

Västerås stad

Granskning avseende utveckling av projekt
Mälarporten, ur ett internkontrollperspektiv



Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning	4
1.1. Bakgrund.....	4
1.2. Syfte och frågeställningar	4
1.3. Ansvariga nämnder och avgränsning	4
1.4. Genomförande	5
1.5. Kvalitetssäkring	5
2. Utgångspunkter.....	6
2.1. Kommunallag (2017:725)	6
2.2. Berörda och relevanta av fullmäktige beslutade styrdokument	6
3. Iakttagelser	8
3.1. Inledning	8
3.2. Uppdrag, styrdokument och riktlinjer	8
3.3. Roll- och ansvarsfördelning	9
3.4. Dokumentation och användning av riskanalyser.....	10
3.5. Projektets förhandlingsordning och tillgång till mark	11
3.6. Projektets budget och prognos	14
3.7. Projektets tidplan.....	16
3.8. Uppföljning och återrapportering	16
4. Svar på frågeställningar.....	21
Källförteckning	23

Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Västerås stad genomfört en granskning avseende utveckling av projekt Mälarporten, ur ett internkontrollperspektiv. Syftet med granskningen har varit att inhämta och granska dokumentation och information rörande strukturen för projektet Mälarporten i syfte att ge revisorerna underlag att bedöma huruvida den löpande interna kontrollen kan anses tillräcklig.

Vår övergripande bedömning är att det vid granskningens genomförande i allt väsentligt finns en tillräcklig intern kontroll i projektet. Roll- och ansvarsfördelningen i projektorganisationen är tydlig och ändamålsenlig. Utöver projektgrupp och styrgrupp så har även en genomförandegrupp bildats under 2022 för att hantera verksamhetsnära frågor kopplade till projektet. Vår bedömning är att det finns en ändamålsenlig projektorganisation, avseende ledning och nödvändiga kompetenser för projektets behov. Projektchefen har upprättat tydliga rollbeskrivningar för projektmedlemmarna och projektet växlar kompetenser i takt med att olika behov uppstår. Vår bedömning är dock att ansvarsfördelningen mellan kommunstyrelsen och fastighetsnämnden avseende exploateringsfrågor bör tydliggöras.

Det finns i huvudsak ändamålsenliga och uppdaterade styrdokument och riktlinjer i arbetet. Styrgruppen har beslutat om ett projektdirektiv som ligger till grund för projektets projektplan. Dokumenten uppdateras vid behov. Från politisk nivå finns visioner och mål, översiktsplan samt fördjupad översiktsplan för stationsområdet. Vi bedömer dock att det saknas ett tydligt uppdrag från kommunstyrelsen till projektet avseende hur projektet ska styras och följas upp. I nuläget finns behov av att besluta om detaljplan för Resecentrum samt ett planprogram för Mälarportsområdet. I projektet finns kartor som redogör för behov av och tillgång till mark inom Mälarportens område. Kartbilderna kommer från en förvävsstrategi för projektet från 2017 som nu i det närmaste har slutförts. Det finns, utöver kartbilderna, ingen övrig dokumentation kring hur strategin skulle hanteras. Det finns heller inget politiskt beslut kring strategin i sin helhet vilket vi, givet projektets strategiska vikt, anser bör ha fattats. Strategin har dock förankrats i kommunstyrelsen och fastighetsnämnden. Projektet är längre fram i behov av att ta fram försäljningsstrategi. Vi menar att kommunstyrelsen bör överväga att fatta ett beslut om en sådan strategi utifrån sitt ansvar för övergripande mark- och bostadspolitik samt för översiktlig strategisk planering av mark enligt reglementet. Detta då vi bedömer att det föreligger risker för projektets totalekonomi om strategin inte efterföljs.

Det finns en dokumenterad övergripande riskanalys för projektet som regelbundet reviderats sedan projektet inleddes. Inom projektet finns även riskanalyser för delar av projektet, exempelvis för Resecentrum, som förhåller sig på en högre detaljnivå. Vi kan genom minnesanteckningar från styrgruppsmöten och intervjuer verifiera att riskanalyserna används aktivt i styrningen av projektet genom löpande dialog i projektgrupp och styrgrupp.

Projektet har två budgetar som beslutas årligen. En investeringsbudget som beslutas av kommunstyrelsen och en utvecklingsbudget som beslutas av fastighetsnämnden. Prognosen för investeringsbudgeten under 2022 är en större avvikelse där bara en liten del av budgeterade investeringsmedel kommer att nyttjas. Detta har även varit fallet under tidigare år. Prognosen för utvecklingsmedlen under 2022 är en mindre negativ avvikelse jämfört med budget. Projektets controller ansvarar för uppföljning av upparbetad tid och kostnader. Beräkning av återstoden av tid och kostnader i projektet är förenade med stora osäkerheter med tanke på att projektet beräknas fortgå till år 2045–2050. Återstående tid beräknas utifrån tidpunkter för beslut om detaljplaner, planprogram, förhandlingsordning och tid för övertagande av strategiska fastigheter. Återstående kostnader baseras på kalkyler över kassaflödet i projektet, vilket innebär att beräkna när och till vilka summor transaktioner ska ske och hur dessa transaktioner ska finansieras.

Vi bedömer att det delvis sker en tillräcklig uppföljning och återrapportering till berörda nämnder. Fastighetsnämnden får återrapportering i verksamhetsberättelse och tertialrapport. Rapporteringen består dels i en rapportering av investeringsbudgeten, dels i en kortare beskrivning av framdriften av projektet och framtida utmaningar. Kommunstyrelsen får återrapportering avseende projektets investeringsbudget i samband med rapportering av årsredovisning och tertialrapporter. Av granskningen framgår att återrapporteringen av projektets utvecklingsbudget under 2022 har uteblivit och inte hanterats i enlighet med styrgruppens rutin. Rapportering sker även i olika forum där presidierna för kommunstyrelsen, fastighetsnämnden, tekniska nämnden och byggnadsnämnden ingår. Vi ser att det är av stor vikt att berörda nämnder tidigt under den nya mandatperioden säkerställer en återrapportering av projektet givet att nya nämnder och en ny kommunstyrelse har tillträtt.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen följande i det fortsatta arbetet:

- ▶ Formulera och fastställ ett tydligt uppdrag avseende projekt Mälarporten med information om hur projektet ska följas upp och återrapporteras.
- ▶ Säkerställ att en regelbunden uppföljning sker av projektets planerings- och utvecklingskostnader, framdrift och totalekonomi.
- ▶ Fatta samlade beslut om strategi i viktiga fastighetsstrategiska frågor.
- ▶ Säkerställ att ansvaret för exploateringsfrågor tydliggörs i kommunstyrelsens och fastighetsnämndens reglementen.

Vi rekommenderar fastighetsnämnden följande i det fortsatta arbetet:

- ▶ Säkerställ att nämnden får en tillräcklig återrapportering av projekt Mälarporten.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Projekt Mälarporten är ett nästan 100 hektar stort område i centrala Västerås som omfattar stadsdelarna Kungsängen och Ängsgärdet, men även delar av Östra hamnen, Lillåudden och Öster Mälarstrand. I Mälarporten finns i dag stora tomma ytor, så som ödetomter och grusytor. Staden ska inom projektet sanera gamla industritomter och skapar plats för bostäder, företag, grönområden, restauranger och service i takt med att staden växer.

Mälarporten är tänkt att bli en ny, levande stadsdel med ett nytt resecentrum som blir en naturlig brygga mellan city, Mälaren och intilliggande områden. Området som tidigare präglats av industri ska omvandlas med hållbarhet, innovation och nytänkande i fokus.

Ett så stort projekt som Mälarporten kräver väsentliga resurser och är förknippat med risker inom olika områden. Västerås stad leder och styr projektet med en rad resurser inom projektledning, planfrågor, kommunikation, ekonomi, stadsbyggande och juridik. Det är av stor vikt att projektet bedrivs med en tillräcklig intern kontroll inom berörda nämnder.

Revisorerna genomförde under 2020 en utökad grundläggande granskning avseende utveckling av projekt Resecentrum, som är en del i Mälarporten. Revisorerna har efter genomförd riskanalys beslutat att genomföra en fördjupad granskning 2022 med fokus på hantering av hela projektet Mälarporten, ur ett internkontrollperspektiv.

1.2. Syfte och frågeställningar

Syftet med granskningsinsatsen är att inhämta och granska dokumentation och information rörande strukturen för projektet Mälarporten, för att ge revisorerna underlag att bedöma huruvida den löpande interna kontrollen kan anses tillräcklig.

Följande frågeställningar inkluderas:

- ▶ Är roll- och ansvarsfördelning i projektet tydlig och ändamålsenlig?
 - Finns en ändamålsenlig projektorganisation, avseende ledning och nödvändiga kompetenser för projektets behov?
- ▶ Finns ändamålsenliga och uppdaterad styrdokument och riktlinjer i arbetet?
 - Finns tydliga rutiner och uppföljning inom projektet rörande behov av och tillgång till mark?
- ▶ Bygger projektets olika delar på dokumenterade riskanalyser i tillräcklig omfattning? Används riskanalyserna aktivt i styrningen av projektet?
- ▶ Vad är status i förhållande till budget och prognos i projektet?
 - Hur följs upparbetad tid och kostnader upp, och hur beräknas återstoden av tiden och kostnaderna i projektet?
 - Utifrån vilka underlag beräknas avvikelser mot budget och prognos?
- ▶ Sker en tillräcklig uppföljning och återrapportering till berörda nämnder?
 - Hur ofta och i vilken form sker återrapportering till kommunstyrelsen?

