



Projekt Slussen

Nr 2, 2022

Revisionsrapport från
Stadsrevisionen

Dnr: RVK 2021/98

Den kommunala revisionen är kommunfullmäktiges kontrollinstrument för att granska den verksamhet som bedrivits i nämnder och bolag. Stadsrevisionen i Stockholm stad granskar nämnders och styrelser ansvarstagande för att genomföra verksamheten enligt fullmäktiges uppdrag. Stadsrevisionen omfattar både de förtroendevalda revisorerna, lekmannarevisorerna och revisionskontoret.

I årsrapporter för nämnder och bolagsstyrelser sammanfattar stadsrevisionen det gångna årets granskningar och bedömningar av verksamheten. Granskningar som genomförs under året kan också publiceras som revisionsrapporter.

Publikationerna finns på stadsrevisionens hemsida, start.stockholm/revision. De kan också beställas från revisionskontoret, revision.rvk@stockholm.se.

Till

Kommunstyrelsen
Exploateringskontoret

Projekt Slussen

Revisorsgrupp 1 har den 25 januari 2022 behandlat bifogad revisionsrapport (nr 2/2022)

En tidigare granskning av projekt Slussen visade på brister i den politiska styrningen. Vi konstaterar att den politiska styrningen fortsatt är svag. Vår bedömning är att den politiska styrningen och uppföljningen av projektet behöver stärkas utifrån projektets omfattning, komplexitet och betydelse för staden. Projekt Slussen är stadens största investeringsprojekt med en nettobudget om drygt 10,1 miljarder kronor. Aktuell slutkostnadsprognos visar på ett budgetöverskridande om knappt 1,4 miljarder kronor, motsvarande 13,5 procent. Vi anser att exploateringsnämnden inte har vidtagit tillräckliga åtgärder utifrån den ekonomiska situationen i projektet. Vidare är vår bedömning att kommunstyrelsen behöver se över stadens regelverk för att stärka den politiska styrningen under genomförandet av för staden betydande projekt.

Vi hänvisar i övrigt till rapporten och överlämnar den till kommunstyrelsen och exploateringsnämnden för yttrande. Yttrandet ska ha inkommit till revisorsgrupp 1 senast den 29 april 2022.

I samband med granskningen har revisionen även uppmärksammat att stadens modell för redovisning av investeringar inte till fullo överensstämmer med den rekommendation som Rådet för kommunal redovisning givit ut. Det pågår ett utvecklingsarbete i staden, vilket revisionen följer.

På revisorernas vägnar

Lars Riddervik
OrdförandeTherese Kandeman
Sekreterare

Sammanfattning

Projekt Slussen är stadens största investeringsprojekt med en budgeterad nettoutgift om drygt 10,1 miljard kronor. Det har pågått under lång tid och är ett komplext och omfattande projekt med många intressenter. Kommunfullmäktige har fattat två genomförandebeslut för projektet, det senaste år 2015. I juni 2020 godkände exploateringsnämnden en lägesredovisning med en slutkostnadsprognos som avviker med 13,5 procent jämfört med nettobudget. Revisionskontoret har genomfört en granskning av stadens styrning, uppföljning och kontroll av projekt Slussen. Granskningen har omfattat kommunstyrelsen och exploateringsnämnden.

Revisionskontorets samlade bedömning är att den politiska styrningen och uppföljningen av projekt Slussen behöver stärkas utifrån projektets omfattning, komplexitet och betydelse för staden, samt att det finns behov av att utveckla stadens investeringsregler.

Projekt Slussen har enligt vår 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 vår bedömning att projektets struktur för ekonomistyrning är ändamålsenlig och att det finns styrande och stödjande dokument i tillräcklig omfattning. Dock kan vi konstatera att de viktigaste styrande dokumenten för projektet inte har beslutats av nämnden. Budgetansvar och rapportering är tydligt och arbetet har utvecklats över tid och utifrån de erfarenheter som upparbetats inom projektorganisationen. Däremot visar granskningen att exploateringsnämnden har vidtagit få åtgärder för att stärka den politiska styrningen av projektet.

Vår bedömning är att exploateringsnämnden behöver utveckla och tydliggöra den politiska styrningen av projektet. Vidare behöver exploateringsnämnden agera och vidta åtgärder med anledning av den förändrade hanteringen av stadens kostnad för bussterminalen. Både för att säkerställa tillräcklig politisk styrning och förankring samt analysera och bedöma om förändringen innebär en avvikelse som kräver ett reviderat genomförandebeslut.

Aktuell slutkostnadsprognos för projekt Slussen visar en väsentlig avvikelse jämfört med beslutad budget. Det framgår att omfattande besparingar behöver genomföras för att uppnå prognosen, för vilka det saknas genomförandeplaner. Exploateringsnämnden behöver

säkerställa att detta tas fram och effektueras. Vidare är vår bedömning att exploateringsnämndens uppföljning inte är tillräcklig. Dels behöver nämnden säkerställa att rapporteringen följer stadens regler men vår bedömning är att stadens minimikrav inte är tillräckliga när det gäller stora, komplexa projekt som Slussen. Exploateringsnämnden bör därför utveckla den löpande rapporteringen samt införa en årlig lägesredovisning.

Granskningen visar att kommunstyrelsen har vidtagit åtgärder utifrån den tidigare granskningen och att det pågår ett löpande utvecklingsarbete avseende investeringsstyrning. Revisionskontorets 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. Vidare är vår bedömning att gränsen för godkända avvikelser behöver kompletteras med en beloppsmässig maxgräns och att beslutande instans bör godkänna slutredovisningar av projekt, inte minst i de fall projektet avviker mot beslutad budget. Vår bedömning är också att kommunstyrelsen bör utveckla den löpande uppföljningen och rapporteringen till fullmäktige när det gäller stora investeringsprojekt.

Utifrån redovisade iakttagelser och bedömningar 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 nå följksamhet till målbudget.
- 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.

Innehåll

1	Inledning	1
1.1	Bakgrund till granskningen	1
1.2	Syfte och revisionsfrågor	1
1.3	Ansvariga nämnder	1
1.4	Revisionskriterier	1
1.5	Metod	2
2	Ekonomistyrning i projekt Slussen	3
2.1	Projektorganisation	3
2.2	Principer, struktur och rapportering	5
2.3	Följsamhet till projektbudget	7
3	Politisk styrning	10
3.1	Stadens regelverk	10
3.2	Finansiering av bussterminalen	13
3.3	Exploateringsnämndens styrning av projektets genomförande	15
3.4	Exploateringsnämndens uppföljning och lägesredovisning 2020.	17
3.5	Kommunstyrelsens uppföljning och rapportering	21
4	Samlad bedömning och rekommendationer	24
	Bilaga 1 – Stadsrevisionens rapport 2016:6	26
	Biaga 2 - Intervjupersoner	28
	Bilaga 3 – Styrande beslut	29

1 Inledning

1.1 Bakgrund till granskningen

Projekt Slussen är stadens största investeringsprojekt med en budgeterad nettoutgift om drygt 10,1 miljard kronor. Projektet har pågått under lång tid och är ett komplext och omfattande projekt med många intressenter. Kommunfullmäktige har fattat två genomförandebeslut avseende projektet (2010 och 2015). Övergripande styrande beslut avseende projekt Slussen framgår av bilaga 3. Revisionen har granskat projektet vid två tidigare tillfällen (2015 och 2016) och har beslutat att genomföra ytterligare en granskning mot bakgrund av projektets komplexitet, risker och allmänhetens intresse.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet är att granska stadens styrning, uppföljning och kontroll av projekt Slussen. Granskningen besvaras med två övergripande revisionsfrågor:

- Säkerställer exploateringsnämnden att genomförandet av projekt Slussen bedrivs på ett ändamålsenligt sätt utifrån ett ekonomiskt perspektiv?
- Har kommunstyrelsen och exploateringsnämnden vidtagit åtgärder utifrån de brister som identifierades i revisionsrapport 5/2016? Det vill säga en uppföljande granskning av den politiska styrningen avseende projekt Slussen.

1.3 Ansvariga nämnder

Exploateringsnämnden och kommunstyrelsen.

1.4 Revisionskriterier

Revisionskriterier är de bedömningsgrunder som revisionen utgår ifrån vid analys och bedömning. Följande revisionskriterier har tillämpats i granskningen.

- Stadens regler för ekonomisk förvaltning, bilaga 8:1 i stadens budget 2021, § 7b och § 8.
- Stadens investeringsstrategi, bilaga 3:1 i stadens budget 2021.

- Anvisningar för beslut, styrning och uppföljning av investeringar, SLK 2018-11-10 (enligt fullmäktigebeslut).
- Stadens beslutsstödsystem SSIP (Systemstöd Stora Investerings Projekt).
- PwC:s modell för projektstyrning ”12 elements”, områdena planering, kostnads- och budgetstyrning samt styrning och rapportering.

