

PM 2016:106 RI (Dnr 183-627/2016)

Styrning av projekt Nya Slussen, projektrapport 5/2016

Begäran om yttrande från stadsrevisionen, revisorsgrupp 1

Svarstid den 2 juni 2016

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som yttrande över stadsrevisionens rapport ”Styrning av projekt Nya Slussen – projektrapport 5/2016”, hänvisas till vad som sägs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Karin Wanngård anför följande.

Ärendet

Revisionskontoret har genomfört en granskning av projektet Nya Slussen. Granskningen har avgränsats till att bedöma om kommunstyrelsen och exploateringsnämndens styrning och uppföljning av projektet 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 behövs den politiska styrningen, uppföljningen och kontrollen av projekt Slussen stärkas.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret delar revisionskontorets rekommendation att utvecklingen av metoder och arbetssätt för att bedöma risker i investeringsprojekt samt att standardiserad lägesrapportering och uppföljning bidrar till en ökad överblickbarhet. Vidare konstaterar kontoret att de ska ta fram en modell för förbättrat projektarbete.

Mina synpunkter

Nya Slussen är ett av de största och mest komplexa projekt som Stockholms stad beslutat om. I den typen av projekt är det av yttersta vikt att styrning och uppföljning fungerar på ett tillfredställande sätt. Det är därför välkommet att revisionskontoret genomfört en granskning av hur detta fungerar i projekt Nya Slussen och att de lämnar rekommendationer på hur detta kan förbättras i framtiden. Utifrån deras rekommendationer anser vi att det vore lämpligt att exploateringsnämnden ser över

möjligheten att utveckla och tydliggöra rapportering av projektet till nämnden, exempelvis genom särskilda rapportärenden halvårsvis.

I övrigt hänvisas till stadsledningskontorets synpunkter.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som yttrande över stadsrevisionens rapport ”Styrning av projekt Nya Slussen – projektrapport 5/2016”, hänvisas till vad som sägs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Stockholm den 26 maj 2016

KARIN WANNGÅRD

Bilaga

Stadsrevisionens rapport ” Styrning av projekt Nya Slussen – projektrapport 5/2016”

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Remissammanställning

Ärendet

Revisionskontoret har genomfört en granskning av projektet Nya Slussen. Granskningen har avgränsats till att bedöma om kommunstyrelsen och exploateringsnämndens styrning och uppföljning av projektet 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 behövs den politiska styrningen, uppföljningen och kontrollen av projekt Slussen stärkas.

Roller och ansvar avseende projektet beslut och genomförande bedöms vara tydligt definierade. Exploateringsnämnden har utsetts av kommunfullmäktige som huvudansvarig för genomförandet, och exploateringskontoret har det operativa ansvaret att genomföra projektet och har etablerat en projektorganisation med tydliga roller, ansvar och mandat.

Projektet rapporterar till exploateringskontorets ledning och till en styrgrupp. Dock saknas enligt revisionsrapporten fasta rutiner för vad som ska redovisas för respektive styrande organ, samt hur detta ska presenteras. Rapporteringen behöver därför utvecklas genom en kontinuerlig och standardiserad rapportering till samtliga ledamöter i styrande organ utifrån exploateringsnämndens möjlighet att styra och följa upp projektets genomförande samt kommunstyrelsens behov för sin uppsiktsplikt.

Granskningen visar enligt rapporten att exploateringsnämnden behöver stärka sin styrning, uppföljning och kontroll. Nämnden följer stadens regelverk avseende den löpande rapporteringen, men rapporteringen ger endast en övergripande information hur projektet hittills har uppfyllt sina mål samt förbrukat anvisade medel.

Mot bakgrund av projektets komplexitet och stora riskexponering är det angeläget att rapporteringen utvecklas för att skapa ett framåtblickande fokus varför rapporteringen bör fokusera även på eventuella avvikelser från beslutad projektplan, framtida risker och osäkerheter samt vilka beslut nämnden behöver fatta för att hanteras dessa.

Exploateringsnämnden bedöms följa stadens regler för beslut och uppföljning av investeringar, bland annat regler för ekonomisk förvaltning. Dessa reglerar gränsvärden för vilka investeringsbeslut som får fattas på vilken nivå inom stadens organisation, och när ett av kommunfullmäktige tidigare fattat genomförandebeslut måste underställas kommunfullmäktige för ny prövning. Ansvarig nämnd ska dock vidta åtgärder för att klara eventuella fördyringar inom beslutad investeringsbudget. I reglerna anges att en avvikelse från investeringsbeslut överstigande 15 procent ska tillställas fullmäktige. För projekt Slussens budget innebär reglerna att en avvikelse på upp till 1,82 miljarder kronor inte kräver ett kompletterande beslut i kommunfullmäktige. Denna flexibilitet ställer stora krav på en väl fungerande uppföljning, rapportering och kontroll. Dock, för att öka kommunfullmäktiges insyn i ekonomiskt omfattande komplexa investeringsprojekt, bör kommunstyrelsen 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 bland annat 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 vidareutveckla sin projektmetodik med bland annat ett mer detaljerat kvalitetsledningssystem 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.

