

PM: Hearing om Kuststad 2025

Trelleborgs kommun



PM: Hearing om Kuststad 2025

Datum	2025-01-10
Till	Kommunrevisionen i Trelleborg
Från	EY

Inledning

1.1. Bakgrund

Stadsomvandlingsprojektet Kuststad 2025 består av flera delprojekt som på olika sätt har påverkan på omkringliggande miljö. Projektet innebär bland annat till att staden ska återfå kontakten med havet och att 7000 nya bostäder i havsnära läge ska byggas. Vid planering av den nya stadsdelen Sjöstaden har ett hållbarhetsprogram tagits fram för att med utgångspunkt i FN:s 17 globala mål för en hållbar utveckling. En central del i detta är att tillse att projektet är miljömässigt, socialt och ekonomiskt hållbar. Ett viktigt fokusområde för Sjöstaden är även att uppnå klimatneutralitet genom att bland annat skapa innovativa energilösningar.

Det finns flertalet frågor och perspektiv som kan kopplas till projektets miljö- och hållbarhetsarbete. Projektets effekter på miljön finns bland annat beskrivet i miljökonsekvensbeskrivningar. Flera av delprojekten har eller kommer att föregås av omfattande utrednings- och analysarbeten avseende markföroreningar, geoteknik, dagvatten, klimatskydd, kustskydd och sanering. Vilka åtgärder som vidtas kommer påverka hur stora effekterna blir och vilka effekter som realiseras. Inom området miljö finns även tillstånd som behöver prövas för att byggnationer kan genomföras. Vidare finns risker kopplade till följsamhet till uppsatta miljömål.

Projekt av denna storlek erfordrar tydliga målsättningar och förväntningar avseende miljö- och hållbarhetsarbetet samt planering och hantering av projektets miljöpåverkan på såväl kort som lång sikt. Revisorerna har i sin risk- och väsentlighetsanalys bedömt det vara av särskilt intresse att genomföra en hearing avseende framfarten i projekten samt miljö- och hållbarhetsarbetet.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med hearingen var att förhöra sig om framfarten i de olika delprojekten samt hur miljö- och hållbarhetsaspekter har beaktats. Följande frågor har besvarats:

- ▶ Vad är status och framfart i de olika projekten?
 - Hur ser den ekonomiska planeringen ut för respektive delprojekt?
- ▶ Vilka miljö- och hållbarhetsaspekter har beaktats i delprojekten?
- ▶ Har kommunstyrelsen säkerställt en tillräcklig uppföljning och uppsikt av projektens miljö- och hållbarhetsarbete?

1.3. Genomförande och avgränsning

Informationen i detta PM grundar sig på revisionens hearing den 3 december 2024 samt inkommen dokumentation. Hearingen har föregåtts av ett utskick med frågor som revisorerna har velat lyfta. Hearingens fokus var, förutom att förhöra sig om framfarten i de olika projekten, att undersöka arbetet med miljö- och hållbarhet inom Kuststad 2025. Vid hearingen deltog bland annat projektledare för Kuststad 2025, tillväxt- och näringslivschef och hållbarhetschef. För fullständig lista på deltagare se avsnitt 4.

Med hearing avses ett möte eller en session där revisionen ställer frågor till den politiska ledningen och anställda i organisationen för att samla in bevis och perspektiv som är relevanta för revisionen. Syftet med en hearing är att få en djupare förståelse för organisationens processer, kontroller, och riskhantering, samt att identifiera eventuella problem eller områden som behöver förbättras.

Utöver EY:s interna kvalitetssäkring har samtliga deltagare i hearingen fått möjlighet att sakgranska ett PM-utkast innan PM har färdigställts. Detta för att säkerställa att PM:et har utgått från korrekta fakta och uttalanden.

1.4. Revisionskriterier

Granskningens bedömningar utgår från följande revisionskriterier:

- ▶ Kommunallagen (2017:725) 6 kap. 1§ 4 § och 6 § som reglerar kommunstyrelsens ansvar.

2. Iakttagelser

2.1. Framfart i projekten

2.1.1. Inledning

Kuststad 2025 består av delprojekten Sjöstaden, Västra Sjöstaden, Trelleborg Business Center (BCT) samt Västra och Östra ringvägen. Inom Västra Sjöstaden ryms även projektet Västra Stranden med fokus på att utveckla området längs den västra stranden av Trelleborgs kustlinje.

