



STADSREVISIONEN
www.stockholm.se/revision

Bilaga

Nr 10

November 2011

DNR 420-153/2011

Revisionsrapport



STYRNING OCH KONTROLL AV STORA INVESTERINGSPROJEKT



Den kommunala revisionen är fullmäktiges kontrollinstrument för att granska den verksamhet som bedrivs i nämnder och bolagsstyrelser. Stadsrevisionen i Stockholm granskar nämnders och styrelserns ansvarstagande för att genomföra verksamheten enligt fullmäktiges uppdrag. Stadsrevisionen omfattar både de förtroendevalda revisorerna och revisionskontoret.

I ”årsrapporter” för nämnder och ”granskningspromemorior” för styrelser sammanfattar Stadsrevisionen det gångna årets synpunkter på verksamheten. Särskilda granskningar som sker under året publiceras löpande som ”revisionsrapporter” och i vissa fall som ”promemorior”.

Publikationerna finns på Stadsrevisionens hemsida. De kan också beställas från revisionskontoret.

STADSREVISIONEN

Revisionskontoret

www.stockholm.se/revision

Besöksadress: Hantverkargatan 3 D, 1 tr

Postadress: 105 35 Stockholm

Telefon: 08-508 29 000

Fax: 08-508 29 399



Till
Exploateringsnämnden
Kommunstyrelsen

Styrning och kontroll av stora investeringsprojekt

Revisorsgrupp 1 har den 21 november 2011 behandlat bifogade revisionsrapport (nr 10/2011).

Revisorerna hänvisar till rapporten och överlämnar den till exploateringsnämnden och kommunstyrelsen för yttrande till revisorsgrupp 1. Yttrandet ska ha inkommit till revisorsgruppen senast den 29 februari 2012.

På revisorernas vägnar

Bengt Akalla
Ordförande

Stefan Rydberg
Sekreterare



Sammanfattning

Stadens investeringsbudget för 2011 uppgår till ca 4 200 mnkr i investeringsutgifter för stadens nämnder. För stadens bolag är investeringsutgifterna budgeterade till 10 100 mnkr. Stadens totala investeringsvolym uppgår således till 14 300 mnkr.

För styrning och kontroll av stora investeringsprojekt antog kommunfullmäktige år 2010 en projektstyrningsmetod som ska tillämpas för investeringar med en budget på 300 mnkr eller mer.

Syftet med granskningen är att bedöma om stadens styrning, kontroll och samordning av stora investeringsprojekt sker på det sätt gällande regler och anvisningar föreskriver.

Revisionskontoret har valt att granska exploateringsnämndens två projekt, Trafikplats Lindhagensgatan och Norra Djurgårdsstadens första etapp. I granskningen har även ingått att bedöma kommunstyrelsens uppföljning av projekten.

Enligt revisionskontorets bedömning finns tydliga anvisningar och regler kring hanteringen av stora investeringsprojekt. Granskningen visar att exploateringsnämnden styr och följer upp de två granskade projekten på ett tillfredställande sätt.

Innan investerande nämnd fattar inriktningsbeslut sker samråd med stadsledningskontoret om investeringen bedöms överstiga 50 mnkr. Härigenom får stadsledningskontoret och kommunstyrelsen möjlighet att påverka investeringsprojekten i ett tidigt skede. Stadsledningskontoret kontrollerar bland annat investeringskalkylerna samt bedömer om projektet bidrar till att uppfylla kommunfullmäktiges mål.

Stadsledningskontorets uppföljning av projekten kan dock utvecklas. Den sker till stor del på en övergripande nivå. Projektens följsamhet till lagd tidplan och utgiftsbudget har betydelse för stadens likviditetsplanering. Det är därför angeläget att kommunstyrelsen gör mer systematiska uppföljningar av de stora investeringsprojekten.

Kommunstyrelsen fick av kommunfullmäktige i budget 2010 i uppdrag att revidera stadens investeringsregler. Revisionskontoret kan notera att revideringarna inte har formellt fastställts av kommunstyrelsen.



	sid
1 Inledning.....	1
1.1 Bakgrund.....	1
1.2 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	1
1.3 Revisionskriterier	2
1.4 Metod.....	2
2 Granskningens resultat.....	2
2.1 Stadens investeringsverksamhet.....	2
2.2 Stadens investeringsregler	3
2.3 Stadens projektstyrningsmetod för stora projekt.....	4
3 Norra Djurgårdsstaden	5
3.1 Revisionskontorets granskning av projektet	6
4 Trafikplats Lindhagensgatan	9
4.1 Revisionskontorets granskning av projektet	10
5 Kommunstyrelsens uppföljning av stora investeringsprojekt	13
5.1 Iakttagelser	13
5.2 Analys och bedömning.....	14
6 Sammanfattande slutsatser och bedömning.....	14

I Inledning

I.1 Bakgrund

Investeringsplanen för 2011 uppgår till ca 4 200 mnkr i investeringsutgifter för stadens nämnder. För stadens bolag är investeringsutgifterna budgeterade till 10 100 mnkr. Stadens totala investeringsvolym uppgår således till 14 300 mnkr.

