



Styrning av projektet Nya Slussen

Nr 5, 2016

Projektrapport från Stads-
revisionen

Dnr 3.1.3-210/2015

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. Fördjupade granskningar som sker under året kan också publiceras som projektrapporter.

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

Till
Kommunstyrelsen
Exploateringsnämnden

Styrning av projektet Nya Slussen

Revisorsgrupp 1 har den 7 april 2016 behandlat bifogade revisionsrapport (nr 5/2016).

Revisorernas sammantagna bedömning är att den politiska styrningen, uppföljningen och kontrollen av Slussen-projektet behöver stärkas. För att exploateringsnämnden och kommunstyrelsen löpande ska kunna följa upp, kontrollera och styra projektet behöver rapporteringen utvecklas. Det är väsentligt att rapporteringen inte begränsas till information om projektets status utan även fokuserar på framtida risker och osäkerheter samt åtgärder för att hantera dessa.

Vi hänvisar i övrigt till rapporten och överlämnar den till kommunstyrelsen och exploateringsnämnden för yttrande. Yttrandet ska ha inkommit till revisorsgrupp 1 senast den 7 juni 2016.

På revisorernas vägnar

Bosse Ringholm
Ordförande

Stefan Rydberg
Sekreterare

Sammanfattning

Revisionskontoret har genomfört en granskning av projektet Nya Slussen. Granskningen har avgränsats till att bedöma om kommunstyrelsens och exploateringsnämndens styrning och uppföljning av projektet bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

Granskningen har genomförts med hjälp av konsult. Utifrån konsultens granskning vill revisionskontoret lyfta fram några områden som kommenteras nedan. I övrigt hänvisas till konsultens bilagda rapport.

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

Roller och ansvar avseende projektets beslut och genomförande bedöms vara tydligt definierade. Kommunfullmäktige har utsett exploateringsnämnden som huvudansvarig för genomförandet av projekt Nya Slussen. Exploateringskontoret har det operativa ansvaret att genomföra uppdraget och har etablerat en projektorganisation med tydliga roller, ansvar och mandat. Projektet rapporterar till exploateringskontorets ledning och till styrgruppen som leds av en biträdande stadsdirektör. Dock saknas i dagsläget fasta rapporter och rutiner för vad som ska redovisas för respektive styrande organ, samt hur detta ska presenteras. Rapporteringen behöver därför utvecklas genom en kontinuerligt och standardiserad rapportering till samtliga ledamöter i styrande organ. Inte minst med tanke på exploateringsnämndens möjlighet att styra och följa upp projektets genomförande samt kommunstyrelsens behov av information för sin uppsiktsplikt.

Granskningen visar att exploateringsnämnden behöver stärka sin styrning, uppföljning och kontroll. Exploateringsnämnden följer stadens regelverk avseende den löpande rapporteringen för Slussen-projektet. Rapporteringen ger dock huvudsakligen en övergripande information om hur projektet hittills har uppfyllt sina mål och förbrukat anvisade medel. Mot bakgrund av projektets komplexitet och stora riskexponering är det angeläget att rapporteringen utvecklas för att skapa ett framåtblickande fokus. Rapporteringen bör därmed även fokusera på eventuella avvikelser från beslutad projektplan, projektets framtida risker och osäkerheter samt vilka beslut som nämnden behöver fatta för att hantera dessa.

Exploateringsnämnden bedöms följa stadens regler för beslut och uppföljning av investeringar, bl.a. 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 % 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 bl.a. på att riskreserven var för lågt tilltagen. Även den riskanalys som presenterades i underlaget till det reviderade genomförandebeslutet 2015, är mycket kortfattad i förhållande till projektets komplexitet och omfattande riskbild. För att kommunfullmäktige ska kunna fatta väl grundade beslut vid större investeringar behöver riskunderlagen utvecklas i kommande genomförandebeslut.

Projektet följer stadens projektramverk ”Stöd för stora investeringsprojekt” (SSIP). Därtill har projektet vidareutveckla sin projektmetodik med bl.a. 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 kvantitativ¹ 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, bl.a. avseende riskhanteringen, för stadens framtida stora och särskilt komplexa förvaltningsövergripande projekt.

Granskningen noterar att det 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.

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

- Exploateringsnämnden bör införa standardiserade rutiner för att förse såväl kommunstyrelsen som exploateringsnämnden med transparent och lättförståelig information för att kunna fatta löpande beslut och hantera avvikelser i Slussen-projektets genomförande.
- Kommunstyrelsen bör införa riktlinjer för en standardiserad rapportering i stadens projektstyrningsmetod för rapportering av projektens status till styrande organ. Den standardiserade rapporteringen bör innefatta riskexponering och riskhantering samt eventuella avvikelser mot beslutad projektplan.
- Kommunstyrelsen bör inrätta gemensamma, standardiserade metoder för kvalitativ och kvantitativ riskhantering för större projekt och program i stadens regi. För att underbygga en rimlig bedömning av riskreserven bör dessa ligga till grund för 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. Idag kan budgeten för stora investeringsprojekt i princip överskridas med upp till 15 % utan kompletterande beslut i kommunfullmäktige.
- Kommunstyrelsen bör ta tillvara den projektstyrningsmetodik som Slussen-projektet har utvecklat för styrning av stadens stora och särskilt komplexa förvaltningsövergripande projekt.



Projekt Nya Slussen

Granskning av styrningen av
uppförandet av nya Slussen

Stockholms stad - Stadsrevisionen

Mars 2016



Building a better
working world



Innehållsförteckning

1. Sammanfattning	3
2. Om granskningen	5
2.1 Bakgrund	5
2.2 Syfte.....	5
2.3 Metod	5
2.4 Avgränsningar och begränsningar	6
2.5 Bedömningskriterier.....	6
3. Granskningsfrågor och rapportens disposition	7
3.1 Projekt- och programstyrning.....	7
3.2 Rapportering och information	7
3.3 Riskhantering	8
3.4 Investeringsprocessen	8
4. Kort bakgrund om projekt Nya Slussen.....	9
4.1 Projekt Nya Slussens syfte och målsättningar	9
4.2 Övergripande om projektets genomförande och tidplan	9
5. Granskningsområde: Projekt- och programstyrning.....	11
5.1 Bedömning.....	11
5.2 Rekommendationer	11
5.3 Förslag på ytterligare åtgärder baserade på god praxis	12
5.4 Projekt- och programstyrning inom projekt Nya Slussen.....	12
6. Granskningsområde: Rapportering och information.....	18
6.1 Bedömning.....	18
6.2 Rekommendationer	19
6.3 Rapportering och informationsspridning inom projekt Nya Slussen	19
7. Granskningsområde: Riskhantering	23
7.1 Bedömning.....	23
7.2 Rekommendationer	23
7.3 Förslag på ytterligare åtgärder baserade på god praxis	24
7.4 Riskhantering inom projekt Nya Slussen	24
8. Granskningsområde: Investeringsprocessen	27
8.1 Bedömning.....	27
8.2 Rekommendationer	27
8.3 Investeringsunderlaget för projekt Nya Slussen.....	27
Appendix A Huvudsakliga beslutsunderlag och tjänsteutlåtanden	30
Appendix B Hypoteser för granskningen	32
Appendix C Intervjupersoner.....	34
Appendix D Expertgruppens utredningsfrågor.....	35

1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av stadsrevisionen genomfört en granskning av projekt Nya Slussen. Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen och exploateringsnämndens styrning och uppföljning av Projekt Nya Slussen bedrivs på ett ändamålsenligt sätt med tillräcklig intern kontroll. Rapporten syftar även till att granska vilka beslut som har tagits samt hur projektet i dagsläget arbetar för att verkställa tagna beslut.

Granskningen är baserad på dokumentstudier och intervjuer med nuvarande deltagare i projektet, företrädare från förvaltningar, stadsledningskontoret samt företrädare för exploateringsnämnden. Bedömningar är gjorda utifrån Stockholms stads regelverk och policyer för genomförandet av stora projekt samt utifrån god praxis.

Utgångspunkten för styrningen av projekt Nya Slussen är 2010 och 2015 års genomförandebeslut fattade av kommunfullmäktige. Kommunfullmäktige har även behandlat projektets detaljplan (2011). Utöver dessa beslut har de nämnder som är delaktiga i projektets genomförande mottagit och tagit beslut baserat på ett antal tjänsteutlåtanden, såsom projektets plansamråd (2010), planhandlingar (2011), beslut rörande markanvisningar samt behandling av överklaganden till mark- och miljödomstolen för att detaljplanen skulle vinna laga kraft (2013).

Projektet följer gällande regelverk där det fastslås att för investeringar och projekt "ska ett beslutsunderlag för inriktningsbeslut lämnas till kommunfullmäktige i ett särskilt ärende [... om] investeringsutgifterna bedöms överstiga 300 miljoner kronor"¹. Om ett projekt, såsom projekt Nya Slussen, får en beslutad budgetram över 300 miljoner kronor behöver ytterligare beslut fattas i kommunfullmäktige vid en "avvikelse mot investeringsbeslut överstigande 15 procent, dock minst 20 miljoner kronor, av investeringens nettoutgift för stadens nämnder och nuvärde för stadens bolag eller annan avvikelse av strategisk vikt". Givet att detta motsvarar cirka 1 800 MSEK för Projekt Nya Slussen bör Staden överväga att för projekt Nya Slussen och andra stora komplexa projekt anpassa gränsvärdena för kommunfullmäktiges insyn i samband med framtida genomförandebeslut.

Roller och ansvar avseende projektets beslut och genomförande är tydligt definierade. Kommunfullmäktige har utsett exploateringsnämnden som huvudansvarig för projektets genomförande, med stöd av trafiknämnd och stadsbyggnadsnämnd. Exploateringskontoret har det operativa ansvaret att genomföra uppdraget och har etablerat en projektorganisation, projekt Nya Slussen, med tydliga roller, ansvar och mandat.

Styrgruppen utgörs av samtliga berörda förvaltningschefer under ledning av biträdande stadsdirektör. Projektchefen rapporterar till styrgrupp för projekt Nya Slussen. Projektchefen rapporterar även till enhetschefen för stora projekt på Exploateringskontoret samt vid behov till förvaltningschefen. Projektchefen sätter agendan och innehåll för vad som ska rapporteras vid dessa rapporteringstillfällen. Baserat på projektchefens dragning rapporterar styrgruppens ordförande (biträdande stadsdirektör) till majoriteten ledamöter i kommunstyrelsen vid behov. Förvaltningschefen rapporterar månatligen och vid behov till exploateringsnämndens ordförande.

