 mkr, Utfall ca 40 mkr). Det skall dock beaktas att en stor andel av utgifterna var kända när kalkylen uppdaterades.</li></ul>
<b>Redovisning</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Avviker från god sed men följer Malmös stads riktlinjer.</li><li>• Utgifter och försäljningsinkomster har ackumulerats, vilket leder till felaktig periodisering vid intäktsföring.</li></ul>
<b>Projektredovisning</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Projektet går delvis följa i projektredovisningen (åren 2001 till 2008) men inte fullt ut.</li><li>• Projektredovisningen kan delvis stämmas av mot redovisningen (åren 2001 till 2008) men inte fullt ut.</li><li>• Anledning: Ekonomisystemet och redovisningsprinciper har förändrats ett flertal gånger. Vid byten har inte utdrag ur ekonomisystemet gjorts som dokumenterats till projektet.</li></ul>
<b>Slutredovisning</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Har väsentligen upprättats enligt instruktionerna, mot bakgrund av förutsättningarna (t ex påbörjat 1989 och ingen upprättad projektbeskrivning). Har bilagts bokslutet till tekniska nämnden.</li></ul>

## 3.2 Bakgrund

Toftanäs norra (med projektnummer 6290) är ett exploateringsprojekt som bygger på detaljplan 4101 som vann laga kraft år 1989. Området består av ca 230 000 m<sup>2</sup> tomtyta och 170 000 m<sup>2</sup> allmän platsmark. När projektet startade såg den kommunala organisationen annorlunda ut. Ansvaret för att genomföra exploateringen åvilade den dåvarande fastighetsnämnden.

Området har exploaterats under 20 år och en preliminär slutredovisning gjordes år 2008. Det återstår dock att sälja ett par tomter (ca 16 000 m<sup>2</sup>) samt genomföra en del mindre arbeten för att färdigställa den allmänna platsmarken, t ex cykelvägar. En av anledningarna till att exploateringen har pågått under 20 år är att när projektet startade i början på 1990-talet så gick Sverige in i en kraftig lågkonjunktur, vilket minskade intresset för verksamhetstomterna.

## 3.3 Projekthandbok

Fastighetskontoret har en handbok som beskriver de administrativa rutinerna för exploateringsprojekt. Handboken beskriver i huvudsak:

- Exploateringsprocessen
- De olika beslutsstegen i processen
- Administrativa rutiner
- Projektmedlemmarnas uppgifter och ansvar, fokus projektsamordnaren
- Budget och uppföljning
- Redovisning
- Upphandling

Projekthandboken innehåller också de mallar och stöd som skall användas. Nuvarande handbok är daterad 2005 och är under omarbetning/uppdatering.

Toftanäs norra startade när det inte fanns en handbok och processerna var mindre formaliserade. Vidare fanns inte systemstöd utvecklade i samma utsträckning som idag.

### 3.3.1 Kommentar

Exploateringar och investeringar är komplicerade processer som genomgår olika planeringsprocesser och faser samt pågår under lång tid. Det innebär att förändringar av organisation och rutiner samt av projektets förutsättningar sker under tiden. Vi ser därför positivt på att Fastighetskontoret arbetar med en projekthandbok för att bättre beskriva olika faser, verktyg, kontroller och beslutssteg.

Projekthandboken är dock omfattande och rutinerna relativt detaljerade, varför en god intern kontroll krävs för att säkerställa att rutiner och mallar används på avsett sätt.

## 3.4 Beslutsunderlag

Enligt nuvarande process inom kommunen och inom tekniska nämnden så fattar inte tekniska nämnden beslut om igångsättning eller kalkyl för exploateringsprojekt. Tekniska nämnden är däremot remissinstans när Stadsbyggnadskontoret remitterar preliminär detaljplan och nämndens förvaltningar framför sina synpunkter på planförslaget i ett gemensamt yttrande.

Till detaljplaneärendet skall det finnas uppgifter om bakgrund och ekonomi. Tekniska nämndens yttrande om detaljplanen skall även innehålla att-satser där tekniska nämnden dels föreslår kommunstyrelsen att ta beslut om att exploateringen ska genomföras och dels talar om vad exploateringen kalkyleras till avseende investeringsutgifter men också eventuella driftskonsekvenser.

När kommunfullmäktige har fastställt en detaljplan så betraktas detta som en beställning av utförande och enligt nuvarande rutiner krävs inte något igångsättningstillstånd från kommunstyrelsen eller tekniska nämnden. Rutinen är att de exploateringar som startas och är större än 5 mkr anmälas i delårsrapporterna som går till nämnden.

På tjänstemannanivå finns det beslutsrutiner inför och under exploateringsprocessen, vilka beskrivs under rubrikerna kalkylering och projektplan.

Exploateringsprojektet Toftanäs norra härstammar från 1980-talet. Det viktigaste beslutet som bakgrund till projektet är den beslutade detaljplanen, Dp 4101, som vann laga kraft 1989-03-16. Till beslutet finns en genomförandebeskrivning med följande nyckelinformation:

- Genomförandetiden bedöms till 10 år
- Fastighetskontoret ansvarar för exploateringen
- Kostnader för byggande av gator och parker skall finansieras via upplåtelse/försäljning
- Exploateringskalkylen redovisas till 150 kr/m<sup>2</sup>

### **3.4.1 Kommentar**

Tekniska nämnden fattar inget egentligt beslut om att genomföra ett exploateringsprojekt. Kommunfullmäktiges beslut om detaljplan betraktas som en beställning av utförande. Utifrån detta perspektiv är det ändamålsenligt att nämnden, i sitt remissyttrande, kalkylerat de investeringsutgifter som är förenade med detaljplanen samt redovisar vilka driftskonsekvenser utbyggnaden kan komma att få.

Beslut om exploateringsprojektet Toftanäs norra skedde år 1989 och det var den dåvarande fastighetsnämnden som behandlade detaljplanen. Vi kan konstatera att de grundläggande komponenterna återfanns i underlaget, såsom tidsplan, kalkylerad utgiftsnivå, ansvarsfördelning samt uppgift om finansiering. Underlaget är dock svårt att värdera gentemot befintliga rutiner inom tekniska nämndens Fastighetskontor.

## **3.5 Kalkylering**

Kalkyler upprättas vid olika skeden under exploateringsprocessen. I utredningsarbetet innan en detaljplan fastställs skall en preliminär kalkyl upprättas. Både Fastighetskontorets och Gatukontorets kostnader skall framgå. I samband med att kommunfullmäktige antar slutlig detaljplan skall det för Fastighetskontorets exploateringsprojekt beslutas om en slutlig kalkyl. Det finns en framtagen mall för hur kalkylerna skall se ut.

Om den slutliga kalkylen avviker från den preliminära kalkylen skall det anmälas till ledningsgruppen på Fastighetskontoret. Kalkylen godkänns av fastighetsdirektören och utgör fortsättningsvis projektsamordnarens underlag för budgetering och uppföljning. Kalkylen

skall stämmas av och avvikelser kommenteras i slutrapporten för projektet. Efterkalkylen redovisas inte till tekniska nämnden för godkännande.