Vid stora investeringsprojekt är ofta flera nämnder och bolag involverade. Detta ställer höga krav på samordning och dialog mellan de olika aktörerna under projektets olika delar, både under planering och genomförande. Ett annat viktigt moment är att projektens samlade investeringsutgifter sammanställs och följs upp på ett systematiskt sätt.

För att förbättra styrningen och kontrollen av de stora investeringsprojekten har kommunfullmäktige antagit en projektstyrningsmetod som ska tillämpas för investeringar med en budget på 300 mnkr eller mer. Den började gälla från januari 2010. Syftet med metoden är främst att få ett likartat arbetssätt oberoende av vilken nämnd eller bolag som driver investeringsprojekten. Den omfattar även de investeringar där staden är medfinansierad och stadens andel överstiger 300 mnkr.

Följer inte nämnderna och bolagen fastställda investeringsregler med tillhörande anvisningar finns risk för bristande samordning med högre investeringsutgifter som följd men även att fastställda tidsplaner inte kan hållas.

I.2 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Syftet med granskningen är att bedöma om stadens styrning, kontroll och samordning av stora investeringsprojekt sker på det sätt gällande regler och anvisningar föreskriver. De nämnder som omfattas av granskningen är främst exploateringsnämnden och kommunstyrelsen.

Revisionsfrågor:

- Finns tydliga investeringsregler med tillhörande anvisningar som stöd för stadens nämnder och bolag?
- Hur sker styrning, kontroll och samordning av stora investeringsprojekt?
- Tillämpas den nya projektstyrningsmetoden för stora projekt?
- Hur följs det upp att projektstyrningsmetoden ger de positiva effekter som den förväntas ge?
- Hur utövar kommunstyrelsen sin uppsikt över stora investeringsprojekt?

Granskningen begränsas till att omfatta två stora investeringsprojekt, Norra Djurgårdsstaden etapp 1 och trafikplats Lindhagen.



1.3 Revisionskriterier

Följande styrdokument utgör regelverk för stadens samlade investeringsverksamhet.

- Stadens investeringsregler med tillhörande anvisningar
- En samlad strategi för stadens investeringar (bilaga 11:1 i 2011 års budget)
- Projektstyrning av stora investeringsprojekt i Stockholms stad (bilaga 12:1 i 2010 års budget)
- Regler för ekonomisk förvaltning

1.4 Metod

Genomläsning och avstämning har skett av kommunfullmäktiges styrdokument med tillhörande anvisningar och andra relevanta dokument hänförliga till de två utvalda projekten. Intervjuer har genomförts med projektledare vid exploateringskontoret samt med berörda tjänstemän vid stadsledningskontoret.

Revisionskontoret har valt att granska de två projekten Trafikplats Lindhagensgatan och Norra Djurgårdsstaden utifrån stadens projektstyrningsmetod. För respektive projekt överstiger investeringsutgiften 300 mnkr och de omfattas därför av stadens projektstyrningsmetod som gäller från 2010. Trafikplatsen har dessutom valts ut eftersom här finansierar staden en investering i en anläggning som annan huvudman (Trafikverket) äger och ansvarar för.

Granskningen har genomförts av Mats Bergqvist och Hans Classon vid revisionskontoret.

2 Granskningens resultat

2.1 Stadens investeringsverksamhet

I kommunfullmäktiges budget för år 2011 uppgår nämndernas investeringsutgifter till 4 248,1 mnkr. För stadens bolag till 10 084,0 mnkr. Därutöver budgeteras 350,0 mnkr i central medelsreserv till kommunstyrelsens förfogande för oförutsedda investeringsutgifter.

De mest investeringsintensiva nämnderna är exploateringsnämnden samt trafik- och renhållningsnämnden. Dessa två nämnder står för ca 80 procent av nämndernas samlade investeringsvolym. På bolagssidan står de tre bostadsbolagen och Stockholm Globe Fastigheter AB för drygt 70 procent av bolagssektorns investeringsvolym.



För nämnderna är de större investeringsprojekten bland annat exploateringen av Norra Djurgårdsstaden, Nordvästra Kungsholmen och Hagastaden. De två största vägprojekten som pågår är Nord/sydaxeln och Norra länken. Inom bologs sektorn pågår en rad byggprojekt där Stockholmsarenan är det enskilt största investeringsprojektet.

