



Stockholms
stad

Styrning av samhällsviktiga investeringsprojekt

Nr 9, 2023

Rapport från
stadsrevisionen

Dnr: RVK 2023/95

Den kommunala revisionen är kommunfullmäktiges kontrollinstrument för att granska den verksamhet som bedrivits i nämnder och bolagsstyrelser. Stadsrevisionen i Stockholms stad granskar nämnders och styrelserns ansvarstagande för att genomföra verksamheten enligt kommunfullmäktiges uppdrag. Stadsrevisionen omfattar både de förtroendevalda revisorerna, lekmanarevisorerna och revisionskontoret (de sakkunniga biträdena).

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

All rapportering finns på stadsrevisionens hemsida, start.stockholm/revision. Det går även att prenumerera på Stadsrevisionens informationsbrev genom att anmäla intresse via e-postmeddelande till revision.rvk@stockholm.se.

Till

Kommunstyrelsen
Stockholms Stadshus AB
Kyrkogårdsnämnden
Stockholm Vatten och Avfall AB

Styrning av samhällsviktiga investeringsprojekt

Revisorsgrupp 1 har den 30 januari 2024 behandlat bifogad revisionsrapport.

Stadsrevisionen har granskat hur staden styr, följer och har uppsikt över samhällsviktiga investeringsprojekt. Granskningen har omfattat projekten Järva begravningsplats, Högdalens sorteringsanläggning för matavfall samt stadens medfinansiering i Stockholmsförhandlingen och Sverigeförhandlingen.

Staden investerar och medfinansierar till betydande belopp. Stadsrevisionen har i flera tidigare granskningar konstaterat att staden behöver stärka styrningen av investerings- och verksamhetsprojekt. Denna granskning visar fortsatt på påtagliga brister i styrning, återrapportering och uppsikt avseende investeringsprojekt. Vi revisorer anser att det är angeläget att kommunstyrelsen säkerställer att kommunfullmäktige får relevant information och tydliga beslutsunderlag för investeringar. Vidare vill vi poängtera att nämnder och styrelser, med dess enskilda ledamöter, ansvarar för att det finns tillräckliga underlag för att ta ställning och fatta beslut. Om väsentlig information saknas menar vi att kompletteringar bör efterfrågas. Detta kan göras av såväl hela nämnden/styrelsen som av enskilda ledamöter.

Vi hänvisar i övrigt till rapporten och överlämnar den för yttrande till kommunstyrelsen, Stockholms Stadshus AB, kyrkogårdsnämnden samt Stockholm Vatten och Avfall AB. Yttrande ska ha inkommit till revisorsgrupp 1 senast 30 april 2024.

På revisorernas vägnar.

Bosse Ringholm
OrdförandeTherese Kandeman
Sekreterare

Innehåll

1. Samlad bedömning och rekommendationer	1
2. Inledning	4
2.1 Bakgrund till granskningen.....	4
2.2 Syfte och revisionsfrågor	4
2.3 Omfattning och avgränsning	5
2.4 Ansvariga nämnder och styrelser	5
2.5 Revisionskriterier	5
2.6 Metod	6
3. Stadens beslutsprocess för investeringsprojekt	7
4. Järva begravningsplats	8
4.1 Projektbeskrivning.....	8
4.2 Budget och tidplan för färdigställande	9
4.3 Beslutsunderlag och uppföljning	10
4.4 Revisionskontorets slutsats	12
4.5 Revisionskontorets bedömning.....	13
5. Högdalens sorteringsanläggning för matavfall (HSMA)	14
5.1 Projektbeskrivning.....	14
5.2 Budget och tidplan för färdigställande	15
5.3 Beslutsunderlag och uppföljning	15
5.4 Kalkylering.....	18
5.5 Revisionskontorets slutsats	18
5.6 Revisionskontorets bedömning.....	19
6. Stadens medfinansiering	21
6.1 Stockholmsförhandlingen.....	21
6.1.1 <i>Projektbeskrivning</i>	21
6.1.2 <i>Beslutsunderlag och tidplan för färdigställande</i>	22
6.2 Sverigeförhandlingen	24
6.2.1 <i>Projektbeskrivning</i>	24
6.2.2 <i>Beslutsunderlag och tidplan för färdigställande</i>	25
6.3 Revisionskontorets bedömning.....	25
Bilaga 1 – Beskrivning revisionskriterier	27

1. Samlad bedömning och rekommendationer

Stadsrevisionen har i flera tidigare granskningar konstaterat att staden behöver stärka styrningen av de investerings- och verksamhetsprojekt som pågår eller planeras. Revisionskontoret har därför fortsatt granska hur kommunstyrelsen och moderbolaget Stockholms Stadshus AB styr och har uppsikt över pågående samhällsviktiga investeringar. Granskningen har fokuserat på kyrkogårdsnämndens projekt Järva begravningsplats samt Stockholm Vatten och Avfall ABs (SVOAs) projekt Högdalens sorteringsanläggning för matavfall (HSMA). En översiktlig granskning har även gjorts av stadens medfinansiering i Stockholmsförhandlingen och Sverigeförhandlingen.

I kommunstyrelsens ansvar ligger att följa nämnders och bolagsstyrelsers arbete för att staden som helhet ska ha en god ekonomisk hushållning. För att kommunfullmäktige ska kunna ta adekvata beslut och göra rätt prioriteringar behöver handlingar till investeringsbeslut vara tydliga gällande beräkningskalkyler och riskantaganden. I stadens investeringsstrategi anges ”att den höga ambitionsnivån ökar kravet på prioriteringar i investeringsverksamheten och kostnadsmedvetenhet i projekten, med fokus på att begränsa investeringsutgifterna”.

Revisionskontoret bedömer att de handlingar som lämnats till kommunfullmäktige inför beslut, i granskade investeringsprojekt, inte varit tillräckligt tydliga och transparanta för en ledamot att kunna ta ställning till. Detta gäller likaledes de handlingar som gått till kyrkogårdsnämnden, styrelsen för Stockholm Vatten och Avfall, Stockholm Stadshus AB samt kommunstyrelsen. Framförallt brister redovisningen i beslutsunderlagen avseende riskbedömning samt beräkning av riskreserv och index. I beslutsunderlagen redogörs exempelvis inte för hur indexuppräknningen påverkar projektens totala ekonomi.

Vidare anser revisionskontoret att återrapportering till nämnd och styrelse i tertial- och bokslutsrapportering behöver utvecklas gällande de granskade projektens ekonomiska redovisning. Det saknas bland annat förklaringar till förändrade prognoser och nyttjande av riskreserv. Nämnder/styrelser, och dess enskilda ledamöter, ansvarar för att det finns tillräckliga underlag för att ta ställning och fatta beslut. Om väsentlig information saknas menar revisionskontoret att kompletteringar bör efterfrågas.

Trots att kommunstyrelsen i samband med tagna beslut gällande Järva begravningsplats påtalat att projektet är ovanligt och komplext samt att kyrkogårdsnämnden inte har erfarenhet gällande större investeringsprojekt har insyn i projektet inte säkerställts. Det handlar exempelvis om deltagande i projektets styrgrupp och rapportering enligt stadens projektstyrningsmodell.

För HSMA skedde väsentliga förändringar av investeringsbudgeten mellan inriktningsbeslutet 2014 och genomförandebeslutet 2016. Detta indikerar att den ursprungliga kalkylen inte varit tillräckligt kvalitetssäkrad. År 2017 genomfördes en större förändring av sorteringstekniken, som medförde ökade investeringsutgifter, vilket ledde till att SVOA tog ett reviderat genomförandebeslut. Revisionskontoret noterar att ärendet inte gick vidare för reviderat genomförandebeslut i kommunfullmäktige.

När det gäller underlag avseende stadens medfinansiering i Stockholmsförhandlingen och Sverigeförhandlingen menar revisionskontoret att dessa inte är tillräckligt tydliga avseende vilka totala ekonomiska effekter de får för staden, varken i beslutsunderlag eller i uppföljning i årsredovisningen. De finansiella riskerna och effekterna av indexreglering redovisas inte i tillräcklig omfattning.

Revisionskontoret bedömer sammanfattningsvis att staden behöver stärka styrningen och uppsikten över investeringsprojekt. Beslutad projektstyrningsmodell efterlevs inte alltid och uppföljning och kontroll brister. Revisionskontoret ser positivt på stadsledningskontorets anordnande av utbildningar inom investeringar.

Vidare bedömer revisionskontoret att den löpande återrapporteringen från kyrkogårdsnämnden och SVOAs styrelse till kommunstyrelsen och SSAB behöver utvecklas gällande investeringar.