Givet projekt Nya Slussens storlek och komplexitet är vår bedömning att den politiska styrningen av projekt Nya Slussen behöver förstärkas. Exploateringsnämnden behöver därför vidareutveckla den interna kontrollen med fokus på den löpande, formella återrapporteringen.

Vi rekommenderar att standardiserade format för beslutsinformation och rutiner införs så att såväl kommunstyrelsen som exploateringsnämnden får en transparent och lättförståelig bild över projektets status och eventuella avvikelser i projektets genomförande. Rapporten bör utformas så att man över tid kan följa projektets uppfyllelse av målbild, projektets riskexponering samt projektets uppfyllande av beslutade åtgärder.

De standardiserade rapporterna bör genomgående användas som utgångspunkt vid rapportering till styrande organ såsom styrgrupp, exploateringskontoret och exploateringsnämnd samt kommunstyrelsen. Det är viktigt att säkerställa att denna information kommer hela

¹ Kommunal författningssamling för Stockholm, Regler för ekonomisk förvaltning (2014:01), Kommunfullmäktiges beslut den 20 och 21 november 2013, sid.5

exploateringsnämnden till del för att den effektivt ska kunna identifiera och hantera avvikelser i projektets genomförande gentemot tagna beslut. Informationen bör också gå till hela kommunstyrelsen, då samtliga ledamöter har ansvar att utöva uppsikt.

Styrningen inom förvaltningsorganisationen av projekt Nya Slussen fungerar väl. Projekt Nya Slussen följer Stockholms Stads ramverk för projektgenomförande (SSIP). Staden har system för att löpande följa kostnads- och budgetutveckling och projektet efterlever gällande rutiner för kostnadskontroll och budgetuppföljning bland annat genom löpande rapportering i SSIP och stadens ekonomisystem.

Projektet har etablerat interna procedurer för kostnadskontroll och processer för att kunna följa upp, kontrollera och styra operativt genomförande. För att ytterligare stärka projektets beställarorganisation och därmed kostnadskontrollen över upphandlade entreprenader kompletteras nu projektorganisationen med ytterligare byggekonomisk kompetens.

Projekt Nya Slussen följer stadens regelverk för rapportering via ekonomirapportering och budgetuppföljning i stadens ekonomisystem Agresso samt via statusrapportering avseende framdrift i SSIP.

Vi delar expertgruppens syn att riskreserven för projekt Nya Slussen initialt var för lågt satt givet projektets storlek, komplexitet och de stora osäkerheter kring utformning och finansiering som rådde inför genomförandebeslutet 2010. Riskreserven har dock uppdaterats i genomförandebeslutet 2015 för att spegla verklig riskexponering.

Projektets riskhantering har tidigare varit på en rudimentär nivå. Projektets interna riskhantering har dock väsentligt stärkts under de senaste 18 månaderna vilket ger goda förutsättningar för att förse styrgrupp, förvaltningar, kommunstyrelse, exploateringsnämnd och kommunfullmäktige med relevant information för att hantera oönskad riskexponering och avvikelser gentemot tagna beslut.

För att ytterligare stärka riskhanteringen behöver det pågående arbetet med att utveckla det interna kvantitativa² riskarbetet snarast fullföljas för att ge programledning och beslutsfattare en löpande rapportering hur förändringar i riskexponering och osäkerheter påverkar programbudget, ekonomisk kalkyl och riskreservens utveckling. Denna information bör ingå i den standardiserade rapporteringen till styrgrupp, exploateringskontoret, exploateringsnämnd och kommunstyrelse.

Givet våra observationer och slutsatser rekommenderar vi att:

- Kommunstyrelsen anpassar de ekonomiska gränsvärdena i samband med genomförandebeslut för projekt Nya Slussen och andra komplexa projekt för att säkra kommunfullmäktiges insyn.
- Kommunstyrelsen införlivar mer detaljerade riskanalyser i framtida tjänsteutlåtanden och underlag för genomförandebeslut för att underbygga en rimlig bedömning av riskreserven.
- Exploateringsnämnden inför standardiserade rutiner för att förse såväl kommunstyrelsen som exploateringsnämnden med transparent och lättförståelig information för att kunna fatta löpande beslut och hantera avvikelser i projektets genomförande
- Exploateringsnämnden införlivar riskexponering och riskhantering som en komponent i den standardiserade rapporteringen.
- Exploateringsnämnden säkerställer att projekt Nya Slussen snarast slutför arbetet med att utveckla metodiken för kvantitativ riskhantering.

² Kvantitativ riskhantering: identifierade risker värderas utifrån ett kostnads- och tidsperspektiv

2. Om granskningen

2.1 Bakgrund

Slussen håller på att byggas om och en ny bussterminal för trafiken till och från Nacka och Värmdö ska anläggas. Planeringen av arbetet, som har letts av exploateringsnämnden, har pågått under flera år. Planeringen involverar många aktörer vilket ställer krav på tydlighet i processer och i nämndens beslutsfattande. Projektet har i massmedia kritiserats för bl.a. brister i ekonomiska beräkningar. En lägesredovisning som exploateringsnämnden presenterades hösten 2014 visade att projektets utgifter fördyrats från 8 mdr i fullmäktiges genomförandebeslut 2010 till cirka 10 mdr. Kommunstyrelsen har därför låtit en oberoende expertgrupp genomlysa bl.a. ekonomin i projektet. Expertgruppens bedömning, som presenterades i början av 2015, är att det finns områden som kräver ytterligare uppmärksamhet. Bland annat bedömdes att kostnaderna var för lågt tilltagna beroende på fördyringar främst i form av områdets tekniska förutsättningar och förseningar i besluts- och domstolsprocesser. Vidare bedömdes det budgeterade riskpåslaget vara för lågt tilltaget. I slutet av år 2015 behandlade kommunfullmäktige ett reviderat genomförandebeslut, med en godkänd investeringsutgift för projektet om 12, 1 mdr.

2.2 Syfte

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen och exploateringsnämndens styrning och uppföljning av projekt Nya Slussen bedrivs på ett ändamålsenligt sätt med tillräcklig intern kontroll. Rapporten syftar till att granska vilka beslut som har tagits samt hur projektet i dagsläget arbetar för att verkställa tagna beslut.

Då den politiska styrningen av projektet huvudsakligen sker genom beslut baserade på ett antal tjänsteutlåtanden har EY valt att närmare granska projektorganisationens arbete för att bedöma huruvida Stockholms Stads regel- och ramverk för styrning och genomförandet av stora investeringsprojekt efterföljs samt huruvida dessa är ändamålsenliga för ett projekt av Slussens karaktär.

Uppdraget är således tudelat i att det granskar den politiska styrningen av projektet - det vill säga vilka beslut som har tagits och beslutsunderlagen som ligger till grund för dessa beslut - samt det tjänstemannabaserade löpande arbetet med att verkställa projektet utifrån givna politiska direktiv och ramar, enklast formulerat som följande tre frågor:

1. Hur väl förhåller sig projekt Nya Slussen till Stockholms stads regelverk, policyer och ramverk avseende genomförande av stora projekt?
2. Hur väl anpassade är dessa regelverk, policyer och ramverk till ledande praxis samt hur väl stödjer de genomförandet av ett projekt av Slussens storlek och komplexitet?
3. Har kommunstyrelsen och exploateringsnämnden styrning och uppföljning av projektet Nya Slussen bedrivits på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll?

2.3 Metod

Granskningen baseras på dokumentstudier av relevanta beslutsunderlag och policyer samt på intervjuer med politiker, företrädare för de respektive förvaltningarna samt projektchefen och projektorganisationen som arbetade med projektet under granskningens genomförande³.

EY har på uppdrag av stadsrevisionen genomfört granskningen av projekt Nya Slussen. Stadsrevisionen i Stockholms stad samt de förtroendevalda revisorerna har varit styrande i projektet samt medverkat vid formandet av dess slutsatser. Tillvägagångssättet för analysen och framtagande av slutsatser baseras på ett antal hypoteser per granskningsområde⁴. Hypoteserna har använts som

³ För förteckning över intervjuade personer, se Appendix A - Intervjupersoner

⁴ För förteckning över använda hypoteser, se Appendix B - Hypoteser för granskningen

vägledning vid genomförande av intervjuer samt vid dokumentstudierna för att adressera de frågor som granskningen avser besvara.

2.4 Avgränsningar och begränsningar

Granskningen berör inte gestaltning, huruvida nuvarande förslag till omfattning möter uppsatta målsättningar för nya Slussen eller byggnadstekniska aspekter av projekteringen. Vidare är granskningen begränsad i den mån att intervjuer endast har genomförts med nuvarande beslutsfattare, tjänstemän och projektmedlemmar, av vilka majoriteten har tillsatts efter eller i samband med valet 2014. Därmed har exempelvis varken den tidigare projektchefen eller tidigare förvaltningschefen för exploateringskontoret som medverkade under framtagandet av genomförandebeslutet 2010 intervjuats. För vidare analys om orsaker till projektets fördröjning ombuds läsaren ta del av expertgruppens granskning.

Avslutningsvis bör det påpekas att granskningen har fokuserat på utformningen av projektets ramverk och metoder för intern styrning och kontroll. Efterlevnad av dessa ramverk och metoder har granskats där så har varit möjligt.

2.5 Bedömningskriterier

Vid genomförandet av granskningen har följande kriterier använts som grund för bedömningen av projektets nuvarande styrning samt vid framtagandet av rekommendationer av förslag för ytterligare utveckling.

2.5.1 Stockholms stads regelverk och policyer

Granskningen har utgått från de regelverk som staden har beslutat om för styrning av både nämnder och förvaltningar samt för styrningen av stora investeringsprojekt, vilka baseras på Kommunallagen (1991:900) och listas nedan:

- ▶ Stockholms stads budget 2015, Bilaga 8:1 Regler för ekonomisk förvaltning, Dnr 111-459/2014, ss. 429-447
- ▶ Reglemente med allmänna bestämmelser för Stockholms stads nämnder, Kommunfullmäktiges beslut den 29 september 2008 (utl 2008:153)
- ▶ Reglemente för exploateringsnämnden, Kommunfullmäktiges beslut den 13 december 2010 (utl 2010:136)

Därtill har granskningen utgått från de policyer och regelverk som förvaltningsorganisationen inom Stockholms stad har upprättat för att genomföra stora projekt, som kallas Stöd för stora investeringsprojekt (SSIP).

2.5.2 God praxis

Utöver regelverk och policyer har granskningen även utgått från god praxis för genomförandet av stora projekt och program. Denna praxis baserar sig på EY:s erfarenheter från att ha drivit en stor mängd omfattande och komplexa projekt och program både i Sverige och internationellt. För utförandet av denna granskning har EY valt att ta fram ett antal hypoteser som stöd för att utvärdera projektets arbete gentemot god praxis. En lista över dessa hypoteser återfinns i Appendix B - Hypoteser för granskningen.