Enligt uppgift fanns det kalkyler från starten av projektet på 1980-talet (= som pekade på 150 kr/m<sup>2</sup>). Några specifika mallar fanns inte på den tiden. Kalkylen för Toftanäs norra uppdaterades av projektsamordnaren 2000-11-02 och skall enligt uppgift inte ha avvikit väsentligt från det äldre kalkylunderlaget. Eftersom projektet påbörjades i slutet på 1980-talet var en relativt stor andel av kostnaderna redan kända vid uppdateringen av kalkylen, som jämförelsevis redovisar en totalkostnad om 200 kr/m<sup>2</sup> kvartersmark och 116 kr/m<sup>2</sup> total råmark.

Kalkylen för Toftanäs norra redovisas nedan:

	<b>Kalkyl 2000-11-02</b>
<b>Utgifter</b>	<b>Tkr</b>
Gatukostnader	25 000
Plankostnader	0
Markarbeten	8 100
Geoteknik	160
Arkeologi	9 800
Rivning & Evakuering	115
Fastighetsbildning	350
Sanering	0
Miljöutredningar	0
Övrigt	500
<b>Summa exploatering</b>	<b>44 025</b>
Kreditivränta	2 201
Markanskaffning	854
<b>Total utgift</b>	<b>47 080</b>
<b>Inkomster</b>	<b>Tkr</b>
Industri/kontor	71 000
Primärstation El	2 610
<b>Summa inkomster</b>	<b>73 610</b>

Vid uppdatering av kalkylen för Toftanäs norra har den mall som är framtagen använts.

### **3.5.1 Kommentar**

Vi kan konstatera att det finns rutiner och mallar för kalkylering och för hur de skall godkännas inom Fastighetskontoret. Det är tydligt i riktlinjerna att kalkylen skall användas för budgetering och uppföljning, dvs. styrning. Kalkylmallen innehåller också de väsentligaste posterna för ett exploateringsprojekt. Vår bedömning är att rutinerna, om de efterlevs, är tillräckliga.

Vår bedömning är att det är bra att kalkylen för Toftanäs norra uppdaterades när nya administrativa rutiner infördes och för att projektet löpt under en lång tid. Projektets utfall

avviker inte negativt jämfört med kalkylen (se under rubriken bokföring och projektredovisning).

### **3.6 Projektplan och projektorganisation**

Fastighetskontoret arbetar med ett dokument som de benämner projektbeskrivning och som är att likna vid en projektplan. Det finns en mall för hur projektbeskrivningen skall se ut.

Av projektbeskrivningen ska projektets syfte framgå och beskrivningen ska innehålla karta, tidsplan och förkalkyl. Vidare skall projektbeskrivningen som upprättas innehålla de ansvariga från olika förvaltningar för olika moment, t ex *Förberedelser, Detaljplan, Planering, Projektering, Genomförande, Avtal*. Namn och förvaltning samt telefonnummer skall anges.

När projektbeskrivningen upprättas för första gången skall också en projektsamordnare fastställas. Det finns en beskrivning i projekthandboken över projektsamordnarens uppgifter och ansvar som i huvudsak går ut på att samordna projektet från start till avslut t ex genom att upprätta projektbeskrivning, anordna projektmöten, arbeta fram förslag på markpris, kontrollera att avtal blir tecknade, se till att kalkyler upprättas samt upprätta en slutredovisning. Projektsamordnaren har också det ekonomiska uppföljningsansvaret.

Projekthandboken beskriver också beslutsnivåer i olika steg i exploateringsprocessen, t ex godkännande av projektbeskrivning, godkännande av utnyttjande av investeringsram, planbeställning, slutlig plan, genomförande, upphandling, prissättning, slutrapport etc.

Det finns inte någon projektbeskrivning upprättad för Toftanäs norra, men en projektsamordnare är utsedd. Motivet för avvikelserna är att denna rutin har inrättats långt efter att projektet startade. Därför har tre andra projektbeskrivningar granskats som innehåller bakgrund, avgränsningar, syfte och mål, kalkyl, projektledare och kontaktpersoner samt tidsplan. Vidare visade det sig vid granskning av Hyllie – Broar vid stationstorg att projektet ingår i exploateringen av Hyllie. För detta exploateringsprojekt finns en projektplan upprättad.

#### **3.6.1 Kommentar**

Vi bedömer att mallen för projektbeskrivningen till sin utformning har en bra struktur och ett tillräckligt innehåll. Vidare är beskrivningarna i projekthandboken av de olika rollerna i projekten, med fokus på projektsamordnaren, tillräckliga. Det finns även en utvecklad rutin för godkännande av projektbeskrivningen inom förvaltningsorganisationen som utgör en kontroll för att kunna starta och avsluta projekt.

För att stärka tekniska nämndens kontroll av exploateringsprojektens ingångsvärden bör det övervägas om inte projektbeskrivningen tillsammans med kalkylen för de väsentligaste projekten skall behandlas av tekniska nämnden innan projektet genomförs i full skala.

Exploateringsprojekt innebär att olika arbeten och uppgifter genomförs av olika avdelningar/förvaltningar. Ett problem som uppstod vid granskning av Toftanäs norra var att det var relativt svårt att identifiera de projekt som tillhör exploateringsområdet, men genomförda av t ex Gatukontoret. En fördel vore om det finns noteringar i projektbeskrivningen, eller på annat sätt, om vilka projektnummer hos andra förvaltningar

som är knutna till exploateringen eftersom bemanningen kan förändras flera gånger under ett projekts livslängd.

### **3.7 Upphandling**

Fastighetskontoret genomför endast i undantagsfall upphandlingar själva. Exploateringsavdelningen på Fastighetskontoret anlitar normalt Gatukontorets upphandlingsenhet vid extern upphandling. Någon på Gatukontoret är alltså beställarombud.

Några väsentliga entreprenader för Toftanäs norra har inte genomförts sedan åren 2002 och 2003 då tre gatuentreprenader genomfördes till ett sammanlagt värde om ca 5,5 mkr.

Ventilgatan, pr nr 8416, NCC, 2002-2003, ca 1,6 mkr

Kamaxelgatan, pr nr 8397, NCC, 2002-2003, ca 2,6 mkr

Topplocksgatan, pr nr 8433, Midroc, 2003, ca 1,4 mkr

Upphandling har skett för dessa projekt.

#### **3.7.1 Kommentar**

De tre genomförda entreprenaderna utgör de väsentligaste gatuarbetena som genomförts mellan åren 2001-2008 (de motsvarar ca 70 % av utgifterna i projektet under perioden). På grund av att det var 7 år sedan entreprenaderna genomfördes och att nämnden har omvalts sedan dess samt att LOU har förändrats har vi valt att inte detaljgranska dessa upphandlingar. Vi kan dock konstatera att upphandling har skett på ett affärsmässigt sätt med ett anbudsförfarande i konkurrens.

### **3.8 Budgetering och uppföljning**

Grunden för tekniska nämndens budgetering är att nämnden får en rambudget för investerings- och exploateringsprojekt. Rambudget innebär att kommunfullmäktige inte fattar budgetbeslut per projekt. Nedan beskrivs hur exploateringsbudgetering och uppföljning sker i förhållande till tekniska nämnden.

När tekniska nämnden äskar utgiftsram (aggregerat) för exploateringar bygger det på en översiktlig analys av de olika projektens likviditetsbehov det kommande budgetåret plus två år. I arbetat utnyttjas de upprättade projektbeskrivningarna/fastställda kalkylerna. I nämndens budgetskrivelse bifogas en lista på pågående/planerade exploateringsprojekt och projektens totalkalkyl.