Revisionskontoret rekommenderar kommunstyrelsen att:

- Stärka styrning och kontroll avseende underlag för investeringar.
- Stärka uppföljning av pågående investeringsprojekt.
- Stärka styrning och kontroll avseende underlag för medfinansiering.
- Utveckla återrapporteringen avseende medfinansiering till kommunfullmäktige.

Revisionskontoret rekommenderar kyrkogårdsnämnden att:

- Stärka styrning och kontroll gällande investeringsprojekt
- Förtydliga beslutsunderlagen gällande vilka beräkningar som ligger till grund för investeringsbudgeten.
- Utveckla återrapporteringen i tertialrapporter och verksamhetsberättelse gällande investeringar.

Revisionskontoret rekommenderar Stockholm Vatten och Avfall AB att:

- Stärka styrning och kontroll gällande beslutsprocessen för investeringar.
- Förtydliga beslutsunderlag gällande vilka beräkningar som ligger till grund för investeringsbudgeten.
- Säkerställa att styrelsen har tillgång till tillräcklig information om pågående och planerade investeringsprojekt för att styra verksamheten.

2. Inledning

2.1 Bakgrund till granskningen

Revisionen har i tidigare granskningar konstaterat att staden behöver stärka styrningen av de investerings- och verksamhetsprojekt som pågår eller planeras.

Det finns flera exempel på projekt med mycket stora avvikelser från den ekonomiska ram som kommunfullmäktige ursprungligen beslutat om. Aktuella investeringar med större avvikelser är exempelvis projekt Slussen och Stockholm Vatten och Avfall ABs projekt "Stockholms Framtida Avloppsrening". Bland verksamhetsprojekt kan nämnas Skolplattformen och stadens ärende- och dokumenthanteringssystem, eDok.

I Stockholms- respektive Sverigeförhandlingen är staden medfinansierare i ett antal statliga och regionala infrastrukturprojekt. Medfinansieringen avser betydande belopp varför det är viktigt att beslutsfattarna får underlag som visar de totala ekonomiska effekterna.

För att kunna styra och följa upp investeringsprojekt är det av vikt att beslutsunderlagen är så tydliga att beslutsfattarna har tillräckligt med information för att fatta adekvata beslut. Av beslutsunderlaget ska det framgå vilka risker som investeringsprojektet har att hantera samt de konsekvenser riskerna kan medföra, ekonomiska men även gällande påverkan på projektets framdrift.

2.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma hur staden styr, följer och har uppsikt över samhällsviktiga investeringsprojekt.

Granskningen besvaras med följande revisionsfrågor:

- Är beslutsunderlag tydliga och transparenta?
- Sker kvalitetssäkring av kalkyler och riskbedömningar inför beslut?
- Sker en tillräcklig återrapportering av projekt till respektive beslutsnivå?
- Har nämnd/bolagsstyrelse säkerställt att genomförandet av projekt bedrivs i enlighet med beslut?
- Har kommunstyrelsen rutiner för att utöva uppsikt över projekt?

2.3 Omfattning och avgränsning

Granskningen omfattar investeringsprojekten Högdalens sorteringsanläggning för matavfall, HSMA, och Järva begravningsplats.

Därtill görs en översiktlig granskning av två samhällsviktiga infrastrukturprojekt där staden är medfinansiar, Sverigeförhandlingen och Stockholmsförhandlingen. Granskning har skett av den formella rapporteringen till kommunstyrelse och kommunfullmäktige.

2.4 Ansvariga nämnder och styrelser

Kommunstyrelsen, Stockholms Stadshus AB (SSAB), kyrkogårdsnämnden och Stockholms Vatten och Avfall AB (SVOA) är granskade objekt.

Kommunstyrelsen har granskats utifrån sin uppsiktsplikt dvs. sitt övergripande ansvar för ledning och styrning samt det samlade ekonomiansvaret för staden. Stockholms Stadshus AB har granskats utifrån rollen att utöva ägarstyrning över stadens bolag.

Kyrkogårdsnämnden och SVOA har granskats utifrån sitt ansvar som projektägare för de investeringsprojekt som valts ut i granskningen. SVOA bedriver ingen egen verksamhet utan detta görs i dotterbolagen Stockholm Vatten AB och Stockholm Avfall AB. För investeringen Högdalens sorteringsanläggning för matavfall (HSMA) är det Stockholm Avfall AB som är beställare.

Med staden avses i denna granskning kommunkoncernen, dvs. både stadens nämnder och bolag.

2.5 Revisionskriterier

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

- Kommunallagen (2017:725)
- Stadens regler för ekonomisk förvaltning, dnr KS 2022/1045
- Stadens investeringsstrategi, dnr KS 2022/1045
- Anvisningar för beslut, styrning och uppföljning av investeringar, dnr KS 2023/41-5
- Stockholms Stadshus AB:s tillämpningsanvisningar avseende bolagens investeringar, dnr SSAB 2023/15
- Stadens beslutsstödsystem, SSIP (Systemstöd Stora Investerings Projekt)

För utförligare information om revisionskriterierna, se bilaga 1.

2.6 Metod

Granskningen har skett genom dokumentstudier avseende projektens beslutsunderlag, riskanalyser, beräkningsunderlag, styrgruppsanteckningar m.m. Intervjuer har genomförts med företrädare för berörda verksamheter, stadsledningskontoret samt SSAB. Intervju har även genomförts med kyrkogårdsnämndens presidium.

När det gäller den översiktliga granskningen av medfinansiering har intervjuer genomförts med tjänstepersoner som ingår i de olika förhandlingarnas styrelse, delprojektstyrelse och ekonomiråd.

Granskningen har utförts av Åsa Hjortsberg Sandgren och Susanne Eriksson på revisionskontoret. I granskning avseende medfinansiering har revisionskontoret biståtts av Sofia Nylund och Kristian Damlin från PwC. Rapporten har faktakontrollerats av berörd förvaltning och bolag.

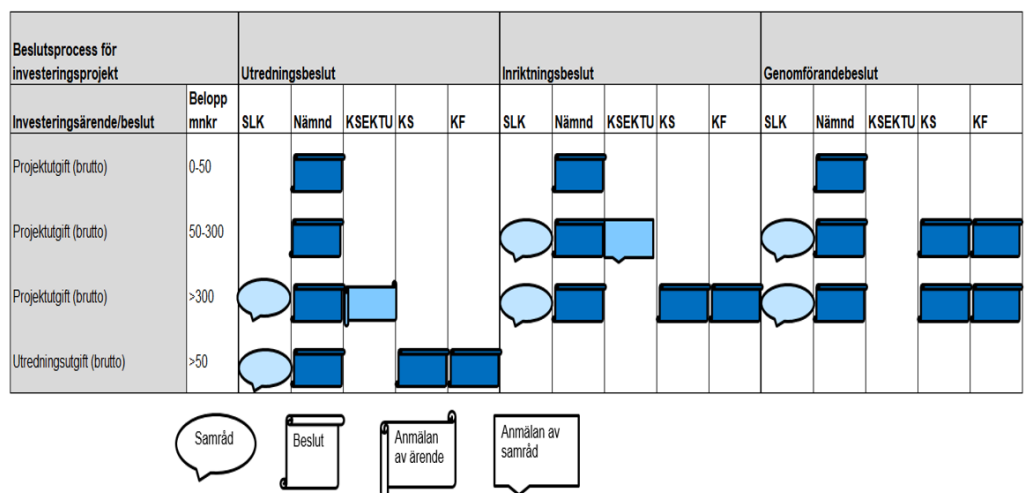
3. Stadens beslutsprocess för investeringsprojekt

Stadens beslutsprocess för investeringsprojekt ser olika ut beroende på storlek på projekten. Projekt under 50 mnkr beslutas av ansvarig nämnd. För projekt mellan 50-300 mnkr ska genomförandebeslut tas i fullmäktige. För projekt över 300 mnkr ska även inriktningsbeslut antas av fullmäktige. För bolagen gäller i princip samma anvisningar för investeringar över 300 mnkr. Under året har SSAB antagit reviderade tillämpningsanvisningar avseende bolagens investeringar. Där anges bland annat att särskilda anvisningar för projekt större än 1 mdkr tagits fram.

I budget för 2024 anges även att investerande nämnder och bolagsstyrelser minst två gånger per år ska redovisa en uppföljande rapport om de större projektens budgetefterlevnad. Hur och i vilken omfattning rapporteringen ska ske var inte klargjort vid upprättandet av denna rapport.

Inför flera av nämndbesluten ska även samråd ske med stadsledningskontoret. Samråden ska anmälas till kommunstyrelsens ekonomi- och trygghetsutskott i de fall beslut endast tas i nämnd.

Bilden nedan visar stadens beslutsprocess för investeringsprojekt, det vill säga, hur samråd och beslut ska hanteras av olika beslutsnivåer.



