



Trelleborgs kommun

Click or tap here to enter text.

KPMG AB

2020-08-25

Granskning av projekt Kuststad 2025

Trelleborgs kommun

KPMG AB

2020-08-25



Trelleborgs kommun

Click or tap here to enter text.

KPMG AB

2020-08-25

Innehållsförteckning

1	Sammanfattande bedömning	3
2	Inledning och bakgrund	4
3	Syfte, avgränsning och metod	5
4	Resultat av granskningen	5
4.1	Bakgrund och målsättningar med Kuststad 2025	5
4.2	Organisation och ansvarsfördelning i projektet	6
4.3	Finansiering och påverkan på kommunens ekonomi	9
4.4	Delprojekten i Kuststad 2025	11
4.5	Avsiktsförklaring med Trafikverket och konsekvensanalys	16

1 Sammanfattande bedömning

Kommunens revisorer gjorde under 2019 en förstudie avseende de beslut som fanns rörande Kuststad 2025. Förstudien resulterade i föreliggande granskning av projektet. Nedan redovisas våra samlade bedömningar:

- Att samtliga partier finns representerade i styrgruppen ser vi som en styrka dels utifrån legitimeringsperspektiv dels utifrån ett kontrollperspektiv. Sammantaget menar vi att detta stärker den interna kontrollmiljön och minskar risken för obehörigt beslutsfattande. Även om vi bedömer att styrgruppen fungerat väl i det stora hela ser vi positivt på att organisationen nu utvärderas på ett djupare plan när projektet nu går in i en mer operativ fas.
- Vi bedömer att det finns stor transparens i projektet med god ordning och reda i dokumentation. Det är lätt för en utomstående att följa projektet.
- Det finns en stor mängd utredningar inom alla tänkbara områden i projektet. Kommunen och projektorganisationen har valt att anlita de bästa konsulterna inom olika fackområden. Vi bedömer att få projekt torde ha så omfattande beslutsunderlag som i det samlade Kuststadsprojektet.
- Vår uppfattning är att ekonomin är väl analyserad och vilken påverkan Kuststad 2025 har. Finansiella strategier och utredningar inom ekonomiområdet ger en tydlig och bra bild över hur kommunen påverkas och vilka finansiella krav som finns för att upprätthålla god ekonomisk hushållning. I grunden finns en stabil politisk enighet i att driva projektet vilket vi bedömer som helt avgörande för ett projekt av denna storlek. Detta ger en styrka och stabilitet även kring finansiering.
- Projektet Kuststad 2025 förutsätter samverkan mellan ett stort antal aktörer. Fram till våren 2020 fanns inte denna samverkan fullt ut. Låsningar fanns mellan Trafikverk och kommun kring östlig hamnfart. I likhet med intervjuade bedömer vi att avsiktsförklaringen var nödvändig för att få till en nödvändig samverkan och dialog med Trafikverket.
- Vi förstår kommunens optimism i att de ursprungliga ambitionerna ligger fast med en östlig hamnfart. Mycket talar för att detta är den bästa totallösningen sett till effektivt nyttjande av mark, miljöaspekter, bostadsbyggande och sammanförd stadskärna och attraktiv hamn med logistiklösning.
- Lite förvånande är det att kommunen i sin marknadsföring av projektet inte lyft frågan om skydd mot havsnivåhöjning på samma sätt som frågor om bostäder, tillväxt och befolkningsutveckling.

Sammantaget är vår bedömning att styrning, uppföljning och kontroll har funnits och är tillfyllest i projektet som helhet.

2 Inledning och bakgrund

Trelleborgs kommun bedriver sedan 2016 ett omfattande stadsutvecklingsprojekt med namnet Kuststad 2025 (fortsättningsvis Kuststad eller projektet). Projektet syftar till att utveckla kommunen som regional kärna genom att ta tillvara det strategiska läget i Öresundsregionen och med närhet till övriga Europa.

En central del i projektet är att hamnen flyttas åt sydost och samtidigt ges en ny östlig infart, vilket gör det möjligt att bygga nya stadsdelar med bostäder i det nuvarande hamnområdet. En annan del i projektet är att olika transportslag (järnväg, lastbil och färja) samlas på samma ställe öster om staden; i anslutning till ett nytt truck- och incheckningscenter. Detta ska innebära att östra verksamhetsområdet utvecklas till en attraktiv plats för näringslivet, med närhet till internationella transporter. Slutligen innebär projektet att genomfartstrafiken ska flyttas ut från centrum till en nybyggd ringväg, vilket ökar möjligheten för stadskärnan att utvecklas, vidgas och få ökad kontakt med havet.

Kommunfullmäktige beslutade 2016 att fastställa projektets övergripande inriktning och genomförandeplan som beskriver projektets namn, syfte, omfattning, organisation, budget och organisation.

Projektet utgör olika utmaningar för kommunen, exempelvis:

- Projektet har ett förhållandevis långt tidsperspektiv.
- Ett betydande antal förvaltningar och bolag berörs av projektet.
- Antalet delprojekt och respektive delprojekts omfattning gör projektet komplext.
- Projektets genomförande medför betydande kostnader och ställer krav på den kommunala ekonomiprocessen.
- Projektet är strategiskt viktigt med betydande inverkan på kommunens långsiktiga utveckling.
- Projektet är beroende av ett tydligt och långsiktigt, politiskt stöd.
- Projektets genomförande förutsätter omfattande samverkan med såväl privata som offentliga aktörer på lokal, regional, statlig och EU-nivå.

Revisorerna gjorde under 2019 en förstudie kring projektet.

Mot bakgrund av projektets komplexitet och stora betydelse för kommunen bedömer revisorerna i sin riskanalys inför 2020 att det finns ett behov av att granska projektet utifrån olika perspektiv.

3 Syfte, avgränsning och metod

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen och berörda nämnder säkerställt en tillräckligt god intern kontroll i projektet. Likaså ingår att bedöma om styrning, uppföljning och kontroll är tillfyllest i projektet som helhet.