1.5 Metod

I granskningen har intervjuer genomförts med företrädare för exploateringsnämnden, exploateringskontoret och stadsledningskontoret. Dokumentstudier, jämförelser av principer för ekonomi-styrning i andra infrastrukturprojekt samt verifiering av hur projektet efterlever beslutade styrdokument har också genomförts. Jämförelseprojekt har varit Västlänken i Göteborg och Förbifart Stockholm. I analysarbetet har PwC:s metod 12 elements använts avseende perspektiven planering, kostnads- och budgetstyrning samt styrning och rapportering. Revisionskontoret har också granskat den löpande uppföljningen/rapporteringen av projekt Slussen till exploateringsnämnden, kommunstyrelsen och kommunfullmäktige under åren 2015 (från och med tertialrapport 2) till 2021 (till och med tertialrapport 2). Redovisningen av resultatet av granskningen fokuserar på rapporteringen år 2020-2021.

Granskningen har genomförts av Anna Spetz och Therese Kandeman på revisionskontoret tillsammans med PwC. Rapporten har faktakontrollerats av förvaltningarna.

2 Ekonomistyrning i projekt Slussen

2.1 Projektorganisation

2.1.1 Iakttagelser

Exploateringsnämnden har en projektorganisation som ansvarar för genomförandet av projekt Slussen. Av dokumentet "Projektorganisation - roll, ansvar och befogenheter för beslutande och styrande funktioner" framgår roller, ansvar och befogenheter för beslutande och styrande funktioner inom projektledningen samt beställare, projektägare och styrgrupp. Övriga roller och ansvar finns beskrivna i styrdokumentet "Plan för ekonomistyrning" eller i separata rollbeskrivningar och ansvarsmatriser. Av dokumenten framgår att projektchefen styr och leder projektet och ska säkerställa att arbetet genomförs i enlighet med stadens beslut. Andra roller som beskrivs är biträdande projektledare, projektledare delområde, projektcontroller, funktionsansvar och andra nyckelfunktioner. Intervjuade upplever att projektet har en tydlig organisation och styrning.

Projekt Slussen är indelat i tre delområdesprojekt – berg, land och vatten. Den övergripande organisationsstrukturen beskrivs i intervju vara snarlik för respektive delområde. Projektledarna för delområdesprojekten är ansvarig för respektive delområdes genomförande inklusive budgetansvar. För varje delområde finns också en biträdande projektledare ekonomi som bland annat ansvarar för uppföljning, avstämning och rapportering avseende samtliga utgifter och inkomster, fakturahanteringen samt arbetet med slutkostnadsprognoser. Funktionen tillsattes då det identifierades ett behov av att stärka ekonomikontrollen när projektet gick in i genomförandefas.

Projektorganisationen bedöms av intervjuade som väldimensionerad och har enligt uppgift jämförts med andra stora infrastrukturprojekt. Enligt uppgift tas resursplaner fram vid tre tillfällen per år. Av intervjuer framgår vidare att det under projektets genomförande skett en del förändringar av personella resurser, bland annat har en förstärkning skett av byggledningsresurser samt den beskrivna förstärkningen av ekonomifunktionen. Projekt Slussens totala bemanning beräknas nå sin högsta nivå under år 2021-2023.

Vår jämförelse visar att det finns likheter mellan projekt Slussen och de två referensprojekten när det gäller uppbyggnad av

organisation, både på övergripande nivå och inom ramen för respektive delområde. Likheterna blir särskilt tydliga mellan delprojekt som i likhet med projekt Slussen, har upphandlade entreprenader med rörlig ersättning. Även referensprojekten har dokumenterade beskrivningar av organisationen och dess olika funktioner. Vi noterar också att Slussen i likhet med ett av de jämförande projekten över tid har sett behov av att utöka projekt-resurserna avseende fakturakontroller.

Enligt SSIP ska stora projekt ha en stadsövergripande styrgrupp, vilket projekt Slussen har. Styrgruppens sammansättning har förändrats över tid utifrån projektets behov. Av intervjuer framgår att det är exploateringsnämndens förvaltningschef som utser styrgruppsmedlemmar. I nuläget består styrgruppen av representanter från exploateringskontoret, stadsledningskontoret, trafikkontoret och stadsbyggnadskontoret. Enligt intervjuer är styrgruppens främsta uppgift samordning mellan berörda nämnder, ge stöd och följa upp projektet. Styrgruppen har inget formellt beslutsmandat i stadens investeringsprocess. Inom ramen för aktuellt genomförandebeslut beslutar dock styrgruppen om inriktning, avvägningar eller andra så kallade ”knäckfrågor”. Styrgruppen ska även vara en del av beredningen av väsentliga ärenden till nämnden.

Intervjuade styrgruppsmedlemmar upplever att styrgruppen fungerar väl och fyller sitt syfte. Respektive funktion bidrar med kompetens och erfarenhet utifrån sin roll och det möjliggör erfarenhetsutbyte och samordning av viktiga frågor.

2.1.2 Slutsatser och bedömning

Vår bedömning är att projektet i huvudsak har en ändamålsenlig organisation där roller, ansvar och befogenheter har tydliggjorts och dokumenterats. Inom projektet sker ett löpande arbete för att tillse att det finns tillräckliga resurser inom delområden och funktioner och organisationen har förstärkts över tid. Projektet har också en stadsövergripande styrgrupp i enlighet med SSIP. Vidare är vår bedömning att projektorganisationen är uppbyggd på ett liknande sätt som de referensprojekt vi har jämfört projekt Slussen med. Det styrks också av att det i granskningen framkommit att projekt Slussen själva genomfört benchmark-jämförelser med andra stora infrastrukturprojekt.

2.2 Principer, struktur och rapportering

2.2.1 Iakttagelser

Av intervjuer framgår att de viktigaste styrande dokumenten inom projektet är ”Projektplan”, ”Plan för ekonomistyrning”, ”Slutprodukt”, ”Genomförandeplan per delområde” samt den lägesredovisning som godkändes av exploateringsnämnden i juni 2020. Styrdokumentet, förutom lägesredovisningen, har beslutats inom projektet eller i styrgruppen. ”Plan för ekonomistyrning” anger hur projektets ekonomi ska styras och följas upp samt vilket ansvar olika roller har kopplat till budget och ekonomistyrning. Styrdokumentet har tagit sin utgångspunkt i stadens regelverk men beskrivs av intervjuade som mer omfattande utifrån projektets omfattning och komplexitet.

Projektets budget är nedbruten per delområde och funktion. Styrning av kostnader sker på aktivitetsnivå inom respektive budgetenhet. Ansvarig för respektive budgetenhet ansvarar för att ta fram och uppdatera slutkostnadsprognos, följa upp och analyser utfall, identifiera och åtgärda avvikelser samt rapportering till projektledning. Det finns också särskilda ekonomi- och kontrollfunktioner för respektive delområdesprojekt samt på projektövergripande nivå. Åtgärder för att nå målbudget och basplan beslutas av projektchef vid månadsavstämning eller ledningsgruppsmöten utifrån förslag från projektledaren för respektive delområde. ”Genomförandeplaner per delområde” finns men av intervjuer framgår att föreskriven årlig uppdatering inte alltid sker.

Ekonomistyrningen har utvecklats över tid och tydliggjorts i form av dokumenterade rutiner och riktlinjer. Strukturella åtgärder har genomförts för att stärka ekonomistyrningen. Bland annat har kontroll av fakturor samt kontroll och avstämningar mot entreprenörer förstärkts. Vidare har incitamentsstruktur införts för upphandlade entreprenader där avtalen bygger på löpande räkning. Projektet implementerat analysmetoden Earned Value Management (EMV) som innebär att verkligt värde (utfall av kostnader för utfört arbete) jämförs med planerat värde (kostnader för planerat arbete). Analys utifrån EMV-metoden ska genomföras på fyra nivåer i projektet. Detta är dock inget som redovisas till nämnden. Projektet arbetar även med formell ändringsbegäran för ändringar som avviker från genomförandeplanen för delområdesprojekt. Projektchefen avgör om ändringar av denna karaktär ska godkännas eller inte.

Av intervjuer framgår att strukturer och principer för styrning och rapportering i projekt Slussen är väl kända och i huvudsak tillämpas. Jämförelsen med de två referensprojekten visar också på likheter. Det finns dokumenterade rutiner och riktlinjer som utgår från övergripande styrdokument och syftar till att tydliggöra ramarna för det enskilda projektets ekonomistyrning. Rutinerna och riktlinjerna tydliggör vidare hur respektive projekt ska hantera kalkyler, uppföljning, rapportering, avvikelser samt slutkostnadsprognoser, i likhet med projekt Slussen.

Intervjuade uppger att den interna rapporteringen inom projektorganisationen är tillräcklig. Det finns ett antal fora för avstämning, både för projektet i sin helhet och för delprojekten. Det uppges också ske månatliga lägesavstämningar och specifika avstämningsmöten som behandlar ekonomiska frågor såväl internt som med entreprenörer. Samtliga funktioner i projektets ledningsgrupp rapporterar till projektchefen. Projektchefen rapporterar i sin tur till styrgruppen samt i linjen till avdelningschef och förvaltningschef på exploateringskontoret.

Styrgruppen följer upp projekt Slussen både på aggregerad nivå och per delområde. Styrgruppen uppges ha ett stort fokus på avvikelserapportering och riskhantering. Vidare framgår att styrgruppens roll är en annan under genomförandeskedet än under de tidigare faserna beroende av de frågor som är viktiga för projektet under de olika skedena. Det sker ingen löpande, formell rapportering från styrgruppen till exploateringsnämnden eller kommunstyrelsen. Rapportering till den politiska nivån sker i den löpande rapporteringen och är på en övergripande nivå och följer stadens rutiner. Projektet har även vid två tillfällen (2014 och 2020) lämnat en lägesrapport till exploateringsnämnden utifrån att det identifierats ekonomiska avvikelser jämfört med tilldelad budget.