2.2 Stadens investeringsregler

I budget 2005 beslutade kommunfullmäktige att det skulle göras en översyn av stadens investeringsregler. Revideringen av regelverket, ”Styrning och uppföljning av investeringar och andra betydande projekt” antogs av kommunstyrelsen hösten 2005. Bolagen omfattas nu av regelverket. Samråd ska ske med stadsledningskontoret vid inriktningsbeslut för projekt på mer än 50 mnkr. Bedöms att investeringsutgiften överstiger 300 mnkr ska kommunfullmäktige tillställas inriktningsbeslutet i ett särskilt ärende. Därtill ställs krav på vad beslutsunderlagen inför ett inriktningsbeslut ska innehålla. Bland annat ska investeringens mål och syfte framgå. Vidare ska en översiktlig ekonomisk plan och investeringskalkyl upprättas. Slutligen ska en bedömning av risker och osäkerhetsfaktorer redovisas.

Regelverket ställer även krav på vad beslutsunderlagen inför genomförandebeslut ska innehålla. Utöver de krav som ställs på inriktningsbesluten ska en projektorganisation redovisas. Vidare ska en miljökonsekvensanalys upprättas. Investeringskalkylerna ska vara uppdaterade och det ska även finnas en redovisning av framtida ekonomiska konsekvenser i form av kapitalkostnader samt hur investeringen påverkar andra nämnders kostnader. Slutligen ska en plan för uppföljning finnas.

2.2.1 Iakttagelser

I kommunfullmäktiges budget för 2010 fick kommunstyrelsen i uppdrag att revidera stadens investeringsregler för att anpassas till den projektstyrningsmetod som kommunfullmäktige beslutade att införa från och med 1 januari 2010. I budgeten lämnas förslag på justeringar i regelverket. I den information som stadsledningskontoret gav ut i januari 2010 om projektstyrningsmetoden framgår att stadsledningskontoret har justerat regelverket för vissa av de ändringsförslag som anges i budgeten. Gjorda justeringar har dock inte formellt fastställts av kommunstyrelsen.

I kommunfullmäktiges budget för 2011 finns stadens övergripande styrdokument förtecknade. Vad gäller stadens investeringsregler sker hänvisning till styrdokumentet ”En samlad strategi för stadens investeringar”. Investeringsstrategin har fokus på vilka strategiska ställningstaganden som ska göras inför ett investeringsbeslut och inte på investeringars formella handläggning.

2.2.2 Analys och bedömning

Enligt revisionskontoret är det oklart om investeringsreglerna fortfarande gäller. Föreslagna justeringar i 2010 års budget har inte formellt fastställts av kommunstyrelsen. Därtill finns inte regelverket som ett stadsövergripande styrdokument i kommunfullmäktiges budget.

Enligt revisionskontoret är det angeläget att kommunstyrelsen klargör om investeringsreglerna fortfarande gäller.

2.3 Stadens projektstyrningsmetod för stora projekt

2.3.1 Iakttagelser

Stadsledningskontoret genomförde under 2009 en kartläggning av kommunkoncernens investeringsverksamhet. Kartläggningen visade att både nämnder och bolag hade utvecklat olika metoder och verktyg för styrning och genomförande av investeringsprojekt. Stadsledningskontoret konstaterade att det fanns ett behov av en gemensam struktur. Arbetet utmynnade i att stadsledningskontoret, tillsammans med ett antal förvaltningar och bolag, tog fram ett förslag på en gemensam projektstyrningsmetod för stora projekt.

I kommunfullmäktiges budget för 2010 beslutades att den föreslagna projektstyrningsmetoden för stora investeringsprojekt ska gälla från den 1 januari 2010. Metoden infördes för att nå en mer enhetlig projektstyrning och bättre kontroll av stadens stora investeringar. Projektstyrningsmetoden gäller både nämnder och bolag. Metoden ska användas för bygg- och anläggningsprojekt, vars investeringsutgifter överstiger 300 mnkr. Projektstyrningsmetoden omfattar även de projekt där staden är medfinansiär och stadens andel överstiger 300 mnkr. En nyhet är att ytterligare en beslutspunkt har införts där beslut ska fattas om vidare utredning. Utredningsbeslutet som ska föregå inriktningsbeslutet gäller även projekt med en investeringsutgift över 300 mnkr.

Projektstyrningsmetoden är uppdelad i följande fem faser

- Initiera
- Utredda
- Planera
- Genomföra
- Avsluta



Till varje fas finns sju områden. Dessa är

- Mål och syfte
- Organisation
- Tidplan
- Ekonomi
- Risk och kvalitet
- Kommunikation
- Rapportering

Stadsledningskontoret har utformat ett material som beskriver metodens olika delar. Det finns beskrivningar över vilka aktiviteter som ska utföras vid respektive fas och område. Därtill finns ett antal mallar upprättade som stöd för dokumentation och rapportering. Stadsledningskontoret har även anordnat fyra utbildningstillfällen.