För bolagen gäller liknande regler där samråd görs med SSAB.

4. Järva begravningsplats

Nedan redogörs för granskning av investeringsprojektet Järva begravningsplats. Projektägare är kyrkogårdsnämnden.

4.1 Projektbeskrivning

I budget 2005 gav kommunfullmäktige kyrkogårdsnämnden i uppdrag att utreda och planera en begravningsplats på Järvafältet, med anledning av framtida brist på framförallt kistgravar i västra Stockholm. År 2012 gick programmet för Järva begravningsplats ut på remiss och detaljplanen antogs av kommunfullmäktige december 2016. Detaljplanen, som överklagades till Mark- och miljödomstolen, vann laga kraft i februari 2018. Kyrkogårdsförvaltningen har under projektets gång hanterat motstånd från personer som verkat för att förhindra etableringen av begravningsplatsen.

Detaljplanen för Järva begravningsplats är uppdelad i två delar om totalt 20 000 gravar. Den första, som ska vara klar hösten 2024, innehåller cirka 9 000 gravar, ceremonilokal, servicebyggnad samt iordningställande och utsmyckning av marken. En preliminär investeringskalkyl på 200 mnkr angavs i kyrkogårdsnämndens tjänsteutlåtande som följde när detaljplanen gick ut på remiss. Del två, som innehåller resterande 11 000 gravar, är varken planerad i tid eller kostnad. Dock anges i detaljplanen att den bör stå klar cirka 2040.

Projektet är uppdelat i tre olika entreprenader. Upphandling av entreprenad 1 skedde under 2018. Denna upphandling överklagades, men staden fick rätt i förvaltningsrätten i oktober 2020. Arbetet med anläggningen påbörjades i januari 2021.

Projektet hölls inledningsvis ihop av en projektledare på kyrkogårdsförvaltningen. År 2016 i samband med inriktningsbeslutet tillsattes en styrgrupp. En extern projektledare upphandlades, eftersom förvaltningen saknade egen kompetens för att driva större investeringsprojekt. Projektledning och kontroll av projektet fördes över till den externa projektledaren utan att förvaltningen begärde full insyn över kostnader och genomförande. Under våren 2023 förbättrades rutinen för att hantera ändringar, tillägg och avgående (så kallade ÄTOR), vilket förbättrat kostnadskontrollen. Numera ska alla ändringar och tillägg godkännas av förvaltningens projektsamordnare, istället för som tidigare av upphandlad projektledare.

Under projektets gång har det skett förändringar både gällande förvaltningsdirektör och projektsamordnare. Dessutom har det skett förändringar gällande projektledningen.

Projektets nuvarande styrgrupp består av kyrkogårdsförvaltningens direktör, kommunikatör, economichef, avdelningschef och två ingenjörer. Från det upphandlade konsultföretaget deltar VD, projektledare samt ytterligare en person. I större, strategiska investeringsprojekt är stadsledningskontoret oftast med i styrgruppen för projektet. I detta projekt har stadsledningskontoret inte deltagit.

Styrgruppen träffas regelbundet, cirka två gånger i månaden, under byggtiden. Dessutom genomförs byggmötena varannan vecka mellan projektledare, -samordnare och entreprenör. Därutöver hålls varje vecka så kallade frågor och svar möten. På dessa möten, som hålls mellan förvaltningen och projektledaren, tas bland annat frågor om ändringar, tillägg och avgående (ÄTA) i projektet.

4.2 Budget och tidplan för färdigställande

Datum	Händelse/beslut	Tidplan färdigställande	Beslutad budget/Prognos, mnkr
2015-01-20	Remiss detaljplan	i.u.	Preliminär kalkyl 200 mnkr
2016-06-15	Inriktningsbeslut i kyrkogårdsnämnden	Klart 2020	Budget 233 mnkr (2016 års prisnivå)
2018-02	Detaljplan vinner laga kraft	i.u.	i.u.
2018-09-26	Genomförandebeslut i kyrkogårdsnämnden	Klart 2021	Budget 357 mnkr (2018 års prisnivå)
2019-01-16	Genomförandebeslut i kommunstyrelsen	Klart 2021	Budget 357 mnkr (2018 års prisnivå)
2019-01-28	Genomförandebeslut i kommunfullmäktige	Klart 2021	Budget 357 mnkr (2018 års prisnivå)
2022-02	Rapportering i kyrkogårdsnämndens verksamhetsberättelse	Klart sept 2024	Budget 357 mnkr (2018 års prisnivå)
2023-04-30	Rapportering i kyrkogårdsnämndens tertial 1	Klart sept 2024	Prognos 406 mnkr (2023 års prisnivå)
2023-08-31	Rapportering i kyrkogårdsnämndens tertial 2	Klart sept 2024	Prognos 406 mnkr (2023 års prisnivå)
2023-12-13	Reviderat genomförandebeslut i kyrkogårdsnämnden (beslutet ska även tas i fullmäktige)	Klart sept 2024	Budget 465 mnkr (2023 års prisnivå)

På grund av bland annat överklaganden av detaljplanen och försenat reservatstillstånd ska projektet, enligt nuvarande tidplan, stå färdigt hösten 2024.

4.3 Beslutsunderlag och uppföljning

I kyrkogårdsnämndens remissyttrande januari 2015 över förslag till detaljplan för Järva begravningsplats angavs en preliminär kalkyl på 200 mnkr för den första etappen. I yttrandet noterades att kalkylen behövde förfinas utifrån bland annat produktionsmetod och olika riskscenarier.

I juni 2016 antog kyrkogårdsnämnden inriktningsbeslutet med en budget på 233 mnkr. Budgeten delades in i tio olika delposter. De risker som beskrevs var kopplade till tidplan, risk för ökade kostnader på grund av markens beskaffenhet och geoteknik samt nya lag- och hänsynskrav. Av riskbedömningen framgår att åtgärder som bland annat vidtagits är att kostnadskalkylen beräknats med en mycket hög risk. I underlaget till beräkning av projektbudgeten går det dock inte att utläsa hur stor riskreserven är. Enligt stadens beslutsprocess ska inriktningsbeslut samrådats med stadsledningskontoret som därefter ska anmäla samrådet till kommunstyrelsens ekonomi- och trygghetsutskott. Samråd har enligt uppgift genomförts, men inte anmälts till dåvarande ekonomiutskott.

Inför genomförandebeslutet togs, enligt underlaget, två oberoende kostnadskalkyler fram. Dessa har förvaltningen inte kunnat redogöra för då de inte diarieförts. Den nya budgeten på 357 mnkr angavs vara en sammanvägning av dessa kalkyler. Enligt underlaget till genomförandebeslutet berodde fördyringarna från tidigare inriktningsbeslut på ökade projektkostnader och indexuppräknings. Indexuppräknings redovisades dock inte till belopp. I genomförandebeslutets riskbedömning angavs samma risker som i inriktningsbeslutet. Även här redogjordes för att hög risk har räknats in, men riskreserven specificerades fortfarande inte till belopp. Enligt intervjuade har riskreserven beräknats till 1,3 procent av investeringsutgiften för entreprenad 1 och till noll procent för entreprenad 2 och 3. Av projektledarens kalkyl, som revisionskontoret tagit del av, redovisas att budgetreserven har beräknats till 5 alternativt 10 procent per projektdel (sju olika delar), vilket blir totalt 8 procent för projektet. Det fanns dock ingen kalkyl bilagd till genomförandebeslutet.

Förslag till genomförandebeslut behandlades av kyrkogårdsnämnden i september 2018, av kommunstyrelsen och kommunfullmäktige i januari 2019. I stadsledningskontorets tjänsteutlånade till genomförandebeslutet noterades att projektet är ett ovanligt och komplext uppdrag. Vidare noterades att det saknades underlag för att erfarenhetsmässigt arbeta med schabloner då etablerandet av begravningsplatser inte är en vanligt förekommande investering.

Samtidigt angavs att stadsledningskontoret utgick från att investeringskalkylerna i ärendet innehåller riskmarginaler som, baserats på nämndens erfarenhet, är tillräckligt stora för att hantera kvarstående risker.

Enligt minnesanteckningar från styrgruppsmöte i januari 2023 har förvaltningen begärt både en lägesredovisning mot budget och en slutprognos. På styrgruppsmöte i mars redovisas en prognos om cirka 400 mnkr.

I tertialrapport per april 2023 redovisas att uppförande och byggnation fortsätter enligt plan. Detta trots att den ekonomiska tabellbilagan redovisar en prognos på 406 mnkr, vilket är ett överdrag mot budget på 49 mnkr (13,7 procent). Även i tertialrapport per augusti 2023 redovisas att projektet fortsätter enligt plan trots prognostiserat överdrag. Det finns ingen analys eller förklaring till avvikelserna mot projektets budget. En kommentar finns dock om att med hänsyn tagen till den rådande inflationen och kostnadsökningen i samhället kommer projektet att genomlysas under hösten. Trots att det i kyrkogårdsnämndens tertialrapport per april 2023 signalerades om budgetöverdrag i projektet genererade stadsledningskontorets löpande uppföljning inte någon utökad kontakt med förvaltningen under våren.

