

PM Rotel I (Dnr KS 2022/95)

Projektrapport nr 2/2022 - Projekt Slussen

Begäran om yttrande från stadsrevisionen, revisorsgrupp 1

Svarstid den 29 april 2022

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som yttrande över stadsrevisionens rapport hänvisas till vad som sägs i promemorian.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Anna König Jerlmyr anför följande.

Ärendet

Stadsrevisionen har genomfört en granskning av stadens styrning, uppföljning och kontroll av projekt Slussen. *Revisionsrapport nr 2/2022 - Projekt Slussen* har remitterats till kommunstyrelsen och exploateringsnämnden för yttrande.

Projekt Slussen har enligt revisionskontorets bedömning en i huvudsak ändamålsenlig organisation, som är anpassad till projektets art och komplexitet. Revisionskontoret bedömer vidare att projektets struktur för ekonomistyrning är ändamålsenlig och att det finns styrande och stödjande dokument i tillräcklig omfattning. Däremot är det revisionskontorets bedömning att stadens regelverk behöver utvecklas för att säkerställa en tillräcklig politisk styrning och uppföljning under genomförandeskedet av stora, komplexa projekt. Vidare anser revisionskontoret att rapporteringen till exploateringsnämnden och kommunfullmäktige behöver utvecklas.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret anser i likhet med revisionskontoret att den löpande uppföljningen och rapporteringen till kommunfullmäktige när det gäller stora investeringsprojekt och koncernprojekt kan vidareutvecklas. Stadsledningskontoret delar dock inte revisionskontorets bedömning om att gränsen om 15 procent för godkänd avvikelse för ett projekts nettoinvesteringsutgift behöver kompletteras med en beloppsmässig maxgräns.

Mina synpunkter

Jag instämmer i att löpande uppföljning och rapportering alltid kan vidareutvecklas och konstaterar också att det pågår ett arbete på stadsledningskontoret med att ytterligare kravställa den information som lägesredovisningen till nämnd och kommunfullmäktige ska innehålla.

Nuvarande regelverk innebär att det finns en marginal för att en nämnd inte ska behöva hemställa ett nytt beslut till kommunfullmäktige vid avvikelser som inte hade kunnat undvikas. Staden bör fortsätta förstärka arbetet med att successivt utvärdera och följa upp utvecklingen kring stora, omfattande och/eller komplicerade projekt. Det är nämndens ansvar att hantera investeringsprojekt inom tilldelad budgetram och bedöma om det av andra skäl behövs ett reviderat beslut i kommunfullmäktige. Stadens styrning av stora projekt tillsammans med uppföljning av en nämnds budget samt kommunfullmäktiges styrning utifrån verksamhetsområdesmål säkerställer att investeringsverksamheten håller sig inom tilldelade ramar.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som yttrande över stadsrevisionens rapport hänvisas till vad som sägs i promemorian.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Stockholm den 18 maj 2022

ANNA KÖNIG JERLMYR

Bilaga

Revisionsrapport nr 2/22 – Projekt Slussen

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Särskilt uttalande gjordes av borgarråden Karin Wanngård, Jan Valeskog, och Kadir Kasirga (alla S) enligt följande.

Slussenprojektet har pågått under flera år. Under den förra mandatperioden skedde både fördjupade studier och utredningar för att säkerställa ekonomin och finansieringsfrågorna i projektet. Den fanns då också en politisk referensgrupp med representanter från samtliga partier i kommunstyrelsen som noga följde projektet, främst utvecklingen av Mälarterrassen. Frekvensen av redovisningar, möten och rapporter till exploateringsnämnden var också betydligt mer omfattande under denna period jämfört med de senaste åren. Av den anledningen förstår vi att revisorerna nu riktar kritik mot bristerna i den politiska styrningen. Det är viktigt med en omfattande dialog mellan berörda förvaltningar och politiska beslutsfattare i stora projekt.