1.3. Ansvariga nämnder och avgränsning

Granskningen avser kommunstyrelsens ansvar ur ett lednings- och samordningsperspektiv men berör även fastighetsnämnden, tekniska nämnden samt byggnadsnämnden.

1.4. Genomförande

Granskningen har grundats på dokumentstudier och intervjuer (se källförteckning). Ett flertal intervjuer och avstämningar har genomförts med projektchef Mälarporten, projektcontroller Mälarporten samt direktör strategisk stadsutveckling.

Kontaktrevisor har varit Asta Matikainen Lecklin.

1.5. Kvalitetssäkring

Rapporten är sakgranskad av de intervjuade, vilket innebär att de fakta som rapporten hänvisar till är kvalitetssäkrade av de som har lämnat information. Skriftliga bekräftelser på att de intervjuade mottagit rapporten och givits denna möjlighet har inhämtats. All kommunikation kring faktakontrollen har dokumenterats. Slutsatserna och bedömningarna ansvarar EY för.

2. Utgångspunkter

Utgångspunkt för frågeställningarna är:

- ▶ Kommunallagen 6 kap. 6 §
- ▶ Berörda och relevanta av fullmäktige beslutade styrdokument

2.1. Kommunallag (2017:725)

Av kommunallagens 6 kap. 6 § framgår att nämnden ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Nämnden ska även tillse att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

2.2. Berörda och relevanta av fullmäktige beslutade styrdokument

2.2.1. Kommunstyrelsens reglemente¹

Kommunstyrelsen har enligt reglementet ett övergripande ansvar för mark- och bostadspolitiken och ansvarar för den översiktliga strategiska planeringen av mark, vatten, trafik, bostäder och vattenförsörjning.

2.2.2. Fastighetsnämndens reglemente²

Fastighetsnämnden ansvarar enligt reglementet för stadens samlade fastighetsägaransvar. Nämnden ansvarar även för bevakning av stadens fastighetsjuridiska och ekonomiska intressen i planerings- och plangenomförandeprocessen samt är huvudman för den löpande exploateringsverksamheten, med undantag för kommunstyrelsens ansvar för den strategiska exploateringsverksamheten.

Vidare ansvarar nämnden för att besluta i ärenden om tomträtt, arrende, servitut och liknande frågor. I nämndens ansvar ligger även att företräda kommunen så som sakägare i planläggnings- och fastighetsbildningsfrågor samt tillvarata kommunens, såväl egna som allmänna ekonomiska och juridiska intressen i plangenomförandeprocessen.

Avslutningsvis beslutar nämnden, inom de beloppsgränser som kommunfullmäktige fastställer, i ärenden om förvärv av fastighet, fastighetsdel eller byggnad genom köp, byte, fastighetsreglering, expropriation eller inlösen enligt lag och överlåtelse av fastighet, fastighetsdel eller byggnad genom försäljning, byte eller fastighetsreglering samt i ärenden om pantbrev.

2.2.3. Årsplan 2022³

För att utveckla Västerås hållbart och klara de ökande reseströmmarna finns beslut att prioritera utveckling i tre city- och stationsnära stadsdelar; Kungsängen, Ängsgärdet och Kopparlunden. Utvecklingen av stadsdelarna Kungsängen och Ängsgärdet bedrivs i projektet Mälarporten som även omfattar det nya resecentrumet.

¹ Dnr: 2018/01299

² Dnr KS 2018/01527

³ Västerås stad Årsplan 2022 - Med utblick mot 2025 Beslutad av kommunfullmäktige 2021-10-28 (Dnr 2021/00277)

Mälarporten och Kopparlunden kommer tillsammans att kunna omfatta uppemot 10 000 bostäder. Med Västerås nya Resecentrum kommer tillgängligheten öka, både i ett regionalt perspektiv genom bättre kapacitet inom stationen, men också i ett lokalt perspektiv genom möjlighet till ökade flöden mellan city och Mälaren. I projektet slutförs de sista utredningarna kopplade till Resecentrums detaljplan. Utredningar om avloppsreningsverkets framtid och bussdepåns lokalisering pågår.

2.2.4. Västerås översiktsplan 2026 med utblick mot 2050⁴

Västerås övergripande utveckling styrs av översiktsplanen som sträcker sig till 2026, men blickar ända fram till 2050. Projekt Mälarporten är del i att förverkliga stadens vision Staden utan gränser. Projektet hette tidigare 3B: Bygga Bort Barriärerna. På sidan 53 i översiktsplanen går det att läsa:

”3B är ett mycket viktigt strategiskt stadsbyggnadsprojekt med syfte att utveckla stationsområdet. Målet är att koppla ihop city med Mälaren och göra stationsområdet händelserikt och tryggt. Här ska finnas plats för kontor, service och inslag av bostäder. [...] Ångsgärdet–Kungsängen är ett framtida centralt förnyelseområde som utvecklas till en stadsdel med bostäder, arbetsplatser, parker och mötesplatser. Området är idag mycket splittrat och innehåller såväl ny kontors- och affärsbebyggelse som äldre bebyggelse av varierande kvalitet.”

2.2.5. Fördjupad översiktsplan stationsområdet⁵

På sidan 7 i den fördjupade översiktsplanen går det att läsa:

”I Västerås centrala delar växer det fram en ny stadsdel som läker samman staden och överbryggar barriärer i form av järnvägen och breda vägar. Nya kvarter, parker, stråk och passager ger området en känsla av närhet och samhörighet med centrum och med bebyggelsen vid Mälaren. [...] Stationsområdet är en stadsdel där människor och deras behov står i centrum, en stadsdel där naturliga möten mellan stadens invånare sker. Med blandning av bostäder, kontor, handel, service och nya parker samt stark kontakt med Mälaren kommer stadsdelen att bli en urban del av staden som alla känner sig välkomna till.”

2.2.6. Riktlinjer Exploateringsavtal Mälarporten⁶

Dessa riktlinjer ska ses som en förlängning av stadens generella riktlinjer för exploateringsavtal⁷. Syftet med särskilda riktlinjer för Mälarporsområdet är att skapa en förutsägbarhet och transparens för exploatörer inom området i enlighet med vad som framgår av PBL kap 6 §§ 39–40. Varje exploatör ska ha samma förutsättningar och hanteras på likställt vis trots den långsiktighet projektet innebär. Riktlinjerna ska framför allt beskriva principen för fördelning av kostnader för anläggande av allmän platsmark inom området. Samtliga exploateringsavtal kommer att utgå från samma princip när det gäller exploateringsbidrag för finansiering av allmän platsmark. Riktlinjerna är vägledande och gäller inom hela Mälarporsområdet.

⁴ Revidering antagen av kommunfullmäktige 2017-12-07.

⁵ Antagen av kommunfullmäktige 2013-10-03.

⁶ Beslutad av Kommunfullmäktige 2022-03-10 (DNR: KS 2021/02396–1.3.2).

⁷ Riktlinjer för exploateringsavtal (DNR: KS 2021/00386–1.3.2)

3. Iakttagelser

3.1. Inledning

Projektet Mälarporten har som mål att skapa och utveckla en ny stadsdel i Västerås, där dess centrala läge ska knyta ihop redan utbyggda områden och destinationer. Utöver att knyta ihop staden ska även det nya resecentrumet hjälpa Västerås närma sig världen runt omkring. Mälarportens område är ca. 100 hektar som omfattar stadsdelarna Kungsängen och Ängsområdet samt delar av Östra Hamnen, Lillåudden och Öster Mälarstrand. Inom området idag finns ödetomter samt grusytor och genom en sanering av gamla industritomter är planen att skapa plats för bostäder, företag, grönområden, restauranger och service.

Mälarporten kopplas till andra målbilder som kommunen tidigare antagit, Staden utan gränser⁸ samt Målbild för Västerås innerstad⁹. Projektet har ambitionen att uppnå dessa målbilder genom att koppla ihop city med Mälaren och skapa ett tryggt och händelserikt resecentrum. Fokus i Mälarporten ligger skapa de olika platserna som nämnts ovan men även att dessa ska vara lättillgängliga för alla.

3.2. Uppdrag, styrdokument och riktlinjer

Det av projektets styrgrupp beslutade projektdirektivet för Mälarporten (2020-06-16) syftar till att skapa tydlighet för såväl styrgrupp som projektchef gällande projektets uppdrag, organisation och genomförande. Projektdirektivet ligger till grund för projektplanen. I projektdirektivet ingår även målsättningar för projektet Mälarporten mellan 2020 och 2030 samt för Resecentrum 2020–2035. Av granskningen framgår att de målsättningar som beslutats i det gällande direktivet har justerats i tid och/eller omfattning. Under tiden för granskningen pågår arbete med att ta fram ett nytt direktiv till följd av att flera av målsättningarna har nåtts. Av direktivet framgår att tidplan och projektets framgång är beroende av en rad politiska beslut och förutsättningar, framför allt gällande:

- Stadens övergripande investeringsbehov
- Avloppsreningsverkets framtid
- Lantmännens verksamhetsflytt
- Bussdepåns framtida lokalisering
- Investeringar i hamnen
- Konjunktur och betalningsvilja
- Fastighetsägares ambition
- Opinionsbildning

Vidare framgår att projektets uppgift är att förarbeta politiska beslut samt tydliggöra förutsättningar och konsekvenser gällande de vägval som presenteras.

