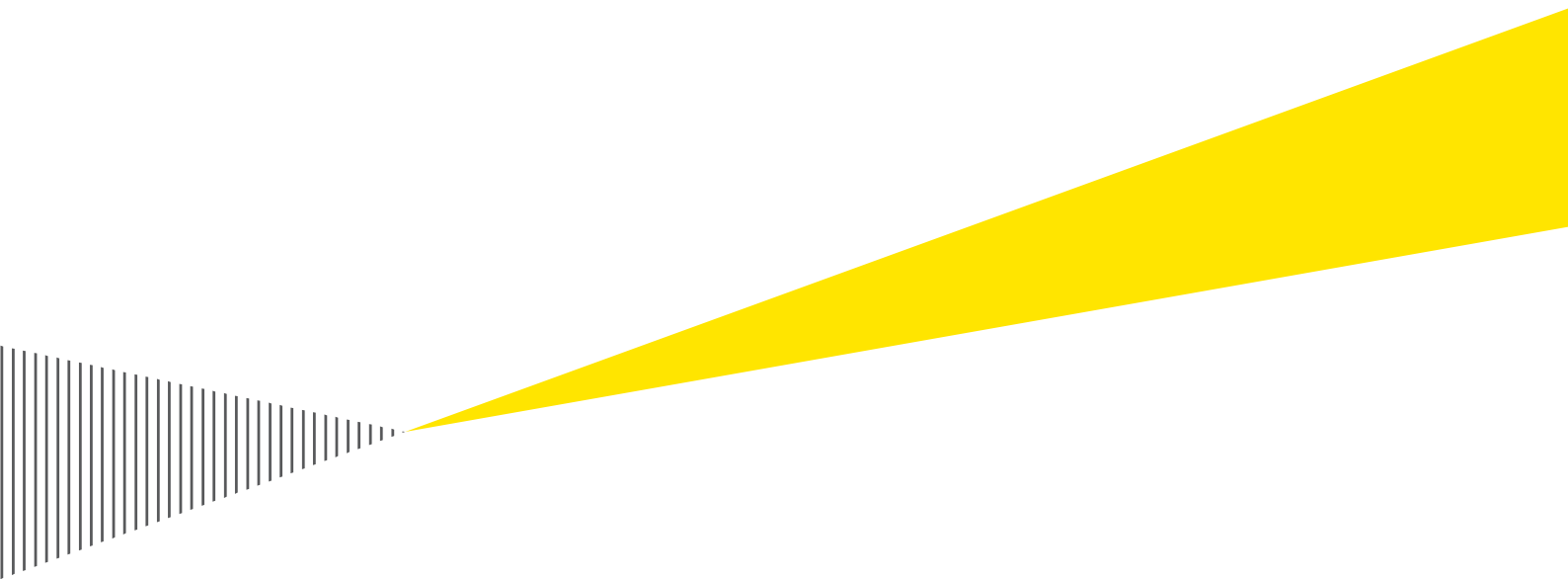


Tyresö kommun

Granskning av projektstyrning



**Building a better
working world**

Innehållsförteckning

Sammanfattande bedömning och rekommendationer	1
1. Inledning	3
1.1. Bakgrund.....	3
1.2. Syfte och revisionsfrågor	3
1.3. Ansvarig nämnd	3
1.4. Metod.....	4
1.5. Begreppet projekt.....	4
2. Kommunens exploateringstakt ställer nya krav på organisationen och styrningen	5
2.1. Controllerorganisationen	6
2.2. Projektledarresurser	6
2.3. Projektstyrningsmodell	6
2.4. Projektkontoret förvaltar och utvecklar projektmodellen.....	7
3. Praktikfall 1 – Den nya Ishallen	8
3.1. Projektets syfte och målsättning.....	8
3.2. Projektstyrning	8
3.3. Kalkyler och riskanalyser.....	9
3.4. Hantering av ändrade förutsättningar och tilläggsarbeten.....	10
3.5. Uppföljning och åiterrapportering	10
4. Praktikfall 2 – Ugglevägen etapp 9.....	11
4.1. Projektets syfte och målsättning.....	11
4.2. Projektstyrning och kommunikation	11
4.3. Kalkyler och riskanalyser.....	12
4.4. Hantering av ändrade förutsättningar och tilläggsarbeten.....	13
4.5. Uppföljning och åiterrapportering	13
5. Svar på revisionsfrågor	14
5.1. Sammanfattande slutsatser och rekommendationer.....	15

Sammanfattande bedömning och rekommendationer

Kommunens revisorer har givit EY i uppdrag att genomföra en granskning av projektstyrning och kontroll av investeringsprojekt. Som praktikfall har nya ishallen och Ugglevägen valts.

Tyresö kommun har ännu inte utvecklat en projektstyrning som säkerställer en systematik i styrning och uppföljning av projekt. Denna granskning har i första hand haft investeringsprojekt som underlag men bedömningen är att det finns ett behov av att skapa en enhetlighet och systematik för alla typer av projekt.

En sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är därför att kommunstyrelsen inte har säkerställt en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av investeringsprojekt. Bedömningen grundar sig på följande iakttagelser:

- ▶ Projektmodellen som kommunen tagit fram används inte i önskvärd utsträckning trots att modellen är känd. Exempelvis är inte kommunens projektkontor samordnat i tillräcklig utsträckning med stadsbyggnadsförvaltningen och fastighetsavdelningen.
- ▶ Controllerresurserna är inte samordnade till ett gemensamt arbetssätt. Det innebär inte nödvändigtvis att dessa resurser behöver organiseras centralt även om det varit avsikten.
- ▶ Styrgruppsarbetet är inte systematiserat i tillräcklig omfattning. Det råder betydande oklarhet om projektet Nya ishallens styrgrupp och projektledning.
- ▶ Beställningar behöver vara tydligare avseende syfte, styrning, leveranser m.m.
- ▶ Fastighetsavdelningen och stadsbyggnadsförvaltningen brister i samsyn kring hur projekt ska styras, delvis beroende på olika traditioner.
- ▶ Det finns ingen systematik kring hur och när riskanalyser ska göras. Det finns som en rubrik i mallen för beställningar men tillämpas inte systematiskt.
- ▶ Det finns inga riktlinjer för hur ändrings- och tilläggsarbete (ÄTA-arbete) ska hanteras och av vem i investeringsprojekt.
- ▶ Det finns inga riktlinjer för hur rapportering ska ske till utskott och nämnder för olika typer av projekt och när det sker syns det inte alltid i protokollen.