2.2.2 Slutsatser och bedömning

Vår bedömning att projektet har en i huvudsak ändamålsenlig och tydlig struktur för ekonomistyrning och att det finns styrande och stödjande dokument i tillräcklig omfattning. Budgetansvar och rapportering har tydliggjorts i tillfredsställande omfattning och granskningen visar att det i de styrande dokumenten finns en röd tråd från beställare ner till ledande funktioner på delområdesnivå när det gäller styrning och rapportering. Arbetet har utvecklats över tid och utifrån de erfarenheter som upparbetats inom projektorganisationen. Granskningen visar också att det finns likheter med referensprojekten vad gäller principer för ekonomistyrning.

Vidare är vår bedömning att det sker en tillräcklig rapportering till styrgruppen för att denna ska kunna fatta beslut vid behov. Däremot är vår bedömning att den rapportering som sker till exploateringsnämnden inte är tillräcklig vilket framgår av kapitel 3.

2.3 Följsamhet till projektbudget

2.3.1 Iakttagelser

Projekts nettobudget, utifrån reviderat genomförandebeslut och överföring av medel för Nobel Center, uppgår till 10 151 miljoner kronor. I den lägesredovisning som godkändes av exploateringsnämnden i juni 2020 prognostiseras en nettoutgift om 11 526 miljoner kronor, vilket innebär en avvikelse om 1 375 miljoner kronor, motsvarande 13,5 procent. Innan lägesredovisningen har projektet löpande rapporterat en budget i balans till exploateringsnämnden. Granskningen visar att styrgruppen inte haft några ordinarie (eller dokumenterade) styrgruppsmöten under den andra halvan av 2019 och hela 2020. Av intervjuer framgår att ett antal arbetsmöten genomfördes under denna period då olika konstellationer av styrgruppen deltog. Ett stort fokusområde var ekonomin i projektet utifrån det läge som var med risk för budgetöverskridande. Resultatet av styrgruppens arbete uppges vara lägesredovisningen.

Under 2020 och 2021 har projektet enligt uppgift arbetat för att vidta åtgärder för att hålla slutkostnadsprognosen. Det besparingskrav som projektet redovisar i lägesrapporten uppgår till 550 miljoner kronor. Besparingarna är inte effektsatta i lägesredovisningen och det saknas en tydlig plan för hur besparingarna ska uppnås. Av intervjuer framgår att det pågår arbete med kostnadsreducerande åtgärder inom projektorganisationen, såväl strukturella åtgärder för att öka ekonomistyrningen (se avsnitt 2.2) som åtgärder för att nå direkta besparingar. Intervjuade uppger att det genomförts ett antal åtgärder där det går att se en faktisk kostnadsminskning. Utöver detta finns kostnadsminskningar relaterade till tidsvinster m.m., vilka dock är svåra att bedöma. Det framförs i intervju att det har varit svårt att implementera åtgärder medförande stora kostnadsminskningar även om det sker ett löpande arbete med att identifiera åtgärder. Det har enligt intervjuade haft flera orsaker däribland att föreslagna åtgärder har krockat med kravställningar från projekt Slussens intressenter.

I projektets budget finns en så kallad riskreserv. Riskreserven hanteras centralt i projektet och har inte fördelats ut per delområde.

Riskreserven ska fungera som en buffert för de osäkerheter som finns avseende genomförandet av projektet. Enligt stadens regler ska kalkylerna i investeringsbeslut innehålla en riskreserv, vilken löpande ska följas upp. Det framgår också att riskreserven bör vara som störst i början av ett projekt, då osäkerheterna är störst och sedan minska vartefter projektet fortskrider och fler fakta blir kända. Riskreserv vid genomförandebeslut 2010 framgår inte av beslutsunderlaget. Av reviderat genomförandebeslut 2015 framgår dock att riskreserven justerades upp med 690 miljoner kronor och fastställdes till 1 550 miljoner kronor. Vid tiden för lägesredovisningen 2020 bedömdes den kvarstående riskreserven till 965 mnkr. Prognosen i lägesredovisningen redovisar ökade investeringsutgifter med 3 468 miljoner kronor jämfört med reviderat genomförandebeslut 2015. Avvikelsena har förklarats i lägesredovisningen och utgörs både av faktiska riskutfall, mer detaljerade bedömningar av osäkerheter samt generella ändringar och kostnadsökningar. Av intervjuer framkommer att det i vissa sammanhang är svårt att härleda orsak till varje specifik kostnadsökning i relation till graden av riskutfall, då det är flera faktorer som samverkar och utgör orsak till avvikelsen. Därav har fokus i lägesredovisningen varit att bedöma kvarvarande riskvärdering i projektet.

I intervju uppges att arkeologiska utgrävningar varit en riskfaktor som resulterat i högre utgifter än beräknat. Det beror primärt på att projektarbete inte kan pågå samtidigt som arkeologiska utgrävningar, vilket påverkat både tidplan och ekonomi. Tunnelbanetrafik och upphandling av byggentreprenader är andra riskområden som lyfts fram i intervjuer. Även prisökningar och förändrad teknisk utformning av bland annat avbördesanläggningen har bidragit till kostnadsökningen i projektet.

2.3.2 Slutsatser och bedömning

Vår bedömning är att det finns risk för att projektet kommer att avvika mer än 15 procent från den budget som kommunfullmäktige beslutat om. Aktuell slutkostnadsprognos innebär en avvikelse om 13,5 procent och det framgår av lägesredovisningen att det krävs omfattande besparingar för att prognosen ska hålla. Inom projektorganisationen pågår ett arbete för att identifiera och genomföra åtgärder för att reducera kostnader. Dock har de åtgärder som hittills vidtagits inte inneburit några större kostnadsminskningar. I nuläget saknas det också en konkret genomförandeplan och effekt-satta åtgärder för att uppnå de besparingskrav som redovisas i lägesredovisning. Vidare framgår att det kvarstår risker och osäkerheter i projektet. Det är även mot slutkostnadsprognosen som

projektet i praktiken styr, och inte den av kommunfullmäktige beslutade budgeten.

Vidare anser revisionskontoret att avsaknaden av ordinarie styrgruppsmöten under drygt ett år försvårar spårbarhet och transparens eftersom det saknas dokumentation från de arbetsmöten som uppges ha ersatt de formella mötena. Det går därmed inte att följa vilka avvägningar och bedömningar som styrgruppen gjort. Vi konstaterar att den ekonomiska situationen i projektet var i fokus under denna period då det fanns risk för budgetavvikelse på grund av utgiftsökningar. Detta redovisades dock inte tydligt till nämnden. Vår bedömning är att det inte är förenligt med stadens regelverk som föreskriver att ”visar uppföljningen att ett objekt kan medföra större utgifter, mindre inkomster, [...] än vad som ursprungligen kalkylerades, eller att andra förutsättningar ändrats i väsentlig mån, ska detta omgående redovisas för nämnden.”

3 Politisk styrning

I den granskning som genomfördes 2015/2016 bedömde revisionen att den politiska styrningen, uppföljningen och kontrollen av projekt Slussen behövde stärkas, bland annat med hänvisning till projektets storlek och komplexitet. Revisionskontorets rekommendationer till kommunstyrelsen och exploateringsnämnden framgår av bilaga 1.

3.1 Stadens regelverk

3.1.1 Iakttagelser

Kommunstyrelsen ansvarar för att till kommunfullmäktige föreslå förändringar av gällande regler rörande styrning och uppföljning av investeringsprojekt samt har uppsikt över stadens nämnder. Stadsledningskontoret utfärdar även tillämpningsanvisningar kopplat till de övergripande reglerna samt förvaltar och utvecklar SSIP. Stadens regelverk omfattar exempelvis krav gällande investeringsbeslut (bland annat innehåll och beslutsnivå) och uppföljning av investeringar. För stora projekt, vilket för nämnder inom staden innebär investeringsutgifter över 50 miljoner kronor, finns särskilda krav. Exempelvis ska stadens Systemstöd för Stora Investerings Projekt (SSIP) tillämpas och projektens löpande uppföljning omfattar mer kvalitativ uppföljning, utöver den ekonomiska rapporteringen. Däremot finns inga ytterligare regler för riktigt stora och komplexa projekt som pågår under lång tid, likt projekt Slussen.

Under genomförandeskedet finns inga obligatoriska beslutstillfällen i ansvarig nämnd, kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige så länge inga väsentliga avvikelser uppkommer (ekonomiska eller andra avvikelser av strategisk vikt) jämfört med gällande genomförandebeslut. Ekonomiska avvikelser över 15 procent och minst 20 miljoner kronor samt avvikelser av strategisk vikt, kräver ett reviderat genomförandebeslut av kommunfullmäktige. Det finns ingen beloppsmässig maxgräns i regelverket. Eftersom hela projekt Slussen omfattas av ett (1) genomförandebeslut innebär det att den ekonomiska avvikelsen ska beräknas mot projektets totala nettobudget. Utifrån gällande beslut innebär det att projekt Slussen kan överskrida sin budget med cirka 1,5 miljarder kronor innan det krävs ett nytt beslut av kommunfullmäktige. Detta gäller även om enskilda områden inom ramen för projektet överstiger sin budget med mer än 15 procent av deras respektive delbudgetar.

