



# Projektgenomlysning

Kyrkviksparken och Stadshusparken

Nacka kommun

KPMG AB

2024-06-27

Antal sidor 33

Antal bilagor 1

Projektgenomlysning Nacka kommun



## Innehåll

Sammanfattning	ii
1 Inledning	4
1.1 Bakgrund	4
1.1.1 Kyrkviksparken	4
1.1.2 Stadshusparken	4
1.2 KPMG:s uppdrag	5
1.3 Avgränsningar	5
1.4 Förutsättningar och begränsningar i KPMG:s uppdrag	5
1.5 Metodik och dokumentation	6
2 Beslutshantering och återrapportering	7
2.1 Organisationsstruktur inom projekten	7
2.1.1 Kyrkviksparken	7
2.1.2 Stadshusparken	8
2.2 Fastställda riktlinjer för beslut om investeringar i Kommunen	8
2.2.1 Beslutsprocess inom projekten	10
2.3 Fastställda riktlinjer för styrning, uppföljning och återrapportering av investeringar i Kommunen	11
2.3.1 Efterlevnad av uppföljning och återrapporteringskrav i projekten	13
3 Ekonomi	18
3.1 Ekonomiprocess och hantering av investeringsprojekt i Kommunen	18
3.2 Kyrkviksparken	18
3.2.1 Budget	18
3.2.2 Kostnadsutfall och orsaker till kostnadsfördyringar	19
3.2.3 WSP:s projektering	21
3.2.4 Slutkostnadsprognos	22
3.3 Stadshusparken	24
4 Analys och konklusioner	26
4.1 Inledande kommentar	26
4.2 Orsaker till fördyringar inom projektering för Kyrkviksparken	26
4.3 Efterlevnad av Kommunens riktlinjer	27
4.3.1 Kyrkviksparken	27
4.3.2 Konklusioner	29
4.3.3 Stadshusparken	29
4.4 Övriga konklusioner	30
5 Rekommendationer	31
A Refererade dokument	33



Nacka kommun  
Projektgenomlysning

2024-06-27

## Sammanfattning

KPMG har av stadsdirektören på Nacka kommun fått i uppdrag att genomföra en projektgenomlysning av investeringsprojekten Kyrkviksparken och Stadshusparken samt granska orsaker till och riktighet i kostnadsökningarna, samt hur den interna projektstyrningen efterlevt fastställda riktlinjer för investeringsprojekt inom Kommunen.

**Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunens projektstyrning och kostnadsuppföljning inte är ändamålsenlig eller sker med tillräcklig intern kontroll.**

Sammantaget bedömer KPMG att man avseende de två granskade projekten inte har efterlevt de riktlinjer som finns stipulerade inom Kommunen. Detta avser främst brister i frekvens av rapportering, innehållet som presenterats samt att säkerställa att projektorganisationen har rätt förutsättningar att bedriva en ändamålsenlig projektverksamhet. KPMG:s bedömning landar därav i att ansvariga roller har brustit i sina funktioner och ansvar i flera led. Av KPMG:s granskning framkommer det tydligt att kostnadsutvecklingen till stor del beror på en svag styrning och tydlighet hos Kommunen i rollen som beställare och ägare av projekten, där det saknats en medvetenhet kring kostnadsaspekten igenom hela projektorganisationen. Kommunen har därmed misslyckats med att stipulera tillräckligt tydliga riktlinjer kring vid vilken tidpunkt, i vilket system eller på vilket sätt kostnadsökningar ska eskaleras. Det föreligger även otydlighet kring vilka rapporter som ska presenteras, vem som upprättar och mottar dessa, samt vad syftet och innehållet med dessa ska vara.

KPMG kan även inom ramen för denna projektgenomlysning konstatera att det föreligger betydande brister i den arbetskultur som finns inom Kommunen. Det föreligger en låg medvetenhet och förståelse kring kostnadsuppföljning och att lyfta kostnadsökningar. KPMG:s bild är att det råder en kultur inom Kommunens arbete med investeringsprojekt som inte förespråkar en vilja eller förmåga till att förstå eller agera på kostnadsfördyringar som eskaleras. Projektorganisationen och dess instanser uppvisar en genomgående kultur där kostnadsstyrning är av lägre prioritet. KPMG bedömer också att ansvarsfördelningen för projekt som bedrivs av flera separata instanser saknar samverkansmodell som ger förutsättningar för en effektiv projektstyrning.

KPMG har vidare identifierat brister i arbetssätt inom projektorganisationen, vilket utkristalliserar i projektens avsaknad av att presentera löpande och korrekta lägesrapporter, innehållande kostnadsutfall och slutkostnadsprognos baserat på väldokumenterade och genomarbetade kalkyler. I avsaknad av aktuell styrande dokumentation som sätter ramar, förväntningar och mål för investeringsprojektens framtagande av budget och slutkostnadsprognoser, bedömer vi att det saknas förutsättningar till systematisk kostnadsuppföljning. Det saknas även ändamålsenliga systemstöd för att ta fram, beräkna och rapportera exakta prognoser och rapporter, samt att det därtill saknas kunskap och förståelse för arbete med riskhantering inför och löpande under ett investeringsprojekt. Vidare behandlas investeringsbudget utifrån en intäcks- och kostnadsmodell (netto) vilket möjliggör att använda "intäkterna" som en faktor för att hålla nere "nettokostnaden" och på så sätt inte rättvisande reflektera investeringsprojektens verkliga totala kostnader.



**Nacka kommun**  
Projektgenomlysning

2024-06-27

Mot bakgrund av den genomlysning som genomförts avseende Kommunens två investeringsprojekt lämnar vi ett antal rekommendationer:

- KPMG rekommenderar Kommunen att se över sin organisationsstruktur avseende investeringsprojekt för att säkerställa en tydlighet i roller, ansvar, ändamålsenlighet och effektivitet för att på ett bättre sätt möta de utmaningar som visat sig existera inom Kommunens projektorganisation.
- KPMG rekommenderar Kommunen att tydligt kommunicera vikten av riktlinjernas efterlevnad och kostnadsstyrning inom investeringsprojekt för att vidare undvika en osund arbetskultur och praxis i förhållande till kostnadsstyrning och riktlinjer.
- KPMG rekommenderar Kommunen att tydliggöra roller och ansvar i relation till de "lägesrapporter" som upprättas i projekten. Det bör tydligt framgå vem som skall vara avsändare, vem som skall vara mottagare och syftet med rapporten. Därtill bör det tydligare stipuleras hur, till vem och när mottagare av rapporten skall eskalera till nästa instans och vilken det är.
- KPMG rekommenderar Kommunen att säkerställa att ändamålsenliga system för investeringsprojekt implementeras. Detta för att säkerställa en korrekt hantering av ett projekts löpande ekonomiutfall, i jämförelse mot en detaljerad budget på aktivitetsnivå och i ett senare led producera grundade slutkostnadsprognoser.
- KPMG rekommenderar Kommunen att genomlysna och förbättra sitt arbete med risk inför och löpande under ett investeringsprojekt.
- KPMG rekommenderar Kommunen att tydligare inkorporera den "tumregel" om 10%, gällande när ett projekt skall gå upp för ett nytt reviderat genomförandebeslut, i sina övergripande riktlinjer.
- KPMG rekommenderar Kommunen att säkerställa att projektorganisationen kan bemannas med rätt kompetens för rätt arbetsuppgift samt att de väsentliga ansvarsområdena tydligt följs upp och övervakas.
- KPMG rekommenderar Kommunen att tydliggöra controllers roll och ansvar inom investeringsprojekt.
- KPMG rekommenderar Kommunen att se över sina övriga större investeringsprojekt i syfte att förstå huruvida brister i intern styrning och kontroll samt efterlevnad av riktlinjer förekommer.
- KPMG rekommenderar Kommunen att stipulera tydliga tillämpningsanvisningar för projekt av större kostnadskarakter. Därtill råder KPMG Kommunen att säkerställa att större projekt genomgår genomlysningar på en mer frekvent basis i syfte att säkerställa att rådande riktlinjer efterlevs och att kostnadssyrningen är väl fungerande.
- KPMG rekommenderar Kommunen att inte behandla investeringsbudget utifrån en intäcks- och kostnadsmodell (netto). Detta har visat sig svårt för såväl organisationen som KPMG att förhålla sig till. Därtill öppnas möjligheter att använda "intäkterna" som en faktor för att hålla nere "nettokostnaden" och på så sätt inte rättvisande reflektera Projektets verkliga totala kostnader. KPMG råder Kommunen att enbart fatta beslut på totala kostnader som kommer behöva investeras från Kommunen eller genom det kommunalt ägda bolaget. Interna kalkyler avseende intäkter och kostnader kan fortfarande ligga till grund för beslutet men bör inte vara en faktor att följa upp och styra kostnaderna efter.

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

### 1.1.1 Kyrkviksparken

Kyrkviksparken (hädanefter "Kyrkviksparken" eller "Projektet") är ett byggnationsprojekt som ägs och drivs av Nacka kommun (hädanefter "Kommunen"). Projektet innefattar att bygga en park med en dagvattendamm och ett skyfallsstråk för att ta hand om ökade mängder dagvatten. För Kyrkviksparken beslutade kommunstyrelsen i februari 2016 att rening av dagvattnet skulle ske genom en reningsanläggning i Kyrkviken. Beslutet landade i att Nacka Kommun skulle bygga reningsbassänger, vilka tillsammans med diverse andra åtgärder som behövs för att säkerställa vattenkvalitet, bedömdes skapa bättre förutsättningar för en renare sjö. När dagvattnet sedan kopplas in till reningsbassängerna skulle arbetsområdet återställas och rustas upp för att skapa en välkomnande och trevlig upplevelse av parken för allmänheten. Projektet innefattar, utöver dagvattendammen, även en helt ny park innehållande rekreationsytor som inkluderar träd, växter och bryggor.<sup>1</sup>

Projektet med dagvattenrening klassas som ett eget projekt, men omfattas av det totala Projektet Kyrkviksparken. Den planerade reningsanläggningen som kommunen i januari 2019 fick godkänd miljödom för att bygga ut visade sig dock vara betydligt mer omfattande och kostsam än initialt beräknat. Efter att en förstudie och därefter utrednings- och projekteringsarbete ägt rum mellan september 2017 och maj 2022, erhåller Projektet ett investeringsbeslut för genomförande av byggnationen, varpå genomförandefasen inleds i juni 2022. Byggnationen av parken och dagvattendammen tog därför sin början under hösten 2022, men har sedan januari 2024 pausats då kostnaderna för Projektet ökat mer än budgeterat. Kyrkviksparkens budget, främst avseende projektering, har per denna rapportens datum kraftigt överskridit ursprunglig kalkyl.<sup>2</sup> Arbetet med parken görs i flera etapper och hade initialt en bedömd färdigställandetid under 2026.<sup>3</sup>

### 1.1.2 Stadshusparken

I Nacka kommun ägs och drivs även Projektet Stadshusparken, vilket innefattar att bygga en parkanläggning i närhet till Nacka stadshus. Stadshusparkens målbild är att bygga en grön oas i Nacka, vilket inkluderar att plantering och sittytor kopplar samman närliggande gator med parkens gröna ytor framför Nacka stadshus. Parkstråket beskrivs knyta samman parken med omgivande stadsbyggnadsprojekt. Exakt hur parken ska utformas och se ut är ännu inte beslutat, utan är fortsatt en del av planeringsarbetet. Stadshusparken planeras byggas ut i diverse etapper, där den första etappen initialt planerades vara klar 2026.

<sup>1</sup> Nacka Kommun hemsida, Dagvattenrening i Kyrkviken/Järlasjön, juni 2022, [Dagvattenrening i Kyrkviken/Järlasjön | Nacka kommun](#)

<sup>2</sup> Tilldelning av budget för Dagvattenrening Kyrkviken 93102454 från budgetram för stadsbyggnadsprojekt år 2021-2023, Exploateringsenheten Nacka stad, Tjänsteskrivelse, KFKS 2020/747, KFKS 2016/1027, 2021-03-19, Kommunstyrelsen

<sup>3</sup> Nacka Kommun hemsida, Kyrkviksparken, juni 2022, [Kyrkviksparken | Nacka kommun](#)

2024-06-27

Per denna rapport datum har dock kostnaderna för förstudien avseende etablering av parken överstigit 100% av budget, varpå Kommunen även önskar en extern genomlysning av detta projekt, om än i mindre omfattning än den avseende Kyrkviksparken.<sup>4</sup>

## 1.2 KPMG:s uppdrag

Mot bakgrund av Kyrkviksparken och Stadshusparkens ekonomiska utveckling har stadsdirektören fattat beslut om att låta genomföra en extern genomlysning avseende:

1. Kyrkviksparkens orsaker till och riktighet i kostnadsökningarna, främst avseende projektering, samt hur den interna styrningen av Projektet efterlevt fastställda riktlinjer för investeringsprojekt inom Kommunen.
2. Därtill önskar Kommunen att KPMG utför en likartad mer övergripande analys av det mindre Projektet Stadshusparken. Detta är relaterat till en förstudie av en parketablering på Stadshusets parkering som överskridit budget med mer än 100%.

