

Sundbybergs stad

Granskning av stadsutvecklings-
projektet Sundbybergs nya stadskärna



Innehåll

1.	Sammanfattning	2
2.	Inledning.....	5
2.1	Bakgrund	5
2.2	Syfte.....	5
2.3	Avgränsning	5
2.4	Revisionskriterier	6
2.5	Metod och genomförande	6
2.6	Kvalitetssäkring	7
2.7	Prövning av oberoende och integritet	7
3.	Utgångspunkt - Styrmodell, samhällsbyggnadsprocess och projektmodell	8
3.1	Sundbybergs stads styrmodell	8
3.2	Samhällsbyggnadsprocess	9
3.3	Projektmodell	9
3.4	Projektöversyn Sundbyberg	9
3.5	Bedömning	10
4.	Stadsutvecklingsprojektet Sundbybergs nya stadskärna.....	11
4.1	Ansvar för projekt SNS	11
5.	Förutsättningarna för SNS har förändrats sedan initiering	12
5.1	Perioden 2010 - 2013.....	12
5.2	Perioden 2014-2015	14
5.3	Perioden 2017-2021	16
5.4	Bedömning.....	20
6.	Projekt SNS.....	23
6.1	Projektdirektiv	23
6.2	Bedömning	26
6.3	Uppföljning av SNS.....	28
6.4	Mötesforum – Genomförandet av projekt SNS	30
6.5	Kommande beslut	30
6.6	Bedömning.....	32
7.	Svar på revisionsfrågor.....	35
	Bilaga 1 - Mötesträd.....	38

1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av stadens förtroendevalda revisorer genomfört en granskning med syfte att bedöma om kommunstyrelsen samt styrelsen för Stadshus AB tillser att planeringen av stadsutvecklingsprojektet "Nya stadskärnan" sker på ett ekonomiskt och verksamhetsmässigt ändamålsenligt sätt.

Upprinnelsen till projekt SNS (Sundbybergs Nya Stadskärna) är att i februari 2010 beslutade kommunstyrelsen att teckna en överenskommelse (Letter of intent), mellan Sundbybergs stad och dåvarande Banverket, numera Trafikverket, angående samverkan kring finansieringslösningar för tunnel-förläggning av Mälarbanan genom centrala Sundbyberg. År 2011 bildades Sundbybergs stadshus infrastruktur AB som ett dotterbolag till Sundbybergs stadshus AB med syftet att verka för att åstadkomma en överdäckning av spårområdet samt bidra till utvecklingen av stadens resecentrum vid utbyggnaden av järnvägen genom centrala Sundbyberg. Den 25 mars 2013 godkände kommunfullmäktige ett medfinansieringsavtal med Trafikverket, för att lägga järnvägen genom centrala Sundbyberg i en tunnel. Därefter påbörjades processen som i dag har lett fram till projekt SNS.

SNS är enligt vår uppfattning ett omfattande och komplext projekt som förväntas pågå under lång tid med ett flertal intressenter och förenat med betydande ekonomiska risker och stor osäkerhet. Sedan projektet initierades har förutsättningarna förändrats i betydande grad. Projekt SNS har vuxit fram och utformats och tillämpats i kontext som kännetecknas av att det har saknats tydliga processer för strategisk planering och samhällsbyggnad samt en tillämpad projektmodell. Dessutom genomförs projekt SNS i ett ömsesidigt beroende med Trafikverkets projekt och i en organisation där både SSAB och stadens förvaltning ska arbeta tillsammans. Vår bedömning är att ett projekt som SNS måste genomföras med stöd av en tydlig struktur som möjliggör en effektiv styrning och kontroll.

För att hantera de utmaningar som projekt SNS har att möta på ett effektivt sätt är det väsentligt att det finns en tydlighet i ansvar och roller, väl fungerande intern och extern samverkan och en ändamålsenlig styrning och uppföljning. Ansvaret för stadens åtagande enligt medfinansieringsavtalet har förändrats över tid. Enligt det senaste beslutet av kommunfullmäktige från februari 2019 avseende ansvarsfördelningen för SNS är ansvaret delat mellan staden och SSAB. Staden ansvarar för planeringsskedet och hanteringen av den exploateringsbara marken avseende detaljplan Järnväg och detaljplan Södra (uppdelad på två detaljplaner) samt för projektering och genomförande av allmän platsmark. SSAB ansvarar omfattar planering och detaljplanekostnaderna för detaljplan Västra och att samla ägandet av den exploateringsbara marken inom Västra samt att inneha projektövergripande funktion för SNS. Vad avses med projektövergripande funktion har inte enligt vår uppfattning klargjorts. Av beslutet framgår inte heller vilken nämnd som företräder stadens ansvar. Ansvaret för detaljplan Västra och den projektövergripande funktionen framgår av avtal mellan staden och SSAB om kostnadsfördelning inom projekt SNS. Genomförandet av de ansvar som staden har inom SNS och som SSAB har omfattas av projektdirektivet till projekt SNS utfärdat av stadsdirektören under våren 2022. Enligt vår uppfattning innebär det att SSAB formellt sett ansvarar för projekt. Vi anser att beslutet om att SSAB ska ha en projektövergripande funktion är otydligt men att det inte innebär att SSAB ska ansvara för genomförandet av projektet SNS.

Genomförandet av Sundbybergs stads åtagande enligt medfinansieringsavtal blev i formell mening ett projekt i och med projektdirektivet togs fram under första halvåret 2022. Projektdirektivet uppfattar vi som en beställning av projekt SNS. Stadsdirektören är beställare och tillika projektägare samt VD för Sundbybergs Stadshus AB och dessutom affärsområdeschef. Ett konstaterande är att ett flertal ansvar och roller förenas hos en person d.v.s. ansvaret att beställa, äga, utföra och följa upp projektet. Vår bedömning är att genom detta förhållande föreligger risk för rollkonflikter som i sin tur kan leda till brister i styrningen av projektet.

Projektdirektivet utfärdat av stadsdirektören innebär att SSAB har ansvar för genomförandet av projekt SNS. För att SSAB ska vara bundet av ansvaret att genomföra projektdirektivet måste det, enligt vår bedömning, framgå av avtal eller ägardirektiv.

I projektdirektivet anges inte hur projektet ska styras, följas upp samt rapporteras. En synpunkt är att direktivet inte på ett tydligt sätt definierar ansvar och befogenheter för samtliga roller i projektet. Vår uppfattning är att det bör framgå i direktivet hur samspelet inom ramen för projektet är tänkt att fungera mellan SSAB och förvaltningen.

För närvarande saknas en beslutad eller godkänd exploateringskalkyl för projekt SNS. Projektet har inte heller en beslutad projektbudget. Enligt vår uppfattning ska ett projekt ha en aktuell projektbudget under de olika faser som ingår i genomförandet. Vi bedömer att det i nuläget är svårt följa hur de medel som hittills i projektet har använts i förhållande till de medel som anvisats. Ekonomiska uppföljning med prognos behöver per delprojekt göras månadsvis på lägsta ekonomiska ansvarsnivå. Den månadsvisa uppföljningen ska sedan rapporteras inom projektorganisationen och till ansvarig nämnd och bolag. För projektet behöver det därför finnas en rapporteringsinstruktion innefattande vad som ska rapporteras till vem och när. Rapporteringen avser dels den rapportering som ska göras inom projektorganisationen, dels till SSAB och nämnd (kommunstyrelse). Ett konstaterande är att stadens styrmodell inte omfattar bolagen och investeringar som berör både bolag och nämnder samt att styrmodellen inte omfattar styrning och uppföljning av stadsutvecklingsprojekt.

Kommunstyrelsen följer inte i särskild ordning projekt SNS utan tar del av den periodiska rapportering som görs i samband med tertiäl 1 och 2 samt vid årsredovisningen. Enligt vår uppfattning borde kommunstyrelsen med tanke på sitt ansvar och projektets strategiska betydelse det har för Sundbybergs stad regelbundet följa projektets genomförande. Vår bedömning är också att kommunfullmäktige i särskild ordning vid ett eller ett par tillfällen ska ges en rapportering av projektets framdrift och nuläge.

När det gäller projektets ekonomi så har omslutningen ökat väsentligt från 1 mdkr till 4,7 mdkr (enligt preliminär investeringskalkyl, hösten 2022). Risk finns att ytterligare förseningar när det gäller Trafikverkets projektstart och återlämning av mark kan öka exploateringsutgifterna och påverka driftbudgeten negativt. Vår bedömning är att det finns en stor osäkerhet vad gäller ekonomin i projekt SNS. Enligt vad som har framkommit i granskningen har det inte i tidigare skeden i samband med beslut funnits välgrundade kalkylunderlag för stadens åtaganden. Initialt då beslut om medfinansieringsavtalet togs fanns en uppgift om exploateringsutgifterna förväntades motsvara 200 mnkr dock utan att det redovisades någon underliggande kalkyl. Vid samtliga tillfällen då kommunfullmäktige beslutat om medfinansiering eller förstudier, m.m. har det inte i underlagen ingått tillräckliga ekonomiska konsekvensanalyser och riskanalyser.

Med utgångspunkt från den kontext i vilken projektet genomförs som kännetecknas av osäkerheter och risker blir hanteringen av dessa av väsentlig betydelse. Bedömningen är också att riskreducerande åtgärder som vidtas måste fortlöpande följas upp och värderas i vilken grad som risken påverkas. Under 2022 har arbetet med riskhantering utvecklats. Riskanalyser görs återkommande efter det att riskanalysen från 2019 uppdaterades i mars 2022. Vår rekommendation är att de riskreducerande åtgärder som vidtas följs upp, utvärderas och rapporteras. Vår bedömning är att riskhanteringen i tidigare skeden av processen fram till projekt SNS har varit eftersatt vilket sannolikt har varit till nackdel för projektet.

Projektet befinner sig i ett kritiskt skede i den meningen att ett antal beslut måste tas inför dess fortsättning. Det gäller avtal med Trafikverket om genomförandet, investeringsbeslut, organisatoriska beslut och detaljplanebeslut. Den ursprungliga avsikten var att merparten av besluten skulle hanteras av fullmäktige i september 2022. Med anledning av att det inte visat sig möjligt att komma överens om ett förslag på avtal om tillägg till medfinansieringsavtal och att arbetet nu har inriktats på att ta fram ett genomförandeavtal har övriga beslut om avtal och investeringsärendet skjutits på framtiden.

Vår bedömning är att ju längre tiden går utan att avgörande beslut kan tas är risken att projektet blir ännu mer försenat med en ökad osäkerhet till följd. Förseningen i sig riskerar dessutom att leda till ännu högre kostnader i slutänden. Samtidigt finns en stor osäkerhet kring vad konsekvensen blir om parterna inte kommer överens om ett genomförandeavtal.

Vad gäller samverkan med Trafikverket har av intervjuer framgått att den framför allt inledningsvis inte fungerade tillfredsställande. Åtgärder har dock vidtagits för att förbättra samverkan vilket de intervjuade bedömer ha haft en positiv effekt på samverkan men att ytterligare ansträngningar behöver göras för att utveckla samverkan. Processen med Trafikverket i syfte att komma överens om ett tillägg till medfinansieringsavtal förefaller dock ha haft en negativ inverkan på samverkansklimatet. Vår bedömning är att en väl fungerande samverkan med Trafikverket är en nödvändig förutsättning för att projekt SNS ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt. Vår bedömning är att samverkansproblemen behöver utredas och hanteras bl.a. genom att parterna kommer överens om en gemensam samverkansdeklaration eller samverkansöverenskommelse. Även när det gäller den interna samverkan inom staden i projektorganisationen måste den utgå ifrån en gemensam målbild och ett definierat tillvägagångssätt för hur en väl fungerande samverkan ska säkerställas.

I intervjuer har synpunkter framförts om att det har förekommit brister vad gäller insyn i projektet och samverkan mellan projektet och berörda tjänstepersoner inom sektor samhällsbyggnad. Det senare gäller t.ex. arbetet med detaljplaner. En bidragande orsak kan ha varit olika målbilder och att erfarenheten av att arbeta tillsammans, bolag och förvaltning, är begränsad och att projektet innan projektdirektivet togs fram har saknat ett tydligt uppdrag. I sammanhanget är det enligt vår uppfattning viktigt att lyfta fram vad som framgår av ägardirektivet till Sundbybergs stadshus AB: Att Sundbybergs stad och dess bolag ska ses som en helhet och att den totala kommunnyttan ska ligga till grund för mål och ambitioner i kommunens olika verksamheter. Det är m.a.o. väsentligt att vid genomförandet av projekt SNS att den interna samverkan inom staden stödjer ambitionen att säkerställa kommunnyttan.

Enligt vår uppfattning är det nödvändigt att ett förtydligande av ansvarsfördelningen för SNS behöver göras med tanke på att vi bedömer att nuvarande ansvarsfördelning varken är tydlig eller ändamålsenlig. Det projektdirektiv som utformats har dessutom enligt vår bedömning inte i formell mening ett stöd att motsvarande beslut i kommunfullmäktige. Vår samlade bedömning är att styrningen av projekt SNS inte sker på ett ekonomiskt och verksamhetsmässigt ändamålsenligt sätt.

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Bereda förslag till förtydligande av ansvarsfördelningen för projekt SNS för beslut i kommunfullmäktige.
- ▶ Under förutsättning att SSAB ska ha ansvar för projekt SNS säkerställ att det ansvar som staden har inom SNS överförs till SSAB antingen i form av avtal eller ägardirektiv.
- ▶ Besluta om en till direktivet kompletterande rapporteringsinstruktion för projekt SNS där det också framgår vad som ska rapporteras till kommunstyrelsen.
- ▶ Säkerställa återkommande redovisningar av projekt SNS till kommunfullmäktige.
- ▶ Vidta åtgärder för att reducera risken för rollkonflikter i hanteringen av projekt SNS.
- ▶ Bereda förslag på en revidering av stadens styrmodell så att den omfattar stadsutvecklingsprojekt och investeringar som genomförs i kommunkoncernen.

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskning rekommenderar vi SSAB att:

- ▶ Besluta om projektplan och projektbudget för SNS.
- ▶ Säkerställa en ändamålsenlig ekonomisk uppföljning och rapportering av projekt SNS.
- ▶ Säkerställa en regelbunden uppföljning av riskhanteringsarbetet.
- ▶ Identifiera och utvärdera interna och externa samverkansproblem i syfte att vidta åtgärder för att åstadkomma förbättringar.

2. Inledning

2.1 Bakgrund

Sundbybergs stad och Trafikverket har kommit överens om en överdäckning av järnvägsspåren genom Sundbyberg, där 30 000 kvm mark kommer frigöras. Staden har för avsikt att utveckla en ny stadskärna med bl.a. bostäder, kontorslokaler och grönytor ("Nya stadskärnan"). Nedgrävningen är således förenad med ett antal tillkommande investeringar i allmänna anläggningar, däribland en planerad utbyggnad av VA-nätet. För närvarande pågår detaljplanprocessen. Projektet finansieras av Sundbybergs stad och Trafikverket där staden har beslutat om att investera ca 1,1 miljarder kronor. Brister i projektet kan leda till allvarliga ekonomiska och verksamhetsmässiga konsekvenser.

Mot bakgrund av ovanstående har stadens revisorer och lekmannarevisorerna i Stadshus AB för avsikt att genomföra en granskning i syfte att bedöma om kommunstyrelsen samt styrelsen för Stadshus AB tillser att planeringen av stadsutvecklingsprojektet "Nya stadskärnan" sker på ett ekonomiskt och verksamhetsmässigt ändamålsenligt sätt.

2.2 Syfte

Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen samt styrelsen för Stadshus AB tillser att planeringen av stadsutvecklingsprojektet "Nya stadskärnan" sker på ett ekonomiskt och verksamhetsmässigt ändamålsenligt sätt.