Granskningen avser besvara följande frågor:

- Hur är organisationens uppbyggnad och formella reglering (beslutsordning och ansvarsfördelning) kring projektet?
- Hur är beslutsprocessen reglerad i frågor som rör Kuststad 2025?
- Vilka personella resurser är avsatta för genomförande av projektet?
- Vilken finansiering finns till projektet och hur påverkar det kommunens ekonomi?
- Vilka riskanalyser har gjorts beträffande projektet och finansieringen?
- Hur har projektledningen förhållit sig till förändrade förutsättningar eller risker för ändrade förutsättningar (exempelvis samverkan med externa aktörer och medfinansiering)

Granskningen avser kommunstyrelsen samt de nämnder som bedöms särskilt berörda av Kuststad; samhällsbyggnadsnämnden och tekniska servicenämnden.

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier (beslutsunderlag i olika former) samt genom intervjuer (berörda tjänstemän och politiker) och avstämningar med berörda nyckelpersoner.

Granskningen har utförts av Kristian Gunnarsson, certifierad kommunal yrkesrevisor. Lars Jönsson, certifierad kommunal yrkesrevisor, har varit kvalitetssäkrare i uppdraget.

Föreliggande rapport har faktakontrollerats av kommundirektör och projektledare för Kuststad 2025.

4 Resultat av granskningen

4.1 Bakgrund och målsättningar med Kuststad 2025

Bakgrunden till Kuststad är det beslut som togs av kommunstyrelsen i december 2014 om att låta Trelleborgs hamn söka EU-bidrag för utbyggnad och flytt av hamnen österut, vilket även omfattade stöd till ny infart samt ett nytt uppställningsområde för lastbilar utanför hamnens närområde. Detta föranledde även flera utredningar om en ny hamninfart.

En avgörande utredning genomfördes under hösten 2015 där en östlig infart förordades. I samband med att denna infartsutredning godkändes av kommunstyrelsen i januari 2016, beslutades även om en fortsatt stadsutvecklingsprocess där den nya infarten utgjorde en del. Genom fullmäktiges beslut 2016-02-29 om att kommunen

skulle arbeta vidare med en östlig ringväg uppdrog KF åt kommunstyrelsen att ta fram en projektplan och organisation för Kuststad 2025. KF satte då också målet att ringvägen skulle vara klar senast 2025. I KS beslut 2016-04-06 lades även andra delar till så som nytt truck- och logistikcenter, utveckling av stadskärnan samt utveckling av det gamla hamnområdet.

Kuststad formades således genom beslut i kommunfullmäktige respektive kommunstyrelsen 2016. Därefter har projektet utvecklats på olika sätt; olika delprojekt har tagit form, finansiering har beslutats i omgångar. Kommunens olika nämnder har sitt myndighetsansvar avseende formella beslut i projektet.

Enligt övergripande projektplan för Kuststad 2025 är de fastställda målen:

- Attraktiv bostadsort – positiv befolkningsutveckling – ökade skatteintäkter.
- Staden ska möta havet
- Nya stadsdelar – utan att ta jordbruksmark i anspråk
- Nyttja det stationsnära läget
- Utveckla arbetsmarknad, företag och service
- Utveckla Trelleborg som regional kärna
- Nationellt & internationellt nav för export/import

4.2 Organisation och ansvarsfördelning i projektet

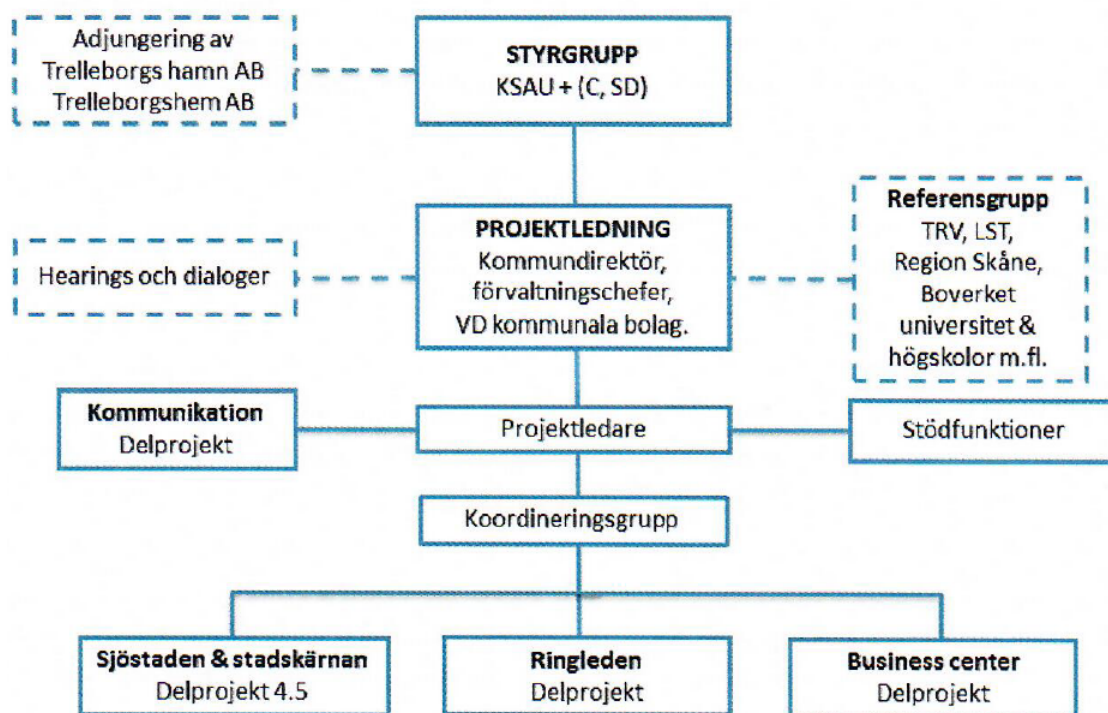
Av KPMG:s genomförda förstudie 2019 framgår att det fattas ett stort antal beslut av kommunfullmäktige, kommunstyrelse och andra nämnder kring Kuststad 2025.