Av projektplan för projekt Mälarporten (2020-06-16) framgår uppdraget som styrgruppen givit projektchefen, projektets avgränsning samt strategiska och operativa mål för projektet fram till 2030. Vidare framgår projektorganisationen (denna har härefter ändrats), övergripande beroenden och konsekvenskedja för projektet, förhandlingsordning och sekvenser för projektets fortskridande samt identifierade målgrupper. Tidplan och riskanalys bilägs projektplanen. Avseende budget hänvisas till kommunstyrelsens beslut som sker årligen. Vid tiden för granskningen pågår, knutet till arbetet med ett nytt direktiv, även ett arbete med en ny projektplan.

⁸ Västerås översiktsplan 2026 med utblick för 2050 (reviderad av kommunfullmäktige 2017-12-07)

⁹ Godkänd av kommunstyrelsen 2021-09-09 (Dnr 2015/01092)

Intervjuade lyfter fram vikten av en långsiktig och tydlig politisk vilja. Det har exempelvis beslutats om en fördjupad översiktsplan (2013), ett målbildsarbete (2013) och ett gestaltungsprogram för området kring Resecentrum. Det ligger en utmaning i att hålla styrdokument och riktlinjer aktuella för projektet allteftersom det fortgår, enligt intervjuade. Utöver den fördjupade översiktsplanen från 2013 behövs ett aktuellt planprogram. Av granskningen framgår att ambitionen är att planprogrammet för Mälarporten ska vara klart under 2023. Aktualitet i dokumenten beskrivs avgörande för att kunna gå vidare med exempelvis detaljplanering.

3.3. Roll- och ansvarsfördelning

Kommunstyrelsen agerar som och anses vara uppdragsgivare för Mälarporten, av granskningen framgår dock att det inte finns ett tydligt beslut där det framgår att kommunstyrelsen har detta uppdrag. Fastighetsnämnden ansvarar för stadens övriga exploateringsprojekt men Mälarporten har till följd av sin stora strategiska vikt styrts av kommunstyrelsen, som enligt fastighetsnämndens reglemente ansvarar för strategiska exploateringsfrågor. Av kommunstyrelsens reglemente framgår inte explicit att kommunstyrelsen ansvarar för strategiska exploateringsfrågor.

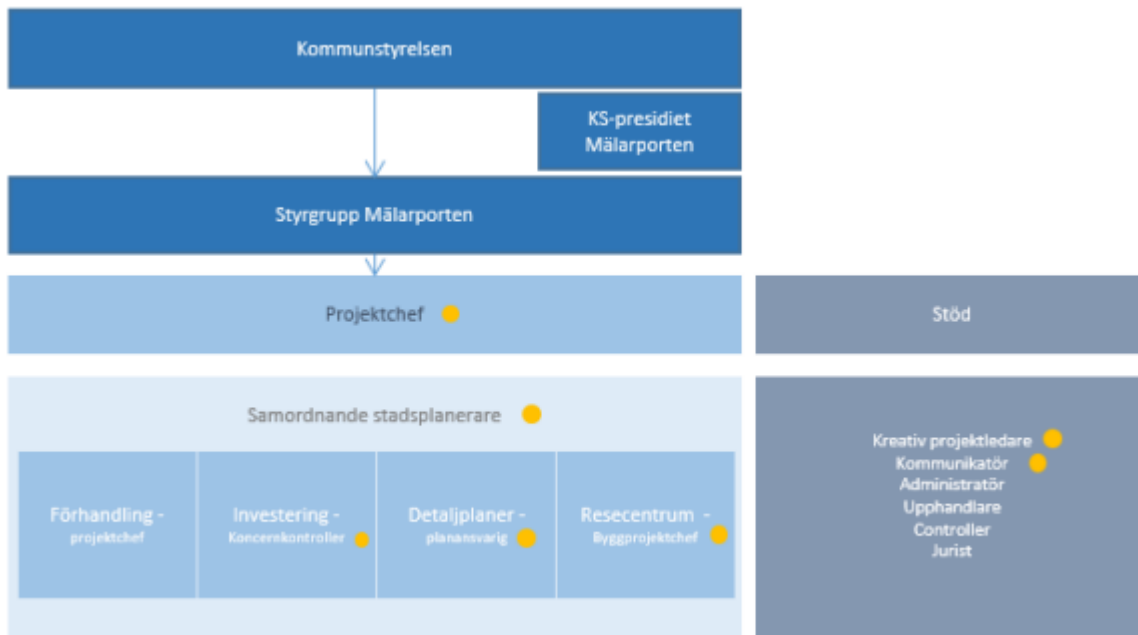
Innehållet i kommunstyrelsens styrning och uppdrag till projektet finns inte tydligt reglerat i ett politiskt beslut. Av granskningen framgår att det riskerar att uppstå otydligheter och splittring i styrning och återrapportering då kommunstyrelsen ansvarar för projektet men budgeten och resurserna finns under fastighetsnämnden. Vidare framgår av granskningen att det finns en diskussion i staden om att flytta samtliga exploateringsfrågor till kommunstyrelsen. Detta hade enligt uppgift löst otydligheterna för projektet och hade inneburit att projektet hanteras som övriga exploateringsprojekt i staden.

Kommunstyrelsen har enligt intervjuer tillsatt en styrgrupp för operativ styrning av projektet som har möte varannan månad. I granskningen har det inte kunnat klargöras hur kommunstyrelsen har tillsatt styrgruppen. Vid granskningstillfället består styrgruppen av samhällsbyggnadschef (där rekrytering pågår och sedermera ska denna funktion inneha ordförandeposten), stadsdirektör, stadsbyggnadsdirektör, teknik- och fastighetsdirektör, ekonomidirektör samt direktör för strategisk utveckling.

Projektgruppen för Mälarporten ansvarar för projektets genomförande och består av en projektchef, planarkitekt /detaljplanansvarig för Resecentrum, kreativ projektledare, kommunikatör, fastighetsjurist, controller, byggprojektchef för Resecentrum samt stadens koncerncontroller.¹⁰ Gruppen har korta avstämningsmöten varje vecka och längre protokollförda möten var tredje vecka. Vi har tagit del av organisationsbeskrivning samt roller och ansvarsområden inom projektorganisationen. Projektchefen leder arbetet i projektgruppen, vars sammansättning har varierat över tid beroende på vilken fas projektet har varit i. Projektchefens arbetsuppgifter består övergripande av att säkerställa Mälarportens och stadens utveckling som helhet, ta fram projektplan inklusive tidplan och organisation, samordna och leda projektet mot beslutande målsättningar samt hålla politiker, styrgrupp och intressenter informerade och dokumentera projektets utveckling.

Bilden nedan kommer från projektplanen och visar projektorganisationen. Gulmarkerade roller i organisationsbilden nedan anger deltagare i projektgruppen vid projektplanens antagande.

¹⁰ Samtliga funktioner arbetar heltid i projektet förutom projektcontroller som medverkar på 50 procent och koncerncontroller som deltar 10 procent.



En genomförandegrupp har tillsatts och börjat verka under hösten 2022 med enhetschef samhällsbyggnadsenheten (ordförande), projektchef, koncerncontroller, mark- och exploateringschef, planchef och gatuchef. Denna grupp träffas varje månad och hanterar mer verksamhetsnära frågor.

Intervjuade beskriver att roll- och ansvarsfördelning är tydlig och över lag fungerar väl i styrgrupp, projektgrupp som genomförandegrupp. Samtliga betonar att det är ett komplicerat projekt, avseende byggnationen och olika intressenter. Detta kräver en tydlighet från styrgruppens sida för att skapa en enhetlig styrning. Inspel kan annars komma till projektgruppen från flera håll i staden.

Kompetenserna i både styrgrupp och projektgrupp har anpassats efter projektets behov i olika faser. Styrgruppens omfattning har minskat under senare år, projektgruppens resurser utökats och förändras varje år och en genomförandegrupp har tillsatts. Av intervjuer framgår att en viktig del i att rekrytera till projektet är att Mälarporten är ett välkänt projekt som personer vill vara en del av. I detta lyfts kommunikationen om projektet som central för att kunna attrahera kompetens till projektet nu och framöver. Vissa kompetenser uppges dock ha varit svårrekryterade. Ett exempel är mark- och exploateringskompetens där en fastighetsjurist nyligen anställdes.

Av intervjuer framgår att projektets organisation är rustad för att kunna hantera de frågor som kommer att uppkomma kommande två år. Den stora förändringen i projektet kommer efter att genomförandebeslut fattats avseende Resecentrum och större delar av projektets investeringsmedel börjar tas i anspråk. Detta beräknas ske under 2023.

3.4. Dokumentation och användning av riskanalyser

Det finns en dokumenterad riskanalys för projektet Mälarporten, som reviderats ett antal gånger sedan projektet inleddes. Den senaste versionen som vi tagit del av är ett utkast, daterat september 2022¹¹, och innehåller 19 olika risker där 9 anses ha stor sannolikhet att inträffa samt stora konsekvenser. Riskanalysen innefattar både externa och interna risker.

