

Tyresö kommun

Granskning av projektstyrning

Anders Hellqvist EY

2022-09-19



**Building a better
working world**

Innehållsförteckning

Sammanfattande bedömning och rekommendationer	2
1. Inledning	4
1.1. Bakgrund.....	4
1.2. Syfte och revisionsfrågor	4
1.3. Revisionskriterier.....	4
1.4. Ansvarig nämnd	5
1.5. Metod.....	5
1.6. Begreppet projekt.....	5
2. Det organisatoriska sammanhanget för kommunens projektverksamhet	6
2.1. Projektmodell	7
3. Praktikfall 1 – Nya ishallen	10
3.1. Projektets syfte och målsättning	10
3.2. Projektstyrning och kommunikation	10
3.3. Budget och kostnadskontroll	11
3.4. Uppföljning och åiterrapportering	12
3.5. Övriga synpunkter från intervjuerna.....	12
3.6. Granskarens kommentarer	13
4. Praktikfall 2 – RAKSTA etapp 8	13
4.1. Projektets syfte och målsättning	14
4.2. Projektstyrning och kommunikation	14
4.3. Budget och kostnadskontroll	15
4.4. Uppföljning och åiterrapportering till beställare.....	15
4.5. Övriga synpunkter från intervjuerna.....	15
4.6. Granskarens kommentarer	15
5. Styrgruppernas funktion och arbetssätt är under utveckling i den nya organisationen.....	17
6. Förvaltning och politik.....	17
6.1. Granskarens kommentar	18



Building a better
working world

8. Svar på revisionsfrågor	19
8.1. Sammanfattande slutsatser och rekommendationer.....	Fel! Bokmärket är inte definierat.
Bilaga 1 – Intervjuade funktioner	21

Sammanfattande bedömning och rekommendationer

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Tyresö kommun genomfört en granskning av kommunens projektstyrning avseende investeringsprojekt. År 2018 genomförde revisorerna en granskning av projektstyrning och kontroll av investeringsprojekt. Några av iakttagelserna i den granskningen var att den projektmodell som hade tagits fram inte användes i tillräcklig omfattning, controllerresurserna var inte samordnade och styrgruppsarbetet var inte systematiserat i tillräcklig omfattning. Bland annat rådde betydande oklarhet kring projektet Nya ishallens styrgrupp och projektledning. Det dåvarande projektkontoret var vid tillfället i färd med att etablera utbildningar i projektmodellen och styrgruppsutbildning.

I föreliggande granskning utgör Nya ishallen och RAKSTA etapp 8 praktikfall. Flera av de stora investeringsprojekten spänner över ett flertal år vilket gör att brister i planering och beslutprocesser tidigare år inte är i fokus i granskningen. Det är styrningen innevarande år som granskas.

Den övergripande bedömningen är att det finns uppenbara brister och att flera av dem identifierades redan i förra granskningen 2018. Bedömningen baseras främst på följande iakttagelser:

- ▶ Under det senaste halvåret har controllerresursen varit otillfredsställande. Förklaringen är dock temporär personalbrist, en brist som förväntas upphöra innevarande höst. Controllerorganisationen och funktionerna har i stort förbättrats sedan den förra granskningen.
- ▶ Kommunens projektmodell är omtyckt och välkänd samt väl integrerad med investeringspolicyn men det återstår arbete med att anpassa modellen till just investeringsprojekt och med att ta fram mallar för olika skeden. Modellen är nedbruten av projektavdelningen men liknande arbeten behöver göras så att den kan användas av samhällsbyggnadskontorets samtliga avdelningar.
- ▶ Projektmodellen följs inte i tillräcklig utsträckning. Det finns otydligheter kring styrgrupps sammansättning, det råder brist på formella signerade projektplaner och riskanalyser. Kommunledningsutskottet brister i sin uppföljning av stora investeringsprojekt och politiska beslut om genomförande av investeringar fattas trots att kompletta underlag inte finns rörande framför allt ekonomi.
- ▶ Det finns i nuläget inget projektkontor som ansvarar för att utbildning i projektstyrning sker och att utbildningen är anpassad till investeringsprojekt.

För svar på revisionsfrågorna se avsnitt 7 sidan 19.

Bristerna ovan är väsentliga men i granskningen finns även iakttagelser som är av positivt slag. Bristerna är identifierade av samhällsbyggnadskontoret och ekonomistaben och vår bedömning är att det finns goda möjligheter till förbättringar genom det förbättringsarbete som påbörjats efter pandemin. Framför allt är avsikten från förvaltningens sida att genom mer kompletta underlag för investeringar väsentligt minska antalet beslut om investeringar som görs utan att förstudier, kostnads- och budgetunderlag och genomförandeplaner finns framtagna. Om politiken ändå väljer att bryta på mot projektmodellen och investeringspolicyn ska konsekvenserna tydligt framgå.

Förvaltningens arbete med denna utveckling måste dock, för att det ska bli verklighet, mötas aktivt av kommunstyrelsen och kommunledningsutskottet genom inhämtande av information och genom uppföljning och nödvändiga beslut.

Kommunstyrelsen bedöms därmed inte i tillräcklig grad under 2022 säkerställt en ändamålsenlig projektstyrning avseende investeringsprojekt. Bedömningen görs utifrån ansvarsprövningsgrunderna; bristande måluppfyllelse ekonomi, brister i styrning och intern kontroll verksamhet och ekonomi. Kommunstyrelsen ges följande rekommendationer:

- ▶ Säkerställ att investeringsprojektens strukturkapital i form av nedbruten projektmodell för hela samhällsbyggnadskontoret och mallar för beställningar, projektplaner m.m. kommer på plats, helst i ett sammanhängande ledningssystem.
- ▶ Säkerställ att styrgrupper bemannas med relevanta kompetenser, tydliga roller och att styrgrupperna används till väsentliga och beslutsinriktade frågor.
- ▶ Säkerställ tillräckliga controllerresurser och att controllernas information till projektledare utformas på ett sätt som matchar projektledarnas behov.
- ▶ Säkerställ en ändamålsenlig beredning av investeringsärenden som följer kraven i projektmodellen och investeringspolicyn.
- ▶ Säkerställ att kommunledningsutskottet väsentligt stärker uppföljningen av större investeringsprojekt.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Tyresö kommun har sedan ett antal år genomfört flera stora projekt i samband med kommunens expansion. Flera av dessa pågår. År 2018 genomförde revisorerna en granskning av projektstyrning och kontroll av investeringsprojekt. Några av iakttagelserna i den granskningen var att den projektmodell som hade tagits fram inte användes i tillräcklig omfattning, controllerresurserna var inte samordnade och styrgruppsarbetet var inte systematiserat i tillräcklig omfattning. Bland annat rådde betydande oklarhet kring projektet Nya ishallens styrgrupp och projektledning. Det dåvarande projektkontoret var vid tillfället i färd med att etablera utbildningar i projektmodellen och styrgruppsutbildning.

