

Kuststad - Granskning av kalkyler och kostnadsuppföljning

Trelleborgs kommun



Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	3
2.1. Bakgrund	3
2.2. Syfte och revisionsfrågor	3
2.3. Genomförande.....	4
2.4. Revisionskriterier.....	4
3. Granskningsresultat	5
3.1. Kort om Kuststadsprojektet samt nuläge	5
3.2. Långtidsbudget, delprojekt och kalkylering	7
3.3. Kostnadsuppföljning och uppsiktsplikt	14
4. Sammanfattade bedömning	17
5. Källförteckning	19
6. Revisionskriterium	20
6.1. Kommunallagen (2017:725)	20

1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av kommunrevisionen i Trelleborg genomfört en granskning av kalkyler och kostnadsuppföljningar avseende stadsomvandlingsprojektet Kuststad 2025. Granskningens syfte har varit att bedöma om kommunstyrelsen har en tillräcklig styrning avseende den ekonomiska kalkyleringen, budgeteringen och uppföljningen avseende kuststadprojektet.

Den sammanfattande bedömningen är att det finns en tillräcklig struktur för den ekonomiska styrningen av kuststadprojektet. Det konstateras samtidigt att kostnadsuppföljningen av projektet med fördel kan stärkas.

I granskningen framgår att det har upprättats en långtidsbudget för kuststadprojektet i enlighet med fullmäktiges beslut. Kommunstyrelsen ansvarar för det samlade projektet och säkerställer att budgeten kontinuerligt revideras. Den senast reviderade långtidsbudgeten avser perioden 2023-2028.

Det framgår av granskningen att organiseringen av kuststadprojektet och dess delprojekt är centraliserade till kommunstyrelsen genom projektets styrgrupp. Vidare är projektet på tjänstemannanivå organiserat under kommunledningsförvaltningen. Resurser och personal från andra nämnder i kommunen hyrs in till projektet med olika typer av ersättningsformer. Detta ger enligt bedömning goda förutsättningar att kontinuerligt och samlat följa upp och budgetera för kuststadprojektet.

I granskningen påvisas att projektorganisationen följer en utvecklad uppföljningsstruktur. Samtidigt framkommer att kommunstyrelsen och projektets styrgrupp endast får ta del av uppföljning enligt ordinarie tertialmässiga rapporteringsstruktur. En särredovisad uppföljning av det samlade kuststadprojektet saknas således. Givet projektets omfattning bedöms det i granskningen vara av vikt att kommunstyrelsen försäkras om att det finns ett tillräckligt rapporteringsdjup för att fatta informerade beslut om projektets fortskridande. Vidare skulle en samlad redovisning av projektet möjliggöra för samtliga kommunmedlemmar att följa projektets utveckling. Mot bakgrund av detta bedöms den ekonomiska uppföljningen inte vara fullt ut tillräcklig.

Utifrån granskningsresultatet konstateras avslutningsvis att kommunstyrelsens uppsikt över bolagens kalkyler och kostnadsuppföljningar är tillräcklig. Bedömningen grundas på att det regelbundet inhämtas information genom ordinarie rapporteringsstruktur via moderbolaget samt internbanken.

Mot bakgrund av granskningsresultatet rekommenderas kommunstyrelsen att:

- ▶ Utveckla och stärka den ekonomiska återrapporteringen i syfte att följa upp och utvärdera projektets fortskridande och följsamhet till långtidsbudget.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

På uppdrag av kommunfullmäktige har en långsiktig finansiell analys (per år 2044) avseende kommunens ekonomi tagits fram, i analysen beaktas även stadsomvandlingsprojektet Kuststad 2025. Analysen visar att bruttoutgiften för projektet uppgår till 2,5 mdkr. Kommunfullmäktige har i juni 2018 tecknat en överenskommelse med det kommunala bolaget Trelleborgs Hamn AB om ett borgensåtagande per år 2030. Överenskommelse och åtagande innebär att hamnbolaget tar finansiellt ansvar för investeringar i de delar av Kuststad 2025 som berör hamnen.

Revisorerna lät 2021 genomföra en kartläggning av kuststadsprojektet. En av aspekterna som belystes var förutsättningarna för den ekonomiska styrningen. Det framgår däri att kommunstyrelsen vid tillfället för kartläggningen upprättade en långtidsbudget för projektet. Budgeten används för att genomföra projektets olika delar och bekosta drift, exploatering och investering. Vidare kommer det att finnas en nedbruten budget per delprojekt. Den samlade budgeten kommer att avropas av kommunstyrelsen.

Kuststadprojektet är uppdelat i ett flertal delprojekt. Däri ingår Sjöstaden (inklusive Västra Sjöstaden och Västra Stranden), Business center Trelleborg (BCT), Östra och Västra Ringvägen och Stadskärnan. För utbyggnaden av hamnen svarar Trelleborgs hamn AB.

Projekt av denna storleksordning kräver såväl samlade kalkyler som budgetar för delprojekten. Revisorerna har i sin risk- och väsentlighetsanalys bedömt det vara av särskilt intresse att granska kalkylering, budgetering och kostnadsuppföljningen inom ramen för kuststadprojektet. Hur hanteras bolagens utveckling, hur mycket pengar behöver lånas upp?