¹¹ Utkastet kommer att beslutas i samband med att styrgruppen fattar beslut om nytt direktiv och ny projektplan.

För majoriteten av åtgärderna är projektchefen ansvarig. Styrgruppens ordförande ansvarar för projektets största risk som handlar om att statens medfinansiering av Resecentrum dröjer. Av intervjuer framgår att riskanalysen uppdateras årligen men att det finns ett riskperspektiv genom hela genomförandet av projektet. Riskanalyserna hålls ihop av projektchefen och riskanalysen beslutas av styrgruppen i samband med beslut om projektplan. Inom projektet finns även riskanalyser för delar av projektet, exempelvis för Resecentrum, som förhåller sig på en högre detaljnivå. För denna ansvarar byggprojektchef för delprojekt Resecentrum.

Enligt intervjuade förs en löpande dialog i projektgrupp och styrgrupp rörande risker för projekt Mälarporten med delprojekt. Denna dialog bekräftas av de minnesanteckningar vi tagit del av. Riskanalyserna går inte upp i sin helhet till politiken men det händer att risker rapporteras separat. Av intervjuer med tjänstemän framgår att det finns en medvetenhet på politisk nivå kring riskanalyserna i projektet. Det stärks av minnesanteckningar från styrgruppsmöte där det bland annat framgår att den största risken i projektet är kompetensbortfallet vilket bör lyftas in på ett bra sätt på presidieträffen.

3.5. Projektets förhandlingsordning och tillgång till mark

Av projektplanen framgår att en lång rad förhandlingar behöver landas för att Resecentrum och delar av Mälarporten ska kunna förverkligas. Av intervjuer framgår att en viktig del i kompetensväxlingen inom projektet har varit att kvalitetssäkra att det finns kompetens, tydliga rutiner och uppföljning inom projektet rörande behov av och tillgång till mark. Projektplanen fastslår att förhandlingsordningen är central i syfte att värna skattebetalarnas medel. Avseende förhandlingsordning framgår att staden bör landa avtal med Corem, avseende Sigurdspassagen, innan överenskommelse med Lantmännen är klar. När förhandlingen med Lantmännen har landat kan beslut tas om avloppsreningsverkets framtid. Om beslut tas i omvänd ordning kommer, vad som i projektplanen benämns som, onödigt höga investeringar att drabba skattekollektivet. Behovet av förhandlingar och konsekvenskedjan tydliggör en mycket komplex genomförandestruktur med flera beroenden och utmaningar att hantera.

Utredningen av framtiden för stadens avloppsreningsverk ingår som en del i projekt Mälarporten. Av projektplanen framgår att beslut gällande avloppsreningsverket möjliggör utveckling av Lantmännens fastigheter. En överenskommelse med Lantmännen om flytt av silon påverkar i sin tur möjligheterna till bostadsproduktion i anslutning till kommande Resecentrum, en viktig förutsättning för att möjliggöra affärsöverenskommelsen med Corem gällande södra entrén i Sigurdspassagen. Projektplanen fastslår att utredningen av avloppsreningsverkets framtid samlat med affärsmässig turordning i beslutskedjan därför är av största vikt i utvecklingen av Mälarporten. Eftersom avtal är tecknat med Lantmännen är det viktigt att avtal med Corem tecknas innan detaljplan Resecentrum antas. Av intervjuer framgår att beslutet om detaljplan för Resecentrum har flyttats fram till början av 2023 vilket ger utrymme för att teckna avtal med Corem innan detaljplanen antas. Av granskningen framgår att detaljplanen inte kommer att lyftas till kommunstyrelsen innan avtalet med Corem är klart vilket säkerställer att hanteringen sker i rätt ordning.

Av projektplanen framgår att det finns mycket stora osäkerheter vad gäller projektets förhandlingar. Av granskningen framgår att flera stora och svåra förhandlingar har slutförts sedan projektplanen upprättades, här ingår exempelvis förhandlingen och köpet av Lantmännens fastighet. Några svåra förhandlingar kvarstår, här ingår främst förhandlingen med Jernhusen avseende Resecentrum.

3.5.1. Riktlinjer exploateringsavtal Mälarporten

I riktlinjer exploateringsavtal Mälarporten finns riktlinjer för ansvar och kostnadsfördelning i projektet. Av dessa framgår att Västerås stad ska vara huvudman för all allmän platsmark inom Mälarportsområdet, såsom gator, parker och torg med mera. Staden ansvarar därmed för utbyggnad, ombyggnad, drift och underhåll av denna. Respektive fastighetsägare ansvarar för samtliga åtaganden inom kvartersmark, inklusive anslutningar mot allmän plats. Respektive part ansvarar för samtliga åtgärder som krävs för att sanera egen mark, samt mark som överlåtits till denne, i den omfattning som krävs för att kunna genomföra detaljplanernas bestämmelser, om inget annat avtalas särskilt. Utbyggnad och förändringar av de tekniska försörjningsnäten för VA, el, fjärrvärme och/eller datakommunikation utförs som huvudprincip av respektive huvudman för försörjningsnäten och finansieras genom avgifter utifrån taxa eller debitering av faktiska kostnader, om inget annat avtalas särskilt.

Huvudregeln för kostnader avseende allmän platsmark är att all utbyggnad, ombyggnad och standardhöjande åtgärder av allmän platsmark som sker i samband med genomförandet av detaljplaner som tas fram inom ramen för planprogrammet för Mälarporten ska finansieras av fastighetsägarna inom området. Finansiering sker genom erläggande av exploateringsbidrag till staden. Undantaget är sådana anläggningar, eller delar av dem, där nyttan av anläggningen till stor del kan anses tillfalla västeråsare i allmänhet, såsom exempelvis huvudgator, cirkulationsplatser, större park eller eventuell busstunnel. I kostnaderna för utbyggnad, ombyggnad och standardhöjande åtgärder av allmän platsmark ingår, utöver entreprenadkostnaden, administrativa kostnader såsom projektering, byggledning, upphandling, besiktning med mera och även kostnader för sanering, arkeologi, eventuell markförstärkning och markinlösen.

Principen för fördelningen av de kostnader som ska belasta fastighetsägarna inom Mälarportsområdet är att fastighetsägarna bidrar till stadens totala budgeterade kostnader för utbyggnad, ombyggnad och standardhöjande åtgärder för allmän plats utifrån fastighetsägarens nytta av respektive detaljplan. Nya byggrätter (kvm BTA) inom respektive detaljplan och fastighet, fördelade på bostäder och lokaler, ska utgöra fördelningsgrund tillsammans med befintlig lokalyta (kvm LOA) för respektive fastighet inom planprogramsområdet.

Nya bostäder

Nyttan (värdet) av nya byggrätter för bostäder skiljer sig åt jämfört med nyttan av nya lokaler och även beroende på i vilket läge fastigheten befinner sig inom Mälarportsområdet. Därav kommer området delas upp i olika zoner och exploateringsbidragets storlek kommer att speglas utifrån vilken zon respektive fastighet ligger inom.

Nya lokaler

Nyttan (värdet) av nya byggrätter för lokaler anses vara ungefär lika stor oavsett läge inom Mälarportsområdet. Därav kommer exploateringsbidragets storlek vara detsamma över hela området.

Befintliga lokaler

Även fastighetsägare som inte tillskapas nya byggrätter har nytta av tillkommande utbyggnation, ombyggnation och standardhöjande åtgärder av allmän plats inom planprogramsområdet och ska därav också bidra till finansieringen av densamma genom att erlagga exploateringsbidrag utifrån storlek på befintlig lokalyta. Nyttan för befintliga lokaler anses inte vara lika stor som för nya lokaler.

Kostnader ledningsflytt

Exploatören bekostar sådan ledningsomläggning inom kvartersmark som är nödvändig till följd av exploateringen.

Medfinansieringsersättning

Om det för genomförandet av någon detaljplan inom området krävs att åtgärder utförs längs E18 eller järnvägen (t.ex. förstärkning av vägräcke) och staden ska medfinansiera åtgärden gentemot staten ska den fastighetsägare vars fastighet ökar i värde på grund av åtgärden, betala medfinansieringsersättning till staden. Sådan medfinansieringsersättning ska erläggas utöver exploateringsbidraget för allmän plats.

Entreprenadindex

De fastslagna nivåerna för exploateringsbidrag kommer att uppräknas med entreprenadindex för att hålla en likställd nivå över tid.

3.5.2. Strategi avseende tillgång till mark

Vi har tagit del av ett antal kartbilder över området Mälarporten som visar dåvarande läge, nuläge samt ett önskat läge avseende privatägd mark, kommunal mark, kommunala bolags mark och stadens tomträtter. Bilderna kommer från en förvävsstrategi för projektet som sattes 2017 och som finns omnämnd i styrgruppens anteckningar. Av Progressrapport nr 56 från juni 2022 framgår att Spårharpan¹² har köpts in som sista fastighet enligt förvävsstrategin och att detta utgör en viktig pusselbit och är en milstolpe efter år av förhandlingar och förberedelser. Av granskningen framgår att strategin därmed i det närmaste har slutförts, det som återstår är att hantera ett par tomträtter på Ångsgärdet och en fastighet kopplat till Resecentrum. Det finns ingen politiskt beslutad strategi avseende det önskade läget gällande tillgång till mark på Mälarporens område eller hur vägen dit ska se ut. Av intervjuer framgår att man från politiskt håll inte kunnat enas om en formell strategi men att det rent operativa arbetet inte har varit svårt.