Kommunstyrelsen svarade på granskningen med att projektkontoret ska ta fram en anpassad version av projektmodellen för litet, medelstort respektive stort projekt. Dessutom skulle både utbildning i projektmodellen och styrgruppsutbildning tas fram och genomföras. Vid uppföljningen 2020 framkom att en styrgruppsutbildning hade sjuvätsats men att utbildning i projektmodellen pausats på grund av resursbrist.

Revisorerna har med utgångspunkt i genomförd risk- och väsentlighetsanalys 2022 identifierat en risk vid genomförandet av stora och medelstora investeringsprojekt och därför initierat en fördjupad granskning inom området.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen säkerställer en ändamålsenlig och tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av investeringsprojekt genom fungerande projektstyrningsmodeller, organisering och relevant kompetens.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Är projektens mål och syfte definierade, kommunicerade och avgränsade?
- ▶ Finns det en ändamålsenlig projektorganisation med tydliga ansvarsroller och befogenheter?
- ▶ Finns det en tydlighet utifrån vilka kriterier en styrgrupp ska etableras och vilka kompetenser som bör ingå?
- ▶ Genomförs projekten i enlighet med Tyresö kommuns uppdaterade projektmodell?
- ▶ Finns det en fungerande ekonomisk uppföljning av projekten?
- ▶ Sker det en tillräcklig uppföljning och rapportering av projekten till styrgrupp, kommunstyrelsen och kommunfullmäktige?

1.3. Revisionskriterier

Revisionskriterier är de bedömningsgrunder som bildar underlag för granskningens analyser, slutsatser och bedömningar. I denna granskning utgörs revisionskriterierna av:

- ▶ Kommunallag (2017:725)
- ▶ Kommunplan och budget 2022
- ▶ Projektmodell och andra styrdokument inom området beslutade av fullmäktige

1.4. Ansvarig nämnd

Granskningen avgränsas till att omfatta kommunstyrelsen.

1.5. 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.

1.6. Begreppet projekt

Denna granskning avser kommunens projektstyrning. De praktikfall som valts avser genomförandeprojekt som pågår vid granskningstillfället. Det ena avser anläggningsarbeten (RAKSTA Etapp 8) och det andra uppförande av byggnad (Nya ishallen).

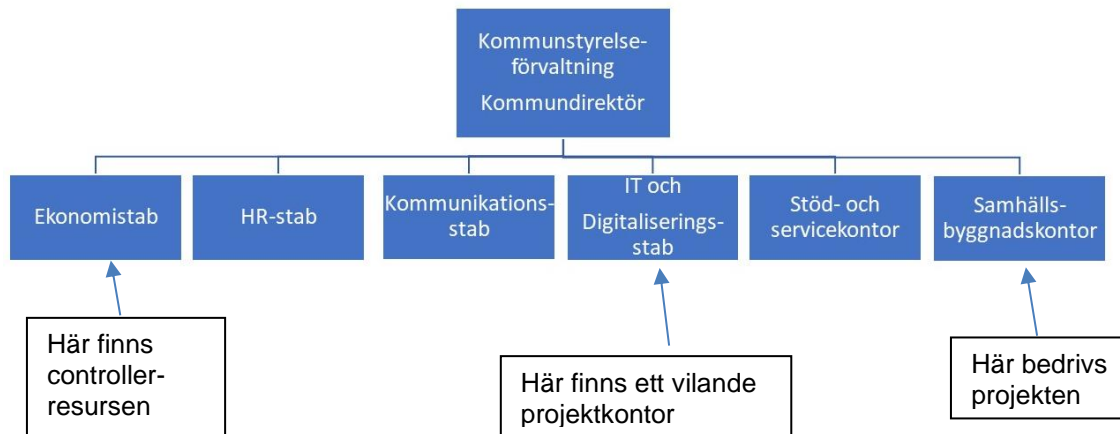
Projekt kan dock handla om andra aktiviteter som inte utgörs av en betydande investering, exempelvis att implementera ett nytt arbetssätt eller ett IT-stöd. Till skillnad från den ordinarie verksamhet som "rullar på" definieras ett projekt enligt kommunens projektmodell av att:

- ▶ 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. Det organisatoriska sammanhanget för kommunens projektverksamhet

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. Sedan den förra granskningen 2018 har organisationen i vilken projekten hanteras förändrats. Den nuvarande organisationen som ingår i Kommunstyrelseförvaltningen framgår av nedanstående bild.



Fullmäktige beslutar om investeringsprojekt och budget baserat på kommunstyrelsens beredning av ärendet. När det gäller den nya ishallen och RAKSTA, som utgör praktikfall i denna granskning, är dessa efter fullmäktigebeslut beslutade av kultur- och fritidsnämnden respektive kommunstyrelsen.

Samhällsbyggnadskontoret består av tre avdelningar. Strategi- och samhällsutvecklingsavdelningen genomför allt planarbete fram till startbeslut av projektet. Projektavdelningen genomför projekten på uppdrag av beställaren. Dessutom finns inom kontoret Samhällsmiljö- och infrastrukturavdelningen som svarar för drift och förvaltning av fastigheter, VA, gator, park och utemiljö. Den senare avdelningen fungerar som mottagare av flera fastighetsprojekt eftersom de svarar för driften. Det innebär i sin tur att tjänstepersoner från denna avdelning finns med som deltagare i olika styrgrupper för att bevaka kvalitetsfrågor och i viss mån ekonomi eftersom kapitaltjänstkostnaderna hanteras av denna avdelning. Internhyran kommer att påverkas av dessa kostnader.