Det ska betonas att det trots dessa brister finns flera delar av projektstyrningen som bedöms som positiva. Medvetenheten om förbättringsbehovet är stort, projektkontoret genomför eftertraktade utbildningar i projektstyrningsmodellen, utbildning för styrgruppsdeltagare ska startas, projekt Uggleviken etapp 9 presenterade en bra slutrapport med lärdomar användbara för kommande projekt, inom stadsbyggnadsförvaltningen pågår ett utvecklingsarbete som kan användas för kommunen som helhet, m.m. är exempel på utveckling i rätt riktning. Granskningen fokuserar emellertid bristerna.

Utifrån granskningens resultat ges följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- ▶ Initiera aktiviteter för att ta fram ett arbetssätt för stora och små projekt och som tillämpas enhetligt oberoende av var i organisationen det sker men med anpassning till den aktuella verksamheten. Projektstyrningsmodellen är ett bra verktyg för detta men uppföljning bör ske av att den tillämpas.
- ▶ Formalisera styrgruppernas funktion och arbetssätt.
- ▶ Integrera projektkontoret med förvaltningarna så att både projektkontor och verksamhet drar nytta av varandra.



Building a better
working world

- ▶ Säkerställ att riskanalyser genomförs systematiskt.
- ▶ Fastställ riktlinjer för hur olika typer av projekt ska följas upp ekonomiskt, hur beslut om ändringar ska tas och av vem samt hur projekt ska rapporteras till nämnder och utskott.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Tyresö kommun expanderar kraftigt. Det framgår av Tyresö kommuns kommunplan med budget 2018 att investeringsprogrammet 2017-2021 omfattar 2 509 miljoner kronor.

Revisorerna har 2017 genomfört en övergripande genomlysning av hanteringen av investeringsprojekt. Genomlysningen visar bland annat att det är oklart hur projekt prioriteras i förhållande till varandra, att överblicken och kontrollen av enskilda projekt varierar mellan olika verksamheter, att kommunens projektmodell inte används fullt ut och att uppföljningen behöver förbättras.

Projektstyrning är viktigt för att planera, genomföra och följa upp projekt på ett effektivt sätt. För ett effektivt projektarbete behövs tydlig styrning och att det finns definierade beslutspunkter vid vilka ställningstagande görs i projektets olika faser. Vidare krävs en projektorganisation med tydliga roller och tydligt ansvar.

Revisorerna har med utgångspunkt i genomförd risk- och väsentlighetsanalys beslutat att genomföra en granskning av projektstyrning gällande investeringsprojekt.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen säkerställer en ändamålsenlig och tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av investeringsprojekt.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Är projektens mål och syfte definierade och kommunicerade?
- ▶ Hur beslutas och hanteras ändrings- och tilläggsbeställningar?
- ▶ Finns det en ändamålsenlig projektorganisation med tydliga ansvarsroller och befogenheter, fungerande internkommunikation samt samordning med övriga intressenter?
- ▶ Genomförs projekten i enlighet med Tyresö kommuns projektmodell?
- ▶ Genomförs ett systematiskt arbete med riskanalyser, vilket inbegriper att risker löpande identifieras, värderas, analyseras, hanteras och följs upp?
- ▶ Har tillförlitliga kalkyler upprättats? Hur har de förändrats under projektets faser?
- ▶ Finns det tidsatta aktiviteter vars leveranser löpande följs upp mot förväntade resultat avseende tid, kostnad och kvalitet?
- ▶ Sker det en tillräcklig uppföljning och rapportering av projekten till styrgrupp, kommunstyrelsen och kommunfullmäktige?

Revisionskriterier

- ▶ Kommunallag (2017:725)
- ▶ Reglementen för styrelse och nämnder

1.3. Ansvarig nämnd

Kommunstyrelsen.



Building a better
working world

1.4. Metod

Granskningen bygger på intervjuer och dokumentstudier. Intervjuade funktioner framgår av bilaga 1.

Rapporten är sakgranskad vilket innebär att de fakta som rapporten hänvisar till är kvalitetssäkrade av de som granskats. Slutsatserna och revisionsbedömningarna ansvarar EY för.