Efter erhållen ram från kommunfullmäktige fastställs årsbudget per projekt i tekniska nämndens internbudget. I denna redovisas årsbudgeten summerat och per projekt.

Delårsrapportering sker två gånger per år. I delårsrapporten för Fastighetskontoret redovisas pågående exploateringsprojekt summerade på fem olika rubriker; bostadsområden, företagsmark, Västra hamnen, Hyllievångs centrumområde samt övriga projekt. Därutöver innehåller rapporten ingen uppföljning per exploateringsprojekt.

I tekniska nämndens bokslut för Fastighetskontoret redovisas årets utfall för de större projekten jämfört med årets budget.

I Fastighetskontorets verksamhetsplan beskrivs de olika exploateringsprojekten i text och för vissa redovisas totalkalkylen samt årets budget.

I nämndens budgetskrivelse redovisas en totalkalkyl om 47 080 tkr för Toftanäs norra, dvs. summan som härstammar från kalkylen som är upprättad 2000-11-02. Det har inte varit möjligt att få ett utdrag av budget och utfall per år för projektet Toftanäs norra från de ekonomisystem som använts under projektiden. Denna dokumentation saknas.

### **3.8.1 Kommentar**

När fullmäktige beslutar om investeringsramar är det viktigt att den nämnd som erhåller ramen har tillräcklig kontroll över de enskilda projekten dvs hur projekten utvecklas i förhållande till total kalkyl, tidsplan och sitt syfte. För dessa variabler sker ingen strukturerad projektspecifik rapporteringen i tekniska nämndens budget- och uppföljningsdokument för Fastighetskontoret. Mot denna bakgrund är det vår bedömning att uppföljningen till tekniska nämnden inte är tillräcklig.

Det finns för exploateringsprojekt alltid en inbyggd osäkerhet att per projekt planera utfall inom ramen för en årsbudget. Vår bedömning är att det för tekniska nämnden är väsentligt att följa upp projekt avseende utfall i förhållande till totalkalkyl och tidsplan, t ex efter modellen:

Total kalkyl, År utfall, Årets utfall, Prognos för slutkostnad.

Tekniska nämnden bedriver ett stort antal investerings- och exploateringsprojekt inom Fastighetskontoret och Gatukontoret, varför vi gör bedömningen att det kan vara rimligt att en utökad projektspecifik uppföljning begränsas till väsentliga projekt.

## **3.9 Avvikelsehantering**

Enligt projekthandboken skall en kontinuerlig uppföljning av kalkylen och årsbudgeten ske i utfallsprognoser, delårsrapporter och bokslut. Prognoserna skall ställas i relation till den fastställda kalkylen och de förutsättningar denna bygger på. Större avvikelser ska kommenteras med eventuella åtgärdsförslag och lyftas upp till ledningsgruppen för kännedom. Det är projektsamordnarens uppgift att anmäla avvikelser till enhetschef och ekonomifunktionen.

Det finns inte några fastställda riktlinjer för när avvikelser, t ex i förhållande till total kalkyl eller i förhållande till tidsplanen, skall rapporteras till tekniska nämnden.

### **3.9.1 Kommentar**

Vi bedömer att hanteringen av avvikelser är otillräckligt reglerat i förhållande till tekniska nämnden. Vi föreslår att tekniska nämnden, genom riktlinjer, preciserar när avvikelser gentemot utgiftskalkyl, tidsplan och projektmål skall rapporteras till nämnden för behandling.

Toftanäs norra har inte väsentligen avvikit gentemot kalkyl (se rubrik bokföring och projektredovisning samt slutredovisning).

### 3.10 Bokföring och projektredovisning

Rutinen och principerna för redovisning kan översiktligt beskrivas enligt följande:

Projektkod öppnas för redovisning när projektbeskrivning godkänts, vilket innebär att projektet tillåts disponera anslag ur budgetramen för exploateringsverksamheten.

Ingångsvärdena på marken bokförs på projektkoden, de flyttas i balansräkningen genom en omföring från markreserven till omsättningstillgångar.

Pågående exploateringsprojekt redovisas direkt i balansräkningen och ökar därmed tillgångarnas värde. I kontogrupp 14 samlas omsättningstillgångarna; förråd, lager, exploateringsfastigheter.

- Konto 1471 Ingående anskaffningsvärden (IB utgifter och försäljning tom föreg år)
- Konto 1472 Årets exploateringsutgifter
- Konto 1473 Årets exploateringsinkomster
- Konto 1475 Markens ingångsvärde (ny benämning 2007)
- Konto 1478 Garantiåtgärder mm efter slutredovisning (nytt 2007)

Redovisningen för projekten avslutas antingen när hela exploateringen är genomförd eller etappvis. Bokförda värden, d v s ingående markvärden och nedlagda exploateringsutgifter, fördelas per tomt efter tomtarealen. Följande utgifter kan ingå:

- Markanskaffning
- Gatukostnader (= enligt beslutad kostnadsfördelning med Gatukontoret)
- Plankostnader
- Markarbeten
- Geoteknik och arkeologi
- Kreditivränta
- etc. (se exempel på kalkyl för fler poster)

När all tomtmark avyttras redovisas skillnaden mellan bokfört värde och köpeskilling som realisationsvinst eller som realisationsförlust för exploateringsprojektet i sin helhet. Principen som tillämpas innebär att kostnader för t ex gatuutbyggnaden i området ingår i investeringen och fördelas som bokfört värde på de bildade tomterna. Gatubyggnadskostnaderna fördelas enligt en överenskommelse med Gatukontoret, på motsvarande sätt som en extern exploatör får betala gatukostnadsersättning.

Tomter som inte säljs eller som blir tomträtter flyttas i balansräkningen till anläggningstillgångar med sin andel av bokfört värde och kan upplåtas som arrendemark tills vidare.

För pågående exploatering i Malmö Stad har Stadskontoret tillsammans med Fastighetskontoret och Gatukontoret fastställt redovisningsprinciper i december 2006. Tekniska nämnden arbetar utefter dessa principer.

Fastighetskontoret har ett exploateringssystem (där projektredovisningen upprättas). Här finns ett antal funktioner och möjligheter till rapporter. Här kan ytor, kalkyl, tidsplan,

kontaktpersoner, åtgärder etc registreras/dokumenteras. Systemet ger projektledaren möjlighet att följa kostnader och intäkter i jämförelse med (beslutad) kalkyl, dels historiskt och dels inklusive prognos/budget för framtiden.

Från ekonomisystemet hämtas information om projektets bokförda utgifter och inkomster. Filöverföring och inläsning från ekonomisystemet till exploateringssystemet sker en gång per dygn. I Raindance finns en projektmodul som just nu testas för att eventuellt kunna ersätta den ekonomiska delen i exploateringssystemet. Ett problem är att Raindance inte ackumulerar projektredovisningen över åren, vilket det förra ekonomisystemet A+ gjorde.