I granskningen kommer följande revisionsfrågor att besvaras:

1. I vilken utsträckning är ansvars- och rollfördelning mellan kommunstyrelsen och stadsmiljö- och tekniska nämnden tydlig rörande stadsutvecklingsprojektet "Nya stadskärnan"?
2. I vilken utsträckning är styrningen och organisation av stadsutvecklingsprojektet ändamålsenlig?
3. I vilken utsträckning har det beslutats om projektplan och budget för stadsutvecklingsprojektet?
 - 3.1. Är projektplanen upprättat enligt stadens projektmodell?
 - 3.2. Är ansvar och roller tydliga i projektorganisationen?
 - 3.3. I vilken utsträckning finns juridisk, teknisk och ekonomisk kompetens i projektorganisationen?
4. I vilken utsträckning finns en för projektet beslutad exploateringskalkyl?
5. I vilken utsträckning har en tillräcklig riskanalys gjorts av stadsutvecklingsprojekt "Nya stadskärnan" och uppdateras den fortlöpande?
6. I vilken utsträckning fungerar samverkan mellan Sundbybergs stad och Trafikverket och andra externa aktörer i stadsutvecklingsprojektet på ett ändamålsenligt sätt?
7. I vilken utsträckning följs projektet upp i enlighet med Sundbybergs stads styrmodell samt i enlighet med stadens projektmodell?
 - 7.1. Sker löpande avstämningar med interna och externa aktörer inom ramen för tillämpad projektmodell?
8. I vilken utsträckning innebär den nuvarande uppföljningen att en tillräcklig kontroll uppnås?
9. Vilka krav ska ställas på den ekonomiska och miljömässiga uppföljningen av projektet för att en tillräcklig kontroll ska kunna säkerställas?
10. I vilken utsträckning säkerställs en dokumentation av stadsutvecklingsprojektet som möjliggör tillvaratagandet av erfarenheter i projektet för framtida forskning?

2.3 Avgränsning

Kommunstyrelsen samt styrelsen för Sundbyberg Stadshus AB.

2.4 Revisionskriterier

- ▶ Kommunallagen.
- ▶ Sundbybergs stads styrmodell.
- ▶ Sundbybergs stads budget.
- ▶ Kommunfullmäktiges beslut med avseende på stadsutvecklingsprojektet Sundbybergs nya stadskärna.
- ▶ Avtal om medfinansiering av järnväg under Sundbyberg.

2.5 Metod och genomförande

Granskningen har genomförts med stöd av intervjuer och dokumentstudier. Följande har intervjuats:

Följande har intervjuats:

- ▶ Kommunstyrelsens ordförande.
- ▶ 1:e vice ordförande kommunstyrelsen.
- ▶ 2:e vice ordförande kommunstyrelsen.
- ▶ Stadsdirektör och VD SSAB.
- ▶ Ekonomidirektör (vice VD SSAB).
- ▶ Chef sektor samhällsbyggnad.
- ▶ Projektchef.
- ▶ Projektstrateg.
- ▶ Projektledare Samverkan och avtal.
- ▶ 2 Styrgruppsmedlemmar.
- ▶ Chef stadsbyggnadsavdelningen.
- ▶ Chef planenheten.
- ▶ Planarkitekt.

Exempel på dokument som har granskats:

- ▶ Sundbybergs stads styrmodell.
- ▶ Medfinansieringsavtal och tillägg till medfinansieringsavtal.
- ▶ Genomförandeavtal för planprocessen.
- ▶ Kommunfullmäktiges beslut 2013-2021 med relevans för projekt SNS.
- ▶ Kommunfullmäktiges beslut om förstudie och fördjupad förstudie.
- ▶ Konsultrapporter inför förändrad ansvarsfördelning.
- ▶ Projektdirektiv.
- ▶ Kalkyl SNS.
- ▶ Riskanalys SNS.
- ▶ Projektrapporter.
- ▶ Mötestråd.
- ▶ Avtal mellan Sundbybergs stad och Sundbybergs stadshus AB om kostnadsfördelning inom projektet Sundbybergs nya stadskärna (SNS).
- ▶ Ägardirektiv för Sundbybergs stadshus AB.
- ▶ Reglemente för kommunstyrelsen och stadsmiljö och tekniska nämnden.
- ▶ Sundbybergs stads årsredovisning 2021.
- ▶ Tertialrapporter 2022 Sundbybergs stad och Sundbybergs stadshus AB.

- ▶ Planprogram SNS.
- ▶ Vision Sundbybergs stadskärna 2020.

2.6 Kvalitetssäkring

Utöver vår interna kvalitetssäkring får samtliga intervjuade möjlighet att komma med synpunkter på rapportutkastet för att säkerställa att granskningen bygger på korrekta fakta och uttalanden

2.7 Prövning av oberoende och integritet

En prövning har skett av de sakkunnigas oberoende och integritet i relation till uppdraget och det har inte framkommit några omständigheter som strider mot att någon av medarbetarna ska kunna agera oberoende i denna granskning. Om skäl uppstår kommer en förnyad prövning av oberoendet att göras under granskningsarbetet.

3. Utgångspunkt - Styrmodell, samhällsbyggnadsprocess och projektmodell

3.1 Sundbybergs stads styrmodell

Sundbybergs stads styrmodell är fastställd av kommunfullmäktige och tydliggör en gemensam struktur och gemensamma arbetssätt för styrning, planering och uppföljning av staden och dess verksamheter. Vi har valt att fokusera på vad styrmodellen anger beträffande investeringar.

Sundbybergs stads investeringar delas in i tre huvudtyper: strategiska, reinvesteringar inkl. övriga investeringar och inventarier. Strategiska investeringar är investeringsprojekt med för staden strategisk betydelse och stor påverkan på stadens utveckling och de människor som bor, verkar och vistas i staden (som t.ex. är en del i stadens exploaterings- och stadsutvecklingsprojekt).

Stadsutvecklingsprojekt (STUP) beskrivs som ett specialfall och är uppdelade i en projektorganisation och flera delprojekt. Projektorganisationen arbetar huvudsakligen med faserna behovsanalys och förstudie och fungerar som ett paraply för stadsutvecklingsprojektet och har höga krav på visionsarbete och projektplan. Projektorganisationen och delprojekten hanteras alltid beslutsmissigt som strategiska projekt.

Det finns fyra beslutssteg i beslutsprocessen för investeringar:

1. Beslut om att påbörja förstudie.
2. Beslut om att godkänna förstudie och gå vidare med program, projektering och genomförande.
3. Beslut om projektförändring.
4. Beslut om godkännande av slutrapport.

Beslutsmatrisen nedan visar vilket beslutande organ som måste fatta det aktuella investeringsbeslutet. Beslut 3 fattas endast då väsentliga förändringar i antingen projektinnehåll eller kostnader uppkommer under program-, eller projekteringsfasen.

Figur 1 - Beslutsmatris

Typ av investering	1. Beslut om att påbörja förstudie	2. Beslut om att godkänna förstudie och att gå vidare till program, projektering och genomförande	3. Beslut om projektförändring	4. Beslut om att godkänna av slutrapport
Strategiska	VDN	KF	KF	STN
Stora	VDN	VDN	VDN	STN
Små	Via budgetprocessen			
VDN=Verksamhetsdrivande nämnd, KF=Kommunfullmäktige, STN=Stadsmiljö- och tekniska nämnden				

Avvikelser

Vid uppföljning av investeringar ska nämnden uppmärksamma om utgifterna har ökat, förskjutits i tiden eller om investeringen på andra sätt avviker från investeringsbeslutet. Vid väsentliga avvikelser behöver även nya beslut fattas. Som väsentliga avvikelser räknas dels väsentliga förändringar i

projektinnehåll som t.ex. större förändringar i funktion och gestaltning, dels väsentliga förändringar i kostnader. Som en väsentlig förändring i kostnader räknas en avvikelse på 10 procent eller mer av investeringens nettokostnad upp till ett värde av 10 mnkr. Det innebär att för investeringar med en nettokostnad på över 100 mnkr så måste ett beslut om förändrad investeringsram alltid fattas vid avvikelser på 10 mnkr eller mer. Nettokostnad definieras som investeringens totala kostnader minus intäkter (ej inräknat försäljningsintäkter).

Överföring och omfördelning

Huvudprincipen är att investeringsprojekt ska genomföras inom planerad period. Förändringar under året följs upp vid månads- och tertialrapportering och ska tas med som underlag inför beredning av nästkommande budget. Investeringsprojekt som påbörjats men inte slutredovisats och inte ryms inom beslutad ram nästkommande år kan överföras till nästa budgetår genom beslut i kommunfullmäktige. Begäran om överföring ska redovisas per projekt i samband med verksamhetsberättelsen.

Under förutsättning att beslutade investeringar inom en nämnd kan genomföras enligt omfattning och utförande kan nämnden inom egen investeringsram omfördela medel mellan beslutade investeringsprojekt.

3.2 Samhällsbyggnadsprocess

Vi har förstått att det f.n. inte finns en definierad samhällsbyggnadsprocess i Sundbybergs stad. Ett tidigare arbete som påbörjats med att ta fram en samhällsbyggnadsprocess har inte färdigställts.

3.3 Projektmodell

Sedan tidigare finns en projektmodell i staden vars syfte är att fungera som ett ramverk för projekt och innehålla en beskrivning av hur ett projekt blir till, planeras, genomförs och till sist avslutas. Av modellen skulle också framgå projektorganisationen med roller och ansvar samt hur uppföljning och styrning fungerar. Det har funnits en avsikt att revidera modellen, vilket dock inte har slutförts. Projektmodellen har dock inte under senare år i samband med stadsbyggnadsprojekt tillämpats.

3.4 Projektöversyn Sundbyberg

Konsultföretaget Evidens har under första halvåret 2022 på uppdrag av Sundbybergs stad genomfört en utredning som omfattade, en genomlysning av stadsutvecklingsprojekt i skilda delar av kommunkoncernen för att undersöka eventuella synergieffekter av omstrukturering, tydligare projektstyrning av stadsutvecklingsprojekten och organisatorisk hemvist för SNS.

Utredningen identifierade fem fokusområden med tillhörande problemområden och rekommendationer.

1. Strategisk planering.
2. Portföljstyrning och övergripande plan för samhällsbyggnadsprojekten.
3. Utvecklad ekonomistyrning med uppföljning av projektens totalekonomi.
4. Definitioner och styrning (projektmodell och samhällsbyggnadsprocess).
5. Ansvarsfördelning och samarbete mellan bolag och förvaltning.

Utredning lämnade även rekommendationer avseende SNS. I uppdraget genomfördes bl.a. workshop med nuvarande organisation för SNS samt intervjuer med chefer och medarbetare inom förvaltning och bolag om deras syn på lämplig hemvist för SNS framåt. Av rapporten framgår att följande fördelar framfördes med att driva projektet i bolagsform inom SSAB jämfört med att driva det i förvaltningsform:

- ▶ Snabbare handläggning.
- ▶ Kortare och rakare beslutsvägar då stadsdirektör samtidigt är VD i SSAB.
- ▶ Förutsättningar för ett mer affärsmässigt styrelsearbete jämfört nämnd (där partipolitiska motsättningar riskerar att bli mer framträdande än i en bolagsstyrelse).

Nackdelar som framfördes var:

- ▶ Projektet riskerar avgränsas i än högre utsträckning från förvaltningen.
- ▶ Svårare att samordna de olika stadsutvecklingsprojekten om ett av dem (därtill centralt) ligger utanför sektorn för samhällsbyggnad och dess styrsystem.
- ▶ Risk för ökad vi-och-de-kultur vilket ytterligare betonar vikten av att utveckla samarbetet mellan bolagen och förvaltningen.

En kärnfråga är otydligheten kring vad SSABs/SNS "projektövergripande funktion" ska innebära gentemot förvaltningens ansvar för de tre östra/södra detaljplanerna. En ytterligare farhåga som framförts är att integriteten för de myndighetsutövande delarna i planarbetet äventyras.

Enligt vår tolkning av rapporten från projektöversynen så lämnas i den inte någon direkt rekommendation avseende organisatorisk hemvist för SNS. I rapporten hänvisas till pågående utredning av eventuella skattemässiga konsekvenser i samband med förmögenhetsöverföring samt hur dessa i så fall kan hanteras. Om det visar sig att det inte finns några hinder i vägen och staden beslutar att SNS i enlighet med tidigare rekommendationer ska formeras som ett eget dotterbolag inom SSAB-koncernen, är rekommendationen att nyttja bolagsordning och ägardirektiv så långt möjligt för att tydliggöra bolagets uppdrag samt förpliktelser när det gäller samordning med förvaltning och med övriga bolag i koncernen. Vidare anförs att "SNS med dess olika delprojekt behöver i likhet med övriga samhällsbyggnadsprojekt underordnas kommunens samlade portföljstyrning. Såväl struktur som kultur i bolaget bör riggas för att garantera sektorn för samhällsbyggnads insyn och deltagande i projektet". Exempel på rekommendationer; är att tydliggöra i samband med ett nytt projektdirektiv så långt möjligt vad detta ansvar innebär och hur det påverkar gränssnittet till förvaltningen, säkerställa ett ökat regelbundet deltagande och engagemang från förvaltningen genom att engagera ansvarsfunktioner som sektorchef (samhällsbyggnad) och ekonomichef för staden i projektets styrgrupp, tillgodose i möjligaste mån projektets behov av resurser i olika skeden med medarbetare från sektorn för samhällsbyggnad (alternativt konsultresurser underställda avdelning/enhet inom sektorn).

3.5 Bedömning

Vår tolkning av SNS är att det är att betrakta som en strategisk investering med för staden strategisk betydelse med stor påverkan på stadens utveckling och dess invånare, d.v.s. ett stadsutvecklingsprojekt (STUP). Definitionen i styrmodellen av vad som är ett stadsutvecklingsprojekt är dock inte tydlig.

I styrmodellen som i detta avseende uteslutande beskriver investeringar som genomförs i ett nämndperspektiv anges att det för strategiska investeringar krävs att det ska finnas beslut av kommunfullmäktige om att gå vidare med program, projektering och genomförande. Av styrmodellen följer att nämnden i verksamhetsplanen ska redovisa samtliga investeringsprojekt som nämnden planerar. Vid brådskande behov kan investeringsprojekt påbörjas om de enligt huvudregeln ryms inom den totala ramen för nämndens investeringar för aktuellt år och att det finns beslut om investeringen.

Enligt styrmodellen ska kommunfullmäktige besluta om en investeringsram för respektive nämnd. Samtidigt framgår av styrmodellen att ansvarig nämnd uppmärksamt ska följa om investeringen avviker från investeringsbeslutet. Vid väsentliga förändringar i projektinnehåll och väsentliga förändringar i kostnader behövs även nya beslut fattas.

En samlad bedömning är att Sundbybergs stads styrmodell inte specifikt reglerar hur den ekonomiska uppföljningen av stadsutvecklingsprojekt ska genomföras. Vi har också fått uppfattningen att det inte finns en i Sundbyberg tillämpad projektmodell som är styrande för hur projekt initieras, organiseras, planeras, resursätts, styrs och följs upp. Enligt vår uppfattning är ett projekt ett avgränsat uppdrag med tydligt identifierade krav avseende tid, kostnad och resultat. Ett projekt har en uppdragsgivare (beställare) som ansvarar för direktiv angående syfte, mål, resursramar m.m.

Uppdragsgivaren är också mottagare av projekts leverans. För att det ska bli möjligt att uppnå det förväntade resultatet måste projektet förberedas och planeras vad gäller tid, omfattning, resurser, budget, risker, beslutspunkter m.m. vilket bör beskrivas i en projektplan.

Vår bedömning är att stora projekt som SNS, vilka pågår under lång tid och kan beskrivas som komplexa, riskfyllda, investeringstunga med förutsättningar som förändras över tid, måste genomföras med stöd av en tydlig struktur som möjliggör en effektiv styrning och kontroll.

Vi kan också konstatera att SNS som projekt har initierats, utformats och tillämpats i kontext som kännetecknas att det har saknats tydliga processer för strategisk planering och samhällsbyggnad samt en tillämpad projektmodell. Dessutom hanterar inte stadens styrmodell bolagen och investeringar som berör både bolag och nämnder samt att styrmodellen inte omfattar styrning och uppföljning av stadsutvecklingsprojekt. Vår bedömning är att brister i förutsättningar har ökat risken för att styrningen av stadsutvecklingsprojektet Sundbybergs nya stadskärna blir otillräcklig och reaktiv (i stället för proaktivt). Enligt vår uppfattning är det särskilt allvarligt med tanke på att det är fråga om ett komplext och omfattande projekt med ett flertal intressenter samt förenat betydande finansiella risker och stor osäkerhet.

Det initiala ansvaret för "projekt" SNS hade enligt vår uppfattning kommunstyrelsen fram till kommunfullmäktiges beslut 2015.

4. Stadsutvecklingsprojektet Sundbybergs nya stadskärna

4.1 Ansvar för projekt SNS

4.1.1 Kommunstyrelsens ansvar enligt reglemente och beslut av kommunfullmäktige

Enligt reglementet ska kommunstyrelsen se till att uppföljning sker till kommunfullmäktige från samtliga nämnder och bolag i den kommunala organisationen om hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret.