KPMG:s uppdrag är att följa upp ovan frågeställningar mot förekommande underlag i form av dokument och muntliga redogörelser från individer i nära anslutning till Kommunen och projekten.<sup>5</sup>

## 1.3 Avgränsningar

Kyrkviksparken är ett komplext anläggningsprojekt, där KPMG:s fokus för uppdraget har varit att kartlägga och redogöra för orsaker till Projektets ökade kostnader och slutkostnadsprognos samt beslutsprocessen som lett fram dit. Följande listade avgränsningar har gjorts inom ramen för uppdraget i samråd med Kommunen:

- KPMG har inte analyserat eller bedömt lämplighet av olika tekniska alternativ eller utföranden kopplade till byggnationsarbeten.
- KPMG har inte i detalj granskat styrning och process avseende risk-, kapacitet-, intressent-, upphandling och kontraktshantering eller ändringshantering.
- KPMG har inte i detalj granskat de kostnadsfördyringar som uppstått under Kyrkviksparkens gång. KPMG har heller inte bedömt och analyserat de intäktskalkyler som presenterats inom projekten, utan har endast fokuserat på kostnadsutvecklingens orsaker.

## 1.4 Förutsättningar och begränsningar i KPMG:s uppdrag

Uppdraget är inte en revision eller utredning enligt ISA (International Standards on Auditing) och kan därmed inte jämföras med en lagstadgad revision. KPMG har dock använt kunskap och kompetens från revisionsarbete när det gäller tillämpning av metodik för att granska och verifiera information. Av detta följer att konklusioner kan komma att förändras, helt eller delvis, om det befintliga materialet kompletteras med nytt material som inte varit tillgängligt vid tidpunkt för uppdraget. KPMG ansvarar inte för att uppdatera innehåll eller konklusioner i denna rapport efter tidpunkten för dess avgivande.

<sup>4</sup> Nacka Kommun hemsida, Stadshusparken, juni 2022, [Stadshusparken | Nacka kommun](#)

<sup>5</sup> Offert, Projektgenomlysning, Nacka Kommun, april 2024

2024-06-27

- Resultatet av KPMG:s arbete har begränsats till konklusioner av den information i form av intervjuuppgifter och dokumentation som varit tillgänglig, eller gjorts tillgänglig, under uppdragets gång. KPMG har i viss mån varit beroende av personal hos Kommunen, specifikt Kyrkviksparken, för att förse oss med dokumentation. I rapporten har refererats till de versioner som KPMG uppfattat som, eller blivit hänvisade till, utgör de senaste eller slutgiltiga versionerna. KPMG har strävat efter att erhålla en objektiv bild av projektens styrning, beslutshandling och väsentliga händelser genom att ta del av uppgifter från flertalet källor och där det varit möjligt, verifiera muntliga uppgifter mot dokumentation.
- Under projektgenomlysningens gång har det tillkommit uppgifter till KPMG som belyser den roll som den före detta huvudprojektledaren för Kyrkviksparken agerat inom, varpå KPMG eftersträvat att upprätta en intervju med denna nyckelperson.
- Någon sådan kontakt har dock inte varit möjlig att uppnå. Vidare har KPMG inte lyckats erhålla samtliga löpande lägesrapporteringar för projekten, vilket i kombination med att flertalet av dessa även varit innehållslösa vad gäller uppdateringar av utfall och slutkostnadsprognos, lett till att KPMG:s möjlighet att dra fullständiga slutsatser avseende ekonomisk rapportering har begränsats. Samtliga kostnader redogjorda för i rapporten är exklusive moms.

## 1.5 Metodik och dokumentation

För att uppfylla syftet med granskningen har KPMG i främsta hand tillämpat en deskriptiv granskningsmetod. Rapporten redogör för iakttagelser enligt följande: Först redogörs för gällande regler och riktlinjer kring beslut och återrapportering av investeringar i Kommunen och i ett nästa led hur projekten har tillämpat och efterlevt dessa. Rapportens tredje avsnitt redogör för projektens kostnadsutveckling. Under varje granskningsområde redovisade nedan i rapporten har KPMG sammanfattat de iakttagelser som bedömts som mest väsentliga för respektive område kopplat till uppdragets frågeställningar. Avslutningsvis redogörs för KPMG:s analys, konklusioner och rekommendationer från granskningen. För kännedom så består rapporten av en mer djupgående beskrivning av fakta, analys och slutsatser för Kyrkviksparken än för Stadshusparken. Detta då uppdraget innefattar en mer genomgående projektgenomlysning för Kyrkviksparken, medan Stadshusparken granskas i en mindre och mer översiktlig omfattning.

Informationsinhämtning har skett genom dokumentationsinsamling och intervjuer, huvudsakligen med representanter från projekten och Kommunen. Officiella dokument och arbetsdokument avseende projekten har utgjort grunden till granskningen. För refererade dokument i rapporten hänvisas till appendix. Appendix utgör inte fullständig dokumentlista utan sammanfattar de mest väsentliga dokument som använts som referenser i rapporten. Intervjuer har genomförts för att tydliggöra grunderna i det beskrivna händelseförloppet samt för att, vid behov, klargöra innehållet i dokumentation eller specifika händelser. För intervjuuppgifter har det även i första hand sökts validering i officiell dokumentation eller arbetsdokument. Redogörelser från intervjuer har enbart hänvisats till i den mån de avviker från dokumentation eller tillför, förtydligar eller bekräftar information som inte framgår av dokumentationen. Således har intervjuer inte redovisats i sin helhet.

## 2 Beslutshantering och återrapportering

### 2.1 Organisationsstruktur inom projekten

#### 2.1.1 Kyrkviksparken

För Kyrkviksparken har Natur- och Trafiknämnden (hädanefter "NTN") agerat som beställare av Projektet, medan arbetet har utförts av Stadsutvecklingsenheten (hädanefter "Stadsutveckling"). Med andra ord har två separata organisationer haft centrala roller inom Projektets genomförande. Vidare har NTN inom organisationen för Stadsutveckling använt sig av enhetschef, projektchef och huvudprojektledare för att bedriva Projektet, men även controllers från Ekonomi- och redovisningsenheten för att följa upp ekonomin, vilket tydliggörs i illustration 1 nedan (rödmarkerat). Det har emellertid inte funnits någon formell eller skriftlig beställning från NTN till Stadsutveckling där tydliga förväntningar och ansvarsfördelning framgår. Av muntliga intervjuuppgifter framgår vidare att det finns en benägenhet inom Kommunen att starta projekt utan att gå in på detaljnivå. Därav saknas arbetet med att utföra initiala och löpande riskanalyser och därigenom erhålla en mer grundad kostnadsbild vid initiering av investeringsprojekt även på högre nivåer. Det beskrivs vidare råda en uppfattning av att projekt accepteras först när kostnaderna har minimerats på bekostnad av en verklighetstrogen initial slutkostnads kalkyl.

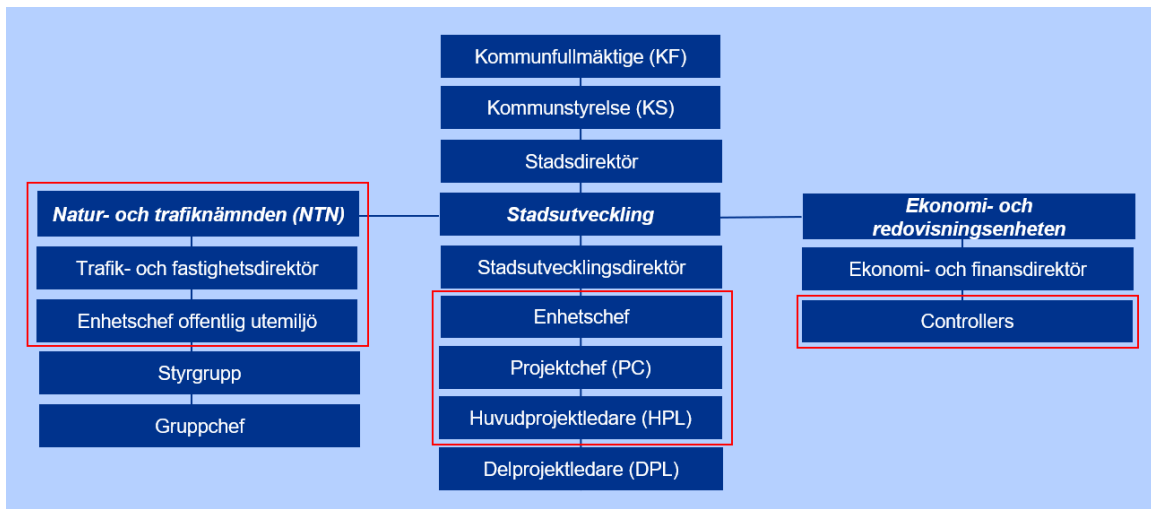


Illustration 1: Organisationskarta inom Kommunen inkl. Kyrkviksparkens nyckelroller markerade i rött

I illustrationen ovan belyses även den allmänna organisationsstruktur<sup>6</sup> som finns fastställd inom Kommunen. Denna består av kommunfullmäktige och kommunstyrelse, vilka fungerar som den högsta respektive näst högsta beslutande instansen och som därmed gemensamt har det yttersta ansvaret för de investeringsbeslut som fattas inom Kommunen. Under kommunfullmäktige och kommunstyrelsen verkar stadsdirektören, följt av tre separata avdelningar som besitter olika funktioner inom investeringsprojekt.

<sup>6</sup> Organisationskarta, PowerPoint, Prosit, Övergripande mallar, rutiner, etc., Introduktion av nyanställda Projektgenomlysning Nacka Kommun

2024-06-27

Dessa är först och främst NTN med trafik- och fastighetsdirektör som högsta beslutande organ, följt av en enhetschef för offentlig utemiljö, vilken även har mandat att tillsätta en styrgrupp vid behov.<sup>7</sup> Till sist består organisationen även av en gruppchef. Vidare finns *Ekonomi- och redovisningsenheten* med ekonomi- och finansdirektören som högsta beslutande organ. Ekonomi- och redovisningsenhetens roll inom projekten är mer övergripande och övervakande där Controllers kan "hyras" in till löpande projekt.

Till sist finns även *Stadsutveckling* med stadsutvecklingsdirektör som högsta beslutande organ.<sup>8</sup> Stadsutvecklingsdirektörens främsta roll är att ha en övergripande kontroll över Kommunens investeringsprojekt. Under stadsutvecklingsdirektören finns en enhetschef som fungerar som projektägare, följt av en projektchef som har övergripande kontroll över sina projekt. Avslutningsvis består organisationen inom Stadsutveckling av en huvudprojektledare, vars främsta uppgift är att styra och leda projekt framåt, och som till sin hjälp har flertalet delprojektledare. Projektorganisationens roller, ansvar och mandat beskrivs mer djupgående i avsnitt 2.2. KPMG har dock haft svårt att erhålla information kring hur Projektet har bedrivits i detalj, varpå en mer djupgående analys har varit svår att genomföra.

### 2.1.2 Stadshusparken

För Stadshusparken har Stadsutveckling haft totalansvaret för projektgenomförandet. Detta innebär att Stadsutveckling agerat både som beställare och utförare av Projektet och att det i sin helhet har bedrivits inom Stadsutvecklingsenheten, med utgångspunkt i Kommunens stadsbyggnadsmanual.<sup>9</sup> Däremot har muntliga intervjuuppgifter inom Projektet pekat på att det har varit svårt att följa hur detta detaljerat har gått till inom Stadsutvecklingsenheten. Därav har analysen av Stadshusparken någorlunda begränsats.

## 2.2 Fastställda riktlinjer för beslut om investeringar i Kommunen

Processgången för investeringsprojekt beskrivs enligt Kommunens riktlinjer<sup>10</sup> vara uppdelad i fem faser, från att ett projekt initieras till att det avslutas. Den första fasen, *initiera*, innebär att investeringsprojekt initieras utifrån politisk ambition och bereds av tjänstemän. Därtill inleds en förstudie, i vilken behovet för investeringsprojekt baseras på en översikts- eller underhållsplan samt där utredningsmedel tags fram. Slutligen leder detta till att ett utredningsbeslut presenteras och godkänns därefter av stadsutvecklingsdirektören. Den andra fasen, *planera*, innefattar att en lämplig nämnd (t.ex. NTN, beroende på projekt) tar ställning till om investeringsförslaget ska beredas vidare i kommunfullmäktige. Om sådant är fallet, bereds ett ramavtal och ett start-PM, men även en planbeställning och en budget för utredning, vilka leder till att ett inriktningsbeslut presenteras i kommunstyrelsen.

I den tredje fasen, *genomföra*, beslutas i kommunfullmäktige om investeringen ska bli realitet, vilket sker innan Projektet påbörjas. Sådana beslut fattas två gånger per år, vid tertiäl 1 och 2, där mål och budget för Projektet sätts.