3. Granskningsfrågor och rapportens disposition

Rapporten besvarar följande granskningsfrågor:

- ▶ Styr projektet i enlighet med gällande regler, till exempel stadens projektstyrningsmetodik SSIP, och för projektet relevanta beslut?
- ▶ Styr projektet på ett ändamålsenligt sätt?
- ▶ Har nämnden system och rutiner som säkerställer en god kostnadskontroll i projektet?
- ▶ Är roller och ansvar avseende projektets beslut och genomförande tydliggjorda?
- ▶ Vilka beslut har fattats från och med kommunfullmäktiges genomförandebeslut och med vilka beslutsunderlag?
- ▶ Har kommunstyrelsen tillräcklig insyn och uppsikt i projektet och har kommunfullmäktige fått tillräckligt information?
- ▶ Finns det rutiner för att på ett transparent och lättförståeligt sätt följa projektets status?
- ▶ Hur analyserar och hanterar projektet risk?
- ▶ Får nämndens ledamöter relevant information för att identifiera och hantera avvikelser i projektets genomförande gentemot tagna beslutet?

För att svara på dessa frågor har granskningen delats in i fyra områden, vilka beskrivs vidare nedan. Delområdesavsnitten följer samma struktur för att underlätta för läsaren och inleds med bedömning och rekommendationer, varefter rapporten ger en översikt över projektets arbete inom respektive område.

För respektive avsnitt lämnas rekommendationer för att stärka kommunstyrelsen och exploateringsnämndens styrning och uppföljning. Dessa rekommendationer kompletteras även med förslag på ytterligare åtgärder baserad på god praxis.

3.1 Projekt- och programstyrning

Projekt- och programstyrning motsvarar en organisations eller ett projekts sätt att skapa organisera och styra mot uppsatta mål.

Granskningen har fokuserat på projektets olika beslutsnivåer (politiker, tjänstemän och projektorganisationen), fördelningen av roller och ansvar mellan dessa nivåer samt vilka mandat som har tilldelats respektive nivå eller forum.

Vidare har granskningen, utifrån Stockholms stads ramverk, metoder och mallar för styrning av stora investerings- och infrastrukturprojekt, gjort en bedömning hur dessa har tillämpats vid uppförandet av nya Slussen. Detta inkluderar både den politiska beslutsprocessen och underlagen som krävs för genomförandet av ett projekt av Slussens dignitet samt det löpande arbetet inom projektorganisationen och respektive förvaltning.

3.2 Rapportering och information

Området Rapportering och information syftar till att granska hur information sprids inom projektet och till beslutsfattare samt vilka underlag som beslutsfattare inom Stockholms stad har haft som grund avseende både beslut och uppföljning av projektets framdrift. Således inkluderar detta granskningsområde rapporteringsrutiner, rapporteringsvägar, format för informations- och beslutsunderlag samt en genomgång av de tjänsteutlåtanden som har legat till grund för projektets utformning sedan det första genomförande-beslutet 2010.

Under granskningen har EY analyserat både formell och informell informationsspridning inom förvaltningsorganisationen för att skapa en uppfattning om den faktiska löpande styrningen av projektet.

3.3 Riskhantering

Riskhantering är en central komponent för ett lyckat genomförande av större projekt och förändringsprogram. Granskning har gjort en genomgång av projektets ramverk och process för att identifiera, analysera, prioritera, följa upp och åtgärda risker både avseende projektrelaterade och tekniska risker. Granskningen har dock inte analyserat huruvida enskilda risker har tagits i beaktning eller hanterats på ett erforderligt sätt, utan endast analyserat om projektets riskhanteringsprocess följer god praxis. Förutom det arbete som bedrivs inom ramen för projektet har granskningen även analyserat till vilken grad riskanalyser utgör en komponent av den övergripande beslutsprocessen.

3.4 Investeringsprocessen

Granskningen har huvudsakligen fokuserat på att översiktligt analysera de antaganden som har gjorts i projektets investeringsunderlag samt hur projektet arbetar för att löpande följa upp, uppdatera och revidera investeringskalkylen.

4. Kort bakgrund om projekt Nya Slussen

4.1 Projekt Nya Slussens syfte och målsättningar

Ett flertal utredningar och inspektioner har visat att den nuvarande Slussen är uttjänt utifrån ett tekniskt perspektiv. Merparten av anläggningen måste rivas och återuppbyggas för att vara säker samt för att säkerställa en långsiktig trafiklösning. Tidigare utredningar har kommit fram till att det ur ett ekonomiskt perspektiv inte är försvarbart att renovera eller återuppbygga anläggningen i dess nuvarande form, då minst 85 procent av nuvarande strukturer behöver rivas för att säkerställa en livslängd på hundra år.

Proektet åsyftar således att ersätta dagens anläggning med en ny konstruktion, baserad på utfallet av tidigare utförda idé- och arkitektävlingar. Den nya Slussen omfattar "nya gator och torg, park, ny bebyggelse över och under mark samt broar mellan Södermalm och Gamla Stan. Konstruktioner i vatten omfattar kajer, två nya avbördningskanaler och en kombinerad sluss- och avbördningskanal från Mälaren till Saltsjön. I projektet ingår också framtagandet och driftsättningen av en ny reglering av Mälaren"⁵.

En stor del av projektets komplexitet, långa tidsomfattning och höga kostnad är en konsekvens av att merparten av de tekniska och infrastrukturella system som finns i en storstad sammanfaller på en relativt liten yta samt att Slussen är central för det samlade trafikflödet i Stockholm. Detta medför att en viktig del av projektorganisationens uppdrag är att säkerställa nära full funktionalitet under hela projektets löptid, vilket betyder att ett flertal provisorier behöver upprättas under ombyggnationen. Därtill är ombyggnationen i sig mycket komplex, då den framtida anläggningen ska säkerställa god funktionalitet för samtliga trafikslag genom anläggningens hela livscykel om hundra år.

Projekt Nya Slussens övergripande målsättningar

Övergripande målsättningar:

- ▶ Ersätta dagens anläggning med en ny som är anpassad efter vår tids förutsättningar och krav
- ▶ Nya Slussen ska bli en kostnadseffektiv och miljöanpassad anläggning över hela livscykeln

Effektmål för anläggningens bärande funktioner:

- ▶ **Trafik:** Smidigare möjligheter att resa, bo och mötas
- ▶ **Stadsliv:** Attraktiv, trygg och levande del av Stockholm
- ▶ **Vatten:** Trygga bebyggelse och dricksvatten för hela Mälardalen

4.2 Övergripande om projektets genomförande och tidplan

Exploateringsnämnden är ansvarig nämnd för den nya Slussens uppförande och har uppdragit åt exploateringskontoret att skapa en projektorganisation för ändamålet. En förutsättning för projektet är dock att det drivs i samverkan mellan exploateringskontoret, trafikkontoret, stadsbyggnadskontoret och stadsledningskontoret. Samtliga av dessa förvaltningar har representanter antingen i själva projektorganisationen eller i dess styrgrupp.

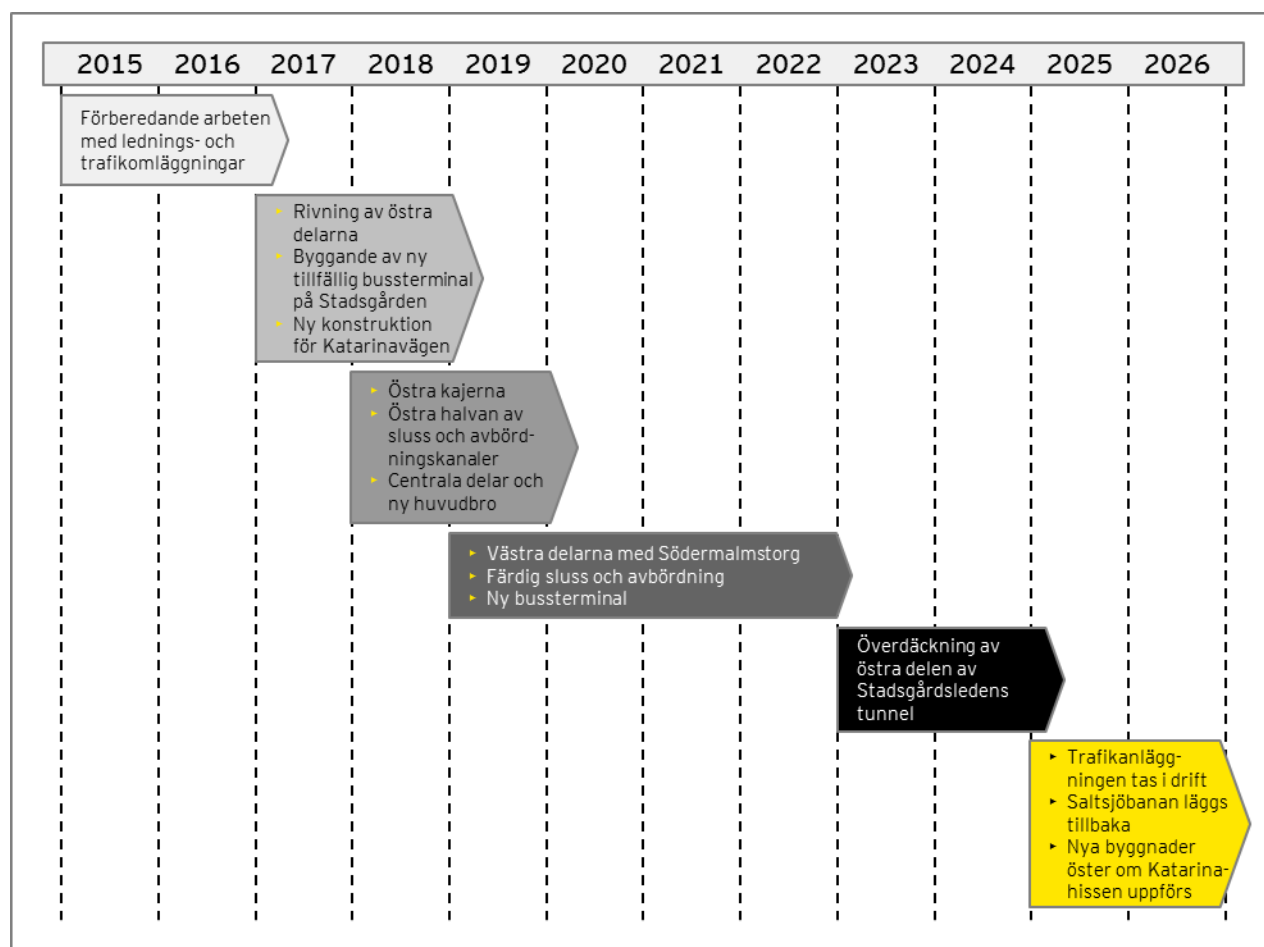
Vid denna rapportens framtagande har arbetet med att riva och ersätta den befintliga anläggningen påbörjats. Figur 1 visar projektets övergripande tidplan fram till dess färdigställande under 2025-2026.