I revisionens tidigare granskning rekommenderades kommunstyrelsen att överväga en anpassning av de ekonomiska gränsvärdena för när kommunfullmäktige behöver fatta ett nytt beslut (när det gäller komplexa projekt) för att säkra kommunfullmäktiges insyn. I kommunstyrelsens yttrande över granskningen framkommer att stadens styrning av stora projekt tillsammans med uppföljning av nämndens tilldelade budget samt kommunfullmäktiges styrning utifrån verksamhetsområdesmål samlat säkerställer att investeringsverksamheten håller sig inom tilldelade ramar. Stadsledningskontoret ansåg därför att det inte är nödvändigt att ändra innevarande beloppsgräns för reviderat genomförandebeslut. Stadsledningskontoret förordade hellre en tydligare statusuppdatering där ansvarig nämnd ges en tydligare lägesbild än idag, hellre än justering av beloppsgräns, då ett reviderat genomförandebeslut i sent skede av projektet inte är att föredra, då utrymmet för kursändring eller omprioritering i sena skeden är små.

Av intervjuer med stadsledningskontoret framkommer att de fortsatt gör samma bedömning som den som framkommer i yttrandet, varför inga åtgärder vidtagits. Intervjuade vid stadsledningskontoret lyfter också att det är projektets budget som ska vara styrande och det som nämnden har att förhålla sig till. Det finns en marginal för att nämnden inte ska behöva hemställa ett nytt beslut till kommunfullmäktige vid avvikelser som inte hade kunnat undvikas. Att avvikelserna mäts mot nettoutgift och inte brutto beror på att om projektets omfattning ökar (såväl inkomster som utgifter) så är det inte automatiskt negativt. Det är nämndens ansvar att bedöma om det är motiverat att överskrida budget och/eller om det behövs ett nytt beslut i kommunfullmäktige. Det är heller inte enbart 15 procents-gränsen som avgör om nämnden bedömer att det finns behov av att revidera ett genomförandebeslut, utan att det kan finnas avvikelser av strategisk vikt som kan motivera en revidering.

Vi noterar också att det enligt stadens regler är ansvarig nämnd som godkänner slutredovisning av investeringsprojekt, även i de fall kommunfullmäktige beslutat om genomförandet. Kommunfullmäktige kan dock besluta om att ett projekt ska slutredovisas till kommunfullmäktige. För projekt Slussen gäller i nuläget att det är exploateringsnämnden som godkänner slutredovisningen då kommunfullmäktige inte bestämt något annat. Enligt reglerna ska nämndens verksamhetsberättelse innehålla en redovisning av samtliga slutredovisningar under året, detta är dock inget som redovisas till kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige. Det framgår av intervjuer att det är ett utvecklingsområde hos stadsledningskontoret att hitta former för hur denna information kan redovisas vidare till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. Inom ramen för SSIP

pågår också ett utvecklingsarbete gällande mallen för slutredovisning.

I den tidigare granskningen lämnades ett antal rekommendationer till kommunstyrelsen gällande utveckling av stadens investeringsregler. Granskningen visar att kommunstyrelsen har vidtagit åtgärder och att det sker ett löpande utvecklingsarbete gällande investeringsstyrning. För närvarande pågår en översyn av samtliga styrande dokument för att identifiera eventuella behov av uppdatering. Under tiden för granskning har stadens investeringsanvisningar reviderats. Av intervjuer framgår att syftet varit att tydliggöra förhållandet till SSIP samt vilka krav som ställs vid respektive beslutstillfälle. Vidare har det genomförts ett utvecklingsarbete avseende lägesrapporter till styrgrupp och styrgruppens roll och syfte har förtydligats. Det pågår även en översyn av former för lägesrapportering till nämnd samt att investeringsstrategin har kompletterats med särskild uppföljning av koncernprojekt. Avseende riskhantering har SSIP uppdaterats sedan den tidigare granskningen och det finns en framtagen metod och mallar. Det sker också ett utvecklingsarbete hos nämnderna, då investeringsprojekt bland annat har olika behov och utmaningar samt att nämnderna har kommit olika långt i riskhanteringsarbetet. Exploateringsnämnden har exempelvis börjat använda successivmetoden i de tidiga skedena och utifrån det reviderat några inriktningsbeslut. Av intervjuer framgår också att erfarenhetsåterföring är ett fokusområde såväl stadsövergripande som inom exploateringskontoret. Ett investeringsnätverk är också under uppstart under ledning av stadsledningskontoret. Målgruppen är de stora investerande nämnderna, exempelvis exploateringsnämnden och syftet är att möjliggöra erfarenhets- och kunskapsöverföring mellan förvaltningarna. Stadsledningskontorets uppgift är att följa upp och ge stöd.

3.1.2 Slutsatser och bedömning

Granskningen visar att kommunstyrelsen vidtagit åtgärder utifrån den tidigare granskningen och det pågår ett löpande utvecklingsarbete avseende investeringsstyrning. Revisionskontorets 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. Vi noterar också att det i revideringen av tillämpningsanvisningar har lagts till lägesrapport till beslutsfattare. Det är dock inte tydligt i anvisningen vilka krav som finns gällande lägesrapporteringen samt vem som avses med beslutsfattare. Av SSIP framgår att lägesrapportering sker till styrgrupp under genomförandeskedet. Vår bedömning är att det inte är tillräckligt utan att

löpande lägesrapportering bör ske till den politiska nivån, framförallt när det gäller stora och komplexa projekt.

Vår bedömning är vidare att stadens regler behöver kompletteras med en beloppsmässig maxgräns för när kommunfullmäktige behöver fatta ett nytt genomförandebeslut. Även om ett reviderat genomförandebeslut i sent skede lämnar ett litet utrymme för kursändring eller omprioritering är vår bedömning att stora budgetavvikelser tangerar principiell betydelse och därför behöver förankras hos kommunfullmäktige.

Vidare är vår bedömning att beslutande instans bör godkänna slutredovisningar av projekt, inte minst i de fall projektet avviker mot beslutad budget. I nuläget godkänns slutredovisningar av projektägande nämnd. Vi anser att det är rimligt att den som har beställt projektet också bedömer om genomförandet har skett i enlighet med beslutet. För projekt Slussen innebär nuvarande regler att så länge som exploateringsnämnden inte bedömer att det finns väsentliga avvikelser jämfört med reviderat genomförandebeslut krävs inga nya beslut eller återsrapportering till kommunfullmäktige.

3.2 Finansiering av bussterminalen

3.2.1 Iakttagelser

Kommunfullmäktige godkände i april 2015 en överenskommelse om utbyggnad och finansiering av bussterminallösning för Ostsektorn 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 miljoner kronor och investeringsinkomsterna till 1 350 miljoner kronor, vilket innebär att stadens utgift var 25 procent av den totala kostnaden. Dock saknar överenskommelsen ett utgiftstak, vilket var och är en risk för staden som ansvarar för 40 procent av eventuell utgiftsökning/inkostminskning. Projekt Slussen ska leverera en funktion där regionen är beställare och där kravställningen inte varit helt klargjord vid godkännandet av avtalet.

Vid beslutstillfället för överenskommelsen utgjorde stadens kostnad för bussterminalen en investeringsutgift i projekt Slussen, vilket innebär att bussterminalen påverkade nettoutgiften i projektet. I samband med att kommunfullmäktige i april 2017 godkände stadens årsredovisning godkändes också en ny avsättning om 532,5

miljoner kronor avseende stadens del i byggandet av ny buss-terminal vid Slussen. Av årsredovisningen framgår ingen ytterligare information om bakgrunden till förändringen eller konsekvenserna för styrning och uppföljning av projektet. Därefter sker årlig index-uppräknings för avsättningen i samband med stadens bokslut. Vid kostnadsökningar utökas avsättningen utifrån underlag från exploateringskontoret. De underlag som exploateringskontoret redovisar till stadsledningskontoret avseende projekt Slussen redovisas inte till exploateringsnämnden. Till och med bokslutet 2020 har staden avsatt cirka 856 miljoner kronor för medfinansiering av bussterminalen i Slussen. I samband med delårsbokslutet 2021 godkände kommunfullmäktige ytterligare utökning av avsättningen. Av exploateringskontorets underlag framgår att den totala kostnaden för bussterminalen bedöms uppgå till 3,3 miljarder kronor, varav stadens totala kostnad bedöms till cirka 944 miljoner kronor. Revisionskontoret noterar att stadens totala medfinansieringskostnad för bussterminalen inte redovisas till kommunfullmäktige.

Stadens ökade kostnad för bussterminalen beror bland annat på att medfinansiering från staten genom Länsplanen minskat med cirka 300 miljoner kronor (varav staden ansvarar för 40 procent av inkomstminskningen) jämfört med kalkylen i överenskommelsen om finansiering av bussterminalen. En annan orsak till utgiftsökningen är att anläggningens omfattning ökat till följd av bland annat de insikter som gjordes under detaljplanprocessen avseende exempelvis riskproblematiken med biogasdrivna fordon samt en utveckling av riktlinjer, normer och standarder.