Sedan den förra granskningen 2018 har alla controllerresurser centraliserats till kommunstyrelseförvaltningen. Utöver en investeringscontroller och en investeringsstrateg finns det ett antal controllers med uppgift att stödja förvaltningarna med sin ekonomiska analys, budget och prognos. I första hand har de fokus på driftsredovisningen, men den är nära kopplad till investeringsredovisningen i framför allt de tekniska verksamheterna.

Under det senaste halvåret har det emellertid varit en påfallande brist på controllerresurser med påföljd att projektledare har haft ett otillräckligt stöd i den ekonomiska uppföljningen. Bristen har enligt tillförordnad avdelningschef för projektavdelningen fått konsekvensen att projektledare upplevt osäkerhet utifrån deras budgetansvar samt en hård arbetsbelastning på de controllers som funnits och som försökt minska den flaskhals som controllerresursen utgjort under perioden. Inför hösten ses enligt intervjuerna en ljusning då föräldraledig investeringscontroller återvänder och några rekryteringar görs av nya controllers. Sett över en längre period beskriver både ekonomidirektören och investeringsstrategen att den

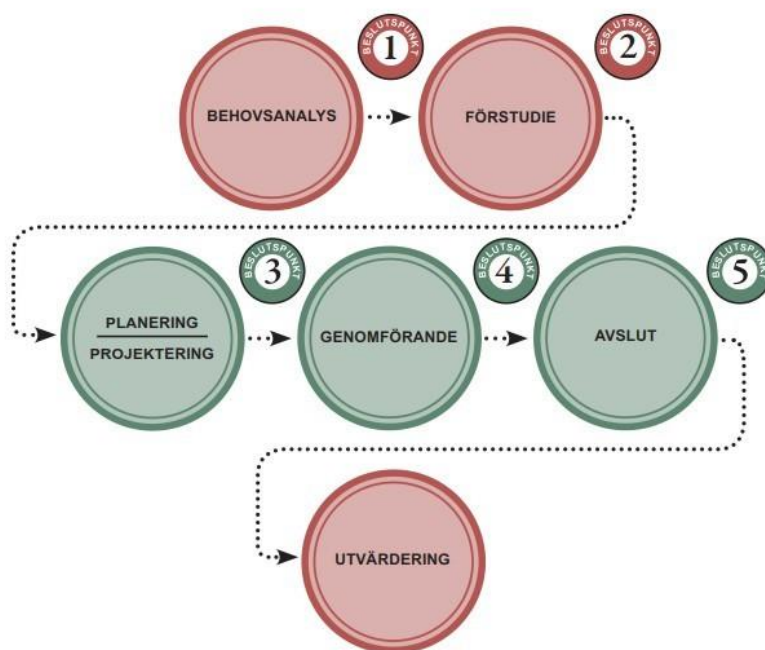
ekonomiska uppföljningen har förbättrats sedan den förra granskningen, både på projektnivå och kommunövergripande. Bemanningsläget ser bättre ut inför nuvarande höst.

Ekonomidirektören beskriver även att uppföljningen och kontrollen av helheten avseende kommunens projektportfölj har stärkts det senaste året och en viktig orsak är att en funktion som investeringscontroller införts. Personen är föräldraledig vid granskningens genomförande.

Inom IT- och digitaliseringsstaben finns ett projektkontor som bland annat svarar för utbildning av projektledare, styrgrupper och andra funktioner som ingår i kommunens alla projekt. Under pandemin har utbildningarna uteblivit och har ännu inte återupptagits och enligt intervjuerna pågår ett arbete med att återuppta utbildningarna.

2.1. Projektmodell

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. Bilden är hämtad från originaldokumentet på kommunens hemsida.



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

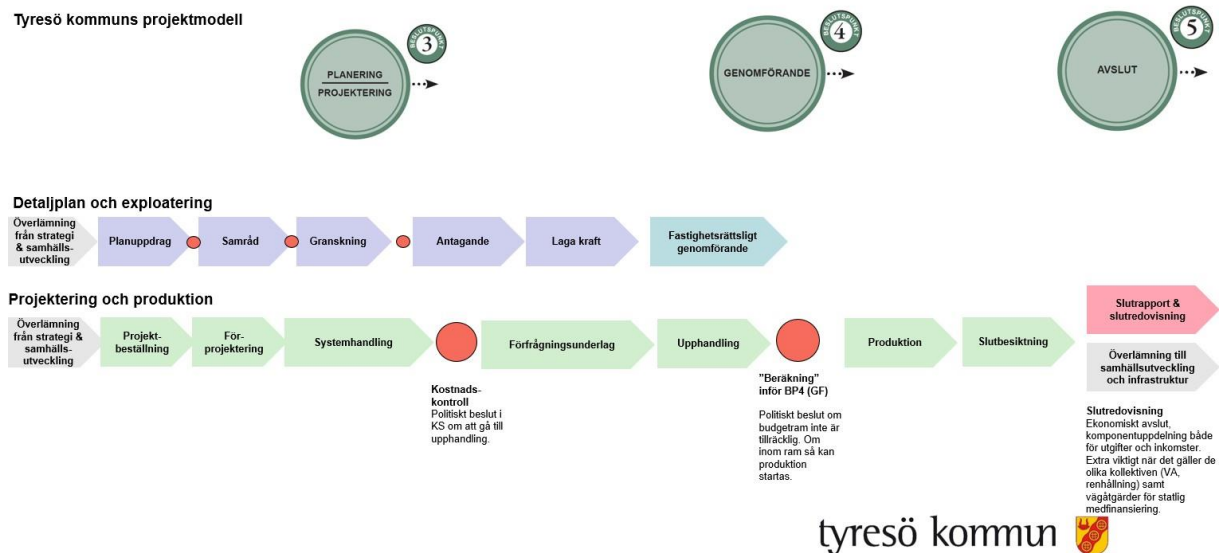
- ▶ Definition av projekt
- ▶ Roller och ansvar - beställare, projektledare, styrgrupp, resursägare, sakkunniga m.fl.
- ▶ Beskrivning av de olika faserna
- ▶ Beslutspunkter
- ▶ Överlämning av resultatet

Projektmodellen och kommunens investeringspolicy är väl integrerade och policyn stipulerar att projektmodellen alltid ska användas. Investeringspolicyn, som är reviderad 2021, innehåller några för granskningen relevanta beskrivningar:

- ▶ Förvaltningarna kommer på sikt belastas för den driftskostnad som uppstår genom investeringen och ska därför genom hela processen vara beställare av investeringarna. Beställaren är en person, oftast en tjänsteman, som representerar huvudentressenterna till att det behov som finns faktiskt blir tillgodosett till en total kostnad för framtida drift som står i rimlig proportion till behovets värde.
- ▶ Principer för investeringsbeslut
 - Vid budgetering av investeringar är total projektutgift viktigare än vilket budgetår utgiften kommer att falla ut.
 - Vid fastställande av budgetbelopp för ett enskilt år ska strävan vara att utifrån en rimlighetsbedömning anslå de medel som kommer att användas, snarare än att säkra att det alltid finns tillräckliga medel tillgängliga inom året för varje enskilt investeringsprojekt.
 - Kommunstyrelsen kan om medel för ett projekt (eller en sammanhållen grupp av projekt) innevarande år riskerar att ta slut fatta beslut om att ett projekt i förtid kan använda medel som i investeringsbudgeten är avsatt för följande år.

Beskrivningarna i projektmodellen är generellt hållna vilket innebär att stadsbyggnadskontorets projekt ofta innefattar en hel del övriga moment, framför allt i planprocessen. Projektavdelningen har därför gjort en tämligen detaljerad processbeskrivning av samtliga moment som beskriver vilka aktiviteter och beslutspunkter som är standard. För varje steg i nedanstående bild finns en detaljerad karta över aktiviteter och beslutspunkter. (Bilden finns i större format i bilaga 2).

Tyresö kommuns projektmodell



Modellen är känd av samtliga intervjuade och alla ger uttryck för att den innehåller rätt moment och att den är utformad på ett pedagogiskt sätt som gör att den är lätt att ta till sig. Modellen och processbeskrivningen är dessutom visualiserad fysiskt på samhällsbyggnadskontoret. Varje medarbetare får varje halvår en kort enkät som syftar dels till att mäta hur känd modellen är dels för att göra implementeringen beständig.



Building a better
working world

Tredje kvartalet 2023 planeras att ett nytt projektstyrningssystem ska kunna tas i bruk för att ytterligare förbättra tillämpningen av projektmodellen och styrningen av projekten. När det gäller utbildning av styrgrupper och projektledare ligger den formella utbildningen, som projektkontoret ska stå för, nere eftersom projektkontoret är obemannat. Investeringsstrategen uppger att dessa utbildningar, när de återupptas, behöver anpassas till just investeringsprojekt vilket den generella projektmodellen som beskrevs ovan inte är. Under den tid som de formella utbildningarna inte genomförts har emellertid flera styrgruppsdeltagare och projektledare fått information och kunskap av controllerorganisationen enligt investeringsstrategen.

3. Praktikfall 1 – Nya ishallen

3.1. Projektets syfte och målsättning

Den "gamla" ishallen befanns vara otillräcklig för ändamålet och låg i vägen för planerad bostadsbebyggelse inom Norra Tyresö Centrumprojektet (NTC) varför kultur- och fritidsnämnden 2015 gav fastighetsavdelningen i uppdrag att uppföra en ny ishall.

Ishallen ingår som en del i byggandet av Norra Tyresö Centrum 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. Ishallen, vars byggnad nu till stora delar finns uppförd, ligger en bit in i området och kan ge plats till bostäder enligt programmet för NTC.

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.

Det finns inte någon sammantagen 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 beställningarna beskrivs vilka krav som ska gälla för ishallen avseende placering i förhållande till fotbollsplaner, antalet omklädningsrum, utrymmen för media med mera.

Projektet är uppdelad i två etapper. Etapp 1 avser markarbeten och etapp 2 uppförandet av själva byggnaden, och två olika entreprenörer är upphandlade för respektive etapp. För den första etappen finns det en projektplan som beskriver syfte och genomförandet av etappen. Den projektplan som föreligger vid granskningstillfället är daterad till 2019-04-01 och avser planen tillsammans med entreprenören SVEAB, d.v.s. markarbetet. I planen beskrivs beställare, organisation hos beställaren och entreprenören, förberedelser, genomförande, mötesformer, avslut m.m. Någon sammantagen projektplan för hela projektet finns ej, inte heller någon projektplan för fas två som avser uppförandet av själva byggnaden.

3.2. Projektstyrning och kommunikation

Styrgruppen för projekt Nya ishallen består av:

- ▶ Ordförande: Förvaltningschef Kultur och fritid (beställare)
- ▶ Kvalitetsstrateg från avdelningen Samhällsmiljö- och infrastrukturavdelningen
- ▶ Avdelningschef Projektavdelningen
- ▶ Avdelningschef Strategi- och samhällsbyggnadsavdelningen
- ▶ Kontorschef Samhällsbyggnadskontoret

Beställaren, tillika ordföranden, upplever sig vid intervjun även ha rollen som beställare för sopsugen och parkeringsplatsen fastän att de delarna inte berör kultur- och fritidsförvaltningen. Enligt projektledaren finns det dock ingen specifik beställning av sopsug och P-hus och ordföranden är därmed inte beställarrepresentant för de delarna. Däremot

finns en tydlig "beställare/mottagare" i avfalls- och renhållningsenheten respektive fastighetsenheten, båda inom avdelningen Samhällsmiljö- och infrastrukturavdelningen.

Ordföranden uppger att hon fick en utbildning i projektmodellen i samband med att hon blev beställarrepresentant. Styrgruppens sammansättning har förändrats nyligen på grund av att flera chefer vid Samhällsbyggnadskontoret har slutat.

Samtliga deltagare förutom ordförande kommer från samhällsbyggnadskontoret. Styrgruppen har haft sammanträden två gånger hittills under 2022, den 28 april samt den 5 maj. Vid dessa sammanträden beslutades att gå vidare med ett gestaltungsförslag för entrétorget (vilket kommer att genomföras genom ytterligare en upphandling). En annan fråga var att ta fram en presentation för politiken för att äska en utökad budget. Se vidare avsnitt 3.4.