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte har varit att bedöma om kommunstyrelsen har en tillräcklig styrning avseende den ekonomiska kalkyleringen, budgeteringen och uppföljningen avseende Kuststadprojektet. Följande revisionsfrågor besvaras:

- ▶ Har kommunen upprättat en ekonomisk långtidsbudget för kuststadprojektet?
 - Hur är långtidsbudgeten uppbyggd?
 - Vilka nämnder och eventuella bolag omfattar långtidsbudgeten?
- ▶ Har kalkyler upprättats för delprojekten inom kuststadprojektet?
- ▶ Har kostnadsuppföljningar genomförts för kuststadprojektet?
- ▶ Har kommunstyrelsen genom uppsiktsplikten följt upp bolagens kalkyler och kostnadsuppföljningar?

2.3. Genomförande

Granskningen har genomförts mellan juni och november 2023 genom intervjuer och dokumentstudier. Intervjuer har hållits med kommunens ekonomichef och projektledare för Kuststad 2025 vid två tillfällen. De intervjuade har getts möjlighet att sakgranska rapportutkastet innan utskick. Detta för att säkerställa att revisionsrapporten bygger på korrekt fakta och uttalanden. Dokumentstudier avser kommunens långtidsbudget för kuststadprojektet, kalkyler och budgetar kopplade till kuststadprojektet, samt ekonomisk uppföljning.

2.4. Revisionskriterier

Granskningens bedömningar utgår från följande revisionskriterier:

- ▶ Kommunallagen 6 kap. 6 §

3. Granskningsresultat

3.1. Kort om Kuststadsprojektet samt nuläge

Stadsomvandlingsprojektet Kuststad 2025 består av de fyra delprojekten Sjöstaden¹, Ringvägen, Business Center Trelleborg (BCT) samt Stadskärnan. I figur 1 nedan illustreras de fyra delprojekterns geografiska lokalisering i Trelleborgs tätort.

Figur 1. Delprojekt inom Kuststad 2025



Källa: Trelleborgs kommun.

Projektindelningen har bestämts efter beslut av kommunfullmäktige 2021. Utbyggnaden av Trelleborgs hamn ingår inte i kuststadsprojektet. Ansvaret för hamnutbyggnaden ligger hos Trelleborgs hamn AB.

Av beslut från kommunfullmäktige 2018 framgår att kommunen har gått i borgen för Trelleborgs hamn AB avseende ett lån på en miljard kronor. Lånet är tänkt att finansiera utbyggnaden av det nya hamnområdet. Utbyggnaden av hamnen planeras vara klar 2025.

Vid granskningstillfället är kuststadprojektet fortsatt i hög utsträckning i detaljplaneprocesskedet. Ett flertal detaljplaner är antingen antagna, överklagade

¹ Delområdet Västra Sjöstaden ingår sedan 2021 i Sjöstaden efter beslut av kommunfullmäktige. Av den reviderade långtidsbudgeten framgår att även delområdet Västra Stranden ingår i Sjöstaden.

eller är nära beslut i fullmäktige. Nedan följer en kort sammanställning av detaljplanernas olika skeden:

- Det framförs vid intervju att detaljplan för kriminalvårdens nya fängelse som är placerad vid BCT-området vunnit laga kraft.
- Detaljplan för fastigheten Ardennern 1 på BCT-området är färdigställd. Länsstyrelsen har i granskning av detaljplanen inte haft invändningar. En andra granskning pågår under oktober-november 2023 med anledning av tillägg av gata samt ändringar av plangräns för att undvika ett ställverk. Detaljplanen beräknas antas i samhällsbyggnadsnämnden januari 2024.
- Kommunen har ingått avtal med bolaget Polar structure om utveckling av BCT-området.
- Detaljplan för växthusanläggningen (BCT). Enligt planering kommer detaljplanen antas av kommunfullmäktige i november 2023.
- Detaljplan Östra Ringvägen - Hovrätten har hävt detaljplanen till följd av att detaljplanens naturvärdesinventering inte bedömdes vara tillräcklig. Det genomförs nu en ny inventering varpå detaljplanen ska ut på samråd i början av 2024.
- Detaljplan för hamninfarten är överklagad. Kommunen har tillställts ett föreläggande om naturvärdesinventering. Kommunen har därefter svarat och bifogat ny naturvärdesinventering.
- Detaljplan för Västra Ringvägen är ute på en tredje granskning. Den planeras antas under första kvartalet 2024.
- Detaljplan Sjöstaden (Innerstaden 6:1 m.fl.). Arbetet med detaljplanen är i gång sedan februari 2023.
- Detaljplan avseende Vätgasanläggning. En lokaliseringsutredning pågår för närvarande. Detaljplanen beräknas antas första kvartalet 2025
- Kommunfullmäktige har fattat beslut om en tredjedel av byggrätterna för delprojekt Sjöstaden. Arbetet pågår med bildande av bolag tillsammans med Skanska och OBOS.