Projektorganisationen fastställdes i kommunfullmäktige 2016. Kommunstyrelsen och kommunledningsförvaltningen tillsammans med projektorganisationen har det yttersta ansvaret för Kuststad och representerar projektet i dialogen med de förvaltningar och nämnder som berörs. De berörda förvaltningarna är i synnerhet samhällsbyggnads- samt tekniska serviceförvaltningen.

Projektet leds av en projektledare som anställdes i augusti 2016 och vederbörande avrapporterar direkt till kommundirektören. Kommundirektören leder ledningsgruppen.

Av den senast reviderade övergripande projektplanen¹ framgår följande organisationsbild:

¹ 2019-09-25



En justering i organisationen gjordes 2018 då delprojekten "Sjöstad" och "Stadskärnan" slogs samman till ett och samma delprojekt. Idag är projektet uppdelat i **fyra delprojekt**:

- Sjöstaden och stadskärnan
 - o Fokuserar på utveckling av nya stadsdelar i anknytning till projektet.
- Business Center Trelleborg (BCT)
 - o En utveckling av det som idag är östra verksamhetsområdet med fokus på logistik och näringslivsorienterad verksamhet,
- Ringvägen och hamninfarten
 - o En ny ringväg med infart österifrån vilken kommer att leda om trafik och transport till hamnen.
- Kommunikation
 - o Delprojektet Kommunikation syftar till samverkan, gemensam målbild och samarbete. Väva samman delprojekten till en helhet och skapa framtidstro och stolthet.

För att leda det operativa arbetet finns en **politisk styrgrupp** för projektet. Styrgruppens roll är enligt uppgift att se till att projektet drivs i enlighet med fullmäktiges beslut och direktiv. Styrgruppen kan besluta och ge rekommendationer vid olika typer av vägval samt en viktig roll i förankringen i den politiska organisationen. Samordning och samarbete mellan nämnder och bolag är ett löpande arbete. Efter beredning i

styrgruppen överlämnas hantering av myndighetsbeslut till ansvarig nämnd såsom beslut om samråd, uppdrag planprogram etc.

Styrgruppens beslutsdelegation reglerar att styrgruppen inte fungerar som ett formellt KSAU utan beslut som fattas av styrgruppen ska när så fordras hanteras i den ordinarie kommunala beslutsprocessen.

I styrgruppen finns en representant från varje parti i kommunfullmäktige. Modellen har enligt uppgift varit en framgångsfaktor då delaktighet och förankring finns löpande i projektet. Intervjuade framhåller att jämförelser gjorts med hur andra kommuner organiserat sig i liknande projekt och att kommunens företrädare landat i att projektmodellen är den som fortsatt ska gälla. En utvärdering av organisationen är initierad juni 2020. Bakgrunden till utvärderingen är att när projektet går in i en ny operativ fas (exploatering) har frågor kring ny organisation aktualiserats. Kommundirektören tillsammans med konsult som skapade nuvarande organisation är tillika de som ska utvärdera organisationen.

Intervjuade framhåller att alla vill ha Kuststad medan det finns vissa som är motståndare till Ringvägen. Såväl representant från majoritet som minoritet menar att arbetet i stora drag fungerar väl i styrgruppen och regelbundet får politiken den information som behövs. Det finns också en samsyn i att det inte fattas formella beslut i styrgruppen. Struktur och ordning och reda finns också på mötena som dokumenteras.

Projektledningsgruppen är kommundirektörens stöd i hans uppdrag från kommunstyrelsen att leda arbetet. Medlemmar i gruppen är förvaltningschefer, VD för kommunala bolag. Gruppen har en viktig uppgift i att förankra verksamheten i förvaltningar och bolag. Kommundirektören är beslutande i gruppen.

Projektledaren leder och koordinerar arbetet för projektet som helhet. Projektledaren leder **koordineringsgruppen** som utgörs av delprojektledarna, projektsekreterare, kommunikatör och ekonom. I koordineringsgruppen behandlas alla former av konsultuppdrag och andra viktiga aspekter i projektet.

Till projektet finns en **referensgrupp** knuten. I gruppen finns statliga myndigheter representerade liksom Region Skåne, länsstyrelsen och universitet/högskolor. Andra aktörer med betydelse för projektet kan knytas till gruppen.

I såväl ledningsgrupp som styrgrupp förs minnesanteckningar över mötena som normalt sett hålls månadsvis. I minnesanteckningarna finns stående punkter såsom rapportering av aktuella händelser och nuläge för de olika delprojekten. Ekonomin avrapporteras månatligen. Media och kommunikation är en annan punkt på dagordningen för mötena där marknadsföring, kommunikationsinsatser redogörs för.

Även för övriga grupper förs anteckningar. När det gäller referensgruppen har dock inga möten ägt rum under 2019. Inplanerade möten har av olika anledningar ställts in med kort varsel på grund av att vissa inte dykt upp. Dialogen med Trafikverket har varit svår och de har inte deltagit.

När det gäller förvaltningschefer och andra chefers deltagande i olika möten uppges det finnas en god uppslutning i ledningsgruppen som sammanträder veckan innan styrgruppens möten. Intervjuade upplever att rapportering mellan olika nivåer i projektorganisationen fungerar väl och ges regelbundet månadsvis till styrgrupp och

andra grupper. En reflektion som ges är att rapporteringen till kommunfullmäktige kanske kan ges oftare och/eller mer fördjupat än de rapporter som ges i samband med delårs- och årsbokslut.

