

Revisionsrapport

Styrning och kontroll i samband med omvandlingen av Norra Tyresö centrum (NTC)

Tyresö kommun

Anders Hägg
Cecilia Högberg
Patrik Texell
Said Ashrafi
Axel Wollin

Januari 2016



Innehållsförteckning

Bakgrund, revisionsfråga, kontrollmål och avgränsning	1
Generella styrdokument	2
Markanvisnings-/exploateringsavtal	3
Norra Tyresö centrum – allmänt	4
Norra Tyresö centrum – exploateringsprocessen	5
Norra Tyresö centrum – projektstyrning m m	8
Norra Tyresö centrum – den nya ishallen	11
Bedömning – svar på revisionsfrågan	12
Rekommendationer	13

Bakgrund, revisionsfråga, kontrollmål och avgränsning

Bakgrund

Utifrån genomförd väsentlighets- och riskanalys samt en genomgång av kommunens omvärldsanalys har en övergripande granskning prioriterats inom området. Projektet har även sin bakgrund i diskussionerna inför budget 2015 som skedde 2014-05-31 mellan de förtroendevalda revisorerna och kommunfullmäktiges presidium. I kommunplan 2015-2018 finns nettoinvesteringar på totalt 208,4 mnkr upptaget för ombyggnad av centrum, fördelat på 86,0 mnkr 2015 och 50,0 mnkr resterande del av planperioden. Före 2014 och utifrån beräknat utfall under innevarande år anges investeringsutgifter på 72,4 mnkr. Under rubriken ombyggnad av centrum finns 22 olika delprojekt angivna, varav ny ishall är ett av dessa. Etapp 1 i centrumomvandlingen består av ett högt punkthus samt ett kvarter med flerbostadshus på 5 till 6 våningar. Markanvisningstävlan har pågått för etapp 1 mellan juni och september 2014, inför beslut om markanvisning.

Revisionsfråga

- Har Kommunstyrelsen en effektiv och ändamålsenlig process för omvandlingen av Tyresö centrum (NTC)?

Kontrollmål

- Heltäckande styrande och stödjande inom området, bl a kvalitetsprogram och markanvisningspolicy.
- Följsamhet till styrande och stödjande dokument inom projektet (kvalitetsprogram, projektmodell m m).
- Kvalitet på formella beslutsunderlag i projektet, t ex markanvisnings- och exploateringsavtal.
- Resurser för projektledning och –uppföljning.
- Projektbudgetering och former för budgetuppföljning.
- Ändamålsenlig projektstyrning.
- Ändamålsenligt detaljplanearbete inom ramen för projektet.

Avgränsning

Fyra planprocesser har påbörjats varav etapp 1 har valts ut för granskning. Inom ramen för projektet sker även en uppföljning av tidigare genomförd granskning av investeringsprocessen avseende fallstudien ny ishall.

Generella styrdokument

Dokument	Status	Kommentar
Nuvarande översiktsplan	Finns	Kommunens översiktsplan, antagen 2008-04-17.
Förslag till ny översiktsplan	Finns	Ny översiktsplan till 2035 håller på att tas fram. I bilaga finns förslag till nya mål och riktlinjer för bostadsförsörjningen.
Kommunplan 2015–2018 och budget för 2015	Finns	Beslutad av KF 2014-06-17.
Program för NTC-omvandlingen	Finns	Från 2007. Framtaget av dåvarande miljö- och stadsbyggnadsförvaltningen på uppdrag av Kommunstyrelsen.
Kvalitetsprogram för NTC	Finns	Kvalitetsprogrammet för NTC är från december 2013 och uppdateras löpande (hittills juni 2014 och september 2015). Kvalitetsprogram har även arbetats fram för respektive byggherre inom Etapp 1.
Modell för investeringsprocessen	Finns	Avser investeringsprocessen inom Tyresö Kommun, inte NTC specifikt.
Riktlinjer för bostadsförsörjning	Finns	Från 2013-08-27. Innehåller uppskattning av bostadsbyggnation i Tyresö Centrum 2013-2021.
Riktlinjer för exploateringsavtal	Finns	Från mars 2015.
Riktlinjer för markanvisning	Finns	Från mars 2015.