<sup>7</sup> Övergripande beskrivning av projektmodell för stora NTN-projekt, Förtydligande av arbetssätt, ansvar, rutiner och roller, PowerPoint, 2024-03-19

<sup>8</sup> Stadsbyggnadsmanualen, Övergripande beskrivning av Nacka Kommuns projektmodell för stadsbyggnadsprojekt, Enheten för strategisk utveckling, 2023-05-24, uppdaterat 2024-02-08

<sup>9</sup> Stadsbyggnadsmanualen, Övergripande beskrivning av Nacka Kommuns projektmodell för stadsbyggnadsprojekt, Enheten för strategisk utveckling, 2023-05-24, uppdaterat 2024-02-08

<sup>10</sup> Investeringsprocessen i Nacka, Nacka Kommun, PDF, 2022-06-15

2024-06-27

Uppföljning av investeringar sker vid månadsbokslut samt mer genomgående vid tertial- och årsbokslut. Genomförandefasen innefattar även att exploaterings- och köpeavtal tas fram, ett utbyggnads-PM och en detaljplan implementeras, samt att en budget för genomförande sätts, vilket leder till ett genomförandebeslut.

Den fjärde fasen, *revidera*, innebär att vid väsentliga projektförändringar samt vid behov av utökad budget kan ett reviderat investeringsbeslut fattas. Som tillägg till dessa riktlinjer för investeringar inom Kommunen finns en tumregel<sup>11</sup> när fördyringar inom ett projekt ska eskaleras uppåt för att erhålla ett reviderat investeringsbeslut. Denna stipulerar att om kostnaderna ökar och/eller intäkterna minskar med 10% eller mer ska ny budget sökas, om det inte går att styra om Projektet.<sup>12</sup> Den femte fasen, *avsluta*, innebär att investeringsprojekt över 1 MSEK slutredovisas till lämplig nämnd i samband med att tillgången tags i bruk. Ovan faser beskrivs i illustration 2 nedan.<sup>13</sup>

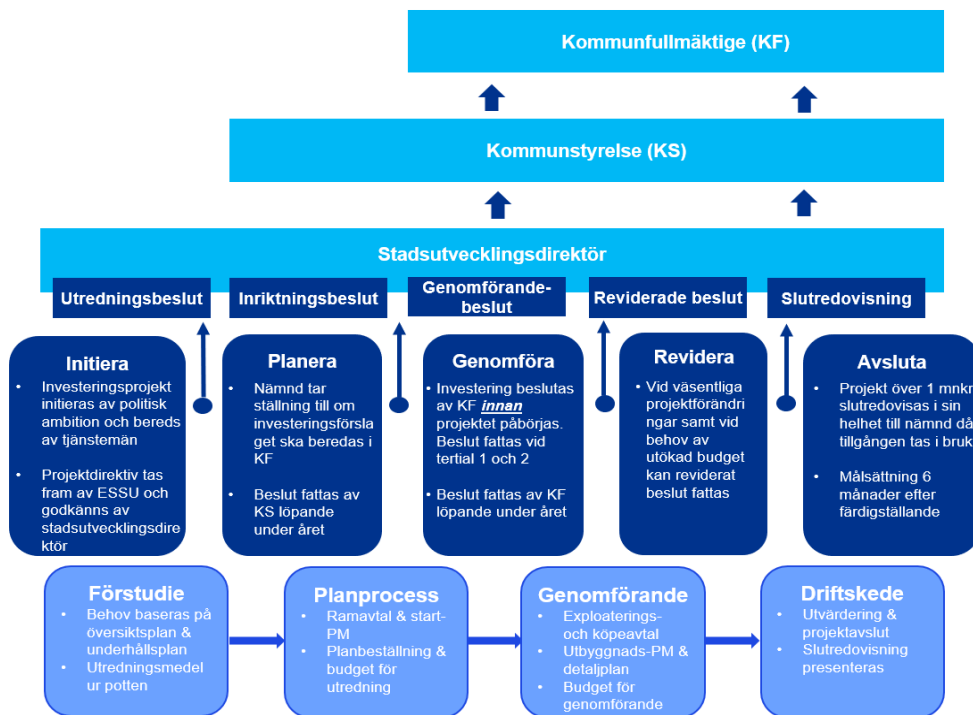


Illustration 2: Beslutsgång för investeringsprojekt inom Kommunen<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Investeringsprocessen i Nacka, Nacka Kommun, PDF, 2022-06-15

<sup>12</sup> Lägesrapportering i Antura, Nacka Kommun, PDF, 2024-04-16

<sup>13</sup> Budgetprocess Stadsbyggnadsprojekt, PowerPoint, 2021-11-10

<sup>14</sup> Stadsbyggnadsprojekt Processkarta, PDF, 2024-05-20

## 2.2.1 Beslutsprocess inom projekten

### 2.2.1.1 Kyrkviksparken

Avseende Kyrkviksparken har fyra investeringsbeslut fattats.<sup>15</sup> I september 2017 föreslog NTN kommunfullmäktige att fatta beslut om en investeringsbudget om 1 MSEK för framtagande av program och systemhandling. I november 2019 föreslog NTN kommunfullmäktige att fatta beslut om ytterligare en investeringsbudget om 1 MSEK för slutförande av förprojektering. Detta följdes sedan av att NTN i november 2020 föreslog kommunfullmäktige att fatta beslut om en investeringsbudget om 3,5 MSEK för slutprojektering av Kyrkviksparken. I juni 2022 föreslog NTN kommunfullmäktige att fatta beslut om en investeringsbudget för intäkter om 41,5 MSEK samt en investeringsbudget för utgifter om 81,5 MSEK. Samtliga investeringsbeslut godkändes av kommunfullmäktige. Se tabell 1 nedan som illustrerar de investeringsbeslut som fattats för Kyrkviksparken, tidpunkt för dessa, samt vad de avser.

Investeringsbeslut i KF avseende Kyrkviksparken	Datum	Avser	Investeringsbudget utgifter	Investeringsbudget inkomster	Nettobelopp
Mål och budget 2018-2020	2017-09-07	Framtagande av program och systemhandling	1 MSEK	-	1 MSEK
Mål och budget 2020-2022	2019-11-18	Slutförande av förprojektering	1 MSEK	-	1 MSEK
Mål och budget 2021-2023	2020-11-16	Slutprojektering	3,5 MSEK	-	3,5 MSEK
Investeringsbeslut T1 2022	2022-06-20	Genomförande	81,5 MSEK	41,5 MSEK	40 MSEK
<b>Totalt beslutat</b>	-	<b>Totalt projekt</b>	<b>87 MSEK</b>	<b>41,5 MSEK</b>	<b>45,5 MSEK</b>

Tabell 1: Investeringsbeslut i kommunfullmäktige avseende Kyrkviksparken

### 2.2.1.2 Stadshusparken

Avseende Stadshusparken har ett utredningsbeslut fattats.<sup>16</sup> I december 2022 beslutade kommunstyrelsens stadsutvecklingsutskott att tilldela medel om 3 MSEK för utredningsarbete av Projektet, vilket även godkändes av kommunfullmäktige.

<sup>15</sup> Tilläggsinvestering Kyrkviksparken, Projektnr. 93100946, Sammanträdesprotokoll NTN, NTN 2017/242, 2022-05-22

<sup>16</sup> Medel för utredningsarbete avseende stadsbyggnadsprojekt Stadshusparken, Järlahöjden, Sammanträdesprotokoll, Kommunstyrelsens stadsutvecklingsutskott, KFKS 2022-003300, Nacka Kommun  
Projektgenomlysning Nacka Kommun

## 2.3 Fastställda riktlinjer för styrning, uppföljning och återrapportering av investeringar i Kommunen

Beslutsprocessen inom de båda projekten tydliggörs i riktlinjerna<sup>17</sup> för Kommunen. Dessa stipulerar roller och ansvarsfördelningen inom ett projekt, vilka mandat och attestregler som gäller för vilka parter, samt de kommunikations- och rapporteringskrav som finns, vilka inom Stadsutveckling (utförare av projekten) tydliggörs i illustration 3 nedan.<sup>18</sup> *Huvudprojektledaren* har det yttersta ansvaret för ett investeringsprojekt och ansvarar för budget, tidplan och leverans av Projektet som helhet. Huvudprojektledaren ansvarar även för att samordna delprojektens budgetrevideringar och söker budget för stadsbyggnadsprojekt.

Vidare ska huvudprojektledaren uppdatera lägesrapporter för investeringsprojekt vilket enligt Kommunens riktlinjer<sup>19</sup> ska ske minst fem gånger per år. Till sist ska huvudprojektledaren även delge projektchefen löpande vilka potentiella frågor som måste lyftas uppåt inom organisationen. I nära relation till huvudprojektledaren arbetar även diverse *delprojektledare*, vars främsta uppgift är att ansvara för varje delprojekts budget och tidsplan samt att löpande rapportera avvikelser till huvudprojektledaren.

*Projektchefen* ansvarar över budget och tidplan inom investeringsprojekt, men även för att leda arbetet inom projektchefsområdet. Vidare ska projektchefen eskalera potentiella avvikelser uppåt inom organisationen genom att delge enhetschefen relevant information kring Projektet. Projektchefen ska även genomföra löpande avstämningar med huvudprojektledare och bidra med att sammanställa aggregerade lägesrapporter för projektchefsområdet.

*Enhetschefen* ska i sin tur rapportera löpande till stadsutvecklingsdirektören och ansvara för budget, tidplan och leverans för stadsbyggnadsprojekt inom sitt territorium. Vidare ska enhetschefen godkänna tjänsteskrivelser inför beslut i kommunstyrelse och övriga politiska nämnder, sammanställa lägesrapporter för hela territoriet, samt avgöra vilka frågor som ska lyftas till stadsutvecklingsdirektör för beslut och vägledning.

*Stadsutvecklingsdirektörens* främsta ansvar är att rapportera ett projekts framdrift och avvikelser till stadsdirektören och kommunstyrelsen. Stadsutvecklingsdirektören har även ett ansvar att avgöra när frågor ska tas upp för politiskt beslut, där det inför sådana beslut ingår att förankra ärenden hos kommunfullmäktige, kommunstyrelse och tillhörande nämnder.<sup>20</sup> Stadsutvecklingsdirektören har även ett ansvar att fastställa ansvar och befogenheter för enhetschefer samt att bevilja projektbudget inom investeringsprojekt. *Kommunstyrelsen* är den näst högsta instansen och rapporterar samt bereder ärenden löpande till kommunfullmäktige. Kommunstyrelsen beviljar avrop från budgetramar för stadsbyggnadsprojekt och är ansvarig för exploateringsverksamheten, men har även det övergripande ansvaret för kommunens ekonomi.

<sup>17</sup> Stadsbyggnadsmanualen, Övergripande beskrivning av Nacka Kommuns projektmodell för stadsbyggnadsprojekt, Enheten för strategisk utveckling, 2023-05-24, uppdaterat 2024-02-08

<sup>18</sup> Stadsbyggnadsmanualen, Övergripande beskrivning av Nacka Kommuns projektmodell för stadsbyggnadsprojekt, Enheten för strategisk utveckling, 2023-05-24, uppdaterat 2024-02-08

<sup>19</sup> Stadsbyggnadsmanualen, Övergripande beskrivning av Nacka Kommuns projektmodell för stadsbyggnadsprojekt, Enheten för strategisk utveckling, 2023-05-24, uppdaterat 2024-02-08

<sup>20</sup> Stadsbyggnadsmanualen, Övergripande beskrivning av Nacka Kommuns projektmodell för stadsbyggnadsprojekt, Enheten för strategisk utveckling, 2023-05-24, uppdaterat 2024-02-08

2024-06-27

Till sist så verkar *kommunfullmäktige* som det högsta beslutande organet inom Kommunen och har ett övergripande ansvar för stadsutvecklingen. Kommunfullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller av annars större vikt, beslutar om budgetramar för stadsbyggnadsprojekt vilket inkluderar en detaljplan och en översiktsplan, samt beslutar om genomförandebeslut för investeringsprojekt.