Kommunfullmäktige beslutade år 2010 att genomföra upprustning och omdaning av Slussen. Av genomförandebeslutet, framgår att exploateringsnämnden medgavs rätt att genomföra projekt Nya Slussen inom ramen för totala investeringsutgifter om 8 000 mnkr. Hösten 2014 lämnade exploateringsnämnden en lägesredovisning om projektet till kommunstyrelsen som visade att projektets utgifter fördyrats jämfört med genomförandebeslutet. I slutet av 2014 beslutade kommunstyrelsen att ett antal frågor rörande projektet Slussen behövde klargöras och utredas närmare. En expertgrupp tillsattes som bland annat granskade projektets ekonomi. Expertgruppens slutsats var att de kalkylerade investeringsutgifterna för projektet var för låga. Utifrån slutsatserna

⁵ Projekt Nya Slussen - Reviderat Genomförandebeslut, Tjänsteutlåtande till Exploateringsnämnden, Dnr E2015-00947, 1 juni 2015

från genomförd granskning har kommunfullmäktige reviderat genomförandebeslutet under 2015.

Den uppdaterade bedömningen av projektkostnaden i det reviderade genomförandebeslutet, 12 100 mnkr, jämfört med tidigare bedömningar beror bland annat på senarelagda genomförandetider, utdragen projekttid, tidsförskjutning i arbetet med bland annat planprocessen för bussterminalen i Katarinaberget, fördjupad detaljnivå i projektering vilket medfört större kunskap kring risker och tekniska svårigheter, samt från tillkommande anläggningsdelar och funktioner. Vidare har riskreserven utökats.



Figur 1 - Översiktlig tidplan över projekt Nya Slussens genomförande

5. Granskningsområde: Projekt- och programstyrning

5.1 Bedömning

Utgångspunkten för styrningen av projekt Nya Slussen är 2010 och 2015 års genomförandebeslut fattade av kommunfullmäktige.

Projektet följer gällande regelverk där det fastslås att för investeringar och projekt kan budgeten överskridas med 15 procent (motsvarande ca 1 800 MSEK för projekt Nya Slussen) utan kompletterande beslut i kommunfullmäktige. Denna flexibilitet ställer stora krav på en väl fungerande uppföljning, rapportering och kontroll, vilket diskuteras vidare under avsnittet *Rapportering och information*.

Roller och ansvar avseende projektets beslut och genomförande är tydligt definierade. Kommunfullmäktige har utsett exploateringsnämnden som ansvarig nämnd. Nämnden har etablerat en projektorganisation, projekt Nya Slussen, för detta ändamål. Projektorganisationen är väl etablerad med dokumenterade och tydliga roller, ansvar och mandat.

Styrgruppen (Hårda FC) har en välbalanserad representation genom att samtliga berörda förvaltningschefer deltar som ordinarie medlemmar. Under ledning av biträdande stadsdirektör (styrgruppsordförande) stödjer styrgruppen projekt Nya Slussen i samordning och resursallokeringsfrågor.

Styrningen inom förvaltningsorganisationen av projekt Nya Slussen fungerar väl. Projektet följer Stockholms Stads ramverk för projektgenomförande (SSIP). Staden har ändamålsenliga system för att löpande följa kostnads- och budgetutveckling och projektet efterlever gällande rutiner för kostnadskontroll och budgetuppföljning bland annat genom löpande rapportering i SSIP och stadens ekonomisystem.

Projektet har etablerat interna procedurer för kostnadskontroll och processer för att kunna följa upp, kontrollera och styra operativt genomförande. För att ytterligare stärka projektets kostnadskontroll över upphandlade entreprenader, kompletteras nu projektorganisationen med bl.a. byggekonomisk kompetens.

Vår bedömning är att projektet har etablerat ett effektivt ramverk för intern styrning och kontroll inom projektet. Ramverket är dokumenterat och implementerat för att stödja bedömning, utvärdering samt åtgärds- och förändringshantering inom projektet. Utöver projektplanen har projektet etablerat en detaljerad budget för nuvarande projektfas samt en övergripande budget fram tills projektets avslut för att löpande kunna följa och rapportera ekonomiskt utfall samt hantera eventuella kostnadsavvikelser.

Givet den snabba befolkningstillväxt Stockholmsregionen genomgår är det sannolikt att Stockholms stad kommer att behöva driva större och mer komplexa infrastrukturprojekt på medellång och lång sikt, vilka sannolikt kommer att behöva hanteras vid sidan av ordinarie förvaltningsverksamhet

Det saknas i dagsläget en för staden gemensam program- och projektmetodik för den interna styrningen av större infrastrukturprojekt. Vår bedömning är att den metodik som projektet har utvecklat under den senaste tiden kan återanvändas och ligga till grund för en gemensam metodik. Detta är särskilt angeläget då majoriteten av projektorganisationens personal utgörs av konsulter, vilket medför risken att stora delar av projektets erfarenheter inte kommer staden till godo efter avslutat projekt.

5.2 Rekommendationer

Givet våra observationer och slutsatser rekommenderar vi att:

- Kommunstyrelsen anpassar de ekonomiska gränsvärdena i samband med genomförandebeslut för projekt Nya Slussen och andra komplexa projekt för att säkra kommunfullmäktiges insyn. Genom denna anpassning säkerställs en god balans mellan politisk styrning och flexibilitet i genomförandet. Sådana anpassningar kan omfatta exempelvis anpassade beloppsgränser för

investeringar och upphandlingar eller enskilda planerade beslutspunkter under projektets gång.

5.3 Förslag på ytterligare åtgärder baserade på god praxis

Utifrån våra observationer och vår samlade erfarenheter från tidigare uppdrag rekommenderar vi att Stockholm stad överväger att utveckla en gemensam, mer detaljerad projektstyrningsmetodik för stadens stora och särskilt komplexa förvaltningsövergripande projekt. Projekt Nya Slussens metodik skulle kunna ligga till grund för denna gemensamma ansats.

5.4 Projekt- och programstyrning inom projekt Nya Slussen

Nedan följer en kortfattad beskrivning av nuvarande regelverk och policyer för investeringar och projektstyrning. Denna sammanfattning ligger som grund för analysen av styrningen av projekt Nya Slussen.

5.4.1 Ramverk och villkor för styrning inom Stockholms stad

5.4.1.1 Regler för ekonomisk förvaltning avseende stora investeringar

Stockholms stads *Regler för ekonomisk förvaltning* reglerar gränsvärden för vilka beslut som får fattas på vilken nivå inom politiken respektive förvaltningsorganisationen samt vilka mandat förtroendevalda respektive tjänstemän har inom den löpande driften av större projekt och investeringar.

Enligt gällande regelverk för investeringar och projekt "ska ett beslutsunderlag för inriktningsbeslut lämnas till kommunfullmäktige i ett särskilt ärende [... om] investeringsutgifterna bedöms överstiga 300 miljoner kronor"⁶. Om ett projekt, såsom projekt Nya Slussen, får en beslutad budgetram över 300 miljoner kronor behöver ytterligare beslut fattas i kommunfullmäktige endast vid en "avvikelse mot investeringsbeslut överstigande 15 procent, dock minst 20 miljoner kronor, av investeringens nettoutgift för stadens nämnder och nuvärde för stadens bolag eller annan avvikelse av strategisk vikt"⁷. Detta avser i och med genomförandebeslutet 2010 hela projekt Nya Slussens budgetram, vilken efter det reviderade genomförandebeslutet 2015 motsvarar investeringsutgifter om 12,1 miljarder kronor och investeringsinkomster om 2,2 miljarder kronor. Således kräver projektet framledes av kostnadsmässiga skäl inte ytterligare beslut från kommunfullmäktige så länge det inte överskrider sin budget med mer än 1,82 miljarder kronor. Detta gäller även om enskilda områden inom ramen för projektet överstiger sin budget ned mer än 15 procent av deras respektive delbudgetar samt för samtliga upphandlingar som ryms inom den samlade budgetramen, exempelvis avseende större entreprenader.

I övrigt ska den ansvariga nämnden, exploateringsnämnden avseende projekt Nya Slussen, svara för den kostnads- och projektmässiga uppföljningen av projektet genom "[tillämpning] av kommunfullmäktige beslutade regler för styrning, prioritering och rapportering av investeringar"⁸. Tillämpningen i projekt Nya Slussen omfattas formellt sett av *Stöd för stora investeringsprojekt*, som beskrivs vidare nedan. Exploateringsnämnden och därigenom exploateringskontoret och projektet har således efter genomförandebeslutet 2010 mandatet över hur projektet ska struktureras för att nå uppsatta mål.

Vid uppföljningen av investeringar ska nämnden uppmärksamma om utgifterna ökat, förskjutits i tiden eller om investeringen på annat sätt avviker jämfört med investeringsbeslutet samt analysera orsaker till avvikelser. Nämnden ska genom att vidta åtgärder i projektet eller genom omprioritering inom investeringsplanen se till att utrymme finns för fördyringar inom beslutad budget. Om

⁶ Kommunal författningssamling för Stockholm, Regler för ekonomisk förvaltning (2014:01), Kommunfullmäktiges beslut den 20 och 21 november 2013, s.4

⁷ *Ibid.*, s.5

⁸ *Ibid.*, s.5

nämndens beslutade åtgärder för att uppnå budgetbalans leder till väsentliga avvikelser mot kommunfullmäktiges tidigare beslut ska kommunfullmäktige få ett underlag för nytt beslut.

5.4.1.2 Stöd för stora investeringsprojekt

Stöd för stora investeringsprojekt (SSIP) är Stockholms stads övergripande projektmetodik för genomförande av stora och komplexa projekt. Metoden stöds av en digital portal för ekonomisk rapportering samt formell rapportering avseende projektets framdrift. Inom portalen finns även mallar och verktyg för projektets olika faser som ska stödja förvaltningarna att upprätta en projektorganisation och säkerställa framdrift.