Markanvisnings-/exploateringsavtal

Dokument	Status	Kommentar
Markanvisningstävling	Finns	Från maj 2014. Inbjudan till markanvisningstävling, avser etapp 1. Enligt uppgift genomförd enligt principerna i nu fastställda riktlinjer.
Markanvisningsavtal Kv. 2 (höghuset)	Finns	Dokumentet avser avtal om försäljning och exploatering av del av fastigheten Tyresö Forellen 4 vid Norra Tyresö Centrum
Markanvisningsavtal Kv. 5A	Finns	Dokumentet avser avtal om försäljning och exploatering av del av fastigheten Tyresö Forellen 4 vid Norra Tyresö Centrum
Markanvisningsavtal Kv. 5B	Finns	Dokumentet avser avtal om försäljning och exploatering av del av fastigheten Tyresö Forellen 4 vid Norra Tyresö Centrum

Norra Tyresö centrum - allmänt

Bakgrund

Tyresö kommun avser att utveckla en mångfunktionell stadsdel, fysiskt sammankopplad med såväl Tyresö centrum som Tyresövallen. Sammantaget ska utvecklingen möjliggöra 950 nya bostäder och 12 000 m² kommersiella areor.

Genom en markanvisningstävling 2014 utsågs tre byggherrar till att bygga etapp 1, vilket innefattar ett 16-våningshus och stadskvarter i 5-6 våningar med lokaler för butiker och caféer på bottenvåningarna. Dessa kommer placeras strax norr om Bollmorahallen. Detaljplaneprocessen som utgör en väsentlig del av det strategiska inslaget i exploaterings- och investeringsprojektet pågår. Etapp 1 har gått igenom både samråd och granskning och nu sammanställs granskningssynpunkter från berörda parter för att i nästa steg kunna anta planen enligt uppgifter på kommunens hemsida i december 2015. Vid tidpunkten för vår granskning fanns ingen lagakraftvunnen detaljplan registrerad i fastighetsregistret för exploateringsfastigheten Tyresö Forellen 4.

Kommunen har angivit tre ledord när det gäller utformningen av det nya området:

1. Det attraktiva stadsrummet

Centrum ska bli en naturligare mötesplats, ett offentligt rum med urbana kvaliteter, en plats att vistas och trivas på.

2. Funktionsblandning

Genom att komplettera handel och fritidsaktiviteter med ett tätt, nära och blandat boende skapas ett livskraftigt centrum. Bostäderna ska ha olika uttryck, typ och upplåtelseform.

3. Orienterbarhet

Genom att skapa ett nät av säkra, attraktiva gator och stråk för alla blir Tyresö centrum välkomnande och tillgängligt. Det ska finnas naturliga länkar mellan centrum, idrotsparken och övriga Tyresö.



Detaljplan Norra Tyresö centrum

I februari 2014 gav kommunstyrelsens miljö- och samhällsbyggnadsutskott samhällsbyggnadsförvaltningen ett planuppdrag att upprätta förslag till ny detaljplan för första etappen. Detaljplanen syftar till att uppföra två nya kvarter i Norra Tyresö centrum. Kvarteren innehåller bostäder med lokaler för kommersiella ändamål. Planarbetet är således påbörjat innan de nya reglerna i PBL började gälla. För detaljplanen gäller övergångsbestämmelser mellan den tidigare lagstiftningen och nya PBL.

En markanvisningstävling arrangerades under 2014 för etapp 1. Vinnarna av tävlingen blev Botrygg, som får bygga ett 16-våningshus mellan Bollmorahallen och den stora parkeringen, samt Riksbyggen och Småa som bygger 5- och 6-våningshus strax norr om Bollmorahallen.