Styrelsen ska leda och samordna mark- och bostadspolitiken och se till att en tillfredsställande markberedskap upprätthålls och att bostadsförsörjningen, samhällsbyggandet samt en god livsmiljö främjas. Därutöver ansvar kommunstyrelsen för att fullgöra kommunens uppgifter inom planväsendet avseende översiktsplanering och detaljplanering enligt plan- och bygglagen,

Kommunstyrelsen ska besluta i ärenden som avser överenskommelser som inte är av större vikt inom ramen för ett av kommunfullmäktige beslutat exploateringsavtal. Kommunstyrelsens exploaterings- och näringslivsutskottet ska fatta vissa beslut i planärenden och i vissa näringslivsfrågor. Utskottet ska också utgöra ett forum för dialog i exploateringsfrågor och strategiska näringslivsfrågor.

I september 2018 beslutade kommunfullmäktige om att påbörja en förstudie och gav kommunstyrelsen i uppdrag att genomföra förstudien. Vidare beslöt kommunfullmäktige i februari 2019 att staden skulle ansvara för detaljplanerna Järnvägen och Södra och för hanteringen av den exploateringsbara marken i dessa detaljplaner samt projektering och genomförande av allmän plats inom SNS. Beslutet klargjorde dock inte vilken nämnd i stadens organisation som ska fullgöra dessa ansvar.

Kommunfullmäktige beslutade i december 2020 att samhällsbyggnads- och serviceförvaltningen (numera sektor samhällsbyggnad) ansvarar för att genomföra den fördjupade förstudien. Även av det beslutet framgick inte vilken nämnd som har ansvaret.

4.1.2 Stadsmiljö- och tekniska nämndens ansvar enligt reglementet

Bland stadsmiljö- och tekniska nämnden ansvar och uppgifter enligt reglementet ingår ansvar för nyproduktion av och investeringar i samt skötsel och underhåll av anläggningar, kommunalteknisk infrastruktur och allmänna platser.

4.1.3 Sektor samhällsbyggnad

Kommunfullmäktige beslutade i september 2021 att stadens organisation från och med den 1 januari 2022 ska utgöras av en samlad förvaltning. Den samlade förvaltningen är placerad under kommunstyrelsen. Förvaltningen består av fem sektorer som leds av varsin direktör. En av sektorerna utgörs av sektor samhällsbyggnad.

Sektorn lyder under tre nämnder; stadsmiljö- och tekniska nämnden, byggnads- och tillståndsnämnden samt kommunstyrelsen. I sektorns uppdrag ingår bl.a. stadsplanering, bygglov, kartproduktion, trafikfrågor, parkering, miljötillsyn samt gatu- och parkskötsel. Sektorn ansvarar även för projektledning, bygglledning och anläggning av stadens markinfrastrukturprojekt.

I sektor samhällsbyggnad uppdrag ingår normalt att ansvara för projekt inom samhällsbyggnad d.v.s. samhällsbyggnadsprojekt och strategiska projekt d.v.s. STUP. SNS är ett samhällsbyggnadsprojekt men har såvitt vi förstått inte definierats som ett STUP. Enligt kommunfullmäktiges beslut i februari 2019 innehar SSAB projektövergripande funktion för SNS. Sektor samhällsbyggnad tillhandahåller kompetens bl.a. i genomförandet av planskedets förstudier i projekt SNS.

4.1.4 Sundbybergs stadshus AB

Kommunfullmäktige beslutade i juni 2015 att Sundbybergs stadshus AB via dotterbolaget Sundbybergs stadshus infrastruktur AB får i uppdrag, i form av ägardirektiv, att ansvara för att ta fram underlag till ärenden och genomföra utredningar till grund för de myndighetsbeslut som staden har att fatta i planprocessen. Kommunstyrelsen fick enligt beslutet teckna de avtal med koncernen Sundbybergs stadshus AB som behövs för konkretisering av ägardirektivet. Enligt avtalet (2015) om konkretisering av ägardirektiv ansvarar Sundbybergs stadshus AB för stadens åtaganden enligt medfinansieringsavtalet § 7, punkterna 1-4, d.v.s. fördjupat utredningsarbete, projektledningsorganisation, ny detaljplan och del av planering av resecentrum. I och med att Sundbybergs stadshus infrastruktur AB under 2017 fusionerades med moderbolaget övergick ansvaret till SSAB och det affärsområde som hade bildats.

Med hänvisning till att det antagna planprogrammet krävde förändring och förtydligande av ansvarsfördelning beslutade kommunfullmäktige i början av 2019 om ansvarsfördelningen. Enligt beslutet ska SSAB ansvara för planering samt detaljplanekostnader för detaljplan Västra, samla ägandet av den exploateringsbara marken i detaljplan Västra och inneha den projektövergripande funktionen för projekt SNS.

Vi har inte noterat att avtalet om konkretisering av ägardirektiv åtaganden från 2015 har reviderats eller upphävts. Av ägardirektivet till moderbolaget som kommunfullmäktiges antog den 27 maj 2019 att "i bolagets verksamhet ingår också att verka för att en järnväg i tunnel genom Sundbybergs stad kommer till stånd inom en så snar framtid som möjligt och därigenom bidra till utvecklingen av centrala Sundbyberg. För det ändamålet kan bolaget förvärva, förvalta och avyttra fastigheter i anslutning till spårområdet".

5. Förutsättningarna för SNS har förändrats sedan initiering

I detta avsnitt görs en översiktlig genomgång av vilka förändringar och beslut som fattats med anledning av stadsutvecklingsprojektet Sundbybergs nya stadskärna (SNS). Genomgången är inte fullständig.

5.1 Perioden 2010 - 2013

5.1.1 Letter of intent

I februari 2010 beslutade kommunstyrelsen att teckna en överenskommelse, Letter of intent, mellan Sundbybergs stad och dåvarande Banverket, nu Trafikverket, angående samverkan kring finansieringslösningar för tunnelförläggning av Mälarbanan genom centrala Sundbyberg.

Kommunfullmäktige lade i februari 2010 fast "Vision Sundbybergs stadskärna 2020." Visionen visar stadens målsättning bland annat där järnvägen genom stadskärnan förläggs i tunnel.

5.1.2 Bildande av Sundbybergs stadshus infrastruktur AB

År 2011 bildades Sundbybergs stadshus infrastruktur AB som ett dotterbolag till Sundbybergs stadshus AB med syftet att verka för att åstadkomma en överdäckning av spårområdet samt bidra till utvecklingen av stadens resecentrum vid utbyggnaden av järnvägen genom centrala Sundbyberg.

5.1.3 Medfinansieringsavtal mellan Sundbybergs stad och Trafikverket om utbyggnad av Mäljarbanan genom Sundbybergs centrum

Den 25 mars 2013 godkände kommunfullmäktige ett medfinansieringsavtal med Trafikverket, för att lägga järnvägen genom centrala Sundbyberg i en tunnel. Kostnaden för hela sträckan Tomtebodavägen - Barkarby med en tunnel genom Sundbyberg är beräknad till 9,7 miljarder kr. Motivet som anges till medfinansieringen är att tunnelalternativet är dyrare än ytalternativet och att Trafikverket inte får ihop sin samhällsekonomiska kalkyl. Stadens medfinansiering på totalt 800 mnkr (i prisnivå 2012-04) består dels av åtgärder motsvarande 350 mnkr som staden själv genomför och finansierar, dels genom att betala 450 mnkr till Trafikverket. En iakttagelse i samband med kommunfullmäktiges behandling av ärendet om medfinansiering är att det inte samtidigt redovisas underlag i form av en förstudie med investeringskalkyl.

Bland de åtgärder kostnadsberäknade till 350 mnkr¹ som staden ska genomföra ingår olika utredningskostnader och planeringskostnader, projektledare, framtagande av ny detaljplan, kommunala tillstånd samt återställande av markytor och ersättningar till fastighetsägare för eventuella skadestånd under byggtiden. Bedömningen är att beloppet 350 mnkr kan underskridas om staden genomför sina åtaganden effektivt och i ett konstruktivt samarbete med berörda fastighetsägare.

Det fasta medfinansieringsbeloppet 450 mnkr betalas under en femårsperiod med början från byggstartsåret. Årsbeloppen räknas om med SCB:s entreprenadindex E84 (numera index E11).

Stadens projektorganisation ansvarar för genomförande övriga anläggningar (och Trafikverket för järnvägsanläggningen). Av avtalet framgår att i syfte att säkerställa en fungerande samverkan mellan parterna ska en särskild projektgrupp bildas där parternas projektledare ingår och att en gemensam styrgrupp bildas.

Kommunfullmäktige beslutade samtidigt som medfinansieringsavtalet hanterades att kommunstyrelsen får i uppdrag att skyndsamt säkerställa en organisation för de åtaganden som enligt avtalet vilar på staden.

En iakttagelse är att det i senare dokument (t.ex. Rapport från Framtidsdialogen) har framgått att i samband med träffandet av medfinansieringsavtalet med Trafikverket blev det klarlagt att större byggnader direkt ovanför järnvägstunnlarna är förenade med betydande tekniska och säkerhetsmässiga problem, vilka i sin tur kan leda till högre byggkostnader än normalt. Samtidigt konstateras att detta är en viktig utgångspunkt för den kommande detaljplaneringen eftersom det innebär att själva järnvägsområdet inte kan planeras för någon mer omfattande tyngre bebyggelse.

5.1.4 Rapport om organisation av utvecklingsprojekt

Kommunstyrelsen godkände rapporten om organisation av utvecklingsprojekten för de åtaganden som följer av medfinansieringsavtalet den 4 november 2013. Enligt rapporten ansvarar en projektgrupp för framtagandet av underlag med en projektledare samt med delprojektledare för olika temaområden. Sundbybergs stadshus infrastruktur AB ansvarar för funktionen som projektledare och samordnar gruppens arbete. Bolaget bemannar funktionen som projektledare med en extern resurs

¹ De kostnader som staden åtar sig att ansvara för och finansiera framgår av medfinansieringsavtalet § 7 punkterna 1-9 under rubriken Stadens ansvar.

med erfarenhet från visionsstyrd stadsutveckling. Stadsdirektören är uppdragsgivare och kommunstyrelsens styrnings- och ägarutskott utgör styrgrupp. Bolaget ansvarar för att finansiera projektgruppens arbete. Resultatet av projektgruppens arbete ska bli en rapport med förslag till övergripande riktlinjer till grund för kommande steg i den process för utvecklingen av centrala Sundbyberg som järnvägens nedgrävning föranleder. Arbetet bedrevs sedan under projektnamnet Framtidsdialogen – Sundbybergs nya stadskärna.

5.2 Perioden 2014-2015

5.2.1 Rapport från Framtidsdialogen och planuppdrag för järnvägsområdet i centrala Sundbyberg

Kommunfullmäktige beslutade bl.a. i maj 2014 att stadsbyggnads- och miljönämnden får i uppdrag att påbörja detaljplanearbete för det nuvarande järnvägsområdet genom centrala Sundbyberg, fastigheten Sundbyberg 2:11, och de angränsande områden som kan beröras av nödvändiga förändringar av Sundbybergs stadskärna till följd av nedgrävningen av järnvägen. Samtidigt fick kommunstyrelsen i uppdrag att aktualisera och utveckla stadens vision för stadskärnan med sikte på 2030. Kommunfullmäktige godkände samtidigt också rapport från Framtidsdialogen.

I den fortsatta organisationsuppbyggnaden har stadsdirektören ansvaret att säkerställa en process, under kommunstyrelsen och dess presidiums ledning, för att samordna olika ansvarsdelar. För att klara samordning kommer stadsdirektören, som uppdragsgivare, att samla en särskild projektledningsgrupp med verkställande direktör för Sundbybergs stadshus infrastruktur AB, stadsbyggnads- och miljöförvaltningens chef och en ny rekryterad projektledare. Samordningen avser det ansvar som kommunstyrelsen, Sundbybergs stadshus infrastruktur AB och stadsbyggnads- och miljönämnden har enligt det åtagande som följer av medfinansieringsavtalet. Kommunstyrelsens har ansvar för den övergripande styrningen och ledningen samt planeringen som kommer att omfatta ett visionsinriktat arbete för att aktualisera och utveckla visionsdokument och översiktsplan till stöd och ledning för den formella detaljplaneprocessen. Sundbybergs stadshus infrastruktur AB har som projektbolag och VD ett särskilt ansvar för den fortsatta relationen med Trafikverket och stadsbyggnads- och miljönämnden ansvarar för den formella planprocessen.

Vidare framgår av underlaget att inom ramen för kommunfullmäktiges tidigare beslut kommer bland annat Sundbybergs stadshus infrastruktur ABs roll i de kommande processerna att övervägas.

5.2.2 Genomförandeavtal för planprocesserna

Avtalet mellan Sundbybergs stad och Trafikverket undertecknades av staden den 13 juni 2014 och omfattar framtagandet av de handlingar som erfordras för detaljplan och järnvägsplan avseende utbyggnaden av järnvägen inom Sundbybergs stad.

Enligt avtalet ansvarar staden för att ta fram följande handlingar:

- ▶ Planprogram.
- ▶ Detaljplaner inklusive tillhörande miljökonsekvensbeskrivningar.
- ▶ Gestaltungsprogram för ytan ovan den nya järnvägstunneln.

Parternas ambition var att påbörja framtagandet av handlingar den 1 september 2014 med målsättningen att detaljplaner och järnvägsplan ska vinna laga kraft den 31 mars 2017. Parterna ska inrätta en projekt- och styrgrupp för handläggning och beslut avseende frågor inom ramen för detta avtal. Den tidsmässiga samordningen mellan parterna ska framgå av en integrerad och detaljerad processtidplan (överenskommen senast 29 augusti 2014).

Utbyggnaden planeras vara klar 2025.

5.2.3 Organisation för genomförande av exploatering

Kommunfullmäktige beslutade i juni 2015 om inriktningen för organisation vid genomförande av exploatering i samband med att järnvägen förläggs i tunnel genom centrala Sundbyberg. Det fanns tre alternativa förslag och det av kommunfullmäktige valda alternativet (alternativ C) innebar att bolaget förvärvar kvartersmark enligt nya detaljplaner. Staden förvärvar allmän platsmark och svarar för exploateringsinvesteringarna som återfås via gatukostnadsersättning/anläggningsbidrag. Vidare beslöt fullmäktige att koncernen Sundbybergs stadshus AB får i uppdrag, i form av ägardirektiv för fastställande på bolagsstämmor, att ansvara för att ta fram underlag till ärenden och genomföra utredningar till grund för de myndighetsbeslut som staden har att fatta i planprocessen.

Av beslutet framgår också att kommunstyrelsen får teckna de avtal med koncernen Sundbybergs stadshus AB som behövs för konkretisering av ägardirektivet samt att staden tillstyrker att Sundbybergs stadshus AB tillskjuter upp till 50 mnkr i aktieägartillskott till Sundbybergs stadshus infrastruktur AB för genomförandet av ägardirektivet.

Förutom stadsledningskontorets skrivelse redovisades två konsultrapporter som bilagor; "PM Hans Petterson" och "Skattemässiga effekter av exploatering" (PwC). Av konsultens PM framgår att om alternativ C väljs så bör i första hand infrastrukturbolagets uppdrag initialt utsträckas till att omfatta finansiering och framtagande av detaljplaner fram till formella myndighetsbeslut enligt plan- och bygglagen. Vidare enligt PM:et, anser konsulten, att uppdraget ska formaliseras i ett avtal med en avsiktsförklaring att bolaget senare i dess utvecklade form ska inträda i stadens ställe i förhållande till Trafikverket vad gäller rätten att överta kvartersmarken. Konsulten föreslår vidare att det samtidigt avtalas att stadens mark i anslutning till blivande tunnelområde ska överföras till infrastrukturbolaget/- exploateringsbolaget. Beroende på detaljplanernas innehåll, fattas förslagsvis slutligt beslut om utveckling till exploateringsbolag hösten 2016. Konsultens rekommendation är att infrastrukturbolaget utvecklas till att bli ett exploateringsbolag och håller samman projektets totalekonomi. Av konsultens PM framgår att förutom medfinansieringen på 800 mnkr förväntas exploateringsutgifterna motsvara 200 mnkr, d.v.s. sammanlagt 1 Mdkr.

Enligt den ansvarsfördelning som då gällde ansvarade moderbolaget för styrning, kontroll och uppföljning av dotterbolagen enligt direktiv och riktlinjer som lämnas av kommunfullmäktige. Infrastrukturbolaget ska genomföra de uppdrag som ges via ägardirektiv. Ärenden där fullmäktige är beslutande instans bereds av bolaget och dess moderbolag varefter underlag överlämnas till kommunstyrelsen för vidare beredning inför beslut i fullmäktige. Styrnings- och ägarutskottet och exploateringsutskottet är dialogforum för projektet.