Av intervjuer framgår att rådighet i stadsbyggandet har varit viktigt liksom vikten av att staden arbetar affärsmässigt hela vägen framåt i projektet och säkerställer att försäljningar sker i rätt marknads läge för att ha en positiv värdeutveckling. I detta ingår att göra affärer i rätt följd, exempelvis att köpa Lantmännens fastighet innan en ny lösning för Reningsverket finns klar eftersom en sådan ökar värdet på Lantmännens fastighet. I Lantmännen-affären, vilket är stadens största fastighetsaffär någonsin på 325 mnkr, lyfts också vikten av att det inte finns någon indexuppräkning i köpesumman och att ingen betalning sker före tillträde. Vikten av politisk enighet och förankring lyfts också i intervjuer liksom behovet av att framöver ha en tydlig beslutad försäljningsstrategi för fastigheter i Mälarporens-området.

Enligt uppgift innehåller det kommande planprogrammet tydliga skrivningar kring vad som krävs gällande byggrätter i området för att projektets målsättningar ska nås och vilka BTA-volymer på stadens fastigheter som bedöms nödvändiga för att nå de beräknade intäkter som sattes som mål i en ekonomisk redovisning till politiken i slutet av 2021. Det har även funnits en ambition om att i planprogrammet få exploatörerna att ta ett större ansvar för allmän platsmark och att bygga samhällsfastigheter.

Fullmäktige antog 2021-02-04 Handlingsplan för att tillgodose behovet av mark och lokaler för näringslivet i Västerås¹³. Stadens översiktsplan 2026 anger att staden ska arbeta vidare med framtagande av en handlingsplan som ska identifiera och beskriva behovet av planeringsinsatser för att säkerställa tillgången till mark och lokaler för näringslivet samt föreslå åtgärder för att möta detta behov. I handlingsplanen behandlas Mälarporten främst från perspektiven förändring av planprogram samt elförsörjning. Ett konstaterande görs att planområdet huvudsakligen innehåller privatägd mark. Vidare framgår att ombyggnationer av elnätet i området är utmanande med mycket grävning i stadsmiljö vilket innebär hög kostnad

¹² Området Spårharpan ägdes tidigare av Trafikverket och har stått orörd i många år. Västerås stad genom Fastighetsnämnden har köpt marken, som ligger söder om järnvägen, mellan friidrottsarenan och kvarter Sigurd.

¹³ KS 2017/01248

och stor trafikpåverkan. Handlingsplanen innehåller ett antal aktiviteter och åtgärder för att nå handlingsplanens mål där huvudansvarig och medansvariga nämnder pekats ut. Av intervjuer framgår att Handlingsplanen har varit aktuell främst i syfte att tillgodose mark och lokaler för det näringsliv som behöver flytta från Mälarporten-området. Exempelvis lyfts vikten av att inte blockera onödig mark för en flytt av reningsverket utan i stället öppna upp denna mark för näringslivetableringar.

3.6. Projektets budget och prognos

Av projektdirektivet framgår att projekt Mälarportens budget förarbetas av styrgrupp Mälarporten och därefter beslutas årligen av kommunstyrelsen (investeringsbudget) respektive fastighetsnämnden (utvecklingsbudget).

Enligt beslut i kommunstyrelsen ska kostnaderna för planering, utredning och personal inom projekt Mälarporten belasta stadens exploateringsbudget. Från och med 2017 och framåt ska budgeten hanteras av fastighetsnämnden. De delar av projektet (inklusive Resecentrum) som avser genomförande övergår till att belasta investeringsbudget under kommunstyrelsen. Av intervjuer framgår att det inte är några större svårigheter att avgöra vilka kostnader som ska tillhöra vilken budget även om det eventuellt kan uppstå gränsdragningsproblem längre fram. Det upplevs dock vara komplicerat att Mälarporten är ett uppdrag från kommunstyrelsen som ska finansieras av exploateringsbudgeten under fastighetsnämnden. Av intervjuer framgår att denna ansvarsfördelning i sig innebär en otydlighet som på olika sätt försvårar för projektet, eftersom det hanteras annorlunda än övriga projekt i staden. Av granskningen framgår att det pågår politiska diskussioner om att lyfta in exploateringsverksamheten under kommunstyrelsen. Detta skulle enligt uppgift underlätta för Mälarporten då projektet hade hanterats likt övriga exploateringsprojekt.

Projektchef ansvarar för projektets budget. Budgetarbetet i projektet, avseende investeringsbudget och utvecklingsbudget, leds av projektcontroller. Koncerncontroller medverkar i arbetet med genomgångar av stadens investeringsplan två gånger per år.

För 2022 hade projektet budgeterade utvecklingsmedel på 10,1 mnkr för Mälarporten gemensamt, enligt tabell 1 nedan, samt 1 mnkr i Resecentrums utvecklingsbudget. Utvecklingsbudgeten är i nuläget ettårig, projektet uppskattar dock att kostnaderna ligger kvar på motsvarande nivå för det kommande året. Mälarporten inkluderas i fastighetsnämndens exploateringsbudget som beslutas i samband med verksamhetsplanen. I beslutet ingick inte utvecklingsbudget för Resecentrum. Detta beror enligt uppgift på att projektet från början räknade med att stänga utvecklingskostnaderna för Resecentrum från och med 2022-01-01. Utvecklingsmedlen beräknades därför ingå i investeringskostnader för investeringsprojekt Mälarporten/Resecentrum, Eftersom utvecklingsmedlen sedan behövs i Resecentrum innebär detta att denna post inte finns i fastighetsnämndens budget. För investeringar på hela området Mälarporten så är budget för 2022 på 43 mnkr och innehåller budget avseende Resecentrum på 3 mnkr samt köp av Spårharpan (fastighet från Trafikverket) och tomträttsutlösen.

Tabell 1: Översikt budget och prognos för 2022 utvecklingsbudget Mälarporten (inkl. Resecentrum)

Aktivitet	Budget 2022	Prognos 221017	Avvik
Löner	4,7	4,4	0,3
Planprogram	0,9	3,4	-2,5
Kommunikation	0,3	0,2	0,1
Innovation	0,0	0,0	0,0
Juridik, rådgivning	0,4	1,1	-0,7

Utredningar	0,4	0,1	0,3
Påverkansarbete, Västeråspaket	0,0	0,0	0,0
European¹⁴	0,3	0,4	-0,1
Övrigt	3,1	0,8	2,3
Mälarporten	10,1	10,4	-0,3

Tabell 2: Investeringsbudget projekt Mälarporten (inkl. Resecentrum), Årsplaner 2019–2022.

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Totalt under perioden
Årsplan 2019	13	79	124						214
Årsplan 2020	13,0	60,0	454,0	454,3	476,4				1 444,7
Årsplan 2021			67	228	191	582	545		1 613
Årsplan 2022				43,0	128,8	332,8	428,1	209,3	1 142,0

Av tabell 2 framgår investeringsbudget för projekt Mälarporten som för 2022 uppgår till 43 mnkr. I investeringsbudgeten för Mälarporten ingår Resecentrum där ett beslut om detaljplan och ett genomförandebeslut väntas i början av 2023. Om projektet stoppas så får kostnaderna kopplade till projektet resultatföras direkt. Det finns även en investeringsbudget för ett planerat nytt polishus som innehåller kostnader kopplade till hantering av mark.

Av fullmäktiges Årsplan 2022 framgår att det i kommande etapper, efter den nuvarande planeringsperioden, ingår exploateringsintäkter som möter en del av projektets investeringsutgifter. I den beräknade investeringsutgiften ingår även kostnader som kommer att tas av andra parter än Västerås stad och delar som kommer att medfinansieras av staten genom Trafikverket. Projektet budgeteras därför som helhet till 674 mnkr netto fram till och med 2026 vilket i huvudsak avser investeringar för Resecentrum. Vi har tagit del av projektkalkyler som har presenterats för gruppledarna för partierna i fullmäktige och som redogör för stadens kostnader utifrån olika alternativ. I materialet framgår att projektets totalkostnad under senare år har sänkts med 40 procent, främst till följd av att konstruktionen för Resecentrum har förändrats och förenklats.

Investeringsbudgeten räknas upp med inflationen, i nuvarande läge med hög inflation och stigande råvaru- och materialpriser uppges det vara svårt att prognosticera kommande kostnadsläge. De kalkyler som presenterats för politikerna utgår från prisnivåer från mars 2021 och siffrorna är därför att se som preliminära. Av intervjuer framgår dock att de intäkter som projektet inbringar till staden är försiktigt beräknade och troligtvis kommer att bli högre än vad som framgår av kalkylerna. Kalkylerna behöver uppdateras inför investeringsbeslut till följd av de snabba förändringar av prisnivåer som skett under senaste året. Av Mälarportens riskanalys framgår att kalkyl och konstruktion¹⁵ för Resecentrum är en risk i sig, stora osäkerheter föreligger i ett komplext projekt. Vidare framgår att Resecentrum kan utredas länge om kalkyler och konstruktion ska vara säkra och att det gäller för projektet att hitta en rimlig nivå för kommunstyrelsen och fastighetsnämnden att fatta beslut om. Det finns en marginal på 18 procent i Resecentrums investeringsbudget som ska täcka kostnadsökningar.