3.2.2 Slutsatser och bedömning

Revisionskontoret 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 vår bedömning att informationen till kommunfullmäktige i samband med beslutet var bristfällig samt att kommunfullmäktige även borde beretts möjlighet att ta ställning till om projektets budget skulle minskas med motsvarande del. Vi anser att kommunstyrelsen i beslutsunderlaget till årsredovisningen borde ha tydliggjort bakgrund till förändringen samt redovisat konsekvenserna för styrning och uppföljning av projekt Slussen. Den förändrade hanteringen innebär en avvikelse jämfört med reviderat genomförandebeslut, som enligt revisionskontorets bedömning är av strategisk art. Detta då förändringen i praktiken innebär en utökad budget för resterande anläggningsdelar av projektet, eftersom kostnader för bussterminalen inte längre belastar projektets nettoutgift. Exploateringsnämnden borde därför

ha agerat och vidtagit åtgärder för att säkerställa en tillräcklig politisk styrning och förankring utifrån de förändrade förutsättningarna. Stadens regelverk innebär att styrning och uppföljning av investeringsprojekt sker mot nettobudget och det är mot det som avvikelser bedöms. Eftersom överenskommelsen också saknar ett tak och det inom staden inte finns en politisk styrgrupp eller liknande innebär det en svag politisk styrning och förankring gällande bussterminalen. Utifrån att kostnaden för bussterminalen även ökat väsentligt (fördubblats jämfört med reviderat genomförandebeslut) bör exploateringsnämnden analysera och bedöma om avvikelserna är av den karaktären att det krävs ett nytt beslut i kommunfullmäktige (reviderat genomförandebeslut). Revisionskontorets bedömning är att så är fallet.

Vidare är revisionskontorets bedömning att i de fall avsättningen utökas bör kommunstyrelsen till kommunfullmäktige redovisa stadens totala kostnad för medfinansieringen av bussterminalen. I nuläget saknar kommunfullmäktige denna information.

3.3 Exploateringsnämndens styrning av projektets genomförande

3.3.1 Iakttagelser

Intervjuade uppger att den politiska styrningen under investeringsprocessen främst sker i de tidiga skedena (fram till och med genomförandebeslut) då det är i samband med planering och utredning som störst påverkansmöjlighet finns och då ramarna för projekt fastställs. Under genomförandefasen uppges det främst handla om uppföljning och rapportering på den politiska nivån. Stadens investeringsregler innehåller därför inga formella beslutstillfällen under genomförandeskedet i investeringsprocessen. Exploateringsnämnden har heller inte fastställt egna krav, rutiner eller tydliggjort ansvar och befogenheter gällande styrning och beslutsfattande samt uppföljning och kontroll av projekt Slussen eller avseende stora investeringsprojekt generellt.

Granskningen visar att genomförandet av projekt Slussen i hög grad hanteras som verkställighet. Kommunfullmäktige har delegerat genomförandet till exploateringsnämnden, som är den formella projektägaren. Exploateringskontoret uppfattar att de inom ramen för det reviderade genomförandebeslutet 2015 har mandat att genomföra projektet som verkställighet. Intervjuade uppger att så länge som projektet håller sig inom ramarna krävs inget politisk beslutsfattande eller ställningstagande under genomförandefasen.

Denna bild delas av intervjuade företrädare för nämnden. Nämnden presidium uppger att nämnden i detta skede av projektet i begränsad utsträckning är involverade i styrningen, vilket skiljer sig från projekt som är i tidigare skeden. Inom ramen för genomförandebeslutet är det förvaltningschef/projektchef/styrgrupp som beslutar om vägval, inriktning, riskhantering samt styrande dokument som exempelvis principer för ekonomistyrning, projektplan etc. Vid strategiska avvikelser behöver kommunfullmäktige fatta ett nytt beslut.

Exploateringsnämnden fattar dock beslut i sådana frågor som åligger nämnden enligt reglemente eller andra styrdokument, exempelvis beslut om markanvisning. Under 2020 och 2021 har exploateringsnämnden, utöver godkännande av löpande uppföljning/rapportering, exempelvis fattat beslut om genomförande- och samarbetsavtal med byggaktörer, tidig markreservation avseende Nobel Center samt förlängning av detsamma, nya lokaler för projektet samt förlikningsavtal och fortsatt hantering av skadereglering avseende jordbruksmark.

Projekt Slussen genomförs genom upphandlade entreprenader med staden som byggherre. Av exploateringsnämndens delegationsordning framgår att upphandling och inköp inom ramen för ett genomförandebeslut presumeras vara verkställighet. Det innebär att upphandlingsbeslut fattas inom förvaltningen och att besluten inte anmäls till nämnden. Av intervjuer framgår att detta förfarande gäller så länge som upphandlingen följer aktuellt investeringsbeslut avseende produkt, tid och ekonomi. I och med den lägesredovisning som godkändes av nämnden i juni 2020 görs denna bedömning i projekt Slussen i förhållande till lägesrapporten. Planerade upphandlingar (som är kända vid tiden för beslut) redovisas däremot årligen i en bilaga till nämndens verksamhetsplan. Det sker dock ingen uppföljning av utfallet av upphandlingarna, exempelvis om upphandlingarna har genomförts enligt plan, vald upphandlingsstrategi, vilken aktör som tilldelats avtalet eller avtalets faktiska värde. Granskningen visar att det heller inte sker någon återrapportering till nämnden gällande avtalsuppföljning, slutbesiktningar eller liknande.

I föregående års granskning av exploateringsnämnden hade revisionskontoret synpunkter på nämndens hantering av upphandlingsverksamheten. Vi rekommenderade nämnden att se över i vilken omfattning och under vilka premisser inköp och upphandling kan betraktas vara verkställighet samt vilken återrapportering som

nämnden bör ta del av gällande inköps- och upphandlingsverksamheten. Det framgår av intervjuer att det pågår ett utvecklingsarbete avseende detta.

Av intervjuer med företrädare för nämnden framgår att intern kontroll är viktigt för att nämnden ska kunna ta sitt ansvar. Intern kontroll uppges vara ett generellt utvecklingsområde som nämnden arbetar med. Revisionskontoret konstaterar att nämndens väsentlighets- och riskanalys och internkontrollplan inte innehåller specifika risker eller kontroller avseende projekt Slussen. Projektet, i likhet med övriga investeringsprojekt, ansvarar själva för att säkerställa att det finns tillräckliga kontroller för att förebygga och upptäcka fel och brister. Projektet Slussens interna kontroller beskrivs bland annat i projektets ledningssystem.

3.3.2 Slutsatser och bedömning

Vår bedömning är att exploateringsnämnden behöver tydliggöra ansvar och mandat samt utveckla den politiska styrningen av projektet. I det ligger att se över beslutsfattandet avseende vad som kan betraktas vara verkställighet, öka nämndens beslutsfattande, exempelvis när det gäller upphandling och övergripande principer för styrning, uppföljning och kontroll av projektet samt säkerställa en tillräcklig insyn i projektets genomförande.

3.4 Exploateringsnämndens uppföljning och lägesredovisning 2020

3.4.1 Iakttagelser

Exploateringsnämndens uppföljning av projekt Slussen sker inom ramen för ordinarie rapportering. Exploateringskontoret kan vid behov rapportera i ett särskilt ärende. Projekt Slussen har vid två tillfällen lämnat en lägesredovisning till exploateringsnämnden för godkännande; 2014 och 2020.

Enligt stadens regelverk är det den ansvariga nämnden, exploateringsnämnden avseende projekt Slussen, som ansvarar för uppföljningen av investeringsprojektet. Stadens riktlinjer och anvisningar utgör en miniminivå för vilken uppföljning och återrapportering som ska ske av investeringsprojekt. Exploateringsnämnden har inte beslutat om några särskilda uppföljningskrav när det gäller projekt Slussen. Uppföljningen sker mot reviderat genomförandebeslut 2015, vilket omfattar hela projektet. Det innebär att uppföljningen inte sker per delområde.

Revisionskontorets granskning av exploateringsnämndens löpande uppföljning visar att rapportering sker enligt stadens årshjul (i samband med beslut om verksamhetsplan, verksamhetsberättelse, tertialrapport 1 och 2 samt underlag till budget (3-åringen)). Dock framgår av intervjuer att projekt Slussen prognostiserar slutkostnad för hela projektet vid tre tillfällen (verksamhetsplan, 3-åringen och tertialrapport 2). Vid övriga tillfällen redovisas en slutkostnad i bilagan men den är inte uppdaterad utan uppgiften hämtas från den senaste prognosen. Av rapporteringen framgår utfall/prognos avseende inkomster, utgifter och nettoutgifter för innevarande år, upparbetad nettoutgift till och med året innan samt avvikelse mellan planering och utfall/prognos för året. Orsak till avvikelse redovisas övergripande. Från och med verksamhetsberättelse 2018 redovisas slutkostnadsprognos i jämförelse med reviderat genomförandebeslut endast som nettoutgift. Innan dess skedde en separat redovisning av slutkostnadsprognos för inkomster respektive utgifter. Av tertialrapport 2 2021 framgår att aktuell slutkostnadsprognos är densamma som i lägesredovisningen 2020.