Utifrån den projektgenomlysning som gjorts under hösten 2023 har förvaltningen tagit fram förslag till ett reviderat genomförandebeslut. I genomförandebeslutet uppges att kostnadsökningen till största del är kopplad till inflationen och förändring i byggprisindex. Beslutsunderlaget visar på behov av en ny investeringsbudget om totalt 465 mnkr, 108 mnkr mer än ursprunglig budget. Projektets ökade kostnad förklaras av högre kostnad för entreprenad 2 (40 mnkr), ändrings- och tilläggsbeställningar (49 mnkr), övriga kostnadsdrivande poster (10 mnkr) samt en ökning av budgetreserven (9 mnkr). Enligt förvaltningen beror de höga kostnaderna för ändrings- och tilläggsbeställningar till stor del på styrgruppens beslut att i förtid avsluta entreprenad 1, för att kunna starta upp entreprenad 2. Orsaken till beslutet uppges vara att det var viktigt att projektet höll tidplanen att vara klar 2024. Bedömningen var att det skulle innebära ökade kostnader med cirka 10 mnkr, vilket ansågs vara en rimlig kostnad för att undvika en försening av projektet.

I intervjuer framkommer att förvaltningen önskat mer stöd då den egna kunskapen inom området varit begränsad. Stadsledningskontoret har följt projektet via den formella rapporteringen i tertialrapporterna. Projektet har inte använt stadens projektstyrnings-

metod, SSIP, vilket stadsledningskontoret inte har påtalat för kyrkogårdsförvaltningen. Efter önskemål från kyrkogårdsförvaltningen, enligt intervjuade, dokumenterar projektledaren nu utifrån en liknade modell som SSIP.

I intervju uppger kyrkogårdsnämndens presidium att de löpande fått information från förvaltningsdirektören om projektets framdrift. Nämnden har även fått ta del av vissa genomförda utredningar inom projektet, bland annat en träduredning. På nämndmötet i november 2023 gavs en lägesredovisning av projektet som visade på väsentligt ökade kostnader. I december godkände nämnden förslag till reviderat genomförandebeslut. Beslutet ska antas av kommunfullmäktige eftersom projektbudgeten utökas med mer än 15 procent.

4.4 Revisionskontorets slutsats

De handlingar avseende Järva begravningsplats som legat till grund för investeringsbesluten i nämnd, kommunstyrelse och kommunfullmäktige har varit knapphändiga gällande uppgifter om ekonomiska beräkningar och avvägningar. Av ärendena framgår inte hur index beräknats eller hur hänsyn tagits till kända och okända risker. Detta trots att både förvaltningen och stadsledningskontoret signalerat att projektet är svårbedömt och bör inkludera en hög riskreserv.

Den struktur som en projektstyrningsmodell ger har inte funnits i och med att konsulten inte dokumenterat väsentlig information löpande och systematiskt. Vissa dokument som legat till grund för beslut har inte gått att återfinna. Det har dessutom skett flera byten av personer med viktiga funktioner inom projektet. Detta har lett till informations- och kunskapsstapp, vilket gjort att nuvarande styrgrupp inte har all information om de beslut som tagits tidigare i projektet. Exempelvis saknas beräkningsunderlagen för beslutad investeringsbudget om 357 mnkr.

I och med att förvaltningen inte har haft tillräcklig insyn i konsultens arbete har förvaltningen inte i rimlig tid insett att projektbudgeten kommer överskridas. När förvaltningen i januari 2023 begärde en lägesredovisning mot budget och en slutprognos av projektledaren tog det till mars innan en första prognos redovisades, om cirka 400 mnkr. Efter sommaren meddelade projektledaren att slutkostnaden skulle bli ännu högre. Därmed skulle avvikelserna överstiga 15 procent, vilket innebar att ett reviderat genomförandebeslut måste fattas. I oktober 2023 redovisades att beslutad budget om 357 mnkr var förbrukad. Efter genomlysning av projektet beräknas den nya budgeten för Järva begravningsplats till 465 mnkr. Detta är 108 mnkr, 30 procent, mer än beslutad budget och 60 mnkr mer än projektledarens prognos i mars 2023.

4.5 Revisionskontorets bedömning

Revisionskontoret bedömer att kyrkogårdsnämnden inte haft tillräcklig styrning och kontroll över projektet Järva begravningsplats. Nämnden har inte säkerställt kompetens för att driva ett så stort och komplext investeringsprojekt. Den löpande uppföljningen har inte fungerat tillfredsställande och bristen på insyn i projektet har lett till svag kostnadskontroll. Det beslut som togs av projektets styrgrupp att avbryta entreprenad 1 för att komma igång med entreprenad 2 visade sig ge väsentligt högre kostnader än beräknat.

Revisionskontoret bedömer även att kyrkogårdsnämndens tertial- och bokslutsrapportering behöver stärkas. I tertialrapporteringarna under 2023 har nämndens redovisning av projektet varit otydlig. Rapporteringen anger att projektet löper på enligt plan, trots överdrag av projektbudgeten.

Vidare bedömer revisionskontoret att kyrkogårdsnämnden bör ställa krav på mer utförliga beslutsunderlag gällande investeringar. I förslag till investeringsbeslut bör beräkningsunderlagen vara tydliga gällande vilka riskbedömningar och indexberäkningar som gjorts. Enligt stadens anvisningar för beslut, styrning och uppföljning av investeringsprojekt ska ett projekts ekonomiska konsekvenser redovisas i beslutsunderlagen.

Revisionskontoret bedömer att även kommunstyrelsen behöver ställa krav på mer utförliga underlag till beslut gällande investeringar. Vidare bör kommunstyrelsen följa upp att nämnderna följer det regelverk som gäller för investeringsprojekt gällande dokumentation och rapportering.

Revisionskontoret konstaterar att de beslutsunderlag som gått till kyrkogårdsnämnden, kommunstyrelsen och kommunfullmäktige inte är tillräckligt tydliga och transparenta gällande investeringsbudgeten. I samråden inför besluten bör stadsledningskontoret ställa krav på transparent redovisning av bakomliggande kalkyler för beräkningen. Kommunstyrelsen konstaterar i genomförandebeslutet att kyrkogårdsnämnden inte har erfarenhet av att driva stora projekt. Det har trots detta inte funnits representanter från stadsledningskontoret i projektets styrgrupp och stadsledningskontoret har heller inte säkerställt att redovisning skett i SSIP.

5. Högdalens sorteringsanläggning för matavfall (HSMA)

Nedan redogörs för granskning av investeringsprojektet Högdalens sorteringsanläggning för matavfall. Projektägare är Stockholm Vatten och Avfall ABs dotterbolag Stockholm Avfall AB.

5.1 Projektbeskrivning

Kommunfullmäktige beslutade i budget 2012 att staden skulle höja ambitionen när det gäller matavfallsinsamling i syfte att öka tillgången till biogas. I budget 2012 fick kommunstyrelsen och Stockholms Stadshus AB (SSAB) i uppdrag att ta fram en handlingsplan för hur det nationella målet om insamling av matavfall för biologisk behandling skulle kunna nås.

I samband med att handlingsplanen beslutades av kommunfullmäktige i oktober 2013, gavs dåvarande trafik- och renhållningsnämnden i uppdrag att utreda och återkomma med ett förslag till inriktningsbeslut för en optisk sorteringsanläggning för avfall. Den 1 juni året efter flyttades ansvar för stadens renhållningsverksamhet över till Stockholm Vatten AB, numera Stockholm Vatten och Avfall AB (SVOA). Projektet fördes i och med det över till SVOA.

Det tog cirka tio år från det att projektet initierades till projektstart. Huvudorsak till förseningen var den utdragna detaljplanprocessen till följd av den planerade tunnelbaneutbyggnaden. Region Stockholms utredning visade att den enda möjliga placering av den nya tunneln var direkt under den planerade sorteringsanläggningen. Detta fick till följd att en ny markanvisning och detaljplan behövdes tas fram. Detaljplanen vann laga kraft i januari 2022.

Byggnationen av sorteringsanläggningen påbörjades i februari 2022 och beräknas vara klar att driftsättas under senare delen av 2024. Projektet har en budget på 955 mnkr i 2020 års prisnivå.

Projektorganisationen består bland annat av en styrgrupp samt en operativt ansvarig projektchef inom SVOA, men det finns även en kvalitetsorganisation och tekniskt beställarstöd. I vissa större och strategiska investeringsprojekt förekommer att representanter från SSAB är med i styrgruppen. I detta projekt har SSAB inte deltagit.