2.3.2 Analys och bedömning

Den projektstyrningsmetod för stora investeringsprojekt som infördes 2010 med tillhörande mallar ger goda förutsättningar för att stadens stora investeringsprojekt genomförs och dokumenteras på ett enhetligt och strukturerat sätt. Metoden ger ett bra stöd för stadens nämnder.

Enligt revisionskontoret finns dock några oklarheter i metoden. Det framgår inte av stadsledningskontorets beskrivning på ett tillräckligt tydligt sätt om beloppsgränsen om 300 mnkr avser brutto- eller nettoutgifter. Vidare framgår det inte om metoden ska tillämpas i sin helhet även för delprojekt vars utgifter överstiger 300 mnkr. Enligt revisionskontoret bör kommunstyrelsen klargöra detta.

I budget för 2010 gav kommunfullmäktige kommunstyrelsen i uppdrag att revidera stadens investeringsregler och anpassa dem till projektstyrningsmetoden. Som tidigare nämnts har inte föreslagna förändringar formellt fastställts av kommunstyrelsen. Revisionskontoret kan dock notera att i förslaget till Stockholms Stads budget för 2012 föreslås stadens regler för ekonomisk förvaltning kompletteras med uppgift om vilka beloppsgränser som gäller för när utrednings- inriktnings- respektive genomförandebeslut ska lämnas till kommunfullmäktige.

3 Norra Djurgårdsstaden

I stadens översiktsplan 1999 pekas området från Husarviken till Loudden ut som ett stort och strategiskt beläget stadsutvecklingsområde nu kallat Norra Djurgårdsstaden. Området omfattar Hjorthagen-Värtahamnen-Frihamnen-Loudden

och sträcker sig från Ropsten i nordöst till Ängsbotten i sydväst. I norr angränsar området till Husarviken och Kungliga Nationalstadsparken. I området som utgörs av gammal industrimark som använts av Gasverket planeras bland annat för 10 000 lägenheter och 30 000 arbetsplatser. Utbyggnaden beräknas pågå under ca 20 år med en utbyggnadstakt av ca 500 lägenheter per år och innehåller flera stora infrastrukturprojekt med kopplingar till övriga delar av staden.

Planering och genomförande i området kräver samarbete med övriga aktörer, såsom Stockholms Hamn, Trafikverket, Trafikkontoret, Idrottsförvaltningen, Fortum, SL samt byggherrar och intressenter som redan befintliga boende och verksamma. Avtal har bland annat tecknats med Fortum, Stockholms hamnar och byggherrar.

Detaljplanen för Norra 1 antogs av kommunfullmäktige i november 2008. Kommunfullmäktige fattade inriktningsbeslut för hela Djurgårdsstaden i september 2009. Samtidigt beslutades att exploateringsnämnden ska genomföra exploateringen i området Norra 1 som är den första detaljplanen i området. I maj 2011 togs första spadtaget för den första etappen i Norra 1 och som omfattar 700 lägenheter. Första inflyttning beräknas ske kvartal tre 2012. Området ligger i den inre delen av Husarviken, ett område som Fortum och gasverket tidigare disponerade. Kommunfullmäktige godkände 2004 ett avtal mellan staden och Fortum om evakuering av gasverksamheten samt om tunnelförläggning av kraftledning för att möjliggöra bostadsbebyggelse. Enligt avtalet ska staden ta över all mark och alla byggnader inom gasverksområdet senast juni 2013.

Det finns 16 projektmål för Norra 1. Av dessa kan nämnas:

- Under hela processen ska driftsfrågor diskuteras med stadsdelsförvaltningen och trafikkontoret
- Jord och bergmassor ska återanvändas så att transporter kan minskas.
- Budgeten i genomförandebeslutet ska hållas.
- Föroreningar i mark och vatten ska renas till en nivå så att de inte är skadliga för människors hälsa och miljön

3.1 Revisionskontorets granskning av projektet

Med den av Stockholms stads framtagna gemensamma projektstyrningsmetod som utgångspunkt har revisionskontoret granskat i vilken omfattning metoden har använts i projektet Norra Djurgårdsstaden Norra 1. Projektet initierades innan 2010 varför granskning även skett mot stadens investeringsregler.

Redovisningen av granskningsiakttagelserna följer projektstyrningsmetodens struktur. Granskning har gjorts för samtliga sju områden som projektstyrnings-



metoden omfattas av. Dessa är mål och syfte, organisation, tidplan, ekonomi, risk och kvalitet, kommunikation samt rapportering. Revisionskontoret har kompletterat med området samordning då det är en central del i större investeringsprojekt. Eftersom projektet initierades för ca tio år sedan har den nya projektmetodiken börjat användas först under planerings- och genomförandefaserna.