I projektets kalkyl har investeringarna delats upp i två delar, etapp 1 som sträcker sig till 2035 och där kostnaderna periodiseras per år samt etapp 2 som avser 2035 och framåt där kostnaderna är "klumpade" för perioden. Etapp 2 inkluderar bland annat etapp 2 av

¹⁴ Västerås stad och Mälarportsområdet deltog under 2021 i European, en internationell arkitektävling för unga arkitekter. Tävlingsbidragen utformades för att hjälpa till att göra Mälarporten till en levande stadsdel även under tiden den planeras och byggs.

¹⁵ Av intervjuer framgår att konstruktionen, efter ändringar och förenklingar, inte längre är en risk men att det är ett riskprojekt att bygga vid järnväg med många intressenter.

Resecentrum och flytt av reningsverket. Återstoden av kostnaderna i projektet beräknas genom att utgå från kassaflödet i hela projektet. Det innebär att beräkna när och till vilka summor transaktioner ska ske och hur dessa transaktioner ska finansieras. Projektet tittar på kassaflödet både från investeringarna och löpande drift/kapitalkostnader. Kostnader/intäkter beräknas med både intern och extern kompetens där det bedöms nödvändigt. Ett sådant exempel är kostnaderna för Resecentrum som har beräknats av extern part.

3.7. Projektets tidplan

Projektet Mälarporten i sin helhet beräknas i dagsläget vara klart år 2045–2050. Det finns några viktiga hållpunkter som återstående tid beräknas utifrån, exempelvis beslut om detaljplan Resecentrum och planprogram för Mälarporten (båda troligtvis under 2023) samt övertagande av Lantmännens fastigheter under 2029. Senare under projektet tillkommer beslut om fler detaljplaner för olika delar av området. Återstående tid i projektet är något osäker eftersom den är beroende av olika förhandlingar, politiska beslut och den samordning och planering som krävs i ett stort stadsutvecklingsprojekt av den här typen. Det är också viktigt att olika steg tas i rätt ordning för att skapa ekonomiskt fördelaktiga förhandlingslägen för staden. Avslutningsvis är marknadsläget avseende bostäder, kontor och infrastruktur en viktig faktor. Bostäder och kontor måste släppas till marknaden i rätt tid så att projektet går i takt med konjunkturen. Detta perspektiv ingår i projektets riskanalys.

Tabell 3: Tidplan Mälarporten, från projektplan.

Aktivitet	Tidpunkt
Planprogram Mälarporten är antaget.	2023
Resecentrum etapp I är invigd.	2027
Verksamheten i silon är flyttad från Mälarporten.	2028
25 % av Mälarportens område är detaljplanerat.	2028
Avloppsreningsverkets skyddszon är tillfälligt borttagen.	2030
50 % av Mälarportens område är detaljplanerat.	2035
Bussdepån är flyttad.	2035
Resecentrum etapp II är invigd.	2035
Hela bangården är ombyggd.	2040
75 % av Mälarportens område är detaljplanerat.	2040
100 % av Mälarportens område är detaljplanerat.	2040

3.8. Uppföljning och återrapportering

3.8.1. Uppföljning inom tjänstemannaorganisationen

Uppföljning för projekt Mälarporten sker en gång i månaden i projektgruppen samt varannan månad i styrgruppen. Det sker även individuella avstämningar inför projektgruppen med projektgruppsmedlemmar för att säkerställa att projektets prognoser är uppdaterade. Därutöver skriver projektchef månatliga progressrapporter till styrgruppen, projektgruppen samt genomförandegruppen. Vi har tagit del av minnesanteckningar från styrgruppen samt progressrapporter rörande perioden januari 2022 – september 2022. Här framgår aktuella händelser i projektet Mälarporten samt Resecentrum tillsammans med aktuell status för ett antal centrala aktiviteter, såsom avloppsreningsverkets utredning, polishusets utveckling, förprojektering Resecentrum, förhandlingen med Lantmännen samt affärsförhandlingar och utveckling rörande Trafikverkets ansvarsområden. Progressrapporterna går till styrgrupp, projektgrupp och genomförandegrupp. Vi har även fått ta del av årsrapporten för 2021 gällande Mälarporten. I rapporten sammanfattas årets händelser och utveckling för projektet.

Denna sammanfattning bygger på de månatliga progressrapporterna och rapporteras också till styrgrupp, projektgrupp och genomförandegrupp. Därtill görs även en årlig presentation i kortare form kring framdriften av projektet till samma mottagare.

Projektcontroller upprättar internt i projektet månadsvisa rapporter gällande projektets utvecklings- och investeringsutgifter. Vi har tagit del av den interna ekonomiska uppföljningen i Excel. Av intervjuer framgår att strukturen på rapporteringen har stärkts och förbättrats som ett resultat av att det finns en projektcontroller som arbetar i projektet.

I projektet Mälarporten ingår kostnader för lön på heltid avseende projektchef, kreativ projektledare och fastighetsjurist. Därtill ingår delar av tjänster för projektcontroller och kommunikatör, den senare är en tjänst som köps in internt från Västerås stad. Lönekostnader för controller och kommunikatör påförs till viss del på Mälarporten. Om tid läggs på projektet Resecentrum så ska kostnaden för lön belasta investeringsbudgeten för Resecentrum, här ingår främst lönekostnader för byggprojektchef Resecentrum som också är konsult. Det sker ingen formell uppföljning av tid som läggs i projekten. Det finns även andra anställda i kommunen som lägger tid på Mälarporten, denna tid ska belasta någon av budgetarna för Mälarporten. Av intervjuer framgår att detta, trots uppmaningar från projektcontroller, inte alltid sker. Det finns således lönekostnader som borde tidrapporterats och belastat projektet men som inte alltid gjort det.

Av den uppföljning som projektcontroller genomför framgår att projektet Mälarporten (inklusive Resecentrum) fram till 2022-09-30 har kostat staden 99,5 mnkr i utvecklings- och investeringsutgifter enligt tabell 4 nedan.

Tabell 4: Utfall för utvecklings- och investeringsbudget, projekt Mälarporten (inkl. Resecentrum) från start till 2022.

Mälarporten/Resecentrum	2022-09-30	2021-12-31
Kostnader fördjupad översiktsplan samt utredningar innan 2012	6 666 323	6 666 323
Mälarporten gemensamt	47 336 454	39 590 842
Resecentrum utveckling	27 419 283	27 306 198
Resecentrum investering	20 496 727	19 797 739
Polishuset	-2 408 298	
Total	99 510 489	93 361 102

Tabell 5: Översikt över totalt upparbetade utvecklingskostnader Mälarporten och Resecentrum 2013–2020.

	Mälarporten gemensamt	Resecentrum utveckling	Totalt	Fördjupad översiktsplan +3,2 mnkr	Utredningar utförda före 2021 +6,7 mnkr
2020	30 874 580	26 415 450	57 290 030	60 526 550	63 956 353
2019	22 032 915	21 979 894	44 012 809	47 249 329	50 679 132
2018	12 734 695	16 767 656	29 502 351	32 738 871	36 168 674
2017	7 496 475	10 887 948	18 384 424	21 620 944	25 050 747
2016	3 694 683	8 955 061	12 649 745	15 886 265	19 316 068
2015	2 717 066		2 717 066	5 953 586	9 383 389
2014	1 765 223		1 765 223	5 001 743	8 431 546
2013	165 976		165 976	3 402 496	6 832 299

Av intervjuer framgår att tidplanen för projektet förskjutits till följd av projektets komplexitet och att processen tagit längre tid än vad man hoppats och trott. Därför har upparbetningsgraden varit lägre än budgeterat, vilket också framgår av tabell 6 nedan. En

låg upparbetningsgrad är även en generell observation i stadens investeringsprojekt, en större revidering av investeringsprocessen pågår i staden. Av intervjuer framgår dock att det delvis finns andra förklaringar till investeringskostnadsavvikelser avseende Mälarporten än vad som gäller för andra investeringar i staden. För 2022 är prognosen för investeringarna i Resecentrum 25 mnkr mot budgeterade 43 mnkr, en avvikelse med 18 mnkr.

Tabell 6: Översikt över budget och utfall utvecklingsbudget Mälarporten, utvecklingsbudget Resecentrum samt Resecentrum investering 2018–2021.

År	Mälarporten	Resecentrum utveckling	Resecentrum investering	Totalt
Budget 2018	2 600 000	3 700 000	-	6 300 000
Utfall 2018	5 238 220	5 879 707	-	11 117 927
Budget 2019	12 400 000	8 700 000	-	21 100 000
Utfall 2019	9 298 220	5 212 238	-	14 510 458
Budget 2020	9 000 000	4 000 000	8 500 000	21 500 000
Utfall 2020	8 841 665	4 435 556	3 145 323	16 422 544
Budget 2021	10 400 000	1 000 000	17 000 000 ¹⁶	28 400 000
Utfall 2021	8 716 261	890 477	16 652 415	26 259 153

3.8.2. Återrapportering till styrelse och nämnd

Av projektets projektplan framgår att ”politisk avstämning sker samlat och löpande för hela projekt Mälarporten inkl. Västerås Resecentrum. Regelbundet träffas Kommunstyrelsens presidium, Kommunstyrelsen, Fastighetsnämnden och Byggnadsnämnden”.