Organisation och projektstyrning

I januari 2021 fattade kommunfullmäktige beslut om en ny projektorganisation för Kuststad 2025 vars syfte är att koordinera, prioritera samt tids- och resurssätta uppdragen i projektet. Organisationen leds utifrån kommunens normala beslutsgångar. Därtill har en styrgrupp inrättats bestående av kommunstyrelsens arbetsutskott (KSAU) med insynsplat för partier vilka inte ingår i KSAU samt ordförandena för tekniska servicenämnden och samhällsbyggnadsnämnden.

Arbetet i förvaltningarna hålls samman av kommundirektören med stöd av en ledningsgrupp bestående av förvaltningschefer och VD från de kommunala bolagen Trelleborgs hamn AB, Trelleborgs Energi AB samt Trelleborgshem AB. En processledare från kommunledningsförvaltningen har utsetts för att samordna

kuststadsprojektets alla delar. I syfte att skapa ett sammanhållet budskap såväl internt som externt har en gemensam kommunikationsstrategi tagits fram som en del av projektstyrningen.

Kommunfullmäktige har antagit en genomförandestrategi för projektet som ska klargöra vad som kan genomföras permanent och vad som kan kräva tidsbegränsade åtgärder eller skjutas på framtiden. Av strategin framgår bland annat att uppdragen inom varje delprojekt ska genomföras inom kommunens linjeorganisation samt att delprojekt och uppdrag aktualitetsprövas årligen i samband med budgetarbete för kommande år.

Projektets etappindelning bestäms utifrån någon av följande genomförandeförutsättningar:

- 1) Det som kan fullgöras oberoende av östlig och västlig infart till hamnen
- 2) Det som måste vänta till dess att en östlig infart är etablerad
- 3) Det som kan vara en del i en slutlig lösning men kräver anpassning under övergångstiden
- 4) Det som måste genomföras som ren övergångslösning och därefter avvecklas.

3.2. Långtidsbudget, delprojekt och kalkylering

Kommunfullmäktige i Trelleborgs kommun fattade 2016 beslut om att anta projektet Kuststad 2025. Efter flera år av förberedelser och utredningar beslutade kommunfullmäktige 2021 att inleda projektets genomförande- och verkställighetsfas. Förslag till långtidsbudget har därefter förankrats i projektets ledningsgrupp och politiska styrgrupp. Budget har slutligen godkänts av kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.

Den första långtidsbudgeten beslutades om 2021 och avsåg perioden 2022-25. Inom ramen för beslutet möjliggjordes en årlig revidering av långtidsbudgeten i syfte att reflektera rådande omvärldsläge och dess påverkan på exploateringsbudgeten. Den senaste långtidsbudgeten beslutades i april 2023 och avser perioden 2023-28.

I protokollsutdrag från kommunfullmäktige framgår att sammanhållen budget för projektet ska hanteras i sin helhet av kommunstyrelsen från och med 2022. Det innebär att beslut som berör långtidsbudgeten inte behöver föregås av beslut i kommunfullmäktige samt att projekt löpande ska kunna avropas inom kommunstyrelsen. Beslutet syftar till att möjliggöra en flexibilitet som bedöms nödvändig för att upphandla kommande investeringsprojekt på ett effektivt sätt.

Långtidsbudgeten ingår även som en del av kommunens ordinarie budgetprocess. Detta innebär att de tillämpliga åren från långtidsbudgeten innefattas i fullmäktiges budget med planperiod. Förändringar av långtidsbudgeten godkänns först av projektets ledningsgrupp och sedermera av styrgruppen.

Vid intervju framkommer att kostnader för arbete som utförs av förvaltningarna, såsom detaljplanering och projektering, interndeberas genom tidredovisning och planavgift. Förvaltningarna interndeberar även för personal som hyrs in för att arbeta i projekten. Projektledare för Östra och Västra Ringvägen har hämtats från

tekniska serviceförvaltningen. För BCT-projektet finns en ansvarig projektledare från mark- och exploateringsenheten. Vid granskningstillfället är uppdraget som projektledare för Sjöstaden vakant.

Första långtidsbudget

2021 års långtidsbudget avser perioden 2022-2025 och är uppdelad i fem budgetposter. De fyra första budgetposterna (se tabell 1 nedan) avser exploateringsprojekten Sjöstaden, stadskärnan, Trelleborg Business Center och Östra och Västra Ringvägen. Den femte budgetposten avser driftskostnader för sekretariatet vilket bland annat innefattar lön för projektanställda, kostnader för konsulttjänster samt lokalhyra. De största beräknade budgetposten omfattar projekten Östra och Västra Ringvägen. Total budget för perioden bedöms till 801 300 tkr.

Tabell 1. Långtidsbudget för Kuststadsprojektet 2022-2025 (tkr).