Av stadsledningskontorets skrivelse beskrivs en process för de ärenden som ska beslutas av kommunfullmäktige. Stadsdirektören ansvarar för att ärenden utarbetas till kommunstyrelse och kommunfullmäktige. För att säkerställa dialogen mellan bolagen och staden i ärenden som ska beslutas av kommunstyrelse och fullmäktige är det en fördel med en styrgrupp bestående av stadsdirektör som VD för koncernen. VD för infrastrukturbolaget och stadsbyggnads- och exploateringschefen ansvarar gemensamt för att arbetsprocessen säkerställer berednings- och beslutsprocesserna. Projektledaren ansvarar för det operativa arbetet. Stadens uppföljning av projektet sker löpande i berörda forum inom stadens politiska organisation samt därutöver bl.a. i delårsbokslut och om nödvändigt i särskilda ärenden.

5.2.4 Avtal mellan Sundbybergs stad och koncernen Sundbybergs stadshus AB avseende konkretiseringen av ägardirektiv

Kommunstyrelsen beslöt i september 2015 att godkänna "Avtal mellan Sundbybergs stad och koncernen Sundbybergs stadshus AB avseende konkretisering av ägardirektiv avseende järnvägens förläggning i tunnel". Syftet med avtalet är att tydliggöra ägardirektivet för plan- och genomförandeskedet fram till kommunfullmäktiges antagande av detaljplan och beslut om exploateringsbolag.

Staden uppdrar åt koncernen via dess dotterbolag Sundbybergs stadshus infrastruktur AB att fullgöra stadens åtaganden i avtalen med Trafikverket vad gäller planeringskedet fram till antaganden

av detaljplan (stadens ansvar) och järnvägsplan (Trafikverkets ansvar). Det innebär att koncernen fullgör stadens åtaganden enligt följande punkter i medfinansieringsavtalet § 7:

1. (fördjupat utredningsarbete)
2. (projektledningsorganisation)
3. (ny detaljplan)
4. (del av planering av resecentrum)

Enligt avtalet är koncernens uppdrag närmast att betrakta som en konsultuppdrag att utreda och ta fram underlag för nya detaljplaner. Därför är det av stor vikt att koncernens arbete sker i när i nära samråd med de organisatoriska enheter inom berörda förvaltningar som har att bereda ärendena.

Parterna bedömer att merparten av utredningskostnaderna är att betrakta som investeringar i projektutveckling och således aktiverbara. Kostnader som måste resultatföras kan leda till negativa årsresultat för infrastrukturbolaget under planeringsskedet. Koncernen och infrastruktur bolaget ska därför redovisa ackumulerade investeringar och årliga underskott som aggregerats under planeringsskedet.

I det här skedet av processen benämns inte SNS som ett projekt utan ansvaret som överlämnades handlad om att fullgöra stadens åtaganden med anledning av medfinansieringsavtalet.

5.3 Perioden 2017-2021

5.3.1 Bildandet av ett affärsområde inom Sundbybergs stadshus AB

Med hänvisning till personella förändringar i Sundbybergs stadshus infrastruktur AB:s bolagsledning har hemställde moderbolaget om att bilda ett affärsområde fr.o.m. 1 september 2017 inom moderbolaget med det ansvar som följer av avtalet med konkretiserade ägardirektiv mellan staden och Sundbybergs stadshus AB. Kommunfullmäktige beslöt i slutet av maj 2017 bl.a. om att tillstyrka bildandet av ett affärsområde inom moderbolaget samt att godkänna att förslaget till revidering av bolagsordningarna för moderbolaget och infrastrukturbolaget samt att avtalet om konkretiserade ägardirektiv ska verkställas.

Affärsområdet inom bolaget ska ledas av en affärsområdeschef som bl.a. ansvarar för bemanning av arbetet.

Av tjänsteskrivelsen från stadsledningskontoret framgår att de bärande motiven för att hålla samman ekonomiska projektredovisningen över tid i bolagsform liksom värdet av att ha kontinuitet i relationen med i första hand Trafikverket men även presumtiva byggherrar inom stadsutvecklingsområdet är oförändrade.

Det ekonomiska åtagandet bedöms i stadsledningskontorets skrivelse handla om storleksordningen 1,5 till 2 Mdkr.

Den ursprungliga tanken var att Sundbybergs stadshus infrastruktur AB skulle bli ett vilande bolag i koncernen. Det visade sig dock att det skulle uppstå momskonsekvenser vid moderbolagets övertagande och att detta kunde undvikas om infrastrukturbolaget i stället fusionerades med moderbolaget. Kommunfullmäktige tillstyrkte i oktober 2017 fusionen mellan bolagen.

5.3.2 Beslut om fortsatt arbete med att färdigställa planprogram

Kommunstyrelsen beslutade den 13 november 2017 att gå vidare med framtagning av ett planprogram för en förlängning av tunneln med 265 meter. Ett motiv till förlängningen som har framgått är att det visade sig inte möjligt att som först var tänkt att även utnyttja "tunnelloket" för byggande av bostäder/kontorslokaler. En förlängning av tunneln förväntades leda till att en utökad volym byggrätter.

5.3.3 Tillägg till medfinansieringsavtalet

Den 18 december 2017 godkände fullmäktige ett tillägg till medfinansieringsavtalet med Trafikverket. Merkostnaden för förlängningen av tunneln bekostas i sin helhet av Sundbyberg stad med ett fast belopp om 321 mnkr i prisnivå 2017-09. Ersättningen ska räknas om med index E11. Beloppet betalas i sin helhet senast två år efter det att permanent fyrspårsanläggning är i drift. Av tjänsteskrivelsen framgår att stadsledningskontoret konstaterar att finansiering kommer att kräva förstärkt resultat vid bibehållen budget 2018 och framåt. Vidare konstateras att förstärkning kan efter prövning ske genom utdelning från bolagskoncernen och att stadens utgifter kommer att mötas av framtida exploateringsintäkter.

Ett viktigt motiv till tunnelförlängningen är att den bedöms ge väsentligt utökade byggrätter vilket är en viktig förutsättning för att möjliggöra intäkter till staden från bostadsbebyggelse.

I ärendet konstateras även att det kvarstår detaljplanearbeten för staden, vilket kommer att leda till ytterligare investeringar. I planärenden inom influensområdet där utvecklingsprojekt initieras av privata aktörer ska därför särskilda avtal tecknas om villkoren för upprättandet och genomförandet av ny detaljplan. Ett sådant avtal innehåller förutom sedvanliga villkor för planförfarandet och direkta exploateringskostnader inom planområdet även överenskommelse om medfinansiering av projektets indirekta exploateringskostnader för järnvägstunneln.

Av fullmäktiges beslut framgår att finansiering av kostnaderna avseende 2017 och 2018 belastar finansförvaltningen. Kostnaderna för kommande år behandlas i budget för 2019. Upplösningstakten för bidraget är högst 25 år. Enligt en beräkning som gjorts i ärendet kommer den totala medfinansieringen fr.o.m. 2018 belasta resultatet med 46,2 mnkr inklusive finansiell kostnad för indexuppräkningen (vid ett index på 2 procent).

5.3.4 Godkännande av planprogram SNS

Kommunstyrelsen beslöt att godkänna planprogram för Sundbybergs nya stadskärna den 12 mars 2018. Planprogrammet anger utgångspunkter och mål som är vägledande för det kommande detaljplanearbetet. Planprogramområdet har delats in i tre planområden. Samtidigt med beslutet att godkänna planprogrammet gavs ett positivt planbesked för de tre detaljplanerna. Detaljplanerna förväntas kunna antas under perioden 2020-2022.

5.3.5 Beslut om att påbörja förstudie

Kommunfullmäktige beslöt den 24 september 2018 att en förstudie för (investeringsprojekt 98000) nya stadskärnan ska genomföras. Investeringsmedel för förstudie och fördjupad förstudie fastställdes till 25 mnkr. Enligt kommunfullmäktiges beslut fick kommunstyrelsen i uppdrag att genomföra förstudien med start 2018.

Förstudien ska utreda behov och förutsättningar för detaljplanearbetet samt beskriva och möjliggöra kostnadsberäkning av stadens investeringar för utvecklingen i nya stadskärnan. Genom detta klargörs ramar och vägval kring utformning av allmän plats inom planprogramområdet. Materialet som tas fram kommer att utgöra underlag för systemhandling.

Förstudien ska resultera i ett tekniskt PM, ritningar samt redogörelse för konsekvenser av de i stadsledningskontorets skrivelse redovisade alternativen. Inom förstudien ska stadens investeringskostnad, kapitaltjänstkostnad samt driftkostnader för skötsel av allmän platsmark tas fram. Förstudien och fördjupad förstudie ska genomföras inom en kostnadsram av 25 miljoner kr och finansieras inom projekt 98000. Kostnadsfördelningen mellan åren är 8,0 mnkr 2018, 14 mnkr 2019 och 3 mnkr 2020.

Av ärendebeskrivningen framgår stadens medfinansiering exklusive index motsvarar 1,121 Mdr, varav 0,771 Mdr avser medfinansiering till Trafikverket.

5.3.6 Ansvarsfördelning mellan Sundbybergs stad och Sundbybergs stadshus AB

Kommunfullmäktige beslutade den 18 februari 2019 enligt nedanstående om förändrad ansvarsfördelning för genomförandet av SNS-projektet.

- 1) I genomförandet av projekt Sundbybergs nya stadskärna ansvarar Sundbybergs stad för:
 - a) Planeringskedet för detaljplan Järnvägen och detaljplan Södra.
 - b) Hanteringen av den exploateringsbara marken i detaljplan Järnvägen och detaljplan Södra.
 - c) Projektering och genomförande av allmän plats inom Sundbybergs nya stadskärna.
 - d) Ytterligare åtaganden och kostnader som medfinansieringsavtalet och kommande genomförandeavtal med Trafikverket medför vilka i förekommande fall hanteras i stadens budgetberedning.
- 2) Sundbybergs stadshus AB uppmanas att, i enlighet med bolagets hemställan den 11 december 2018, att i genomförande av projekt Sundbybergs nya stadskärna ansvara för:
 - a) Planering samt detaljplanekostnader för detaljplan Västra.
 - b) Samla ägandet av den exploateringsbara marken i detaljplan Västra.
 - c) Inneha projektövergripande funktion för projektet Sundbybergs nya stadskärna.

Behovet av en förändring och förtydligande av ansvarsfördelningen motiveras med anledning av strukturen i planprogrammet, det fortsatta planerings- och genomförandefaserna samt att projektet befinner sig i ett annat skede av processen. I planprogrammet illustreras stadsutvecklingen uppdelad i tre detaljplaner, järnvägen, västra och södra.

Av tjänsteskrivelsen framgår att stadsledningskontoret gör bedömningen att projektets ekonomi behöver anpassas till de olika detaljplanernas varierande förutsättningar och att kostnaderna ska bäras av de olika parterna utifrån markägande och detaljplanens innehåll. En bärande förutsättning för de tidigare besluten om ansvarsfördelning har varit att stadens totala investeringar (medfinansiering, exploateringskostnader m.m.) på sikt ska balanseras av försäljningar av mark med byggrätter. Byggrätter och ny allmän platsmark antogs tidigare kunna fördelas utefter hela järnvägsområdet. Förändring nu är att byggrätter förväntas kunna försälas i huvudsak inom detaljplaneområde Västra.

Konsekvensen av beslutet blir att all exploaterbar mark samlas, utvecklas och vidareförsäljs med Sundbybergs stadshus AB som huvudman. Allmän platsmark ägs och iordningställs av staden med möjlighet att få skäliga kostnader täckta via gatukostnadsersättningar. En bedömning som görs i konsultens PM (ingår i beslutsunderlaget, PM Hans Petterson Fastighetsråd AB) är att även om kostnader/investeringar och intäkter hamnar i skilda redovisningssystem så är det av värde med en projektredovisning som över tid kan visa om nedgrävningen blir en plus- eller minusaffär oaktat de dynamiska effekter som uppstår för Sundbyberg som helhet. Uppdraget att fortlöpande göra en sådan samlad projektredovisning bör fortsatt åligga Stadshus AB genom det särskilda affärsområdet. Affärsområdet föreslås också fortsatt utgöra kontaktyta mot Trafikverket och ansvarar också för att operativt leda den projektorganisation (projektövergripande funktion) enligt medfinansieringsavtalets §7 punkt 2 därutöver ansvarar Sundbybergs stadshus AB för genomförandet av den stadsutveckling som kommer att föreslås i detaljplan Västra. I princip innebär den förändrade ansvarsfördelningen att stadens åtagande enligt medfinansieringsavtalet vad avser § 7 punkt 3 och punkt 4 (Resecentrum) flyttas ut från avtal om konkretisering av ägardirektiv.

Det har inte framgått att avtalet avseende konkretisering av ägardirektiv har reviderats eller upphävts eller att kommunfullmäktiges beslut har överlämnats som ägardirektiv. Vi har inte heller kunnat identifiera att det finns en definition av vad projektövergripande funktion innebär.

Enligt den iakttagelse som vi gjort så är det först i och med dels nedanstående PM, dels i beslutsunderlaget till ovanstående beslut som SNS benämns som projekt SNS.

PM - Hantering av kostnader i projekt Sundbybergs nya stads kärna

Rubricerat PM utgör ett av beslutsunderlagen. Av PM:et framgår att i projektets tidiga skeden har alla upparbetade kostnader varit hänförliga till det övergripande planprogrammet som har tagits fram. Utifrån planprogrammet har kostnaderna delats upp enligt följande:

1. Övergripande projektkostnader.
2. Detaljplan järnväg.
3. Detaljplan södra.
4. Detaljplan västra.
5. Detaljplan övergripande.
6. Förstudie/Fördjupad förstudie.

I PM:et ges en förklaring till respektive kostnadstyp och anvisning till hur konteringen ska göras.

5.3.7 Avtal mellan Sundbybergs stad och Sundbybergs stadshus AB om kostnadsfördelning inom projektet Sundbybergs nya stads kärna

Kommunfullmäktigegodkände i november 2020 avtalet mellan Sundbybergs stad och Sundbybergs stadshus AB. Syftet med avtalet är att tydliggöra kostnadsfördelningen mellan parterna där kostnader som avser respektive parts ansvarsområde då kan faktureras från en part till en annan.

Sundbybergs stadshus AB (SSAB) ska inneha den projektövergripande funktionen enligt kommunfullmäktiges beslut för projektet Sundbybergs nya stads kärna (SNS) och kommer att bygga upp en organisation inom bolaget. För de gemensamma kostnaderna kommer SSAB att fakturera staden enligt överenskommen kostnadsfördelning. Huvudsakligen är det projektövergripande kostnader som kommer att hanteras men även kostnader specifika för respektive parts ansvarsområde kan uppkomma hos båda parter. Kostnader från båda parter avse både interna och externa kostnader avseende till exempel personal, konsulter och utredningar.

Av avtalet följer:

- ▶ Staden ansvarar för detaljplan Järnväg och detaljplan Södra.
- ▶ SSAB ansvarar för detaljplan Västra.
- ▶ SSAB innehar den projektövergripande funktionen för projektet Sundbybergs nya stads kärna.

Projektövergripande kostnader ska fördelas utefter en särskild schablon som tagits fram mellan parterna och utgår från en fördelning av markareal och planerad bruttototalarea (BTA) i respektive detaljplan. Schablonen fördelar projektövergripande kostnader mellan parterna på följande sätt:

- ▶ - Staden står för 71 procent av projektövergripande kostnader.
- ▶ - SSAB står för 29 procent av projektövergripande kostnader.

Kostnader som avser en specifik detaljplan faktureras till ansvarig part i sin helhet utan påslag.

Avtalet avser upparbetade kostnader för åren 2021 och 2022 och avtalet gäller fram till och med den 31 december 2022.

5.3.8 Beslut om fördjupad förstudie

Av tjänsteskrivelsen framgår att arbetet med förstudien har fortlöpt under ett par år med underlag till detaljplan Järnväg som pågår parallellt med Trafikverkets järnvägsplan. Med anledning av nya förutsättningar finns behov att dels fördjupa underlaget vid problemområden inom detaljplan

Järnväg, dels utveckla underlag till den västra samt de södra detaljplanerna. En förändring sedan det tidigare beslutet är att detaljplan södra under våren 2020 har delats upp i två separata detaljplaner.

Vidare framgår av underlaget att planerad byggstart för utbyggnaden av järnvägen genom Sundbyberg sker tidigast 2024 (nu 2026). Trafikverkets arbeten beräknas ta cirka åtta år. Därefter tillkommer Stadens samt exploatörernas tid för byggnation.

Syftet med den fördjupade förstudien är främst att ge underlag för framtagande av de fyra detaljplanerna men kommer även att användas i den fortsatta projekteringsfasen vid framtagning av systemhandling, förfrågningsunderlag och bygghandling. Hittills har arbetet med förstudien främst behandlat den första detaljplanen som är kopplad till Trafikverkets järnvägsplan då detaljplanarbetet för Västra och de två Södra områdena inte har kommit lika långt.