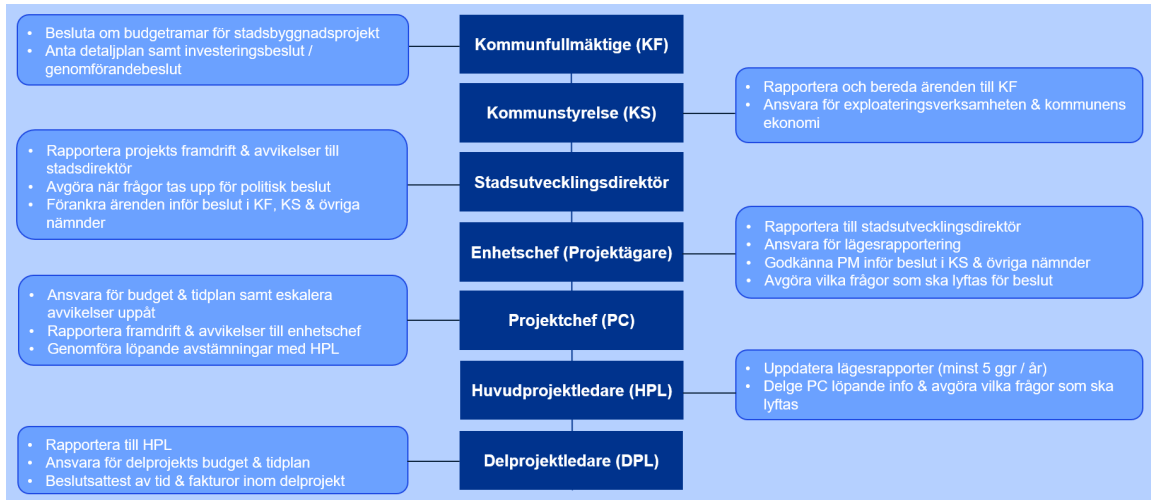


Illustration 3: Instanser, roller och ansvarsområden inom Stadsutveckling för Kommunen

Parallellt med Stadsutveckling verkar NTN som beställare av Kyrkviksparken. Organisationsstruktur och ansvarsfördelning inom NTN framkommer av illustration 4 nedan. Trafik- och fastighetsdirektör ska löpande rapportera till stadsdirektör och nämndordförande, godkänna projektdirektiv och prioriteringar inom projekten samt ta, enligt muntliga intervjuuppgifter, emot tertiära lägesrapporteringar från huvudprojektledaren. I riktlinjerna konstateras därtill att avvikelser ska rapporteras i tertiärrapporteringen, men att det även ska flaggas för löpande under ett projekt.<sup>21</sup> Enhetschef för offentlig utemiljö ska sätta ramarna för kostnad och finansiering, besluta kring hur avvikelser ska hanteras samt rapportera till trafik- och fastighetsdirektör. Därtill ingår att godkänna projektplan och tjänsteskrivelse samt att hantera strategiska frågor avseende projektens framdrift.

Vid behov kan även en styrgrupp etableras av projektägaren som då beslutar om vägval inom ett projekt samt lyfter frågor uppåt inom organisationen till projektägaren. Gruppchefen ska till sist säkerställa delprojekts framdrift och att Projektet når uppsatta mål utifrån beslutad budget och tidplan. Vidare ska månatliga uppföljningar med delprojektledare hållas, men även säkerställa att avvikelser eskaleras till huvudprojektledaren. I illustration 4 nedan beskrivs roller och ansvarsfördelningen för NTN inom ett projekt, vilka mandat och attestregler som gäller för vilka parter, samt de kommunikations- och rapporteringskrav som finns inom organisationen.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Stadsbyggnadsmanualen, Övergripande beskrivning av Nacka Kommuns projektmodell för stadsbyggnadsprojekt, Enheten för strategisk utveckling, 2023-05-24, uppdaterat 2024-02-08

<sup>22</sup> Övergripande beskrivning av projektmodell för stora NTN-projekt, Förtydligande av arbetssätt, ansvar, rutiner och roller, PowerPoint, 2024-03-19

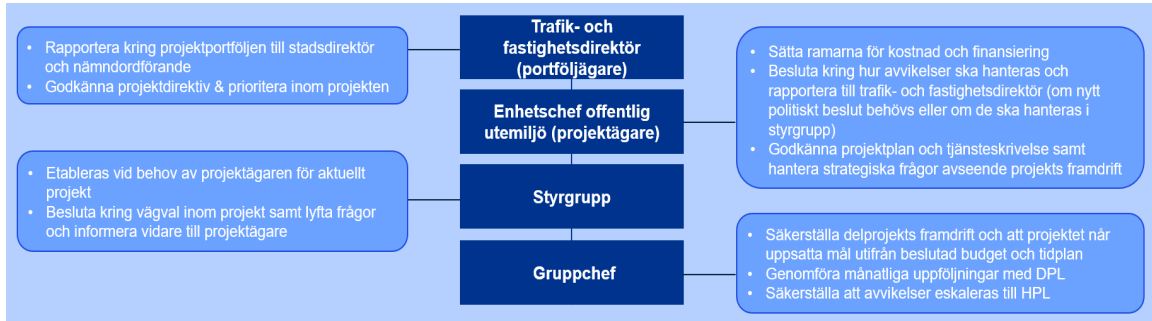


Illustration 4: Instanser, roller och ansvarsområden inom NTN för Kommunen

### 2.3.1 Efterlevnad av uppföljning och återrapporteringskrav i projekten

KPMG har inte lyckats erhålla tydlig dokumentation eller muntliga uppgifter som stipulerat eller klargjort de båda projektens faktiska ansvarsfördelning eller vad samtliga roller inom projektorganisationen hanterat och på så sätt om de följt sitt ansvar enligt Kommunens riktlinjer. Detta har, tillsammans med att flertalet roller även bytts ut under Kyrkviksparkens gång, lett till att det varit svårt att fastslå om respektive projekt efterlevt den uppföljning och återrapportering som stipuleras i Kommunens riktlinjer. Sammanfattningsvis under perioden T1 2022 till och med 2024 har trafik- och fastighetsdirektör samt enhetschef inom offentlig utemiljö bytts ut inom NTN:s organisation. Inom ramen för Kyrkviksparken som drivits av Stadsutveckling har nyckelpersoner bytts ut och ersatts frekvent under Projektets gång. Bland annat har Stadsutveckling haft två olika stadsutvecklingsdirektörer, tre enhetschefer, två gruppchefer, varav enhetschef och gruppchef under Q1 2023 utgjordes av samma person, samt två huvudprojektledare med överlämning under hösten 2024. Det bör även tilläggas att flera av dessa nyckelpersoner även varit tjänstlediga under denna tid samt att bytena har skett under hösten 2022/ våren 2023 när kostnadsökningarna varit som störst inom Projektet.

I kommande avsnitt presenteras emellertid de lägesrapporter som redovisats för Kyrkviksparken. För Stadshusparken har KPMG inte tagit del av någon form av löpande rapportering eller lägesuppdatering för Projektet. Däremot så har detta projekt efter att utredningsfasen färdigställts och budget överskridits med 100% eskalerat avvikelser, och sedermera pausats. Kostnadsutfallet per datumet för denna rapport är 7,1 MSEK medan initial budget för Projektet var 3 MSEK.

#### 2.3.1.1 Anturarapporter

Enligt de riktlinjer<sup>23</sup> som finns för investeringsprojekt inom Kommunen ska huvudprojektledaren rapportera lägesrapporter minst fem gånger per år, vilket görs manuellt i rapporteringssystemet Antura. Avsändare för de rapporter som presenteras i tabell 2 nedan har, så som riktlinjerna<sup>24</sup> stipulerar, varit huvudprojektledaren för Projektet.

<sup>23</sup> Stadsbyggnadsmanualen, Övergripande beskrivning av Nacka Kommuns projektmodell för stadsbyggnadsprojekt, Enheten för strategisk utveckling, 2023-05-24, uppdaterat 2024-02-08

<sup>24</sup> Stadsbyggnadsmanualen, Övergripande beskrivning av Nacka Kommuns projektmodell för stadsbyggnadsprojekt, Enheten för strategisk utveckling, 2023-05-24, uppdaterat 2024-02-08

2024-06-27

Däremot har KPMG, efter genomgående inläsning av Kommunens riktlinjer<sup>25</sup>, i kombination med muntliga intervjuuppgifter, haft svårigheter att förstå vem som ska och har agerat slutlig mottagare av dessa rapporter. Detta då muntliga intervjuuppgifter antingen inte kunnat redogöra för vem som agerat mottagare, alternativt så har flertalet olika individer nämnts, varpå det från KPMG:s sida inte kunnat fastställa vem rapporterna har adresserats till. Dessa uppgifter pekar emellertid på att nedan siffror beräknats utan underlag samt att controllers går igenom lägesrapporterna utan stödande underlag.

För Kyrkviksparken, enligt Tabell 2 nedan, beskrivs de i Antura redovisade lägesrapporterna, där KPMG adderat kolumnen "Budget +10% (MSEK)" för att kunna bedöma vid vilken tidpunkt som Projektets rapporterade slutkostnadsprognos överstiger kommunens tumregel och således bör ha lyfts för ett reviderat genomförandebeslut.<sup>26</sup> Enligt tabellen kan det konstateras att Projektet presenterar kontinuerliga lägesrapporter (minst 5 stycken per år) från juli 2021 till och med maj 2024. Däremot saknar samtliga rapporter som presenteras mellan juli 2021 och augusti 2023 uppdatering kring kostnadsutfall. I denna period beskrivs även slutkostnadsprognosen konsekvent ligga på 26,4 MSEK (ca 20 MSEK under den beslutade budgeten för Projektet), innan den i september 2023 estimeras till 107,6 MSEK. Detta i sig är en indikation på att tidigare rapporterade slutkostnadsprognoser inte varit relevanta samt inte innehållit korrekta och uppdaterade siffror. Med grund i den tumregel<sup>27</sup> som stipuleras inom Kommunen, vilken säger att om kostnaderna ökar med 10% eller mer så ska en ny budget sökas, kan det konstateras att detta sker formellt per rapporteringstillfället 2023-09-28. Därefter har slutkostnadsprognosen för Projektet fortsatt öka och nådde i april 2024 sin kulmen då den estimerades till 175 MSEK.

Lägesrapport	Slutkostnadsprognos (MSEK)	Utfall (MSEK)	Budget (MSEK)	Budget + 10% (MSEK)
2021-07-13	26,4	-	3,5	3,9
2021-09-09	26,4	-	3,5	3,9
2021-10-08	26,4	-	3,5	3,9
2021-11-12	26,4	-	3,5	3,9
2021-12-10	26,4	-	3,5	3,9
2022-03-01	26,4	-	3,5	3,9
2022-03-30	26,4	-	3,5	3,9
2022-05-02	26,4	-	3,5	3,9
2022-06-01	26,4	-	3,5	3,9
2022-06-30	26,4	-	45,5	50,1
2022-08-30	26,4	-	45,5	50,1
2022-09-30	26,4	-	45,5	50,1
2022-10-31	26,4	-	45,5	50,1

<sup>25</sup> Stadsbyggnadsmanualen, Övergripande beskrivning av Nacka Kommuns projektmodell för stadsbyggnadsprojekt, Enheten för strategisk utveckling, 2023-05-24, uppdaterat 2024-02-08

<sup>26</sup> Lägesrapportering i Antura, Nacka Kommun, PDF, 2024-04-16

<sup>27</sup> Lägesrapportering i Antura, Nacka Kommun, PDF, 2024-04-16

2024-06-27

2022-11-30	26,4	-	45,5	50,1
2023-02-28	26,4	-	45,5	50,1
2023-03-31	26,4	-	45,5	50,1
2023-04-21	26,4	-	45,5	50,1
2023-05-31	26,4	-	45,5	50,1
2023-06-30	26,4	-	45,5	50,1
2023-08-23	26,4	-	45,5	50,1
2023-09-28	107,6	34,7	45,5	50,1
2023-10-30	107,6	51,6	45,5	50,1
2023-11-30	107,6	41,3	45,5	50,1
2023-12-22	166,2	54,0	45,5	50,1
2024-01-31	159,2	51,5	45,5	50,1
2024-02-26	159,2	52,1	45,5	50,1
2024-02-27	159,2	52,1	45,5	50,1
2024-03-26	175,2	52,2	45,5	50,1
2024-04-22	175,2	53,8	45,5	50,1

Tabell 2: Lägesrapport för delprojektet Kyrkviksparken NTN i Antura inkl. slutkostnadsprognos, utfall och budget (MSEK)<sup>28</sup>

### 2.3.1.2 Tertialrapporter

Riktlinjer för stora investeringsprojekt inom NTN<sup>29</sup> belyser vidare en annan rapporteringsform, utöver de som ska presenteras fem gånger per år i Antura. Dessa hänvisar till en tertialrapportering och beskriver att huvudprojektledaren tre gånger per år ska delge trafik- och fastighetsdirektören en mer genomgående lägesrapportering än rapporterna i Antura. Även för tabell 3 nedan, som illustrerar de redovisade tertialrapporterna avseende Kyrkviksparken, har KPMG adderat kolumnen "Budget +10% (MSEK)" för att kunna bedöma vid vilken tidpunkt som Projektets slutkostnadsprognos överstiger kommunens tumregel och således bör ha lyfts till ett nytt reviderat genomförandebeslut.<sup>30</sup>

Enligt tabell 3 nedan kan det konstateras att Projektet misslyckas med att presentera, dokumentera och sedermera spara ned kontinuerliga tertialrapporter, då KPMG endast lyckats erhålla tre av dessa. Likt lägesrapporterna som presenterats från Antura kan det konstateras att det sker en markant ökning i estimerad slutkostnadsprognos mellan T1 2023 (45,5 MSEK) och T2 2023 (107,6 MSEK). Att slutkostnadsprognosen ökar från T1 2023 till T2 2023 med 62,1 MSEK (136%) får anses bedömas vara en väsentlig ökning under den relativt korta tidsperioden, varför tidigare prognosers riktighet kan ifrågasättas.

