

Handläggare
Ann-Charlotte Bergqvist
08-508 271 25**Till**
Exploateringsnämnden
2016-06-09

Styrning av projektet Nya Slussen. Svar på remiss från Stadsrevisionen

Förslag till beslut

1. Exploateringsnämnden godkänner exploateringskontorets tjänsteutlåtande som yttrande över revisionsrapport nr 5/2016.
2. Exploateringsnämnden beslutar att omedelbart justera paragrafen.

Håkan Falk
FörvaltningschefMartin Skillbäck
AvdelningschefPeter Svärd
Enhetschef

Sammanfattning

Revisionskontorets sammantagna bedömning är att projektets styrning, uppföljning och kontroll har förbättrats vad gäller arbetet inom projektorganisationen. Dock behöver den politiska styrningen, uppföljningen och kontrollen av Slussen-projektet stärkas.

Roller och ansvar avseende projektets beslut och genomförande bedöms vara tydligt definierade. Revisionen anser dock att rapporteringen till bl.a. projektets styrgrupp behöver utvecklas genom en kontinuerligt och standardiserad rapportering.

I rapporten lämnas ett antal rekommendationer till kommunstyrelsen. Exploateringskontoret avstår från att lämna synpunkter på dessa.

Exploateringskontoret
Administrativa avdelningenFleminggatan 4
Box 8189
104 20 Stockholm
Telefon 08-508 271 25
Växel 08-508 276 00
ann-charlotte.bergqvist@stockholm.se
exploateringskontoret@stockholm.se
Org nr 212000-0142
stockholm.se/exploateringskontoret

Arbetet med riskhantering har haft stort fokus inom Projekt Slussen under de senaste åren med inriktning på risker som påverkar projektets möjlighet att uppnå fastslagna mål. I tjänsteutlåtandet ges en beskrivning av hur riskarbetet bedrivs i projektet.

Remissen

Stadsrevisionen har upprättat en revisionsrapport – Styrning av projektet nya Slussen, nr 5 2016. Rapporten har överlämnats till exploateringsnämnden för yttrande senast den 9 juni 2016.

Ärendet

Revisionskontoret har genomfört en granskning som avser att bedöma om kommunstyrelsens och exploateringsnämndens styrning och uppföljning av projekt Slussen bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

Revisionskontorets sammantagna bedömning är att projektets styrning, uppföljning och kontroll har förbättrats vad gäller arbetet inom projektorganisationen. Dock behöver den politiska styrningen, uppföljningen och kontrollen av Slussen-projektet stärkas.

Roller och ansvar avseende projektets beslut och genomförande bedöms vara tydligt definierade. Revisionen anser dock att rapporteringen till bl.a. projektets styrgrupp behöver utvecklas genom en kontinuerligt och standardiserad rapportering.

Granskningen visar att exploateringsnämnden behöver stärka sin styrning, uppföljning och kontroll. Exploateringsnämnden följer stadens regelverk avseende den löpande rapporteringen för Slussen-projektet. Rapporteringen ger dock huvudsakligen en övergripande information om hur projektet hittills har uppfyllt sina mål och förbrukat anvisade medel. Mot bakgrund av projektets komplexitet och stora riskexponering är det angeläget att rapporteringen utvecklas för att skapa ett framåtblickande fokus.

Exploateringsnämnden bedöms följa stadens regler för beslut och uppföljning av investeringar, bl.a. regler för ekonomisk förvaltning. I reglerna anges att en avvikelse från investeringsbeslut överstigande 15 % ska tillställas fullmäktige. För projekt Slussens budget innebär reglerna att en avvikelse på upp till 1,8 mdkr inte kräver ett kompletterande beslut i kommunfullmäktige. För att öka kommunfullmäktiges insyn i ekonomiskt omfattande komplexa investeringsprojekt, föreslås att kommun-

styrelsen bör överväga att anpassa gränsvärdena i framtida genomförandebeslut.

Kommunfullmäktige har fattat två genomförandebeslut avseende upprustning och omdaning av Slussen. Enligt det första beslutet, 2010, skulle projektet genomföras inom ramen för totala investeringsutgifter om 8 mdkr. Genomförandebeslutet reviderades 2015, och tilldelades en godkänd investeringsutgift för projektet om 12,1 mdkr. Projektets fördyring om 4 mdkr beror enligt rapporten bl.a. på att riskreserven var för lågt tilltagen. Även den riskanalys som presenterades i underlaget till det reviderade genomförandebeslutet 2015, är mycket kortfattad i förhållande till projektets komplexitet och omfattande riskbild. För att kommunfullmäktige ska kunna fatta väl grundade beslut vid större investeringar behöver riskunderlagen utvecklas i kommande genomförandebeslut.