I projektredovisningen görs följande avstämning gentemot kalkyl för Toftanäs norra:

	<b>Redovisat tom 2008</b>	
	<b>enligt</b>	
	<b>Kalkyl 2000-11-02</b>	<b>exploateringssystemet</b>
<b>Utgifter</b>	<b>Tkr</b>	<b>Tkr</b>
Gatukostnader	25 000	19 237
Plankostnader	0	815
Markarbeten	8 100	8 509
Geoteknik	160	156
Arkeologi	9 800	9 737
Rivning & Evaku	115	115
Fastighetsbildning	350	328
Sanering	0	0
Miljöutredningar	0	0
Övrigt	500	647
<b>Summa exploatering</b>	<b>44 025</b>	<b>39 544</b>
Kreditivränta	2 201	-31
Markanskaffning	854	854
<b>Total utgift</b>	<b>47 080</b>	<b>40 367</b>
<b>Inkomster</b>	<b>Tkr</b>	<b>Tkr</b>
Industri/kontor	71 000	50 200 + 14 673
Primärstation El	2 610	Försäljning + Kapitaliserad avgäld
<b>Summa inkomster</b>	<b>73 610</b>	<b>64 873</b>

Under projekt Toftanäs norras löptid (20 år) har kontoindelning och kodplan ändrats fyra gånger, ekonomisystem har bytts ut två gånger och redovisningsprinciperna för pågående projekt och realisationsvinster har förändrats. Vidare har också fastighetsnämnden utgått. Detta gör att det inte är möjligt att fullt ut stämma av projektredovisningen och slutredovisningen med bokföringen i sin helhet.

### 3.10.1 Kommentrar

Avseende redovisning av exploateringsverksamheten gör vi bedömningen att god redovisningssed inte följs fullt ut. Följande avsteg anser vi föreligger:

- Idag ackumuleras utgifter och försäljningsinkomster till projektet slutredovisas och reavinsten beräknas. Detta leder till en felaktig periodisering då inkomster normalt skall intäktsföras vid dagen för tillträdet.
- Idag ingår kostnader för t ex gata och park i beräkning av det bokförda värdet på exploateringstomten om överenskommelse om finansiering finns med Gatukontoret. Utgifter som utgör anskaffningsvärde för exploateringsstillgången är normalt, förutom utgifter för själva anskaffandet av tomten, direkta utgifter för iordningställande av tomt, projektering och räntor under produktion. Däremot skall normalt inte utgifter för anläggningar i närområdet som exempelvis gator, gatubelysning och parkmark ingå.
- Idag flyttas tomter som inte säljs till balansräkningens anläggningstillgångar med sin andel av bokfört värde. Tomter som är iordningsställda för försäljning bör kvarstå som omsättningstillgång och värderas enligt lägsta värdets princip såvida inte fullmäktige har beslutat om annat syfte med tomterna än försäljning.

Rådet för kommunal redovisning har i sin nya rekommendation för Intäkter från avgifter, bidrag och försäljningar (nr 18) uttryckt sin syn på redovisning av försäljningsinkomster. Vi anser att tekniska nämnden bör analysera hur rekommendationen påverkar redovisningen av exploateringsverksamheten och remittera frågan till kommunstyrelsen då den påverkar kommunens externredovisning.

Vi bedömer att Fastighetskontorets projektredovisningssystem har en bra struktur och bra funktioner där den fastställda kalkylen löpande kan följas upp avseende kalkylens utgifts- och inkomstposter. Vidare kan projektbeskrivningen dokumenteras och olika rapporter beställas. Vi ser det därför som viktigt att Fastighetskontoret arbetar för att få tillgång till ett liknande stöd för projektsamordnarna när befintligt system fasas ut.

På grund av de förändringar som skett av redovisningssystem och redovisningsprinciper under exploateringsprojektets gång har det inte varit möjligt att för vissa poster fullt ut stämma av projektredovisningen och slutredovisningen mot redovisningen i Effect och Raindance. Vi har dock granskat underlag till bokförda utgifter motsvarande 6,4 mkr för entreprenader (ca 80 % av utgifterna mellan åren 2001-2008). För dessa fann vi en överensstämmelse mellan underlag, ekonomisystem och projektredovisning. Dock har de ingått i värderingen av det bokförda värdet på tomterna för Toftanäs norra, en princip som kommenteras generellt ovan.

### **3.11 Slutredovisning**

I projekthandboken finns en instruktion och mall för hur en slutrapport skall upprättas och utformas. Det är projektsamordnaren som ansvarar för att en slutrapport upprättas.

Slutrapporten skall i huvudsak innehålla analyser och kommentarer till följande områden:

- Mål och intentioner
- Projektets genomförande (tidsplan etc.)
- Kalkylen och utfallet
- En avvikelserapport ska upprättas.

Slutrapporten skall godkännas av exploateringschef och ekonomichef samt lämnas som information till ledningsgruppen. När denna är godkänd avslutas redovisningen och projektkoden stängs. Slutrapporterna biläggs i specifikationerna till bokslutet.

Det har upprättats en preliminär slutredovisning av Toftanäs Norra, kompletterat med en kommentar till preliminär slutrapport. Av denna framgår historik kring projektet och uppgifter kring arealer och försäljningssituationen samt information om att mindre arbeten kvarstår.

Följande beräkning ingår i slutredovisningen:

Köpeskilling		59 317 tkr
Bokf värde		-33 634 tkr
Reavinst totalt	=	25 683 tkr
Avgår resultatfört tom 1999		-6 343 tkr
Reavinst enl redov 2008-08	=	19 340 tkr

19 000 tkr är redovisat som reavinst.

### **3.11.1 Kommentar**

Vi bedömer att det finns tillräckliga instruktioner och en bra mall för slutrapportering av exploateringsprojekt samt en god kontroll inom förvaltningen genom att slutrapporten skall godkännas av exploateringschef och ekonomichef. Slutrapporterna går idag som information till tekniska nämnden vid nämndens bokslut, dock inte i sin helhet.

Likt kommentaren för projektbeskrivningen bör tekniska nämnden överväga om inte slutrapporten för de väsentligaste projekten skall behandlas av tekniska nämnden för godkännande.

Vi bedömer att slutrapporten för Toftanäs norra, mot bakgrund av förutsättningarna (t ex påbörjat 1989 och ingen upprättad projektbeskrivning), väsentligen har upprättats enligt instruktionerna.