<sup>28</sup> Lägesrapporter Antura, Kyrkviksparken, erhållet från Prosit

<sup>29</sup> Övergripande beskrivning av projektmodell för stora NTN-projekt, Förtydligande av arbetssätt, ansvar, rutiner och roller, PowerPoint, 2024-03-19

<sup>30</sup> Lägesrapportering i Antura, Nacka Kommun, PDF, 2024-04-16

2024-06-27

Med grund i tumregeln<sup>31</sup> kan det konstateras att detta sker per rapporteringstillfället T2 2023, vilket överensstämmer med tidsperioden då lägesrapporterna i Antura anger att gränsvärdet på 10% (50,1 MSEK) i tumregeln överskrids (september 2023).

Tertialrapport	Slutkostnadsprognos (MSEK)	Utfall (MSEK)	Budget (MSEK)	Budget + 10% (MSEK)
T3 2022	45,5	22,5	45,5	50,1
T1 2023	45,5	34,0	45,5	50,1
T2 2023	107,6	39,4	45,5	50,1

Tabell 3: Tertialrapport inkl. slutkostnadsprognos, utfall och budget (MSEK)<sup>32</sup>

KPMG har inte kunnat ta del av någon ytterligare skriftlig dokumentation som visar på reflektioner och vidare arbete med denna rapportering. Därtill saknas även skriftlig dokumentation på frågeställningar kopplat till respektive rapporteringstillfälle.

### 2.3.1.3 Stratsysrapporter

Muntliga intervjuuppgifter hänvisar till ytterligare en rapporteringsform, utöver anturapporterna och tertialrapporterna, de så kallade "stratsysrapporterna", vilka ska ske tio gånger per år och beskrivs vara de mest utförliga rapporterna. Uppgifterna hänvisar vidare till att rapporterna tas emot av ansvarig direktör på respektive nämnd, i detta fall trafik- och fastighetsdirektören på NTN som är beställaren av Kyrkviksparken, men kan inte styrka vem som upprättar rapporterna. Likt ovan, så innehåller tabell 4 nedan, som illustrerar de redovisade stratsysrapporterna avseende Kyrkviksparken, även kolumnen "Budget +10% (MSEK)" för att kunna bedöma vid vilken tidpunkt som Projektets slutkostnadsprognos överstiger kommunens tumregel.<sup>33</sup> KPMG har vidare inte tagit del av syftet med denna rapporteringsstruktur.

Även i denna rapporteringsstruktur kan det konstateras att Projektet misslyckas med att presentera kontinuerliga lägesrapporter (10 gånger per år), då KPMG endast lyckats erhålla fyra av dessa som innehåller relevant information. Med grund i den tumregel<sup>34</sup> som stipuleras inom Kommunen, vilken säger att om kostnaderna ökar med 10% eller mer så ska en ny budget sökas, kan det konstateras att detta sker per rapporteringstillfället T2 2023, vilket överensstämmer med tidsperioden då lägesrapporterna i Antura (september 2023) samt tertialrapporterna (T2 2023) anger att gränsvärdet på 10% i tumregeln överskrids. KPMG har, per datumet för denna rapport, inte tagit del av något förslag till reviderat investeringsbeslut varken för Kyrkviksparken eller Stadshusparken.

<sup>31</sup> Lägesrapportering i Antura, Nacka Kommun, PDF, 2024-04-16

<sup>32</sup> Kyrkviksparken T3 2022, T1 2023, T2 2023, PowerPoint, erhållet juni 2024

<sup>33</sup> Lägesrapportering i Antura, Nacka Kommun, PDF, 2024-04-16

<sup>34</sup> Lägesrapportering i Antura, Nacka Kommun, PDF, 2024-04-16



**Nacka kommun**  
Projektgenomlysning

2024-06-27

Stratsysrap- port	Slutkostnadsprognos (MSEK)	Utfall (MSEK)	Budget (MSEK)	Budget + 10% (MSEK)
T1 2023	45,5	30,8	45,5	50,1
T2 2023	81,8	43,8	45,5	50,1
T3 2023	94,2	59,2	45,5	50,1
T1 2024	132,0	61,6	45,5	50,1

Tabell 4: Stratsysrapportering inkl. slutkostnadsprognos, utfall och budget (MSEK)<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Stratsysrapportering, erhållet Word-dokument med inklipp via mail, juni 2024  
Projektgenomlysning Nacka Kommun

## 3 Ekonomi

### 3.1 Ekonomiprocess och hantering av investeringsprojekt i Kommunen

Följande kapitel redogör för hur Kommunen och projekten har arbetat med ekonomi- och kostnadsuppföljning i investeringsprojekten Kyrkviksparken och Stadshusparken. KPMG har erhållit följande dokumentation för genomlysning av ekonomiarbetet:

- Budget i form av investeringsbeslut
- Slutkostnadsprognoser
- Transaktionslistor över samtliga kostnader i projekten
- Interna riktlinjer och organisationskartor som visar ansvarsfördelning

Kommunen har emellertid inte kunnat presentera en budgetkalkyl över hur investeringsbesluten fördelar sig mellan olika aktiviteter. KPMG har i stället på en övergripande nivå själva sammanställt detta baserat på investeringsbesluten. Det har vidare framkommit via muntliga intervjuuppgifter att Kommunen till synes saknar ett strukturerat arbetssätt när det kommer till ekonomi, prognoser och risker inom projekten. Projektmedarbetarna upplever att systemstöden har varit undermåliga och ej ändamålsenliga för arbetet med ekonomihantering. Dagens systemstöd ger, enligt intervjuuppgifter, inte projektmedarbetarna rätt förutsättningar att ta fram bland annat träffsäkra prognoser.

### 3.2 Kyrkviksparken

Kommunen har för Kyrkviksparken haft en kostnadsbudget om totalt 87 MSEK, vilken framkommer av de fattade investeringsbesluten<sup>36</sup> inom Projektet. Investeringsbesluten är strukturerade på så sätt att de stipulerar Projektets kostnadsdel, men även en intäktsdel och en nettosumming av dessa. KPMG uppmanas, i uppdraget av Kommunen, att undersöka kostnaderna kopplade till projekteringsstadiet i Projektet närmare, med fördjupad inriktning på projekteringskostnader kopplade till leverantören WSP Sverige AB (hädanefter "WSP").

I följande avsnitt företas en genomgång av ekonomin och tillhörande förutsättningar i Projektet, främst med hänsyn på kostnader som uppstått under projekteringsfasen. Kommunen har använt Agresso, och numera UBW, för hantering av löpande bokföring och KPMG har tagit del av transaktionslistor över samtliga transaktioner i Projektet.

#### 3.2.1 Budget

Investeringsbeslut<sup>37</sup> för Projektet stipulerar att beviljad budget i Kyrkviksparken för de inledande projektfaserna: program och systemhandling, förprojektering och projektering uppgår till totalt 5,5 MSEK. KPMG har inte erhållit en mer detaljerad budget på leverantörsnivå eller av vilken det framgår ytterligare aktivitetsnivåer.

För resterande del av Projektet, genomförandedelen, har Kyrkviksparken en budget om netto 40 MSEK, för vilken kostnader utgör 81,5 MSEK och intäkter 41,5 MSEK.

<sup>36</sup> Se sammanställning investeringsbeslut avsnitt 3.2.1

<sup>37</sup> Se sammanställning investeringsbeslut avsnitt 3.2.1

2024-06-27

Dessa intäkter beskrivs erhållas från Nacka Vatten och Avfall AB (hädanefter "NVOA"). KPMG har inte kunnat ta del av något genomförandeavtal eller annat underlag som styrker att Kommunen har rätt att erhålla 41,5 MSEK från NVOA. KPMG har inte heller fått presenterat hur detta belopp initialt tagits fram vilket även styrks av intervjuuppgifter där ingen kunnat visa på en tydlig överenskommelse, beställning eller beräkning på NVOA:s intäktsprognos.

För projektering av Kyrkviksparken har Kommunen ingått avtal med WSP. Av kontraktet mellan Kommunen och WSP framgår att upphandlingen gäller "Projektering systemhandling Kyrkviksparken".<sup>38</sup> Av avtalet går att utläsa ett timprisformulär och uppskattade timmar för uppdraget med en uppskattad totalkostnad per 2021-02-05 om 2,2 MSEK. Parterna har vidare ingått ett tilläggsavtal daterat 2023-09-20 vilket omfattar "Tekniska konsulter projektering Kyrkviksparken"<sup>39</sup>. Av avtalet framkommer att beräknat pris enligt offert uppgår till 499 TSEK. Samlad budget för WSP:s arbete kopplat till projektering uppgår således till 2,7 MSEK, ca 49 % av total projekteringsbudget om 5,5 MSEK, där resterande del bland annat ska täcka in internt nedlagd tid.

### 3.2.2 Kostnadsutfall och orsaker till kostnadsfördyringar

KPMG har av Kommunen erhållit transaktionslistor över samtliga kostnader i Kyrkviksparken under perioden januari 2017 till maj 2024. Av transaktionslistorna framgår att totala kostnader i Projektet per maj 2024 uppgår till 54 MSEK. Kostnaderna fördelar sig mellan olika aktivitetsnivåer enligt tabell 5 nedan.

Beskrivning	Belopp
Utbyggnad	26 793 377
Projektering och utredning	22 681 971
Projektplanering och styrning	4 080 787
Park systemhandling	332 529
Dokumentation	90 700
Mark och Tillstånd	71 420
Upphandling Projektering	11 400
INTÄKTER NTN	-
Investeringsinkomster NTN	- 51 000
<b>Total</b>	<b>54 011 184</b>

Tabell 5: Totala kostnader för Kyrkviksparken på aktivitetsnivå per maj 2024 enligt transaktionslistor för Projektet.

KPMG:s förståelse är att aktiviteter kopplade till projekteringsfasen i Projektet (markerade med gult i tabell 5 ovan) utgör "projektering", "utredning", "systemhandling" samt "mark och tillstånd", och uppgår totalt till 27,2 MSEK. Medan aktiviteter kopplade till genomförandefasen i Projektet utgör "utbyggnad", och uppgår till 26,8 MSEK.

<sup>38</sup> Kontrakt Projektering SH Kyrkviksparken; Prisformulär Kyrkviksparken; Uppskattade antal timmar för uppdraget Kyrkviksparken

<sup>39</sup> 2023-09-25 Tilläggsavtal under produktionstid etapp 1\_justerad avtalstecknare Nacka Projektgenomlysning Nacka Kommun

2024-06-27

Per maj 2024 fördelar sig Projektets kostnader likvärdigt mellan aktiviteter i projekteringsfasen och aktiviteter i genomförandefasen. Projektet har emellertid en kostnadsbudget om 5,5 MSEK för projekteringsfasen jämfört med 81,5 MSEK för genomförandefasen.

Vid en filtrering på leverantörsnivå framgår det vidare hur Projektets kostnader fördelar sig mellan olika leverantörer. De två största leverantörerna inom Projektet är WSP och Skanska Sverige AB (hädanefter "Skanska"), för vilka bokförda kostnader uppgår till 17,6 MSEK (33% av totala kostnader) respektive 27,7 MSEK (51% av totala kostnader). Samlat utgör dessa två leverantörer 84% av Projektets totala kostnader per maj 2024. Kostnader från WSP knyter sig emellertid i huvudsak till projekteringsstadiet, medan kostnader från Skanska i huvudsak härleds till genomförandestadiet. Det har emellertid framkommit information via muntliga intervjuuppgifter och i mailkommunikation mellan KPMG och Kommunen att ca 14 MSEK av fakturorna från Skanska är konterade på fel projekt och skall korrigeras.

Det har även framkommit information att Kommunen avser att klassificera ca 1,8 MSEK av kostnaderna kopplat till WSP som förgäveskostnader i stället för projektkostnader. Dessa är främst hänförliga till projektering av lösning för dagvattenrening som inte kommer genomföras vidare och som således är meningslösa ur ett ekonomiskt perspektiv, eftersom de inte bidrar till Projektets lönsamhet eller mål.

KPMG har, baserat på transaktionslistorna, även sammanställt ett diagram över ackumulerade projekteringskostnader över tid. Kategorier som inkluderats i sammanställningen av projekteringskostnader är markerade i tabell 5. Sammanställningen har gjorts genom att filtrera erhållen transaktionslista på aktiviteter inkluderade i projekteringsstadiet, vilket illustreras i diagram 1 nedan.