1.5. Begreppet projekt

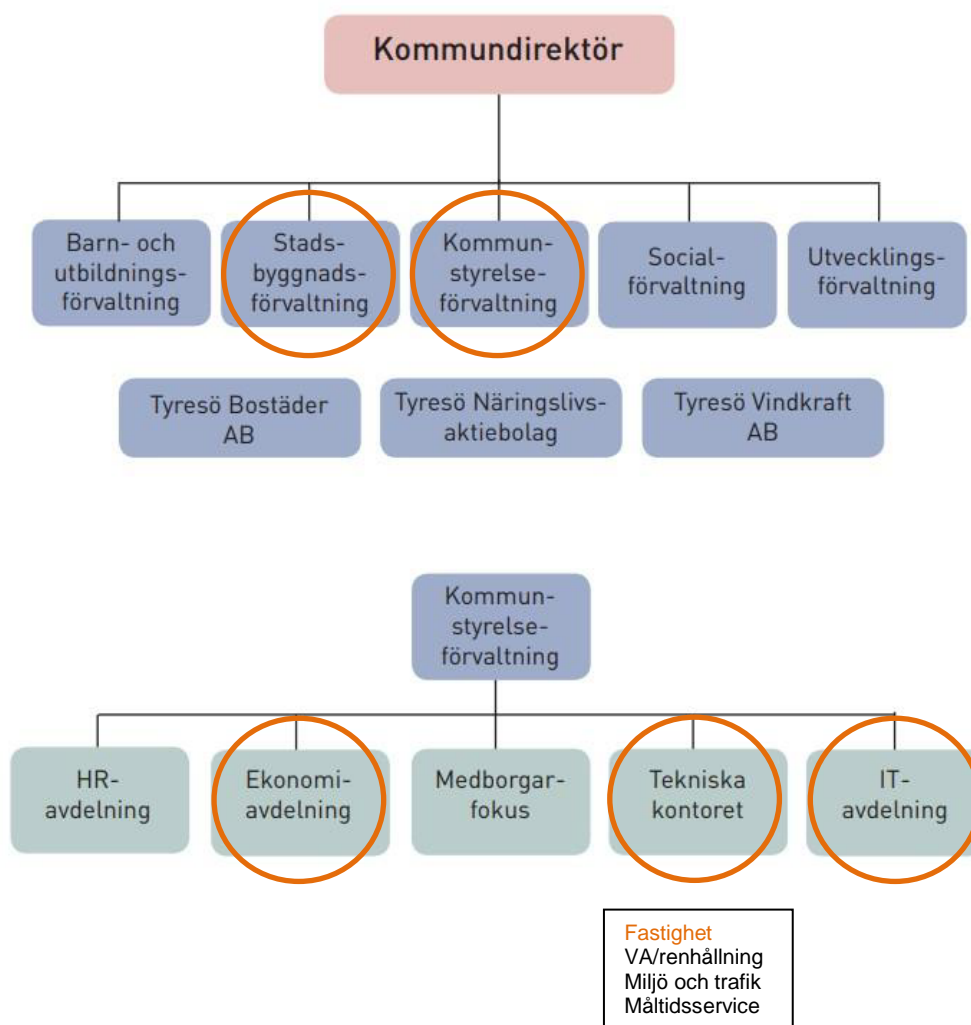
Denna granskning avser kommunens projektstyrning. De praktikfall som valts avser exploatering och fastighetsinvestering. Projekt kan dock handla om andra aktiviteter som inte utgörs av en betydande investering, exempelvis att implementera ett nytt arbetssätt eller ett IT-stöd. Till skillnad från den ordinarie verksamhet som "rullar på" definieras ett projekt enligt kommunens projektmodell av att:

- ▶ det finns tydliga och prioriterade mål för vad projektet ska åstadkomma.
- ▶ projektet är avgränsat i tid och omfattning.
- ▶ arbetet är uppbyggt kring en tillfällig projektorganisation.
- ▶ projektet har en särskild budget.
- ▶ det finns en beställare och en mottagare.
- ▶ projektet är möjligt att avbryta.

Denna definition stämmer till stora delar överens med andra vedertagna definitioner av projekt. I någon mening är projekt striktare styrda än ordinarie driftverksamhet och är därmed lättare att följa upp och utvärdera både vad gäller resursförbrukning och nytta.

2. Kommunens exploateringsstakt ställer nya krav på organisationen och styrningen

Tyresö kommun befinner sig sedan några år i en ganska intensiv fas med ett växande antal exploaterings- och investeringsprojekt. Detta gör dessutom att projekten griper in i varandra med ökad komplexitet som följd. Behovet av att utveckla både driftsorganisationen och projektorganisationen har i och med detta, inte minst för stadsbyggnadsförvaltningen och tekniska kontoret inom kommunstyrelsens förvaltning ökat. Förvaltningsorganisationen framgår av följande bild.



De inringade enheterna är de enheter som främst berörs i denna granskning men projekt kan som tidigare nämnts bedrivas inom alla verksamheter. På den politiska nivån kan respektive nämnd och kommunstyrelse besluta om projekt. När det gäller den nya ishallen och Ugglevägen, som utgör praktikfall i denna granskning, är dessa efter fullmäktigebeslut beslutade av kultur- och fritidsnämnden respektive kommunstyrelsen men följs under projekttiden upp av kommunledningsutskottet respektive miljö- och samhällsbyggnadsutskottet.

För att hantera det växande antalet projekt och den ökade komplexiteten har stadsbyggnadsförvaltningen enligt förvaltningschefen infört en extra organisatorisk nivå, bland annat för att kunna bemanna de olika projektens styrgrupper. Vissa styrgrupper

behöver enligt förvaltningschefen bemannas med verksamhetsnära kompetens medan andra behöver mer strategiska funktioner.

2.1. Controllerorganisationen

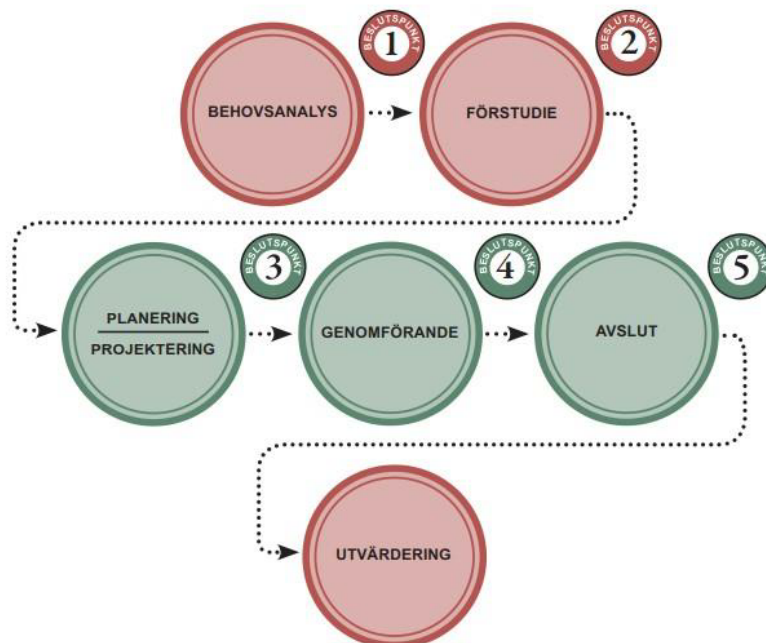
De controllers som arbetar i de olika projekten finns inom olika enheter i organisationen. I kommunledningsförvaltningen finns det en controllerchef och 4,5 controllertjänster som arbetar mot barn- och ungdomsförvaltningen, socialförvaltningen och utvecklingsförvaltningen. Därutöver finns en investeringscontroller inom stadsbyggnadsförvaltningen. I praktikfallet Ugglevägen etapp 9 som ingår i denna granskning är det controllers från stadsbyggnadsförvaltningen som fyller controllerfunktionen. Enligt intervjuad controllerchef fungerar den splittrade organisationen i huvudsak väl men det behövs en tydligare standardisering och samsyn på hur olika projekt ska följas upp ekonomiskt. Det är ett arbete som återstår enligt controllerchefen. Enligt ekonomichefen är det faktum att stadsbyggnadsförvaltningen har egna controllers ett avsteg från en centraliseringsprincip på grund av den höga exploateringsgraden. Även ekonomichefen uppger att det finns ett generellt behov av att förstärka controllerorganisationen och att likforma arbetssättet inom de olika förvaltningarna. Bland annat arbetar stadsbyggnadsförvaltningen och fastighetsavdelningen på olika sätt, både projektstyrningsmässigt och vad gäller den ekonomiska uppföljningen. Det föreligger olika uppfattningar kring huruvida stadsbyggnads- och fastighetsprojekt är olika till sin karaktär och i vilket utsträckning samma sätt att styra projekten kan användas. Både fastighetsprojekt och stadsbyggnadsprojekt föregås oftast av en detaljplaneprocess.