## 4 Tekniska nämndens gatukontor, Hyllie – Broar vid stationstorg

### 4.1 Iakttagelser i förhållande till revisionsfrågor, Hyllie – Broar vid stationstorg

Revisionsfråga	Hyllie – Broar vid stationstorg
<b>Beslutsunderlag</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Förankrat i flera avtal med Staten och Banverket (Citytunnelprojektet). Kalkyl och tidsplan är behandlat i tekniska nämnden. Genomförandebeslut enligt rutin saknas.</li> <li>Driftskonsekvenserna har inte utretts och indexpåverkan på kalkylen har inte redovisats tydligt i underlagen.</li> </ul>
<b>Kalkyl</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ett kalkylunderlag har upprättats för Hyllie – Broar vid stationstorg av Citytunnelprojektet. Kalkylen är preciserad i olika poster med mängder och A-priser vilket gör den möjlig att utvärdera i förhållande till utfallet.</li> </ul>
<b>Projektplan</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Det finns en väl utvecklad projektbeskrivning för exploateringen av Hyllieområdet där projektet ingår.</li> <li>Det finns ingen projektsammanfattning enligt Gatukontorets handbok.</li> </ul>
<b>Projektorganisation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Projektorganisationen är väl definierad i projektbeskrivningen för exploateringen av Hyllieområdet där projektet ingår. Ansvar, befogenheter och uppgifter framgår.</li> <li>Gatukontorets projektledare finns preciserad i CT-ÖBA:s projektorganisation. Gatukontorets projekthandbok definierar projektledarens ansvar och uppgifter.</li> </ul>
<b>Upphandling</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Har upphandlats av CTP (Citytunnelprojektet, Banverket), inga anmärkningar.</li> </ul>
<b>Följsamhet mot budget, tidsplan och kalkyl</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Uppvisar relativt god följsamhet mot budget (Budget, 101,4 mkr, Utfall, 103,5 mkr)</li> <li>Uppvisar god följsamhet mot tidsplan (Plan 2007, Överlämnades i jan 2008)</li> <li>Uppvisar god följsamhet mot kalkyl (Kalkyl 109,5 mkr, Utfall, 103,5 mkr)</li> <li>Slutkostnadsanalys för broprojektet avgränsat har inte genomförts, nivån på tilläggs- och ändringsarbeten följer kalkylnivån, 10 %.</li> </ul>
<b>Redovisning</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Projektet går att följa i redovisningen och anläggningsregistret.</li> <li>Inga väsentliga anmärkningar i förhållande till god redovisningssed eller Malmö stads riktlinjer.</li> </ul>
<b>Projektredovisning</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Har upprättats i Excel av projektledare vilket innebär avstämningsrisker. Mindre differens gentemot redovisningen har identifierats.</li> </ul>
<b>Slutredovisning</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Har ej upprättats enligt handbok. En större slutredovisning planeras när Hyllie station är klar.</li> </ul>

## 4.2 Bakgrund

Investeringsprojektet Hyllie – Broar vid stationstorg (0898) är en investering i gatutrafikbroar vid Hyllie station som genomförts i anslutning till Citytunnelprojektet och i anslutning till exploateringen av Hyllieområdet.

Med anledning av byggandet av Citytunneln i Malmö har mellan Banverket och Malmö stad träffats ett ramavtal (2002-06-20) som bla preciserar vilka av kommunens anläggningar som blir berörda av projektet och vilka arbeten och åtgärder som behöver genomföras. Inom ramen för Citytunnelprojektet ingår anläggandet av järnvägsstationen i Hyllie som medför byggande av gatutrafikbroar över spåren (= broar vid stationstorg).

I Ramavtalet framgår att Banverkets Citytunnelprojekt (CTP) har fått uppdraget att planera och genomföra broprojektet för Malmö stads räkning. Huvudanledningen var att CTP bedömdes effektivare kunna samordna och genomföra hela projektet Hyllie station samt CTP: s goda tillgång till expertis.

De två broarna utgör gatudelen av hela överdäckningen över järnvägen vid Hyllie station, men i samma byggprojekt ingår fler delar som har egna projektnummer och annan finansiering. En sådan del är betongövertäckningen mellan broarna som utgör själva torgytan. Torgytan finansieras av Fastighetskontoret och har ett annat projektnummer.

## 4.3 Projekthandböcker

Gatukontoret har en handbok som beskriver de administrativa stegen i olika projekt: Gatukontorets projekthandbok. Handboken har funnits i flera versioner genom åren. Projekthandboken beskriver organisation och ansvar, processen för olika kategorier av projekt samt mallar och rutiner. Handboken utgår ifrån att projekt genomgår en idéfas, en förstudiefas, en genomförandefas och en avslutsfas. Beskrivningen av rutiner och beslutssteg sorteras under dessa faser i handboken. Mallar och checklistor samt utökade rutinbeskrivningar finns på Intranätet. Gatukontorets projekthandbok har omarbetats och den nya versionen har ännu inte fastställts.

### 4.3.1 Kommentar

Investeringar innebär komplicerade processer som genomgår olika planeringsprocesser och faser samt kan pågå under lång tid. Det innebär att förändringar av organisation och rutiner samt av projektets förutsättningar sker under tiden. Vi ser därför positivt på att Gatukontoret arbetar med projekthandbok för att beskriva olika faser, verktyg, kontroller och beslutssteg.

Projekthandboken beskriver dock relativt omfattande rutiner, varför en god intern kontroll krävs för att säkerställa att rutiner och mallar används på avsett sätt. Vidare har det under granskningsprocessen varit svårt att identifiera dokument och motiv till beslut och kalkyler som ligger några år tillbaka i tiden bla på grund av byte av projektledare. Detta förtydligar vikten av tillräckliga administrativa rutiner och dokumentation i anslutning till projekten.

## 4.4 Beslutsunderlag

I Gatukontorets handbok finns tydligt angivet vilka beslutssteg som ett investeringsprojekt genomgår samt vilka beloppsgränser som gäller för beslut i tekniska nämnden.

Investeringsprojekt inom Gatukontoret har i huvudsak följande beslutssteg.

- Förstudiebeslut, fattas av avdelningschef.
- Genomförandebeslut, fattas av tekniska nämnden vid nivåer över 5 mkr.
- Upphandlingsbeslut, fattas av tekniska nämnden vid nivåer över 5 mkr, i annat fall anmäls det som delegationsärende.

Hur ett beslutsunderlag för genomförandebeslut i tekniska nämnden skall se ut har utvecklats över tid, men finns inte beskrivet i någon form av riktlinjer. Vi har därför tagit del av sex st investeringsbeslut i nämnden under 2009. Alla beslut har innehållit en bakgrundbeskrivning (motivet), uppgifter om tidsplan, uppgift om beräknad investeringsutgift, uppgift om finansieringen samt uppgift om tillkommande driftsutgifter.

Projektet Hyllie – Broar vid stationstorg har sitt ursprung i flera avtal på olika nivåer och relaterade till byggandet av Citytunneln. Den 20 augusti 2001 träffades ett Projektavtal mellan Staten, Banverket, Statens järnvägar, Malmö kommun och Region Skåne för genomförande av Citytunnelprojektet. I projektavtalet bestäms att det är Banverket som ansvarar för genomförandet av Citytunnelprojektet. Avtalet godkändes av regeringen i december 2001.

Den 20 juni 2002 ingicks ett ramavtal mellan kommunen och Banverket för att klargöra vilka kommunala anläggningar som berörs av Citytunnelprojektet, vilka arbeten och åtgärder som behöver genomföras samt ansvaret för genomförandet.

I ramavtalet från 2002 finns dokumenterat att gatutrafikbroar skall byggas i anslutning till Hyllie station samt att Malmö kommun har kostnadsansvaret för gatutrafikbroarna. I ramavtalet fastställs att Banverket skall genomföra projektet för kommunens räkning. En preliminär tidsplan bifogas också som beskriver att projektet skall vara klart under år 2007.

I ramavtalet regleras också att sk objektavtal skall upprättas före byggstart av de olika ingående projekten. Syftet med objektavtalen är att mer detaljerat reglera genomförandet av respektive objekt.

Vid tekniska nämndens sammanträde den 25 februari 2004 beslutar nämnden att bemyndiga gatudirektören, fastighetsdirektören och projektchefen för citytunneln inom Gatukontoret att underteckna objektavtal med Banverket i enlighet med ramavtalet. Vidare beslutar tekniska nämnden att gatudirektören/fastighetsdirektören skall förelägga underlag till nämnden om utformning och slutlig kostnad. Om detta har gjorts har inte kunnat redovisas i granskningen.