Kommunstyrelsen rekommenderas att ta tillvara den metodik som projektet har utvecklat, bland annat avseende riskhanteringen, för stadens framtida stora och särskilt komplexa förvaltningsövergripande projekt.

Revisionskontoret noterar att idag saknas en central överblick av riskhanteringen i stadens portfölj av stora komplexa infrastrukturprojekt. Kommunstyrelsen bör därför överväga att inrätta en för staden gemensam sammanhållen, konsoliderande riskhanteringsfunktion för samtliga större projekt och program.

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, vilken 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 riskanalyser 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.
- Kommunstyrelsen bör ta tillvara den projektstyrningsmetodik som Slussenprojektet har utvecklat för styrning av stadens stora och särskilt komplexa förvaltningsövergripande projekt.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 4 maj 2016 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret delar revisionskontorets rekommendation att utvecklingen av metoder och arbetssätt för att bedöma risker i investeringsprojekt samt att standardiserad lägesrapportering och uppföljning bidrar till en ökad överblickbarhet, och möjlighet att göra information transparent och lätt att ta till sig.

Detta ligger också i linje med den ambition stadsledningskontoret har för utveckling av stadens investeringsstrategi och projektstyrningsmetodik under 2016 och 2017. Dock är fokus på standardiserade rapporter till styrgrupp då stadsledningskontoret anser att den rapportering som för närvarande sker till nämnd och kommunstyrelse redan är standardiserad och innehåller de väsentliga parametrar som behövs för att säkerställa en adekvat uppföljning.

I samband med tertialrapporter och bokslut sker ekonomisk rapportering och prognos för alla investeringsprojekt till nämnd och till kommunstyrelsen där avvikelser redovisas utifrån parametrar som fördyring, förskjutning samt omprioritering. Därutöver redovisar exploateringskontoret till nämnden en bilaga med en statusrapportering för alla större investeringsprojekt i samband med tertialrapporten. Detta sker idag i en bilaga och stadsledningskontoret instämmer med revisionskontoret att tydligheten i rapporteringen kan öka. Detta skulle exempelvis kunna göras genom att relevanta delar av informationen i bilagan lyfts fram tydligare i tjänsteutlåtandet/rapporten till nämnden samt med ett tydligare fokus på projektets slutprognos.

Vid behov eller när nämnd eller kommunstyrelsen påkallar lämnas redan idag vid behov fördjupade redovisningar, i form av lägesrapport. Kommunstyrelsen har till exempel i samband med kommunfullmäktiges budget givit exploateringsnämnden i uppdrag att lämna lägesrapport för projektet Norra Djurgårdsstaden två gånger per år och projekt Slussen lämnade lägesrapport till exploateringsnämnden i oktober 2014.

Revisionskontoret anför, mot bakgrund av projektets komplexitet och stora riskexponering, att det angeläget att rapporteringen utvecklas för att skapa ett framtidsblickande fokus varför rapporteringen bör fokusera även på eventuella avvikelser från beslutad projektplan, framtida risker och osäkerheter samt vilka beslut nämnden behöver fatta för att hantera dessa. Stadsledningskontoret vill här poängtera att nya beslut under projektets gång måste fattas av kommunfullmäktige och då i ett reviderat genomförandebeslut. Stadsledningskontoret menar att denna ordning redan finns reglerat i dagens system för att styra och följa upp stora investeringsprojekt. Av stadens investeringsanvisningar framgår att:

”Vid uppföljningen av investeringar ska nämnden uppmärksamma om utgifterna ökat,

förskjutits i tiden eller om investeringen på annat sätt avviker jämfört med investeringsbeslutet. Orsaker till överskridanden ska analyseras särskilt. Nämnden ska genom att vidta åtgärder i projektet eller genom omprioritering inom investeringsplanen se till att utrymme finns för fördyringar inom beslutad budget. Om nämndens beslutade åtgärder för att uppnå budgetbalans leder till väsentliga avvikelser mot kommunfullmäktiges tidigare beslut ska kommunfullmäktige få ett underlag för nytt beslut. Om avvikelse mot kommunfullmäktiges tidigare investeringsbeslut beräknas överstiga 15 procent av investeringens nettoutgift, dock minst 20 mnkr, ska nämnden lämna underlag till *kommunfullmäktige* för ett reviderat inriktnings- respektive genomförandebeslut. Det gäller även vid annan avvikelse av strategisk vikt, till exempel om investeringens innehåll, funktion, lönsamhet eller kommande driftskostnader förändras avsevärt.”