Målet som anges med förstudien är att:

- ▶ Ta fram en sammanställning av befintliga förhållanden.
- ▶ Ta fram förslag på blivande allmän platsmark
- ▶ Identifiera nödvändiga ledningsomläggningar
- ▶ Utredda genomförbarhet och infrastruktur försörjning.
- ▶ Ta fram en investerings- och driftkalkyl för stadens investering.

Den fördjupade förstudien beräknas vara färdig under andra kvartalet av 2022. Det kan komma att ändras beroende på hur detaljplaneprocesserna för de olika detaljplanerna fortlöper.

Kommunfullmäktiges beslut den 14 december 2020 innebar att den fördjupade förstudien ska genomföras och att sammanlagt 23 mnkr i investeringsmedel fastställs. Samhällsbyggnads- och serviceförvaltningen ansvarar för att genomföra förstudien med start 2021.

5.4 Bedömning

5.4.1 Ansvar för SNS

Ett iakttagelse är att sedan projekt SNS initierades och fram t.o.m. 2021 har förutsättningarna för projekt SNS förändrats. Förändringarna har varit många och i vissa fall betydande.

Enligt vår bedömning har Sundbybergs stadshus infrastruktur varit drivande i processen fram till medfinansieringsavtalet beslutades av kommunfullmäktige. Därefter och fram till kommunfullmäktiges beslut i juni 2015 om organisation för genomförande av exploateringen har kommunstyrelsen med stadsdirektören som uppdragsgivare, enligt vår uppfattning, haft ansvaret för att säkerställa en organisation för stadens åtaganden som följer av medfinansieringsavtalet. Först gällde det organisering av utvecklingsprojektet och därefter ansvaret för den fortsatta organisationsuppbyggnaden. Under denna period har enligt vår uppfattning inte infrastrukturbolaget haft något annat särskilt utpekat ansvar än att ansvara för projektledarfunktionen och att samordna projektgruppen och sedan under den fortsatta organisationsuppbyggnaden som projektbolag och VD med särskilt ansvar för den fortsatta relationen med Trafikverket. Därav stadsbyggnads- och miljönämnden gavs i detta skede uppdraget att påbörja detaljplanarbetet. Vi har i det här skedet av projektet noterat att det varken finns projektdirektiv eller projektplan.

I juni 2015 beslutade kommunfullmäktige (i form av ett ägardirektiv) att ge koncernen Sundbybergs stadshus i uppdrag att ansvara för att ta fram underlag till ärenden och genomföra utredningar till grund för de myndighetsbeslut som ska fattas i planprocessen. Samtidigt fick kommunstyrelsen möjlighet att teckna de avtal med koncernen som behövs för konkretisering av ägardirektivet. En reflektion i sammanhanget gäller om det är formellt korrekt att ett ägardirektiv ges till koncernen och att avtal sluts med koncernen. Enligt vår uppfattning kan ägardirektiv riktas till moderbolaget

och/eller dotterbolagen. Detsamma gäller beträffande avtal mellan staden och de direkt och indirekt ägda bolagen.

Avtalet mellan staden och koncernen tydliggör att koncernen via infrastrukturbolaget ska fullgöra stadens åtagande (ansvar) enligt § 7 och punkterna 1-4 (del av punkt 4) medfinansieringsavtalet. Koncernen ska vidare via infrastrukturbolaget fullgöra stadens åtagande enligt genomförandea- vtalet för planprocesserna. En konsekvens av förändring är enligt vår uppfattning att kommunstyrel- sens roll och ansvar i förhållande till stadsutvecklingsprojektet förändras i den meningen att enligt den beskrivning som ges i beslutsunderlaget begränsas till den kommunalrättsliga uppgiften att be- reda ärenden som ska beslutas av fullmäktige. En ottydlighet enligt vår bedömning är vilken roll kom- munstyrelsen ska ha i förhållande till avtal om konkretisering av ägardirektiv. Det ligger nära till hands att det är kommunstyrelsens ansvar att förvalta avtalet och därmed följa upp avtalets genom- förande. Av underlaget och av avtalet framgår ingen reglering av kommunstyrelsens uppföljning av avtalet. Vad styrnings- och ägarutskottets funktion som dialogforum innebär förefaller för oss som högst oklart.

Med anledning av personella förändringar i infrastrukturbolaget beslutade kommunfullmäktige i maj 2017 att dotterbolaget infrastruktur skulle fusioneras in i moderbolaget där ett särskilt affärsom- råde bildades under ledning av en affärsområdeschef. Denna förändring påverkade inte enligt vår uppfattning i någon avgörande grad stadsutvecklingsprojektet eftersom det fortsatta arbetet skulle bedrivas enligt avtal om konkretisering av ägardirektiv. Däremot förändrades uppföljningen i den meningen att moderbolaget ansvarade för styrning, uppföljning och kontroll dotterbolagets genom- förande av ägardirektivet. I och med att projekt SNS blivit ett affärsområde inom moderbolaget så följer bolaget upp sin egen verksamhet och utövar direkt styrning. Enligt vår bedömning innebar den förändringen ett skärpt krav på kommunstyrelsens uppsikt över projekt SNS. Hur projektet skulle föl- jas upp och rapporteras i den politiska organisationen blev inte enligt vår uppfattning klargjort på annat sätt än vad som följer av den periodiska rapportering som ingår i stadens styrmodell. När det gäller avtalet om konkretisering av ägardirektivet framgick inte hur det skulle förvaltas och följas upp.

Under perioden 2015 till 2018 bedrevs arbetet inom projektet utifrån ovanstående ansvarsfördel- ning och i huvudsak inriktat på framtagandet av planprogrammet och utredningsarbete. Kommun- fullmäktiges beslut i februari 2019 innebar en förändrad ansvarsfördelning mellan staden och mo- derbolaget. Behovet av en förändring av ansvarsfördelningen var bl.a. föranlett av resultatet av planprogrammet framför allt gällande kommande exploateringsmöjligheter samt att projektet var på väg in i ett annat skede av processen. Enligt vår tolkning av beslutet om ändrad ansvarsfördelning så innebär det att Sundbybergs stadshus AB f.n. inte längre har ett samlat ansvar för samtliga uppdrag som beslutats avseende SNS utan det har delats upp mellan staden och bolaget. Stadens ansvar har dock inte klargjorts vad gäller vilken nämnd eller styrelse som företräder det. Vi bedömer att det ska framgå vilken nämnd eller styrelse som företräder stadens ansvar.

Kommunfullmäktige har fattat beslut om två förstudier. Den ena i september 2018 och den andra fördjupade förstudien i december 2020. Av beslutet 2018 framgick att de investeringsmedel som beviljades avsåg både förstudie och fördjupad förstudie. Av underlaget till beslutet 2020 framgår dock att beroende på nya förutsättningar finns det behov av att fördjupa och utveckla underlaget. Primärt syftar den fördjupade förstudien att ge underlag för framtagandet av de fyra detaljplanerna. Den fördjupade förstudien ska ta fram en investerings- och driftkalkyl för stadens investeringar. Upp- draget att ta fram den förstudie som beslutades 2018 riktades till kommunstyrelsen och den fördju- pade förstudien ansvarar samhällsbyggnads- och serviceförvaltningen (nuvarande sektor samhälls- byggnad) för, d.v.s. ansvaret för den lades i förvaltningsorganisationen..

Sammanfattningsvis kan konstateras att ansvaret för stadens åtagande enligt medfinansieringsavta- let, enligt vår tolkning, har legat hos kommunstyrelsen fram t.o.m. beslutet 2015 om att ansvaret för att ta fram underlag i den fortsatta planprocessen skulle ligga hos Sundbybergs stadshus infra- struktur AB. Därefter fram t.o.m. beslutet om ansvarsfördelning mellan staden och Sundbybergs stadshus AB har ansvaret legat hos SSAB, först hos dotterbolaget och därefter hos moderbolaget.

Enligt kommunfullmäktiges beslut om förändrad ansvarsfördelning 2019 ansvarar SSAB för planering och finansiering av detaljplan Västra, ägandet av exploateringar mark i detaljplan Västra samt innehar en projektövergripande funktion. Staden ansvarar för planeringsskedet för detaljplanerna Järnvägen och Södra, hantering av den exploateringsbara marken i dessa områden samt projektering och genomförande av allmän platsmark inom SNS. Enligt vår bedömning är det oklart vad "att inneha den projektövergripande funktionen" betyder. Innebär det ett samlat ansvar för att genomföra de uppdrag som kommunfullmäktige har fördelat till staden och SSAB? Om så är fallet borde enligt vår uppfattning "staden" beställa de uppdrag av SSAB som fullmäktige riktat till "staden". Enligt vår bedömning är dock inte projekt SNS i formell mening ett projekt förrän under 2022 efter det att projektdirektiven upprättats. I sammanhanget har det inte framgått att kommunfullmäktiges beslut om ansvarsfördelningen överförts som ett ägardirektiv till SSAB. Det är dock möjligt att tolka avtalet mellan staden och SSAB som fullmäktige godkände i november 2021 om kostnadsfördelning att det där framgår att SSAB ska ha den projektövergripande funktionen och ansvara för detaljplan Västra. Enligt vår bedömning framgår dock inte av avtalet att stadens ansvar enligt kommunfullmäktiges beslut i februari 2019 om ansvarsfördelning mellan staden och SSAB har överlämnats till SSAB för genomförande. Det har inte heller framgått att det tidigare avtalet från 2015 om konkretisering av ägardirektivet har upphört att gälla eller reviderats.

5.4.2 Ekonomi

Kommunfullmäktige har över tid fattat ett antal ekonomiska beslut med anledning av anledning av den planerade stadsutvecklingen Sundbybergs nya stadskärna:

1. Medfinansieringsavtalet (2013) som innebär att staden förbinder sig att medfinansiera 450 mnkr direkt 450 mnkr till Trafikverket och 350 mnkr för åtgärder som staden genomför.
2. Tillstyrka (2015) att Sundbybergs stadshus AB lämnar ett aktieägartillskott på 50 mnkr till Sundbybergs stadshus infrastruktur AB för genomförandet av ägardirektivet.
3. Tillägg till medfinansieringsavtalet (2017) för förlängningen av tunneln motsvarande 321 mnkr.
4. Anvisat 25 mnkr till förstudien (2018) och 23 mnkr till den fördjupade förstudien (2020).

I beslutsunderlaget till kommunfullmäktige då medfinansieringsavtalet godkändes fanns ingick inte underlag i form av förstudie och preliminär investeringskalkyl för tunnelalternativet och för de exploateringsutgifter som avser det planerade stadsutvecklingsprojektet. Även då beslutet om tillägg till medfinansieringsavtal godkändes 2017 saknades motsvarande underlag. Det som framgick vid dessa beslutstillfällen var enbart stadens medfinansieringsåtaganden (exklusive index). Med tanke på att det planerade stadsutvecklingsprojektet som en konsekvens av nedgrävningen också förväntades kräva exploateringsutgifter för allmänna anläggningar borde enligt vår uppfattning preliminära exploateringskalkyler ha funnits med i underlagen. Vi bedömer därför att beredningarna av ärendena har varit otillräckliga. Besluten om medfinansieringsavtalen innebar i princip att staden förband sig att dels medfinansiera, dels att genomföra en stadsutveckling. Därför borde också de samlade ekonomiska konsekvenserna av besluten om medfinansieringsavtalen ha framgått av beslutsunderlagen.

En första uppskattning av exploateringsutgiften, dock ej baserad på en exploateringskalkyl, framgår av underlaget till beslut 2015 om organisation av genomförandet av exploateringen. Av den konsultrapport som ingick i beslutsunderlaget framgår att de förväntade exploateringsutgifterna förväntas motsvara 200 mnkr.

I tjänsteskrivelsen till förslaget om att bilda ett affärsområde inom Sundbybergs stadshus AB bedöms stadens ekonomiska åtagande till i storleksordningen 1,5 till 2 Mdkr. Vårt antagande är att bedömning avser både medfinansieringen och exploateringsutgifterna. Eftersom ingen kalkyl redovisas så framgår inte hur det ekonomiska åtagandet har beräknats.

Kommunfullmäktige godkände i november 2020 avtal mellan staden och SSAB om kostnadsfördelning för projekt SNS. Enligt avtalet svarar staden för 71 procent och SSAB för 29 procent av de projektövergripande kostnaderna och kostnaderna för detaljplanerna svarar respektive ansvarig.

De medel som har anvisats till projekt hittills (frånsett medfinansieringen) utgör totalt 98 mnkr och består av: aktieägartillskott på 50 mnkr till infrastrukturbolaget, 25 mnkr till förstudien och 23 mnkr till den fördjupade förstudien.

6. Projekt SNS

6.1 Projektdirektiv

6.1.1 Utgångspunkt

Ett projektdirektiv har under 2022 upprättats. Den första versionen i maj 2022 och version 1.1 i augusti 2022. Projektdirektivet beskrivs som ett kontrakt mellan projektchef och projektägare. Syftet är att säkerställa projektets syfte och mål. Projektägare är stadsdirektören.

Projektdirektivet omfattar följande områden: Projektets bakgrund och syfte, syfte och mål, projektets omfattning och nyttigheter, tidplan, ekonomi, riskhantering och ledningsprinciper.

6.1.2 Syfte och mål

Syftet med planerad markutveckling inom Sundbybergs stadskärna är att sammanlänka staden för att därigenom fortsätta det långsiktiga arbetet med att utveckla en hållbar och attraktiv stadsmiljö och samtidigt bidra till bostadsförsörjningen, klimatanpassningen och omställningen till fossilfrihet; i Sundbyberg, Stockholm och Sverige.

De 28 mål som anges för projektet är fördelade på effektmål (16 mål), processmål (9 mål) och projektmål (3 mål). Merparten av effektmålen handlar om hållbarhetsmål inom miljöområdet. Processmålen avser t.ex. ökad innovation, medborgar- och tidsperspektiv, kommunikation, barnperspektiv m.m. Projektmålen handlar om ökat bostadsbyggande (2 000 bostäder), stärkt kontorskluster samt en attraktiv och väl genomförd stationsbyggnad och mobilitetsfunktion.

6.1.3 Omfattning och nyttigheter

I denna del av projektdirektivet anges bl.a. hur projektets leverans möjliggör stadens vision och översiktsplan.

Enligt direktivet omfattar projektet en 1,4 kilometer urban, grön promenad, som kopplar samman öst med väst och norr med söder. Projektet innefattar erforderlig planläggning, planering och de exploateringstekniska lösningar som krävs för att realisera bebyggelse enligt planprogrammets utformning. Vidare omfattas utbyggnad av all allmän platsmark ovan Trafikverkets framtida järnvägsanläggning, all allmän platsmark som utvecklas med anledning av tillkommande kontors, bostads- och samhällsfastigheter samt all nödvändig teknisk infrastruktur. Den area som bearbetas uppgår till cirka 90 000 kvm. Innehållet specificeras ytterligare i direktivet i ett antal punkter.

För respektive detaljplan redovisas syftet och förväntad omfattning av BTA och area.

6.1.4 Tidplan

Av tidplanen framgår att tunnelarbetet förväntas bli påbörjad av Trafikverket 2024 med färdigställande under 2032. Staden förväntas påbörja anläggningsarbeten 2024 med utbyggnad av VA-anläggningen inom Ågatans tekniska avrinningsområde. Sammantaget beräknas utbyggnadstiden pågå till 2040.

6.1.5 Ekonomi

Enligt projektdirektivet konstateras att projektet sedan starten 2011 har blivit väsentligt dyrare än planerat. Projektets omslutning har stigit från cirka 1 mdkr till 4,7 mdkr. Samtidigt bedöms intäktspotentialen ha utvecklats vilket innebär att det finns möjlighet att kunna leverera ett nollresultat över tid.

Med reservationen att både kostnader och intäkter bedöms som osäkra och förknippade med ett flertal risker redovisas en kalkyl över projektets intäkter och kostnader baserade på följande antaganden:

- ▶ Projektet ska hantera utökade kostnader i ett tillägg till medfinansieringsavtalet (inte längre aktuellt).
- ▶ Projektet ska realisera intäkter i tidigt skede.
- ▶ Projektet ska bedrivas i bolag.
- ▶ Kostnaderna har indexuppräknats med 3-3,5 procent per år från år 2022 och intäkterna har indexuppräknats med 2 % per år från år 2022.