Bilagat i underlaget finns en lista på objekt som är föremål för objektavtal. Hyllie stations gatutrafikbroar återfinns i bilagan och är estimerad vid detta tillfälle att kosta ca 80 mkr och genomföras mellan åren 2005-2007. Kalkylerade utgifter bygger på 2001 års prisnivå men är kopplat till index som regleras i projektavtalet (se under rubrik kalkylering).

Objektavtal nr 14a som avser Hyllie – gatutrafikbroar finns dokumenterat och undertecknat, enligt tekniska nämndens beslut. I objektavtalet regleras vilka arbeten och åtgärder som skall genomföras, ansvaret för genomförandet, kostnadsfördelningen och tidsplan. Tidsplanen anges också här vara 2005-2007.

#### 4.4.1 Kommentar

Kommunfullmäktige beslutar normalt inte om specifika investeringsprojekt och dess individuella budgetar utan tekniska nämnden får en investeringsram av kommunfullmäktige. Mot denna bakgrund bedömer vi det som ändamålsenligt att tekniska nämnden fattar genomförandebeslut för väsentliga investeringar.

Det finns inga dokumenterade riktlinjer för hur ett underlag skall se ut för ett genomförandebeslut i tekniska nämnden men de beslutsunderlag som vi har tagit del av bedömer vi innehålla de väsentligaste delarna, så som bakgrund, tidsplan, beräknad investeringsutgift, finansiering och tillkommande driftsutgifter.

Vi kan konstatera att investeringsprojektet Hyllie - Broar vid stationstorg är förankrat genom flera olika avtal där projektet specificeras. Den kalkylerade investeringsutgiften och tidsplanen framgår i nämndens underlag, men hur index påverkar kalkylen har inte pedagogiskt klargjorts i underlagen. Att ett genomförandebeslut, enligt normal rutin, har fattats har inte kunnat redovisas i granskningen. Vi är kritiska till att driftskonsekvenserna inte framgår, vilket är bruklig information i tekniska nämndens genomförandebeslut.

#### 4.5 Kalkylering

Inom Gatukontoret finns en kalkylmall som skall underbygga bedömningen av investeringsutgifter och driftskonsekvenser. Kalkylens sammanfattning, enligt mallen, har följande utseende:

Intäkter  
Konsultkostnad  
Egen tidkostnad  
Entreprenadkostnad  
= Projektkostnad, brutto  
= Projektkostnad, netto  
Oförutsedda kostnader  
= Projektkalkyl  
D&U kostnader  
Kapitalkostnader  
= Ändrad driftskostnad (tas fram efter projektering)

I mallen kan kalkylens förändringar under projektets faser (ide, förstudie, genomförande och avslut) dokumenteras. Hitintills har kalkyleringen byggts på A-priser, erfarenhetsvärden och schabloner eller av konsulter utförda utredningar.

Det finns idag inte några riktlinjer för fastställande av kalkyl som skall användas för uppföljning, men i och med att nämnden beslutar om genomförande (kalkylerad utgift utgör underlag) så utgör genomförandebeslutet en referenspunkt.

Gatukontoret har vidtagit följande åtgärder för att utveckla kvalitén i kalkylarbetet:

- En kalkylator har anställts
- Ett kalkylprogram har köpts in
- En databas med uppgifter om A-priser från tidigare upphandlingar
- En rutinbeskrivning är under upprättande

Rutinbeskrivningen är upplagd utefter projektfaserna och följer därmed strukturen för Gatukontorets projekthandbok. Rutinbeskrivningen anger också vilka krav på underlag som bör finnas och vilka hjälpmedel som finns att tillgå vid de olika kalkylsituationerna. Referens görs till vilka beslut som kalkylfasen är relaterad till.

För Hyllie – Broar vid stationstorg är det inte Gatukontoret som har upprättat kalkylen utan det har CTP inom Banverket gjort. Kalkylen för projektet bygger på uppskattning av mängder och A-pris per enhet. Tillägg görs för ospecificerade kostnader (10 %), projektering, byggledning och administration utefter de avtalade nivåerna.

Kalkylen som bilades de ingångna avtalen redovisas nedan:

	<b>Objektavtal 14a</b>
<b>Kalkyl 2004-03-10</b>	<b>tkr</b>
Gatutrafikbroar inkl vingmurar	59 500
Elskyddsräcke och broräcke	4 000
<b>Summa</b>	<b>63 500</b>
Ospeg (ÄTA), 10%	6 350
<b>Summa produktion</b>	<b>69 850</b>
Projektering (8%, fördelat enligt avtalad fördelningsmodell)	5 616
Byggledning (fasta enligt objektavtal)	1 700
<b>Summa exkl AO pålägg</b>	<b>77 166</b>
Administration enl ramavtal (2,5%)	1 929
<b>TOTAL SUMMA i 2001 års prisläge</b>	<b>79 095</b>

Projektet jämförs i uppföljning med en kalkyl om 109 500 tkr vilket bygger på indexuppräknning baserat på index som finns avtalat i projektavtalet. Det viktade indexet är entreprenadindex E 84 som innehåller indexserierna Husbyggnader, Vägentreprenader och maskiner där indexen för vägentreprenader har viktats till 64 %. Avstämning mot den totala utgiftskalkylen gjordes efter upphandling.

#### **4.5.1 Kommentar**

Vi ser positivt på att ett utvecklingsarbete pågår avseende upprättande av rutinbeskrivning för kalkylering, anskaffning av administrativa hjälpmedel samt rekrytering av utökad kompetens.

Vid användning av totalkalkyl för uppföljning och rapportering bedömer vi det som viktigt att fastställa vilken kalkyl (i vilken fas) som skall användas samt de förutsättningar som skall gälla t ex om indexkostnad skall ingå.

Vi kan konstatera att ett kalkylunderlag har upprättats för Hyllie – Broar vid stationstorg. Kalkylen är preciserad i olika poster med mängder och A-priser vilket gör den möjlig att utvärdera i förhållande till utfallet. Projektets utfall avviker inte negativt jämfört med kalkylens total kostnad (se under rubrik budgetering och uppföljning).

## **4.6 Projektplan och projektorganisation**

Gatukontoret arbetar med ett dokument benämnt projektsammanfattning. Projektsammanfattningen skall användas som beslutsunderlag till förstudie- och genomförandebeslut. Syftet med projektsammanfattningen är också att den skall hållas uppdaterad och levande under projektets olika faser. Mallen för projektsammanfattningen innehåller information om projektnummer, projektledare, styrgrupp, tidsplan för olika faser, bakgrund, effektmål, leveransmål och syfte samt kalkylerad utgift. Beslut om medel kopplat till projektet skall också dokumenteras.

I Gatukontorets projekthandbok finns organisationen kring ett investeringsprojekt beskrivet innehållande ansvars- och befogenhetsfördelning. I princip alla roller finns definierade, från tekniska nämnden till projektgruppen. Projektledaren är central i handboken och skall leda, samordna, följa upp och rapportera i alla projektets faser till styrgrupp/enhetschef som har en kontrollerande och godkännande funktion.

Det finns ingen projektsammanfattning upprättad för Hyllie – Broar vid stationstorg. Däremot ingår Hyllie – Broar vid stationstorg i projektbeskrivningen för exploateringen av Hyllievångs centrumområde (fastställd 2004-09-29, rev 2009-05-31). Projektbeskrivningen innehåller mål och förutsättningar, tidsplan, beskrivning av ekonomiska rutiner och bilagda kalkyler.