I den förra granskningen framkom att det rådde oklarhet huruvida det skulle finnas en specifik styrgrupp för ishallen eller om den skulle ingå i styrgruppen för hela NTC 4 men nu finns det en specifik styrgrupp för ishallen. Gruppen sammanträder vid behov vilket kan identifieras av vem som helst i styrgruppen.

Intervjuad beställare och ordförande uppger att hon ifrågasatte styrningen av projektet då hon tog sig an rollen som ordförande sommaren 2021. Bristerna berörde transparensen och dialogen. Idag finns emellertid en bra dialog med projektledaren, projektavdelningen och styrgruppen enligt beställaren. Det råder enligt henne en stor öppenhet och transparens vilket underlättar rollen som beställare och skapar tillit mellan de inblandade aktörerna.

Under hela projektförloppet har projektledarfunktionen bemannats med olika personer. Den nuvarande projektledaren kommer från projektavdelningen och har haft rollen sedan hösten 2021. Projektledaren fungerar som byggherre likt tidigare och har budgetansvar gentemot styrgruppen. Budgeten ägs av projektavdelningen till dess att byggnaden är klar, därefter är samhällsmiljö- och infrastrukturavdelningen ansvarig för driftbudgeten. Projektledaren har avstämning med beställaren var 14e dag och gör ibland muntliga dragningar för kommunledningsutskottet.

3.3. Budget och kostnadskontroll

Från början, vid beslutet i kultur- och fritidsnämnden 2015, avsattes 110 mnkr för ishallen men efter nya kostnadsberäkningar uppskattades kostnaderna till 132-138 mnkr beroende på vilken utförare som skulle väljas. Den sammantagna kostnaden för konceptet med ishall, sopsug och parkeringshus var år 2017 beräknad till 277 mnkr vilket var en grov uppskattning till budget inför de då kommande upphandlingarna.

Vid granskningen 2018 framkom att det inte hade gjorts någon formell teknisk eller ekonomisk riskanalys. En risk som hade identifierats var dock problem med markförhållandena. Det visade sig att sådana problem kom att uppstå. Det var känt att byggnaden skulle behöva pålas men pålningen behövde göras djupare och med en annan och dyrare metod än vad som var planerat. Detta tillsammans med utökad fastighetsyta och andra faktorer gjorde att ett ärende lyftes i mars 2020 om att budgeten på 277 mnkr inte skulle hålla. Dåvarande kommundirektören fick i uppdrag att utreda vilka åtgärder som kunde vidtas för att klara budgeten. En workshop arrangerades därför för att ta ställning till för- och nackdelar med alternativen:

- ▶ Inte flytta ishallen utan renovera befintlig ishall
- ▶ Tältlösning på tänkt plats av ny Ishall

- ▶ Flytta nuvarande stomme av Ishallen
- ▶ Minska nuvarande projekts omfattning
 - Byggnad
 - Inte inreda övervåningen

Inget av dessa alternativ ansågs realistiska varför processen ledde fram till en ny beslutad budget 2020-08-03 på 349 mnkr.

Sommaren 2021 gjordes en prognos i samband med slutförhandling med entreprenören SVEAB för etapp 1 samt upphandling av etapp 2. Prognosen pekade på en slutkostnad på 360 mnkr. Styrgruppen beslöt trots det att fortsätta utifrån den nya kostnadsuppskattningen och upprättade en besparingsplan på 20 mnkr men det resulterade i en besparing på endast 5 mnkr.

I januari 2022 var den uppskattade kostnaden 390 mnkr. Ökningen berodde på bristande handlingar avseende ÄTA (ändringar och tilläggsarbeten) samt några ändrade förutsättningar i form av bland annat fler laddplatser. KFN beslöt att föreslå kommunstyrelsen den utökade budgeten den 23 maj 2022 och KS beslöt den 6 juni 2022 att lägga justeringen av budgeten till kommunstyrelsens plan för strategiska investeringar. Kommunstyrelsen beslutade även om att utöka budgeten för driften i kommunalplansprocessen¹ inför 2023 då ishallen beräknas kunna tas i bruk under andra halvåret.

3.4. Uppföljning och återrapportering

Uppföljning sker kontinuerligt. Som tidigare nämnts gör projektledaren en avstämning med beställaren var 14e dag. Enligt beställaren gjordes avstämmingar tidigare varje torsdag vid de så kallade projektstödmötena men har nu glesats ut till varannan vecka. Projektledaren har haft stöd från en controller från ekonomiavdelningen även om det tidvis har varit brist på controllerresurser under senare år.

Återrapportering sker till kommunledningsutskottet, någon rapportering är emellertid inte gjord under 2022. Äskandet av justerad budget till 390 mnkr gjordes inte via utskottet utan via kultur- och fritidsnämnden.

Beställaren och ordföranden i styrgruppen uppger att rapportering även sker till KFN vid vissa tillfällen.

3.5. Övriga synpunkter från intervjuerna

Projektledaren anser att det är tveksamt eller oklart om styrgruppen har mandat att fatta beslutet om att fortsätta projektet fastän prognosen sommaren 2021 pekade på ett budgetöverskridande med 20 mnkr. Vidare beskriver projektledaren att kommunen har haft problem med nuvarande entreprenör och att projektet är inne i en nyplaneringsfas där det skall tas fram ett antal styrande dokument för att få en bra framdrift, bland annat en genomförandebeskrivning i samarbete med entreprenören.

¹ En delprocess i investeringspolicyn.

Kvalitetsstrategen i denna styrgrupp är även ordförande och beställare i styrgruppen för RAKSTA etapp 8. Hon beskriver att representanter för samhällsmiljö- och infrastrukturavdelningen på senare tid bjudits in i styrgrupper eftersom de är mottagare och driftsansvariga av bland annat fastigheter.

3.6. Granskarens kommentarer

Projektet har under hela förloppet sedan starten 2015 präglats av politiska beslut som förändrat projektets förutsättningar. En ny ishall har även en symbolisk laddning för kommuninvånarna och de folkvalda politikerna vilket gör att det kan finnas starka politiska intressen i denna typ av projekt. Detta tillsammans med projektets komplexitet och utsträckning i tiden har gjort projektet svårstyrt. Det är inte alltid den politiska rationaliteten går hand i hand med den administrativa vilket projektstyrningen måste ta höjd för.