Projektet följer stadens projektramverk ”Stöd för stora investeringsprojekt” (SSIP). Därtill har projektet vidareutvecklat sin projektmetodik med bl.a. ett mer detaljerat kvalitetslednings-system och rapporteringsrutiner. Vidare har projektets riskhanteringsprocess utvecklats och bedömningen är att riskhanteringen inom projektet nu är i linje med god praxis. Dock behöver projektet slutföra arbetet med att utveckla metodik för kvantitativ värdering, sammanställning och analys av projektets sammanlagda riskexponering. Även den löpande rapporteringen av hur förändringar i riskexponering och osäkerheter påverkar programbudget, ekonomisk kalkyl och riskreserv behöver utvecklas.

Sammanfattningsvis rekommenderas att:

- Givet projekt Nya Slussens storlek och komplexitet behöver den politiska styrningen av projektet stärkas. Exploateringsnämnden behöver därför vidareutveckla den interna kontrollen med fokus på den löpande, formella återrapporteringen.
- Exploateringsnämnden bör införa standardiserade rutiner för att förse såväl kommunstyrelsen som exploateringsnämnden med transparent och lättförståelig information för att kunna fatta löpande beslut och hantera avvikelser i Slussen-projektets genomförande.
- Kommunstyrelsen bör införa riktlinjer för en standardiserad rapportering i stadens projektstyrningsmetod för rapportering av projektens status till styrande organ. Den standardiserade rapporteringen bör innefatta riskexponering och riskhantering samt eventuella avvikelser mot beslutad projektplan.

- Kommunstyrelsen bör inrätta gemensamma, standardiserade metoder för kvalitativ och kvantitativ riskhantering för större projekt och program i stadens regi. För att underbygga en rimlig bedömning av riskreserven bör dessa ligga till grund för risk-analyser i framtida tjänsteutlåtanden och underlag för genomförandebeslut.
- Kommunstyrelsen bör även överväga en för staden gemensam, sammanhållen och konsoliderande riskhanteringsfunktion för större projekt och program.
- Kommunstyrelsen bör överväga att anpassa de ekonomiska gränsvärdena i samband med genomförandebeslut för komplexa projekt för att säkra kommunfullmäktiges insyn. Idag kan budgeten för stora investeringsprojekt i princip överskridas med upp till 15 % utan kompletterande beslut i kommunfullmäktige.
- Kommunstyrelsen bör ta tillvara den projektstyrningsmetodik som Slussen-projektet har utvecklat för styrning av stadens stora och särskilt komplexa förvaltningsövergripande projekt.

Exploateringskontorets synpunkter

Kommunfullmäktige har utsett exploateringsnämnden som huvudansvarig för Projekt Slussen. Som påpekats i revisionsrapporten har exploateringsnämnden beslutat om och redovisat projektet löpande enligt stadens regler. Nämnden har årligen i samband med verksamhetsplaner, tertialrapporter och bokslut redovisat bl.a. kommande aktiviteter och beslut och avvikelser/risker, på en övergripande nivå. Denna information finns också i SSIP, stadens stöd för stora investeringsprojekt.

Revisionen efterfrågar utveckling av rapportering till styrande organ. Projekt Slussen har många intressenter, både internt i staden och externt. Kontorets uppfattning är att olika intressenter och även styrande organ har olika behov av information om projektet. Informationen kan också variera i olika skeden av projektet. Projektets styrgrupp erhåller varje kvartal en lägesredovisning i samband med styrgruppsmöte där bl.a. ekonomi och risker redovisas.

För projektet Norra Djurgårdsstaden har kommunfullmäktige beslutat att en lägesrapport ska redovisas två gånger per år, i samband med tertialrapport 1 och verksamhetsberättelsen. Dessa rapporter har lämnats sedan år 2013. Exploateringskontoret föreslår att en utvärdering av denna lägesrapportering görs. Om

den anses informativ och värdefull för styrningen kan det övervägas att införa motsvarande lägesrapport för projekt Slussen.