Vi ser också problem med att dialogen mellan kommunledningarna i staden och regionen är bristfällig gällande principerna för finansiering av de ökade kostnaderna för bussterminalen. Här råder fortfarande starkt olika uppfattningar mellan parterna om denna finansiering, trots att fördelningsnycklarna för sådana merkostnader fastställdes för många år sedan. Denna bristfälliga dialog med regionen kan inte ses som annat än ett politiskt misslyckande och är oroande inför den fortsatta politiska hanteringen av projektet.

Kommunstyrelsen

Särskilt uttalande gjordes av Karin Wanngård, Jan Valeskog, Emilia Bjuggren och Kadir Kasirga (alla S) och Rashid Mohammed (V) med hänvisning till Socialdemokraternas särskilda uttalande i borgarrådsberedningen.

Ersättarytrande gjordes av Lisa Palm (Fi) med hänvisning till Socialdemokraternas särskilda uttalande i borgarrådsberedningen.

Remissammanställning

Ärendet

Stadsrevisionen har genomfört en granskning av stadens styrning, uppföljning och kontroll av projekt Slussen och lämnat rekommendationer till utveckling av stadens regler och rapportering. Granskningen har omfattat kommunstyrelsen och exploateringsnämnden.

Stadsrevisionens granskning

Politisk styrning

Stadens regelverk

Stadsrevisionens granskning visar att kommunstyrelsen har vidtagit åtgärder och att det sker ett löpande utvecklingsarbete gällande investeringsstyrning. Stadsrevisionens bedömning är dock att stadens regelverk behöver utvecklas och tydliggöras för att säkerställa en tillräcklig politisk styrning och uppföljning under genomförandeskedet av stora, komplexa projekt som pågår under lång tid.

Stadens regelverk innehåller inga obligatoriska beslutstillfällen i ansvarig nämnd, kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige under genomförandeskedet under förutsättning att inga väsentliga avvikelser uppkommer jämfört med gällande genomförandebeslut. Vid ekonomiska avvikelser över 15 procent (minst 20 mnkr) samt avvikelser av strategisk vikt krävs ett reviderat genomförandebeslut av kommunfullmäktige. Stadsrevisionens bedömning är att stadens regler behöver kompletteras med en beloppsmässig maxgräns för när kommunfullmäktige behöver fatta ett reviderat genomförandebeslut.

Av SSIP (Systemstöd för Stora Investerings Projekt) framgår att lägesrapportering sker till styrgrupp under genomförandeskedet. Stadsrevisionens bedömning är att löpande lägesrapportering bör ske till den politiska nivån, framför allt när det gäller stora och komplexa projekt. Stadsrevisionens bedömning är att exploateringsnämnden bör utveckla den löpande rapporteringen samt införa en årlig lägesredovisning, och att kommunstyrelsen bör utveckla den löpande rapporteringen till kommunfullmäktige när det gäller stora investeringsprojekt.

Stadsrevisionen noterar att det enligt stadens regler är ansvarig nämnd som godkänner slutredovisning av investeringsprojekt. Stadsrevisionen anser att beslutande instans bör godkänna slutredovisningar av projekt.

Finansiering av bussterminalen

Kommunfullmäktige godkände i april 2015 en överenskommelse om utbyggnad och finansiering av bussterminallösning för Ost-sektorn mellan Stockholms läns landsting, Stockholms stad, Nacka kommun och Värmdö kommun (KF 2015-04-20 § 23). Överenskommelsen reglerar fördelningen av kostnader mellan parterna samt hur eventuella utgiftsökningar och/eller inkomstminskningar ska fördelas.

Investeringsutgiften för bussterminalen beräknades uppgå till 1 800 mnkr och investeringsinkomsterna till 1 350 mnkr, vilket innebar att stadens utgift var 25 procent av den totala kostnaden. Överenskommelsen saknar ett utgiftstak. Staden ansvarar för 40 procent av en eventuell utgiftsökning.