Tabell 1 - Uppskattade intäkter, SNS

Intäktsposter	Intäkter (Mnkr)
Medfinansiering från exploatörer	350
Exploateringsbidrag/gatukostnadsersättning	250
Försäljning av byggrätter	3 800
Övriga intäkter	150
Totalt	4 550

De största intäktsriskerna bedöms avse försäljning av byggrätter. I kalkylen ovan utgör antagandet 100 procent bostadsrätter och exploateringsgrad enligt samrådsförslag 20 juni 2022. Dessutom är värderingen genomförd i en stark marknad, och förutsätter relativa frihetsgrader i val av tillfälle för avyttring.

En känslighetsanalys utifrån värdering och upplåtelseform visar på t.ex. om andelen bostadsrätter och hyresrätter är fördelade på 50 procent vardera och 80 procents värdering av byggrätterna på att den uppskattade intäkten stannar på 2 300 mnkr.

Utmaningen för staden anses vara beroende på att omvärldsläge och konjunkturförutsättningar kan förändra tidpunkten för avyttring vilket påverkar stadens möjligheter att finansiera projektet. Enligt direktivet arbetar projektet med denna riskfaktor.

Tabell 2 - Uppskattade kostnader - SNS

Kostnadsposter	Kostnader (Mnkr)
Medfinansiering till Trafikverket	1 500
Övergripande projektorganisation	600
Åtaganden enligt medfinansieringsavtal	700
Stadens egen anläggning	1 800
Köp av mark	100
Totalt	4 700

I ovanstående kalkyl har risk hanterats inom respektive post där riskpåslagen varierar mellan 10-100 procent beroende på ett flertal faktorer. Det gäller bl.a. osäkerheter på marknaden, det tidiga skedet och hur långt projekteringsarbetet har kommit för olika delar.

Även beträffande kostnaderna redovisas en känslighetsanalys vid olika riskantaganden. Beräkningen är gjord för stadens egna åtaganden och på totalkostnaden.

6.1.6 Riskhantering

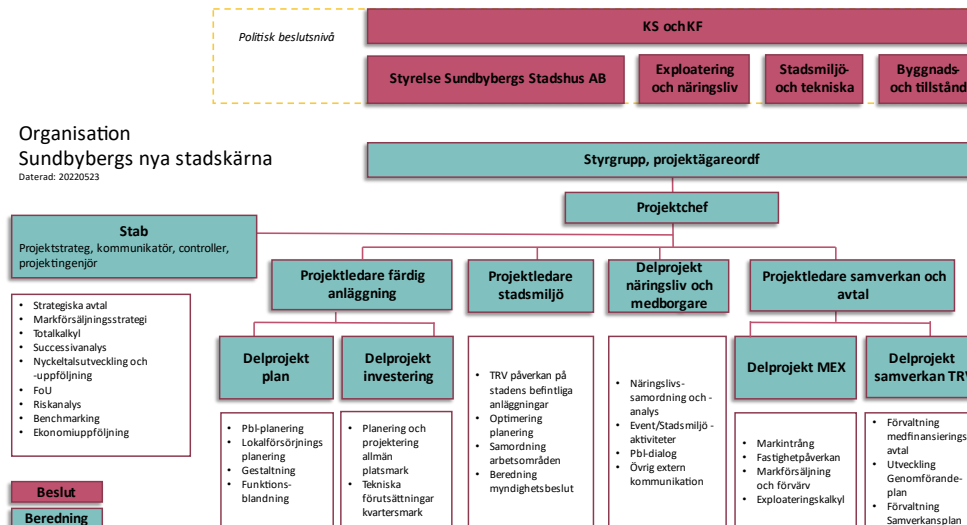
En beskrivning görs i direktiven av strukturen för riskhanteringsarbetet i projekt SNS i form av ett riskhanteringsramverk. De fyra komponenterna som tillsammans skapar riskhanteringsramverket är: riskarkitektur, riskstrategi, riskhanteringsprocess, riskprotokoll. Direktivet i sig beskriver inte identifierade risker och hanteringen av dessa.

6.1.7 Ledningsprinciper och organisation

Enligt projektdirektivet arbetar projekt SNS stadsövergripande, mellan bolag och förvaltning, för att leverera största möjliga nytta. Projektet nyttjar de olika skattemässiga och administrativa fördelar som bolag respektive förvaltning medför.

Projekt SNS:s organisation framgår i nedanstående figur.

Figur 2 - Organisation av projekt SNS



Projektorganisationen består av styrgrupp, projektchef, stab, fyra delprojekt varav två innehåller ytterligare delprojekt.

Projektägaren som tillika är stadsdirektör ansvar är att fatta beslut om upprättande, revidering samt avvikelse från projektdirektiv. Projektägaren har även i sin roll som stadsdirektör ett särskilt ansvar för att säkra ett hela stadenperspektiv och underlätta samarbetet mellan bolag och förvaltning.

Styrgruppen är projektägarens/stadsdirektörens stöd och ger rekommendation till beslut vid upprättande och avvikelse från direktiv. Styrgruppens medlemmar ger också projektchef råd och stöd inom ramen för projektdirektiv och delegationsordning för projektets genomförande.

Projektchefen ansvarar för att huvudprojektet genomförs i enlighet med projektdirektivet. Projektchefen har som stöd styrgrupper för respektive delprojekt. Projektledare ansvarar för att leda och styra inom sina respektive ansvar och för de projektplaner som upprättas. Staben ansvarar för strategiska avtal, markförsäljningsstrategi, totalkalkyl, nyckeltalsutveckling och uppföljning, FoU, riskanalys, benchmarking och ekonomiuppföljning.

Projektorganisation omfattar fyra delprojekt samt stab. För närvarande (november 2022) omfattar projektet omräknat i heltider 15 konsulter samt 12 anställda (chefer och medarbetare) i stadens organisation. Antalet anställda medarbetare i staden som har roller i projektet uppgår till ca 24 tjänstepersoner.

För att tillgodose att projektet har tillgång till erforderlig juridisk kompetens köps juristtjänster in från tre olika advokatfirmor. Stadens tillförordnade kommunjurist har även varit anlitad i ett par juridiska ärenden som berört SNS. Kompetens i skatte- och bolagsrättsliga frågor har anlitats externt. Ekonomiskt kompetens köps in externt för t.ex. marknadsanalys, värdering, kalkylering och värdering av rörelseskada. Enligt uppgift så erhåller projekt teknisk kompetens inom specifika områden genom seniora och dokumenterat kompetenta resurs in bl.a. följande områden; vatten och avlopp,

skydd mot olyckor, geoteknik, markteknik, limnologi m.fl. Projektchefens bedömning är att det finns behov att tillföra projektet ytterligare kompetens inom hållbarhet och för operationalisering av effektmål.

6.1.8 Riskanalys

I mars 2022 genomfördes en riskanalys av projekt SNS som uppdaterade den riskanalys som togs fram 2019. Riskanalysen är dokumenterad och utgör en grund för projekt SNS arbete med riskhantering, samt underlag för projektets kommande arbete med successivkalkylering tillsammans med bl.a. Trafikverket. Av tillvägagångssättet för riskanalysen framgår att efter avslutad riskanalys så ska riskminimerande åtgärder vidtas av utsedda riskägare. Det framgår dock inte hur arbetet med riskminimerande åtgärder ska följas upp.

Riskanalysen från mars 2022 har därefter uppdaterats efter hand. I den nu aktuella riskregistret finns 37 risker. Värderingen av risker har gjorts utifrån fyrgradig skala för sannolikhet respektive konsekvens. Riskerna har kategoriserats i åtta riskkategorier. För varje risk framgår; riskägare, riskbeskrivning, grundorsaker, konsekvenser, sannolikhet, riskvärde, beskrivning av riskhantering och åtgärdsstatus, åtgärdsstrategi och åtgärder. Konsekvenserna är (om möjligt) kvantifierande (om möjligt) med avseende på hur de påverkar ekonomi, tidplan och kvalitet. Av riskerna är det 21 som har bedömts om röda (riskvärde i intervallet $\geq 9-16$), 15 som gula (i intervallet $4-<9$) och en grön. Normalt innebär "gul risk" att de bör utredas vidare och hanteras. "Röda risker" kräver att direkta åtgärder vidtas.

Det finns 7 risker med ett riskvärde på 16 (högsta riskvärdet). Två av dessa risker avser är kategoriserade som planeringsrisker och ytterligare två som projektstyrningsrisker. De återstående tre riskerna är fördelade med en vardera på kategorierna organisation, produktion och kommunikation. För tre av riskerna med högst riskvärde är bedömningen att risken ej är under kontroll. Det gäller en av vardera planeringsriskerna och projektstyrningsriskerna samt kommunikationsrisken.

At riskerna är det 15 som har bedömts får allvarliga konsekvenser på ekonomin om de realiserar. Allvarliga konsekvenser har i detta fall bedömts till +500 mkr. Risken för fördyring av medfinansieringsavtalet bedöms som mycket sannolik och konsekvenserna som allvarliga. För de allra flesta av dessa risker, om dom realiserar bedöms de kunna förskjuta tidplanen med +2 år och dessutom i måna fall få kännbara eller allvarliga konsekvens på projektets kvalitet.

Enligt uppgift kommer en uppföljning i Stratsys av riskhanteringen att fortsättningsvis göras kvartalsvis från och med tertial 1 2023.

6.2 Bedömning

Enligt vår bedömning av projektdirektivet så omfattar det ett projekt som ska leverera Sundbybergs ny stadskärna inklusive allmänna anläggningar, bostäder och kontorslokaler. I projektet ingår de beslut som kommunfullmäktiges hittills fattat med anledning av SNS men också framtida genomförandebeslut. Projektdirektivet omfattar de ansvar som enligt kommunfullmäktiges beslut har fördelats till SSAB, kommunstyrelsen och sektor samhällsbyggnad (samhällsbyggnads- och serviceförvaltningen) och staden enligt kommunfullmäktiges beslut om ansvarsfördelning den 18 februari 2019.

Vi bedömer att projektdirektivet innebär att SSAB inte enbart har en projektövergripande funktion utan ansvarar för projekt SNS både utifrån redan fattade beslut avseende SNS och förväntade framtida beslut. Vi är tveksamma till om det i nuvarande situation finns befogenhet att utfärda ett sådant projektdirektiv.

Projektdirektivet uppfattar vi som en beställning av projekt SNS. Stadsdirektören är beställare och tillika projektägare samt VD för Sundbybergs Stadshus AB och dessutom affärsområdeschef. Ett konstaterande är att ett flertal ansvar och roller förenas hos en och samma person. Ansvaret att beställa, äga, utföra och följa upp projektet. Vår bedömning är att genom detta förhållande föreligger risk för rollkonflikter som i sin tur kan leda till brister i styrningen av projektet. VD som också är

affärsområdeschef har som vi ser det övergripande ansvaret för att projektet levererar i enlighet med projektdirektivet. Samtidigt har VD som stadsdirektör och projektägare utfärdat projektdirektivet som i sin tur utgör ett kontrakt mellan projektägaren och projektchefen.

Projektdirektivet omfattar som tidigare nämnts både ansvar som staden och SSAB har enligt beslut av kommunfullmäktige. En reflektion gäller om det egentligen är både staden och bolaget som ska besluta om projektdirektivet, d.v.s. både kommunstyrelsen och SSAB:s styrelse. I vilket fall som helst har både staden genom kommunstyrelsen (enligt vår tolkning) och SSAB ansvar för vad som ingår i projekt SNS.

En annan reflektion gäller att projektdirektivet är utfärdat av som vi tolkar det av stadsdirektören vilket i så fall innebär att om SSAB ska vara bundet av projektdirektivet, måste det hanteras som ett ägardirektiv till SSAB eller alternativt i form av ett avtal mellan staden och SSAB.

När det gäller själva projektdirektivet så framgår inte av det hur projektet ska styras samt hur rapportering och uppföljning ska genomföras, d.v.s. vad som ska följas upp samt vem som ska få vilka rapporter och när. Enligt vår uppfattning bör det av projektdirektivet framgå en rapporteringsstruktur som beskriver när och vilka rapporter som ska lämnas till vem. En annan synpunkt är att direktivet inte på ett tydligt sätt definierar vilket ansvar och befogenheter samtliga roller i projektet har. Vår uppfattning är att det bör framgå i direktivet hur samspelet inom ramen för projektet är tänkt att fungera mellan SSAB och förvaltningen.

En iakttagelse beträffande styrgruppen är att den har en rådgivande och stödjande funktion i förhållande till projektchefen. Vanligtvis i projektorganisationer har styrgruppen ett eget beslutsmandat. Beslut tas av projektägaren såvida det inte är fråga om ärenden som kräver beslut på politisk nivå.

De effekt- och inriktningsmål som ingår i direktivet är huvudsakligen av inriktningskaraktär, vilket innebär att om de inte operationaliseras kommer att bli svåra att följa upp. Det mål som är tydligast är projektmålet om ökat bostadsbyggande motsvarande 2 000 bostäder.

När det gäller projektets ekonomi så har omslutningen ökat väsentligt från 1 mdkr till 4,7 mdkr. Samtidigt är det vår bedömning att det inte sedan tidigare har funnits välgrundade kalkyler av stadens exploateringsutgifter för investeringar i allmänna anläggningar. Initialt då beslut om medfinansieringsavtalet fattades fanns en uppgift om exploateringsutgifterna förväntades motsvara 200 mnkr dock utan att det redovisades någon underliggande kalkyl. I enlighet med vad som framförts tidigare är det vår bedömning då beslutet om medfinansieringsavtal fattades att ärendet inte var tillräckligt utrett.

Det framgår av den uppskattning i projektdirektivet som görs av projektets inkomster och utgifter att det råder en stor osäkerhet. Avyttringen i form av försäljning av byggrätter, bl.a. på grund av att projektet har försenats, ligger relativt långt fram i tiden. Det är inte helt enkelt att förutse hur samhällsekomin och den rådande marknadssituationen ser ut när byggrätterna kommer att avyttras. När det gäller projektets exploateringsutgifter så medför den försening av Trafikverkets byggstart som har varit och eventuella ytterligare förseningar att utgifterna sannolikt kommer att öka. Dessutom är det först i år med stöd av den fördjupade förstudien som en första investeringskalkyl har upprättats. I takt med att systemhandlingen tas fram och projekteringen påbörjas ökar kunskapen och möjligheten att ta fram väl underbyggda kalkyler förbättras.

Det finns en beskrivning av ramverket för riskhantering i projekt SNS dock utan att identifierade risker redovisas. Sundbybergs nya stadskärna är ett omfattande och komplext projekt med stora utmaningar och många intressenter. Projektet kännetecknas av att det är utdraget i tid och att det har försenats samt riskerar att försenas ytterligare. Det är också en stor utmaning att balansera projektet ekonomiskt både vad gäller inkomster och utgifter och att matcha inkomster med kostnader för medfinansieringen. Sammantaget handlar det om att det i projektet är nödvändigt att hantera både osäkerheter och risker. Skillnaden mellan risk och osäkerhet är att för risk finns en uppfattning om sannolikhetsfördelningen för den osäkra variabeln men det gäller inte beträffande osäkerhet.

Risker och osäkerheter i ett projekt är oundvikliga. Därför är det enligt vår uppfattning nödvändigt att i projektet ha kännedom om risker och osäkerheter och en hantering av dem. Med utgångspunkt från den kontext i vilken projektet genomförs som kännetecknas osäkerheter och risker blir hanteringen av dessa av väsentlig betydelse. Bedömningen är också att riskreducerande åtgärder som vidtas måste fortlöpande följas upp och värderas i vilken grad som risken påverkats.

Den riskanalys som vi har tagit del av är aktuell och är en uppdatering och revidering av den riskanalys som gjordes i mars 2022. Vi har inte tagit del av eller i övrigt noterat att det har gjorts riskanalyser i tidigare skeden av processen förutom den som gjordes 2019 fram till att projektet formulerades. Enligt vår uppfattning borde en riskanalys initialt ha upprättats och ingått i beslutsunderlaget då medfinansieringsavtalet behandlades av kommunfullmäktige 2013 och därefter fortlöpande uppdaterats.

Vår bedömning är att riskanalysen inte innan 2022 har uppdateras regelbundet.

Vår rekommendation är att riskanalysen återkommande revideras samtidigt som de riskreducerande åtgärder som vidtas följs upp, utvärderas och rapporteras. För samtliga risker som bedöms som gula och röda måste det enligt vår uppfattning finnas framtagna åtgärder för att reducera eller minimera riskerna.

6.3 Uppföljning av SNS

Uppföljning och rapportering av projekt SNS görs till styrelsen för SSAB vid varje styrelsemöte. Information om projekt SNS i form av en nulägesrapportering lämnas till kommunstyrelsens exploaterings- och näringslivsutskott.