Revisionskontoret har gjort följande iakttagelser avseende följsamheten mot metoden i de delar som avser planerings- och genomförandeskedena.

3.1.1 Revisionskontorets iakttagelser

Mål och syfte

Enligt stadens investeringsregler och projektstyrningsmetod ska mål och syfte framgå av ett genomförandebeslut. I exploateringsnämndens genomförandebeslut anges syftet med investeringen men det saknas en tydlig redovisning av vilka kommunfullmäktigemål projektet bidrar till att uppfylla. Vidare anser revisionskontoret att vissa projektmål inte beskriver vad som ska uppnås utan är en beskrivning av vad som ska göras.

Organisation

Norra 1 är ett delprojekt i Norra Djurgårdsstaden och ingår i exploateringskontorets avdelning för stora projekt. Exploateringsnämnden är projektägare och det finns en styrgrupp för hela Norra Djurgårdsstaden. Styrgruppen består av förvaltningscheferna från miljöförvaltningen, exploateringskontoret, trafikkontoret, stadsbyggnadskontoret och Östermalms stadsdelsförvaltning samt VD:n för Stockholms Hamnar AB samt representation från stadsledningskontoret. Vid styrgruppens möten sker genomgång av tidplan för respektive delområde inom Norra Djurgårdsstaden inklusive byggstarter och inflyttning. Minnesanteckningar upprättas vid varje möte med styrgruppen.

En genomförandeorganisation där roller och ansvar framgår har upprättats. Granskningen visar att anpassning av organisationen görs vartefter projektet fortskrider. Detta bland annat för att rätt kompetens ska finnas. En projektgrupp planerar och genomför projektet. Gruppen har möten varannan vecka.

Samordning

Samordning sker bland annat genom att projektgruppen har möten med trafikkontoret, miljöförvaltningen och Östermalms stadsdelsförvaltning. Revisionskontoret har tagit del av mötesprotokollen. Dessa ger en god bild av vilka frågor som har behandlats och beslutats vid mötena.



Östermalms stadsdelsförvaltning träffar exploateringskontoret och stadsbyggnadskontoret regelbundet och framför stadsdelens behov av förskola och specialbostäder. Minnesanteckningar upprättas vid dessa möten och delges samtliga som ingår i gruppen.

Exploateringskontoret har tecknat olika avtal med bland annat Fortum, Trafikverket m fl. Bland annat för flytt av anläggningar och avseende trafikplats Hjorthagen.

Tidplan

En övergripande tidplan för Norra 1 finns upprättad. Detaljerade tidplaner för de tiotal entreprenader som pågår har upprättas.

Ekonomi

I underlagen till genomförandebesluten redovisas kalkylerade investeringsutgifter i löpande prisnivå samt en nuvärdesberäkning i enlighet med stadens investeringsregler. Vidare redovisas hur andra nämnders driftbudgetar kommer att påverkas samt storleken på framtida kapitalkostnader.

Projektledaren för Norra 1 ansvarar för uppföljning av projektplanen. Detta görs genom att en ekonomirapport tas fram i samband med tertialrapporterna. Rapporteringen ska bland annat innehålla avstämning tidplan, projektbudget, nedlagda utgifter, prognos, beslutsläge, risker och avvikelser.

Därutöver görs ekonomisk uppföljning månatligen under genomförandefasen. Månadsrapporter tas fram.

Enligt tertialrapport 2 år 2011 uppgår de ackumulerade investeringsutgifterna till drygt 1 200 mnkr. Slutkostnaden beräknas enligt tertialrapport 2 hamna inom budget.

Risk och kvalitet

En riskinventering och riskbedömning har gjorts avseende Norra 1. Vidare har risker och konsekvenser identifierats och analyserats i upprättad miljökonsekvensbeskrivning. Mallar finns kopplade till projektstyrningsmetoden. Mallarna har i allt väsentligt använts.

Kommunikation

En kommunikationsplan ska upprättas för att hantera, upprätta och distribuera projektinformation i rätt tid till projektets olika intressenter. Det finns en kommunikationsplan upprättad avseende hela Norra Djurgårdsstaden. För delprojektet Norra 1 finns inte en sådan plan framtagen. I delprojektplanen beskrivs



kortfattat hur den interna kommunikationen inom förvaltningen ska ske och också kommunikationen med andra förvaltningar och med byggherrar.

Rapportering

En lägesrapport tas fram i samband med tertiärrapporterna. Rapporteringen ska bland annat innehålla avstämning tidplan, projektbudget, nedlagda utgifter, prognos, beslutsläge, risker och avvikelser.