Ju högre komplexitet ett projekt har bör det matchas med en mer rigorös struktur och systematik. Bedömningen är dock att det inte varit fallet när det gäller projekt Nya ishallen. Oklarheter kring styrgruppens sammansättning och funktion har präglat projektet. Uppdatering av projektplaner har inte gjorts och prognoser och riskanalyser har brutit eller uteblivit. Att projektledare byts ut är inget anmärkningsvärt i sig i ett så långvarigt projekt men den bristande systematiken har gjort det svårare för projektledarna och därmed skapat sårbarhet.

När det gäller följsamheten till projektmodellen så visade den förra granskningen att det fanns klara brister. Denna granskning belyser själva genomförandedelen vilket är en del av hela projektet. Bedömningen är att det har funnits skäl till att mer strikt följa projektmodellen. För det första finns det bara en projektplan och den är från den första etappen och avser själva utförarentreprenaden. Det finns ingen projektplan för helheten och för etapp 2. Enligt projektmodellen ska styrgruppen godkänna en projektplan där det ska finnas en plan för hur projektet ska genomföras, att en projektbudget har tagits fram, projekt/styrgruppen ska se ut, milstolpar för beslutspunkter och beslut om hur ändringar ska genomföras. Med tanke på projektets olika turer, förändrade förutsättningar och personförändringar borde en ständigt uppdaterad projektplan varit viktigt underlag för styrgruppen och för kommunledningsutskottet. Även formella riskanalyser för projektet som helhet saknas. Projektledaren har dock vid några tillfällen framfört risker när det gäller huruvida kostnadsramarna skulle hålla.

Bedömningen är dock att vissa av dessa brister är identifierade av det nuvarande samhällsbyggnadskontoret och dess chefer och åtgärder för att förbättra beskrivs senare i rapporten.

Vi kan i granskningen inte se någon systematik i hur återrapporteringen till kommunledningsutskottet ska ske och med vilken frekvens. Med tanke på hur ofta som budgeten har justerats är det anmärkningsvärt att utskottet inte har ställt krav på en intensivare uppföljning. Inte heller finns någon rapportering i de två sista protokollen för 2021.

4. Praktikfall 2 – RAKSTA etapp 8

Detta projekt är ett delprojekt i utvecklingen av Östra Tyresö. Området har tidigare varit bebyggt med sommarbostäder men omvandlas successivt till permanentboende.

Fastigheterna inom planområdet får ändrade byggrätter, kommunalt vatten och avlopp dras in i planområdet och gator ges en högre standard samt belysning. Planen ger även möjlighet att ha mindre verksamhet jämte bostaden på fastigheten. Naturmark i vissa delar bevaras och skyddas och värdefulla byggnader ges skydds- eller varsamhetsbestämmelser. Etapp 8 avser etablering av infrastruktur i form av vatten och avlopp, elförsörjning samt vägar och belysning. Detaljplanen vann laga kraft 3 januari 2018.

4.1. Projektets syfte och målsättning

Projektet syftar enligt projektplanen från 2013 till att "möjliggöra permanent boende i området genom att kommunal service i form av väg, vatten och avlopp byggs ut samt att fastighetsägarna ges större byggrätter". En ny projektering gjordes 2019 på grund av att de befintliga vägarna befanns vara för smala och trånga och därför behövde breddas för att göra dem farbara i tillräcklig utsträckning under arbetets utförande. Det är dock fortfarande projektplanen från 2013 som gäller som projektplan.

Det finns ett detaljerat måldokument upprättat den 24 maj 2021 och avser de uppsatta målen som gäller både kommunen och entreprenören JM i det partneringavtal som ingåtts för arbetet. Se 4.2

4.2. Projektstyrning och kommunikation

Styrgruppen består av:

- ▶ Ordförande: Kvalitetsstrateg från Strategi- och infrastrukturavdelningen
- ▶ Avdelningschef Projektavdelningen
- ▶ Avdelningschef Strategi- och samhällsbyggnadsavdelningen
- ▶ Kontorschef Samhällsbyggnadskontoret
- ▶ Partneringchef inom projektavdelningen

Anledningen till att kvalitetsstrategen vid projektavdelningen har rollen som beställare är inte helt klar men enligt intervjun med henne kan det bero på att den avdelning hon representerar är den som kommer att förfoga över och ansvara för driftsbudgeten när arbetet står klart. Intervjuad ordförande beskriver att en viss problematik med hennes roll som beställare är att hon inte äger budgeten, det gör projektavdelningen. Ordföranden är deltagare i cirka 20 andra styrgrupper. Styrgruppen för RAKSTA etapp 8 har inte sammanträtt det senaste året utan sammanträder då ett behov identifieras vilket främst kommer från projektledaren i så fall. Däremot förekommer ibland kortare så kallade projektstödsmöten på torsdagar.

Projektledare är en inhyrd konsult som tidigare arbetade inom kommunen. Projektledaren arbetar i nära samverkan med kommunens partneringchef. Kommunen har cirka 10 projekt i samverkan med JM som utförare och samtliga genomförs enligt partneringmodellen vilket innebär att beställare och entreprenör arbetar nära i samverkan med stor transparens. Kommunen har som beställare full insyn i ekonomisystemen och kan därmed ha god information i realtid om utvecklingen i projekten. Projektet arbetar med två sharepointlösningar, en kommunintern och en tillsammans med entreprenören. Där finns mötesdokument, tidplaner, styrdokument, arbetsmiljödokument samt annan relevant dokumentation för samtliga partneringprojekt.

Enligt projektledaren och partneringchefen har detta samarbete fungerat mycket väl. Två gånger per år genomför en oberoende konsult en enkät för att fånga alla inblandade aktörers synpunkter på hur väl samverkan fungerar vad avser förhållningssätt, kommunikation,

transparens och arbetsklimat. Fem enkäter har hittills genomförts. Svarsfrekvensen brukar ligga runt 80 procent. Den senaste genomfördes i maj 2022 och visade mycket goda resultat.

4.3. Budget och kostnadskontroll

Varje månad görs uppföljning av hur projektet framskrider utifrån tidplan och budget. I denna uppföljning görs en kontinuerlig uppdatering av slutkostnadsprognosen. Även riskbedömning samt kvarstående resurs att upparbeta framgår. Dessa månadsavstämningar görs med kommunens controller vilket innebär att kommunen fortlöpande har info från projekten och dess utveckling.

