

Handläggare
Leo Bogle
08-508 266 42**Till**
Exploateringsnämnden
2022-04-21

Revisionsrapport Nr 2, 2022, Projekt Slussen. Svar på remiss

Förslag till beslut

1. Exploateringsnämnden anser remissen besvarad i enlighet med kontorets tjänsteutlåtande.
2. Exploateringsnämnden förklarar beslutet omedelbart justerat.

Johan Castwall
FörvaltningschefAnn-Charlotte Bergqvist
Avdelningschef

Sammanfattning

Revisionskontoret har genomfört en granskning av stadens styrning, uppföljning och kontroll av projekt Slussen. Den samlade bedömningen är att den politiska styrningen och uppföljningen av Projekt Slussen behöver stärkas och att det finns behov av att utveckla stadens investeringsregler.

Projektet har enligt revisionens bedömning en i huvudsak ändamålsenlig organisation där roller, ansvar och befogenheter har tydliggjorts samt att organisationen är anpassad till projektets art och komplexitet. Utifrån redovisade iakttagelser och bedömningar lämnas ett antal rekommendationer till exploateringsnämnden. Revisionen bedömer att exploateringsnämnden inte har vidtagit tillräckliga åtgärder utifrån den ekonomiska situationen i projektet.

Projektet arbetar kontinuerligt med att identifiera åtgärder för att åstadkomma nödvändiga besparingar för att uppnå följsamhet till målbudget. Genomförandeplan för att uppnå det totala besparingsbehovet inbegriper främst ytterligare effektivisering

och projektet har under år 2021 utvecklat och implementerat nya arbetssätt för att identifiera, analysera och genomföra åtgärder.

Exploateringsnämnden fastställde i mars en reviderad delegationsordning för exploateringskontoret. Denna bedöms bidra till ökad information, återslag och insyn i verksamheterna, däribland Projekt Slussen.

Om nämnden så önskar kan en årlig lägesredovisning av projektet lämnas. En redovisning och prognos per delområde i projektet kan då ges. I dagsläget bedömer kontoret att det inte finns behov av ett reviderat genomförandebeslut för Projekt Slussen.

Bakgrund

Projekt Slussen är ett av stadens största investeringsprojekt med en budgeterad nettoutgift om drygt 10,1 miljarder kronor. Det har pågått under lång tid och är ett komplext och omfattande projekt med många intressenter. Kommunfullmäktige har fattat två genomförandebeslut för projektet, 2010 och 2015.

I juni 2020 godkände exploateringsnämnden en lägesredovisning med en slutkostnadsprognos som avviker med 13,5 procent jämfört med nettobudget.

Revisionen har granskat projektet vid två tidigare tillfällen, 2015 och 2016.

Remissen

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.

Projektet har enligt revisionens 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 revisionens bedömning att projektets struktur för ekonomistyrning är ändamålsenlig och att det finns styrande och stödjande dokument i tillräcklig omfattning. Dock konstaterar revisionen 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.

Revisionen bedömer att exploateringsnämnden inte har vidtagit tillräckliga åtgärder utifrån den ekonomiska situationen i projektet. 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 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.

Revisionens bedömning är att exploateringsnämndens uppföljning inte är tillräcklig. Nämnden behöver säkerställa att rapporteringen följer stadens regler och bör därför utveckla den löpande rapporteringen samt införa en årlig lägesredovisning.

Vidare är revisionens bedömning att stadens minimikrav inte är tillräckliga när det gäller stora, komplexa projekt som Slussen. I samband med granskningen har revisionen uppmärksammat att stadens modell för redovisning av investeringar inte till fullo överensstämmer med den rekommendation som Rådet för kommunal redovisning gett ut. Kommunstyrelsen har 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. Revisionens bedömning är 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.

Utifrån redovisade iakttagelser och bedömningar lämnas följande rekommendationer till 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 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.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av den administrativa avdelningen, i samråd med Projekt Slussen och Ekonomiavdelningen.