År	Sjöstaden	Business Center Trelleborg	Östra och Västra Ringvägen	Stadskärnan	Sekretariat	Summa
2022	9 200	20 000	30 000	300	4 000	63 500
2023	11 500	34 200	145 000	700	4 000	195 400
2024	11 500	34 200	295 000	1 500	4 000	346 200
2025	11 500	34 200	145 000	1 500	4 000	196 200
Summa	43 700	122 600	615 000	4 000	16 000	801 300

Av budget framgår att kostnaderna för flera delar av Kuststadprojektet (primärt Sjöstaden och BCT) delvis ska täckas upp genom intäkter från markförsäljning. Det anges dock inte hur stora intäkter det planeras för under perioden. I BCT-projektet bedöms intäkter från markförsäljning komma först efter 2025 och finns således inte med i långtidsbudgeten.

I årsanalys 2022 anges att det rådande omvärldsläget har medfört en stor påverkan på kommunens exploateringsverksamhet samt berörda exploitörer. Stigande priser på energi och råvaror, ränteökningar och lägre försäljning av nyproduktion är bidragande orsaker till att många planerade byggstarter kommer att behövas flyttas fram i tiden.

Reviderad långtidsbudget 2023-2028

Den senaste revideringen av långtidsbudgeten beslutades om i april 2023. Tidshorizonten för långtidsbudgeten förlängdes också då till att omfatta en sexårsperiod, 2023-28, från att tidigare ha omfattat en fyraårsperiod.

I tabell 2 nedan framgår att långtidsbudget för 2023-28 har reviderats i förhållande till tidigare budget. Den totala budgeten för perioden uppgår till 1,75 miljarder kronor vilket är ca 950 mnkr högre än tidigare långtidsbudget. I förhållande till samma period som den tidigare långtidsbudgeten har utgifterna för perioden 2023-25 dock minskat med 326 mnkr. Minskningen i budget beror primärt på kostnaderna för Östra och Västra ringvägen där de huvudsakliga investeringarna senarelags.

Tabell 2. Reviderad långtidsbudget 2023-2028 - Kostnader (tkr).

År	Sjöstaden	Business Center Trelleborg	Östra och Västra Ringvägen*	Stadskärnan	Sekretariat	Totalt
2023	20 700	58 700	25 000	700	4 100	109 200
2024	56 300	88 500	25 000	1 500	4 100	175 400
2025	43 100	59 100	20 000	1 500	4 100	127 800
2026	93 900	18 500	10 000	1 500	4 100	128 000
2027	209 100	25 600	220 000	1 500	4 100	460 300
2028	252 400	46 500	440 000	1 500	4 100	744 500
Summa	675 500	296 900	740 000	8 200	24 600	1 745 200

*Budget för Östra och Västra Ringvägen innefattar inte kostnader för markinlösen och strategiska markförvärv.

De intervjuade uppger att risker hanteras på olika sätt delprojekten eftersom riskhöjden varierar och att delprojekten befinner sig i olika faser. Risken för oförutsedda händelser gör att det tas höjd för 20 procent i ökade kostnader avseende kalkyler för Ringvägarna. I byggprojekten innefattas även 10 procent för oväntade byggherrekostnader. Detta är inräknat i de belopp som är upptagna i långtidsbudgeten.

Det framgår vid intervju att beräkningsgrunden för långtidsbudget grundar sig på ett flertal parametrar. Huvudsakligen bygger kalkylerna för långtidsbudgeten på nyckeltalsbedömningar i kombination med investeringarnas omfattning och förväntad kostnadsutveckling, exempelvis asfalt, trädstorlek, kajkonstruktioner, anslutningsavgifter för VA med mera nyttjas för upprättande av kalkyler.

En del av projektets kostnader bedöms kunna täckas upp av framtida försäljning av mark till exploatörer. De största intäkterna från markförsäljning är planerat från och med 2025 och framåt. I tabell 3 (se s. 10) redogörs för intäkterna avseende perioden 2023-28. De uppgår till motsvarande 555 300 tkr.

Tabell 3. Budget reviderad långtidsbudget - intäkter (tkr).

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Totalt
Sjöstaden	7 200	72 500	18 500	7 500	33 600	89 000	228 300
BCT	3 400	7 700	175 000	43 700	63 600	33 600	327 000
Summa/år	10 700	80 200	183 500	51 200	97 200	112 600	555 300

Delprojekt Sjöstaden

Tabell 4. Bedömd budget Sjöstaden* - kostnader och intäkter (tkr).

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Totalt
Sjöstaden	20 700	56 300	43 100	93 900	209 100	252 400	675 500
Kostnad (tkr)							
Intäkter (tkr)	7 200	72 500	18 500	7 500	33 600	89 000	228 300

**Inklusive delprojekten Västra Sjöstaden och Västra Stranden*

Ett planprogram för Sjöstaden godkändes av kommunfullmäktige i juni 2023. Exploateringen av en tredjedel av Sjöstaden planeras att drivas i ett gemensamt bolag tillsammans byggbolaget Skanska och fastighetsbolaget OBOS. 2021 undertecknades en avsiktsförklaring mellan kommunen, Skanska och Balder avseende bolagsbildning för exploatering av Sjöstaden. Det framförs vid intervju att Balders inte hade förutsättningarna att fortsätta samarbetet varpå OBOS tagit över deras part i bolaget. Kommunen äger 50 procent av bolaget. Skanska och OBOS har enligt avtal med kommunen förbundits att köpa en tredjedel av byggrätterna genom bolaget. Det finns även inbyggda optioner i avtalet för ytterligare köp av byggrätter.