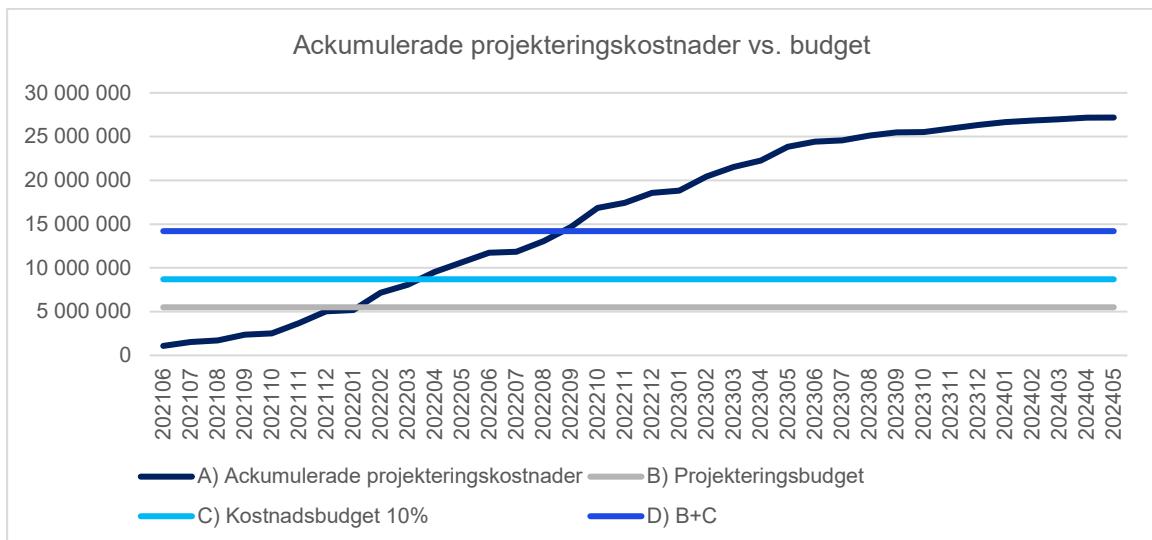


Diagram 1: Ackumulerade projekteringskostnader kontra projekteringsbudget för Projektet Kyrkviksparken, 10% av total kostnadsbudget för Projekt Kyrkviksparken, samt summan av projekteringsbudget och 10% av kostnadsbudgeten

Av diagrammet framkommer att projekteringskostnaderna redan under februari 2022 uppgår till 7,2 MSEK och därmed överstiger projekteringsbudgeten om 5,5 MSEK med 31%.

2024-06-27

Vidare framkommer att projekteringskostnaderna per september 2022 uppgår till 14,6 MSEK och därmed avviker med över 10% av Projektets totala kostnadsbudget om 87 MSEK, det vill säga ett avvik på över 8,7 MSEK (5,5 MSEK + 8,7 MSEK = 14,2 MSEK < 14,6 MSEK). Vid kostnadsavvikelser på över 10% skall Projektet bedöma huruvida det krävs ett nytt investeringsbeslut enligt Kommunens riktlinjer.

### 3.2.3 WSP:s projektering

Av transaktionslistorna i Projektet framkommer att WSP:s kostnader uppgår till totalt 17,6 MSEK till och med maj 2024. KPMG har baserat på transaktionslistorna sammanställt när i tid kostnaderna från WSP har uppstått, vilket illustreras i diagram nedan.

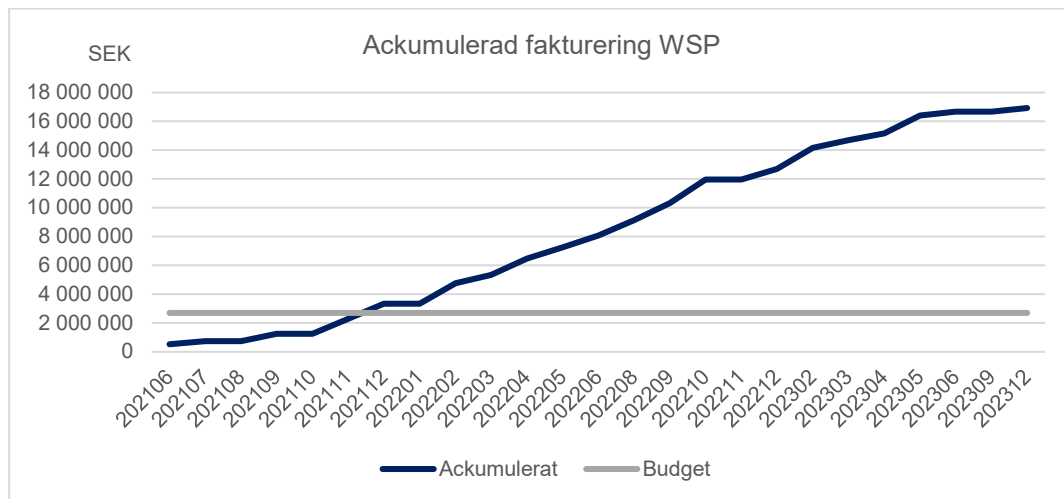


Diagram 2: Ackumulerad fakturering avseende WSP kontra projekteringsbudget för Projektet Kyrkviksparken

Av diagrammet framgår att WSP har fakturerat Kyrkviksparken kontinuerligt under perioden juni 2021 till december 2023. Redan i december 2021 uppgår de fakturerade projekteringskostnaderna från WSP till 3,3 MSEK, och överstiger därmed den estimerade totalkostnaden för WSP:s arbete om 2,7 MSEK.<sup>40</sup> I april 2022 uppgår de fakturerade projekteringskostnaderna från WSP till 6,5 MSEK, och överstiger därmed den totala projekteringsbudgeten för Projektet om 5,5 MSEK. KPMG har inte kunnat ta del av eller erhållit dokumentation som visar på en spårbarhet i kostnadsökningarna eller anledningarna bakom. Muntliga intervjuuppgifter redogör dock för förklaringar till varför WSP:s kostnader har ökat vilka listas enligt nedan:

- Svårigheter har uppstått från ett tidigt skede i kommunikationen mellan Kommunen och WSP.
- Flertalet incidenter har uppstått avseende missförstånd mellan delprojektledare och WSP vilket lett till "onödiga" kostnader. Huvudprojektledaren och delprojektledaren har inte varit tillräckligt starka beställare gentemot mot WSP.

<sup>40</sup> Se avsnitt 3.2.1 Budget  
Projektgenomlysning Nacka Kommun

2024-06-27

- Organisationen inom WSP har flertalet gånger fallerat, där betydande positioner bytts ut under Projektets gång. Även bristfälliga fakturor har erhållits från WSP varför huvudprojektledare fick hålla inne med betalning upprepade gånger.
- WSP och NVOA har haft separat kommunikation kring beställningar som inte alltid har gått via huvudprojektledaren. NVOA har även beställt detaljerade projekteringsritningar för att känna sig bekväma i att fatta egna beslut inom Projektet. Detta har resulterat i att kostnader inte har varit förankrade inom projektorganisationen.
- Ansvarig gruppchef har varit frånvarande och inte lyft vidare problem och frågor i den grad som krävts med avseende på projektfrågornas karaktär. Gruppchef har under denna tid haft dubbla roller på grund av omorganisering och personalförändringar inom Stadsutveckling.
- Stadsutveckling har flyttats organisationsmässigt och rapporteringsvägarna har varit otydliga.
- Kommunen saknar en tydlig delbudgetering av projekteringsfasen utförd av WSP och därigenom en tydlig och strukturerad kostnadsuppföljning.
- Kommunen använder bristande projekteringssystem som begränsat möjligheterna att arbeta ändamålsenligt med ekonomisk uppföljning, prognostisering och möjlighet att se Projektets ekonomiska status på helhetsnivå. Kommunen saknar även dokumentsystemstöd vilket gör att supporterade underlag och beräkningar sparas lokalt på medarbetarnas datorer. Vid personalförändringar är det svårt att ta över och följa upp tidigare arbete och kalkylberäkningar.

### 3.2.4 Slutkostnadsprognos

KPMG har tagit del av Projektets slutkostnadsprognoser, vilka har rapporterats och dokumenterats i Antura.<sup>41</sup> Av diagram 3 nedan framkommer slutkostnadsprognos, kostnadsutfall och budget enligt rapporter på givna datum. KPMG har säkerställt att kostnadsutfallet i Antura i all väsentlighet stämmer överens med bokförda kostnader i transaktionslistan.

---

<sup>41</sup> Se avsnitt 2.3.1 gällande slutkostnadsprognoser  
Projektgenomlysning Nacka Kommun

2024-06-27

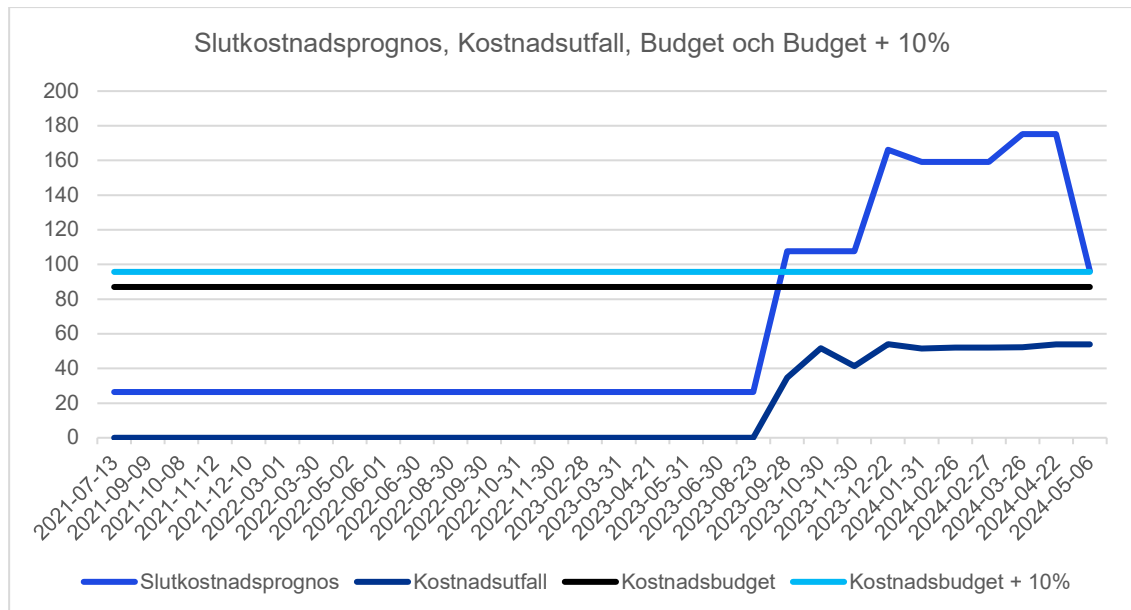


Diagram 3: Slutkostnadsprognos (Antura), Kostnadsutfall (Antura), Budget (investeringsbeslut) & Budget inkl. 10% (MSEK)

Av diagrammet framkommer att slutkostnadsprognosen i september 2023 uppgår till 107,6 MSEK, och därmed för första gången överstiger den totala kostnadsbudgeten om 87 MSEK med mer än 10%. Muntliga intervjuuppgifter belyser att huvudanledningen till detta var att felaktiga initiala kalkyler erhöles från Skanska som legat till grund för beräkningarna. Under hösten 2023 erhöles uppdaterade och indexerade kalkyler från Skanska vilka resulterade i högre slutkostnadsprognoser. Diagrammet visar tydligt på att man inom projektet bör ha insett att kostnaderna översteg 10% av budget redan hösten 2022 till följd av projekteringskostnadernas kraftiga ökning. Detta reflekteras inte alls i de rapporter som finns tillgängliga och tyder på stora brister i projektorganisationens samarbete och uppföljning av löpande projekt.

Sammantaget har KPMG identifierat följande milstolpar i Kyrkviksparken, för vilka bokförda kostnader alternativt slutkostnadsprognos överstiger beslutad investeringsbudget:

- 2021-12 Kostnader WSP överstiger avtal om 2,7 MSEK.
- 2022-02 Totala projekteringskostnader överstiger budget om 5,5 MSEK.
- 2022-04 Kostnader WSP överstiger budget om 5,5 MSEK.
- 2022-09 Projekteringskostnader har ökat med över 10% av total kostnadsbudget för Projektet, det vill säga en ökning på över 8,7 MSEK utöver projekteringsbudget om 5,5 MSEK, sett mot total kostnadsbudget om 87 MSEK.
- 2023-09 Slutkostnadsprognos överstiger total kostnadsbudget om 87,0 MSEK med över 10% (24%).

KPMG har inte erhållit dokumentation eller muntliga uppgifter som visar på att situationen eskalerats enligt Kommunens riktlinjer vid något av de tre första tillfällena.

2024-06-27

Först per september 2023, då en slutkostnadsprognos presenteras vilken är väsentligt högre än budget, eskaleras situationen uppåt i organisationen.<sup>42</sup> Enligt muntliga uppgifter till KPMG fick trafik- och fastighetsdirektören samt enhetschef för stadsutveckling information om den högre slutkostnadsprognosen under oktober 2023 från huvudprojektledaren. Möte hölls tillsammans med stadsutvecklingsdirektören som därefter informerade stadsdirektören som omedelbart gav i uppdrag till ansvariga direktörer inom NTN och Stadsutveckling att utföra en projektgenomlysning. Under hösten 2023 försökte befintliga ansvariga chefer skapa en förståelse för projektets utfall, avtalet med den ansvarige huvudprojektledaren tillika inhyrd konsult avslutades och en ny huvudprojektledare togs in. Enligt intervjuuppgifter användes 10% regeln endast som en egen tumregel och var därmed inte en fastslagen riktlinje för agerande. I januari 2024 pausades projektet helt i väntan på ytterligare genomlysning.