Norra Tyresö centrum - exploateringsprocessen

Överensstämmelse mellan markanvisningspolicy och markanvisningsavtal

Nedan redovisas ett urval av våra kommentarer till riktlinjerna för markanvisning:

- Tyresö kommun har upprättat riktlinjer för markanvisning daterade i mars 2015.
- Markanvisningsavtal kan vara muntliga.
- Tyresö kommun har separat dokument för markanvisningar och exploateringsavtal.
- I riktlinjerna för markanvisning ges möjlighet till att inkludera gatukostnader/exploateringsbidrag i köpeskillingen.
- Vid prissättning tas hänsyn till upplåtelseform då denna anses påverka marknadsvärdet.

Nedan redovisas identifierade risker och kommentarer till markanvisningsavtal för Norra Tyresö centrum:

- Markanvisningsavtalen som vi fått tillhanda är inte undertecknade eller daterade. Markanvisningsavtalen med byggherrarna är troligen tecknade innan nuvarande riktlinjer fastställdes.
- Enligt nuvarande riktlinjer för markanvisning kan dessa i allmänhet utgöras av muntliga avtal utan tidsbegränsning. För den föreliggande detaljplanen har dock skriftliga markanvisningsavtal upprättats. Enligt vår uppfattning överväger fördelarna med ett skriftligt avtal jämfört med ett muntligt dito.
- Tillträde och erläggande av köpeskillning sker först när exploatören har bland annat bygglov och finansiering klar. Detta innebär att kommunen står för delar av exploatörens marknadsrisk mellan avtalets tecknade och tillträde. Köpeskillingen räknas upp med KPI, vilket enligt vår uppfattning inte är en tillfredställande metod då kopplingen till värdeutvecklingen på exploateringsmark delvis kan vara omvänt proportionell i dagen marknadssituation.
- Står kommunen risken för kostnadsutvecklingen för utbyggnad av allmän platsmark bör indexeringen som minimivå relateras till denna kostnadsutveckling, tex via ett entreprenadindex om inte detta redan är beaktat i köpeskillingens storlek.
- Enligt vår uppfattning är det en god idé att skilja på exploateringsavtal och markanvisningar.
- Riktlinjerna förefaller vara anpassade till nuvarande lagstiftning ger stöd för kommunens arbete i exploateringsprocessen och kan vara till nytta vid utvecklingen av Norra Tyresö centrum.

Norra Tyresö centrum – exploateringsprocessen, forts

Nedan redovisas identifierade risker och kommentarer till markanvisningsavtal för Norra Tyresö centrum, forts:

- I §12 i markanvisningsavtalet anges att exploatören skall ombesörja och bekosta erforderliga anpassningar av kommunala anläggningar intill fastigheten som behövs för utbyggnad av kvartersmarken. Det kan förtydligas kring vad detta innebär. Innebär detta t ex att exploatören ska bygga ut allmän platsmark är detta troligen i strid med LOU.
- I gränsdragningen kring vad som behövs för utbyggnad av kvartersmarken är inte heller tydligt huruvida exploatören även ska bekosta kommunens utbyggnad av allmän platsmark. I §12 anges att kommunens ska vara huvudman och färdigställa men det är oklart om exploatören ska ersätta kommunen för kommunens kostnader eller inte. Det är emellertid tydligt i §13 att exploatören inte ska betala så kallad gatukostnadsersättning om exploatören fullföljer alla delar i markanvisningsavtalet.
- I det fall kommunens ska stå för kostnaderna för utbyggnad av allmän platsmark krävs en tidig och noggrann projektering och budgetering av anläggningarna för att säkerställa att köpeskillingen för kommunens mark täcker såväl kostnaderna som marknadsvärdet av befintlig användning för att projektet skall kunna ses som ekonomiskt lönsamt.
- I markanvisningsavtalet med Botrygg Förvaltningsfastigheter AB §6 anges att nivå på köpeskillingen förutsätter hyresrätter. Om upplåtelseformen ändras från hyresrätt till bostadsrätt eller äganderätt skall en tilläggsköpeskillning utgå om 1000 kr per BTA (o). Enligt vår uppfattning är nivån på tilläggsköpeskillingen för låg då prisskillnaden mellan nya bostadsrättsföreningar och bostadshyreshus i allmänhet är väsentligt högre. Vidare är villkoret svårt att föra vidare vid ägarbyten och om en ny ägare till hyreshuset väljer att ombilda till bostadsrätter i framtiden är mycket tveksamt om kommunen kan erhålla tilläggsköpeskillingen. Det finns inga möjligheter att i den framtida detaljplanen reglera upplåtelseformen.
- Vi har inte granskat huruvida köpeskillingen för kommunens byggrätter är marknadsmässig. Någon uppgift om byggrätternas storlek redovisas inte i markanvisningsavtalen. Enligt vår uppfattning bör en uppgift om vilken storlek som köpeskillingen relateras till anges i markanvisningsavtalet för att hantera eventuella mindre framtida avvikelser på ett för parterna enkelt sätt.