I den senaste reviderade långtidsbudgeten för perioden 2023-28 har följande medel avsatts i respektive delprojekt:

- ▶ Sjöstaden - 405,1 mnkr
- ▶ Västra Sjöstaden - 134,4 mnkr
- ▶ Västra Stranden - 136 mnkr
- ▶ BCT - 296,9 mnkr
- ▶ Östra Ringvägen - 570 mnkr
- ▶ Västra Ringvägen - 170 mnkr

Utöver ovanstående medel finns avsatt budget för markinlösen av jordbruksmark för Östra och Västra ringvägen och andra strategiska markförvärv samt driftbudget för projektets sekretariat.

Det framgår av hearingen att arbetet med Kuststad 2025 i huvudsak sker separat inom respektive delprojekt, men att de i vissa avseenden behöver se det som ett samlat projekt. I delprojekten finns samarbete med olika kommersiella partners kring bland annat byggnation i olika etapper och utveckling av respektive område.

Det tidigare integrerade delprojektet Stads kärnan har sedan hösten 2023 utgått från Kuststad 2025 efter beslut av kommunfullmäktige. Det framförs att orsaken till detta är att det funnits en önskan om att öka framfarten i utvecklingen av stads kärnan. Projektet kommer fortsatt drivas separat. Det framkommer vid hearing att kommunen avser att avsätta ca 10 mnkr årligen för investeringar mellan 2025-2027 för att utveckla centrumområdet. Investeringarna avser bland annat belysning, trygghetsfrämjande åtgärder, gatubeläggning, renhållning och tillgänglighet.

Den nu gällande genomförandestrategin för Kuststad 2025 antogs av kommunfullmäktige 2023. Det framförs vid hearingen att organisationen för närvarande håller på att se över genomförandestrategin till följd av den senaste tiden händelseutveckling. Det framkommer bland annat att förutsättningarna har förändrats sedan den nuvarande strategin beslutades vilket i sin tur har påverkat sättet projekten angrips på. Förslag på ny strategi ska läggas fram för beslut i kommunfullmäktige under första kvartalet 2025.

Det framkommer att omfattande investeringar i kommunen väntas 2025 på motsvarande ca. 1,1 mdrkr, vilket i delar är kopplat till projektens framfart. En del av investeringarna, ca. 470 mnkr, avser utbyggnad av VA-näten. Dessa investeringar belastar taxekollektivet. Övriga skattefinansierade investeringar uppgår till 650 mnkr. Enligt analys av belåningen kommer kommunens belåning öka från 5,5 mdrkr till 7,7 mdrkr.

Vid hearingen ställdes frågor hur kommunen och projektorganisationen identifierar, analyserar och hanterar risker. Det enskilt största hotet mot stadsomvandlingsprojektet skulle vara om den planerade byggnationen av Ringvägen inte blir av. Det framförs även att konjunkturen är en stor risk som påverkar utbyggnadstakten. Hur delprojekt som Sjöstaden betraktas av kommunen och dess "ankarpartners" uppges vara en central fråga för projektets framfart. Om

projektet ses som ett flaggskepp kan det vara läge att bygga trots en framtida vikande konjunktur.

Det framkommer även att genomförandet av ringvägen är en förutsättning för de andra delprojekten. Eventuella problem med genomförandet av ringvägen ses således som en stor risk i sammanhanget.

Detaljplaner kopplade till Kuststad 2025 har tidigare blivit överklagade vilket kan leda till utmaningar i genomförandet och leda till att byggstart behöver senareläggas.

2.1.2. Västra Sjöstaden och Sjöstaden

Vid hearingen framkommer att Västra Sjöstaden har gått in i en genomförandefas. Den första (av flera) detaljplaner i Västra Sjöstaden ska ut på samråd i januari 2025. Detaljplanen avser det område som ligger längst västerut (detaljplan 1). Skulle detaljplanen vinna lagakraft (planeras att antas av KF i januari 2025) påbörjas i första hand rivning av befintlig bebyggelse på platsen samt infrastruktursatsningar avseende gatunät och VA-utbyggnad. Möjlig byggstart utifrån ovan scenario är slutet av 2026. För Västra Sjöstaden finns ett framtaget exploateringsavtal (avseende detaljplan etapp 1) som enligt uppgift ska beslutas av kommunfullmäktige senare i december 2024.