I projektbeskrivningen finns också dokumenterat att det finns en beställargrupp och en styrgrupp till projektet. Medlemmarna är ansvariga inom Fastighetskontoret och Gatukontoret. Till projektet finns en projektledning dokumenterad i projektbeskrivningen. Vid sidan av projektledare finns delprojektledare som har ansvar för olika mindre projekt inom exploateringen av Hyllievångs centrumområde. Ett sådant delprojekt är Hyllie – broar vid stationstorg där det finns en projektledare utsedd inom Gatukontoret.

Inom Gatukontoret finns en projektorganisation, CT-ÖBA (City tunneln och Öresundsbroanslutningen), som arbetar med hela Gatukontorets engagemang inom ramen för citytunnelprojektet. I projektorganisationen finns en projektchef och en stab definierad samt övergripande projektledare för områdena kring Citytunnelns olika stationer. Under projektledaren för Hyllieområdet finns en projektledare utsedd för Hyllie station som också är Gatukontorets projektledare för projekt 0898, Hyllie – broar vid stationstorg.

Utöver detta har Citytunnelprojektets (CTP) projektplan redovisats i granskningen. Projektplanen beskriver CTP: s projektorganisation, mål, plan, kostnader och uppföljning.

### **4.6.1 Kommentar**

Vi bedömer att Gatukontorets mall för projektsammanfattning innehåller den väsentligaste informationen för ett projekt och att Gatukontorets handbok innehåller tydliga beskrivningar av olika roller, befogenheter och ansvar som är knutna till investeringsprojekt.

För projektet Hyllie – Broar vid stationstorg gör vi bedömningen att det finns väl utvecklade projektplaner och en tillräckligt dokumenterad organisation avseende roller, ansvar och uppgifter för projektet. Det finns dock ingen projektsammanfattning enligt Gatukontorets handbok.

## **4.7 Upphandling**

Upphandlingen genomfördes av Banverket, Citytunnelprojektet i Malmö. Upphandlingen genomfördes som en förhandlad upphandling med tillämpning av LOU, 4. kap samt rådets direktiv 93/98/EEG och 92/13/EEG. Anbudsförfrågan annonserades i EU:s databas TED (2005-01-12). Beställaren upprättade ett system för kvalificering och från systemet utvaldes sju leverantörer som inbjöds att lämna anbud. Förfrågningsunderlaget tillställdes anbudsgivarna 2005-03-09. När anbudstiden gick ut (2005-06-14) hade ett anbud inkommit. Öppningen av anbud skedde 2005-06-16 och det inkomna anbudet hade lämnats av NCC Construction Sverige AB.

Anbudet prövades efter giltighet, kvalificering och utvärdering. Utvärderingen skedde utefter principen ekonomiskt mest fördelaktiga (pris 60 %). Då endast ett anbud inkommit var detta mest fördelaktigt i förhållande till uppställda kriterier.

Anledningen till att endast ett anbud inkommit anses bero på att det rådde en så kraftig högkonjunktur, särskilt i öresundsregionen, att det saknades kapacitet hos leverantörerna att åta sig jobbet. Situationen uppstod vid flera andra upphandlingar under samma period.

### **4.7.1 Kommentar**

Vi har granskat förfrågningsunderlag, öppningsprotokoll, anbudsutvärdering och tilldelningsbesked. Vi kan konstatera att upphandling har skett och vi har inga anmärkningar avseende följsamheten gentemot Lagen om offentlig upphandling (LOU).

## **4.8 Budgetering och uppföljning**

Tekniska nämnden äskar för Gatukontoret en investeringsram för de projekt som beräknas innebära utgifter under kommande budgetår samt redovisar en plan för nästkommande två år. Ramen fastställs av fullmäktige. Tekniska nämnden prioriterar själv sina investeringsprojekt eller genomför projekt enligt detaljplan. Inget igångsättningstillstånd från kommunstyrelsen krävs.

Efter erhållen ram från kommunfullmäktige fastställs årsbudget per projekt i tekniska nämndens internbudget för Gatukontoret.

Omdisponeringar i tid för genomförande och av anslag mellan olika projekt under året kan beslutas av förvaltningen om inte inriktningen och omfattningen väsentligen förändras.

I delårsrapporterna följs projekten upp avseende under året hittills redovisade utgifter per projekt.

I tekniska nämndens bokslut för Gatukontoret redovisas utfall per projekt jämfört med budgetram. De större projekten, över 10 mkr, redovisas separat och övriga projekt redovisas i bilaga. I särskild bilaga finns också kommentarer till investeringarna i budgeten.

Idag sker inte uppföljning till nämnden avseende ackumulerat utfall och prognos i förhållande till ett investeringsprojekts totalkalkyl/godkänd total utgift. Gatukontoret planerar att införa styrning och avrapportering av utfall i förhållande till totalkalkyl under 2010.

Budgetmässigt har Hyllie – broar vid stationstorg hanterats som andra investeringar inom Gatukontoret. Nedan redovisas uppföljningen som finns i ekonomisystemet.

	2004	2005	2006	2007	2008	Summa
Budget	1 600	900	41 600	53 300	4 000	101 400
Redovisning	2 050	6 012	41 123	54 271	0	103 456
Diff	-450	-5 112	477	-971	4 000	-2 056

Utöver delårs- och helårs rapportering till nämnden behandlas vissa större investeringar som informationsärenden i nämnden. Då citytunnelprojektet och till tunnelprojektet relaterade projekt är så omfattande sker information om utvecklingen vid varje nämndssammanträde.

Under projektets gång har representant för Gatukontoret haft två uppföljningsmöten per år med CTP och upphandlad entreprenör angående ändrings- och tilläggsarbeten.

CTP har också för Fastighetskontoret och Gatukontoret uppdaterat kalkylen på övergripande nivå utefter genomförd upphandling. Kalkylen är daterad 2005-07-01 och pekade på en lägre utgift för de upphandlade objekten jämfört med ursprungskalkylen (efter indexuppräknings).

Gatukontoret har löpande fått utfall och prognoser från CTP, men en slutkostnadsanalys specifikt för Hyllie – Broar vid stationstorg har inte genomförts. Nivån på ändrings- och tilläggsarbeten pekar på ca 10 % av slutkostnaden, vilket är i nivå med praxis att kalkylera med. Detta enligt övergripande uppföljning daterad april 2009.

#### **4.8.1 Kommentar**

När fullmäktige beslutar om investeringsramar är det viktigt att den nämnd som erhåller ramen har tillräcklig kontroll över de enskilda projekten dvs hur projektet utvecklas i förhållande till total kalkyl, tidsplan och sitt syfte. Vår bedömning är att det för tekniska nämnden är väsentligt att följa upp projekt avseende utfall i förhållande till totalkalkyl och tidsplan, t ex efter modellen:

Total kalkyl, Ack utfall, Årets utfall, Prognos för slutkostnad.

Vår bedömning är att uppföljningen idag inte är tillräcklig, men vi noterar att uppföljning gentemot totalkalkyl är planerat att införas.

Tekniska nämnden bedriver ett stort antal investerings- och exploateringsprojekt inom Fastighetskontoret och Gatukontoret, varför vi gör bedömningen att det kan vara rimligt att en utökad projektspecifik uppföljning begränsas till väsentliga projekt.