Intervjuade framhåller att de är mycket nöjda med den rapportering och information som tjänstepersonerna ger. Det finns enligt uppgift en stor tillit från politiken till projektledning och tjänstepersoner i projektorganisationen.

4.2.1 Bedömning och kommentar

Utifrån genomgång av minnesanteckningar från styrgruppens möten är vår bedömning att styrgruppen håller sig till det beslutsmandat som finns, dvs verka för framdrift och bevakning av projektets utveckling.

Att samtliga partier finns representerade i styrgruppen ser vi som en styrka dels utifrån legitimeringsperspektiv dels utifrån ett kontrollperspektiv. Sammantaget menar vi att detta stärker den interna kontrollmiljön och minskar risken för obehörigt beslutsfattande.

Vi bedömer också att det finns stor transparens i projektet med god ordning och reda i dokumentation. Det är lätt för en utomstående att följa projektet.

Det finns en stor mängd utredningar inom alla tänkbara områden i projektet. Kommunen och projektorganisationen har valt att anlita de bästa konsulterna inom olika fackområden. Vi bedömer att få projekt torde ha så omfattande beslutsunderlag som i det samlade Kuststadsprojektet.

Även om vi bedömer att styrgruppen fungerat väl i det stora hela ser vi positivt på att organisationen nu utvärderas på ett djupare plan när projektet nu går in i en mer operativ fas.

Sammantaget är vår bedömning att styrning, uppföljning och kontroll har funnits och är tillfyllest i projektet som helhet.

4.3 Finansiering och påverkan på kommunens ekonomi

Intervjuade uppgav i samband med förstudien 2019 att det fanns tillräcklig finansiering för att driva projektet framåt. Sedan projektstart har budgeten utökats, och man tar idag höjd för större resursbehov än vad man initialt gjorde 2016 då finansieringen enligt intervjuade tjänstemän inte var tillräcklig för att driva projektet.

I tjänsteskrivelse 2019-09-02 från ekonomichef redogörs för finansiella strategier för framtida investeringsbehov. I skrivelsen finns särskilt redovisat investeringsnivåer och vilka åtgärder som krävs för att Kuststad 2025 ska förverkligas (se nedan).

En finansiell avlastning för kommunen är den överenskommelsen som träffades med Trelleborgs Hamn AB i juni 2018 som innebär att bolaget tar finansiellt ansvar för hamninvesteringen. Kommunal borgen ges och kommunen åtar sig också att senast 2030 tillföra bolaget aktieägartillskott under förutsättning att bolagets soliditet och resultat kräver det.

Investeringsnivån (uppskattning fram till 2044) för olika delar i Kuststad 2025 framgår enligt nedan²:

KUSTSTAD 2025 (Mkr)		Totalt	Varav t o m 2025	Varav 2026-44
Exploateringskostnader Sjöstaden	-750	-750	-216	-534
Inlösen bostäder (hamninfart)	-45	-45	-45	0
Byggnation ringleden	-500	-500	-500	0
Byggnation hamninfart	-99	-99	-99	0
Förvärv av mark Sjöstaden	-188	-188	-188	0
Hamnen (bl.a.check-in, färjeläge, mm)	-977	-977	-977	0
SUMMA UTGIFTER	-2 559	-2 559	-2 025	-534
Försäljning byggrätter	993	993	22	971
NETTO, inkl borgensåtagande (1 mdkr)	-566	-566	-1 003	

Den sammanlagda utgiftsnivån för projektet Kuststad 2025 uppgår brutto till ca 2,5 mdkr. Rensat för tecknad kommunal borgen för hamnens investeringar uppgår den kommunala utgiften till ca 1,5 mdkr. Från år 2025 och under hela resterande del av kalkylperioden (fram till 2044) kommer löpande byggrätter att säljas, som ackumulerat bedöms uppgå till ca 1 mdkr.

I skrivelsen framgår också att effektiviseringar under kalkylperioden är nödvändiga för att kunna möta de kostnadsökningar som Kuststad 2025 ger. Slutsatsen av utredningen är att det kommer krävas ett stabilt långsiktigt effektiviseringsarbete motsvarande i genomsnitt 1 % per år (varje år) alternativt skattehöjning.

Långsiktigt och sett till hela kommunens investeringsbehov fram till 2044 har PWC i utredningen bedömt att kommunens finansiella resultatmål löpande under perioden behöver uppgå till i genomsnitt 2,8 % vilket motsvarar ett årligt resultat på cirka 75 mnkr.

Av ekonomisk redovisning framgår att projektets totala kostnader från projektstart 2015 fram till bokslut 2019 ser ut enligt följande:

Drift: 9,8 mnkr

Exploatering: 8,3 mnkr

Investering: 22,9 mnkr

Inköp bostadsfastigheter: 65,5 mnkr

² PWC-rapport, 2017. Beträffande inköp av bostadsfastigheter har fullmäktige avsatt 85 mnkr.

Av minnesanteckningar från styrgruppsmöten och ledningsgruppsmöten framgår att ekonomirapportering sker regelbundet och på varje möte. Budget och utfall för de olika delprojekten hanteras och styrgruppen ger utifrån dessa rapporter förslag till beslut vidare i den kommunala beslutsprocessen.

Utgångspunkten hos politiken är att det finns stort stöd för Kuststad 2025 genom att satsningen på sikt bidrar till högre tillväxt och fler invånare och skatteintäkter.

4.3.1 Bedömning och kommentar

Vår uppfattning är att ekonomin är väl analyserad och vilken påverkan Kuststad 2025 har. Finansiella strategier och utredningar inom ekonomiområdet ger en tydlig och bra bild över hur kommunen påverkas och vilka finansiella krav som finns för att upprätthålla god ekonomisk hushållning. De finansiella målen är här av stor vikt för kommunen att uppnå kommande år³.

I grunden finns en stabil politisk enighet i att driva projektet vilket vi bedömer som helt avgörande för ett projekt av denna storlek. Detta ger en styrka och stabilitet även kring finansiering.