Det framförs att Sjöstadsprojektet enligt uppgift fortsatt befinner sig i planeringsfasen. Det bolag som kommunen avser att bilda, tillsammans med sina ankarpartners Skanska och Obos, har vid tiden för granskningen inte startats upp. Detta kommer enligt uppgift först ske första kvartalet 2025 eller så snart Lantmäteriet är klara med sin förättning. Vid hearingen framkommer att det för närvarande inte finns några pågående detaljplaner i området.

I Sjöstaden och Västra Sjöstaden planeras det på sikt för ca. 7000 nya bostäder. Vid hearingen lyftes frågan om hur de demografiska förutsättningarna påverkar bostadsefterfrågan i Trelleborg. Detta mot bakgrund av att de senaste befolkningsprognoserna ser mindre optimistiska ut än tidigare. Det framförs att annan pågående exploatering samt marknadsläget har en stor påverkan på hur Trelleborgs befolkas. Trelleborgs placering geografiskt, vad det finns för basnäring i kommunen och hur folk pendlar till sina arbeten är andra faktorer som beaktas i kommunens analyser av bostadsfrågan.

2.1.3. Ringvägen

Det framkommer att evakueringsväg vid den östra hamninfarten sedan tidigare har vunnit laga kraft. Evakueringsvägen är tänkt att knytas samman med Ringvägen och utgöra del av den planerade sträckan för den östra hamninfarten. Detaljplanen för Östra ringvägen har temporärt skjutits upp. Den skulle enligt uppgift ha gått ut på samråd hösten 2024. I stället finns det förhoppningar om att detaljplanen ska kunna övergå till en vägplan. Skälet till det sägs vara för att säkerställa genomförandet av ringvägen samt ge åtkomst till mark för fysiskt genomförande. Trots att

ersättningsregler för expropriering är samma kan en vägplan ge kommunen rätt att ta marken direkt i anspråk efter att planen vunnit laga kraft. Det framförs även risker för att kommunen kan hamna i långa överklagningsprocesser med markägare om de fortsätter driva delprojektet genom detaljplaner.

Det pågår enligt uppgift dialoger med Trafikverket om att ringvägen eventuellt ska bli en väg under statligt ansvar. Något formellt beslut i frågan har emellertid inte fattats vid tiden för granskningen. Förhoppningen är att beslut kan fattas redan i januari 2025. Detta är också skälet till att kommunen avvaktat med att skicka ut omarbetad detaljplan på samråd.

Oaktat om planeringen fortsätter som detaljplan eller vägplan fortgår arbetet med bland annat artskydd och biotopskydd.

Detaljplanen för Västra ringvägen är tills vidare bordlagd då den enligt uppgift är helt beroende av hur det blir med Östra ringvägen. Skulle kommunen övergå till vägplan kommer även västra ringvägen ingå i vägplanen.

2.1.4. BCT

Status för BCT-området är att samtliga fyra detaljplaner har vunnit laga kraft (varav 1 berör östlig hamninfart/evakueringsväg och uppställningsytor).

Det framförs att BCT-projektet fortsatt är i planeringsfasen men att det kan bli framdrift i relativ närtid beroende på vad som händer med Ringvägen. För närvarande pågår diskussioner internt och med de myndigheter och kommersiella partners som är tilltänkta att ingå i BCT- och hamnområdet framgent. Ett stort fokus har hittills legat på att utveckla hållbar transporter samt utbyggnad av järnvägsnätet. Det finns enligt uppgift utarbetade planer på dubbelspår och eventuellt "backspår" till BCT-området för bland annat avlastning och pålastning. Enligt uppgift kan BCT-området till följd av detta komma att utökas österut.

Hittills är det klart med en stor etablering på BCT-området. Det är Kriminalvården som ska bygga en ny anläggning på området. Sammanlagd kapacitet beräknas till ca 720 platser (detta innefattar såväl fängelseplatser som häktesplatser) och väntas ge omkring 600 nya arbetstillfällen.

2.2. Hållbarhet

2.2.1. Inledning

Av genomförandestrategin framgår att delprojekten Sjöstaden, Ringvägen och BCT har två delmål vardera. Det framförs vid hearingen att av dessa totalt sex delmål avser två ekonomisk hållbarhet, två social hållbarhet och två ekologisk hållbarhet som direkt och indirekt kopplar an till hållbarhet. Vid hearingen framkommer även att kommunkoncernen har sex övergripande och långsiktiga hållbarhetsmål för år 2024-2040. Målen visar den prioriterade riktningen för kommunkoncernens

samtliga nämnder och bolag mot en socialt, ekologiskt och ekonomiskt hållbar utveckling.