Vi bedömer att uppföljningen av projektet Hyllie – Broar vid stationstorg har varit tillräcklig på tjänstemannanivå och utfallet avviker inte väsentligen från internbudgeterade medel.

## **4.9 Avvikelsehantering**

Enligt Gatukontorets handbok skall när posten oförutsedda kostnader tas i anspråk anmälan ske till styrgrupp/enhetschef. Vid förändring av kalkylen eller av projektets utformning i förhållande till tidigare fattade beslut skall berörd beslutsinstans fatta nytt beslut. Vid delårs- och helårs rapportering sker viss avvikelserapportering, men det handlar vanligen om förflyttningar av genomförande mellan åren. Budgetavvikelse för innevarande år över 1 mkr uppmärksammas särskilt i rapporteringen.

### **4.9.1 Kommentar**

Vi bedömer att hanteringen av avvikelserapportering är otillräckligt reglerat i förhållande till tekniska nämnden. Vi rekommenderar att tekniska nämnden, genom riktlinjer, preciserar när avvikelser gentemot t ex utgiftskalkyl, tidsplan och projektmål skall rapporteras till nämnden för behandling.

Hyllie – Broar vid stationstorg har inte väsentligen avvikit gentemot budget, kalkyl eller tidsplan (se under rubrik budgetering och uppföljning samt under slutredovisning).

## **4.10 Bokföring och projektredovisning**

Riktlinjerna för redovisning av investeringar finns i Malmö stads ekonomihandbok och kan kortfattat sammanfattas enligt följande:

- Konto 1172 Pågående ny- till- och ombyggnad används för redovisning av utgifter som avser pågående byggnadsarbeten. När byggnadsarbetena avslutas och byggnaden är färdig överförs utgifterna till respektive anläggningskonto.
- Aktivering skall ske vid ibruktagande av anläggningstillgången och avskrivningar skall beräknas från och med månaden efter ibruktagande.
- Anläggningsredovisningen skall innehålla uppgifter om identifikation, anskaffningsvärde, anskaffningstidpunkt, avskrivningsmetod, avskrivningstid, ack avskrivningar.
- Gatukontoret tillämpar Exploateringsredovisning i Malmö stad som togs fram år 2006. Här fastställs att om samfinansiering sker med Fastighetskontorets exploateringsinkomster så aktiveras nettobeloppet.

Om det finns en överenskommelse om finansiering med Fastighetskontoret så sker internfakturerings mellan enheterna, beroende på vilket kontor som mottar den externa fakturan. I fallet Hyllie – Broar vid stationstorg är det Fastighetskontoret som står som faktureringsmottagare och internfakturerar Gatukontoret.

Vi har granskat underlag motsvarande 54 mkr av totalt 103 mkr. Vad som granskats är om det finns underlag till den internfakturering som ligger till grund för bokförda belopp och om underlaget är hänförbart till Hyllie – Broar vid stationstorg. Underlagen för internfaktureringen innehöll fakturor från både Citytunnelprojektet och den leverantör som CTP anlitat (t ex NCC) och det fanns en referens till Hyllie – Broar vid stationstorg på fakturan.

Utgifterna för 0898 har löpande redovisats på konto 11720. Aktivering av 103,5 mkr gjordes i december 2007. Avskrivningstiden är 33 år och avskrivningen påbörjades i april 2008. Det egentliga ibruktageandet av anläggningen sker först i december 2010. Motivet till att avskrivning trots detta påbörjats är att gatutrafikbroarna används provisoriskt för gångtrafik för att möjliggöra arrangemang i Arenan. Utdraget ur anläggningsregistret redovisar ackumulerade avskrivningar om 4,46 mkr och ett restvärde om 98,9 mkr.

För Hyllie – Broar vid stationstorg har ansvarig projektledare en dokumenterad uppföljning av projektet i förhållande till totalkalkyl. Uppföljningen är manuell i Excelfil. Vid avstämning mot upprättad redovisning i ekonomisystemet noteras en differens om 1 mkr. Differensen hänförs till åren 2004 och 2005. Differensen beror med all sannolikhet på att avstämning ej skett.

En bakgrund till avstämningsproblematiken är att projektledarnas projektuppföljning inte varit integrerade med ekonomisystemet. Numera arbetar Gatukontoret med ett projektredovisningssystem som heter Vegas. I Vegas får projektledare automatisk uppdatering av projektets utgifter och det är möjligt att följa upp utvecklingen gentemot kalkyl. Vidare kan olika rapporter beställas och projektsammanfattningen kan dokumenteras och uppdateras.

#### **4.10.1 Kommentar**

Vi bedömer att projektet Hyllie – Broar vid stationstorg i allt väsentligt kan följas i ekonomisystemet och anläggningsregistret och vi har inte funnit några väsentliga brister i redovisningen av projektet som avviker från Malmö stads ekonomihandbok eller god redovisningssed. Att påbörja avskrivningarna innan anläggningen tagits i bruk för sitt egentliga syfte kan diskuteras då det går att argumentera för att avskrivningarna inte skall påbörjas förrän broarna trafikerats alternativt att reducerade avskrivningar löper under tidsperioden för provisorisk användning.

Manuella system för projektredovisning innebär alltid att avstämning mot redovisning riskerar att brista. En mindre differens har identifierats i fallet Hyllie – broar vid stationstorg. Införandet av projektredovisningssystemet Vegas bedömer vi kommer att innebära en förbättrad kvalitet i projektuppföljningen.

#### **4.11 Slutredovisning**

I projekthandboken regleras att projekt skall avslutas med att projektgruppen utvärderar projektet och upprättar en ekonomisk slutrapport. Rapporten skall godkännas av Styrgrupp/enhetschef. Slutrapporten går sedan vidare till avdelningsekonomen och VSG (verksamhetssamordnargruppen) som sedan ansvarar för att projektbeställaren informeras. Godkänd rapport skall också utgöra underlag för att överföra tillgången till

anläggningsregistret. Efter att garantibesiktning genomförts så avslutas projektet av avdelningsekonomen. Idag upprättas inte slutrapporter för varje projekt.

För Hyllie - Broar vid stationstorg har ingen slutrapport upprättats. Anledningen är att en större slutrapport skall göras när hela Hyllie station är klar.

Projektet överlämnades till Malmö stad 2008-01-15. Alla upprättade tidsplaner har angett att projektet skulle färdigställas under 2007. Slutkostnaden för projektet redovisas till 103,5 mkr jämfört med kalkylerad nivå om 109,5 mkr.

#### **4.11.1 Kommentar**

Idag fungerar inte rutinen för upprättande av slutrapport fullt ut. Någon slutrapport, enligt handboken, har ej heller upprättats för Hyllie – Broar vid stationstorg. En sådan planeras dock i ett större sammanhang. Slutrapporter som avstämning av projektet och som en lärprocess fyller en viktig funktion, varför vi rekommenderar att åtgärder vidtas för att säkerställa att slutrapporter upprättas. Vidare bör tekniska nämnden överväga om inte slutrapporter för nämndens väsentligaste projekt bör anmälas till nämnden för behandling.

Avseende Hyllie – Broar vid stationstorg kan det konstateras att projektet uppvisat följsamhet gentemot kalkyl och tidsplan.