Uppföljningen ger en övergripande bild av gällande beslutsläge, kommande aktiviteter och beslut samt risker och avvikelser. Där emot är rapporteringen inte helt systematisk när det gäller vad som redovisas under respektive rubrik eller vad som lyfts fram i uppföljningen. Det innebär att det är svårt att följa utvecklingen i projektet över tid. Det saknas också en systematisk uppföljning av projektets måluppfyllelse och tidplan. Vi kan också konstatera att det inte alltid sker en analys över vad redovisade risker innebär för projektet som helhet eller vilka åtgärder som planeras. Det är heller inte alltid tydligt om redovisade avvikelser är i förhållande till genomförandebeslutet eller lägesredovisningen. Den löpande rapporteringen saknar även uppföljning av de besparingskrav som framgår av lägesredovisningen 2020.

I juni 2020 godkände exploateringsnämnden en lägesredovisning för projekt Slussen. Lägesredovisningen omfattar bland annat projektets bakgrund, styrande beslut, framdrift, statusrapportering för de olika delområdena, tidsplan samt en omfattande ekonomisk rapportering som även innehåller risker och besparingsåtgärder. Av redovisningen framgår att slutkostnad (nettoutgift) för projektet prognostiseras öka från 9 900 mnr i reviderat genomförandebeslut 2015 till 11 526 mnr. En ökning av nettoutgiften om 1 375 mnr, vilket motsvarar 13,5 procent. Investeringsutgifterna beräknas öka med 3 469 mnr och investeringsinkomsterna med 2 094 mnr. Detta är en markant avvikelse som inte tidigare redovisats till nämnden i den löpande rapporteringen.

Revisionskontoret noterar att lägesredovisningens ekonomiska rapportering inte fullt ut är jämförbar med uppgifterna i reviderat genomförandebeslut från 2015. Detta då det saknas information om exempelvis prognostiserade totala entreprenadkostnader. Av lägesredovisningen framgår utfall och prognostiserade utgifter/inkomster per delområde med fokus på de anläggningsdelar som uppvisar större avvikelser. Vi noterar också att redovisningen av riskreservens utveckling inte är helt tydlig. Av rapporten framgår också att det finns behov av besparingsåtgärder avseende delområden Land och Vatten om totalt 550 miljoner kronor för att aktuell slutkostnadsprognos ska hållas. Besparingsåtgärderna är dock inte effekt-satta och det saknas en tydlig genomförandeplan eller motsvarande som beskriver hur besparingarna ska genomföras. Av lägesredovisningen framgår vidare att det finns risk för att åtgärderna inte kommer att kunna genomföras, samt att det råder osäkerheter avseende medfinansiering av avbördesanläggningen. Vi noterar också att det reviderade genomförandebeslutet 2015 innehöll en ökning av investeringsutgiften om 400 miljoner kronor på grund av inte uppnådda sparkrav till och med år 2015.

Nämnden vidtog inga ytterligare åtgärder eller beslutade om ökade krav på uppföljning och rapportering i samband med godkännandet av lägesredovisningen. Inte heller gavs kontoret i uppdrag att ta fram genomförandeplaner för hur besparingsåtgärder ska genomföras. Ingen ny lägesredovisning är heller planerad. Av intervjuer framgår att lägesredovisningen inte bedömts innehålla strategiska avvikelser jämfört med kommunfullmäktiges beslut. Vidare bedömdes prognostiserad slutkostnad inte överskrida 15 procents-gränsen, varför nämnden och förvaltningen inte ansett att det finns behov av att lämna ett nytt underlag för beslut av kommunfullmäktige.

Av intervjuer framgår att nämndens presidium upplever att den rapportering och information som nämnden tar del av är tillräcklig och det finns tillit mellan nämnd och förvaltning. Utöver den formella, löpande rapporteringen sker även nämndutbildningar och nämndfördjupningar där projekt Slussen ingår som en del samt att det finns former för löpande informell rapportering till de olika partigrupperna där information om projekt Slussen ges vid behov.

3.4.2 Slutsatser och bedömning

Granskningen visar att nämndens löpande uppföljning inte fullt ut uppfyller stadens minimikrav. Exempelvis redovisas ingen slutkostnadsprognos för inkomster respektive utgifter (brutto) samt att det saknas en systematisk uppföljning av måluppfyllelse och tidplan. Vår bedömning är att nämnden också behöver utveckla analys

och systematik i rapporteringen för att kunna följa upp och styra projektets utveckling. Vidare är vår bedömning att stadens miniminivå gällande löpande uppföljning av investeringsprojekt inte är tillräcklig när det gäller projekt Slussen. Utifrån våra iakttagelser och bedömningar gällande finansiering av bussterminalen (avsnitt 3.2) menar vi att det är tydligt att det inte räcker att nämnden enbart följer upp projektet på totalen i jämförelse med reviderat genomförandebeslut utan att det behövs en rapportering per delområde. Vi kan konstatera att i tertialrapport 2 2021 redovisas att slutkostnadsprognosen för projektet är i nivå med lägesredovisningen. Det framgår inte att investeringsutgiften för bussterminalen ökat med drygt 300 miljoner kronor, varav stadens kostnad för medfinansiering ökat med drygt 100 miljoner kronor. Utifrån det skede projektet befinner sig i och de utmaningar och risker som finns är vår bedömning att nämnden behöver säkerställa att den löpande uppföljningen kompletteras med bland annat ekonomisk redovisning (utfall och prognos) för projektets delområden, nyttjande av projektets riskreserv samt åtgärder för att nå beslutad budget.

Lägesredovisningen bedöms i huvudsak upprätthålla en god kvalitet och beskriver bland annat projektets framdrift, ekonomiska utfall och prognos samt väsentliga antaganden och förutsättningar för att lämnad prognos ska kunna uppfyllas. Däremot är vår bedömning att det av lägesredovisningen inte tillräckligt tydligt framgår vilka besparingar som planeras att genomföras samt att information avseende riskreserven bör förtydligas. Nämnden godkände lägesredovisningen men vidtog inga ytterligare åtgärder. Vår bedömning är att nämnden borde ha agerat med anledning av informationen i lägesredovisningen. Exempelvis beslutat om ökade krav på uppföljning och återrapportering samt gett förvaltningen i uppdrag att ta fram genomförandeplaner för att effektuera redovisade besparingskrav. Ingen ny lägesredovisning är heller planerad och nämnden har inte efterfrågat eller tagit del av någon uppföljning av de övergripande besparingsåtgärder som redovisas.

Vidare är vår bedömning att exploateringsnämnden hade kunnat göra en annan bedömning av behovet av ett reviderat genomförandebeslut i samband med godkännandet av lägesredovisningen 2020. Revisionskontoret noterar att en viktig anledning till att nettoavvikelsen inte överstiger gränsvärdet är den förändrade hanteringen av bussterminalens finansiering (se avsnitt 3.2). Bortses från detta uppvisar projektet en avvikelse jämfört med nettobudget i reviderat genomförandebeslut 2015 motsvarande cirka 21,7 procent vid tiden för lägesredovisningen.

Utifrån vad som framkommit i granskningen kan vi konstatera att det finns en risk för att besparingarna inte kommer kunna realiseras i den omfattning som krävs för att uppnå ett nettobudgetutfall i linje med slutkostnadsprognos i lägesredovisningen år 2020. Vi anser att detta ytterligare förstärker behovet och rimligheten i att utförliga lägesrapporter behandlas av nämnden på årlig basis samt att nämnden är aktiv avseende åtgärder för att hålla budget. En årlig lägesrapportering möjliggör för nämnden att följa utvecklingen över tid samt vidta de åtgärder som behövs för att säkerställa att projektet genomförs i enlighet med kommunfullmäktiges beslut.

3.5 Kommunstyrelsens uppföljning och rapportering

3.5.1 Iakttagelser

Intervjuade uppger att stadens regelverk bygger på att projektägande nämnd har det fulla ansvaret för sina projekt. Kommunstyrelsen följer upp och bevakar men det är nämndens ansvar att säkerställa en tillräcklig uppföljning, rapportering och kontroll av projekten. Vidare har nämnden ansvaret att bedöma om det finns avvikelser i projektet som kräver ett reviderat beslut av kommunfullmäktige. Projekt Slussen är ett av de större projekt som ska följas upp i särskild ordning samt är också klassat som ett så kallat koncernprojekt. Utöver det uppföljningsansvar som finns för koncernprojekt och större investeringsprojekt har kommunstyrelsen inget särskilt uppföljningsansvar gällande projekt Slussen. Av intervjuer framgår att uppföljningen av koncernprojekt ännu inte har implementerats.

Uppföljning av projektet sker inom ramen för ordinarie uppföljning/rapportering. Det finns ingen särskild uppföljning av projekt Slussen. Stadsledningskontoret följer upp förvaltningarnas löpande uppföljning/rapportering innan dessa redovisas till ansvarig nämnd, för att säkerställa att de följer stadens krav. I det ingår att stämma av alla investeringsprojekt jämfört med gällande investeringsbeslut. Om det finns projekt som avviker mer än 15 procent riktar kommunstyrelsen en uppmaning till nämnden att vidta åtgärder för att sänka utgifterna, alternativt återkomma till kommunfullmäktige med ett reviderat genomförandebeslut. Det senaste året har kommunstyrelsen även signalerat om projekt som avviker mer än tio procent. Kommunstyrelsen har vid uppföljningstillfällena 2020 och 2021 riktat uppmaningar till exploateringsnämnden rörande ett flertal investeringsprojekt med ekonomiska avvikelser. Projekt

Slussen har dock inte varit föremål för någon uppmaning. Intervjuade poängterar dock att det är nämndens ansvar att kontrollera detta och att projekten ska agera långt tidigare än när de överskrider 15 procents-gränsen.