Budget för delprojekt Sjöstaden avser bland annat kostnader för utredningar och åtgärder av markföroreningar, geotekniska utredningar, dagvattensutredningar, detaljplaneprocess, klimatskydd, sanering, projektering samt kommunala investeringar i området (såsom byggnation av gator och parker). I budget anges att det råder stor osäkerhet avseende kostnaderna i Sjöstadsprojektet för åren 2026-2028 eftersom utredningar inte är klara.

Det finns ett godkänt planprogram för delområdet Västra Sjöstaden. Arbetet med detaljplan befinner sig enligt uppgift i slutfasen. Detaljplanen väntas kunna antas vid årsskiftet 2023/24 förutsatt att miljöstånd har erhållits avseende vattenverksamheten.

Budget för Västra Sjöstaden omfattar bland annat kostnader för utredningar, om- och nybyggnation av allmän platsmark, kustskydd och sanering. Majoriteten av

intäkterna från området beräknas inkomma 2029 och framåt. Enligt plan väntas kommunen genomgående erhålla exploateringsersättningar från de andra fastighetsägarna.

Västra Stranden är ytterligare ett delprojekt inom Sjöstaden som avser tillskapande av en central belägen sandstrand.

Den totala exploateringskostnaden för delprojektet uppskattas enligt budget till 190 000 tkr. Kostnaderna avser bland annat utredningsarbete, sanduttag, byggande av skyddsvall inom strandområde, kostnader för tillståndsprocesser samt projektering, projektledning och bygglledning. Intäkterna för perioden 2023-2028 bedöms till 9 900 tkr.

Business Center Trelleborg (BCT)

Tabell 5. Bedömd budget BCT - kostnader och intäkter (tkr).

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Totalt
Kostnader (tkr)	58 700	88 500	59 100	18 500	25 600	46 500	296 900
Intäkter (tkr)	3 400	7 700	175 000	43 700	63 600	33 600	327 000

BCT:s budget innefattar bland annat projektering, gatunätsutbyggnad, hantering av dagvatten, sanering, rivning, utredning av logistikcenter samt omfattande arkeologiska utgrävningar i området för planerad kriminalvårdsanstalt. Merparten av projektets kostnader beräknas uppstå under de första tre åren. Investeringskostnader ska täckas av försäljning av byggklar industrimark. Försäljning av mark och fastigheter beräknas ske först 2025. Av budget framgår dock att exakta tidpunkter för detta är svårt att förutspå och är behäftade med stor osäkerhet. De kommunägda fastigheterna som ryms inom BCT-området är genom avtal reserverade till framtida verksamhetsutövare och utvecklare.

I långtidsbudgeten från 2022 bedömdes den årliga kostnaden mellan 2023-2025 till 34 200 tkr. I den reviderade långtidsbudgeten har BCT-projektets kostnader ökat avsevärt. Denna budget inkluderar dock också intäkter från markförsäljning. Fram till 2028 budgeteras delprojektet ett överskott på ca 30 mnkr.

Östra och Västra Ringvägen

Tabell 6. Östra och Västra Ringvägen - Reviderad långtidsbudget 2023-2028 (tkr).

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Totalt
Kostnader Östra Ringvägen (tkr)	20 000	20 000	5 000	5 000	200 000	320 000	570 000
Kostnader Västra Ringvägen (tkr)	5 000	5 000	15 000	5 000	20 000	120 000	170 000

Delprojektet avser investering för Östra Ringvägen, utrymningsväg och framtida hamninfart, uppställningsplatser för check-in och service samt planering för Västra Ringvägen. Kostnader omfattar bland detaljprojektering för hamninfart och ringväg, slutförande av arkeologisk utredning samt fördjupade utredningar vid behov. Kommunen bekostar Östra och Västra Ringvägen, dagvattenhantering, erosionsskydd och annat som betjänar kommunala intressen såsom ledningsomläggning och anläggningsarbeten.

I långtidsbudget 2022-25 (beslutad av KF i maj 2021) bedömdes totalkostnaden för investeringsprojektet Östra och Västra Ringvägen till 595 mnkr. Uppräkning med entreprenadsindex mellan december 2019, då ursprunglig kostnadskalkyl lades fram, och april 2023 uppgår till cirka 30 procent. Detta motsvarar en total kostnadsökning motsvarande 145 mnkr, varav 115 mnkr för Östra Ringvägen och 30 mnkr för Västra Ringvägen. Utifrån 2023 års prisnivå är uppskattad totalkostnad för projektet därför ändrat till 740 mnkr.

Byggstart för ringvägarna har blivit framflyttade ett flertal gånger. Främst för att det ännu ej finns färdiga detaljplaner för områdena. I dagsläget förväntas detaljplanerna kunna antas i mitten av 2024 respektive i början av 2025. Till följd av förväntade överklagandeprocesser bedöms dock inte detaljplanerna kunna vinna laga kraft förrän tidigast i mitten av 2026. Entreprenad beräknas kunna starta efter genomförd upphandling i mitten av 2026 med en byggnadstid på cirka två år.