Metodiken och dess korresponderande mallar är uppdelade efter om projektet ifråga har en budget mellan 50 och 300 miljoner kronor, om det har en budget över 300 miljoner kronor eller om det rör sig om ett bolagsprojekt. Figur 2 ger en översikt över metodiken och dess innehåll för projekt över 300 miljoner kronor. Projektorganisationen följer detta ramverk men har behövt vidareutveckla sin projektmetodik, vilket beskrivs vidare nedan under avsnitt 5.4.3 Styrning och kvalitetsledning inom projekt Nya Slussen. Projektorganisationen rapporterar således framdrift inom den givna SSIP-strukturen, men har därtill utvecklat ytterligare kvalitetslednings- och rapporteringsrutiner.

	Initiera	Utreda	Planera	Genomföra	Avsluta
	Utredningsbeslut	Inriktningsbeslut	Genomförandebeslut	Slutredovisning	
Mål & syfte	Specificera övergripande mål	Utveckla mål och syfte	Förfinna mål och syfte	Följ upp mål och syfte	Stäm av målluppfyllelse
Organisation	Etablera utredningsorganisation	Etablera planeringsorganisation	Etablera genomförandeorganisation	Validera/revidera genomförandeorganisation	Avveckla projektorganisation
Tidplan	Uppskatta tidsåtgång	Upprätta grov tidplan	Upprätta detaljerad tidplan	Efterlev/uppdatera tidplan	Avrapportera tidplan
Ekonomi	Beräkna utredningsutgifter	Upprätta lönsamhetskalkyl Upprätta projektram	Uppdatera lönsamhetskalkyl Upprätta projektbudget	Följ upp projektets lönsamhet Upprätta och följ upp projektprognos	Stäm av projektets lönsamhet Stäm av utfall mot projektbudget
Risk & Kvalitet	Dokumentera uppenbara projektrisker	Genomför riskbedömning	Validera/revidera riskbedömning	Hantera löpande risker	Dokumentera lärdomar kring risker
Kommunikation	Kartlägg intressenter	Upprätta preliminär kommunikationsplan	Efterlev/uppdatera kommunikationsplan	Efterlev/uppdatera kommunikationsplan	Kommunicera projektavslut
Rapportering	Avrapportera för utredningsbeslut	Avrapportera för inriktningsbeslut	Avrapportera för genomförandebeslut	Avrapportera status löpande	Slutredovisa projekt och lärdomar

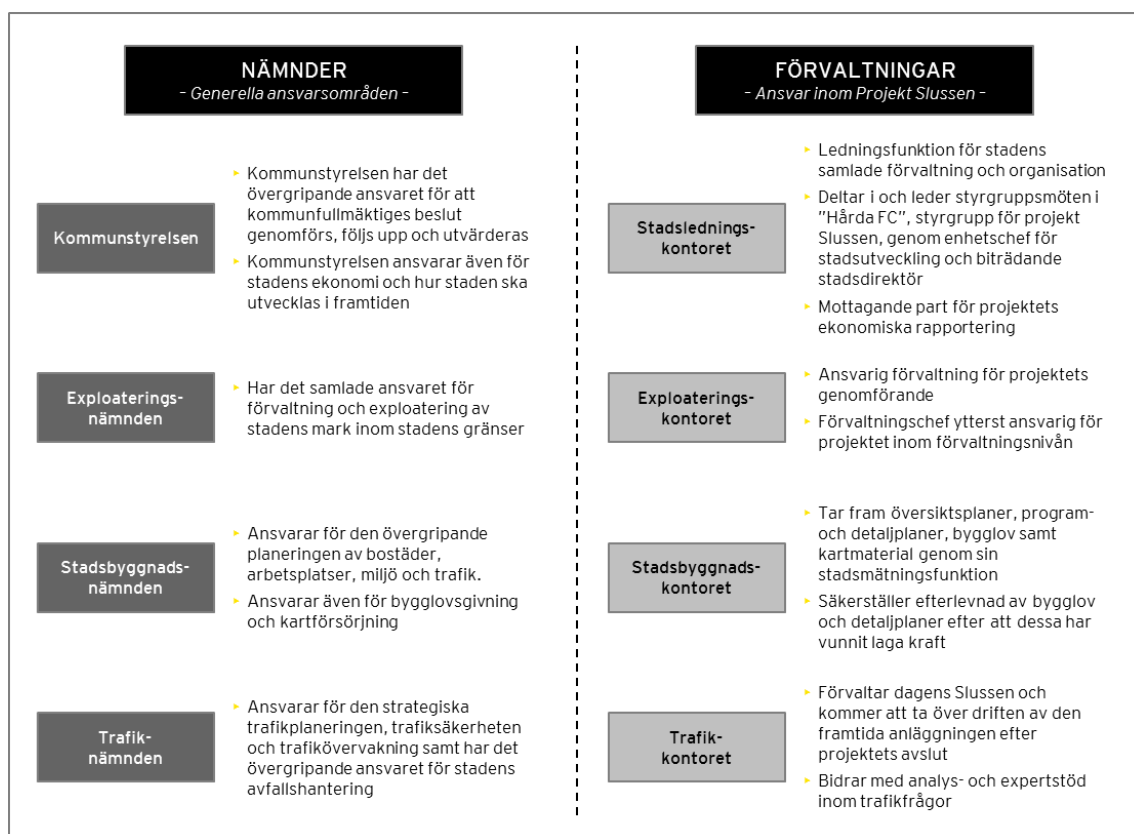
Figur 2 - Översikt av SSIP för projekt över med en budget 300 miljoner kronor:
Varje åtgärd motsvaras av en genomförandemall

5.4.2 Övergripande styrning av projekt Nya Slussen

5.4.2.1 Nämndernas och förvaltningarnas roll

Genomförandebeslutet 2010 gav "exploateringsnämnden, genom exploateringskontoret, i uppdrag att genomföra projektet [... samt] trafik- och renhållningsnämnden, genom trafikkontoret, i uppdrag att delta i genomförandet av projektet"⁹. Därtill beslutades att "detaljplanen handläggs med normalt förfarande"¹⁰ genom stadsbyggnadskontorets deltagande. Projektet strukturerades därigenom från start som ett förvaltningsövergripande åtagande, med exploateringskontoret som ytterst ansvarig part. För övergripande strategiska beslut har förvaltningarna lämnat gemensamma tjänsteutlåtanden till exploateringsnämnden och parallellt rapporterat till sina respektive nämnder inom särskilda frågor såsom bygglov och markanvisningar.

Figur 3 ger en översikt över kommunstyrelsens, nämnders och förvaltningars generella ansvar i förhållande till projekt Nya Slussen. Som projekt är Slussen särpräglad i och med att Stockholms stad äger, förvaltar och utnyttjar Slussen. Stockholms stad äger cirka 70 procent av markytan i Stockholm, men agerar vanligtvis inte byggherre inom större infrastrukturprojekt, utan lämnar detta till exploitörer. Ur ett styrningsperspektiv har detta historiskt skapat utmaningar i ansvarsavgränsningar inom projektet, då Trafikkontoret förvaltar nuvarande Slussen och även kommer att vara mottagare av projektets leveranser.



Figur 3 - Kommunstyrelsens, respektive nämnds- och förvaltnings huvudsakliga ansvar i projekt Nya Slussen

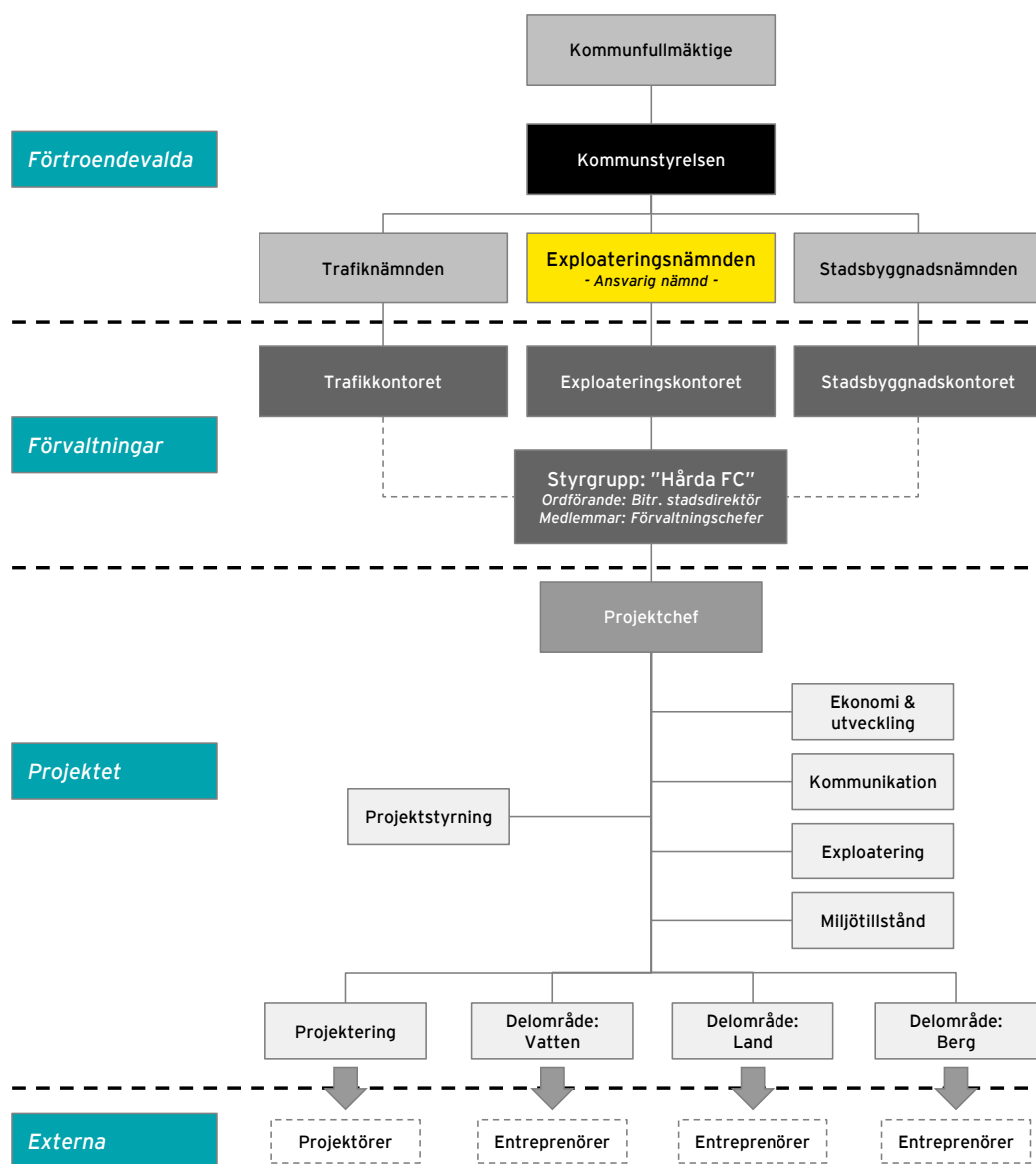
5.4.2.2 Roller och ansvar inom projektorganisationen