5.2 Budget och tidplan för färdigställande

Datum	Händelse/beslut	Tidplan för färdigställande	Beslutad budget, mnkr	Kommentar
2014-10-02	Inriktningsbeslut, Stockholm Vatten och Avfall AB	2017	280 mnkr	2014 års prisnivå
2016-09-29	Genomförandebeslut, Stockholm Vatten och Avfall AB	Kvartal 2 2019	805 mnkr	2016 års prisnivå
2016-12-12	Genomförandebeslut i kommunfullmäktige	Kvartal 2 2019	805 mnkr	2016 års prisnivå
2017-12-07	Reviderat genomförandebeslut, Stockholm Vatten och Avfall AB Byte av sorteringsteknik.	Kvartal 2 2021	898 mnkr	2017 års prisnivå Indexuppräknings 21 mnkr. Ökade investeringsutgifter 72 mnkr
2020-06-11	Reviderat genomförandebeslut, Stockholm Vatten och Avfall AB Projektet prognostiseras till 1 191 mnkr exkl. index. För att hålla sig inom fastställd investeringsbudget beslutas att anläggningen byggs utan omlastningsstation	Kvartal 4 2022	955 mnkr	2020 års prisnivå. Indexuppräknings 57 mnkr.
2020-09-28	Reviderat genomförandebeslut i kommunfullmäktige	Kvartal 4 2022	955 mnkr	2020 års prisnivå.
2022-01	Detaljplan vinner laga kraft.			
2023-08-31	Rapportering i tertial 2	Kvartal 4 2024	955 mnkr	2020 års prisnivå. Prognos 1 188 mnkr, inkl. indexuppräknings 233 mnkr.

5.3 Beslutsunderlag och uppföljning

I början av 2014 genomförs en förstudie på initiativ av trafik- och renhållningsnämnden, Stockholm Vatten AB samt Fortum Värme. Förstudien redogör för investerings- och driftkostnader för möjliga tekniska lösningar, möjliga lokaliseringar samt möjliga ägandeformer för sortering och behandling av matavfall. Förstudien låg till grund för det inriktningsbeslutet som senare togs fram av SVOA.

Inriktningsbeslut 2014

I inriktningsbeslutet som SVOA beslutade om i oktober 2014 angavs en investeringsram på 280 mnkr. Beslutet saknade en ekonomisk redogörelse och kalkyl som beskrev hur de 280 mnkr fördelade sig på olika utgiftsposter samt hur stor del som utgjordes av risk och index. Risker beskrevs i text, men det fanns inte uppgift om de antaganden som låg till grund för beräkning av index eller risk. Uppgifterna i tjänsteutlåtande till inriktningsbeslutet baserades på den förstudie som togs fram 2014 samt kalkyloffertter från olika leverantörer. Revisionskontoret har inte fått ta del av kalkyl-offertterna eller något annat underlag som stärker uppgifterna.

Inriktningsbeslutet avsåg en anläggning för mottagning, sortering och förbehandling av matavfall. Utformningen skulle möjliggöra en flexibel framtida utbyggnad för att kunna sortera ut även vissa förpackningsfraktioner. Vidare beslöts att sorteringsanläggningen skulle placeras i Högdalen och att rötning av matavfall tillsvidare skulle ske i Henriksdal.

Genomförandebeslut 2016

I genomförandebeslutet, som antogs av SVOAs styrelse i september 2016 och av kommunfullmäktige i december samma år, redovisades en investeringsbudget på 805 mnkr. I underlaget till beslut beskrevs att investeringsramen i inriktningsbeslutet inte var tillräcklig utifrån de utredningar som därefter genomförts och de förändringar som skett av projektets förutsättningar. Det rörde sig bland annat om ökade kostnader för det optiska sorteringsystemet, ökat antal fraktioner och nedgrävning av kabelgata som tidigare inte varit känd i projektet. Vidare saknades poster för schakt- och markarbeten i den tidigare kalkylen. I kalkylerna finns specificerat kända respektive okända risker. Av underlaget framgår att riskreserven beräknats till 20 procent utifrån projektets komplexitet. Projektet beskrevs innehålla komplicerade tekniska förutsättningarna, dels vad gäller rötning, dels vad gäller förhållanden som präglar området i Högdalen.

I tjänsteutlåtande till koncernstyrelsens och kommunstyrelsens förslag till genomförandebeslut framgick att det förutsätts att aviserade risker hanteras så att de inte påverkar projektets tidplan eller ekonomi. Det betonades även att övriga projekt som pågår inom området, tunnelbana och kraftledning, inte får försvåras eller fördyras på grund av uppförandet av den nya sorteringsanläggningen.

Reviderat genomförandebeslut 2017

I november 2017 beslutade SVOA om ett reviderat genomförandebeslut. Anledningen var att tidigare beslutad sorteringsteknik inte längre bedömdes vara aktuell att genomföra. I stället föreslogs en alternativ teknik där infrarött ljus (NIR) skiljer ut olika typer av material i sorteringsanläggningen. Av underlaget till beslut framgick det att NIR-tekniken har funnits lång tid och används i ett stort antal sorteringsanläggningar i Europa.

Förutom byte av sorteringsteknik fattade SVOA beslut om en utökad investeringsbudget från 805 mnkr till 898 mnkr. Enligt intervju utgör 72 mnkr av fördyringen teknikbyte och 21 mnkr av indexuppräknning. Detta framgick inte av den ekonomiska redogörelsen i beslutsunderlaget. Vidare har riskreserven för okända risker minskat från 20 procent till 15 procent, men det saknas förklaring till varför.

Enligt uppgift förde bolagsledningen samtal med SSAB som bedömde att ärendet inte behövde gå vidare till kommunfullmäktige med hänvisning till att teknikändringen var nödvändig att genomföra.

Reviderat genomförandebeslut 2020

I juni 2020 antog SVOA ytterligare ett reviderat genomförandebeslut på grund av att projektets omfattning justerades. Kommunfullmäktige beslutade om reviderat genomförandebeslut i september 2020. Bakgrunden till beslutet var att projektledningen under upphandlingsfasen konstaterade att anläggning i sitt planerade utförande inte rymdes inom beslutad investeringsbudget. I beslutsunderlaget redogjorde bolaget för två möjliga alternativ, med eller utan omlastningsstation för separat insamlat matavfall. Utifrån en samlad bedömning av ekonomi, miljönytta, nationella mål och ägardirektiv förordades att anläggningen skulle byggas utan omlastningsstation. Enligt den reviderade kalkylen skulle då investeringsutgifterna inte överstiga tidigare antagen budget.

I den uppdaterade investeringskalkylen har riskreserven justerats från 15 procent till 5 procent med hänvisning till att riskreserven följer Stockholm Exergis standard för Brista-projektet. Brista är en eftersorteringsanläggning, belägen sydost om Märsta, som invigdes 2021. Det framgår inte om den beslutade riskreserven har bedömts lämplig och överförbar utifrån HSMA:s faktiska förutsättningar och risker. De risker som angavs i beslutet är osäkerhet i kostnads-kalkylen på grund av att upphandlingar inte var avslutade samt att det geografiska området är mycket komplext vilket i sin tur påverkar detaljplanarbetet. En försening i detaljplanarbetet skulle ha en direkt påverkan på projektets tidplan.

Koncernstyrelsen och kommunstyrelsen antog förslaget om att anläggningen skulle byggas utan omlastningsstation. Vidare uppmanades SVOA att ha en noggrann kostnadskontroll.

Lägesrapport 2022

I juni 2022 lämnades en lägesrapport över HSMA till SVOAs styrelse. Rapporten redogör i korthet för olika händelser inom projektet. Det rör bland annat detaljplaneprocessens påverkan på tidplanen, projektets omfattning och slutprognos. Vidare beskrevs även de största risker som identifierats, bland annat samordningsrisker vid installationsarbeten, fortsatta indexökningar samt långa leveranstider. Samtliga risker uppgavs kunna komma att påverka både tid och kostnad för projektet.

Tertialrapport 1 och 2 2023

I SVOAs tertialrapport 1 och 2 för 2023 redogörs mycket kortfattat om projektets utveckling. Enligt redovisningen har en entreprenör signalerat utmaningar i att hålla tidplan, vilket resulterat i en förskjutning av färdigställandet från kvartal 3 2024 till kvartal 4 2024. Trots en förskjutning av färdigställandet bedömdes projektet rymmas inom beslutad investeringsbudget om 955 mnkr, exklusive beräknad indexuppräknings per augusti 2023 på 233 mnkr.