2.2. Projektledarresurser

När det gäller investeringsprojekt finns det projektledare inom fastighetsavdelningen och i stadsbyggnadsförvaltningen. I övrigt utses projektledare vartefter behov uppstår. Enligt intervjuerna har det inte funnits definierade projektledarfunktioner så länge utan har etablerats under de senare åren. I den mån som projektledarna har ett behov av projektledarutbildning köps sådan externt. Utbildning i kommunens projektmodell ges av kommunens projektkontor vilket beskrivs nedan.

2.3. Projektstyrningsmodell

I en bearbetning från en projektmodell från Kungsbacka kommun togs en projektmodell fram för Tyresö kommun år 2013. I inledningen motiveras behovet av modellen med kommunens ökade komplexitet och att fler och fler frågor behöver "lösas av flera aktörer". Modellen består av ett antal faser som framgår av figuren som följer.



Modellen är tänkt att användas först när politikerna överlämnat ett uppdrag till förvaltningsorganisationen. Beställare är en tjänsteperson, inte politiken. Projektmodellen innehåller i korthet detta:

- ▶ Definition av projekt
- ▶ Roller och ansvar - beställare, projektledare, styrgrupp, resursägare, sakkunniga m.fl.
- ▶ Beskrivning av de olika faserna
- ▶ Beslutspunkter
- ▶ Överlämning av resultatet

Beskrivningarna är generellt hållna vilket innebär att stadsbyggnadsförvaltningens projekt ofta innefattar en hel del övriga moment, framför allt i planprocessen.

Som komplement till modellen finns det 21 mallar för de olika momenten samt några checklistor. Mallarna ger ett stöd i samtliga moment i den projektprocessen som exempelvis förstudie, projektplan, projektkalkyl m.m.

Modellen är känd av samtliga intervjuade.

2.4. Projektkontoret förvaltar och utvecklar projektmodellen.

Projektkontoret vid IT-enheten inom kommunstyrelseförvaltningen består av två personer och ansvarar för projektmodellens utveckling och implementering i organisationen. Projektkontoret har funnits i nuvarande form cirka ett halvår. Arbetet består i framtagande av mallar samt utbildningar. Projektkontoret ska även vara ett stöd för projektledare, genomföra träffar ett projektledarnätverk och stöd i workshops samt ska kunna ställa upp med projektledare för kommunövergripande projekt.

En förstudie genomfördes 2017 med syftet att utveckla kommunens projektarbetsformer. Enligt intervjuad representant för projektkontoret är kommunen som helhet alltså en relativt

omogen organisation när det gäller projektstyrning vilket framgår av förstudierapporten där projektmognaden mättes.

Sedan tidigare genomför projektkontoret utbildning i projektmodellen. Utbildningen omfattar 3-4 timmar och är frivillig men är enligt intervjuad utbildningsansvarig efterfrågad av de som blir utsedda som projektledare. Från 2015 då dessa utbildningar startades har ca 160 medarbetare genomgått utbildningen om projektmodellen. Under hösten 2018 kommer även en utbildning att startas för medlemmar i styrgrupper. En pilotversion är nyligen testad på en grupp styrgruppsrepresentanter. I de fall behov av projektledarutbildning identifieras köper kommunen det externt.

3. Praktikfall 1 – Den nya Ishallen

3.1. Projektets syfte och målsättning

Den existerande ishallen befanns vara otillräcklig för ändamålet och låg i vägen för planerad bostadsbebyggelse inom Norra Tyresö Centrumprojektet varför Kultur- och fritidsnämnden 2015 gav fastighetsavdelningen i uppdrag att uppföra en ny ishall. Bland annat har Tyresö ett ishockeylag i division 1 som får söka dispens varje år för att ishallen ska godkännas för spel i division 1.

Ishallen ingår som en del i byggandet av Norra Tyresö och från början var tanken att den skulle ligga norr om Tyresövallens A-plan och söder om Tyresövägen. Det fanns dock problem med den placeringen, bland annat fanns det problem med att ishallens långsida då skulle ligga nära vägen som utgör Tyresös entré och skulle inverka negativt på landskapsbilden. Efter nya politiska direktiv konstaterades att det finns skäl att istället förlägga ishallen på annan plats. På den nya platsen kommer ishallen istället ligga en bit in i området. Ett argument för det var att ishallen skulle ge plats till bostäder enligt programmet för NTC. Ishallens nya placering lämpar sin enligt stadsbyggnadsförvaltningens chef sämre för bostäder.

Kommunstyrelsen fattade beslut i mars 2018 om att föreslå fullmäktige att besluta om en ishall på den nya platsen och att hallen skulle integreras med en avfallsterminal (sopsug) och ett parkeringshus i samma byggnad.

Förfrågningsunderlag till leverantörer är planerat till oktober 2018. En byggnadsentreprenör ska upphandlas för att bygga parkeringshus, sopsug och byggnad upp till plan 2. Själva ishallsbygget därpå upphandlas av entreprenör som är specialiserad på just ishallsbygge. Ishallen ska byggas som en utförarentreprenad.