6.3.1 SSAB:s styrelse

Vid rapporteringen till SSAB:s styrelse lämnas en skriftlig projektrapport tillsammans med en Power-Point presentation. Den skriftliga projektrapporten har följande innehåll; allmän beskrivning av status och läget i projektet, organisation och bemanning, ekonomi, kommunikation och information och aktuella/kommande ärenden och beslut. I projektrapporten från styrelsemötet 26 september 2022 fanns följande underrubriker med under allmän beskrivning av status och läget i projektet; samverkan och avtal, färdig anläggning – detaljplan, färdig anläggning – teknik och byggskede och teknik.

Den ekonomiska redovisningen i projektrapporten från den 26 september innehåller bl.a. utfallet och prognos avseende investeringar, vilket framgår av nedanstående tabell.

Tabell 3 - Ekonomiskt utfall investeringar, SNS, mnkr

(mnkr)	Utfall per sista april	Prognos helår	Budget helår
SSAB			
Strategiska investeringar i tidigt skede	2,9	15,0	15,0
Investeringar i fastigheter	0,0	75,0	70,0
Sundbybergs stad			
Strategiska investeringar i tidigt skede	5,2	28,1	28,1
Totalt	8,1	118,1	113,1

Vad gäller medfinansieringen framgår effekten av indexförändringen. Enligt rapporten medför indexförändringen för de första 11 månaderna en ökning på 11,7 procent vilket i förhållande till ursprungsindex innebär en ökning med 15,1 procent som behöver redovisas inom stadens drift. Det motsvarar 94 mnkr baserat på medfinansieringsåtagandet. Vidare lämnas information om avslutad kostnadskalkyl inom investeringsprojektet.

6.3.2 Kommunstyrelsens exploaterings- och näringslivsutskott

I första hand enligt vad vi har förstått av intervju är den rapportering om projekt SNS som lämnas till utskottet muntlig. En iakttagelse är att nulägesrapportering under 2022 har skett vid tre av utskottets åtta sammanträden. Vid övriga fem sammanträden har rapporteringsärendet utgått.

6.3.3 Tertialrapportering

I kommunstyrelsens tertialrapport 2 redovisas periodens utfall, budget och prognos för investeringsprojektet SNS.

Av Sundbybergs stadshus AB:s redovisning framgår bl.a. i tertialrapport 2 att inom affärsområdet Sundbybergs nya stadskärna har, för att stärka styrnings- och ledningsfunktionen i projektet, under våren en sakkunnig styrgrupp tillsatts och att ett projektdirektiv har tagits fram med syftet att säkerställa projektets syfte och mål. En styrgrupp för delprojekten har tillsatts bestående av avdelningschefer inom sektor för samhällsbyggnad. Uppdraget att Sundbybergs Stadshus AB ska implementera en effektiv och lyhörd organisation för Sundbybergs nya stadskärna rapporteras som pågående. Vidare redovisas att projekt SNS arbetar med löpande uppföljning av riskarbetet i projektet och att projektet under första tertialet har uppdaterat riskanalysen samt upprättat ett första ramverk för det systematiska riskarbetet. Under särskilda redovisningar framgår periodens utfall, budget och prognos för investeringar i ett tidigt skede och investeringar i fastigheter.

I stadens tertialrapport 2 ges information om projekt att en sakkunnig styrgrupp tillsatts och under SSAB utfall, budget och prognos för investeringar i ett tidigt skede och investeringar i fastigheter.

6.3.4 Stadens årsredovisning 2021

I stadens årsredovisning återges en sammanfattning av den rapportering av projekt SNS som framgår av Sundbybergs stadshus AB:s verksamhetsberättelse.

Under väsentliga beslut framgår att SSAB:s VD lämnade sitt uppdrag vilket fick som konsekvens att utredningsuppdraget om Sundbybergs nya stadskärnas organisatoriska hemvist flyttades fram i tiden. Uppdraget som VD och vice VD gick till stadsdirektör respektive ekonomichef i Sundbybergs stad. Vidare lämnas uppgift om att en projektchef och projektstrateg har anställts. Ytterligare en väsentlig händelse är att Trafikverket har aviserat om en förändrad byggstart från 2022 till 2024 (nu 2026). En inventering och utredning avseende gällande intäktsförutsättningar har påbörjats och att den fördjupade förstudien som har inletts ger viktiga bidrag till dels kommande genomförandeavtal, dels preciseringar av befintligt medfinansieringsavtal. Beträffande ekonomin så framgår i årsredovisningen investeringsutfallet för affärsområdet SNS på 10,6 mnkr jämfört med budget 54 mnkr. För projektet är utfallet 2021 27,2 mnkr.

6.3.5 Uppföljning av mål

Av vad som har framgått av granskning har uppföljningen av mål i förhållande projektmålen inte kommit i gång. De effekt- och processmål som framgår av projektdirektivet som är relativt många är i de allra flesta fall av inriktningskaraktär. Direktivet anger 16 effektmål som ska relateras till de globala hållbarhetsmålen samt preciseras i uppföljningsbara mått för byggskedet respektive färdig anläggning. Ett av målen avser tysta platser – rofylldhet och som direktivet exemplifierar på följande sätt:

- ▶ Färdig anläggning: För 50 % av stadskärnans allmänna platsmark ska sänkning av bullernivåer från 2019 års nivå om minst 5 dB ekvivalentnivå uppnås senast 2040.
- ▶ Minst 20 % av stadskärnans allmänna platsmark ska utgöra tysta miljöer, dvs högt 45 dB ekvivalentnivå.
- ▶ Byggskede: Under byggtiden ska tysta platser dvs högt 45 dB ekvivalentnivå möjliggöras inom högst 200 meter från bostadsfastigheter inom stadskärnans geografi.

Utöver effektmålen finns 9 processmål och 3 projektmål.

6.4 Mötesforum – Genomförandet av projekt SNS

Ett s.k. "mötestråd" har tagits fram för att få en struktur och överblick över de möten för dialog, avstämning och rapportering som behövs för projektets genomförande. Mötestrådet är strukturerat utifrån möten med Trafikverket och interna och externa möten i Sundbybergs stad. En gruppering av mötena görs utifrån dels områdena projektledning, stadsmiljö/byggskede, färdig anläggning, samverkan och avtal samt samordningsmöten samverkan och avtal, dels nivågrupperade i A till D. Mötesstrukturen är i huvudsak en spegling av projektets indelning i delprojekt. Det senare förklaras av att kommunikationen ska ske på rätt nivå. Sammanlagt innehåller mötestrådet 80 mötesforum. Mötestrådet framgår av bilaga 1.

6.4.1 Samverkan

Av intervjuer framgår att samverkan med Trafikverket inte har fungerat helt tillfredställande. En faktor som har påverkat samverkan är uppfattningen om att Trafikverket inte har haft en tillräcklig erfarenhet av anläggningsarbeten i stadsmiljö. Trafikverket är en stor organisation och medarbetare med beslutsbefogenheter är inte alltid är representerade i samverkansorganisationen. En annan försvårande faktor i samverkan med Trafikverket är en olika syn på hur ingångna avtal ska tolkas. Ett problem som försvårat samverkan är det handlar om två olika projekt med olika mål. Uppfattningen är samtidigt att samverkan har fungerat bättre under senare tid. Ansträngningar har gjorts för att förbättra dialogen mellan parterna. Samtidigt ses dialogen med Trafikverket som ett fortsatt utvecklingsområde.

Förhandlingen om tillägg till medfinansieringsavtalet har blivit en utmaning för samverkan mellan parterna. I förhandlingen har parterna haft stått långt ifrån varandra vilket resulterade i att inget tilläggsavtal slöts utan att arbetet går vidare utifrån de redan träffade medfinansieringsavtalen.

En synpunkt som framkommit i intervju inom förvaltningen är att insynen i projektet inte har upplevts som god. En uppfattning som också lyfts fram är att en konsekvens av att ansvaret för projekt har lagts i SSAB är att det har inneburit en försvårande omständighet för samordning mellan SNS och övriga delar av stadens organisation som är berörda av projektet. Samtidigt finns det också en begränsad erfarenhet inom staden av att arbeta tillsammans mellan bolag och förvaltning. Det har funnits ett avstånd mellan bolag och förvaltning. Särskilt utmanande har samverkan kring detaljplaneverksamheten varit.

6.5 Kommande beslut

Projekt SNS har under en period befunnit sig i en fas med förstudier och pågående planarbete. För att gå vidare i projekt med framtagande av systemhandling behöver beslut fattas av kommunfullmäktige. Under året har arbetet med att förbereda underlag för ett antal beslut genomförts. De beslut som hade planerats under året var:

- ▶ Avtal med Trafikverket.
 - ▶ Genomförandeavtal.
 - ▶ Tillägg till medfinansieringsavtal.
 - ▶ Tillfälligt nyttjanderättsavtal.
- ▶ Investeringsbeslut.
 - ▶ Investeringsbeslut – godkänna förstudie och gå vidare till systemhandling.
 - ▶ Inkl. allmän projektrapportering och helhetsekonomi.
- ▶ Organisatoriska beslut.
 - ▶ Uppdatering ansvarsfördelning SNS.
 - ▶ Ny bolagsstruktur för stadsutveckling.
- ▶ Detaljplanebeslut.
 - ▶ Detaljplan järnväg – granskning.
 - ▶ Detaljplan västra – samråd.

6.5.1 Förutsättningarna förändras

Enligt den ursprungliga tidplanen var planeringen att ett "helhetspaket" skulle beslutas av fullmäktige i september 2022. Tidplanen har dock justerats med anledning av att förhandlingen med Trafikverket om tillägg till medfinansieringsavtal drog ut på tiden. Det fick i sin tur följdkonsekvenser för övriga avtal såväl som för investeringsärendet. Även uppdateringen av ansvarsfördelningen samt ny bolagsstruktur för stadsutvecklingen har försenats p.g.a. att Lokalfastigheters styrelse motsatt sig liggande förslag. Uppdateringen av ansvarsfördelning SNS och ny bolagsstruktur förväntades dock bli föremål för beslut av kommunfullmäktige i december 2022, vilket dock inte blev fallet. Beslut om ansvarsfördelning och bolagsstruktur förväntas under 2023 efter det att en överenskommelse om genomförandeavtal träffats.

Under februari 2023 har vi av projektchefen fått information om att frågan om tillägg till medfinansieringsavtalet utgått, d.v.s. parterna har kommit överens att inte teckna ett tillägg till medfinansieringsavtalet. Focus är för närvarande inriktat på att komma fram till ett förslag till överenskommelse om genomförandeavtal innan den 1 april 2023. Därefter kan beslut om genomförandeavtal tas och därefter övriga beslut som planeras. Det finns ingen fastställd tidplan för besluten men en bedömning är att det sannolikt blir aktuellt tidigast maj/juni 2023 men det kan även dröja till efter sommaren. Inför processen att ta fram ett förslag på genomförandeavtal har SSAB:s styrelse beslutat om en förhandlingsram och en förhandlingsgrupp under ledning av projektchefen är utsedd.

Ytterligare en förändring vad gäller förutsättningarna för projekt SNS är att Trafikverket meddelat att starten för tunnelprojektet beräknas ske 2026 och återlämning av mark med början av 2033 (ett kvarter). En konsekvens av detta är att kalkylförutsättningarna för projekt SNS påverkas. Senareläggningen driver projektets kostnader och skjuter fram exploateringsintäkterna. Exakt hur den preliminära investeringskalkylen kommer att påverkas har f.n. inte beräknats i avvaktan på vad som kommer att bli resultatet av ett eventuellt genomförandeavtal.

En annan förändring är att en ny modell för kostnadsfördelning inom projekt SNS har tagits fram.

6.5.2 Tillägg till medfinansieringsavtal

Enligt tidplanen för förhandlingsarbetet var den ursprungliga målsättning att parterna skulle ha ett överenskommet tillägg till medfinansieringsavtal den 13 juni 2022. Nu är den frågan inte längre aktuell men vi gör en kort redovisning nedan om det som har förekommit i förhandlingen om tillägget.

Trafikverket lämnade ett bud den 8 juli 2022 på totalt 1 051 mnkr för kommunala tillstånd, dränering & infiltration, vibrations och stomljuddämpande åtgärder, rörelseskada, ersättningsboende, permanenta åtgärder. Bedömningen från stadens var att Trafikverkets bud visade på en osammanhängande logik och baserades på osakliga antaganden. Stadens bedömning av kostnader enligt samma upplägg resulterade i bud den 30 augusti 2022 på 57 mnkr. Trafikverket återkom den 1 september med ett bud på 732 mnkr för kommunala tillstånd, stomljud och dränering & infiltration. Staden återkom till Trafikverket med en beräkning baserad på samma logik som Trafikverkets logik vilket resulterade i en värdering på -586 mnkr, d.v.s. att Trafikverket skulle ersätta staden. I stadens beräkning ingick en väsentlig kostnadspost om 650 mnkr med anledning av senare återlämning av mark från Trafikverket. De 650 mnkr utgör den resultatpåverkan som medfinansieringsåtagandet motsvarar under perioden 2027-2034 som staden saknar täckning för. Staden har därefter återkommit med ett slutbud på 190/348 mnkr vilket senare avvisades av Trafikverket. För att komma vidare enades parterna om att inte gå vidare med tillägg till medfinansieringsavtal.

6.5.3 Organisatoriska beslut

Vi har inte tagit del av ett berett förslag till uppdatering av ansvarsfördelning SNS. Däremot har vi tagit del av ett förslag till omläggning av organisations- och koncernstrukturen. Kortfattat innebär förslaget att SSAB bildar ett nytt dotterbolag, Stadsutveckling AB. I det bolaget är avsikten att

uteslutande bedriva stadsutvecklingsverksamhet. Därefter etableras som ett dotterbolag till SSAB ett holdingbolag för ägande och avyttring av fastighetsägande dotterbolag.

Det är f.n. inte inplanerat när ärendet om uppdatering av ansvarsfördelning och ny bolagsstruktur förväntas ska bli föremål för kommunfullmäktiges ställningstagande.

6.5.4 Investeringsbeslut

Underlaget för kommande investeringsbeslut inklusive godkännande av förstudie och beslut att gå vidare till systemhandling är för närvarande under pågående beredning. Den fortsatta beredningen av ärendet är såvitt vi har förstått kommer att påverkas vad som kommer att bli resultatet av förhandlingarna om genomförandeavtalet med Trafikverket.

Vi har under granskningen tagit del av den preliminär investeringskalkyl som togs fram och som var tänkt att ingå som underlag till kommunfullmäktiges kommande investeringsbeslut. För närvarande har vi ingen uppfattning i vilken utsträckning den kan komma att förändras under den fortsatta beredning inför kommunfullmäktiges beslut. Vad som blir utfallet av förhandlingarna om genomförandeavtal kommer med all sannolikhet att påverka investeringskalkylen.

Den övergripande kalkyl som vi har tagit del av speglar de belopp som redovisats under avsnittet om projektdirektiv. Enligt den övergripande kalkylen summerar inkomsterna till 4 515 mnkr och utgifterna till 4 749 mnkr. Försäljningen av mark/byggrätter inom detaljplan Västra är beräknad till 3 780 mnkr. Medfinansieringen är beräknad till 1 877 mnkr, övriga åtagande enligt medfinansieringsavtalet till 258 mnkr och stadens egna anläggningar till 1 793 mnkr. Den övergripande kalkylen har inte uppdaterats med anledning av de förutsättningar som har förändrats.

Två alternativa kalkyler avseende projektets påverkan på resultatbudgeten för staden och SSAB redovisas. I den ena uppskattas kostnaderna till 1 672 mnkr under perioden, varav 63 mnkr avser SSAB. Alternativ två summerar till 1 172 mnkr, varav 63 mnkr avser SSAB. I alternativ 2 finns inte posten utökad medfinansiering med.

Vidare framgår av övergripande kalkylen att t.o.m. 2021 har 33,4 mnkr redovisats för planprogrammet avseende staden. Vi har tidigare noterat att SSAB i aktieägartillskott tillsköt 50 mnkr Sundbybergs stadshus infrastruktur AB för genomförandet av ägardirektivet, vilket bl.a. innefattade framtagandet av ett planprogram. Kommunfullmäktige har i två beslut om förstudie anvisat 25 mnkr respektive 23 mnkr. Av den övergripande kalkylen framgår att för projektorganisationen är 29,8 mnkr upparbetat t.o.m. 2021 med en prognos/budget (?) på 15 mnkr 2022. Förstudien är i kalkylen upptaget till 32,6 mnkr t.o.m. 2021 och med 9,2 mnkr 2022 och för planprogrammet redovisas i kalkylen ett utfall om 33,4 mnkr. Övriga åtaganden fram t.o.m. 2022 beräknas till 25,4 mnkr. För motsvarande period redovisas i kalkylen en intäkt i form av medfinansiering inom planprogramområdet på 32,4 mnkr och planintäkter på 11,2 mnkr.