Revisionskontorets granskning av den löpande rapporteringen till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige visar att kommunfullmäktige tar del av rapportering rörande investeringsprojekt vid tre tillfällen per år: beslut om budget, årsredovisning samt stadens delårsbokslut. Av intervjuer med stadsledningskontoret framkommer att den information som lämnas till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige gällande investeringsprojekt i den löpande uppföljningen skulle kunna vidareutvecklas. Dock framhålls att det också är viktigt att inte tynga uppföljningen med för omfattande information eller införa nya typer av rapportering. Fokus är att utgå från de former som finns i nuläget och utveckla/tydliggöra dessa utifrån behov.

I stadens budget redovisas pågående genomförandeprojekt som kommunfullmäktige beslutat om. Av rapporteringen framgår beslutad investeringsutgift respektive inkomst. I stadens delårs- och årsredovisning sker övergripande rapportering avseende aktiviteter och viktiga händelser i stora investeringsprojekt, varav projekt Slussen är ett av de projekt som ingår. Vi noterar dock att det av rapporteringen 2020 inte framgår att exploateringsnämnden godkänt en lägesredovisning för projekt Slussen med en väsentligt avvikande slutkostnadsprognos jämfört med budget. Den ekonomiska uppföljningen avseende stora genomförandeprojekt i stadens årsredovisning skiljer sig åt mellan åren. Årsredovisning 2019 saknar uppföljning av ekonomi. Av årsredovisning 2020 framgår budgeterade investeringsutgifter (brutto), prognos för investeringsutgifter (brutto), avvikelse mellan budget och prognostiserade investeringsutgifter samt upparbetade investeringsutgifter. Orsak till avvikelse framgår inte. Den ekonomiska uppföljningen i stadens delårsbokslut omfattar projektets totala nettobudget, årlig budget, årligt utfall samt avvikelse mellan årlig budget och utfall.

Kommunstyrelsen behandlar även tertialrapport 1 för staden samt ett avstämningsärende rörande nämndernas verksamhetsplaner. Det sker ingen systematisk rapportering av framdrift eller ekonomisk uppföljning av investeringsprojekt, likt den som sker i delårsbokslut, årsredovisning och budget, vid dessa tillfällen.

I samband med att exploateringsnämnden godkände lägesredovisningen överlämnades den till kommunstyrelsen för kännedom.

Lägesredovisningen anmäldes till kommunstyrelsen på sammanträdet den 19 augusti 2020 som ett nytt inkommande ärende. Kommunstyrelsen har inte vidare hanterat lägesredovisningen, vidtagit åtgärder med anledning av ny slutkostnadsprognos eller ställt några särskilda krav på ökad uppföljning av projektet. Intervjuade uppger att kommunstyrelsen följt gällande regler och att det skulle bli otydligt om kommunstyrelsen skulle göra en individuell prövning i varje enskilt ärende och hantera projekt olika. Lägesredovisningar godkänns av nämnd, om kommunfullmäktige inte beslutat annat. Om nämnden önskar att ärendet ska behandlas av kommunstyrelsen och/eller kommunfullmäktige så ska nämnden enligt anvisningar hemställa ärendet. Utifrån att projektet inte redovisar en prognos som överskrider 15 procents-gränsen, uppger intervjuade att det i nuläget inte finns anledning för kommunstyrelsen att agera. I detta skede är det exploateringsnämndens ansvar att agera och vidta åtgärder.

3.5.2 Slutsatser och bedömning

Granskningen visar att kommunstyrelsen har former för att löpande följa upp och bevaka nämndernas rapportering av investeringsprojekt. Dock visar granskningen att det saknas systematik i kommunstyrelsens ekonomiska rapportering av stora investeringsprojekt samt att orsak till avvikelse inte framgår. Revisionskontorets bedömning är att rapporteringen till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige bör utvecklas. Det bör av den löpande rapporteringen framgå budgeterade investeringsinkomster, -utgifter, -netto, aktuell slutkostnadsprognos för desamma samt eventuella avvikelser och förklaring till dessa. Vi konstaterar även att den uppföljning av koncernprojekt som investeringsstrategin föreskriver ännu inte har implementerats.

Vidare är vår bedömning att även om kommunstyrelsens behandling av lägesredovisning 2020 är i enlighet med stadens regler så hade kommunstyrelsen utifrån sin uppsiktsplikt kunnat agera. Som vi redovisat under avsnitt 3.3 är vår bedömning att exploateringsnämnden hade kunnat göra en annan bedömning gällande behovet av ett nytt reviderat genomförandebeslut. Utifrån det anser vi att även kommunstyrelsen hade kunnat vidta åtgärder.

4 Samlad bedömning och rekommendationer

Revisionskontorets samlade bedömning är att den politiska styrningen och uppföljningen av projekt Slussen behöver stärkas utifrån projektets omfattning, komplexitet och betydelse för staden, samt att det finns behov av att utveckla stadens investeringsregler.

Projekt Slussen har enligt vår 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 vår bedömning att projektets struktur för ekonomistyrning är ändamålsenlig och att det finns styrande och stödjande dokument i tillräcklig omfattning. Dock kan vi konstatera att de viktigaste styrande dokumenten för projektet inte har beslutats av nämnden. Budgetansvar och rapportering är tydligt och arbetet har utvecklats över tid och utifrån de erfarenheter som upparbetats inom projektorganisationen. Däremot visar granskningen att exploateringsnämnden har vidtagit få åtgärder för att stärka den politiska styrningen av projektet.

Vår bedömning är att exploateringsnämnden behöver utveckla och tydliggöra den politiska styrningen av projektet. Vidare behöver exploateringsnämnden agera och vidta åtgärder med anledning av den förändrade hanteringen av stadens kostnad för bussterminalen. Både för att säkerställa tillräcklig politisk styrning och förankring samt analysera och bedöma om förändringen innebär en avvikelse som kräver ett reviderat genomförandebeslut.

Aktuell slutkostnadsprognos för projekt Slussen visar en väsentlig avvikelse jämfört med beslutad budget. Det framgår att omfattande besparingar behöver genomföras för att uppnå prognosen, för vilka det saknas genomförandeplaner. Exploateringsnämnden behöver säkerställa att detta tas fram och effektueras. Vidare är vår bedömning att exploateringsnämndens uppföljning inte är tillräcklig. Dels behöver nämnden säkerställa att rapporteringen följer stadens regler men vår bedömning är att stadens minimikrav inte är tillräckliga när det gäller stora, komplexa projekt som Slussen. Exploateringsnämnden bör därför utveckla den löpande rapporteringen samt införa en årlig lägesredovisning.

Granskningen visar att kommunstyrelsen har vidtagit åtgärder utifrån den tidigare granskningen och att det pågår ett löpande utvecklingsarbete avseende investeringsstyrning. Revisionskontorets bedömning är dock att stadens regelverk behöver

utvecklas och tydliggörs för att säkerställa en tillräcklig politisk styrning och uppföljning under genomförandeskedet av stora, komplexa projekt som pågår under lång tid. Vidare är vår bedömning att gränsen för godkända avvikelser behöver kompletteras med en beloppsmässig maxgräns och att beslutande instans bör godkänna slutredovisningar av projekt, inte minst i de fall projektet avviker mot beslutad budget. Vår bedömning är också att kommunstyrelsen bör utveckla den löpande uppföljningen och rapporteringen till fullmäktige när det gäller stora investeringsprojekt.

Utifrån redovisade iakttagelser och bedömningar 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, 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 nå 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.

Bilaga 1 – Stadsrevisionens rapport 2016:6

Stadsrevisionen genomförde en granskning av projekt Slussen under 2015/2016 i syfte att bedöma om kommunstyrelsens och exploateringsnämndens styrning och uppföljning av projektet bedrevs på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll. Revisionens samlade bedömning var att projektets styrning, uppföljning och kontroll hade förbättrats gällande arbetet inom projektorganisationen. Dock behövde den politiska styrningen, uppföljningen och kontrollen av projekt Slussen stärkas.

Följande rekommendationer lämnades:

- Givet projekt Slussens storlek och komplexitet behöver den politiska styrningen av projektet stärkas. Exploateringsnämnden behöver därför vidareutveckla den interna kontrollen med fokus på den löpande, formella återrapporteringen.
- Exploateringsnämnden bör införa standardiserade rutiner för att förse såväl kommunstyrelsen som exploateringsnämnden med transparent och lättförståelig information för att kunna fatta löpande beslut och hantera avvikelser i projekt Slussens genomförande.
- Kommunstyrelsen bör införa riktlinjer för en standardiserad rapportering i stadens projektstyrningsmetod för rapportering av projektens status till styrande organ. Den standardiserade rapporteringen bör innefatta riskexponering och riskhantering samt eventuella avvikelser mot beslutad projektplan.
- Kommunstyrelsen bör inrätta gemensamma, standardiserade metoder för kvalitativ och kvantitativ riskhantering för större projekt och program i stadens regi. För att underbygga en rimlig bedömning av riskreserven bör dessa ligga till grund för riskanalyser i framtida tjänsteutlåtanden och underlag för genomförandebeslut.
- Kommunstyrelsen bör även överväga en för staden gemensam, sammanhållen och konsoliderande riskhanteringsfunktion för större projekt och program.