I långtidsbudget 2023 anges att det 2018 avsattes 85 mnkr i investeringsbudgeten för inköp av 24 bostadsfastigheter. Vid granskningstillfället är 19 inköpta och en är inte längre aktuell för inköp enligt detaljplan. För övriga fyra fastigheter inleds en process med tvångsinlösnings enligt expropriationslagen efter det att detaljplanen vunnit laga kraft. Vid sakgranskning framkommer att det avsatts 24 mnkr till förvärv av jordbruksmark för Västra Ringvägen samt 15 mnkr för Östra Ringvägen, totalt 39 mnkr för perioden.

Det framgår av underlag att kommunen beviljats EU-stöd för byggnationen av Västra Ringvägen. Vid intervju anges att EU-finansiering av Västra Ringvägen motsvarar ca 10 miljoner kronor.

Vid sakgranskning framgår att det för byggnation av Östra Ringvägen och evakueringsvägen har skickats in en ansökan till EU. Enligt uppgift uppgår total budget till 66 miljoner Euro varav 50 procent ska finansieras av EU.

Stadskärnan

Tabell 7. Långtidsbudget 2023-2028 avseende Stadskärnan (tkr).

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Totalt
Kostnad (tkr)	700	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	8200

För delprojekt Stadskärnan avser budget främst medel för att täcka kostnader med planarbete och utredningsarbete. Projektområdet kommer behöva anpassas efter hur delprojektet Sjöstaden samt ringvägen fortlöper. Mot bakgrund av detta kan behov av detaljplaner komma att uppstå inom Stadskärnans område. En annan viktig fråga för delprojektet är att säkerställa dagvattenhanteringen vilket i förlängningen kan komma att medföra fördjupade utredningskostnader.

Enligt den reviderade långtidsbudgeten framgår att det pågår en utredning om att delprojektet eventuellt kommer att utgå från Kuststad 2025. Ett alternativ som anges att är att göra Stadskärnan till ett renodlat utvecklingsprojekt för Trelleborgs centrum med fokus mot näringsliv och besöksnäring. Det krävs emellertid ett formellt beslut i kommunfullmäktige innan ett sådant förslag kan realiseras.

Sekretariatet

Tabell 8. Långtidsbudget 2023-2028 avseende driftskostnader för sekretariatet (tkr).

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Totalt
Kostnad (tkr)	4100	4100	4100	4100	4100	4100	24 600

Kostnad för sekretariat beräknas uppgå till 4100 tkr per år för perioden 2023-2028. Sekretariatets kostnader avser främst personalkostnader för anställda projektmedarbetare (inklusive marknadskommunikatör), informationsinsatser, material samt övergripande konsulttjänster. Av budget framgår att sekretariatets kostnader årligen kommer att räknas upp med PKV (prisindex för kommunal verksamhet).

3.2.1. Bedömning

Det är vår bedömning att det finns en gemensam och samlad struktur för den långsiktiga budgeteringen av Kuststadprojektet. Vi noterar också att långtidsbudgeten har utvecklats över tid och innefattar nu en längre tidsrymd än tidigare. Budgeten är nedbruten i respektive delområde och omfattar såväl kostnader som intäkter samt kostnadsbeskrivningar.

Ett projekt av denna storleksordning är i hög utsträckning påverkad av makroekonomiska förutsättningar. Därtill baseras stora delar av kalkylerna på kostnadsbedömningar enligt nyckeltal och kunskap från tidigare projekt. Det är därför av vikt att långtidsbudgeten reflekterar senast kända förutsättningar för kostnadsuppskattningar. Vi ser därför positivt på att långtidsbudgeten är ett levande dokument som kontinuerligt uppdateras.

Vi noterar att kommunstyrelsen har ansvaret för att uppdatera långtidsbudgeten men att den ingår i kommunens ordinarie budgetprocess. Detta är också en lämplig struktur utifrån organiseringen där kuststadprojektet styrs genom en central ledningsstruktur på såväl tjänstemanna- som politisk nivå.

3.3. Kostnadsuppföljning och uppsiktsplikt

Det framgår av intervju att strukturen för kostnadsuppföljningar följer kommunens ordinarie ekonomiska uppföljning. Kuststadprojektet redovisas däri genom kommunens tertialuppföljningsstruktur. Projektet omfattas av kommunstyrelsens uppföljning.

Det framgår av delårsrapport och årsredovisning att det saknas en samlad uppföljning av Kuststadprojektet och dess delprojekt. Det framgår att redovisning sker inom ramen för kommunens totala investerings- och exploateringsuppföljning. Det framförs vid intervju att kommunstyrelsen eller styrgruppen inte efterfrågat ytterligare fördjupande uppföljning av ekonomin i projektet.

Särskilda redovisningar görs för de två delprojekt vilka erhållit EU-bidrag. Det ställs däri särskilda krav på redovisningar. Detta omfattar projektering av Östra ringvägen inklusive hamninfart och projektering för Västra ringvägen.