I samband med att kommunfullmäktige i april 2017 beslutade om stadens årsredovisning för år 2016 godkändes en avsättning om 532,5 mnkr för medfinansiering av

stadens del av en ny bussterminal vid Slussen. Av årsredovisningen framgår ingen ytterligare information om bakgrunden eller konsekvenserna för styrning och uppföljning av projekt Slussen. Vid kostnadsökningar utökas avsättningen utifrån underlag från exploateringskontoret. Av exploateringskontorets underlag framgår att den totala kostnaden för bussterminalen bedöms uppgå till 3,3 mdkr, varav stadens kostnad bedöms till cirka 944 mnkr. Stadsrevisionen noterar att stadens totala kostnad för medfinansiering av bussterminalen inte redovisas till kommunfullmäktige.

Stadsrevisionen konstaterar att det var korrekt av staden att förändra hanteringen av kostnaden för bussterminalen (från investeringsutgift till medfinansiering) eftersom bussterminalen ska överlämnas till regionen. Däremot är det stadsrevisionens bedömning att informationen till kommunfullmäktige i samband med beslutet 2017 var bristfällig samt att kommunfullmäktige även borde beretts möjlighet att ta ställning till om projektets budget skulle minska med motsvarande del. Vidare är stadsrevisionens bedömning att i de fall avsättningen utökas bör kommunstyrelsen till kommunfullmäktige redovisa stadens totala kostnad för medfinansieringen av bussterminalen.

Ekonomistyrning

Projekt Slussen har enligt stadsrevisionens bedömning en i huvudsak ändamålsenlig organisation där roller, ansvar och befogenheter har tydliggjorts samt att organisationen är anpassad till projektets art och komplexitet. Vidare är stadsrevisionens bedömning att projektets struktur för ekonomistyrning är ändamålsenlig och att det finns styrande och stödjande dokument i tillräcklig omfattning. Budgetansvar och rapportering är tydligt och arbetet har utvecklats över tid och utifrån de erfarenheter som upp-arbetats inom projektorganisationen. Däremot visar granskningen att de viktigaste styrande dokumenten för projektet inte har beslutats av nämnden, och att exploateringsnämnden har vidtagit få åtgärder för att stärka den politiska styrningen av projektet.

Stadsrevisionen bedömer att det finns risk för att projekt Slussen kommer att avvika mer än 15 procent från den nettobudget om drygt 10,1 mdkr som kommunfullmäktige beslutat om. Stadsrevisionen baserar sin bedömning på att lägesredovisningen till exploateringsnämnden i juni 2020 innehåller en slutkostnadsprognos som visar på en budgetavvikelse om knappt 1,4 mdkr, motsvarande 13,5 procent, och att det saknades en konkret genomförandeplan för att uppnå de besparingskrav som redovisas i lägesredovisningen samt det faktum att det kvarstår risker och osäkerheter i projektet. Stadsrevisionen anser att detta ytterligare förstärker behovet och rimligheten i att utförliga lägesrapporter behandlas av nämnden på årlig basis.

Rekommendationer

I stadsrevisionens rapport lämnas följande rekommendationer.

Exploateringsnämnden:

- Utveckla och tydliggör nämndens styrning av projektet genom ett ökat beslutsfattande avseende exempelvis upphandlingar, övergripande principer för styrning, uppföljning och kontroll av projektet samt åtgärder vid avvikelser.
- Utveckla och tydliggör den löpande uppföljningen av projekt Slussen bland annat genom att redovisa utfall och prognos för delområden samt säkerställ att stadens minimikrav uppfylls.

- Säkerställ att det finns en tydlig genomförandeplan kopplat till de besparingar som behöver effektueras för att projektet ska kunna uppnå följsamhet till mål-budget.
- Inför en årlig lägesredovisning av projekt Slussen.
- Analysera och gör en aktiv bedömning av om det finns behov av att hemställa ett nytt reviderat genomförandebeslut till kommunfullmäktige.

Kommunstyrelsen:

- Se över stadens regler avseende hur styrning och uppföljning samt löpande rapportering till kommunfullmäktige av investeringsprojekt under genomförandeskedet kan utvecklas för investeringar som är av stor ekonomisk betydelse för staden eller som av andra orsaker förtjänar särskild uppmärksamhet.
- Föreslå att kommunfullmäktige kompletterar stadens regler med krav på att slutredovisningar ska godkännas av beslutande instans samt en beloppsmässig maxgräns för budgetavvikelser.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 18 mars 2022 har i huvudsak följande lydelse.