5.4 Kalkylering

När det gäller framtagning av kalkyler för investeringsprojekten uppges i intervju att bolaget vanligtvis tar hjälp av konsult samt att kvalitetssäkring görs internt inom bolaget.

Som ovan beskrivits har riskreserven justerats under projektets gång. Enligt uppgift beror detta på att detaljeringsgraden på handlingar blivit högre under projektets gång. En generell iakttagelse i de olika beslutsdokumenten är att det saknas beskrivning om hur riskreserverna beräknats och hur de bedömts lämpliga utifrån HSMA:s faktiska förutsättning. En genomgång av projektets kalkyler visar att det inte finns en direkt koppling mellan riskanalys och vad som sedan faller ut i riskreserv. Det gör det svårt att bedöma om den riskreserv som anges i kalkylerna är relevant utifrån identifierade risker. Det blir även svårt med uppföljning vid eventuella avvikelser mot lagd riskreserv.

5.5 Revisionskontorets slutsats

Stockholms stad har som ett led i sitt klimatarbete beslutat att samla in och biologiskt behandla 75 procent av stadens matavfall, vilket är i linje med det nationella målet. Klimatarbetet omfattar även att förbränning av fossil plast ska minska. Utöver ovanstående införs från och med 2024 förändringar i avfallsförordningen, vilket bland annat

innebär att matavfall ska sorteras och hållas separat från övrigt avfall. Den försenade driftsstarten av anläggningen har haft negativ påverkan på måluppfyllelsen de senaste åren.

För projekt som löper över flera år är naturligt att det kan ske justeringar av utformning, utförande, teknik, ekonomisk ram m.m. Denna typ av justeringar förutsätter att beslutsunderlagen är tydliga så att beslutsfattarna kan ta ställning till förändringarna och utifrån underlagen fatta adekvata beslut. Det ligger också ett ansvar på styrelsen att vara aktiv och efterfråga den information de behöver för att kunna fatta väl grundade beslut.

För HSMA skedde väsentliga förändringar av investeringsbudgeten mellan inriktningsbeslutet 2014 och genomförandebeslutet 2016, vilket indikerar att den ursprungliga kalkylen inte varit tillräckligt kvalitetssäkrad. Att kalkyler kvalitetssäkras är en förutsättning för att ge beslutsfattarna i samtliga led rätt information om investeringsprojektens ekonomiska förutsättning. När det gäller HSMA kan revisionskontoret konstatera att investeringsutgiften ökat från 280 mnkr till 805 mnkr, vilket motsvarar 288 procent utan att något reviderat inriktningsbeslut har beretts. Detta indikerar att kalkylen i inriktningsbeslutet var alldeles för låg.

5.6 Revisionskontorets bedömning

Revisionskontoret bedömer att de underlag som legat till grund för beslut inte har varit tillräckligt tydliga och transparenta för att bolagsstyrelsen ska ha tillräcklig information för att fatta adekvata beslut. Det har i beslutsunderlagen inte varit tydligt på vilka grunder riskreserven beräknats, vilket index som används samt hur indexuppräknings påverkar projektets totala kostnader.

Revisionskontoret bedömer att Stockholm Vatten och Avfall AB inte i tillräcklig omfattning har berett ärenden till Stockholms stadshus AB och kommunfullmäktige. Stockholm Vatten och Avfall AB borde, enligt investeringsanvisningarna, berett förslag till reviderat inriktningsbeslut då det stod klart att den ursprungliga investeringsbudgeten inte var tillräcklig. En revidering av investeringsbudgeten med över en halv miljard menar revisionskontoret är av den omfattningen att kommunfullmäktige bör fatta ett reviderat inriktningsbeslut.

Även det reviderade genomförandebeslutet med anledning av bytet av sorteringsteknik borde ha gått till kommunfullmäktige för beslut. Detta med anledning av att det var en förändring av anläggningens funktionalitet samt att det innebar en kostnadsökning.

Revisionskontoret bedömer att den löpande återrapporteringen till bolagsstyrelsen avseende HSMA behöver utvecklas. Detta för att styrelsen ska ha tillräcklig information i syfte att utöva styrning och kontroll över projektet. Återrapportering av det ekonomiska utfallet till styrelsen görs huvudsakligen i samband med tertialrapportering och bokslut. I denna rapportering är det svårt att följa vad de ökade investeringskostnaderna beror på och hur stor del av riskreserven som nyttjats.

6. Stadens medfinansiering

I detta avsnitt redogörs för en översiktlig granskning av två av stadens medfinansieringar:

- Medfinansiering enligt 2013 års Stockholmsförhandling ("Stockholmsförhandlingen")¹
- Medfinansiering enligt Sverigeförhandlingens ramavtal 6 - Storstad Stockholm (Sverigeförhandlingen).

Båda förhandlingarna omfattar, utöver medfinansieringen, även viss finansiering (det vill säga att staden lånar ut pengar under projekt-tiden) samt ett åtagande avseende bostadsbyggande. I Sverigeförhandlingen åtar sig staden dessutom att genomföra och finansiera ett antal "cykelobjekt".

För både Stockholms- och Sverigeförhandlingen ingår stadens tjänstemän i styrelse, delprojektstyrelse och ekonomiråd där projektdeltagarna får löpande uppdatering av projekten.

De totala kostnaderna redovisas endast i en bilaga till trafiknämndens tertialrapporteringar och verksamhetsberättelser. Informationen vidareberapporterades inte formellt till kommunstyrelsen.

I Stockholmsförhandlingen används ordet "projekt" och i Sverigeförhandlingen "objekt" för de olika delprojekten.

6.1 Stockholmsförhandlingen

6.1.1 Projektbeskrivning

I början av 2014 godkände kommunfullmäktige huvudavtal och delprojektavtal inom ramen för 2013 års Stockholmsförhandling. Den initiala redovisningsmässiga avsättningen för Stockholmsförhandlingen gjordes dock redan 2009, det vill säga fem år innan ärendet behandlades i kommunstyrelse och kommunfullmäktige.

De projekt och parter som ingår i förhandlingen framgår av tabell nedan. Samtliga belopp i tabellen avser 2013 års prisnivå och ska räknas om med hänsyn till förändring i KPI.

¹ I granskningen benämns denna medfinansiering som "Stockholmsförhandlingen". I stadens dokument förekommer dock även begreppet "Stockholmsöverenskommelsen".

Projekt/objekt	Parter	Total finansiering, mnkr	Stockholms stads andel, mnkr
Utbyggnad av tunnelbana till Nacka samt Gullmarsplan/Söderort.	Staten, Region Stockholm, Stockholms stad, Nacka kommun	12 500	2 350
Utbyggnad av tunnelbana till Arenastaden via Hagastaden.	Staten, Region Stockholm, Stockholms stad, Solna stad	4 100	600
Utbyggnad av tunnelbanan från Akalla till Barkarby station.	Staten, Region Stockholm, Stockholms stad, Järfälla kommun	2 900	0
Totalt, exkl. riskavsättning		19 500	2 950
Riskavsättning, 15 % av totalen.		2 925	336

Huvudavtalet omfattar även en fördelning av kostnadsansvar mellan parterna samt ett kostnadstak (benämns riskavsättning i tabellen ovan). Även riskavsättningen räknas upp med KPI. Av huvudavtalet framgår att avsikten är att alla anläggningar som ingår i utbyggnaden av tunnelbanan ska ägas av regionen.

Åren 2017 och 2021 har tilläggsavtal tecknats i förhandlingen.

6.1.2 Beslutsunderlag och tidplan för färdigställande

Datum	Händelse/beslut	Tidplan färdigställande	Stockholms stads andel, mnkr
2014-02-17	Beslut i kommunfullmäktige om att godkänna huvudavtal avseende medfinansiering. Avser i ordning: Barkarby, Arenastaden och Nacka och Söderort.	2021, 2022 och 2025	2 950
2014-02-17	Uppbokning av riskpott, ej beslutad av kommunfullmäktige.		336
2017-03-06	Beslut i kommunfullmäktige om att godkänna tilläggsavtal, ny tidplan. Avser i ordning: Barkarby, Arenastaden och Nacka och Söderort.	2026, 2024 och 2024	
2021-06-14	Beslut i kommunfullmäktige om att godkänna ytterligare medfinansiering och ny tidplan. Belopp i 2016 års prisnivå. Avser i ordning: Barkarby, Arenastaden och Nacka och Söderort.	2026, 2028 och 2030	1 242
2023-08-31	Beräknad prognos av indexering i tertialrapporteringen.		1 161
2023-08-31	Total prognostiserad medfinansiering augusti 2023		5 689

Avtalet för Stockholmsförhandlingen behandlades första gången i kommunstyrelsen i februari 2014. Av ärendet framgick bland annat följande:

- Stadens finansieringskostnad för projektet disponeras genom att ianspråka tidigare avsatta medel för infrastruktur. Stadens investeringskostnad anses godtagbar sett till de stora fördelar som projektet innebär för staden.
- Om kostnadsökningar på större belopp än riskavsättning skulle uppstå krävs nya beslut i kommunfullmäktige. Kommunstyrelsen anser att risken för staden är godtagbar utifrån gällande förutsättningar.
- Då staden är med och medfinansierar är det viktigt med insyn och möjlighet att vara med och påverka i projektet. Kommunstyrelsen anser att av Huvudavtalet föreslagen modell med en styrelse för hela projektet samt en delprojektstyrelse för respektive delprojekt är tillräckligt för att ge staden insyn och medbestämmande i projektet.