Kommunfullmäktige beslutade i februari 2023 att genomföra en översyn av samtliga styrdokument med en koppling till hållbarhet. Syftet med översynen är att tydliggöra styrningen inom hållbarhetsområdet och samordna mål och åtgärder. Den ska även resultera i ett förslag för hur styrdokumenterna inom hållbarhetsområdet bör revideras för att minska mängden mål och aktiviteter. Sammanlagt har 41 styrdokument ingått i översynen. KF:s miljömålsprogrammet är ett av dessa dokument. Vid tiden för granskningen har ett förslag på ny styrning inom hållbarhetsområdet skickats ut på remiss till nämnder och bolag. Politiskt beslut väntas våren 2025.

Det framförs vid hearingen att det sedan två år tillbaka finns en koncernhållbarhetsgrupp kring hållbarhetsfrågor. Denna grupp har vid tiden för granskningen pausats för att bolagen ska kunna fokusera på att ta fram underlag som krävs för att Trelleborg Rådhus AB ska kunna efterleva kraven enligt det nya EU-direktivet CSRD (Corporate Sustainability Reporting Directive).

2.2.2. Västra Sjöstaden och Sjöstaden

I planprogram för Västra Sjöstaden och Sjöstaden finns beskrivningar om hur havshöjning, dagvatten, erosioner, m.m. ska hanteras. Betydande markhöjningar kommer behöva göras i hela området och dagvattensystem och pumpsystem kommer behöva byggas ut. Vall för skydd mot havet kommer även byggas för att kunna möta framtida klimatförändringar.

Det finns ett hållbarhetsprogram för Sjöstaden från 2022 som ett resultat av workshops. Det innehåller fyra olika fokusområden med nedbrutna i 12 projektmål och som utgår från FN:s 17 Globala mål. Syftet med hållbarhetsprogrammet är att i ett tidigt skede kunna påverka vilket ska ge bättre förutsättningar för dess genomförande. Programmets mål och intentioner ska vara styrande för i planprogram, strukturplaner, och gestaltungsprinciper samt kommande detaljplaner och exploateringsavtal. Hållbarhetsprogrammet ska utgöra en viktig grund för det gemensamma exploateringsbolaget som ska bildas mellan Trelleborgs kommun, Skanska och Obos. Det framgår vid hearing att en eventuell hållbarhetscertifiering enligt Citylab har diskuterats, men att inget beslut är fattat i frågan.

Ett av delmålen för Sjöstaden är att stadsdelen ska kännetecknas av ekologisk hållbarhet och strävan efter att vara klimatpositiv på 50 års sikt. Det finns en rapport från mars 2024, Klimatpositiva Sjöstaden, som redogör för hur stadsdelen Sjöstaden kan komma att bli klimatpositiv. Rapporten grundas på tre workshops där representanter från bland annat kommunen och ankarparterna Skanska och Obos tog fram en gemensam målbild för hur Sjöstaden kan bli en klimatpositiv stadsdel. Dessa workshops leddes av konsultföretaget Sweco och var inriktat mot byggnader och energi, markanvändning och mobilitet.

2.2.3. BCT

BCT består av två delar med en mellanliggande grön zon. I den västra delen planeras för serviceytor för hamnens behov och i den östra delen planeras för ett verksamhetsområde med tonvikt på logistik och produktion. Mellan de två delarna ska området runt Dalköpingeån utvecklas till ett rekreationsstråk. I mars 2024 bildades Dalköpinge naturreservat på delar av området.

Det framkommer att stora delar av BCT-området fortsatt kommer bestå av hårdgjorda ytor vilket innebär att det behövs goda dagvattenlösningar för att minska översvämningensrisken och minska risken för miljögifter från tung trafik. De gröna områdena ska även användas för smarta dagvattenlösningar.