Projekt Slussen är ett unikt projekt. De delar i riskarbetet som kan vara till nytta även i andra projekt kommer givetvis att tas tillvara. Genom erfarenhetsutbyte kan lärdomar komma andra projekt till godo och bidra till att utveckla verksamheten. Ett arbete med att utveckla kunskapsöverföringen mellan avdelningar och enheter inom kontoret pågår sedan 2015. Exempel på detta är utveckling av ett kvalitetssystem, tvärgrupper för olika professioner inom kontoret och projektledarutbildningar. Förbättringen sker genom den kunskapsutveckling som sker inom varje projekt och genom de forum som skapats att sprida kunskapen.

I rapporten lämnas ett antal rekommendationer till kommunstyrelsen. Exploateringskontoret avstår från att lämna synpunkter på dessa.

Nedan ges en beskrivning av hur riskarbetet bedrivs i projektet.

Arbete med riskhantering i projekt Slussen

Arbetet med riskhantering har haft stort fokus inom Projekt Slussen under de senaste åren. Under hösten och vintern 2014 påbörjades ett arbete med att se över hur projektet arbetar med riskhantering. Detta resulterade i ett tydligt fokus på risker som påverkar projektets möjlighet att uppnå fastslagna projektmål. Gränssnitt och krav i riskhanteringsprocessen mot leverantörer och entreprenörer tydliggjordes även i samband med detta.

Som revisionsrapporten tar upp har projektet arbetat fram planer och rutiner för riskhanteringen inom organisationen. Denna process är implementerad och välkänd inom projektet. Delprojekten och funktionerna inom organisationen arbetar systematiskt med att identifiera, värdera och åtgärda risker. I den rutin för månatlig lägesrapportering som är framtagen och tillämpad inom projektet rapporteras riskläget med fokus på avvikelser mot plan och planering av avhjälpande åtgärder. Projektet har därmed en kontinuerligt uppdaterad bild av riskläget.

Arbetet med kvantitativ¹ riskhantering påbörjades våren 2015 och är en integrerad del av riskhanteringen inom projektet. Resultatet

¹ Med kvantitativ riskhantering avses att identifierade risker värderas utifrån ett kostnads- eller tidsperspektiv

är att projektet genom riskprognosen har en bild över hur stor del av projektets riskreserv som förväntas utnyttjas som följd av de risker som är identifierade. Prognosen uppdateras med tre månaders mellanrum där även förändringar i projektets riskexponering över tid presenteras. Metodiken för arbetet med riskprognosen har under våren 2016 slagits fast i Plan för riskhantering, se bilaga 2.

Ytterligare en del av den kvantitativa riskhanteringen är de osäkerhetsanalyser ² som är gjorda på den ekonomiska kalkylen för projektet. En första preliminär analys är framtagen och visar sannolikheten att nå beslutad budget. Analysen påvisar möjliga ekonomiska utfall vilka kan ge upphov till besparingar eller fördyrningar. De kostnadsposter med störst andel osäkerhet redovisas och utgör en prioriteringsgrund i arbetet för att nå beslutad budget. Metoderna för detta arbete är sedan våren 2016 beskrivna i Plan för riskhantering. I takt med att kalkylerna inom projektet uppdateras och detaljeras kommer osäkerhetsanalyser att genomföras en gång per halvår och delområde.

Som beskrivits ovan rapporterar projektets delområden varje månad nuläget i en lägesrapport. I och med detta är styrningen och uppföljningen av riskhanteringen inom projektet kvalitetssäkrad. Vid rapportering av riskexponeringen till projektets beställare inom staden utgör denna grunden. Riskprognosen och osäkerhetsanalyser är ytterligare underlag i denna rapportering för att i ekonomiska termer ge uttryck för projektet riskexponering.

Projektet har sedan revisionens genomförande fortsatt arbetet med att utveckla metodiken för riskhanteringen inklusive kvantitativ riskhantering i enlighet med de rekommendationer som framförts i rapporten. Riskhanteringen inom Projekt Slussen kommer att fortsätta i linje med fastslagna planer och vara en prioriterad process under projektets genomförande.

Slut

Bilagor

1. Styrning av projektet Nya Slussen, Nr 5 2016. Projektrapport från Stadsrevisionen.
2. Plan för riskhantering

² Osäkerhetsanalys kan även gå under benämningen successiv kalkyl