Exploateringskontorets synpunkter

Kommunfullmäktige fattade genomförandebeslut för Slussen den 21 juni 2010. Förberedande entreprenadarbeten startade 2013 och rivning, grundläggnings- och konstruktionsarbeten har pågått sedan 2016. Det nya övergripande trafiksystemet bedöms kunna tas i drift 2025 som planerat, med broar, tunnel, huvudgator och gång- och cykelstråk. Efter 2025 kommer projektet att pågå ytterligare 1-2 år med färdigställande av funktioner som måste samordnas med och anpassas till kommande bebyggelse.

Projektets omfattning och behov har förändrats över tid, dels genom uppdaterade riktlinjer, men även i vissa fall på grund av ny kännedom om anläggningars status som inte kunnat analyseras i tidigt skede. Vidare har mer robusta lösningar visat sig behövas. Aktuell prognos visar på förskjutning av deltider i reviderat genomförandebeslut, till följd av geotekniska förutsättningar, arkeologiska undersökningar samt platsens komplexitet, som föranlett mer omfattande temporära konstruktioner och trafikomläggningar än planerat. Även förseningar kopplade till huvudbron, bland annat orsakade av väderförhållanden, har påverkat tidplanen. Fortsatt finns risker och osäkerheter kopplade till arkeologi, geoteknik/grundläggning, ersättningar och intressenter.

Projektet arbetar kontinuerligt med att identifiera åtgärder för att åstadkomma nödvändiga besparingar för att uppnå följsamhet till målbudget. Framtagande av besparingsförslag sker i nära samarbete med projektörer och entreprenörer och identifierade åtgärder som inte påverkar projektets omfattning, definierat i

reviderat genomförandebeslut, genomförs löpande. Större förändringar av projekts omfattning, såsom borttagande av funktioner i anläggningen, har även identifierats och presenterats löpande för projektets styrgrupp. Beslut om åtgärder behöver förankras i projektets styrgrupp och/eller i exploateringsnämnden. De åtgärder som hittills är beslutade, såväl genomförda som planerade, är främst inom områdena produktförenklingar, effektivare produktionsmetoder och optimering av byggordning.

Hittills beslutade åtgärder når ännu inte upp till besparingsbehovet enligt lägesredovisningen från 2020. Genomförandeplan för att uppnå det totala besparingsbehovet inbegriper främst ytterligare effektivisering och projektet har under år 2021 utvecklat och implementerat nya arbetssätt för att identifiera, analysera och genomföra åtgärder.

Exploateringsnämnden fastställde i mars en reviderad delegationsordning för exploateringskontoret. Denna bedöms bidra till ökad information, återsrapportering och insyn i verksamheterna, däribland Projekt Slussen. Ändringar innebär till exempel att upphandlingar av tjänster och entreprenader överstigande 10 miljoner kronor, inom ramen för redan fattade investeringsbeslut, ska anmälas till nämnden. Vidare ska överenskommelser om exploatering fortsättningsvis redovisas för nämnden. Överenskommelserna förutsätter att beslut om markanvisning och tomträttsavgäld/köpeskilling föreligger och att till överlåtelsen kopplad investering inte överskrider beloppsgräns för fattat genomförandebeslut.

Projektet rapporterar regelbundet till styrgruppen om projektets framdrift. Större förändringar av projekts omfattning, såsom borttagande av funktioner i anläggningen, identifieras och presenteras löpande för projektets styrgrupp. Om nämnden så önskar kan en årlig lägesredovisning av projektet lämnas. En redovisning och prognos per delområde i projektet, berg, land och vatten, kan då ges.

I dagsläget bedömer kontoret att det inte finns behov av ett reviderat genomförandebeslut för Projekt Slussen. Uppföljning av projektet görs kontinuerligt och om det bedöms nödvändigt kommer ett reviderat genomförandebeslut att tas fram.

Slut

Bilagor

Projekt Slussen - Rapport från Stadsrevisionen. Nr 2, 2022