Budgeten var från början 109 mnkr men är justerad till 119 mnkr efter omprojekteringen. Avvikelser från budget syns och registreras varje månad och kommuniceras med både entreprenören och kommunledningskontorets controller. Enligt nuvarande prognoser ser kostnaderna ut att hålla sig inom budgetramarna.

4.4. Uppföljning och återrapportering till beställare

Styrgruppen har inte sammanträtt sedan sommaren 2021 och det har varit vissa otydligheter kring vem som egentligen är ordförande. Den som i granskningen angivits som ordförande, kvalitetsstrategen, säger sig inte ha fått någon regelbunden ekonomisk rapportering i samband med projektstödsmöten eller liknande. Någon rapportering till kommunledningsutskottet har inte gjorts under 2022.

4.5. Övriga synpunkter från intervjuerna

Ordföranden tillika beställaren beskriver att det finns ett behov av att projektmodellen i huvudsak är bra och känd men att det finns behov av att komplettera den med hur processerna ska se ut och vad som ska känneteckna en fullständig budget. Nedbrytningen av projektmodellen i form av processbeskrivningar, som projektavdelningen genomfört, behöver kompletteras så att den även blir möjlig att tillämpa för driftavdelningen, det vill säga samhällsmiljö- och infrastrukturavdelningen. Det bör även finnas ett ledningssystem där dessa styrdokument finns och uppdateras.

4.6. Granskarens kommentarer

Målet och syftet med detta anläggningsprojekt är tydligt och klart formulerat. Hur väl de berörda kommuninvånarna har informerats har inte utvärderats i form av boendeenkät eller liknande men enligt projektledaren tyder de samtal och den E-post som inkommer på att informationen inte har haft några väsentliga brister.

Även om ordföranden ser en viss problematik i att denne inte äger budgeten är det svårt att se en bättre lösning. Ordförandeposten ger ju i sig ett inflytande. Eftersom kvalitetsstrategen också kan anses representera kommunstyrelseförvaltningen och att det är sannolikt att kommundirektören inte kan delta i alla styrgrupper, där kommunstyrelsen är beställare, tycks detta vara en rimlig lösning. Den stämmer även med direktiven i investeringspolicyn (se sid 5). Möjligen skulle det vara mer rimligt att kontorschefen för samhällsbyggnadskontoret skulle vara ordförande eftersom denne sitter med i styrgruppen och har tyngre beslutsmandat än kvalitetsstrategen.

I övrigt är bedömningen att projektet leds och styrs med väl utarbetad struktur och uppföljning. Vår tolkning är att just partneringupplägget med dess strukturkrav bidrar till att



Building a better
working world

projektet styrs ändamålsenligt. Styrningen har inte heller påverkats av fortlöpande politiska beslut som i fallet med nya ishallen.

5. Styrgruppernas funktion och arbetssätt är under utveckling i den nya organisationen

I projektmodellen som beskrevs i avsnitt 2.3 finns det inga tydliga skrivningar kring vad en styrgrupp är och vilken roll den har. Projektmodellen är generellt känd av alla och även omtyckt men just på denna punkt finns det enligt intervjuerna skäl till förtydliganden.

Fram till nu har de flesta styrgrupper bemannats av ett fåtal chefspersoner vilka dessutom haft djup kunskap om de olika projekten i kraft av att de arbetat inom kommunen en längre tid. Av den anledningen har styrgrupperna kommit att få en inriktning mot att diskutera detaljfrågor i de olika projekten. I samband med att flera chefspersoner inom samhällsbyggnadskontoret nyligen har slutat pågår ett arbete med att förändra bland annat styrgruppernas arbetssätt och roll. En åtgärd är att sprida styrgruppsarbetet på betydligt fler personer än idag. En annan åtgärd är att inrikta styrgruppernas fokus mot beslut. Besluten kan handla om inriktningsförändringar eller hantering av avvikelser genom nya prioriteringar. På så vis är tanken att styrgruppernas möten i mindre grad än idag ska ägnas åt detaljfrågor.

Administrativt är styrgruppsmöten, i den mån de äger rum, förlagda till torsdagseftermiddagar. Projektledaren, beställaren eller någon annan deltagare i styrgruppen kan kalla till möte vid dessa reserverade tider. Det finns ingen borte gräns för hur lång tid det får förflyta mellan styrgruppsmötena. Som ett komplement till styrgruppsmöten finns tider reserverade på torsdagsförmiddagarna för så kallade projektstödmöten. Projektledaren kan då boka ett möte med olika funktioner beroende på vilken fråga som är aktuell. Projektstödmötena ses som en mellanstation mellan projektledaren och styrgruppen där frågor som inte behöver styrgruppens mandat kan hanteras.

Dessa förändringar är inte på plats ännu och projektledaren för projekt nya ishallen beskriver att tiderna för styrgrupp är alltjämt för snålt tilltagna

6. Förvaltning och politik

Vid intervjuerna framkommer att det inte har varit helt ovanligt att politiken har beslutat om projektstart fastän förvaltningen i beredningen av ärendet kommit fram till att det saknas resurser eller budgetmedel för att genomföra projektet som helhet. Det har kunnat ske genom att exempelvis skala ner projektet så att den reserverade budgeten täcker uppskattade kostnader. Det har inneburit att nya beslut har behövt fattas senare för att komplettera med nödvändiga arbeten och äska tilläggsbudget för att investeringen ska kunna genomföras fullt ut och tas i drift. Orsaken till sådana startbeslut är enligt de intervjuade ofta att de är politiskt motiverade. Politisk handlingskraft kan uppvisas genom att en byggnad eller bro påbörjas och blir synlig för allmänheten.

Enligt intervjuerna pågår ett arbete från projektavdelningens sida med att förbättra förvaltningens dialog med politiken i syfte att ge politiken ett bättre underlag för beslut med bättre konsekvensbeskrivningar så att ledamöterna förstår konsekvenserna av besluten. Förväntningen är att förändringen ska minska antalet startbeslut utan en genomarbetad och fastställd budget.