Kostnadsuppföljningar görs på tjänstemannanivå månatligen. Samtliga delprojekt följs däri upp. Så som organisationen för kuststad-projektet är uppdelad nyttjas medel löpande vilka är centralt förvaltade av projektet. Detta möjliggör enligt de intervjuade att följa upp samtliga delprojekt genom den centrala uppföljningen. Månadsuppföljningen är utöver att vara indelad på delprojektnivå uppdelad mellan exploatering, investering och samlade kostnader för sekretariatet. Därtill är EU-medel inkluderade i redovisningen. Månadsuppföljningarna förmedlas inte till kommunstyrelsen eller styrgruppen.

Det framförs vid intervju att den ekonomiska uppföljningen föregås av analyser tillsammans med projektknutna controllers. Dessa genomgångar beskrivs som detaljerade och fokuserar på avvikelser inom respektive delprojekt. Uppföljningen av budgetföljsamhet lyfts i koordineringsgruppen varannan vecka, därtill lämnas en översiktlig ekonomisk uppföljning till ledningsgruppen månatligen.

De intervjuade uppger att kommunstyrelsen eller styrgruppen inte efterfrågat fördjupade redovisningar avseende den ekonomiska uppföljningen utöver den information som lämnas för delårsrapport och årsredovisning. Det framförs att styrgruppen primärt sammanträder för beslut när projektet kräver särskilda beslut. Det framkommer vid intervjuer att detta är kopplat till den omorganisering som beslutades om 2021. En del av beslutet var att projektet övergick till en genomförandefas och att det skulle rapporteras och följas upp inom ramen för kommunledningsförvaltningens ordinarie processer.

Det framförs att bolagens utfall inte är inkluderade i den samlade redovisningen av projektet då dessa inte utgör en del av kuststad 2025. Det framgår dock av intervju att det finns en god uppsikt över de projekt som drivs i bolagen (primärt Trelleborgs Hamn AB, Trelleborgshem AB och Trelleborgs Energi AB). Kommunen har en koncernstruktur där Trelleborgs Rådhus AB är moderbolag. Styrelsen för moderbolaget utgörs av kommunstyrelsens arbetsutskott. Inom ramen för moderbolagets uppföljning inhämtas däri månatlig information om bolagens ekonomiska förutsättningar och budgetföljsamhet. Till kommunstyrelsen lämnas, på samma sätt som för kuststadprojektet, särskilda rapporteringar tre gånger om året kopplat till tertialstrukturen för ekonomisk rapportering.

Det framförs vid intervju att kommunen inrättat en internbank. Denna leds av kommunens finanschef. Internbanken är inrättad för att samla kommunens upplåning i syfte att ge bättre villkor. Det framgår att kommunen och dess samtliga bolag är bundna till att uppta lån genom internbanken. Utöver att erhålla bättre lånevillkor framförs att internbanken skapar en uppsikt över bolagens lån och hur de nyttjas.

Vid sakgranskning framgår att kommunen även har tagit fram ett utarbetat ett grönt ramverk för hela koncernen med syfte att erhålla mer förmånliga lån till investeringar som kan definieras som gröna.

3.3.1. Bedömning

Det framkommer av granskningen att det finns en väl utvecklad uppföljningsstruktur för ekonomin inom tjänstemannaorganisationen. Detta enligt månatliga uppföljningar vilka inkluderar såväl respektive delprojekt som exploaterings- och investeringsredovisning. Därtill sker återsrapportering löpande kopplat till EU-finansierade projekt.

Det är trots detta vår bedömning att återsrapporteringen till kommunstyrelsen och styrgruppen med fördel kan utvecklas. Det framgår i granskningen att denna återsrapportering följer kommunens tertialmässiga rapporteringsstruktur. Vi kan av dessa rapporter dock konstatera att det saknas en samlad eller utbruten redovisning av kostnader och utgifter kopplat till kuststadprojektets helhet eller delar. Såväl investerings- som exploateringsredovisning är inkluderade, men detta omfattar kommunens samlade redovisning. Kuststadprojektet är omfattande och det är därför av vikt att det finns en återsrapportering som reflekterar strukturen på långtidsbudgeten. Kommunstyrelsen har ansvaret för investeringarna inom ramen

för projektet. Det är därför av vikt att kommunstyrelsen försäkras om att projektet fortskrider enligt plan, men också att de säkerställer att det finns ett tillräckligt rapporteringsdjup för att fatta informerade beslut om projektets fortskridande.

Vi menar därtill att det finns ett allmänintresse för kuststadprojektet. En samlad eller på annat sätt utbruten redovisning av kuststadprojektet i kommunens ekonomirapporter skulle möjliggöra för samtliga kommunmedlemmar att följa utvecklingen i projektet.

Det är vår bedömning att Kommunstyrelsens uppsiktsplikt över bolagen är tillräcklig. Vi grundar bedömningen på att det kontinuerligt inhämtas information genom ordinarie rapporteringsstruktur via moderbolaget samt internbanken.

4. Sammanfattade bedömning

Det är vår sammanfattande bedömning att det finns en samlad struktur för den ekonomiska styrningen av kuststadprojektet. Det är däremot vår bedömning att uppföljningen kan stärkas.