Figur 4 ger en översikt över projektorganisationen samt de olika ansvarsnivåerna. Projektets ytterst

⁹ Slussen - Genomförandebeslut, Gemensamt Tjänsteutlåtande till exploateringsnämnden (2010-02-11, Dnr E2009-400-00676) och Trafik- och renhållningsnämnden (2010-02-08, Dnr T2009-400-01119), s.1

¹⁰ Slussen - Genomförandebeslut, Gemensamt Tjänsteutlåtande till exploateringsnämnden (2010-02-11, Dnr E2009-400-00676) och Trafik- och renhållningsnämnden (2010-02-08, Dnr T2009-400-01119), s.17

ansvariga tjänsteman är exploateringskontorets förvaltningschef, som lyder under och rapporterar till exploateringsnämnden. Projekt Nya Slussen har under tidigare faser haft en särskild styrgrupp, men löpande strategiskt beslutsfattande sker nu i en förvaltningsövergripande styrgrupp ("hårda FC"), vilken inkluderar samtliga berörda förvaltningschefer samt representanter från stadsledningskontoret. Styrgruppen, som leds av biträdande stadsdirektören, hanterar samtliga större förvaltningsövergripande investeringsprojekt och skapades med målet att genom stadsledningskontorets närvaro möjliggöra en tydligare samordning och resursallokering.



Figur 4 - Projekt Nya Slussens projektorganisation och ansvarsnivåer¹¹

Projektchefen har mandatet att utforma projektorganisationens operativa styrmodell utifrån identifierade behov. Projektorganisationen har grovt indelats efter projektets geografiska indelning;

¹¹ Skissen är illustrativ. Styrgruppen består av förvaltningscheferna för de berörda förvaltningarna samt representanter från stadsledningskontoret genom biträdande stadsdirektör (ordförande) och enhetschefen för enheten för stora projekt (sekreterare). Styrgruppen lyder således inte formellt under förvaltningarna, utan syftar till att koordinera och styra deras arbete. Exploateringskontoret är dock huvudansvarigt för projektet under exploateringsnämnden

vatten, land och berg, med särskilda projektledare för respektive delområde. Varje delområdes projektledare ansvarar för koordinering med sina respektive leverantörer och externa intressenter. Delområdena motsvarar på en övergripande nivå:

- **Vatten:** Trafiklösningen mellan Södermalm och Gamla Stan, inklusive anläggningsarbete och trafikomläggning för samtliga kajer och broar samt avbördningslösningen och samtliga åtgärder uppströms
- **Land:** Trafiklösningen samt miljö på och omkring Södermalmstorg, inklusive lösning för tunnelbanan
- **Berg:** Huvudsakligen kopplat till den nya bussterminalen i Katarinaberget samt därtill kopplade anläggningsarbeten

Områdena exploatering och projektering stödjer samtliga tre delområden med relationshantering och gränsdragning med projektets underleverantörer, medan området projektstyrning ansvarar för utveckling och uppföljning av projektets lednings- och kvalitetssystem.

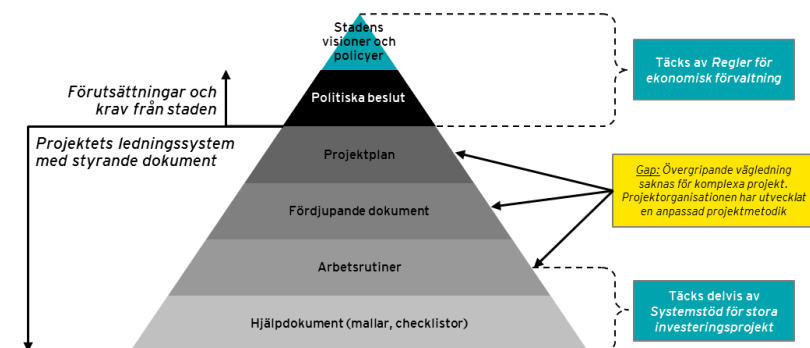
5.4.3 Styrning och kvalitetsledning inom projekt Nya Slussen

Slussen är särpräglad inte bara utifrån det långa genomförandet, höga kostnader och tekniska komplexitet, utan även för att staden är byggherre och således både projektets genomförare och mottagare. Baserat på detta har projektet gjort bedömningen att SSIP behöver kompletteras för att upprätta en effektiv styrmodell för Projekt Slussens genomförande. Projektplanen utgår dock strukturmässigt alltjämt från SSIP.

Projektet rapporterar löpande ekonomi och framdrift i SSIP men har upprättat en kompletterande projektportal, *Slussnet*, för dokument- och informationshantering. Man har även genomfört ett omfattande arbete för att utveckla ett mer detaljerat kvalitetsledningssystem baserat på SSIP och exploateringskontorets kvalitetsledningssystem. Denna detaljering innehåller övergripande metodik för projekt- och leverantörsstyrning samt anpassade mallar för löpande drift inom projektet.

En ytterligare utmaning för projektet har varit att stadens och dess respektive förvaltningars styrmetoder och projektmallar inte är fullt synkroniserade. Projektorganisationen har därför till stor del förlitat sig på exploateringskontorets ledningssystem och projektmetodik, vilken även den är under utveckling vid denna rapportens inlämnande.

Projektet har etablerat en intressenthantering med en strukturerad, systematisk och proaktiv hantering av beroenden och samband för att hantera en stor mängd intressenter. Projektets nuvarande arbete följer av staden framtagna rutiner baserade på en arenaanalys av huvudsakliga intressentgrupper, vilken följs upp via en så kallad "mind map".



Figur 5 - Projektorganisationens övergripande styrmodell och hur den överensstämmer med rådande regelverk och policyer inom Stockholms stad

5.4.4 Kostnadskontrollen inom projekt Nya Slussen avseende entreprenader

Kostnadskontrollen i projektet följer Stockholms stads regelverk för ekonomisk rapportering, genom att projektorganisationen rapporterar i stadens ekonomisystem, vilket beskrivs vidare i Kapitel 6 -

Rapportering och information.

Ifråga om de huvudsakliga entreprenadavtal som har upphandlats sker betalning per löpande räkning istället för per fast pris. Enligt intervjuade företrädare bedömdes detta upplägg som lämpligt i och med de stora osäkerheter som råder avseende förutsättningarna för entreprenörernas arbete, vilket gör det svårt för anbudsgivare att prissätta sina tjänster. Vid ett fast pris hade entreprenören behövt lägga på ett mycket stort riskpåslag, vilket skulle göra avtalen ekonomiskt ohållbara för staden. Dessa osäkerheter inkluderar bland annat osäkra geologiska förutsättningar, eventuellt behov av arkeologiska utgrävningar under byggtiden samt skiftande vattenstånd vid uppförande av avbördningslösningen.

Upphandlade avtal är baserade på en riktkostnad för respektive entreprenads målbild, med incitamentsstrukturer som bland annat omfattar att entreprenören får ta del av besparingar som uppnås om riktkostnaden underskrids. Om totalkostnaden överstiger riktkostnaden får entreprenören endast täcka sina kostnader med ett påslag på två procent, vilket innebär att entreprenören erhåller en ersättning för utfört arbete, men ej får ingen vinst för detta arbete. Projektet har således upprättat incitamentsmekanismer i avtalet för att säkerställa kostnadskontroll eftersom det inte var möjligt att upphandla en entreprenadlösning på fast pris.

Projektets ledning följer löpande inköps- och materialkostnadernas utveckling. Projektets byggekonomer och arbetsmiljöledare träffar regelbundet entreprenören för att diskutera och komma överens om föreslagna lösningar och tillhörande kostnader.

Denna lösning kräver att projektorganisationen kan agera som en tydlig beställare gentemot entreprenörerna och förutsätter en god kostnadskontroll från projektets sida av byggkostnadernas utveckling. Upphandling pågår därför av ytterligare konsulttjänster inom byggekonomi och arbetsmiljöledning för att ytterligare utöka projektets kompetens och stärka dess förmåga säkerställa att projektet har kontroll över kostnaderna. Upparbetade entreprenadkostnader samt prognoser genom successiva kalkyler rapporteras fem gånger per år i stadens ekonomisystem.

6. Granskningsområde: Rapportering och information

6.1 Bedömning

Projekt Nya Slussen följer stadens regelverk för rapportering via ekonomirapportering och budgetuppföljning i stadens ekonomisystem Agresso samt via statusrapportering avseende framdrift i SSIP.

Projektchefen rapporterar cirka varannan månad till styrgrupp för projekt Nya Slussen ("hårda FC"), då exakta datum för styrgruppsmöten bestäms löpande. Varannan vecka rapporterar projektchefen även till avdelningschefen för stora projekt på Exploateringskontoret samt vid behov till förvaltningschefen. Projektchefen sätter agendan och innehåll för vad som ska rapporteras vid dessa rapporteringstillfällen. Baserat på projektchefens dragning rapporterar Styrgruppens ordförande (bitr. stadsdirektör) till majoritetens ledamöter i kommunstyrelsen vid behov. Förvaltningschefen rapporterar månatligen och vid behov till exploateringsnämndens ordförande där förvaltningschefen ombeds presentera relevanta fokus.

Givet projekt Nya Slussens storlek och komplexitet är vår bedömning att den politiska styrningen av projekt Nya Slussen behöver förstärkas. Exploateringsnämnden behöver därför vidareutveckla den interna kontrollen med fokus på den löpande, formella återrapporteringen.

Det saknas idag standardiserade format för beslutsinformation, vilket är en förutsättning för att styrande organ löpande ska få god insyn och aktivt kunna utföra sitt ansvar att löpande följa upp, kontrollera och styra projektet. Rapporten bör utformas så att man över tid kan följa projektets uppfyllelse av målbild, projektets riskexponering samt projektets uppfyllande av beslutade åtgärder.