### 3.3 Stadshusparken

Kommunen har i Stadshusparken haft en kostnadsbudget om totalt 3 MSEK, vilket framkommer av erhållit investeringsbeslut.<sup>43</sup> Per datumet för denna rapport har dock Projektet upparbetat 7,1 MSEK, vilket motsvarar en kostnadsfördyring på över 100%, varpå Projektet pausats.<sup>44</sup> KPMG har av Kommunen erhållit transaktionslistor över samtliga kostnadstransaktioner i Projektet, se diagram 4 över ackumulerade kostnader över tid.

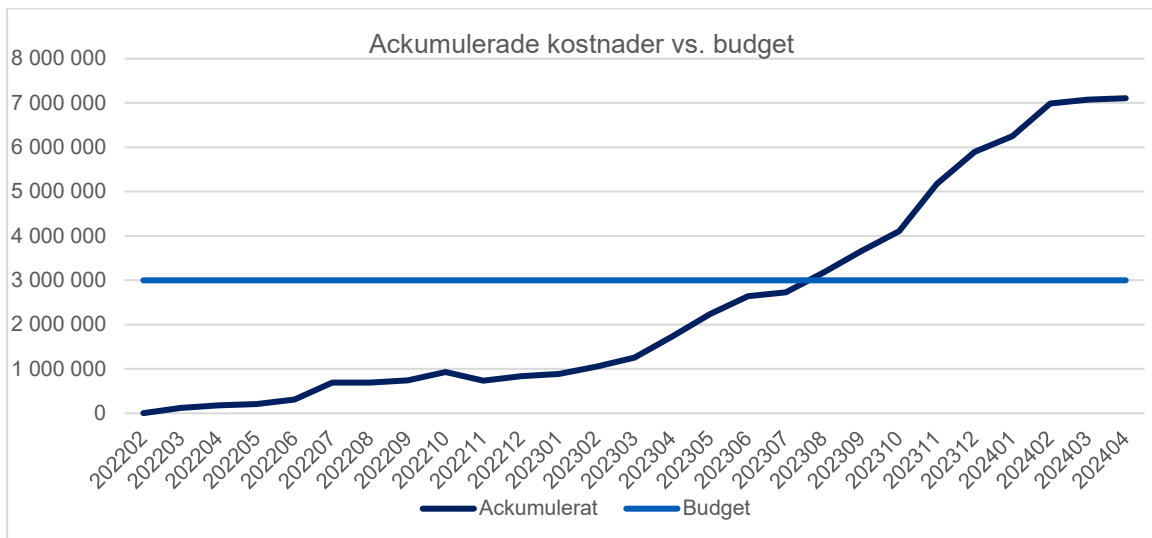


Diagram 4: Ackumulerade kostnader vs. Investeringsbudget (SEK)

Av diagrammet framkommer att ackumulerade kostnader per augusti 2023 uppgår till 3,2 MSEK, och därmed överstiger budget med 7%. Redan efterföljande månad, september 2023, uppgår kostnaderna i Projektet till 3,7 MSEK och överstiger därmed budget med 22%. Vidare så hänvisar muntliga intervjuuppgifter till ett antal bakomliggande orsaker till de kostnadsfördyringar som uppdragats.

<sup>42</sup> Se avsnitt 2.3.1

<sup>43</sup> Se avsnitt 2.2.1

<sup>44</sup> Sammanställning i Excel över Stadshusparkens ekonomiska utfall per delprojekt och år Projektgenomlysning Nacka Kommun



**Nacka kommun**  
Projektgenomlysning

2024-06-27

Dessa uppgifter har dock inte kunnat bekräftas av KPMG via dokumentationsinläsning:

- Varken upparbetad intern tid inom Projektet eller den tekniska förstudie som har ägt rum har beaktats vid budgetplanering. Den tekniska förstudien har även blivit betydligt dyrare än planerat.
- Projektet har belastats för kostnader avseende samordningsutredningar för flertalet andra projekt.
- Inom Projektet gjordes bedömningen att avvakta att be om ett nytt investeringsbeslut om ökade medel till nästa fas i Projektet (genomförande) snarare än att åska ytterligare medel för projekteringen, vilket resulterade i att kostnaderna fortsatte att öka utan eskalering uppåt i organisationen.
- Det beskrivs ha varit "administrativt krävande att söka ny budget när ett projekt endast överskrider budget marginellt".

## 4 Analys och konklusioner

### 4.1 Inledande kommentar

KPMG ämnar i följande avsnitt att analysera och konkludera vår uppfattning gällande dels de främsta bakomliggande orsakerna till de kostnadsökningar som presenterats inom Kyrkviksparken och Stadshusparken, dels efterlevnad av Kommunens riktlinjer. Efter flertalet intervju tillfällen med Kommunen, både inom NTN och Stadsutveckling, kombinerat med den dokumentation KPMG har erhållit, utkristalliserar de främsta bakomliggande orsakerna till de kostnadsfördyringar som presenterats inom projekten. KPMG har dock inom ramen för projektgenomlysningen inte fullt ut kunnat verifiera samtliga muntliga intervjuuppgifter med dokumentation, då nödvändigt underlag för att styrka dessa har saknats. Nedan avsnitt inkluderar emellertid en analys av de kostnadsfördyringar som uppdagats i projekteringsstadiet för Kyrkviksparken, en analys avseende projektets efterlevnad av Kommunens riktlinjer, samt övergripande konklusioner och rekommendationer framgent.

### 4.2 Orsaker till fördyringar inom projektering för Kyrkviksparken

KPMG har först och främst inte kunnat ta del av någon dokumentation som visar på orsakerna till ökade kostnader inom Projektet. Vi har heller inte erhållit någon detaljerad ekonomisk översikt eller kalkyl med uppföljning på specifika aktiviteter för respektive delprojekt. Därtill har inte heller någon tydlig sammanställning över Projektets totala budget, kostnadsutfall eller slutkostnadsprognos erhållits, varpå vår bild är att det saknats spårbarhet inom Projektet. Med andra ord framgår det tydligt att kostnadsutvecklingen till stor del beror på en svag styrning och tydlighet hos Kommunen i rollen som beställare och ägare av Projektet, där det saknats en medvetenhet kring kostnadsaspekten igenom hela projektorganisationen.

Bristen i spårbarhet avseende dokumentation och fattade beslut styrker KPMG:s bild av att Projektets stipulerade roller och ansvarsområden har varit otydliga. Det har inte framgått tillräckligt tydligt i Kommunens riktlinjer vilka lägesrapporter som ska presenteras, vem som upprättar och mottar dessa, samt vad syftet och innehållet med dessa ska vara. Projektet har med andra ord misslyckats med att bidra med en detaljerad bild av ekonomin samt hur rapporteringsledet fungerar, där det inte funnits tillräckligt tydliga riktlinjer kring vid vilken tidpunkt, i vilket system eller på vilket sätt kostnadsökningar ska eskaleras. Därtill är KPMG:s bild att man inom projektorganisationen tenderar att lägga över ansvaret på andra inom antingen den egna organisationen eller på annan nämnd, snarare än att ta ansvar över det som inte fungerar i enlighet med plan och agera för Kommunens bästa och i enlighet med individens egna ansvar sett till dennes roll inom organisationen.

KPMG:s bild av Projektet är vidare att kvalitet i genomförandet har prioriterats över tidsaspekten, och inte minst kostnadsutfallet. Projektorganisationen och dess instanser uppvisar en genomgående kultur där kostnadsstyrning är av lägre prioritet. Man har varit väl medvetna om att huvudprojektledarens roll inte har fungerat i linje med vad Kommunens riktlinjer stipulerar samt att ekonomisystemet och systemstödet bakom lägesrapporterna har varit bristfälliga och inte ändamålsenliga för ett projekt av denna omfattning, och i flera fall dessutom visat på felaktiga siffror.

2024-06-27

Detta till trots kan KPMG inte se något som tyder på att högre instanser, inkluderat dess direktörer och enhetschefer, initierat ett arbete för att förstå kostnadsutvecklingen. KPMGs främsta reflektion är att det inte funnits någon som verkar ha känt ett ansvar för att få fram korrekta prognoser för att förstå kostnadsläget. Å ena sidan saknas det tillräckliga systemstöd och riktlinjer men det kan inte förklara varför projektorganisationen eller ansvariga personer i samtliga led löpande saknar kompetens eller intresse att följa upp kostnaderna. Då Kyrkviksparken dessutom är ett av Kommunen största projekt, borde en större uppmärksamhet ha påkallats av någon i Kommunens projektorganisation. Med andra ord är KPMG:s bild att det råder en kultur inom Kommunens arbete med investeringsprojekt som inte förespråkar en vilja eller förmåga till att förstå eller agera på kostnadsfördyringar som eskaleras.

## 4.3 Efterlevnad av Kommunens riktlinjer

### 4.3.1 Kyrkviksparken

Avseende den beslutsprocess och återrapportering som ägt rum inom Projektet kan det konstateras att Kommunen har agerat som en svag beställare igenom hela projektorganisationen. Brister i beställningar och ansvar hos huvudprojektledare och delprojektledare har inte uppmärksamats, hanterats eller uppdagats hos varken controllers, projektchef, enhetschef, stadsutvecklingsdirektör eller trafik- och fastighetsdirektör. Vidare kan det konstateras att det inte funnits några riktlinjer inom Kommunen för hur ett investeringsprojekt ska bedrivas som påverkas av två separata instanser (Stadsutveckling och NTN). Därutöver så har det inom projektorganisationen upplevts en otydlighet avseende de roller och ansvar som gäller när eskalering ska ske. Detta har genomsyrat Projektets hantering av kostnadsutvecklingen och lett till att fördyringar uppdagats för sent. Den bristfälliga rapporteringsstrukturen vid eskalering av kostnadsfördyringar är en följd av en otydlig organisationsstruktur, där kontinuerlig uppföljning av kostnadsutveckling saknats samt en låg medvetenhet för uppföljning uppvisats, varpå rapporteringsflödet kan konstateras ha brustit i flera led. Därtill har controllers inte haft en tillräckligt tydligt stipulerad roll eller ansvar inom Projektet samt har enligt KPMG:s bedömning inte efterfrågat tillräckligt med information för att kunna dra välgrundade slutsatser om den presenterade informationen.

Vad gäller de lägesrapporter som inom Projektet har initierats av huvudprojektledaren och projektchefen, kan en bristfällig rapportering konstateras. Dessa har sannolikt inte återspeglat Projektets verkliga kostnadsutveckling och slutkostnadsprognos framgent till och med hösten 2023. Därtill har mottagaren av lägesrapporterna inte heller ifrågasatt innehållet eller arbetet bakom dessa, trots kännedom om bristfälliga systemstöd och arbetsprocessen bakom prognos- och riskhanteringen. KPMG har vidare endast erhållit tre tertialrapporter och sju stratsysrapporter, varav endast fyra av de sistnämnda presenterar aktuell upparbetad kostnad samt slutkostnadsprognos för Projektet. Det som emellertid kan konstateras utifrån samtliga tre typer av lägesrapporter är att det är först under hösten (tertiäl 2) 2023 som man presenterar kostnadsfördyringar överstigande Kommunens tumregel på 10%. I lägesrapporterna från Antura, från och med den första lägesrapporten som KPMG har tagit del utav (juli 2021), har presenterad slutkostnadsprognos för Kyrkviksparken till och med augusti 2023 legat på 26,4 MSEK.

2024-06-27

Vid denna tidpunkt görs dock en markant förändring i slutkostnadsprognosen då det i september 2023 presenteras en slutkostnadsprognos på 107,6 MSEK, vilket i sig är ett tecken på en väsentlig projektförändring. Därtill överskrider slutkostnadsprognosen tumregeln på 10% påtagligt vid denna tidpunkt, varför ett reviderat investeringsbeslut då borde ha fattats, i enlighet med Kommunens riktlinjer.

Enligt Kommunens riktlinjer är det huvudprojektledaren som initierar lägesrapporterna i Antura vilka sedan tas emot av projektchefen som eskalerar potentiella avvikelser till enhetschefen så fort sådana upptäcks, som i sin tur rapporterar till stadsutvecklingsdirektören. På grund av den otydliga rapporteringsstrukturen inom Projektet har KPMG inte kunnat konstatera om denna beslutsgång har följts eller inte. Det som emellertid kan konstateras är att denna information inte kommit stadsutvecklingsdirektören till handa, varpå huvudprojektledare, projektchef och enhetschef får anses ha brustit i sitt ansvar att förmedla Projektets ekonomiska status vidare inom organisationen. Kommunens riktlinjer beskriver vidare att det för tertialrapporteringen är trafik- och fastighetsdirektören som agerar mottagare. Muntliga intervjuuppgifter stärker även detta, varför trafik- och fastighetsdirektören kan konstateras ha vetat om kostnadsfördyringarna per tertial 2 2023. Projektet borde vid denna tidpunkt ha stoppats, då inget reviderat investeringsbeslut har erhållits. Detta har emellertid inte varit fallet, vilket strider mot Kommunens riktlinjer. Därtill har inte, trots tidigare indikationer på ökade kostnader i de tertialrapporter som presenterats, trafik- och fastighetsdirektören eskalerat vidare till stadsdirektör eller annan instans avseende läget i Projektet förrän hösten 2023.