6.6 Bedömning

Till styrelsen för SSAB lämnas vid varje styrelsemöte en projektrapport. En muntlig nulägesrapportering ges till kommunstyrelsens exploaterings- och näringslivsutskott. Under 2022 har dock inte denna rapportering genomförts regelbundet med hänvisning till att rapporteringsärendet har utgått vid fem av utskottets åtta sammanträden.

Den uppföljning som redovisas till styrelsen för SSAB ger i huvudsak en relevant lägesbild av projekt SNS. Det ekonomiska utfallet följs upp i förhållande till de investeringsmedel som budgeterats inom SSAB och Sundbybergs stad (under kommunstyrelsen). Den ekonomiska uppföljningen omfattar även medfinansiering och hur indexförändringar påverkar stadens driftbudget.

Kommunstyrelsen följer inte i särskild ordning projekt SNS utan tar del av den periodiska rapportering som görs i samband med tertial 1 och 2 samt vid årsredovisningen. Enligt vår uppfattning borde kommunstyrelsen med tanke på sitt ansvar och projektets strategiska betydelse det har för

Sundbybergs stad regelbundet följa projektets genomförande. Vår bedömning är också att kommunfullmäktige i särskild ordning vid ett eller ett par tillfällen ska ges en rapportering av projektets framdrift och nuläge.

För närvarande saknas en beslutad eller godkänd exploateringskalkyl för projekt SNS. Projektet har inte heller en beslutad projektbudget. Enligt vår uppfattning ska ett projekt ha en aktuell projektbudget under de olika faser som ingår i genomförandet. Projektet har befunnit sig i en förstudiefas sedan 2018 och står nu inför ett genomförandebeslut då förstudien förväntas godkännas och beslut tas om att gå vidare till systemhandling. Projekt SNS har inte hanterats i den ordning som är vanligt för projekt i och med att det blev ett "projekt" innan förstudien hade blivit föremål för beslut. Genom det inledande beslutet om medfinansiering åtog sig Sundbybergs stad att medfinansiera tunneln genom Sundbybergs stadskärna och i anslutning till tunneln genomföra en stadsutveckling vilket närmast kan betraktas som ett "förhandsbesked" på ett kommande genomförandebeslut. I avvaktan på beslut om genomförande och investeringsbudget befinner sig SNS en planerings- och förstudiefas. Vår bedömning är att projektet även i denna fas ska ha en projektbudget fördelad på delprojekt som den ekonomiska uppföljningen görs i förhållande till. Med tanke på att konsulter används i stor utsträckning ska det enligt vår uppfattning finnas en resursplan som underlag för budgeten där den planerade konsultanvändningen framgår.

Vår uppfattning är att det i nuläget är svårt följa hur de medel som hittills i projektet har använts i förhållande till de medel som anvisats.

Ett krav på uppföljningen är i förlängningen, d.v.s. i ett senare skede av projektet är att den görs i förhållande till av bolag och nämnd beslutad budget eller beslutade budgetar. Uppföljning och prognos för projektets hela livslängd måste då göras i förhållande till godkänd exploaterings- eller investeringskalkyl. Sammanfattningsvis är det vår bedömning att den ekonomiska uppföljningen av projektet behöver göras i förhållande till:

- ▶ Kommunfullmäktiges anvisade investeringsmedel.
- ▶ Beslutade investeringsbudgetar.
- ▶ Godkänd investerings- eller exploateringskalkyl.
- ▶ Projektbudget.

En väl fungerande ekonomisk uppföljning är avgörande för en effektiv ekonomisk styrning av ett projekt. Den ekonomiska uppföljningen av ett projekt måste kunna återge användningen av investeringsmedel för de leveranser (prestationer) som ingår i projektet.

Den ekonomiska uppföljningen behöver med andra ord kunna återge det faktiska ekonomiska utfallet per delprojekt och för projektet i sin helhet. Redovisning och uppföljning ska också kunna särredovisa byggherrekostnad och entreprenadutgifter per etapp. Uppföljningen måste ske i förhållande till de investeringsmedel som anvisats projektet och de som har godkänts, d.v.s. uppföljningen av projektet behöver ske i förhållande till beslutad budget och godkänd investerings- eller exploateringskalkyl för projektet.

Ekonomisk uppföljning med prognos behöver per delprojekt ske månadsvis på lägsta ekonomiska ansvarsnivå. Den månadsvisa uppföljningen ska sedan rapporteras inom projektorganisationen och till ansvarig nämnd och bolag. För projektet behöver det därför finnas en rapporteringsinstruktion innefattande vad som ska rapporteras till vem och när. Rapporteringen avser dels den rapportering som ska göras inom projektorganisationen, dels till SSAB och nämnd (kommunstyrelse). Av projektdirektivet framgår ett relativt stort antal mål (effekt-, process- och projektmål) för projekt SNS. Uppföljningen i förhållande till de mål som har satts upp för projektet har inte påbörjats med hänvisning till det skede som projektet befinner sig i. Målen är av inriktningskaraktär till vilka mått och indikatorer måste fastställas för att målen i ett senare skede ska bli uppföljningsbara. Effektmålen som är 16 till antalet ska relateras till de globala hållbarhetsmålen. Det är enligt vår uppfattning

väsentligt att dessa mål operationaliseras och blir styrande för planering, genomförande och uppföljningsbara.

Genomförandet av projektet är förenat med att det finns behov av olika forum för dialog, avstämning och rapportering. Vi ser positivt på att ett s.k. mötestråd har tagits fram som beskriver möten i förhållande till olika intressenter och fördelade på t.ex. projektledning, byggskede, färdig anläggning m.m.

Beträffande samverkan med Trafikverket har i intervjuer framkommit en bild av att den under projektets inledande fas inte har fungerat helt tillfredsställande. Åtgärder har dock vidtagits för att förbättra samverkan vilket de intervjuade bedömer ha haft en positiv effekt på samverkan men att ytterligare ansträngningar behöver göras för att utveckla samverkan. Processen med Trafikverket i syfte att komma överens om ett tillägg till medfinansieringsavtal förefaller dock ha haft en negativ inverkan på samverkansklimatet. Parterna tycks ha haft vitt skilda uppfattningar om vad tillägget till medfinansieringsavtalet skulle resultera i. Frågan om tillägg till medfinansieringsavtal är dock inte längre aktuell men det är väsentligt att åtgärder vidtas i syfte att skapa goda förutsättningar för det gemensamma arbetet med att ta fram ett förslag till genomförandeavtal.

Enligt vår uppfattning är det frågan om två projekt, ett tunnelprojekt och ett stadsutvecklingsprojekt som har ett ömsesidigt beroende. Hur samverkan mellan parterna fungerar har en påverkande betydelse respektive projekt. För att stödja förutsättningen att samverkan mellan parterna ska fungera på ett ändamålsenligt sätt är det vår bedömning att parterna behöver komma överens om en samverkansdeklaration eller samverkansöverenskommelse. Även när det gäller den interna samverkan inom staden i projektorganisationen måste kunna bedrivas med utgångspunkt från en gemensam målbild och en vägledning av hur en väl fungerande samverkan ska säkerställas.

I intervjuer har synpunkter framförts om att det har förekommit brister vad gäller insyn i projektet och samverkan mellan projektet och berörda tjänstepersoner inom sektor samhällsbyggnad. Det senare gäller t.ex. arbetet med detaljplaner. En bidragande orsak kan ha varit att erfarenheten av att arbeta tillsammans bolag och förvaltning är begränsad och att projektet innan projektdirektivet togs fram har saknat ett tydligt uppdrag. I sammanhanget är det enligt vår uppfattning viktigt att lyfta fram vad som framgår av ägardirektivet till Sundbybergs stadshus AB: Att Sundbybergs stad och dess bolag ska ses som en helhet och att den totala kommunnyttan ska ligga till grund för mål och ambitioner i kommunens olika verksamheter. Det är m.a.o. väsentligt att vid genomförandet av projekt SNS att den interna samverkan inom staden stödjer ambitionen att säkerställa kommunnyttan.

Projektet befinner sig i ett kritiskt skede i den meningen att ett antal ställningstaganden måste göras inför dess fortsättning. Det gäller avtal med Trafikverket om genomförandet, investeringsbeslut, organisatoriska beslut och detaljplanebeslut. Den ursprungliga avsikten var att merparten av besluten skulle hanteras av fullmäktige i september. Med anledning av att det inte visat sig möjligt att komma överens om ett förslag på avtal om tillägg till medfinansieringsavtal och att arbetet nu har inriktats på att ta fram ett genomförandeavtal har övriga beslut om avtal och investeringsärendet skjutits på framtiden. I förhållande till den ursprungliga tidplanen för kommande beslut innebär det en tidsförskjutning på ca ett år.

Vår bedömning är att ju längre tiden går utan att avgörande beslut kan tas är projektet blir ännu mer försenat med en ökad osäkerhet till följd. Förseningen i sig riskerar dessutom att leda till ännu högre kostnader i slutänden. Samtidigt finns en stor osäkerhet kring vad konsekvensen blir om parterna inte kommer överens om ett genomförandeavtal.

Enligt vår uppfattning är det nödvändigt att ett förtydligande av ansvarsfördelningen för SNS behöver göras med tanke på att vi bedömer att nuvarande ansvarsfördelning varken är tydlig eller ändamålsenlig. Det projektdirektiv som utformats har dessutom enligt vår bedömning inte i formell mening ett stöd att motsvarande beslut i kommunfullmäktige.

En preliminär investeringskalkyl finns framtagen som underlag till kommunfullmäktiges kommande investeringsbeslut. Vi gör ingen ytterligare bedömning av kalkylen i detta avsnitt men konstaterar att investeringskalkylen behöver kompletteras med vad som blir utfallet av tillägg till medfinansieringsavtal.

7. Svar på revisionsfrågor

Nedan redovisas kortfattade svar på genomlysningens frågor.

Delfråga	Svar
1. I vilken utsträckning är ansvars- och rollfördelning mellan kommunstyrelsen och stadsmiljö- och tekniska nämnden tydlig rörande stadsutvecklingsprojektet "Nya stadskärnan"?	Stadsmiljö- och tekniska nämnden har formellt sett inte något ansvar för projekt SNS. Kommunstyrelsen ansvarar för fördjupad förstudie och enligt vår tolkning även för den fördjupade förstudien samt stadens ansvar enligt kommunfullmäktiges beslut den 18 februari 2019 om ansvarsfördelning mellan staden och SSAB. Enligt vår bedömning av projektdirektivet mellan stadsdirektör och projektchef ansvarar SSAB för projekt SNS.
2. I vilken utsträckning är styrningen och organisation av stadsutvecklingsprojektet ändamålsenlig?	I begränsad utsträckning. Bedömning är att styrningen av SNS inte har varit ändamålsenlig. Under 2021/2022 påbörjades ett arbete för att skapa tydligare förutsättningar för projekt SNS och för styrning av projektet. Projektdirektivet tydliggör dock inte hur projektet ska styras och följas upp. Den ekonomiska uppföljningen är inte tydlig då uppföljning och rapportering inte görs i förhållande till en projektbudget. Det saknas också f.n. en beslutad projektplan men det finns ett framtaget förslag på en projektplan. Den struktur för projektorganisationen som finns bedömer vi som ändamålsenlig. Samtidigt har vi inte underlag för att bedöma om organisationen fungerar på ett ändamålsenligt sätt.
3. I vilken utsträckning har det beslutats om projektplan och budget för stadsutvecklingsprojektet? 3.1. Är projektplanen upprättat enligt stadens projektmodell? 3.2. Är ansvar och roller tydliga i projektorganisationen? 3.3. I vilken utsträckning finns juridisk, teknisk och ekonomisk kompetens i projektorganisationen?	Det har inte beslutats om en projektplan eller budget för projektet. Ett förslag till projektplan finns dock framtaget. Vi har uppfattat att arbetet med förslaget till projektplan har utgått från stadens sedan tidigare framtagna projektmodell. Bedömningen är att ansvar och roller i den projektorganisation som följer av projektdirektivet i huvudsak är tydliga. Såvitt det är möjligt för oss att bedöma har projekt tillgång till den juridiska, ekonomiska och tekniska kompetens som fordras. Enligt uppgift behövs viss komplettering av teknisk kompetens.
4. I vilken utsträckning finns en för projektet beslutad exploateringskalkyl?	Det finns för närvarande inte en beslutad exploateringskalkyl.

Delfråga	Svar
<p>5. I vilken utsträckning har en tillräcklig riskanalys gjorts av stadsutvecklingsprojekt "Nya stadskärnan" och uppdateras den fortlöpande?</p>	<p>I stor utsträckning.</p> <p>Vi bedömer att riskanalysen är tillräcklig vad gäller identifiering av risker. Under 2022 har arbetet med riskhantering utvecklats. Riskanalyser görs återkommande efter det att riskanalysen från 2019 uppdaterades i mars 2022. Vi har samtidigt inte tagit del av eller i övrigt noterat att det har gjorts riskanalyser i tidigare skeden av processen fram till att projektet SNS formerades. Enligt vår uppfattning borde en riskanalys initialt ha upprättats och ingått i beslutsunderlaget inför beslutet om medfinansieringsavtal 2013.</p>
<p>6. I vilken utsträckning fungerar samverkan mellan Sundbybergs stad och Trafikverket och andra externa aktörer i stadsutvecklingsprojektet på ett ändamålsenligt sätt?</p>	<p>I begränsad utsträckning.</p> <p>Framför allt när det gäller Trafikverket har framkommit att det har funnits brister vad gäller samverkan men att det har kunnat noteras att samverkan har förbättrats under det senaste året. Samtidigt har förhandlingen om tillägg till medfinansieringsavtal visat på brister i samverkan.</p>
<p>7. I vilken utsträckning följs projektet upp i enlighet med Sundbybergs stads styrmodell samt i enlighet med stadens projektmodell?</p> <p>7.1. Sker löpande avstämningar med interna och externa aktörer inom ramen för tillämpad projektmodell?</p>	<p>I viss utsträckning.</p> <p>Projektet följs upp i förhållande till de investeringsmedel som anvisats projektet. Stadens styrmodell hanterar inte bolagen och investeringar som berör både bolag och nämnder. Styrmodellen omfattar inte heller styrning och uppföljning av stadsutvecklingsprojekt.</p> <p>Ja, såvitt vi kan bedöma görs löpande avstämningar med interna och externa aktörer.</p>
<p>8. I vilken utsträckning innebär den nuvarande uppföljningen att en tillräcklig kontroll uppnås?</p>	<p>I viss utsträckning.</p> <p>Uppföljningen av ekonomin har i detta skede av projekt inte gjorts i förhållande till en projektbudget som speglar de medel som hittills anvisats. Enligt vår bedömning begränsas därmed möjligheten att ha en tillräcklig kontroll av projektet. För övrigt när det gäller den uppföljning och rapportering som görs till styrelsen för SSAB avseende projektet stöder den möjligheten följa projektets genomförande. Den uppföljning som lämnas till kommunstyrelsen anser vi inte som tillräcklig för att kommunstyrelsen ska kunna ha en tillräcklig kontroll över sitt ansvar inom projekt SNS.</p>

Delfråga	Svar
9. Vilka krav ska ställas på den ekonomiska och miljömässiga uppföljningen av projektet för att en tillräcklig kontroll ska kunna säkerställas?	<p>Sammanfattningsvis är det vår bedömning att den ekonomiska uppföljningen av projektet behöver göras i förhållande till; Kommunfullmäktiges anvisade investeringsmedel, beslutade investeringsbudgetar, godkänd investerings- eller exploateringskalkyl och projektbudget.</p> <p>För att kunna följa upp de hållbarhetsmål som framgår av projektdirektivet måste målen operationaliseras med uppföljningsbara indikatorer och integreras i projektuppföljningen.</p>
10. I vilken utsträckning säkerställs en dokumentation av stadsutvecklingsprojektet som möjliggör tillvaratagandet av erfarenheter i projektet för framtida forskning?	<p>I viss utsträckning.</p> <p>Den hittillsvarande dokumentationen avser i stort de underlag som tagits fram inför beslut och ställningstaganden med bäring på projektet samt den projekt-rapportering som regelmässigt lämnas till styrelsen för Sundbybergs stadshus AB. Det finns ingen uttalad intention att den dokumentation av projektet som görs ska stödja framtida forskning.</p>

Stockholm den 22 mars 2023

Gunnar Uhlin
EY

Bilaga 1 - Mötesträd

Projekt Sundbybergs Nya Stadskärna