Revisionskontoret framför i sin rapport att den politiska styrningen av projekt Slussen behöver stärkas, och att det är en brist att viktiga styrande projektdokument inte har beslutats på politisk nivå.

Stadsledningskontoret anser, till skillnad från revisionskontoret, att besluten har fattats i enlighet med stadens investeringsregler och den modell för projektstyrning (SSIP) som kommunfullmäktige beslutat om. Inom ramen för genomförandebeslutet är det förvaltningschef, projektchef eller styrgrupp som beslutar om vägval, inriktning, riskhantering samt styrande dokument som till exempel projektplan. Den politiska styrningen sker främst i tidiga skeden då det är i samband med planering och utredning som ramarna för investeringsprojekt fastställs. Under genomförandefasen sker uppföljning till den politiska nivån övergripande i den löpande rapporteringen.

Stadsledningskontoret vill poängtera att stadens investeringsregler inte innehåller formella beslutstillfällen under genomförandeskedet, under förutsättning att projektet håller sig inom beslutade ramar. Revisionskontoret bedömer att gränsen om 15 procent för godkända avvikelser behöver kompletteras med en beloppsmässig maxgräns. Stadsledningskontoret delar inte revisionskontorets bedömning, utan gör samma bedömning som i tidigare yttrande till revisionskontoret. Stadens styrning av stora projekt tillsammans med uppföljning av nämndens budget samt kommunfullmäktiges styrning utifrån verksamhetsområdesmål säkerställer att investeringsverksamheten håller sig inom tilldelade ramar. Nuvarande regelverk innebär att det finns en marginal för att nämnden inte ska behöva hemställa ett nytt beslut till kommunfullmäktige vid avvikelser som inte hade kunnat undvikas. Det är nämndens ansvar att hantera investeringsprojekt inom tilldelad budgetram och bedöma om det av andra skäl behövs ett reviderat beslut i kommunfullmäktige.

Stadsledningskontoret anser i likhet med revisionskontoret att den löpande uppföljningen och rapporteringen till kommunfullmäktige när det gäller stora investeringsprojekt och koncernprojekt kan vidareutvecklas, och ett sådant arbete pågår. I årsredovisningen för år 2021 transporteras lägesredovisningen för ett urval större investeringsprojekt vidare från nämnderna till kommunfullmäktige. Vidare bifogas en sammanställning över stora investeringsprojekt som slutredovisats till nämnd under året. Arbete med att ytterligare kravställa den information som lägesredovisningen till nämnd och kommunfullmäktige ska innehålla pågår på stadsledningskontoret.

Inom ramen för SSIP pågår också ett utvecklingsarbete gällande mallen för slutredovisning.

Revisionskontoret konstaterar att det var korrekt av staden att i bokslutet för år 2016 förändra hanteringen av kostnaden för bussterminalen (från investeringsutgift till medfinansiering) eftersom bussterminalen ska överlämnas till regionen. Stadsledningskontoret anser i likhet med revisionskontoret att beslutsunderlaget till årsredovisningen kunde ha innehållit en tydligare redovisning av bakgrunden till förändringen samt konsekvenserna för styrning och uppföljning av projekt Slussen.

Vidare är revisionskontorets bedömning att i de fall avsättningen för medfinansiering av bussterminalen utökas bör kommunstyrelsen till kommunfullmäktige redovisa stadens totala kostnad för medfinansieringen av bussterminalen. Stadsledningskontoret vill tydliggöra att förändringen av avsättningar för medfinansiering av infrastruktur framgår av årsredovisningen. I årsredovisningen framgår även stadens kvarstående åtagande för medfinansiering av infrastruktur. Årsredovisningens avsnitt om medfinansiering kommer med utgångspunkt från nu gällande rekommendationer, RKR-R9 från 2018, att förtydligas.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen beslutar att remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.