Det finns inte någon beställning för den kombinerade ishallen/sopsugen/parkeringshuset. Det är de tidigare beställningarna (2015) av ishall respektive parkeringshus och sopsug som gäller som beställningar även nu. I beställningen beskrivs vilka krav som ska gälla för ishallen avseende placering i förhållande till fotbollsplaner, antalet omklädningsrum, utrymmen för media m.m.

3.2. Projektstyrning

Projektet nya ishallen är ett delprojekt i det större projektet Norra Tyresö centrum (NTC). I det tidigare skedet fanns en styrgrupp för ishall och parkeringshus som då var tänkt att bli

separata byggnader. Det sista protokollet från denna styrgrupp som vi erhållit är från 29 augusti 2017. Därefter finns det inga protokoll från styrgrupp utifrån det nya uppdraget ishall/sopsug/parkeringshus.

Däremot finns det styrgruppsprotokoll från styrgruppen för NTC 4, d.v.s. det område inom Norra Tyresö Centrum inom vilket ishallen kommer att ligga. Denna styrgrupp sammanträdde sju gånger under perioden augusti 2017 till januari 2018 och mötena var fokuserade kring ishall, sopsug, parkeringshus och de omgivande ytorna inklusive fotbollsplanerna. I januari 2018 fastställdes att det skulle bli en projektledare för ishall, sopsug och parkeringshus eftersom det kommer att bli en och samma byggnad. Det senaste styrgruppsmötet (NTC 4) ägde rum 26 april 2018.

I anteckningarna från den 18 januari 2018 framgår det att ett budgetförslag skulle läggas fram för kommunledningsutskottets sammanträde den 22 februari 2018. Utskottet beslutade i enlighet med förslaget med en total budget på 277 mnkr.

Enligt intervjuerna har det inte förekommit några formella styrgruppsmöten sedan dess utan det har varit mer av karaktären information till berörda chefer. De intervjuade personerna som är kopplade till ishallprojektet har varit oklara eller har olika uppfattningar kring både hur styrgruppen ser ut, om det ska finnas en specifik styrgrupp för ishallen eller om det ska vara samma styrgrupp som NTC 4.

En erfaren tjänsteperson fungerar som byggherre och projektledare för själva byggnationen. Till sin hjälp har denne en extern konsult som fungerar som byggladare. I projektledningsgruppen ingår enligt projektledaren förutom denne även projektledaren för hela NTC samt en person som representerar stadsbyggnadsförvaltningen. Därutöver har en person knutits till projektet på konsultbasis. Det är en pensionerad tidigare tjänsteperson som har uppdraget att koordinera arbetet mellan fastighetsavdelningen och stadsbyggnadsförvaltningen. Ett samarbete som tidigare inte har fungerat problemfritt enligt flera intervjuade. Huruvida den rollen ska finnas kvar in i genomförandet är oklart.

3.3. Kalkyler och riskanalyser

Från början vid beslutet i KFN 2015 avsattes 110 mnkr för ishallen men efter nya kostnadsberäkningar uppskattades kostnaderna till 132-138 mnkr beroende på vilken utförare som väljs. Den nuvarande budgeten för konceptet med ishall, sopsug och parkeringshus är 277 mnkr. Kostnaderna är uppskattade av den kommuninterne byggherren assisterad av medarbetare vid fastighetsavdelningen. Några noggrannare kalkyler är inte gjorda utan de budgeterade medlen utgör underlaget för upphandlingen av entreprenörer. När anbudena kommit in görs en ny bedömning av kostnaderna. Enligt kommunens byggherre är principen att budgetramen ska hållas men att det kan komma omfördelning av kostnader vartefter planeringen och byggandet fortskrider och frågor dyker upp.

Någon formell riskanalys är inte gjord, varken teknisk eller ekonomisk. Ett antal undersökningar har dock genomförts. Den risk som hittills identifierats är de dåliga markförhållanden som råder i området som anläggningen skall byggas på. Tid har lagts på undersökningar men enligt intervjuad projektledare finns det fortfarande risk för att problem kan uppstå i markförhållandena. En annan risk som projektledaren uppger är den bristfälligt fungerande byggmarknaden som gör att det finns brist på konkurrerande entreprenörer.

Bland annat är markförhållandena där ishallen ska byggas komplicerade varför hydrologiska analyser har gjorts för att planera grundsättningen. Det finns även en risk för miljööverklagande men den bedöms enligt projektledaren som låg. Det finns emellertid ingen

sammanställning över de risker som bedömts. Eftersom det inte heller finns någon beställning till fastighetsavdelningen finns heller ingen plan för hur avvikelser i projektet ska följas upp.

3.4. Hantering av ändrade förutsättningar och tilläggsarbeten

Enligt kommunens byggherre regleras ändring- och tilläggsarbeten utifrån Allmänna bestämmelser (Ab 04 och ABT06) som kommer att tillämpas i upphandlingen. Så kallat ÄTA-arbete innebär ändrings-, tilläggs- och avgående arbete som är i omedelbart samband med kontraktsarbetena. Om entreprenören ska utföra arbete som inte ryms inom den definitionen behöver beställaren klargöra om det skall regleras av befintligt avtal eller om arbetet ska utgöra en egen entreprenad.

3.5. Uppföljning och återrapportering

Enligt kommunchefen finns det en uttryckt förväntan från politiker i kommunledningsutskottet att fortlöpande uppdatering ska ske vid utskottets ordinarie sammanträden. Det finns dock inga politiska beslut om hur investeringsprojekt ska följas av utskotten.

4. Praktikfall 2 – Ugglevägen etapp 9

4.1. Projektets syfte och målsättning

I projektdirektivet från 2011 framgår att byggandet av permanentbostäder ökat successivt runt Breviksmaren på Östra Tyresö. Trots att vissa restriktioner för permanentbostäder införts är idag hälften av fastigheterna permanentbostäder. Detta har inneburit en tilltagande belastning på miljön i form av stort uttag av grundvatten samt undermåliga enskilda avlopp. I olika etapper har därför upprustning av vatten, avlopp och vägar genomförts utifrån fullmäktiges översiktsplan från 2003 och 2011 var det dags för Ugglevägen på Brevikshalvön. Området innehåller 73 fastigheter varav hälften utgörs av permanent boende.