Norra Tyresö centrum – exploateringsprocessen, forts

Kommentarer till förslag till detaljplan för etapp 1 och markanvisningsavtal

- Vid en översiktlig granskning av förslaget till detaljplan har vi inte kunnat konstatera att förslaget till detaljplan strider mot intentionerna i markanvisningsavtalen. Till exempel anger detaljplanen att:
 - Taken ska vara vegetationsklädda till 60 - 100 %. I markanvisningsavtalet anges att alla husbyggnader skall förses med vegetationstak.
 - Gemensamhetsanläggning skall inrättas för gemensamt garage och gård, vilket även det fastställs i markanvisningsavtalen.

Norra Tyresö centrum - projektstyrning m m

Dokument	Kommentar (baserat på intervjuvar)
Kommungemensam projektmodell finns	<p>Modellen generell behöver är anpassas för att passa exploateringsprojektet. Lokala rutiner och checklistor finns kopplat till modellen. I varje delprojekt specificeras vad som hänger ihop med budget, planavtal etc. Styrgruppen finns för paraplyprojektet. Sedan bildas ett antal underprojekt. Ligger till grund för projektstyrningen.</p> <p>Arbetar även utifrån Breeam Communities vilket delvis är integrerat i kvalitetsprogrammet där mål finns satta. Finns riktlinjer hur man ska arbeta i varje delprojekt.</p>
Kvalitetsprogram för NTC	<p>Kvalitetsprogrammet för NTC är från december 2013 och uppdateras löpande (hittills juni 2014 och september 2015). Kvalitetsprogram har även arbetats fram för respektive byggherre inom Etapp 1.</p>
Workshops	<p>Har genomförts med näringsliv, byggherrar, markägare, ledningsägare etc.</p>
Masterbudget för hela NTC	<p>Redovisad översiktligt för Kommunstyrelsen/utskott.</p>
Projektresurser	<p>En blandning av egen personal och externa konsulter. Mycket att göra under genomförande och planering. Gäller att tänka smart och att använda konsulter eftersom det är svårt att rekrytera. Problemet är att hitta bra kompetens inte att finansiera. Arbetar mycket med styrgrupper vilket underlättar.</p> <p>Alla projekt är inte igång, hela omvandlingen kommer ta minst 10 år.</p>
Projektuppföljning	<p>Lägger ner stora resurser på att kontrollera och följa upp avtalen så att exploitören håller vad man lovat.</p>

Norra Tyresö centrum - projektstyrning m m, forts

Dokument	Kommentar (baserat på intervjusvar)
Detaljplanearbete	När detaljplanen vinner laga kraft följer kommunen (till skillnad från andra kommuner) standardmässigt med i genomförandeskedet. Det sker för att ha med den röda tråden. Under möten är man tydliga med de särskilda krav som finns.
Risakanalys	Någon särskild dokumenterad riskanalys uppges inte finnas.

Norra Tyresö centrum - projektstyrning m m, forts

Kommentarer till kommungemensam projektmodell

Checklistor finns som utgår från projektprocessen och hur deras kommungemensamma modell anpassas till projekten.

Checklistan för genomförandeprocess Exploatörsplan är också klar.