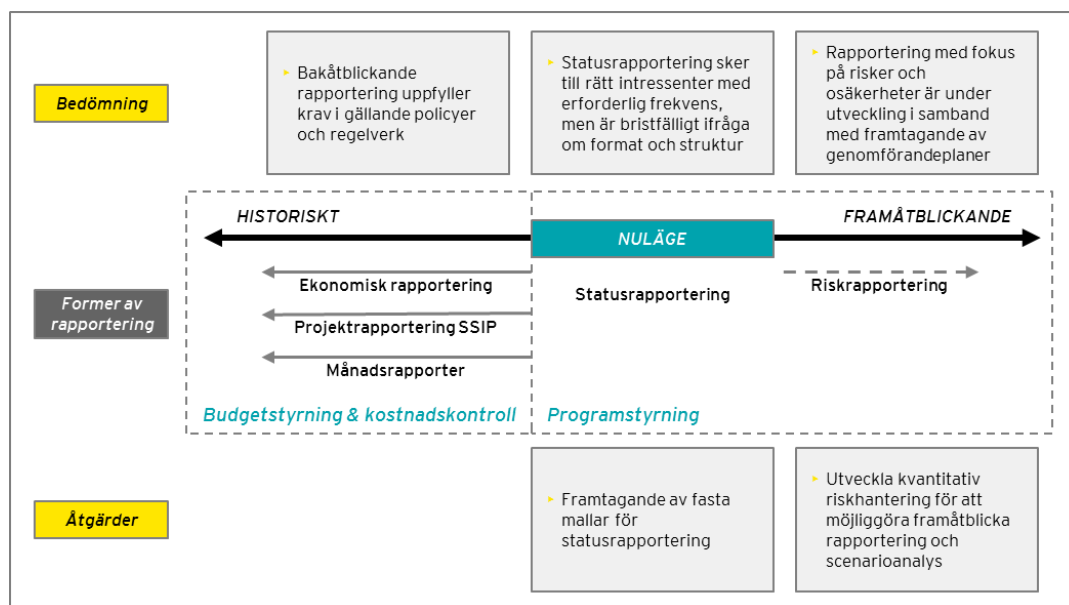
De standardiserade rapporterna bör genomgående användas som utgångspunkt vid rapportering till styrande organ såsom styrgrupp, exploateringskontoret och exploateringsnämnd samt kommunstyrelsen. Det är viktigt att säkerställa att denna information kommer hela exploateringsnämnden till del för att den effektivt ska kunna identifiera och hantera avvikelser i projektets genomförande gentemot tagna beslut. Informationen bör också gå till hela kommunstyrelsen, då samtliga ledamöter har ansvar att utöva uppsikt.

Dessa rapporter bör även gå till styrgrupp ("hårda FC") och exploateringskontoret.

Vi konstaterar även att den nuvarande rapporteringen framför allt kännetecknas av en historisk uppföljning att projektet har hållit sig inom beslutade budgetramar via uppföljning av upparbetade kostnader genom successiva kalkyler. Rapporterna bör, förutom att belysa projektstatus och eventuella avvikelser från plan, även innehålla hantering av avvikelser, framtida risker och osäkerheter för att sätta ett större, framåtblickande fokus i rapporteringen.

Givet att projektorganisationen har, som beskrivet under avsnitten *Projekt- och programstyrning* samt *Riskhantering*, utvecklat goda rutiner för intern styrning och kontroll bedömer vi att det finns goda förutsättningar för att via den standardiserade rapporteringen ge korrekt, saklig och fullödlig information för uppföljning, kontroll och styrning av projektet.

I denna standardiserade rapportering utgör riskrapportering en central komponent för att säkra förutsättningarna för att effektivt kunna hantera risker och osäkerheter i styrningen av projektet. Kapitel "7. Riskhantering" beskriver vikten av en robust riskhantering med särskilt fokus på kvantitativ riskhantering.



Figur 6 - Översikt över projektets rapporteringsformer och åtgärdsförslag

6.2 Rekommendationer

Givet våra observationer rekommenderar vi att:

- Exploateringsnämnden inför standardiserade rutiner för att förse såväl kommunstyrelsen som exploateringsnämnden med transparent och lättförståelig information för att kunna fatta löpande beslut och hantera avvikelser i projektets genomförande
- Exploateringsnämnden säkerställer att hela exploateringsnämnden och kommunstyrelsen får ta del av den standardiserade rapporteringen.

6.3 Rapportering och informationsspridning inom projekt Nya Slussen

Informationsspridning sker huvudsakligen på två nivåer. Den sker genom större beslutsunderlag och tjänsteutlåtanden som sätter ramarna för projektet och stödjer de förtroendevalda att ta större strategiska beslut. Därtill sker även en löpande rapportering. Denna löpande rapportering sker inom ramen för Stockholms stads rapporteringssystem samt genom presentationer avseende projektets status, vilken sker enligt följande:

- ▶ Inom projektorganisationen till projektchefen, exempelvis från delprojektledare
- ▶ Från projektchef till projekt Nya Slussens styrgrupp ("hårda FC")
- ▶ Från projektchef till förvaltningschef för Exploateringskontoret
- ▶ Från förvaltningschef för Exploateringskontoret till exploateringsnämndens ordförande
- ▶ Från biträdande stadsdirektör till majoritetens ledamöter i Kommunstyrelsen.

Detta avsnitt kommer diskutera initialt de krav som finns avseende beslutsunderlag i Stockholms stads policyer och regelverk, vilken sätter ramarna för projektet, och fokuserar därefter på den löpande rapporteringen, vilken är central för den fortlöpande projektstyrningen.

6.3.1 Krav på rapportering i policyer och regelverk

Som beskrevs i avsnittet *Projekt- och programstyrning* är projekt, nämnder och förvaltningar skyldiga att rapportera enligt stadens regelverk, främst vid investeringar, avgörande strategiska beslut samt om nämnden kräver särskilda informationsunderlag under särskilt kritiska skeden i projektet.

Som ansvarig nämnd är exploateringsnämnden enligt gällande reglemente skyldig att "i sin verksamhetsberättelse redovisa hur den fullgjort sådana uppdrag som kommunfullmäktige har lämnat till den med stöd av 3 kap 10 och 12 §§ kommunallagen (1991:900). I den mån kommunfullmäktige beslutat om mål och riktlinjer för uppdragens fullgörande skall av redovisningen framgå hur dessa uppfyllts eller följts. Enskilda ärenden skall endast redovisas om de varit av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt"¹². I övrigt får nämnden "utfärda instruktion för kontoret och dess personal"¹³ samt styra verksamheten genom förvaltningschefen för exploateringskontoret "som inför nämnden är ansvarig för verksamheten"¹⁴.

Ifråga om beslutsunderlag har projekt Nya Slussen huvudsakligen styrts av de två genomförandebesluten 2010 och 2015 samt ett antal beslut baserade på tjänsteutlåtanden rörande bland annat detaljplanen och de rättsprocesser som har drivits gentemot projektet. Genom projektets behov av utökad budget och utökningen av dess riskreserv krävdes ett reviderat genomförandebeslut för att säkerställa projektets fortlevnad. I Appendix A bifogas en översikt över de huvudsakliga beslutsunderlag som varit styrande för projektet från och med genomförandebeslutet 2010, vilket förutom de två genomförandebesluten även inkluderar exempelvis planhandlingar och tjänsteutlåtanden avseende de rättsprocesser som projektet har varit inblandat i.

Givet stadens policyer för genomförande av stora investeringsprojekt är det regelmässiga behovet av övriga tjänsteutlåtanden kopplat till "avvikelser av strategisk vikt" eller om den ansvariga nämnden efterfrågar specifika underlag.

Vår bedömning är att förvaltningsorganisationen har följt gällande regelverk och processer kring genomförandebeslut och tjänsteutlåtande.

Givet projektets komplexitet, omfattning och principiella vikt är det dock nödvändigt att styrande organ löpande under projektets gång har god insyn för att aktivt kunna utföra sitt ansvar att löpande följa upp, kontrollera och styra projektet. Styrande organ såsom styrgrupp ("hårda FC"), exploateringskontoret, kommunstyrelse och exploateringsnämnd insyn bör därför stärkas genom en kontinuerligt och standardiserad rapportering om projektets status och riskexponering.

6.3.2 Löpande rapportering

6.3.2.1 Rutiner för löpande rapportering

Projektorganisationen och förvaltningsorganisationen rapporterar löpande avseende status och framdrift på ett antal nivåer och i olika format, vilka kan delas in i tre kategorier, enligt nedan tabell:

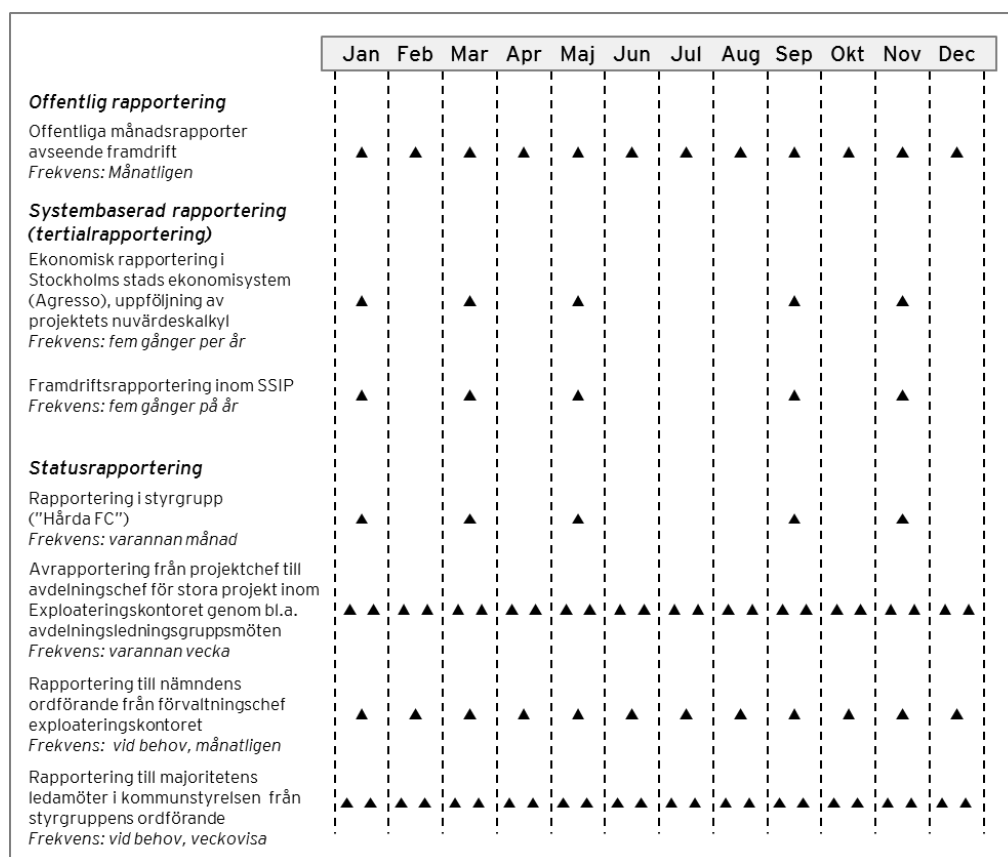
¹² Reglemente med allmänna bestämmelser för Stockholms stads nämnder, Kommunfullmäktiges beslut den 29 september 2008 (utl 2008:153), s.2