Av beslutet framgick även att medfinansieringen på 2 950 mnkr ska finansieras genom att ianspråka tidigare avsatta medel. Efter beslutet i kommunfullmäktige 2014 gjordes ytterligare en avsättning på 480 mnkr. Dokumentationen avseende avsättningarna är dock otydliga. Bland annat framgick inte att avsättningen på 480 mnkr påverkade stadens resultat det året. Utöver ovan noteras även att kommunfullmäktige aldrig fattade beslut om finansiering avseende avtalad riskpott på 336 mnkr, trots att den ingår i den redovisade avsättningen. Av beslutet framgår endast att ”Stadens totala kostnad för utbyggnaden av tunnelbanan, enligt bifogade avtal uppgående till 2 950 mnkr, finansieras genom disposition av tidigare bokslut avsatta medel för infrastruktur.

Den 6 mars 2017 tog kommunfullmäktige beslut om att godkänna ett tilläggsavtal vilket i korthet innehöll förändringar i följande avseenden:

- Tidplan för genomförande av tunnelbaneutbyggnaden.
- Betalningsplan där en del av kostnadstaket (”riskpotten”) togs i anspråk.

Under 2019 aviserades fördyringar i projektet. Under 2021 fattades beslut om ett tilläggsavtal för att tunnelbaneutbyggnaden skulle kunna realiserars. Beslutet, om ytterligare medfinansiering om 1 242 mnkr (2016 års prisnivå), togs av kommunfullmäktige i juni 2021. Det nya avtalet omfattar även ”implementering av kvalitativt riskhanteringsarbete” där risker kontinuerligt redovisas för projektstyrelsen och projektets parter och där parterna tar gemensamt ansvar för att minimera och hantera riskerna.

Utifrån erhållen beräkning från stadsledningskontoret hösten 2023 är den senaste bedömningen att den totala kostnaden för index-uppräkningsförhandling för Stockholmsförhandlingen uppgår till 1 161 mnkr när projektet är färdigställt.

Åtterrapporering av medfinansieringen har gjorts i stadens delårs- och årsredovisning sedan 2014. Åtterrapporeringen är mycket kortfattat och i huvudsak med fokus på de utbetalningar som gjorts under året.

6.2 Sverigeförhandlingen

6.2.1 Projektbeskrivning

I juni 2017 godkände kommunfullmäktige ramavtal och objektsavtal inom ramen för Sverigeförhandlingen². De objekt och parter som ingår i förhandlingen framgår av tabellen nedan. Samtliga belopp i tabellen avser 2016 års prisnivå och ska räknas om med hänsyn till förändring i KPI från januari 2016.

Projekt/objekt	Parter	Total finansiering, mnkr	Stockholms stads andel, mnkr
Tunnelbana Älvsjö - Fridhemsplan	Staten, Region Stockholm, Stockholms stad	11 500	2 056
Roslagsbanan till city	Staten, Region Stockholm, Stockholms stad, Täby kommun, Vallentuna kommun, Österåkers kommun	6 500	275
Spårväg Syd	Staten, Region Stockholm, Stockholms stad, Huddinge kommun	3 800	298
Tunnelbanestation i Hagalund	Staten, Region Stockholm, Solna stad	1 200	0
Riskavsättning		2 100	253
Totalt, inkl. riskavsättning		25 100	2 882

Av ramavtalet framgår att regionen ska äga samtliga de anläggningar som blir resultat av kollektivtrafikobjekten samt svara för trafikering, drift och underhåll av samtliga sådana anläggningar.

² Ramavtal om finansiering och medfinansiering avseende ökad tillgänglighet i storstäderna samt ökat bostadsbyggande.

6.2.2 Beslutsunderlag och tidplan för färdigställande

Datum	Händelse/beslut	Tidplan färdigställande	Stockholms stads andel, mnkr
2017-06-12	Beslut i kommunfullmäktige om att godkänna medfinansieringen.	Framgår ej exakt men mellan 10-14 år från planering till trafikstart.	2 882
2023-08-31	Beräknad prognos av indexering i tertialrapporteringen.	Se ovan	746
2023-08-31	Total prognostiserad medfinansiering	Se ovan	3 628

Avtalet för Sverigeförhandlingen behandlades första gången i kommunstyrelsen i början av juni 2017. Av ärendet framgick bland annat att stadens finansieringsutgift för projektet föreslås finansieras genom avsättning till medfinansiering av infrastrukturella projekt och att stadens kostnad anses godtagbar sett till de stora fördelar som projektet innebär för staden.

Den 12 juni 2017 beslutade kommunfullmäktige att godkänna medfinansieringen enligt kommunstyrelsens förslag. Av beslutet framgår bland annat att man godkänner avtalet samt stadens totala kostnad på 2 882 mnkr.

För Sverigeförhandlingen uppgår beräknad totalkostnad till 3 628 mnkr, varv indexuppräknning på 746 mnkr.

Åtterrapporing av medfinansieringen har gjorts i stadens delårs- och årsredovisning sedan 2017, dock mycket kortfattat.

6.3 Revisionskontorets bedömning

Revisionskontoret konstaterar att beslutsunderlagen inför de initiala besluten inte är tillräckligt tydliga avseende vilka totala ekonomiska effekter de får för staden. Det saknas information/upplysning om vilket finansiellt åtagande en medfinansiering utgör när det innehåller klausul om indexreglering. I handlingarna nämns endast de nominella beloppen samt att dessa ska räknas upp med KPI, men inte vilken effekt det får vid olika scenarion (t.ex. inflationsförändringar). Enligt stadsledningskontorets administrativa rutiner vid medfinansiering ska kalkyl upprättas och ingå som en del av beslutsunderlagen.

Revisionskontoret bedömer att kommunstyrelsen behöver stärka styrningen och kontrollen över stadens åtagande gällande medfinansiering i såväl Stockholmsförhandlingen som Sverigeförhandlingen. Detta utifrån att kommunstyrelsen endast tar del av en begränsad återrapportering i samband med delårsrapport och årsredovisning. Effekterna av indexreglering samt de finansiella riskerna bör redovisas tydligare.

Bilaga 1 – Beskrivning revisionskriterier

Kommunallagen (2017:752)

Enligt kommunallagens 6 kap 1 § ska kommunstyrelsen leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet. Kommunstyrelsen ska även ha löpande uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i kommunala bolag (KL 10 kap 2 §).

Sedan 2013 har kommunstyrelsen också en förstärkt uppsiktsplikt över de kommunala aktiebolagen. Enligt 6 kap 9 § i kommunallagen ska kommunstyrelsen pröva om den verksamhet som varje bolag bedrivit under föregående år har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Om styrelsen finner att så inte är fallet, ska den lämna förslag till fullmäktige om nödvändiga åtgärder.

Syftet med uppsiktsplikten är att kommunstyrelsen på ett systematiskt sätt ska följa utvecklingen inom nämnder och kommunala bolag så att verksamheten bland annat bedrivs i enlighet med lagar, förordningar och beslutade styrdokument.

I kommunallagens 5 kap 1 § framgår att kommunfullmäktige fattar beslut i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars större vikt för kommunen. Detta gäller bland annat beslut i ärenden som gäller mål och riktlinjer för verksamheten, budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor. I ärenden som har en större ekonomisk betydelse för kommunen får beslutanderätten således inte delegeras.

Vad gäller kommunala bolag anger kommunallagens 10 kap att om en kommun eller en region med stöd av 1 § lämnar över skötseln av en kommunal angelägenhet till ett helägt kommunalt bolag, ska fullmäktige bland annat se till att det anges i bolagsordningen att kommunfullmäktige får ta ställning till sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt innan de fattas.

Stadens regler för ekonomisk förvaltning

I stadens regler för ekonomisk förvaltning framgår bland annat av 1 kap 7 § hur styrning, planering, prioritering och uppföljning investeringar och stora projekt ska göras.

Utredningsbeslut

För investeringar där investeringsutgiften bedöms överstiga 50 mnkr för stadens nämnder respektive 300 mnkr för stadens

bolag, eller är av strategisk eller principiell vikt, ska ett utredningsbeslut fattas av ansvarig nämnd respektive bolagsstyrelse.