4.4 Delprojekten i Kuststad 2025

Enligt den senast reviderade projektplanen⁴ för Kuststad 2025 framgår att det är två frågor som är avgörande för tidsplanen Kuststad 2025:

- Hamnen färdigställs i det nya östliga läget enligt hamnens tidsplan 2025.
- Färdigställandet av en östlig infart till hamnen och i anslutning till uppställningsplatsen för fordon, check-in, service mm för att tillgodose hamnens behov.

Det är först när hamnen flyttat och den nya hamninfarten med check-in och lastbilsuppställning är klar som byggnationen av Sjöstaden-stadskärnan kan realiseras.

Projektet har begärt förlängning av tidsplanen till årsskiftet 2021/2022 för den del av EU-finansieringen som avser Ringvägen, hamninfarten med check-in och lastbilsuppställning. Trelleborgs Hamn AB har en tidsplan som innebär att den nya hamnen är klar 31 december 2025.

För varje delprojekt framgår i respektive projektplan riskbedömningar med identifierade risker och hur dessa ska hanteras. I den övergripande projektplanen identifieras risker såsom: förseningar/fördröjda beslut på grund av stark opinion eller motarbetande (Länsstyrelse/Trafikverk), tillstånd och miljöprovningar, finansiering, befolkningsprognoser etc.

En nyttoberäkning har genomförts för projektet som helhet. Analysen handlar om att beräkna nyttan inte bara för trafik utan även beakta bostadsnytta och miljönytta osv. Några summeringar av betydelsen av östlig ringväg och hamninfart som framhålls är:

³ Kommunens övergripande ekonomistyrning där bland annat finansiella mål granskas har behandlats i en särskild revisionsrapport under hösten 2020.

⁴ Samtliga projektplaner har reviderat september 2019.

- Arbetsmarknad/näringsliv och sysselsättning förväntas öka med 1,25 % med potential för mer. Potential att utveckla fastigheter för kontor med 8000–10 000 kvm.
- BRP-tillväxt, lönesumma/marknadspotential, skattekraft.
- Bostäder + 5000 samt ackumulerat behov på grund av låg byggaktivitet under många år.
- Handel + 25 000 kvm detaljhandel.
- Utvecklad kvalitet för stadens centrum som kan möta havet.

De två målbilderna ovan kommer inte realiseras inom den aktuella tiden på grund av avsiktsförklaringen (se mer nedan om detta).

4.4.1 Delprojekt ringvägen

Projektet syftar till att möjliggöra en östlig infart till hamnen. Intentionerna är att vägen utformas för såväl tunga transporter som personbilstrafik och farligt gods leds utanför staden. Målbilden är att klara genomföra planarbeten och detaljprojektering inom utsatt tid. Denna del finansieras med 50 % inom ramen för EU-projektet där begäran om förlängning till 2021 är gjord och beviljad. Målet är att ringväg med hamninfart står klar 31 december 2025 enligt KF:s beslut. Beslut om vägsträckning togs i KF i november 2017 baserat på vägutredningar.

Ett annat viktigt mål i delprojektet är att skydda jordbruksmark. Den mark som tas i anspråk för ringvägen möjliggör att sjöstaden kan förverkligas och därmed kan framtida bostadsbyggande ske på annan mark än jordbruksmark. Totalt sett innebär detta att jordbruksmark sparas.

Östra Ringvägen och hamninfarten finns inte med i nationell eller regional transportinfrastrukturplan. Trafikverket har inte delegation att besluta om summor i denna storleksordning som är aktuell. Kommunen kan enligt bedömning arbeta för att få in ärendet i en ny nationella plan som tidigast kan fastställas våren 2022. Vid en kommunal finansiering kan processen påskyndas.

Av minnesanteckningar från styrgruppen framgår att Region Skåne upphandlar konsult i syfte att utreda hamnarnas betydelse nationellt och regionalt och ta fram ett positionspapper/broschyr som kan användas i påverkansarbetet och som underlag i arbetet med ny nationell infrastrukturplan. I projektet deltar kommunen och hamnar från Ystad, Trelleborg, Helsingborg och Malmö.

Planprogrammet har varit ute på samråd och samrådsredogörelse har sammanställts. Planprogram med redogörelse godkändes av samhällsbyggnadsnämnden 12 mars 2019. Detaljplan beräknas antas årsskiftet 2020/21 och därefter kan detaljprojektering starta.

Av dokumentation (anteckningar december 2019) framgår att även om EU-projektet beviljats förlängning till och med 2021 riskerar delar av arbetet att behöva slutföras efter 2021 med enbart kommunal finansiering. All ytterligare försening innebär att kommunen går miste om finansiering från EU.

På uppdrag av Regeringskansliets samordning för bostadsbyggande har WSP (finansierades av regeringskansliet) tagit fram en kostnadsberäkning för ringväg och hamninfart. Beräkningen är baserad på många olika utredningar och tidigare analyser som kommunen gjort. Beräkningen utgår också från Trafikverkets vägstandard.

Beräkningen utgår från de delar enligt nedan:

1. Östra ringvägen: 437–495 mnkr (entreprenadkostnad inkl. övergripande kostnader⁵)
2. Hamninfart inkl. uppställningsytor: 506–597 mnkr.
3. Västra ringvägen: 72–169 mnkr.

Intervjuade framhåller att för delprojektet ringväg har organisationen haft bra tillgång till olika former av resurser. Bland annat beror det på den externa finansiering som skett genom EU-projektet. Projektorganisationen har anlitat experter och utomstående konsulter för alla tänkbara analyser och utredningar som har behövt göras.

Aktuell riskanalys för delprojekt ringväg visar att riskerna handlar om förseningar, fördröjda beslut, beslutsunderlag, överprövningar etc. Riskhanteringen består i att hantera riskerna med information, transparens, genomarbetade konsekvensanalyser, noggrannhet med formalia, dialog och lyhördhet mm.