Kommentarer till Masterbudget för NTC

Vi har tagit del av upprättad masterbudget. Investeringsbeslut, kostnader och intäkter och de årtal dessa inträffar samt statusen för investeringen framgår. Den nya ishallen är inte med i masterbudgeten för NTC. Vi har fått den förklaringen att detta projekt ligger på ett annat ansvar och hanteras som en separat investering.

Kommentarer till projektuppföljning

Processen finns beskriven i rutinerna för markanvisnings- och exploateringsavtal, i själva avtalen samt i de kvalitetsprogram som biläggs avtalen. Vi har tagit del av avtal, exempel på kvalitetsprogram samt riktlinjerna. Kortfattat går det till så att under hela planeringsprocessen så arbetar man med att definiera kravställningarna i detaljplan, avtal samt kvalitetsprogram.

I avtalet regleras vad exploatören ska genomföra, dels genom direkta paragrafer och dels genom kvalitetsprogrammet. Avtalet godkänns och skrivs under i samband med att detaljplanen antas. Kraven ska vara tydligt definierade och utformade som skall-krav för att lätt kunna avgöra att de faktiskt genomförs. I samband med att detaljplanen godkänns sker genomgång av exploatörens handlingar för att säkerställa att de håller den kvalitet som överenskommits. När exploatören genomfört projektet i enlighet med de krav som är överenskomna ska kommunens projektledare godkänna detta.

I kvalitetsprogrammet. Om exploatören inte bygger i enlighet med avtal och kvalitetsprogram så har kommunen rätt att ta ut ett vitesbelopp (§11 i avtalet). För att också lägga press på exploatören att fullfölja genomförandet enligt avtal så begär kommunen en säkerhet för vitesbeloppet.

Norra Tyresö centrum – den nya ishallen

Tidigare granskning och rekommendation från 2014-11-28

Investeringsprocessen kring ishallen bedömdes vara bristfällig. Bedömningen gjordes bl a utifrån iakttagelsen att den av kommunfullmäktige antagna kommunplanen 2015 – 2018 innehöll för detta projekt endast två rubriker och inget angivande av investeringsbelopp eller årtal när investeringarna i ishallen skulle infalla. Mot bakgrund av detta kunde processen kring hur investeringen hade prioriterats och kostnadsberäknats starkt ifrågasättas, vilket var särskilt viktiga frågor på grund av kommunens omfattande investeringsvolym enligt gällande kommunplan.

Våra iakttagelser och bedömning

Vid intervjuerna framgick att kommunfullmäktige har ökat investeringsramen för nya ishallen från 70 miljoner som gällde vid granskningstillfället till 110 miljoner, men det verkar behövas ytterligare medel för byggande av ishallen på totalt 140 miljoner. Det är fortfarande oklart hur kostnaderna för den nya ishallen har beräknats. Byggandet av den nya ishallen beräknas komma igång 2016, vara färdigbyggt 2017 för att kunna vara i drift i början av 2018.

Det har inte upprättats någon projektplan för nya ishallen. Det finns däremot en beställningsorder. Det verkar inte finnas någon prognosmetodik för att uppskatta kostnaderna för projektet. Vi fick dock beskrivet för oss att kommunen har startat en förstudie vars mål är att utifrån den framtagna kravspecifikation och ritningarna för den nya ishallen bedöma kostnaderna för byggandet. Tanken är att använda sig av konsulter för bedömningen av kostnaderna. Men det har inte upprättats någon förstudieplan där inriktning, omfattning, kostnader för genomförande samt metod för genomförande beskrivs. Förstudien beräknas vara klar mars 2016 och bekostas av investeringsbudgeten för projektet.

Vår bedömning är att förstudien är en kritisk styrepunkt som gör det möjligt att tidigt se projektens verkliga slutkostnad och sluttid. Det ger framförhållning och möjlighet att styra upp projekt i tid. Med hänsyn härtill är det angeläget att det upprättas en förstudieplan som tydligt beskriver syfte och mål med insatsen tillsammans med en genomarbetad kalkyl.