- Kommunstyrelsen bör överväga att anpassa de ekonomiska gränsvärdena i samband med genomförandebeslut för komplexa projekt för att säkra kommunfullmäktiges insyn. Idag kan budgeten för stora investeringsprojekt i princip överskridas med upp till 15 % utan kompletterande beslut i kommunfullmäktige.
- Kommunstyrelsen bör ta tillvara den projektstyrningsmetodik som projekt Slussen har utvecklat för styrning av stadens stora och särskilt komplexa förvaltningsövergripande projekt.

Bilaga 2 - Intervjupersoner

Stadsledningskontoret

Ekonomidirektör

Investeringsstrateg, finansavdelningen

Avdelningschef, stadsutveckling och lokalförsörjning

Strateg, avdelningen för stadsutveckling och lokalförsörjning

Strateg, avdelningen för kvalitet och säkerhet

Exploateringskontoret

Förvaltningschef

Avdelningschef, projektutveckling Västerort, Innerstaden och Stora projekt

Projektchef Slussen

Biträdande projektchef och chef för funktion projektstyrning

Två projektledare, delområden

Fyra biträdande projektledare, delområden

Chef för funktion Exploatering

Projektcontroller

Exploateringsnämnden

Ordförande

Vice ordförande

Övriga förvaltningar

Förvaltningschef stadsbyggnadskontoret

Förvaltningschef trafikkontoret

Externa referensprojekt

Stabschef för projekten "Västlänken" och "Ostlänken", Trafikverket

Projektchef för projektet "Förbifart Stockholm", Trafikverket

Ledningsstöd ekonomi och styrning för projektet "Förbifart Stockholm", Trafikverket

Bilaga 3 – Styrande beslut

Genomförandebeslut, KF 2010-06-21 § 23

Beslutet gav exploateringsnämnden rätt att, med beaktande av vad föredragande borgarrådet anfört, fortsätta genomförandet av projekt Slussen omfattande totala investeringsutgifter om 8 miljarder kronor. Vidare gavs trafik- och renhållningsnämnden i uppdrag att delta i genomförandet av projekt Slussen.

Av tjänsteutlåtandet framgår bland annat att den principiella utformningen av Slussen beslutades i maj 2009, att detaljplanen beräknades antas under 2011, att byggstart är planerad till 2012, att trafikanläggningen beräknas kunna tas i drift 2018, att den nya bussterminalen beräknas vara färdigställd 2015 och att projektet beräknas vara helt avslutat 2021. Vidare framgår att det krävs en miljödom för ny reglering av Mälaren samt att projektet ska tillskapa en ökad avbördningskapacitet. Utgiftsökningen om 1,7 miljarder jämfört med reviderat inriktningsbeslut förklarades främst av ett högre riskpåslag och delvis ändrad utformning. Beslutet förutsatte regional och statlig medfinansiering för Mälarens vattenreglering, liksom full finansiering från Landstinget (910 mnkr) för byggandet av en bussterminal. Dock fastställdes inget inkomstkrav på grund av osäkerheter.

Överenskommelse om utbyggnad och finansiering av bussterminallösning för ostsektorn mellan Stockholms läns landsting, Stockholms stad, Nacka kommun och Värmdö kommun, KF 2015-04-20 § 23

Kommunfullmäktige godkände överenskommelsen i enlighet med bilagan till utlåtandet. Vidare medgavs projekt Slussen utökade investeringsutgifter om 890 miljoner kronor, vilket innebar att projektets godkända investeringsutgifter då uppgick till 8 890 miljoner kronor, varav 1 800 miljoner kronor avsåg bussterminalen. Investeringsinkomsterna för bussterminalen fastställdes till 1 350 miljoner kronor, vilket innebar att stadens utgift var 25 procent av den totala godkända kostnaden. Exploateringsnämnden gavs även rätt att teckna erforderliga genomförandavtal. Överenskommelsen reglerar hur eventuella utgiftsökningar och/eller inkomstminskningar ska fördelas mellan berörda parter. Stockholms stads andel av finansieringen ses som en evakueringsersättning för befintlig bussterminal.

Detaljplaner och miljödom

Den 27 september 2013 vann huvudplanen för Slussenområdet laga kraft. Staden inledde under 2014 ett nytt planarbete för buss-terminalen och den nya detaljplanen antogs den 2 februari 2018.

Domen överklagades även den till mark- och miljödomstolen men den 4 maj 2018 beslutade mark- och miljööverdomstolen att inte bevilja prövningstillstånd till de parter som överklagat domen. Den i mark- och miljödomstolen antagna detaljplanen från 2 februari 2018 vann därmed laga kraft.

Den 21 januari 2015 fick Stockholms stad tillstånd från Mark- och miljööverdomstolen för samtliga arbeten och nya anläggningar i vatten, grundvattenbortledning och den nya regleringen av Mälaren. Domen överklagades men den 20 augusti 2015 meddelade högsta domstolen att de inte beviljar prövningstillstånd till de parter som överklagat domen. Erhållen dom omfattar projektets samtliga delar och definierar villkor och förutsättningar för hela projektet.

Reviderat genomförandebeslut, KF 2015-09-28 § 18

Beslutet innebar att fullmäktige gav exploateringsnämnden rätt att fortsätta genomförandet av projekt Slussen omfattande investeringsutgifter om 12,1 miljarder kronor och investeringsinkomster om 2,2 miljarder kronor. Kostnadsökningen jämfört med genomförandebeslutet 2010 förklarades bland annat av förseningar, tekniska svårigheter, ökad riskreserv samt tillkommande anläggningsdelar och funktioner.

Av tjänsteutlåtandet framgår att en mängd förutsättningar förändrats och klargjorts sedan det tidigare genomförandebeslutet och att exploateringsnämnden den 16 oktober 2014 lämnade en lägesredovisning till kommunstyrelsen. Lägesredovisningen visade att projektets utgifter fördyrats jämfört med genomförandebeslutet och bland annat mot denna bakgrund beslutade kommunstyrelsen den 12 november 2014 att tillsätta en granskning av projektet av en oberoende expertgrupp. Expertgruppens rapport godkändes av kommunstyrelsen i mars 2015 och berörda nämnder uppmanades beakta slutsatserna i samband med framtida ställningstaganden. I samband med detta konstaterades att ett reviderat genomförandebeslut skulle underställas kommunfullmäktige under år 2015. Expertgruppens slutsatser var bland annat att besluten om projekt Slussen i huvudsak hade vilat på rättvisande underlag och rimliga bedömningar och att beslut tagits på relevanta grunder. Granskningen visade även att vissa frågor krävde fortsatt och ytterligare uppmärksamhet och att granskningens slutsatser därför kunde användas i den fortsatta utvecklingen av projektet.

Av underlaget framgår även att projektet fick en justerad planeringsinriktning som innebar bland annat att staden ska verka för en minskning av biltrafiken över Slussen, förbättrad framkomlighet för cykel, gångtrafik och stadsbussar och att ett gestaltungsprogram skulle tas fram för utvecklingen av stadsmiljön. Vidare framkommer att bussterminalen förutsätts finansieras enligt överenskommelsen, vilket innebär att staden ansvarar för 25 procent av kostnaden. Projektet förutsatte även statlig och kommunal medfinansiering av avbördesfunktionen för Mälaren om 560 mnkr, vilket motsvarade 47 procent av den då bedömda investeringsutgiften. År 2018 tecknades ett avtal mellan Stockholms stad och Trafikverket som innebar att staten medfinansierar avbördesanläggning med 90 mnkr. Överenskommelse om resterande del av medfinansieringen kvarstår att hantera.

Genomförandeavtal för ny- och ombyggnadsarbeten anslutning till Slussen, ExplN 2016-09-22 § 28

Exploateringsnämnden godkände genomförandeavtal med Stockholms läns landsting (numera Region Stockholm), vilket bland annat innebar en överenskommelse om minskad omfattning för bussterminalen. Avtalet reglerar också hur samarbetet mellan staden och regionen ska ske, genom bland annat en partsgemensam styrgrupp. Avtalet omfattar utöver bussterminalen även andra anläggningsdelar för vilka gränssnitt, förutsättningar, kravställning och ansvar tydliggörs mellan parterna.

Nobelcenter

Kommunfullmäktige beslutade i maj 2020 (KF 2020-05-04 § 12) att avsluta projekt Nobel Center vid Blasieholmen och att projektbudgeten om 227 miljoner kronor skulle överföras till projekt Slussen efter uppräknings till dagens prisnivå och avdrag för tidigare nedlagda kostnader. Beslutet innebar att projekt Slussens nettobudget ökades med 251 miljoner kronor. Vidare godkändes en tidig markreservation till Nobelhus AB för att utreda förutsättningarna för ett Nobel Center inom ramen för projekt Slussen. I maj 2021 godkände exploateringsnämnden en förlängning (på ett år) av den tidiga markreservationen (ExplN 2021-05-27 § 33).