Av granskningen framgår att kommunstyrelsen över tid har haft olika önskemål kring hur den politiska styrningen, avstämningen och uppföljningen ska hanteras. Kommunstyrelsens presidium hade en central roll för några år sedan. Därefter har den så kallade MEX-gruppen med presidierna från kommunstyrelsen, byggnadsnämnden, tekniska nämnden och fastighetsnämnden varit de som haft mer insyn/styrning i projektet. Grupperingarna träffas regelbundet, men det är inte alltid som projektorganisationen för Mälarporten medverkar. Kommunstyrelsen är uppdragsgivare för projektet men olika frågor rapporteras även till respektive nämnd. Det beskrivs av intervjuade vara en balansgång att hantera frågorna mellan kommunstyrelsen och de övriga ansvariga nämnderna.

Av projektplanen framgår vidare att ”dessutom genomförs presidieöverläggningar regelbundet med kommunstyrelsen, fastighetsnämnden, byggnadsnämnden och tekniska nämnden.” Av granskningen framgår att detta avser projektets överläggningar och bredare förankring med sagda nämnder.

I en tidigare granskning¹⁷ noterades att det saknades en formaliserad återrapportering till byggnadsnämnden, som ansvarar för detaljplanarbetet. Intervjuade lyfte fram ett behov av tydligare återrapportering och kommunikation gentemot byggnadsnämnden, för att nämnden ska kunna följa projektet på ett ändamålsenligt sätt. I granskningen lyfts ovan nämnda forum som sätt att säkerställa att byggnadsnämnden får en tydligare återrapportering och information kring projektet. Byggnadsnämnden får i tertiärrapport 2 2022¹⁸ även återrapportering kring fullmäktiges Handlingsplan för att tillgodose behovet av mark och lokaler för näringslivet i Västerås¹⁹. Av uppföljningen av aktiviteten ”att inom samtliga

¹⁶ Budget var enligt Årsplan 67 mnkr för 2021. Till följd av förskjutningar i tidplanen reviderades budget till 17 mnkr inför 2021 och projektet arbetade under 2021 gentemot 17 mnkr i investeringskostnader.

¹⁷ Revisionsrapport 2020:1 - Utökad grundläggande granskning rörande projektet Resecentrum

¹⁸ BN 2022/00006

¹⁹ KS 2017/01248

detaljplaner, planprogram och fördjupningar av översiktsplanen bevaka ett säkerställande av citynära lägen för serviceföretag, möjliggöra för att attraktiva kontorslokaler i pendlingsnära lägen kan byggas samt att planera för handel, restaurang och kafé samt andra verksamhetslokaler i lämpliga lägen när nya områden utvecklas” framgår att den är färdig och av kommentaren framgår att ”synsättet är etablerat i de flesta detaljplaner, i synnerhet inom Mälarporten”.

Enligt en uppföljningsrutin som beslutats av projektets styrgrupp ska planerings- och utvecklingskostnader följas upp två gånger per år (januari och augusti) i kommunstyrelsen respektive fastighetsnämnden. Av granskningen framgår att rapporteringen inte längre sker som ett eget ärende till kommunstyrelsen och fastighetsnämnden vilket det tidigare gjorde. Vi har tagit del av återrapportering i form av tjänsteutlåtanden som gått upp som egna ärenden till kommunstyrelsen och fastighetsnämnden från perioden augusti 2017 till augusti 2021. I den ekonomiska uppföljningen till kommunstyrelsen och fastighetsnämnden framgår budgeterade kostnader, en beskrivning av de större händelserna inom projektet Mälarporten under tidsperioden samt uppföljning av kostnader. Underlag som innehåller prognoser framgår också. Kommentarer till utfall i förhållande till budget ingår i underlaget liksom analyser av avvikelser mot budget.

Av styrgruppsprotokoll²⁰ framgår att Mälarportens ekonomiska uppföljning läggs in i ordinarie uppföljning till fastighetsnämnden och kommunstyrelsen genom delårs- och helårsredovisning, som delavsnitt eller bilaga. Beslutet innebär att väva in rapporteringen som en del i stadens helhetsrapportering även om Mälarporten då redovisas som särskild post. Av granskningen framgår att detta sker för att hantera Mälarporten likt övriga projekt i staden, väga samman allt i samma investeringsplan och rapportera uppföljningen på samma sätt för alla projekt. Uppdraget har, enligt intervjuade inte varit att rapportera projektet i ett eget ärende utan att två gånger årligen rapportera utfall och prognos framåt. Av granskningen framgår att den rutin som beslutats av projektets styrgrupp avseende uppföljning av planerings- och utvecklingskostnader till kommunstyrelsen och fastighetsnämnden inte har följts under 2022 i rapporteringen för helåret 2021 och delår 2022. Av intervjuer framgår att detta ska justeras så att kommunstyrelsen och fastighetsnämnden får en återrapportering avseende planerings- och utvecklingskostnader för projektet i framtiden. Det har enligt uppgift funnits utmaningar i att projektet legat under kommunstyrelsen och därför inte följt samma rutiner för uppföljning som övriga exploateringsprojekt. Av granskningen framgår även att projektmedlemmarna önskar ett förtydligande från kommunstyrelsen rörande uppföljningen av projektet. Vidare uttrycks från projektmedlemmarna ett behov av att återrapporteringen, utöver redovisning av projektets kostnader, även ska belysa projektets innehåll och framdrift.

Av styrgruppsanteckningar från 2021-11-09 framgår att det skett en genomgång av projektets totalekonomi till majoritet och opposition, gruppleddare och berörda nämndpresidier. I detta ingick exempelvis beräknade exploateringsintäkter, intäkter från fastighetsaffärer och stadens investering i Resecentrum. Vi har tagit del av rapporteringen som var en helhetsöversyn för att gruppleddarna för de olika partierna i fullmäktige skulle få större förståelse för projektets komplexitet och vikten av affärsmässighet. Genomgången var inte en del av en löpande uppföljning till politiken utan handlade om en engångsinsats.

3.8.2.1 Genomgång av ordinarie uppföljning investeringar kommunstyrelsen

Kommunstyrelsen har i verksamhetsberättelsen 2021²¹ inte fått någon återrapportering kring projekt Mälarporten. I kommunfullmäktiges årsredovisning för 2021 sker återrapportering av

²⁰ Protokoll från möte 2021-09-24.

²¹ Dnr: 2022/00118

investeringsbudgeten för Mälarporten där utfallet för året är 17 mnkr att jämföra med en budget på 67 mnkr, en avvikelse mot budget på 51 mnkr. I rapporten återrapporteras även ett ackumulerat utfall av investeringskostnaderna om 20 mnkr sedan projektets början.

I kommunstyrelsens tertialrapport 1 2022²² framgår investeringsrapportering där utfallet för Mälarporten inklusive Resecentrum för perioden uppgår till 0,5 mnkr och prognosen för året till 25 mnkr vilket innebär en avvikelse på 18 mnkr mot budget på 43 mnkr.

3.8.2.2 *Genomgång av ordinarie uppföljning investeringar fastighetsnämnden*

Fastighetsnämnden har i verksamhetsberättelsen²³ fått återrapportering kring projekt Mälarporten. Av återrapporteringen framgår att planprogrammet för Mälarporten löper framåt. Den grova strukturen för stadsdelarna börjar ta form. Förhandlingar pågår parallellt med planprogrammets framdrift. Detaljplanen för nytt polishus har antagits, och under kommande år påbörjas rivning av befintliga byggnader. Västerås och Mälarporten har deltagit i den europeiska arkitekttävlingen European. Resecentrums vidareutvecklade förslag har presenterats för politik och allmänhet. Efter samrådet 2018 har stora bearbetningar skett för att förenkla genomförandet, etappindela projektet, minska investeringsvolymerna samtidigt som gestaltningskvaliteterna bibehålls. Förslaget har landat väl och spridningen av bildmaterialet har varit stor. Mälarporten och Resecentrums genomförande och ekonomi har varit i fokus under hösten liksom detaljerna gällande Resecentrums detaljplan. I december beslutade byggnadsnämnden att skicka detaljplanen för nytt Resecentrum på granskning, en granskning som påbörjas i slutet av december. Trafikverkets nationella infrastrukturplanering har kommit på remiss med information om att Västerås resecentrum inte är prioriterat. Nu pågår påverkansarbete, där en gemensam budskapsplattform tagits fram, för att säkra den statliga medfinansieringen parallellt med att slutförhandling med övriga aktörer pågår. Stygruppen behöver enligt uppgift arbeta med strategier framåt. Av intervjuer framgår att det även är ett utvecklingsområde att arbeta mer taktiskt i frågor mot myndigheter och beslutsfattare på nationell nivå. I detta ligger först och främst att tydliggöra roller och ansvar internt i staden samt identifiera vilka motparter som kommunen behöver vara överens med. Av granskningen framgår att detta är långsiktiga lärdomar för staden och även en fråga för hela regionen där både Västmanlands län och Örebro län sett till storlek får för lite pengar från nationellt plan.

I verksamhetsberättelsen finns även investeringsrapportering där utfallet för 2021 uppgår till 16,7 mnkr, en avvikelse på 50,6 mnkr mot budget på 67,3 mnkr.