Vidare framgår att:

”Förändringar i tidplan, innehåll, risker eller medelsförbrukning avseende investeringar ska redovisas till *kommunstyrelsen* i samband med den löpande uppföljningen. Nämnd fattar i samband med den löpande uppföljningen beslut om bland annat följande:

- Åtgärder för att uppnå budgetbalans vid fördyringar, inklusive indexuppräkning, eller förskjutningar jämfört med ett genomförandeprojekts ekonomiska plan. Det kan göras genom att vidta åtgärder i projektet eller genom omprioritering inom investeringsplan under förutsättning att kommunfullmäktiges tidigare beslut inte frångås.
- Omprioritering av planeringsprojekt inom investeringsramen för planeringsprojekt.
- Avbrytande av ett genomförandeprojekt om projektet inte är av särskild strategisk vikt för staden.
- Avvikelse i inriktning jämfört med kommunfullmäktiges beslut för ett genomförandeprojekt, när avvikelsen inte är av väsentlig betydelse.”

Stadens styrning av stora projekt tillsammans med uppföljning av nämndens tilldelade budget samt kommunfullmäktiges styrning utifrån verksamhetsområdesmål säkerställer samlat att investeringsverksamheten håller sig inom tilldelade ramar. Stadsledningskontoret anser därför att det inte är nödvändigt att ändra innevarande beloppsgräns för reviderat genomförandebeslut. Stadsledningskontoret förordar hellre en tydligare statusuppdatering där ansvarig nämnd ges en tydligare lägesbild än idag, hellre än justering av beloppsgränsen, då ett reviderat genomförandebeslut i sent skede av projektet inte är att föredra, då utrymmet för kursändring eller omprioritering i sena skeden är små.

Revisionskontorets förslag om att kommunstyrelsen bör inrätta gemensamma, standardiserade metoder för kvalitativ och kvantitativ riskhantering som ska ligga till grund för riskanalyser anser stadsledningskontoret är bra och stadsledningskontoret avser pröva frågan i kommande arbete med att uppdatera stadens investeringsstrategi.

Stadsledningskontoret ställer sig dock tveksam till en sammanhållen och konsoliderande riskhanteringsfunktion för större projekt och program. Risk är en av de parametrar som ingår i stadens projektstyrningsmetodik. Stadsledningskontoret förordar att riskbedömning och riskhantering ingår i den ordinarie beredningen av investeringsärenden med fokus på att projektbudgeten innehåller tillräckliga reserver för att kunna hantera bedömd risk. För att kunna ta beslut kring prioritering av framtida och pågående projekt behöver fler parametrar än risk vägas in, till exempel kommunfullmäktiges mål, ekonomi/lönsamhet, investeringar tvingande utifrån lagkrav etc. En central funktion för enbart parametrar risk bedöms därför inte vara ändamålsenlig.

Revisionskontoret lyfter fram att kommunstyrelsen bör ta tillvara den projektstyrningsmetodik som Slussenprojektet har utvecklat för styrning av stadens stora och särskilt komplexa förvaltningsövergripande projekt. Stadsledningskontoret konstaterar att stadens projektstyrningsmetod för stora investeringsprojekt, SSIP, syftar till att säkerställa att beslutsunderlagen är väl underbyggda. Projektstyrningsmetoden är uppdelat i fem projektfaser och sju projektområden. För varje fas beskriver metodiken de aktiviteter som ska utföras relaterat till de olika områdena; mål och syfte, organisation, tidplan, ekonomi, risk och kvalitet, kommunikation och rapportering. Detta har gjorts för att säkerställa att

aktiviteter utförs inom samtliga områden och för att förenkla utförandet av aktiviteterna. Aktiviteterna följer i sin tur stadens anvisningar för beslut, styrning och uppföljning av investeringar och andra stora projekt. Därutöver behöver respektive förvaltning komplettera lokala behov för styrning och uppföljning.

I sammanhanget kan nämnas att stadsledningskontoret ska ta fram en modell för förbättrat projektarbete. Inom ramen för det arbetet pågår även en förstudie som ser över stadens behov av gemensamma projektplatser. I denna förstudie görs en bred förankring av stadens behov där bland andra exploateringskontoret bidrar med sina perspektiv. Stadsledningskontoret ser med fördel att positiva erfarenheter och arbetssätt från befintliga projekt lyfts in i arbetet.

Med hänvisning till ovanstående föreslår stadsledningskontoret att kommunstyrelsen beslutar att stadsrevisionens rapport ”Styrning av projekt Nya Slussen – projektrapport 5/2016”, anses besvarad med vad som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.