En detaljerad projektplan togs fram samma år där målet för projektet beskrevs.

Projektet skulle resultera i:

- en utbyggnad av vägar, gång- och cykelvägar, vatten- och avloppsledningar samt större byggrätter och möjlighet till styckning av stora fastigheter enligt FÖP:ens intentioner.
- att värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas från exploatering och bevaras för framtiden. Strandskyddet ska utredas och fortsatt gälla i de områden där det är motiverat.
- att någon av de kommunalt ägda områdena ska planläggas för en förskola alternativt annan kommunal verksamhet om behov finns.
- att se på möjligheten att de kommunalt ägda områdena, speciellt de strandnära, ska iordningsställas för allmänheten så att de blir en tillgång för boende och besökare i området.
- att dagvattnets passage genom området blir funktionellt och att den säkerställs genom till exempel ledningsrätt.

Planen innehåller även förutsättningar, framgångsfaktorer, beroendeförhållanden, överlämning och projektorganisation.

Detaljplanen vann laga kraft 2014-02-19.

4.2. Projektstyrning och kommunikation

Projektplanen innehöll från början en beskrivning av projektorganisationen som framgår nedan samt en beskrivning av alla roller. Det finns uppdaterade projektplaner under årens lopp. De olika versionerna ska visa de olika beslut som fattats av styrgruppen om förändringar i inriktning eller andra förändringar i förutsättningarna.

Projektplanen för själva genomförandet av byggarbetena är från december 2016 och innehåller både övergripande och detaljerade projektmål. Alla rollers uppgifter och ansvar är detaljerat beskrivna i projektplanen samt en summarisk beskrivning av arbetsformerna. Vidare finns det ett antal beslutspunkter definierade.

Projektet var prioriterat utifrån parametrarna resultat, tid och kostnad. I detta projekt hade resultatet satts som högsta prioritet.

Speciella tidplaner finns för projektet fram till antagande av detaljplan samt för själva genomförandeprojektet men projektplanen för genomförandet (november 2013) finns inga namn för flera funktioner, bland annat styrgrupp. Det finns däremot ett specifikt dokument för att säkerställa att samtalen med fastighetsägarna dokumenteras.

Vidare fanns i projektplanen en kommunikationsplan med en rad aktiviteter för att informera invånarna i området. Intervjuad projektledare beskriver att ett flertal dialogmöten har genomförts med invånarna och dialogen med berörda fastighetsägare har fungerat bra trots att påverkan på framkomlighet varit betydande.

Projektet genomfördes som en utförandeentreprenad med intern projektledning från kommunen. Den projektledare som kom att leda arbetets genomförande från och med 2015 rekryterades specifikt för detta projekt. Projektledaren har lång erfarenhet från byggentreprenörssidan. Enligt intervjuad projektledare var inte projektledarrollen tydligt definierad då denne började i projektet. Till sin hjälp har projektledaren haft en person som bistått med kalkyler i de olika delarna och bygglidare för arbetet har varit en extern konsult som samspelat med kommunens projektledare som är ekonomiskt ansvarig. I projektets slutrapport beskrivs att projektet varit mycket resurskrävande för stadsbyggnadsförvaltningen.

Det finns inga dokumenterade möten för styrgruppen. Intervjuad projektledare beskriver att det varit svårt att hitta tider och att styrgruppen i första hand informerats men inte träffats i formella möten.

När det gäller projektstyrningsmodellen uppger projektledaren att nuvarande projektmodell inte är anpassad för beställare, d.v.s. den typ av utförarentreprenader som präglade detta projekt. Det finns behov av tillämpningsanvisningar för denna typ av projekt.

4.3. Kalkyler och riskanalyser

I de tidigare projektplanerna finns inga riskanalyser. I projektplanen för genomförandet, vilket startade sista kvartalet 2015 finns en kort text under rubriken riskanalys. ÄTA-arbete och vissa transportproblem angavs som risker i projektet. Det gjordes dock en teknisk riskanalys av markförhållandena. Trots dessa analyser upptäcktes senare att marken bestod av berg i långt högre grad än vad dessa analyser visade, med ökade sprängningskostnader som konsekvens.

Det har i granskningen inte framkommit några kalkyler i projektets inledande fas. I slutrapporten framgår dock att budgeten 2011 byggde på en uppskattad nettokostnad på 19 mnkr (kostnader 60 mnkr och intäkter 41 mnkr). Kostnaderna justerades 2017 till 78 mnkr. Skälet till denna justering var att den tidigare budgeten saknade kostnader för projektering, personalkostnader, bygglidning och konsultkostnader, ersättningar till fastighetsägare, riskanalyser m.m.

Det främsta skälet till kostnadsökningen var att det fanns mer berg i området än vad som beräknats men även det faktum att den ursprungliga budgeten bara beaktade kostnader för entreprenörer.

Under själva genomförandet av byggarbetena har ekonomiska avstämningar gjorts med entreprenören kvartalsvis med avslut kvartal 3 år 2017.

4.4. Hantering av ändrade förutsättningar och tilläggsarbeten

I projektplanen framgår att ändringar i förutsättningar och krav som redovisas i projektplanen ska beslutas av styrgruppen. ÄTA-arbete definieras i avtalen med entreprenörerna (Ab04) som tilläggsarbete som står i omedelbart samband med kontraktsarbetena och som inte är av väsentligt annan natur än dessa. Godkänt ÄTA-arbete (ändrings- och tilläggsarbete) uppgick till 10 384 378 (ca 13 % av den slutliga kostnaden) och inbegriper ej den ökade kostnaden för sprängning. Ingen bedömning av ÄTA-arbetenas storlek är gjord i slutredovisningen.

Under byggtiden har byggmöten och ekonomimöten genomförts regelbundet för att ta ställning till ändringar och tillägg i beställningarna. Projektledaren har tagit de beslut som rör ÄTA-arbeten och uppger att det inte finns några tydliga riktlinjer för till vilka beloppsnivåer projektledaren kan ta beslut om ÄTA-arbete eller vilken roll som har mandat att fatta sådana beslut. Inga frågor om ändringar har gått till stadsbyggnadsnämnden men projektledaren har informerat nämnden 3-4 gånger under byggperioden.