Rapportering till kommunstyrelsen och fullmäktige görs enligt ekonomidirektören av investeringscontrollern och sker enligt ett årshjul. Dessutom görs månadsrapporter till kommunstyrelsen med trafikljusindikationer avseende kommunstyrelseförvaltningen och

däribland samhällsbyggnadskontorets verksamhet. Ibland kommenteras specifika projekt i notform. I månadsrapporten per 2021-10-23 anges exempelvis att "Ishallsbyggnationen riskerar förseningar p.g.a. materielbrist". Enligt projektledaren gäller det fasadplåtar vars leverans kraftigt försenades på grund av pandemin.

Kommunledningsutskottets uppgift är enligt arbetsordning 2020-09-15 att "bevaka, följa och bereda frågor" inom ett antal områden. Ett viktigt område är " Investeringsfrågor såsom lokal, verksamhetsanläggnings-, park- och infrastrukturinvesteringar – även detaljplaneinvesteringar". Vår bedömning är att uppföljningen av projekt Nya ishallen, som är ett stort och strategiskt projekt, inte har följts upp i tillräcklig omfattning.

6.1. Granskarens kommentar

De brister och problem som framkommer i denna granskning finns i flera avseenden beskrivna i granskningen 2018. Det som enligt vår bedömning gör projektavdelningens beskrivna förändringsåtgärder trovärdiga är att pandemins påverkan har minskat väsentligt, om inte helt, att en ny organisation har sjuväts samt att tre väsentliga chefsposter nu bemannats med nya personer. En ny kommundirektör har även nyligen börjat vilket skulle kunna innebära att införandet av nya sätt att arbeta kan bli enklare. Det gäller även de förändringar som beskrivs i avsnitt 5 ovan.

När det gäller uppföljningen är vår bedömning att kommunledningsutskottet, som vi uppfattar ska vara den främsta rapportmottagaren när det gäller investeringsprojekten, inte skaffar sig information i tillräcklig omfattning för att kunna signalera till kommunstyrelsen.

Den ansvariga nämnden för att investeringsprocessen följer investeringspolicyn och projektmodellen är kommunstyrelsen. Det är av stor vikt att kommunstyrelsen stödjer och svarar upp emot de förbättringar som projektavdelningen och samhällsbyggnadskontoret som helhet planerar att genomföra.

7. Svar på revisionsfrågor

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

Fråga	Svar
Är projektens mål och syfte definierade och kommunicerade?	Delvis. Syftet med projektet är tydligt även om tillägg har gjorts. Däremot finns brister i målformuleringar vad gäller delar i olika faser. Frånvaron av uppdaterade projektplaner bedöms vara den största orsaken till den bristen.
Finns det en ändamålsenlig projektorganisation med tydliga ansvarsroller och befogenheter?	Delvis. Bedömningen är att det nya samhällsbyggnadskontorets struktur och ledning kommer att kunna eliminera de problem som fanns tidigare i den förra organisationen. Projektmodellen anger vilka funktioner som ska finnas i projekt av olika storlek. Att det ska finnas en styrgrupp nämns i modellen men inte hur den bör vara sammansatt och vilka arbetsformer den ska ha. Det pågår dock ett arbete för närvarande med att förtydliga detta och även förändra styrgruppernas sätt att arbeta i förhållande till projektledare och övriga administrativa projektforum. Roller, struktur och aktiviteter bedöms vara betydligt mer systematiska i de fall som partneringupplägg tillämpas.
Finns det en tydlighet utifrån vilka kriterier en styrgrupp ska etableras och vilka kompetenser som bör ingå?	Nej, det finns oklarheter beträffande vilka kompetenser som bör ingå. I övrigt se svar på frågan ovan.
Genomförs projekten i enlighet med Tyresö kommuns projektmodell?	Delvis. Denna granskning bedömer inte hela projekttiden från förstudie till genomfört arbete utan enbart genomförandet som fortfarande pågår i de båda praktikfallen. Projekten Nya ishallen och RAKSTA Etapp 8 brister när det gäller uppdaterade projektplaner. Ishallen brister även när det gäller riskanalyser. I övrigt är projektmodellen väl känd på samhällsbyggnadskontoret och bedömningen är att de identifierade bristerna är på gång att åtgärdas i samband med att den nya organisationen etableras och nya chefer tillträder.
Finns det en fungerande ekonomisk uppföljning av projekten?	Nej. Projektledarna har under det senaste halvåret varit alltför utelämnade i den ekonomiska uppföljningen. Orsaken har varit att några controllers har slutat eller

	<p>varit lediga. Rekrytering pågår dock och kommer att medföra förbättringar vilket är av stor vikt eftersom de ekonomer som försökt att serva projekten under denna tid har belastats hårt och behöver en förbättrad arbetsmiljö.</p> <p>Ekonomidirektören beskriver att funktionen "investeringscontroller" har bidragit till att ekonomiuppföljningen för kommunens hela projektportfölj har förbättrats.</p>
<p>Sker det en tillräcklig uppföljning och rapportering av projekten till styrgrupp, kommunstyrelsen och kommunfullmäktige?</p>	<p>Delvis. Rapportering till styrgrupp bedöms fungera tillfredsställande. Det sker vid behov till hela styrgruppen och regelbundet, varje eller varannan vecka, till beställaren vilket oftast är styrgruppens ordförande.</p> <p>Rapporteringen av specifika projekt till kommunledningsutskottet bedöms inte vara tillräcklig.</p>

Bilaga 1 – Intervjuade funktioner

Ekonomidirektör

Projektledare Nya ishallen

Projektledare RAKSTA etapp 8

Partneringchef, projektavdelningen

Avdelningschef, projektavdelningen

Tillförordnad avdelningschef, strategi- och samhällsutvecklingsavdelningen

Förvaltningschef kultur och fritid (beställare Nya ishallen)

Kvalitetsstrateg, samhällsmiljö- och infrastrukturavdelningen (beställare RAKSTA etapp 8)

Avgående avdelningschef projektavdelningen

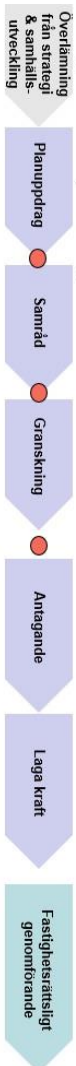
Investeringsstrateg, ekonomistaben

Bilaga 2 Projektprocessen inom projektavdelningen

Tyresö kommuns projektmodell



Detailplan och exploatering



Projektering och produktion