Vi konstaterar i granskningen att det, i enlighet med fullmäktiges beslut, har upprättats en långtidsbudget för kuststadprojektet. Kommunstyrelsen ansvarar för budgeten samt för att den kontinuerligt revideras. Den senast reviderade långtidsbudgeten sträcker sig från 2023-28. Vi konstaterar vidare att organiseringen för kuststadprojektet och delprojekten är centraliserade till kommunstyrelsen genom projektets styrgrupp. Även på tjänstemannanivå är projektet organiserat under kommunledningsförvaltningen. Resurser och personal underställda andra nämnder hyrs sedermera in till projektet med olika typer av ersättningsformer. Detta skapar enligt vår mening goda förutsättningar att kontinuerligt och samlat följa upp och budgetera för kuststadprojektet.

Vi konstaterar att det i projektorganisationen finns en utvecklad uppföljningsstruktur. Det framkommer dock att kommunstyrelsen och styrgruppen endast tar del av uppföljning enligt ordinarie tertialmässiga rapporteringsstruktur. Denna innefattar dock inte utbruten eller på annat sätt särredovisad uppföljning av det samlade kuststadprojektet. Detta menar vi är otillräckligt. Kommunstyrelsen har ansvaret för det samlade projektet. Givet projektets omfattning menar vi att det är av vikt att kommunstyrelsen försäkras om att det finns ett tillräckligt rapporteringsdjup för att fatta informerade beslut om projektets fortskridande. Detta på ett sätt som reflekterar strukturen för långtidsbudgeten.

Avslutningsvis menar vi att uppsiktsplikten är tillräcklig.

Revisionsfråga	Svar
Har kommunen upprättat en ekonomisk långtidsbudget för kuststadsprojektet?	Ja. Kommunstyrelsen har ansvar för långtidsbudget. Denna utgör grunden för fullmäktiges budgetering. Bolagen är inte inkluderade i långtidsbudgeten då de inte ingår i Kuststadprojektet.
Har kalkyler upprättats för delprojekten inom kuststadprojektet?	Ja. Budgeten är såväl redovisad samlat som för respektive delprojekt och inkluderar såväl kostnader som intäkter.
Har kostnadsuppföljningar genomförts för kuststadprojektet?	Delvis. Det genomförs kontinuerliga kostnadsuppföljningar inom tjänstemannaorganisationen. Den kommungemensamma ekonomiska uppföljningen kan dock utvecklas.
Har kommunstyrelsen genom uppsiktsplikten följt upp bolagens kalkyler och kostnadsuppföljningar?	Ja. Detta sker genom kommunens ordinarie uppföljningsstruktur, moderbolaget samt internbanken.

Mot bakgrund av genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Utveckla och stärka den ekonomiska återrapporteringen i syfte att följa upp och utvärdera projektets fortskridande och följsamhet till långtidsbudget.

Linus Aldefors

EY

*Certifierad kommunal
yrkesrevisor*

Max Blomberg

EY

5. Källförteckning

Intervjuade funktioner

- ▶ Processledare Kuststad 2025
- ▶ Ekonomichef

Analyserade dokument

- ▶ Långtidsbudget 2022-2025
- ▶ Långtidsbudget 2023-2028
- ▶ Budget BCT Sjöstaden 2022-2028
- ▶ Ekonomisk månadsuppföljning 2021-2023
- ▶ Årsanalyser 2021-2022
- ▶ Exploateringskostnader 2022-08-31
- ▶ Fördelningsnyckel - exploateringskostnader mellan kommun och bolag
- ▶ Kostnadsanalys ringväg
- ▶ Budget 2023 och flerårsplan 2024-2025
- ▶ Delårsrapporter 2021-2023
- ▶ Delårsrapporter kommunstyrelsen 2021-2023
- ▶ Årsredovisning 2021-2022
- ▶ Kommunfullmäktige 2020/979 - beslut om reorganisation
- ▶ Kommunfullmäktige 2022/756 - beslut om att reviderad långtidsbudget
- ▶ Kommunstyrelsen 2020/512 - beslut om reorganisation
- ▶ Kommunstyrelsens arbetsutskott 2020/766 - beslut om reorganisation
- ▶ Kuststad 2025 genomförandestrategi
- ▶ Kommunledningsförvaltningens tjänsteskrivelse 2020-11-17
- ▶ Budgetförslag 2022 - Kommunstyrelsen inklusive Kuststadens långtidsbudget, tjänsteskrivelse 2021/377
- ▶ Förslag till reviderad långtidsbudget
- ▶ Bilaga 2 - avsiktsförklaring
- ▶ Bilaga 5 - förvaltnings- och projektarbete
- ▶ Matris rapporter Kuststad 2025

6. Revisionskriterium

6.1. Kommunallagen (2017:725)

Det är enligt 6 kap. 1 § styrelsens uppgift att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnder. Kommunstyrelsen ska, enligt 6 kap. 2 §, uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning.

Kommunallagens 6 kap 6 § anger att nämnderna inom sitt ansvarsområde ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med Kommunfullmäktiges mål och riktlinjer, samt i enlighet med lagar och författningar som gäller för verksamheten.