För investeringar där investeringsutgiften bedöms överstiga 300 mnkr ska utredningsbeslutet anmälas till berörda nämnder och till kommunstyrelsens ekonomiutskott. Om beslutet kommer att påverka bolagens verksamhet ska beslutet också anmälas till berörd styrelse. Bolagen ska anmäla sina utredningsbeslut till koncernstyrelsen.

Utredningsbeslut för mycket stora investeringar där utredningsutgifterna beräknas överstiga 50 mnkr för staden totalt ska godkännas av kommunfullmäktige.

Inriktningsbeslut

För investeringar där investeringsutgifterna bedöms överstiga 300 mnkr ska ett beslutsunderlag för inriktningsbeslut lämnas till kommunfullmäktige i ett särskilt ärende.

Genomförandebeslut

För investeringar där investeringsutgifterna bedöms överstiga 50 mnkr för stadens nämnder respektive 300 mnkr för stadens bolag, eller är av strategisk eller principiell vikt, ska ett beslutsunderlag för genomförandebeslut lämnas till kommunfullmäktige i ett särskilt ärende.

Samråd

Inför utredningsbeslut ska samråd ske med kommunstyrelsen genom stadsledningskontoret för investeringar där investeringsutgifterna bedöms överstiga 300 mnkr eller är av annan strategisk vikt. Inför inriktnings- och genomförandebeslut ska samråd ske för investeringar där investeringsutgifterna bedöms överstiga 50 mnkr eller är av annan strategisk vikt.

Uppföljning

Om uppföljningen av ett projekt visar på avvikelser mot vad som ursprungligen kalkylerades, eller att andra förutsättningar ändrats i väsentlig mån, ska detta omgående redovisas för nämnden. Nämnden ska snarast vidta åtgärder för att förhindra fördyringar eller göra omprioritering inom ramen för sin totala investeringsbudget.

Investeringsprojekt som uppvisar en avvikelse mot investeringsbeslut överstigande 15 procent, dock minst 20 mnkr, av investerings nettoutgift för stadens nämnder och nettonuvärde för stadens bolag eller annan avvikelse av strategisk vikt, ska tillställas kommunfullmäktige.

Stadens investeringsstrategi

Strategin anger att den höga ambitionsnivån ökar kravet på prioriteringar i investeringsverksamheten och kostnadsmedvetenhet i projekten, med fokus på att begränsa investeringsutgifterna.

Investeringsstrategins syfte är bland annat att öka samordning och styrning av stadens investeringsverksamheter samt att säkerställa att investeringsverksamheten bedrivs i enlighet med principen om god ekonomisk hushållning. Investeringsstrategin ska utgöra en länk mellan den långsiktiga planeringen och nämnder och bolagsstyrelsernas investeringsplaner.

Vidare anges att ansvaret för uppföljningen ligger hos den nämnd eller bolagsstyrelse som genomför investeringsprojektet. Stadsledningskontoret har ett övergripande samordningsansvar för berörda nämnders och bolagsstyrelsernas investeringar och en aggregerad sammanställning samt en övergripande analys av stadens investeringsportfölj. Stadsledningskontoret ansvarar även för uppföljning av investeringsstrategin, koncernprojekt samt för de finansiella nyckeltalen.

Tillämpningsanvisningar för investeringar

Anvisningar för beslut, styrning och uppföljning av investeringar (KS 2023/41-5)

Anvisningen riktar sig till stadens nämnder och gäller för beslut, styrning och uppföljning av stora investeringsprojekt. Anvisningen gäller för stora investeringsprojekt (>50 mnkr) som ökar staden tillgångar och ger konsekvenser i form av räntor och avskrivningar.

Dokumentet anger syfte med, och krav på, nämndernas investeringsplanering och innehållet i de beslutsunderlag som tas fram inför beslut i projektfaserna initiera, utreda, planera, genomföra, avsluta i enlighet med stadens projektstyrningsmodell. Planeringen ska alltid ha sin utgångspunkt i ett väl definierat och prioriterat behov där ekonomisk effektivitet är en mycket viktig utgångspunkt. Anvisningen anger också förutsättningar för de samråd som ska hållas inför beredning av beslut.

För nämnderna gäller att om avvikelse mot kommunfullmäktiges tidigare investeringsbeslut beräknas överstiga 15 procent av investeringens nettoutgift, dock minst 20 mnkr, ska nämnden lämna underlag till kommunfullmäktige för ett reviderat utrednings-, inriktnings- respektive genomförandebeslut. Det gäller även vid annan avvikelse av strategisk vikt, t.ex. om investeringens innehåll, funktion, lönsamhet eller kommande driftskostnader förändras avsevärt.

Anvisningen anger en miniminivå vilket innebär att nämnderna bör besluta vilka ytterligare underlag och vilken uppföljning nämnden ska ha för investeringar.

Tillämpningsanvisningar avseende bolagens investeringar (SSAB 2023/15)

När det gäller bolagens investeringar utfärdar Stockholms Stadshus AB särskilda tillämpningsanvisningar. Anvisningen gäller för investeringsprojekt överstigande 300 mnkr.

På motsvarande sätt som för nämnderna anger anvisningarna syfte med, och krav på, bolagens investeringsplanering och innehållet i de beslutsunderlag som tas fram inför beslut i projektfaserna initiera, utreda, planera, genomföra, avsluta i enlighet med stadens projektstyrningsmodell.

Samråd ska ske med respektive controller i Stockholms Stadshus AB för de projekt som bedöms överstiga 300 mnkr i investeringsutgifter eller är av annan strategisk vikt. Samrådet blir en del av det investerande bolagets beredning av ärendet. Det ska framgå av bolagets inriktnings- och genomförandebeslut att samråd skett.

Gällande bolagen ska reviderat beslut fattas av kommunfullmäktige när investeringsutgiften ökar med mer än 15 procent eller med mer än 100 mnkr. För investeringsprojekt där nuvärdesmetoden är tillämplig ska lönsamhetskalkylen uppdateras löpande och vid en prognostiserad förändring av nettonuvärdet från tidigare beslut med mer än -15 procent och minst 20 mnkr eller om investeringsutgiften ökar med mer än 100 mnkr ska ett reviderat beslut fattas av kommunfullmäktige.

Anvisningarna har under 2023 reviderats och kommer att gälla från och med 1 januari 2024. I de reviderade anvisningarna har vissa områden tydliggjorts och utvecklats. Till exempel har regler för reviderade inriktnings- och genomförandebeslut har justerats och förtydligats. Vidare har vikten av de tidiga skedena i projekten har understrukits.

Investeringskalkyler

En investeringskalkyl är en beräkning av de långsiktiga ekonomiska konsekvenserna av genomförandet av ett investeringsprojekt och ska belysa konsekvenserna vid val mellan olika handlingsalternativ.

Kalkylen ska vara en del i beslutsunderlaget och är en uppskattning av en förväntad slutkostnad.

Vid upprättande av investeringskalkyler ska uppräknings ska utifrån den förväntade inflationen. Antaganden kan göras för

enskilda index eller indexgrupper av betydelse för nämndens eller bolagets verksamhet.

Investeringsutgifterna i kalkylen ska innehålla en riskbuffert, vars storlek anpassas till projektets risknivå. Riskreserven bör i normalfallet vara större i tidiga faser när osäkerheten är stor och därefter minska fram till och under genomförandet. Det är viktigt att tydligt redogöra för gjorda antaganden i riskanalysen.

Förändringar i tidplan, innehåll, risker eller medelsförbrukning avseende investeringar ska redovisas till kommunstyrelsen och SSAB i samband med den löpande uppföljningen, tertialrapporter m.m.

Stadens beslutsstödsystem SSIP (Systemstöd Stora Investerings Projekt)

För investeringsprojekt där investeringsutgifterna bedöms överstiga 50 mnkr för nämnderna eller 300 mnkr för bolagen ska stadens projektstyrningsmetod användas. Den syftar till att få en enhetlig projektstyrning samt bättre kontroll av stora investeringar. Metoden beskriver bl.a. beslutsprocessen kring utredningsbeslut, inriktningsbeslut, genomförandebeslut m.m. samt hur rapportering till kommunfullmäktige och kommunstyrelsen ska göras. I metodiken ingår en metod för riskhantering.

Till projektstyrningsmodell finns knutet ett systemstöd, SSIP (Systemstöd Stora InvesteringsProjekt). Systemstödet syftar till att förenkla styrning och uppföljning samt erbjuda en gemensam plattform för projekten. Stadens nämnder använder modellen med dess mallar och bolagsstyrelserna använder den i vissa delar enligt direktiv från Stockholms Stadshus AB.