Trafikverket har yttrat sig över detaljplaner för Östra hamninfarten respektive Östra Ringvägen. Några av iakttagelserna⁶ från deras yttrande (brev daterat januari 2020) är:

- *"Trafikverket har inte för avsikt att i framtiden ta över kommunala ringvägar eller östlig hamninfart".* **Kommentar:** Enligt uppgift har det tidigare funnits sådana resonemang kring byte av vägansvar och likaså funnits nedskrivet i olika typer av dokument. Förekomsten av att byte sker kring vägansvar är enligt uppgift inte helt ovanligt enligt intervjuade.
- *"Ett fritt område på 30 meter krävs på båda sidor av befintligt spårområde. Om planerna inte säkerställer ett sådant minsta avstånd mellan befintligt spår och vägkant för den nya vägen ser Trafikverket att riksintresset Trelleborgsbanan riskerar att påtagligt skadas."* **Kommentar:** Enligt uppgift har synpunkterna beaktats och det har gjorts en mer noggrann utredning och därför svarar kommunen att Trafikverkets alternativ innebär att för mycket jordbruksmark tas i anspråk. Ingen förändring i sak således och här finns en konfliktlinje. Utöver att mer jordbruksmark skulle tas i anspråk behöver kommunen också köpa in ytterligare fastigheter enligt intervjuade.

⁵ I övergripande kostnader ingår poster såsom projektering, generella osäkerheter, arkeologi, föroreningar, indexuppräknings samt byggherrekostnader.

⁶ Anledningen till att Trafikverkets kommentarer delvis återges i denna rapport är för att illustrera den relation som vid denna tidpunkt fanns mellan Trafikverket och kommunen. Kommentarererna är vid tidpunkt för denna rapportens färdigställande dock inaktuella med tanke på avsiktsförklaringen.

- *"Trafikverkets princip är att vi själva ska vara byggherre för åtgärder i statlig infrastruktur. För järnvägsåtgärder är detta ett krav. Vidare ska brokonstruktioner på statlig väg och järnväg alltid ägas av Trafikverket. Före detaljplanerna förs till antagande behöver därför avtal träffas där Trelleborgs kommun påtar sig alla Trafikverkets interna kostnader för projektledning, granskning, byggplatsuppföljning etc. samt för framtida drift- och underhållskostnader för nya brokonstruktioner. Genomförandet kräver relativt stora resurser hos Trafikverket vilket vi inte har resursplanerat för."*

Kommentar: Det fanns enligt uppgift ett utkast till avtal hösten 2019 i den politiska styrgruppen. Detta avtal förhandlades inte på grund av rådande relation med Trafikverket.

4.4.2 Delprojekt Business Center Trelleborg

Projektet (BCT) syftar till att stärka Trelleborgs näringsliv och identitet och därmed skapa förutsättningar för ett genomförande av Kuststad 2025 och konkurrenskraftig utveckling av näringslivet inom det framtida området. I fokus står att möjliggöra för ett integrerat logistikcenter och check-in med truckcenter och utveckling av Östra verksamhetsområdet.

Framgår av anteckningar (februari 2020) att arbetsgrupp tillsats för att snabbt kunna hantera förfrågningar vid etableringar. Av samma anteckningar framgår att avtal vid en etablering ska generellt beslutas av KF enligt delegationsordningen. Enligt uppgift fattas beslut på delegation för mindre etableringar.

Konsult som projektledare på halvtid. Satsningen på logistik har inte landat riktigt men BCT ingår inte i EU-projektet (se vidare för arbetet planeras nedan med anledning av avsiktsförklaringen)

4.4.3 Delprojekt Sjöstaden och Stadskärnan

Projektet syftar till att utarbeta och förankra en fysisk strukturplan för hela området som kan ligga till grund för detaljplaner i olika delområden i den takt som det finns en efterfrågan. För utbyggnaden är kommunen beroende av ett samspel med olika privata och offentliga aktörer både avseende byggnation av bostäder och lokaler för verksamheter och service. Genom att definiera de olika ytornas funktioner kan allmän plats (parker, kajer) färdigställas i ett tidigt skede och därmed bidra till områdets attraktivitet och det kan tydliggöras för externa aktörer vilka intentioner kommunen har för området. Ökad attraktivitet för området kan också bidra till fler intressenter och bättre betalt vid olika typer av markanvisningar.

Sammanställning av konsultförslag för Sjöstaden och stadskärnan behandlas i styrgruppen mars 2020. Styrgruppen ställer sig huvudsakligen positiva till de förslag som redovisas (utformning av byggnader, skollokaliseringar, nya gatusträckningar etc). Styrgruppen ger projektledaren i uppdrag att fortsätta arbetet av den fysiska strukturplanen med vissa medskick. Bland annat finns ett medskick om skydd för klimatförändring där frågan om skydd för havsnivåhöjning tas upp och om befintligt skydd +3,5 meter räcker.

I granskningen framkommer att arbetet utgår från att hela hamnområdet och Västra sjöstaden ska nivåhöjas. I planeringen ingår att färdig byggnad ska ligga + 3,5 meter över havet. Byggnationen innebär att vi höjer staden och ett skydd mot befintligt centrum.

Kommunalt ansvar i planeringen

Det kommunala ansvaret för klimatanpassning begränsas till att beaktande ska ske i markplaneringen (PBL 2 kap 3 §). Det är Länsstyrelsens bedömning som avgör om kommunen gjort tillräckliga beaktanden. Kommunen ska i översiktsplan redovisa hur hänsyn har tagits till de krav som ställs exempelvis hur klimataspekter har beaktats.

Tekniska serviceförvaltningen har, genom SWECO, genomfört en havsnivåutredning under 2017. Utredningen⁷ redogör för olika scenario över vilket högvatten som kan förväntas och en idékatalog kring vilken typ av skydd som kan anläggas. I rapporten framgår att exploateringen och höjningen av hamnområdet utgör en mycket viktig del av översvämningsskyddet för centrala Trelleborg.