4.5. Uppföljning och återrapportering

Som tidigare nämnts har styrgruppen informerats sporadiskt under genomförandets sista två år och Miljö- och samhällsbyggnadsutskottet har fått muntlig information av projektledaren några gånger under genomförandeperioden men inget av det är protokollfört.

I enlighet med projektplanen har dock en slutrapport tagits fram som beskriver projektets genomförande. I slutrapporten finns en sammanställning av erfarenheter vilka kan användas för att förebygga avvikelser i andra projekt.

- ▶ Behov av bredare arbetsområde/slänter mot privata fastigheter bör finnas med redan i detaljplanen
- ▶ Anslutningar/avslutningar mot kommande etapper behöver planeras i tidigt skede
- ▶ Säkerställa samarbete om resurser med ledningsägare i ett tidigt skede
- ▶ Säkerställa ålder på befintliga ledningsägars anläggningar i ett tidigt skede inför ekonomisk reglering
- ▶ Förbättrad granskning av handlingar i samarbete med kommunens driftavdelningar
- ▶ Förbättrad byggproduktionsplanering med provisorier och trafiklösningar i projekteringskedet
- ▶ Framkomlighet för boende och räddningstjänst under utförandetiden
- ▶ Budgeten ska avse total projektkostnad – ej endast entreprenadkostnad
- ▶ Detaljplanen måste under framtagandet granskas ur byggproduktionssynpunkt.
- ▶ Anslutningar till kommande detaljplaner behöver planeras och slänt-intrång på fastigheter finnas med i detaljplanen.
- ▶ Samarbete med ledningshavare och krav på nedmontering av deras utrustning efter entreprenadens slut.
- ▶ Omhändertagande av fyllnadsmassor inom arbetsområdet, buller och SMOHF:s krav för upplaget blev större än vi trodde.

5. Svar på revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen säkerställer en ändamålsenlig och tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av investeringsprojekt.

Fråga	Svar
<p>Är projektens mål och syfte definierade och kommunicerade?</p>	<p>Delvis. I de projektdirektiv och beställningar som upprättas formuleras syfte och mål. Detta är väldefinierat i fallet Uggleviken etapp 9. Däremot är syfte och mål inte lika tydligt beskrivna för ishallen. Det beror delvis på att ingen ny beställning är upprättad efter 2015 års årsbeställning då separata beställningar gjordes för ishall respektive avfallsanläggning/parkeringshus.</p>
<p>Hur beslutas och hanteras ändrings- och tillägsbeställningar?</p>	<p>Det är bara inom projektet Ugglevägen som denna fråga varit aktuell. Alla ÄTA-arbeten har definierats och beslutats av projektledaren. Det finns inga tydliga riktlinjer för vem som ska definiera och besluta om ÄTA-arbeten och inom vilka beloppsgränser som respektive funktion kan ta beslut.</p>
<p>Finns det en ändamålsenlig projektorganisation med tydliga ansvarsroller och befogenheter, fungerande internkommunikation samt samordning med övriga intressenter?</p>	<p>I fallet nya ishallen har projektorganisationen förändrats under det att planering skett och inriktningsbeslut förändrats. Även om det nu i samband med byggstart finns projektledare framgår det av granskningen att otydligheten är stor kring hur projektledning och styrgrupp faktiskt ser ut. De intervjuade har haft olika bilder av detta.</p> <p>I fallet Ugglevägen etapp 9 har rollerna varit tydligare. Styrgrupp och projektledning och resurser är tydligt definierade.</p> <p>Eftersom dessa projekt pågår under flera år sker förändringar av vilka personer som har olika roller. Det gör att behovet av formalisering och systematik är stort.</p>
<p>Genomförs projekten i enlighet med Tyresö kommuns projektmodell?</p>	<p>Ugglevägen 9 har till stora delar genomförts utifrån de huvudsakliga principerna i projektmodellen. Beställning, syftesformulering, styrgrupp, projektledning och beslutspunkter finns definierade. Dock har de formella styrgruppsmötena varit få och ersatts av löpande informell information från projektledaren vid behov.</p> <p>Praktikfallet Nya ishallen genomförs utan någon tydlig koppling till projektmodellen och styrningen av projektet framstår som personbundet i hög grad. Otydligheten är påfallande kring hur projektet styrs, hur styrgruppen ser ut, när den ska träffas och vilka beslutspunkter som finns utstakade. Dock har beställningen föregåtts av en behovsanalys, flera förslag togs fram i en slags förstudiefas avseende ishallens utformning. Nu pågår planering och projektering.</p>

	<p>Projektmodellen är inte fullt ut avpassad för den typ av investeringsprojekt som utgjort praktikfall i denna granskning. Modellen är dock känd av många och det pågår ett kontinuerligt arbete med att utveckla den. Kommunens projektkontor genomför regelbundet utbildningar i projektmodellen och ett stort antal anställda har genomgått denna utbildning.</p>
<p>Genomförs ett systematiskt arbete med riskanalyser, vilket inbegriper att risker löpande identifieras, värderas, analyseras, hanteras och följs upp?</p>	<p>Nej. Det är ett område som behöver utvecklas avsevärt.</p>
<p>Har tillförlitliga kalkyler upprättats? Hur har de förändrats under projektens faser?</p>	<p>När det gäller Ugglevägen etapp 9 har de initiala kalkylerna inte tagit höjd för kommunens interna kostnader för ledningsresurser. De ökade sprängningskostnaderna som uppstod kan inte förklaras med bristande kalkylarbete. I fallet Nya ishallen är det för tidigt att säga om kalkylerna varit tillförlitliga.</p> <p>Allmänt uppger flera av de intervjuade att kalkylmetoderna behöver förbättras generellt för att öka träffsäkerheten.</p>
<p>Finns det tidsatta aktiviteter vars leveranser löpande följs upp mot förväntade resultat avseende tid, kostnad och kvalitet?</p>	<p>Delvis. Bedömningen är att detta kan systematiseras i högre grad. Stor tillit finns till att berörda projektledare håller ansvariga chefer informerade om eventuella avvikelser från projektplanerna.</p>
<p>Sker det en tillräcklig uppföljning och rapportering av projekten till styrgrupp, kommunstyrelsen och kommunfullmäktige?</p>	<p>Delvis. I fallet Ugglevägen har projektledare muntligen informerat miljö- och samhällsbyggnadsutskottet några gånger under genomförandet. Det är dock inte protokollfört. Styrgruppen har inte sammanträtt under genomförandeperioden utan berörda chefer har fått muntlig information under tiden.</p> <p>När det gäller Nya ishallen finns det inga planer för hur kommunledningsutskottet ska följa upp ishallens genomförande.</p> <p>I kommunens årsredovisning görs årligen en rapportering av pågående och genomförda investeringsprojekt. Där framgår budget, intäkter, utgifter och differenser.</p>