3.1.2 Analys och bedömning

Granskningen visar att exploateringsnämnden i allt väsentligt följer stadens investeringsregler. Vidare pågår ett arbete med att införa stadens projektstyrningsmetodik i projektet.

Revisionskontoret kan konstatera att dokumentationen i projektet är tillfredsställande. Dokumentation finns i huvudsak upprättad i de delar som metoden anger ska finnas. Kopplingen mellan projektets mål och kommunfullmäktiges inriktningsmål och verksamhetsmål kunde ha gjorts tydligare.

Revisionskontorets samlade bedömning är att exploateringskontoret styr och följer upp projektet på ett tillfredsställande sätt. Detta sker i nära samarbete med berörda nämnder och andra berörda parter.

4 Trafikplats Lindhagensgatan

Trafikplats Lindhagensgatan är belägen på nordvästra Kungsholmen, strax söder om den plats där Essingeleden på bro passerar över Lindhagensgatan. Stora delar av trafikplatsen ligger inom Kristinebergshöjden. Trafikplatsen tillhör Essingeleden som är en statlig väg för vilken Trafikverket har väghållaransvar. Staden har under ett antal år fört diskussioner med Trafikverket, tidigare Vägverket, om att bygga om trafikplatsen för att få en mer ytsnål trafiklösning. Syftet med det är att frigöra mark för bebyggelse på Kristinebergshöjden.

I december 2010 tecknades ett genomförandeavtal mellan Stockholm stad, genom exploateringsnämnden, och Trafikverket. Enligt avtalet ska Trafikverket ansvara för ombyggnaden av trafikplatsen och staden för finansieringen av projektet. Investeringsutgiften är beräknad till ca 400 mkr.

Ombyggnaden av Trafikplatsen påverkar SL:s bussdepå i Hornsberg som måste flyttas inom området. Även Stockholmshem påverkas av ombyggnaden då en av bolagets fastigheter får ett sådant läge att den inte längre är lämpad för bostadsändamål.



Inom Kristinebergshöjden planerar staden för mellan 200 till 300 bostadslägenheter, kontor samt en idrottsanläggning.

Det är flera parter som på olika sätt är involverade och som kommer att påverkas av ombyggnaden av trafikplatsen. Det är exploateringskontoret, Trafikverket, Stockholms Lokaltrafik (SL), stadsbyggnadsnämnden, idrottsnämnden samt Kungsholmens stadsdelsnämnd m fl.

Enligt nu gällande tidplan kommer ombyggnaden påbörjas under våren 2012.

4.1 Revisionskontorets granskning av projektet

Med den av Stockholms stads framtagna gemensamma projektstyrningsmetod som utgångspunkt har revisionskontoret granskat i vilken omfattning metoden har använts i projektet. Projektet initierades innan 2010 varför granskning även kommer ske mot stadens investeringsregler.

Redovisningen av granskningsiakttagelserna följer projektstyrningsmetodens struktur. Då arbetet med ombyggnaden av trafikplatsen inte har påbörjats begränsas granskningen till att omfatta metodens faser utreda och planera. Granskning kommer ske för samtliga sju områden som projektstyrningsmetoden omfattas av. Revisionskontoret har kompletterat med området samordning då det är en central del i större investeringsprojekt.

4.1.1 Revisionskontorets iakttagelser

Mål och syfte

Enligt stadens investeringsregler och projektstyrningsmetoden ska mål och syfte framgå av ett genomförandebeslut. I exploateringsnämndens genomförandebeslut anges syftet med investeringen men det saknas en tydlig redovisning av vilka kommunfullmäktigemål projektet bidrar till att uppfylla. Inför kommunstyrelsens och kommunfullmäktiges hantering av ärendet har stadsledningskontoret kompletterat med de mål som berörs.

Det finns en projektplan för projektet. Vid exploateringskontoret pågår ett arbete med att upprätta en projektplan enligt den mall som finns i projektstyrningsmetoden. Exploateringskontoret och Trafikverket avser att fastställa planen i december i år. Revisionskontoret har tagit del av det utkast som finns framtaget och kan konstatera att det där finns en tydlig redovisning av målen. Redovisningen visar på ett tydligt sätt sambanden mellan kommunfullmäktiges mål, exploateringsnämndens mål och projektets mål.



Organisation

Enligt investeringsreglerna och projektstyrningsmetoden ska det i genomförandebeslutet finnas en beskrivning av projektets organisation och ansvarsfördelning inom projektets olika delar. Någon sådan redovisning finns inte i det genomförandebeslut som exploateringsnämnden respektive kommunstyrelsen har fattat.

Det material revisionskontoret har tagit del av visar att projektets organisation har förändrats i takt med att projektet har framskridit. Den nu gällande organisationen utgörs av representanter från exploateringskontoret och Trafikverket. Av organisationsplanen framgår vilka som är projektledare för projektets olika delar samt vilket ansvar och befogenheter respektive projektdeltagare har.