Vidare efterlyste tjänstemännen anpassningar av den generella projektmodellen, efter olika verksamheters behov, samt framtagande av tillämpningsföreskrifter för hur man praktiskt arbetar i processens olika faser.

Eftersom projektet inte har kommit igång har vi inte granskat styrgruppens arbetssätt för styrningen och uppföljningen av projektet eller hur de har skaffat tillräcklig insyn i statusrapporteringen. En allmän synpunkt är dock att det är viktigt med en allsidig sammansättning i styrgruppen, där både projektägare och resursägare ingår.

Bedömning – svar på revisionsfråga

Utifrån den översiktliga granskning som skett av hittills genomförda faser i omvandlingen av Norra Tyresö centrum är vår bedömning att processen i huvudsak är effektiv och ändamålsenlig. Omvandlingen är dock ännu i sin linda och arbetet kommer att pågå under ett tiotal år varvid det inte går att uttala sig om projektet som helhet. Ett antal områden/punkter har dock identifierats där vi lämnar förslag på åtgärder (rekommendationer) som bör beaktas i det fortsatta arbetet i syfte att skapa större tydlighet mellan kommunen och externa motparter.

Vi har tagit del av upprättad masterbudget där investeringsbeslut, kostnader och intäkter och de årtal dessa inträffar samt statusen för investeringen framgår. Dock är den nya ishallen inte med på listan. Orsaken till detta anges vara att beslut om genomförande av ishallen inte vid granskningstillfället var fattat pga att placeringen av ishallen inom centrumområdet har blivit ifrågasatt.

Det finns en styrgrupp som arbetar självständigt för att driva projektet i mål. En relevant frågeställning utifrån detta är var totalbedömningen avseende kostnader, avvikelser och leveranstider sker kring de 22 olika delprojekten som omfattas av omvandlingen av Norra Tyresö centrum. Det får oss även att ställa frågan om vem som ansvarar för att hålla ihop och samordna hela projektet och när, hur och i vilken form detta sker.

Det är vanligt att kraftiga förseningar och fördröjningar uppstår i investeringsprojekt. Det yttersta ansvaret för projektet har beställaren/styrgruppen och när de väl upptäcker problemet ställs frågorna: ”Varför blev det så här?” eller ”Borde vi inte kunnat se det här tidigare?”.

Kommunen behöver ett prognosverktyg för att få tidiga indikationer på om den totala budgeten kommer att räcka i projektet för den nya ishallen och att tidplanen följs. Det behövs en metod där man på ett objektiva sätt kan koppla förbrukade resurser till uppnått resultat, samt via nyckeltal ge tidiga indikationer om projektets slutliga kostnad och leveranstidpunkt.

Rekommendationer

- Höj tilläggsköpeskillningen om upplåtelseformen ändras från hyresrätt till bostadsrätt eller äganderätt. Enligt vår uppfattning är nivå på tilläggsköpeskillningen för låg. Prisskillnaden mellan nya bostadsrättsföreningar och bostadshyreshus är i allmänhet väsentligt högre.
- Markanvisningsavtalen bör vara skriftliga. Problemet med muntliga avtal är att det kan vara svårt att bevisa vad som har avtalats. Bevisbördan ligger hos den part som yrkar på att ett avtal har träffats. Även om kommunen väljer att fortsätta med muntliga markanvisningsavtal så bör avtalen dokumenteras hos kommunen.
- Det bör klargöras tydligare vilka ålägganden/åtgärder en exploatör är skyldig att bekosta. En exploatör ska inte bekosta byggnader och anläggningar för sådana verksamheter som kommunen har ett lagstadgat ansvar att ordna.
- För att hantera eventuella mindre framtida avvikelser på ett för parterna enkelt sätt, ange vilken storlek som köpeskillningen relateras till i markanvisningsavtalet.
- Det behövs en prognosmetod där man på ett objektiva sätt kan koppla förbrukade resurser till uppnått resultat, samt via nyckeltal ge tidiga indikationer om projektets slutliga kostnad och leveranstidpunkt.