2.2.4. Ringvägen

Detaljplaner för Västra och Östra ringvägen avvaktas i väntan på beslut om byte av planeringssätt till vägplan, vilket har beskrivits tidigare i detta PM. I planförslag för Västra ringvägen framgår att planen antas medföra betydande miljöpåverkan. Det framgår även i planhandlingen att en strategisk miljöbedömning har genomförts. Syftet med en miljöbedömning har varit att integrera miljöaspekter i planering och beslutsfattande för att främja hållbar utveckling.

2.3. Uppföljning

Kuststadsprojektet styrs av en styrgrupp bestående av bland annat kommundirektören, projektledare för Kuststad 2025, ekonomichef, tillväxt och näringslivschef, VD:s för Trelleborgs Hamn och Trelleborg energi samt förvaltningschefer för samhällsbyggnadsförvaltningen och tekniska serviceförvaltningen. Styrgruppen sammanträder ca. tio gånger per år. Från och med 2024 finns det ingen politisk representation i styrgruppen. Minnesanteckningar från styrgruppsmöten överlämnas inte till politiken. Det har dock skett två muntliga presentationer 2024 om projektets framfart inför utökad KSAU med inbjudna representanter från samtliga partier i kommunfullmäktige. Vid specifika ärenden som kräver politiskt beslut har kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige involverats.

Efter sakgranskning framkommer att det inför 2025 planeras för en utökad återkoppling till politiken genom fler och mer regelbundna möten.

3. Bedömning och slutsats

Det konstateras i granskningen att Kuststad 2025 består av delprojekten Sjöstaden, Västra Sjöstaden, Trelleborg Business Center (BCT), samt Västra och Östra ringvägen. Varje delprojekt drivs i huvudsak separat med egen budget och egna partners. Den senaste reviderade långtidsbudgeten för perioden 2023-28 visar att betydande medel har avsatts för genomförandet av projektet.

Det framkommer i granskningen att det finns utrymme för att utveckla den övergripande styrningen av hållbarhetsarbetet. Styrningen av kommunens hållbarhetsarbete har enligt vår mening stor påverkan på ett så omfattande projekt som Kuststad 2025. Därför ser vi positivt på att det nu görs ett omtag för att skapa en mer enhetlig, samordnad och tydlig styrning för hållbarhetsarbetet.

Vi noterar från projektets genomförandestrategi samt hearingen att det finns delmål för Sjöstaden, Ringvägen och BCT kopplat till hållbarhet. Andra miljö- och hållbarhetsaspekter har beaktats i respektive planprogram. Det finns för Sjöstaden även framtagna hållbarhetsprogram och planer på klimatpositivitet. Miljö- och hållbarhetsfrågor inkluderas således på flera nivåer i delprojekten.

För projekt av denna art och omfattning är det av vikt att information lämnas regelbundet till den politiska ledningen och att rapportering om projektets framfart sker på en bred politisk grund. Detta särskilt mot bakgrund av att det numera saknas politiskt representation i styrgruppen för Kuststad 2025. Det är i sammanhanget positivt att det lämnats två muntliga presentationer inför utökat KSAU 2024. Vi menar dock att minnesanteckningar och annan relevant dokumentation som anger framfart i projekten bör lämnas regelbundet till KSAU för att säkerställa en god insyn.

Sammanfattningsvis visar hearingen att Kuststad 2025 gör framsteg i respektive delprojekt. Vi bedömer att det finns en övergripande ekonomisk planering och att miljö- och hållbarhetsaspekter har beaktats. Det finns en etablerad struktur för styrning och uppföljning av projektet. Vi ser dock en förbättringspotential i att informera och förankra framdriften till politiken.

Linus Aldefors

Certifierad kommunal yrkesrevisor

EY

Max Blomberg

Verksamhetsrevisor

EY

4. Källförteckning

Deltagande funktioner på hearing

- ▶ Vice ordförande kommunstyrelsen
- ▶ Projektledare Kuststad 2025
- ▶ Projektkoordinator
- ▶ Hållbarhetschef
- ▶ Tillväxt- och näringslivsdirektör

Analyserade dokument

- ▶ Strategi för genomförande av projektet Kuststad 2025
- ▶ Långtidsbudget 2024
- ▶ Minnesanteckningar från styrgruppsmöten
- ▶ Hållbarhetsprogram Sjöstaden
- ▶ Gestaltungsprinciper Sjöstaden
- ▶ Klimatpositiva Sjöstaden
- ▶ Planprogram Sjöstaden
- ▶ Planprogram Västra Sjöstaden
- ▶ Strukturplan för Business Center