Enligt projektstyrningsmetoden ska projektägande nämnd tillsätta en styrgrupp för stora projekt. Revisionskontoret kan notera att någon styrgrupp inte har utsetts för projektet.

Samordning

Exploateringsnämnden antog 2010-12-09 ett genomförandebeslut av trafikplats Lindhagensgatan. I samband med kommunstyrelsens behandling av ärendet inför kommunfullmäktiges genomförandebeslut fick stadsbyggnadsnämnden, trafik- och renhållningsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, Kungsholmens stadsdelsnämnd samt AB Stockholmshem möjlighet att lämna synpunkter.

Exploateringskontoret har ägnat mycket tid för samverkan med Trafikverket och SL. Revisionskontoret har tagit del av mötesprotokollen. Dessa ger en god bild av vilka frågor som har behandlats och beslutats vid mötena.

Ett genomförandeavtal har tecknats mellan staden och Trafikverket. Staden och Trafikverket har ingått ett samordningsavtal med SL bland annat avseende den planerade bussdepån. Vidare har samordning skett med länsstyrelsen. Därtill har möten hållits med de boende som bor i angränsande fastigheter till trafikplatsen.

Revisionskontoret har även varit i kontakt med tjänstemän från stadsbyggnadsnämnden och trafikkontoret. Tjänstemännen tycker att samarbetet med exploateringskontoret har fungerat mycket bra.

Tidplan

I enlighet med investeringsreglerna och projektstyrningsmetoden redovisas en tidplan för projektets olika delar. Av det material revisionskontoret har tagit del av finns en detaljerad tidplan för byggprocessens olika delar.



Ekonomi

I underlagen till genomförandebesluten redovisas kalkylerade investeringsutgifter i löpande prisnivå samt en nuvärdesberäkning i enlighet med stadens investeringsregler. Vidare redovisas hur andra nämnders driftbudgetar kommer att påverkas samt storleken på framtida kapitalkostnader.

Ekonomi i projektet följs upp löpande. Ekonomirapporter tas fram i samband med tertialrapporteringen. Rapporterna innehåller bland annat uppgift om projektbudget, nedlagda utgifter, beslutsläge, avvikelser och risker samt en prognos.

Hittills har projektet enbart belastats med utgifter för projektering. Enligt tertialrapport 2 år 2011 uppgår de ackumulerade investeringsutgifterna till drygt 30 mnkr.

Risk och kvalitet

För projektet har flera riskanalyser gjorts. Exempelvis har det genomförts en riskanalys avseende placeringen av bussdepåns etanoltankningsplats. Vidare har risker och konsekvenser identifierats och analyserats i den miljökonsekvensbeskrivning av projektet som har upprättats. Därtill har exploateringskontoret tillsammans med Trafikverket gjort en risk- och konsekvensanalys för byggskedets olika delar.

Kommunikation

Enligt projektstyrningsmetoden ska en kommunikationsplan upprättas för att hantera, upprätta och distribuera projektinformation till projektets olika intressenter. En kommunikationsplan fanns upprättad för projekteringskedet. Arbetet pågår med att ta fram en kommunikationsplan inför byggstart. Trafikverket ansvarar för att en sådan tas fram.

Rapportering

Rapportering av projektet sker i samband med ordinarie tertialrapportering. Enligt projektstyrningsmetoden ska löpande rapportering ske till projektets styrgrupp. Som tidigare har nämnts saknar projektet en styrgrupp.

4.1.2 Analys och bedömning

Revisionskontorets granskning visar att exploateringsnämnden i stort följer stadens projektstyrningsmetod. Planering och samordning av projektet sker i nära samarbete med Trafikverket och SL samt med andra intressenter som berörs av projektet.

De avvikelser revisionskontoret har identifierat är att det i exploateringsnämndens genomförandebeslut saknas en redovisning av vilka kommun-



fullmäktigemål projektet bidrar till att uppfylla. Vidare har inte någon styrgrupp utsetts för projektet. Enligt revisionskontoret bör en sådan tillsättas.

Revisionskontorets bedömning är att exploateringskontoret styr och följer upp projektet på ett tillfredsställande sätt. Detta sker i nära samarbete med Trafikverket, SL, stadsbyggnadskontoret och trafikkontoret samt med övriga berörda parter.