I tertialrapport 1 och 2 för 2022 ingår en rapportering av pågående investeringar där Mälarporten inklusive Resecentrum ingår. Av uppföljningen framgår att prognosen för året uppgår till 25 mnkr vilket innebär en avvikelse på 18 mnkr mot budget på 43 mnkr. Till skillnad från rapporteringen till kommunstyrelsen i tertial 1 framgår inte det aktuella utfallet för perioden. I bilaga för återrapportering av exploateringsprojekt återfinns Mälarporten gemensamt, Mälarporten Resecentrum och Änggärdet 7 (ingår i Mälarporten) i en lista som innehåller "industriområden och övriga, ej genomförandeskede".

²² Dnr: 2022/00023

²³ Dnr: 2021/00451

4. Svar på frågeställningar

Revisionsfråga	Svar
Är roll- och ansvarsfördelning i projektet tydlig och ändamålsenlig?	Vår bedömning är att roll- och ansvarsfördelningen i projektorganisationen är tydlig och ändamålsenlig. Projektchefens ansvar har reglerats i direktivet från styrgruppen. Projektchefen har upprättat dokumenterade rollbeskrivningar för övriga projektmedlemmar. Projektgruppens och styrgruppens sammansättning har varierat över tid utifrån behovet av olika kompetenser i projekt Mälarportens olika skeden. Under 2022 har även en genomförandegrupp bildats i syfte att hantera verksamhetsnära frågor kopplade till projektet. Roll- och ansvarsfördelningen för exploateringsfrågor på politisk nivå bör tydliggöras.
Finns en ändamålsenlig projektorganisation, avseende ledning och nödvändiga kompetenser för projektets behov?	Projektorganisationen är ändamålsenlig vid tiden för granskningen. Det sker kontinuerligt ett arbete för att analysera vilka kompetenser som behöver knytas till projektet i dess olika skeden.
Finns ändamålsenliga och uppdaterad styrdokument och riktlinjer i arbetet?	Ja, i huvudsak. Mälarportens vision och mål är antagna av kommunfullmäktige och styr projektets inriktning. De kommer ur både stadens översiktsplan och den fördjupade översiktsplanen för stationsområdet. Utöver den fördjupade översiktsplanen från 2013 behövs ett aktuellt planprogram. Projektet styrs av ett projektdirektiv beslutas av styrgruppen och som uppdateras kontinuerligt. Direktivet ligger till grund för projektets projektplan. Fullmäktige har beslutat om särskilda riktlinjer för Mälarportsområdet syftande till att skapa en förutsägbarhet och transparens för exploatörer inom området.
Finns tydliga rutiner och uppföljning inom projektet rörande behov av och tillgång till mark?	Delvis. Det finns upprättade kartor som redogör för behov av och tillgång till mark inom Mälarportens område. Kartbilderna kommer från en förvävsstrategi för projektet från 2017 som nu i det närmaste har slutförts. Det finns, utöver kartbilderna, ingen övrig dokumentation kring hur strategin skulle hanteras. Det finns heller inget politiskt beslut kring strategin i sin helhet vilket vi, givet projektets strategiska vikt, anser bör ha fattats. Kartbilderna, som innebär en strategi kring vilka fastigheter staden ska förvärvas, har dock vid ett flertal tillfällen presenterats och förankrats för kommunstyrelsen och fastighetsnämnden. Projektet är längre fram i behov av att ta fram försäljningsstrategi. Vi menar att den bör vara föremål för ett politiskt beslut.
Bygger projektets olika delar på dokumenterade riskanalyser i tillräcklig omfattning?	Ja. Det finns en dokumenterad övergripande riskanalys för projektet Mälarporten, som reviderats ett antal gånger sedan projektet inleddes. Den senaste versionen är daterad september 2022. Inom projektet finns även riskanalyser för delar av projektet, exempelvis för Resecentrum, som förhåller sig på en högre detaljnivå.

<p>Används riskanalyserna aktivt i styrningen av projektet?</p>	<p>Ja, vi kan genom minnesanteckningar från styrgruppsmöten och intervjuer verifiera att riskanalyserna används aktivt i styrningen av projektet genom löpande dialog i projektgrupp och styrgrupp rörande risker för projekt Mälarporten med delprojekt.</p>
<p>Vad är status i förhållande till budget och prognos i projektet?</p>	<p>Projektet har två budgetar som beslutas årligen. En investeringsbudget som beslutas av kommunstyrelsen och en utvecklingsbudget som beslutas av fastighetsnämnden. Prognosen för investeringsbudgeten är en större avvikelse där bara en liten del av budgeterade investeringsmedel kommer att nyttjas 2022. Detta har även varit fallet under tidigare år. Prognosen för utvecklingsmedlen under 2022 är en mindre negativ avvikelse mot budget.</p>
<p>Hur följs upparbetad tid och kostnader upp, och hur beräknas återstoden av tiden och kostnaderna i projektet?</p>	<p>Projektets controller ansvarar för uppföljning av upparbetad tid och kostnader. Uppföljning sker på månadsbasis och rapporteras till styrgruppen. Beräkning av återstoden av tiden och kostnaderna i projektet är förenade med stora osäkerheter med tanke på att projektet beräknas fortgå till år 2045–2050. Återstående tid beräknas utifrån tidpunkter för beslut om detaljplaner, planprogram, förhandlingsordning och tid för övertagande av strategiska fastigheter. Återstående kostnader baseras på kalkyler över kassaflödet i projektet vilket innebär att beräkna när och till vilka summor transaktioner ska ske och hur dessa transaktioner ska finansieras.</p>
<p>Sker en tillräcklig uppföljning och återrapportering till berörda nämnder?</p>	<p>Delvis. Fastighetsnämnden får återrapportering i verksamhetsberättelse och tertialrapport. Rapporteringen består dels i en rapportering av investeringsbudgeten, dels i en kortare beskrivning av framdriften av projektet och framtida utmaningar. Rapportering sker även i olika forum där presidierna för kommunstyrelsen, fastighetsnämnden, tekniska nämnden och byggnadsnämnden ingår. Det har även skett separat rapportering om projektets totalekonomi till en bredare grupp politiker, detta är dock inte systematiserat. Vi ser att det är av stor vikt att berörda nämnder tidigt under den nya mandatperioden säkerställer en återrapportering av projektet givet att nya politiker tillträtt.</p>
<p>Hur ofta och i vilken form sker återrapportering till kommunstyrelsen?</p>	<p>Av granskningen framgår dock att återrapporteringen av projektets utvecklingsbudget under 2022 har uteblivit och inte hanterats i enlighet med styrgruppens rutin.</p> <p>Utöver rapporteringsforumen ovan får kommunstyrelsen även återrapportering avseende projektets investeringsbudget i årsredovisning och tertialrapporter.</p>

Västerås den 15 november 2022

Jakob Hallén
Certifierad kommunal yrkesrevisor

Lirigzon Karaqica
Verksamhetsrevisor

Källförteckning

Intervjuade funktioner

- ▶ Direktör strategisk stadsutveckling
- ▶ Projektchef Mälarporten
- ▶ Projektcontroller Mälarporten

Dokumentation

- ▶ Västerås stad Årsplan 2022 - Med utblick mot 2025 Beslutad av kommunfullmäktige 2021-10-28 (Dnr 2021/00277)
- ▶ Reglemente för fastighetsnämnden, antaget av kommunfullmäktige den 6 september 2018 (Dnr KS 2018/01527)
- ▶ Reglemente för kommunstyrelsen, antaget av kommunfullmäktige 6 september 2018 (Dnr: 2018/01299)
- ▶ Reglemente för byggnadsnämnden, antaget av kommunfullmäktige den 6 september 2018 (Dnr KS 2018/01527)
- ▶ Västerås översiktsplan 2026 med utblick mot 2050, revidering antagen av kommunfullmäktige 2017-12-07
- ▶ Fördjupad översiktsplan för Stationsområdet, antagen av kommunfullmäktige 2013-10-03
- ▶ Riktlinjer Exploateringsavtal Mälarporten, beslutad av Kommunfullmäktige 2022-03-10 (Dnr KS 2021/02396–1.3.2)
- ▶ Målbild för Västerås innerstad, godkänd av kommunstyrelsen 2021-09-09 (Dnr 2015/01092)
- ▶ Handlingsplan för att tillgodose behovet av mark och lokaler för näringslivet i Västerås, beslutad av fullmäktige 2021-02-04 (KS 2017/01248)
- ▶ Verksamhetsplan 2022 kommunstyrelsen
- ▶ Verksamhetsplan 2022 fastighetsnämnden
- ▶ Projektdirektiv Mälarporten, 2020-06-16
- ▶ Projektplan Mälarporten, 2020-06-16
- ▶ Utkast Projektplan Mälarporten, 2020-09-19
- ▶ Riskanalys Mälarporten, 2021-09-17
- ▶ Utkast Riskanalys Mälarporten, 2022-09-19
- ▶ Minnesanteckningar styrgrupp, januari 2022 – augusti 2022
- ▶ Progressrapporter, januari 2022 – september 2022
- ▶ Åtterrapporering kommunstyrelsen 2021–2022
- ▶ Åtterrapporering fastighetsnämnden 2021–2022
- ▶ Organisation Mälarporten, PPT
- ▶ Organisation och roller Mälarporten, PPT
- ▶ Kartbilder fastighetsstrategi