Vidare har det under Projektet uppstått flertalet utmanande situationer och missförstånd mellan Kommunen och huvudleverantören WSP vad gäller projekteringen. Detta har, i kombination med att det inte funnits någon tydlighet eller spårbarhet i hanteringen av kostnadsökningar avseende WSP, föranlett väsentliga fördyringar avseende projektering:

- Per februari 2022 överstiger projekteringskostnader den estimerade totala projekteringsbudgeten, vilken uppgår till 5,5 MSEK och framkommer av investeringsbeslut från kommunfullmäktige. KPMG har inte erhållit någon dokumentation som visar att detta har uppmärksammats eller eskalerats inom Kommunen.
- Per april 2022 överstiger WSP:s bokförda kostnaden den estimerade totala projekteringsbudgeten om 5,5 MSEK. KPMG har inte erhållit någon dokumentation som visar att detta har uppmärksammats eller eskalerats inom Kommunen.
- Per december 2022 överstiger WSP:s bokförda kostnader den estimerad kostnad som framkommer av avtal mellan leverantören och Kommunen. KPMG har inte erhållit någon dokumentation som visar att detta har uppmärksammats eller eskalerats inom Kommunen.

KPMG:s bedömning är därmed att projektet redan under hösten 2022 borde ha insett att slutkostnadsprognosen för Projektet kommer att överstiga Kommunens tumregel på 10%. KPMG har emellertid inte erhållit någon dokumentation som tyder på att dessa kostnadsfördyringar eskalerats i lägesrapporterna, vilket tyder på brister i projektorganisationens samarbete och uppföljning. Med andra ord kan projektet konstateras ha brustit i lägesrapporteringen för projekteringsfasen där man inte varit transparent kring kostnadsfördyringarna och trots överskridande av projekteringsbudget inte eskalerat detta, vilket strider mot Kommunens riktlinjer.

2024-06-27

Sammantaget bedömer KPMG att man avseende Projektet inte har efterlevt de riktlinjer som finns stipulerade inom Kommunen. Detta avser främst brister i frekvens av lägesrapportering, innehållet i de lägesrapporter som presenterats samt att säkerställa att projektorganisationen har rätt förutsättningar att bedriva en ändamålsenlig projektverksamhet. KPMG:s bedömning landar därav i att såväl Stadsutveckling som NTN har brustit i sina roller och ansvar i flera led, vilket stärks ytterligare av att få individer tar på sig ansvaret för detta utan i stället skyller på andra parter.

#### 4.3.1.1 **Konklusioner**

- Projektet har inte eskalerat kostnadsökningar enligt Kommunens riktlinjer.
- Nyckelroller inom Projektet har bytts ut utan tydliga överlämningar.
- Projektet har i praktiken saknat en uttalad ansvarig och närvarande chef.
- Det har saknats projektspecifika riktlinjer och överenskommelser kring hur kostnadsökningar ska rapporteras.
- Projektet har saknat ett ändamålsenligt systemstöd för att ta fram, beräkna och rapportera exakta prognoser och rapporter.
- Det har saknats riktlinjer som anger vilka lägesrapporter som ska produceras inom Projektet och vem som är tilltänkt mottagare av dessa.
- Det föreligger en låg medvetenhet och förståelse kring kostnadsuppföljning och att lyfta kostnadsökningar inom Kommunen.
- Det har saknats riktlinjer där Kommunen tydliggjort hur ett projekt ska bedrivas som påverkas av två separata instanser.
- Det har saknats en skriftlig beställning mellan NTN och Stadsutveckling som tydligt stipulerar förväntningar och ansvarsfördelning mellan instanserna.
- Det har saknats en tydlig gränsdragning till NVOA samt kostnadsstyrning av NVOA:s diskussioner och separata beställningar.

#### 4.3.2 **Stadshusparken**

Stadshusparken kan konstateras inte ha efterlevt de riktlinjer som finns stipulerade för Kommunen avseende återrapportering och krav på när ett nytt reviderat investeringsbeslut ska fattas. Per maj 2024 redovisar Projektet kostnader på 7,1 MSEK, jämfört med de 3 MSEK som framgår av investeringsbeslutet. Med andra ord har man inom Projektet låtit kostnaderna mer än fördubblas utan att eskalera till rätt instans eller tydliggöra att ett nytt reviderat investeringsbeslut är nödvändigt för att fortsätta bedriva förstudien av Projektet. I stället har man inom Projektet haft tilltro till att erhålla en utökad budget i nästa fas av Projektet, varpå kostnaderna snarare fortsatt att öka. Muntliga intervjuuppgifter hänvisar till att det föreligger en uppfattning att politiska beslut kring investeringsprojekt behöver informativa grunder och förarbeten, vilket gör att ansvariga personer snarare låtit Projektet fortgå för att arbeta fram en ordentlig tjänsteskrivelse i stället för att pausa Projektet och lyfta frågor vidare uppåt.

Vidare kan det ifrågasättas varför muntliga intervjuuppgifter inom Projektet hänvisar till att det varit administrativt krävande att söka ny budget när Projektet endast överskrider budget marginellt, när budget snarare överskridits markant.

2024-06-27

Därtill har Projektet inte beaktat intern tid eller den tekniska förstudie som ägt rum vid budgetplaneringen, varför Projektet belastats med kostnader från andra investeringsprojekt. Detta kan inte ges någon tydlig förklaring till inom Projektet, och vittnar därför om en osund kommunikation och rapporteringskultur, främst kopplat till ekonomi och kostnadsfördyringar, likt den inom Kyrkviksparken.

#### 4.3.2.1 **Konklusioner**

- Projektets investeringsbeslut har inte baserats på en genomarbetad budgetkalkyl.
- Projektet har inte eskalerat kostnadsökningar enligt Kommunens riktlinjer.
- Projektet har saknat ett ändamålsenligt systemstöd för att ta fram, beräkna och rapportera exakta prognoser och rapporter.
- Det har saknats riktlinjer där Kommunen tydliggjort hur kostnader från andra projekt ska fördelas och belasta respektive projekt.
- Det föreligger en låg medvetenhet och förståelse kring kostnadsuppföljning och att lyfta kostnadsökningar inom Kommunen.

#### 4.4 **Övriga konklusioner**

KPMG kan inom ramen för denna projektgenomlysning konstatera att det föreligger betydande brister i den arbetskultur som finns inom Kommunen. KPMG har identifierat brister i arbetssätt inom projektorganisationen, vilket utkristalliseras i projektens avsaknad av att presentera löpande och korrekta lägesrapporter innehållande kostnadsutfall och slutkostnadsprognos på välgrundade kalkyler. Liknande brister och systematisk problematik konstateras av muntliga intervjuuppgifter även finnas i flertalet andra projekt, vilket är en indikation på att detta är ett genomgående problem inom Kommunen som påverkar även andra investeringsprojekt utöver Kyrkviksparken och Stadshusparken.

## 5 Rekommendationer

KPMG har till Kommunen nedan stipulerat rekommendationer för fortsatt byggnation av de båda projekten, vilket även kan appliceras på framtida investeringsprojekt:

- KPMG rekommenderar Kommunen att se över sin organisationsstruktur avseende investeringsprojekt för att säkerställa en tydlighet i roller, ansvar, ändamålsenlighet och effektivitet för att på ett bättre sätt möta de utmaningar som visat sig existera inom Kommunens projektorganisation.
- KPMG rekommenderar Kommunen att tydligt kommunicera vikten av riktlinjernas efterlevnad och kostnadsstyrning inom investeringsprojekt för att vidare undvika en osund arbetskultur och praxis i förhållande till kostnadsstyrning och riktlinjer.
- KPMG rekommenderar Kommunen att tydliggöra roller och ansvar i relation till de "lägesrapporter" som upprättas i projekten. Det bör tydligt framgå vem som skall vara avsändare, vem som skall vara mottagare och syftet med rapporten. Därtill bör det tydligare stipuleras hur, till vem och när mottagare av rapporten skall eskalera till nästa instans och vilken det är.
- KPMG rekommenderar kommunen att säkerställa att ändamålsenliga system för investeringsprojekt implementeras. Detta för att säkerställa en korrekt hantering av ett projekts löpande ekonomiutfall, i jämförelse mot en detaljerad budget på aktivitetsnivå och i ett senare led producera grundade slutkostnadsprognoser.
- KPMG rekommenderar Kommunen att genomlysna och förbättra sitt arbete med risk inför och löpande under ett investeringsprojekt.
- KPMG rekommenderar Kommunen att tydligare inkorporera den "tumregel" om 10%, gällande när ett projekt skall gå upp för ett nytt reviderat genomförandebeslut, i sina övergripande riktlinjer.
- KPMG rekommenderar Kommunen att säkerställa att projektorganisationen kan bemannas med rätt kompetens för rätt arbetsuppgift samt att de väsentliga ansvarsområdena tydligt följs upp och övervakas.
- KPMG rekommenderar Kommunen att tydliggöra controllers roll och ansvar inom investeringsprojekt.
- KPMG rekommenderar Kommunen att se över sina övriga större investeringsprojekt i syfte att förstå huruvida brister i intern styrning och kontroll samt efterlevnad av riktlinjer förekommer.
- KPMG rekommenderar Kommunen att stipulera tydliga tillämpningsanvisningar för projekt av större kostnadskaraktär. Därtill råder KPMG Kommunen att säkerställa att större projekt genomgår genomlysningar på en mer frekvent basis i syfte att säkerställa att rådande riktlinjer efterlevs och att kostnadssyrningen är väl fungerande.



**Nacka kommun**  
Projektgenomlysning

2024-06-27

- KPMG rekommenderar Kommunen att inte behandla investeringsbudget utifrån en intäkts- och kostnadsmodell (netto). Detta har visat sig svårt för såväl organisationen som KPMG att förhålla sig till. Därtill öppnas möjligheter att använda "intäkterna" som en faktor för att hålla nere "nettokostnaden" och på så sätt inte rättvisande reflektera Projektets verkliga totala kostnader. KPMG råder Kommunen att enbart fatta beslut på totala kostnader som kommer behöva investeras från Kommunen eller genom det kommunalt ägda bolaget. Interna kalkyler avseende intäkter och kostnader kan fortfarande ligga till grund för beslutet men bör inte vara en faktor att följa upp och styra kostnaderna efter.

2024-06-27

KPMG AB



Nacka kommun  
Projektgenomlysning

2024-06-27

## A Refererade dokument

Namn på dokument
Budgetprocess Stadsbyggnadsprojekt, PowerPoint, 2021-11-10
Investeringsprocessen i Nacka, Nacka Kommun, PDF, 2022-06-15
Kontrakt Projektering SH Kyrkviksparken; Prisformulär Kyrkviksparken; Uppskattade antal timmar för uppdraget Kyrkviksparken
Kyrkviksparken T3 2022, T1 2023, T2 2023, PowerPoint, erhållet juni 2024
Lägesrapportering i Antura, Nacka Kommun, PDF, 2024-04-16
Medel för utredningsarbete avseende stadsbyggnadsprojekt Stadshusparken, Järlahöjden, Sammanträdesprotokoll, Kommunstyrelsens stadsutvecklingsutskott, KFKS 2022-003300, Nacka Kommun
Nacka Kommun hemsida, Dagvattenrening i Kyrkviken/Järlasjön, juni 2022, <a href="#">Dagvattenrening i Kyrkviken/Järlasjön   Nacka kommun</a>
Nacka Kommun hemsida, Kyrkviksparken, juni 2022, <a href="#">Kyrkviksparken   Nacka kommun</a>
Nacka Kommun hemsida, Stadshusparken, juni 2022, <a href="#">Stadshusparken   Nacka kommun</a>
Offert, Projektgenomlysning, Nacka Kommun, april 2024
Organisationskarta, PowerPoint, Prosit, Övergripande mallar, rutiner, etc., Introduktion av nyanställda
Sammanställning i Excel över Stadshusparkens ekonomiska utfall per delprojekt och år
Stadsbyggnadsprojekt Processkarta, PDF, 2024-05-20
Stadsbyggnadsmanualen, Övergripande beskrivning av Nacka Kommuns projektmodell för stadsbyggnadsprojekt, Enheten för strategisk utveckling, 2023-05-24, uppdaterat 2024-02-08
Stratsysrapportering, erhållet Word-dokument med inklipp via mail, juni 2024
Tilldelning av budget för Dagvattenrening Kyrkviken 93102454 från budgetram för stadsbyggnadsprojekt år 2021-2023, Exploateringsenheten Nacka stad, Tjänsteskrivelse, KFKS 2020/747, KFKS 2016/1027, 2021-03-19, Kommunstyrelsen
Tilläggsinvestering Kyrkviksparken, Projektnr. 93100946, Sammanträdesprotokoll NTN, NTN 2017/242, 2022-05-22
Övergripande beskrivning av projektmodell för stora NTN-projekt, Förtydligande av arbetssätt, ansvar, rutiner och roller, PowerPoint, 2024-03-19