I granskningen framkommer att Länsstyrelsen haft synpunkter på att tillräcklig hänsyn inte tagits till havsnivåhöjningar i kommunens fördjupade översiktsplan. Intervjuade framhåller att dessa synpunkter har hanterats genom en grupp tillsammans med andra förvaltningar. Gruppen har tagit fram uppdrag för parallella uppdrag med olika konsulter. Teamen har haft som utgångspunkt att marken ska ligga på +3,5 m (färdigt golv). Samma höjd som hamnen i Malmö. Denna nivå har tidigare Länsstyrelsen ansett tillräcklig. Enligt uppgift har de åtgärder som vidtagits varit i linje med de krav som Länsstyrelsen ställt.

Det finns en utredning från Sweco kring havsnivåhöjning från 2017 samt en pågående. Kuststad avvaktar denna utredning och enligt uppgift kommer allt arbete utgå från experternas rekommendationer. I samtal med intervjuade framkommer uppfattningen att kommunen varit mycket dåliga på att marknadsföra det kanske viktigaste nämligen åtgärder för att klara framtida havsnivåhöjningar. Detta framhålls som den kanske viktigaste åtgärden av alla med Kuststad 2025.

Trelleborgs kommun äger merparten av marken inom det område där Sjöstaden planeras. Detta är en stor fördel jämfört med om externa aktörer hade ägt marken då prissättningen skulle kunna bli mycket hög vid kommunala inköp. Nu räknar kommunen istället med att kunna få bra betalt för byggrätter av externa aktörer.

Under 2020 pågår även en försäljning av bostadsbestånd inom allmännyttan. Inför försäljningen har Trelleborgs Hems styrelse avlämnat en analys till kommunfullmäktige som handlar om den ekonomiska utvecklingen i bolaget åren 2020–2024 med utgångspunkt i försäljning av 30 % respektive 50 % av fastighetsbeståndet. Flera olika konsulter har varit behjälpliga med analysens olika delar⁸. Styrelsen i Trelleborgshem beslutade i mars 2020 att ge VD i uppdrag att påbörja försäljningsprocessen och

⁷ En idéstudie för hur Trelleborgs tätort kan skyddas mot höga havsnivåer, nu och i framtiden, 2017-11-03.

⁸ Analys av skuldportfölj och finansieringsstrategi, beräkningsmodeller, verksamhetsmässiga och organisatoriska konsekvenser.

säkerställa dialog med Rådhus AB löpande i processen. Enligt uppgift går försäljningen enligt plan.

Intervjuade framhåller att försäljning inom allmännyttan inte har direkt koppling till byggnation av sjöstad då finansieringen till stor del ska ske genom försäljning av byggrätter. Försäljningen av lägenheter inom allmännyttan ger dock bolaget en soliditet som möjliggör byggnation samt att upplåning blir lättare i Kommuninvest. Politisk oenighet har funnits i försäljningen och det som lyfts som risker från oppositionen är att bolagets organisation påverkas negativt med färre specialistfunktioner kan upprätthållas.

När det gäller personal och resursfrågor är enligt uppgift delprojektet likt de övriga nämligen att projektet har de resurser som krävs. Stor hjälp och samarbete finns från samhällsbyggande förvaltningar och vid behov tas extern expertis in.

Intervjuade menar att de tjänstemän som jobbar i projektet men har sin anställning i annan förvaltning redovisar sin tid på projektet vilket ger en tydlighet. Vid en eventuell konflikt mellan projektets och förvaltningens behov görs enligt uppgift en bedömning om extern expertis ska tas in istället. Vid personalbrist inom förvaltningen så får detta enligt uppgift hanteras på vanligt sätt i budgetberedning och bedömning av behov.

Beslut om undersökning av badvattenkvaliteten har fattats av KSAU och kostnaden för denna ska belasta projektet.

Ute vid västra piren är vattnet bra. Inne vid bukten är kvaliteten sämre. Vattenkvaliteten ska utredas uppströms Albäcksån Väster om Västra sjöstaden och Ståstorpsån öster om Västra Sjöstaden och om där finns källor som bidrar till dålig vattenkvalitet.

Delprojekt Kommunikation syftar till att vara en stödprocess till övriga delprojekt.

I projektet finns särskild kommunikatör som arbetar både utåt/externt och inåt i organisationen. Inom projektet har det tagits fram mängder av informationsmaterial inför utställningar, samråd och informationsmöten mm.

4.5 Avsiktsförklaring med Trafikverket och konsekvensanalys

Vid tidpunkten för granskningen har det tagits fram en avsiktsförklaring mellan Trafikverket och Trelleborgs kommun som är daterad april 2020. Några iakttagelser från avsiktsförklaringen:

- *"Kommunen önskar se en ringväg och östlig tillfart till hamnen, men konstaterar att det i dagsläget inte är möjligt att få till stånd en sådan lösning på kort sikt. Parterna är överens om att befintlig västlig infart till nya hamnen ska användas tills vidare". "Uppehåll görs på obestämd tid i arbetet med en ny östlig infart till hamnen."* **Kommentar:** Enligt ansvariga finns för första gången en gemensam agenda mellan kommunen och Trafikverket och på det sättet anses avsiktsförklaringen utgöra ett steg framåt. Tidsaspekten för genomförandet av sjöstaden och centrum samt östlig infart skjuts på framtiden i genomförandet men enligt uppgift kommer projektet Sjöstaden vara genomfört 2044 i sin helhet vilket funnits med som tidsplan hela tiden. Avsiktsförklaringen har, enligt

ansvariga, tvärtemot vad man först kan tro lett till att arbetet kan planeras tillsammans.