5 Kommunstyrelsens uppföljning av stora investeringsprojekt

5.1 Iakttagelser

Innan investerande nämnd fattar inriktningsbeslut ska samråd ske med stadsledningskontoret om investeringen bedöms överstiga 50 mnkr. För de projekt som bedöms överstiga 300 mnkr ska kommunfullmäktige fatta inriktningsbeslutet. Genomförandebeslut ska fattas av kommunfullmäktige om investeringsutgiften förväntas bli över 50 mnkr. Genom denna hantering kommer stadsledningskontoret och kommunstyrelsen respektive koncernstyrelsen in i ett tidigt skede i investeringsprocessen. Vid stadsledningskontorets bedömning av nämndernas inriktnings- respektive genomförandebeslut görs bland annat kontroll av investeringskalkylerna samt en bedömning om investeringen bidrar till att kommunfullmäktiges mål uppfylls.

Genom införandet av beslutspunkten utredningsbeslut kommer kommunstyrelsen in i ett ännu tidigare skede i investeringsprocessen. Utredningsfasen syftar till att säkerställa ett underlag för inriktningsbeslut av hög kvalitet. Nämndernas utredningsbeslut ska anmälas till kommunstyrelsen men även till andra berörda nämnder och bolag. Bolagen ska anmäla dem till koncernstyrelsen och till berörda nämnder och bolag.

Enligt projektstyrningsmetoden ska det upprättas en styrgrupp som utgörs av representanter från de nämnder som berörs av projektet. Stadsledningskontoret ska vara representerat i dessa.

Stadsledningskontoret följer löpande upp nämndernas drift och investeringsbudgetar. Uppföljningen sker till stor del på en övergripande nivå. Det görs inte några systematiska uppföljningar per investeringsprojekt. Rapporteringen till kommunstyrelsen sker i samband med tertialrapporterna och i bokslutet.

5.2 Analys och bedömning

Enligt revisionskontorets bedömning har kommunstyrelsen bra förutsättningar att styra och följa upp stora investeringsprojekt. De rutiner och regler som gäller för investeringarnas inriktning och genomförande gör att kommunstyrelsen både får information om projekten och får möjlighet att påverka dem. Genom införandet av utredningsbeslut kommer kommunstyrelsen tidigare in i planeringsprocessen, vilket är positivt. Även stadsledningskontorets medverkan i de styrgrupper som ska tillsättas stärker insynen i stadens stora investeringsprojekt. Som tidigare har nämnts saknas en styrgrupp för projektet Trafikplats Lindhagensgatan. Detta begränsar stadsledningskontorets möjlighet att följa projektet på nära håll.

Projektens följsamhet till lagd tidplan och utgiftsbudget har betydelse för stadens likviditetsplanering. Det är därför angeläget att kommunstyrelsen gör mer systematiska uppföljningar av de stora investeringsprojekten.

6 Sammanfattande slutsatser och bedömning

Enligt revisionskontorets bedömning finns tydliga anvisningar och regler kring hanteringen av stora investeringsprojekt. När det gäller övriga investeringsprojekt saknas motsvarande tydlighet. Investeringsprojekt under 300 mnkr omfattas inte av projektstyrningsmetoden. Kommunstyrelsen fick av kommunfullmäktige i budget 2010 i uppdrag att revidera investeringsreglerna. Revideringarna är inte formellt fastställda.

Enligt revisionskontoret är det angeläget att kommunstyrelsen klargör vilka investeringsregler som gäller för investeringsprojekt under 300 mnkr.

Den projektstyrningsmetod för stora investeringsprojekt som infördes 2010 med tillhörande mallar ger goda förutsättningar för att stadens stora investeringsprojekt genomförs och dokumenteras på ett enhetligt och strukturerat sätt. Metoden ger ett bra stöd för stadens nämnder och bolag.

Revisionskontorets granskning av de två projekten visar att projektstyrningsmetoden införs successivt. Granskning visar också att exploateringskontoret styr och följer upp de granskade projekten på ett tillfredsställande sätt. Därtill sker genomförandet av projekten i nära samarbete med berörda parter.

Enligt revisionskontorets bedömning har kommunstyrelsen bra förutsättningar att styra och följa upp stora investeringsprojekt. De rutiner och regler som gäller för investeringarnas inriktning och genomförande gör att kommunstyrelsen både får information om projekten och får möjlighet att påverka dem. Genom infö-



förändret av utredningsbeslut kommer kommunstyrelsen tidigare in i planeringsprocessen, vilket är positivt. Även stadsledningskontorets medverkan i de styrgrupper som ska tillsättas stärker insynen i stadens stora investeringsprojekt. För projektet Trafikplats Lindhagensgatan saknas styrgrupp. Detta begränsar stadsledningskontorets möjlighet att följa projektet på nära håll.

Projektens följsamhet till lagd tidplan och utgiftsbudget har betydelse för stadens likviditetsplanering. Det är därför angeläget att kommunstyrelsen utvecklar den ekonomiska uppföljningen av de stora investeringsprojekten.

Maria Lindgren Persson
Samordnare

Mats Bergqvist
Projektledare