5.1. Sammanfattande slutsatser och rekommendationer

Tyresö kommun har ännu inte utvecklat en projektstyrning som säkerställer en systematik i styrning och uppföljning av projekt. Denna granskning har i första hand haft investeringsprojekt som underlag men det finns ett behov av att skapa en enhetlighet och

systematik för alla typer av projekt. En sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är därför att kommunstyrelsen inte har säkerställt en tillräcklig styrning och uppföljning och kontroll av investeringsprojekt. Bedömningen grundar sig på följande iakttagelser:

- ▶ Projektmodellen som kommunen tagit fram används inte i önskvärd utsträckning trots att modellen är känd. Exempelvis är inte kommunens projektkontor samordnat i tillräcklig utsträckning med stadsbyggnadsförvaltningen och fastighetsavdelningen.
- ▶ Controllerresurserna är inte samordnade till ett gemensamt arbetssätt. Det innebär inte nödvändigtvis att dessa resurser behöver organiseras centralt även om det varit avsikten.
- ▶ Styrgruppsarbetet är inte systematiserat i tillräcklig omfattning. Det råder betydande oklarhet om projektet Nya ishallens styrgrupp och projektledning.
- ▶ Beställningar behöver vara tydligare avseende syfte, styrning, leveranser m.m.
- ▶ Fastighetsavdelningen och stadsbyggnadsförvaltningen brister i samsyn kring hur projekt ska styras, delvis beroende på olika traditioner.
- ▶ Det finns ingen systematik kring hur och när riskanalyser ska göras. Det finns som en rubrik i mallen för beställningar men tillämpas inte systematiskt.
- ▶ Det finns inga riktlinjer för hur ändrings- och tilläggsarbete (ÄTA-arbete) ska hanteras och av vem i investeringsprojekt.
- ▶ Det finns inga riktlinjer för hur rapportering ska ske till utskott och nämnder för olika typer av projekt och när det sker syns det inte alltid i protokollen.

Det ska betonas att det trots dessa brister finns flera delar av projektstyrningen som bedöms som positiva. Medvetenheten om förbättringsbehovet är stort, projektkontoret genomför eftertraktade utbildningar i projektstyrningsmodellen, utbildning för styrgruppsdeltagare ska startas, projekt Uggleviken etapp 9 presenterade en bra slutrapport med lärdomar användbara för kommande projekt, inom stadsbyggnadsförvaltningen pågår ett utvecklingsarbete som kan användas för kommunen som helhet, är exempel på utveckling i rätt riktning. Granskningen fokuserar emellertid bristerna.

Ju fler projekt som pågår och ju större andel av kommunens verksamhet som bedrivs som projekt desto större är behovet av en struktur och systematik för att få en kontroll över både innehåll och ekonomi. Det finns ytterligare två andra faktorer som pekar på behovet av en sammanhållen struktur och ett enhetligt sätt att styra projekt. En betydande del av projekten och investeringarna spänner över lång tid vilket gör att det i många funktioner sker byte av personer över tid. Dessutom gör det faktum att medarbetare i högre grad än tidigare byter arbetsplats att det finns behov av en tydlig struktur för att minska sårbarheten. Risken är annars att projekten blir alltför individberoende.

Att bedriva en verksamhet som ett projekt innebär en möjlighet att tydliggöra syfte, kvalitet, kostnader och tider. I ett projekt uppstår alltid situationer som inte kunde förutses, det är just därför som det är väsentligt med en tydlig struktur för hur dessa uppkomna situationer ska hanteras.

Granskningen visar på flera sätt att det finns en medvetenhet om detta behov bland kommunens tjänstepersoner och chefer samt att det finns ambitioner att förbättra styrningen. Bedömningen är dock att det krävs centrala initiativ och bättre samverkan för att åstadkomma förbättringar och att utnyttja de lärdomar som görs inom olika delar av organisationen. Så länge allt flyter på som tänkt behövs inte mycket struktur, det är när



Building a better
working world

problem och avvikelser uppstår som struktur och tydlighet i ansvar och befogenheter är nödvändigt.

Utifrån granskningens resultat ges följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- ▶ Initiera aktiviteter för att ta fram ett arbetssätt för stora och små projekt och som tillämpas enhetligt oberoende av var i organisationen det sker men med anpassning till den aktuella verksamheten. Projektstyrningsmodellen är ett bra verktyg för detta men uppföljning bör ske av att den tillämpas.
- ▶ Formalisera styrgruppernas funktion och arbetssätt.
- ▶ Integrera projektkontoret med förvaltningarna så att både projektkontor och verksamhet drar nytta av varandra.
- ▶ Säkerställ att riskanalyser genomförs systematiskt.
- ▶ Fastställ riktlinjer för hur olika typer av projekt ska följas upp ekonomiskt, hur beslut om ändringar ska tas och av vem samt hur projekt ska rapporteras till nämnder och utskott.

Stockholm den 19 september 2018

Anders Hellqvist

EY

Bilaga 1 – Intervjuade funktioner

Förvaltningschef stadsbyggnadskontoret

Avdelningschef Mark & exploatering

Chef Tekniska kontoret

Ekonomichef

Chef controllergrupp kommunstyrelsens förvaltning

Projektledare Nya ishallen

Samordnande konsult Nya ishallen

Projektledare Ugglevägen etapp 9

Verksamhetsutvecklare, projektkontoret, kommunstyrelsens förvaltning

Kortare samtal har även förts med chefen för fastighetsavdelningen och exploateringsingenjör stadsbyggnadsförvaltningen