- *"Kommunen avser bygga och finansiera en ringväg för kollektiv- och pendlingstrafik runt staden. Vägen förses med reservat längs sträckningen för att eventuellt framtida behov kunna breddas och fungera för hamntrafik om och när en ny hamninfart skulle visa sig behövas."* **Kommentar:** Enligt ansvariga är Kuststad 2025 i första hand ett stadsutvecklingsprojekt med sjöstad och i andra hand infrastrukturprojekt. Ursprungliga ambitioner ligger enligt uppgift fast och med detta ingår att Sjöstaden ska förverkligas och därmed också en östlig infart till hamnen. Till dess behövs en västlig lastbilsuppställning till nuvarande hamninfart och underökningar pågår.

Med anledning av avsiktsförklaringen och hur projektet utvecklats under våren 2020 framhåller intervjuade att de två största riskerna med projektet som helhet är dels minskat intresse för extern finansiering/etablering, dels att det politiska stödet för projektet minskar. Enligt uppgift finns dock inga signaler på att intresset från exploatörer har minskat.

När avsiktsförklaringen fanns på plats menar intervjuade att samarbetet med olika intressenter och framförallt statliga aktörer intensifierats. Intervjuade framhåller också att Regeringens utsände för bostadsbyggande och kommunens konsult mot staten har öppnat dörrar i processen.

Det finns nu också enligt uppgift en plan och struktur för hur samtalen ska föras vidare vilket intervjuade ser positivt på.

I särskilt dokument *"Konsekvensanalys Avsiktsförklaring Trelleborgs kommun – Trafikverket, Påverkan på Kuststad 2025"*, daterad 2020-05-25 beskrivs hur avsiktsförklaringen påverkar Trelleborgs kommuns planering av utbyggnad av Kuststad 2025. Ett axplock från konsekvensanalysen redovisas nedan:

- Uppställningsytor/truckcenter anläggs i väster (förutsätter markköp, detaljplan samt av- och påfarter). En nackdel som framhålls är att denna lösning tar jordbruksmark i anspråk.
- Kommunens ambition är att en östlig hamninfart står klar senast år 2026.
- Mål att etablera högteknologiskt logistikcenter i östra industriområdet.
- Ringväg planeras stå klar 2025 i enlighet med beviljad EU-ansökan. Ringvägen byggs i den standard som krävs för tung trafik och för att möjliggöra östlig hamninfart.
- Etappvis utbyggnad av sjöstad/stadskärna börjar från väster eftersom dessa delar blir tillgängliga först. Ursprungsplanen att bygga samman befintlig stad med de nya områdena är inte möjlig med avsiktsförklaringen. Den västliga infarten kommer fortsatt utgöra en barriär. Attraktiviteten påverkas negativt för hela området. Beräkningar finns att västlig infart gör att cirka 600 färre lägenheter kan byggas.

- När det gäller EU-finansieringen har merparten av arbetet som EU-stödet gavs för färdigställt. I maj 2020 har kommunen lagt ner 24 mnkr i kostnad för planering av östlig ringväg och hamninfart varav 12 mnkr förväntas från EU. Det totala EU-bidraget uppgick till 16 mnkr varför kommunen inte utesluter en viss återbetalningsskyldighet. Återbetalningen ligger utanför kommunens kontroll/påverkan. Ytterligare stöd för enbart ringväg bedöms som mindre när inte kopplingen finns till hamnen. Förutsättningarna till ytterligare EU-stöd går inte att förutse i dagsläget enligt konsekvensbeskrivningen.
- Nuvarande finansieringsstrategi påverkas också på grund av avsiktsförklaringen. Bland annat behöver likviditetsplaneringen göras om eftersom det finansiella trycket kommer öka ytterligare närmaste 5-8-årsperioden. Jämförs utbyggnad enligt avsiktsförklaring med tidigare alternativ kommer kostnaderna bli högre, dock kommer Trafikverket bekosta delar av utbyggnaden

Intervjuade framhåller att konsekvensutredningen visar vad kommunen och projektorganisationen behöver göra. Förändringarna blir enligt uppgift huvudsakligen i det operativa arbetet. KSO framhåller att avsiktsförklaringen inte ger några direkta effekter på ekonomin och finansieringen. Kommunen betalar ringvägen och konsulter anlitas för att driva frågan om riksintresset för hamnverksamheten för att på sikt få en östlig infart. Västlig infart kan som tidigare beskrivits påverka byggnationen men även negativa miljöaspekter framförs med västlig infart. Konjunktur och befolkningsutveckling är faktorer som påverkar finansiering men som är svåra att kalkylera.

Uppfattningen att det inte blir några ändringar av principiell betydelse kvarstår i den politiska ledningen.

4.5.1 Bedömning och kommentar

Projektet Kuststad 2025 förutsätter samverkan mellan ett stort antal aktörer. Fram till våren 2020 fanns inte denna samverkan fullt ut. Låsningar fanns mellan Trafikverk och kommun kring östlig hamninfart. I likhet med intervjuade bedömer vi att avsiktsförklaringen var nödvändig för att få till en nödvändig samverkan och dialog med Trafikverket.

Vi förstår kommunens optimism i att de ursprungliga ambitionerna ligger fast med en östlig hamninfart. Mycket talar för att detta är den bästa totallösningen sett till effektivt nyttjande av mark, bostadsbyggande och sammanförd stadskärna och attraktiv hamn med logistiklösning. Att bygga sjöstaden är som vi ser det inte bara för att tillgodose bostäder utan också trygga Trelleborg mot framtida havsnivåhöjningar.

Lite förvånande är det att kommunen i sin marknadsföring av projektet inte lyft frågan om skydd mot havsnivåhöjning på samma sätt som frågor om bostäder, tillväxt och befolkningsutveckling.



Trelleborgs kommun

Granskning av projekt Kuststad 2025

KPMG AB

2020-08-05

KPMG, dag som ovan

Kristian Gunnarsson

Certifierad kommunal yrkesrevisor