¹³ Reglemente för exploateringsnämnden, Kommunfullmäktiges beslut den 13 december 2010 (utl 2010:136), s.4

¹⁴ *Ibid*, s.4

	Innehåll	Mottagare	Syfte
Offentlig månadsrapportering	Övergripande om projektets status och framdrift	Skickas till nyckelintressenter samt publiceras på hemsidan	Informera intressenter och allmänheten om projektet
Systembaserad rapportering	- Ekonomirapportering och budgetuppföljning via stadens ekonomisystem (Agresso) - Statusrapportering avseende framdrift i SSIP	- Ekonomifunktionen inom stadsledningskontoret - Tillgängligt för förtroendevalda	- Krävs enligt rådande regelverk - Huvudsakligen uppföljning av projektets budget
Statusrapportering	Löpande rapportering av projektets status, inkl. avvikelser mot plan, risker och osäkerheter, rapportering inför strategiska beslut	- Projektchef rapporterar till styrgrupp ("hårda FC") samt till förvaltningschefen för exploateringskontoret - Förvaltningschefen rapporterar till exploateringsnämndens ordförande - Styrgruppens ("hårda FC") ordförande (bitr. stads-direktör) rapporterar till kommunstyrelsen	- Uppföljning av projektstatus - Stöd vid strategiska beslut - Säkerställande av omfördelning av resurser och stöd från övrig förvaltningsorganisation

Figur 7 ger en översikt över frekvensen med vilken den ordinarie löpande rapporteringen som sker inom projektet. Utöver vad som listas i figuren har projektchefen även presenterat för exploateringsnämnden samt hållit separata presentationer för enskilda partigrupper och rotlar.



Figur 7 - Översikt över rapporteringsfrekvensen i projekt Nya Slussen (illustrativ, datum för rapportering varierar)

6.3.2.2 Den löpande rapporteringens innehåll och format

Ifråga om budgetstyrning styrs projektet främst av sin ekonomiska rapportering, vilken huvudsakligen fokuserar på projektets upparbetade kostnader även om successiva kalkyler görs för att säkerställa långsiktig budgetefterlevnad.

Den löpande styrningen av projektets framdrift och uppfyllnad av övriga målsättningar sker främst genom statusrapporteringen. Rapporteringen till exploateringskontoret, exploateringsnämnden och kommunstyrelse baseras på statrapporteringen till styrgruppen ("hårda FC"):

- ▶ **Rapportering till styrgrupp ("hårda FC"):** Cirka varannan månad rapporterar projektchefen projektets status och framdrift. Projektchefen sätter agendan för vad som presenteras. Idag saknas standardiserade statusrapporter så att styrgruppen kan följa projektets uppfyllelse av beslutad målbild, status avseende riskhantering samt uppfyllande av beslutade åtgärder.
- ▶ **Rapportering till exploateringskontoret:** Varannan vecka rapporterar projektchefen till avdelningschef för stora projekt samt vid behov till förvaltningschefen.
- ▶ **Rapportering till exploateringsnämndens ordförande:** Förvaltningschefen rapporterar månatligen och vid behov till exploateringsnämndens ordförande. Vid dessa tillfällen rapporterar exploateringskontorets samlade verksamhet, vilken inkluderar andra stora projekt förutom projekt Nya Slussen. Förvaltningschefen ombeds presentera frågor som han tycker är relevanta.
- ▶ **Rapportering till Kommunstyrelsen:** Styrgruppens ordförande rapporterar till majoritetens ledamöter i Kommunstyrelsen vid behov inom ramen för veckovisa möten.

Det saknas i dagsläget fasta mallar och rutiner för *vad* som ska presenteras för respektive styrande organ, samt *hur* detta ska presenteras. Ledande praxis inom projekt- och programstyrning av större projekt är att för varje rapporteringsväg använda standardiserade statusrapporter, som ger en samlad bild över projektets status. Dessa innehåller åtminstone vanligtvis:

- ▶ Projektstatus
- ▶ Eventuella avvikelser från projekt- eller genomförandeplanen
- ▶ Åtgärdsförslag avseende hantering av avvikelser
- ▶ Riskanalys och riskhantering

Det finns ett flertal fördelar med standardiserade statusrapporter. Det skapar dels tydlighet och transparens kring projektets status, vilket underlättar en effektiv uppföljning, styrning och kontroll av projektet. Vidare skapar det en spårbarhet avseende tidigare beslutade åtgärder, vilket ger beslutande organ en möjlighet att följa upp projektets framdrift och om beslutade åtgärder har genomförts.

Enligt intervjuade företrädare pågår en process för att utveckla standardiserade lägesrapporter inom ramen för SSIP för rapportering till styrgrupper och nämnder.

7. Granskningsområde: Riskhantering

7.1 Bedömning

Projekt Nya Slussen har följt rådande regelverk och policys (Stöd för stora investeringsprojekt (SSIP)) avseende rapportering av risker och avvikelser inom Stockholms stad. Dock är rapporteringen förhållandevis övergripande i förhållande till projektets storlek och komplexitet. Riskrapporteringen till styrgrupp ("hårda FC"), exploateringsförvaltningen, exploateringsnämnd och kommunstyrelse behöver därför förbättras.

Projektets riskhantering har tidigare varit på en rudimentär nivå. Projektets interna riskhantering har dock väsentligt stärkts under de senaste 18 månaderna och nu är organiserad i linje med god praxis för större projekt och program ifråga om kvalitativ riskhantering.

Projektet har upprättat rutiner och processer för kvalitativ riskhantering, inklusive kontroller för att säkerställa efterlevnad. Det finns mekanismer för att löpande identifiera, prioritera, analysera, hantera strategiska/operativa risker och osäkerheter. Det finns tydliga roll- och ansvarsbeskrivningar, även för entreprenörer, samt en struktur för att säkerställa ägarskap och rapporteringsansvar i löpande operativ riskhantering.

Denna utveckling har gett goda förutsättningar för att förse styrgrupp, förvaltningar, kommunstyrelse, exploateringsnämnd och kommunfullmäktige med relevant information för att hantera oönskad riskexponering och avvikelser gentemot tagna beslut.

För att ytterligare stärka riskhanteringen behöver det pågående arbetet med att utveckla det interna kvantitativa¹⁵ riskarbetet snarast fullföljas för att ge programledning och beslutsfattare en löpande rapportering av hur förändringar i riskexponering och osäkerheter påverkar programbudget, ekonomisk kalkyl och riskreservens utveckling. Denna information bör även ingå i den standardiserade rapporteringen till styrgrupp, exploateringskontoret, exploateringsnämnd och kommunstyrelse i enlighet med rekommendationerna i kapitel 6. "Rapportering och information".

Den kvantitativa riskhanteringen är även väsentligt för att säkerställa en effektiv och sammanhållen riskhantering. Kostnader för osäkerheter och risker kan kvantifieras i ekonomiska termer vilket ger förutsättningar för att prioritera rätt och kostnadseffektiva åtgärder för att hantera risker och osäkerheter och optimera riskreserven. Den kvantitativa värderingen bör även integreras i de successiva kalkyler som görs för att följa projektets budgetutnyttjande.

Idag saknas även en gemensam sammanhållen, konsoliderande funktion för samtliga pågående större projekt och program inom Stockholm Stad, vilket är en förutsättning för att på övergripande nivå konsolidera och optimera total riskexponering i projektportföljen.

Vi konstaterar även att det idag inte finns en för staden gemensam metodik för riskhantering i stora och särskilt komplexa program och projekt. Stockholm stad bör därför överväga att utnyttja projekt Nya Slussens arbete för att etablera en gemensam riskhanteringsmetodik för samtliga större projekt och program som pågår i stadens regi.

7.2 Rekommendationer

Givet våra observationer och slutsatser rekommenderar vi att:

- Exploateringsnämnden säkerställer att projekt Nya Slussen snarast slutför arbetet med att utveckla metodiken för kvantitativ riskhantering.
- Kommunstyrelsen införlivar riskexponering och riskhantering som en komponent i den standardiserade rapporteringen enligt rekommendation i kap. 6 "Rapportering och Information".

¹⁵ Kvantitativ riskhantering: identifierade risker värderas utifrån ett kostnads- och tidsperspektiv

7.3 Förslag på ytterligare åtgärder baserade på god praxis

Utifrån våra observationer och vår samlade erfarenheter från tidigare uppdrag rekommenderar vi att Stockholm stad att inrätta standardiserade metoder för kvalitativ och kvantitativ riskhantering för samtliga större, komplexa projekt som drivs i Stockholm Stads regi.

Utöver en konsekvent riskhantering i respektive projekt kan Stockholm stad då även följa stadens riskexponering i den totala förändringsportföljen, vilket är en förutsättning för att ta beslut kring prioritering av framtida och pågående projekt.

7.4 Riskhantering inom projekt Nya Slussen

Nedan följer en kortfattad beskrivning av de metoder, processer och mekanismer som Slussen-projektet har implementerat eller håller på att utveckla för att säkerställa en effektiv riskhantering.

7.4.1 Riskhantering inom projektorganisationen

7.4.1.1 Projektorganisationens nuvarande metod för riskhantering

Projektet har under senare tid genomdrivit omfattande förändringar i sin riskhanteringsprocess, både ifråga om struktur för att identifiera, analysera och följa upp risker samt ifråga om ägarskapet inom projektorganisationen för att säkerställa att realiserade risker åtgärdas. Den nyligen uppsatta rutin för riskhantering som projektet nu är ämnat att följa baseras på ISO 31000-metodik, vilket är ett internationellt accepterat ramverk som följer god praxis. Projektorganisationen är i slutskedet ifråga om att implementera detta ramverk för kvalitativ riskhantering.

Risker delas in *projektrisker* och *produktrisker* enligt nedan:

- **Projektrisker:** Potentiella risker och möjligheter under projektets livscykel som kan påverka projektets förmåga att leverera önskvärd kvalitet, inom fastställda tidplaner och budget.
- **Produktrisker:** Risker kopplade till den färdiga produkten som medför negativa effekter på dess funktionalitet och medför att uppställda krav inte uppfylls

Risker delas in i kategorier; kostnad, tid, kvalitet, anseende och skada på infrastruktur. För kategorierna arbetsmiljö, miljö, säkerhet och tredje man-säkerhet utnyttjar projektorganisationen särskilda experter för identifiering och värdering av risker.

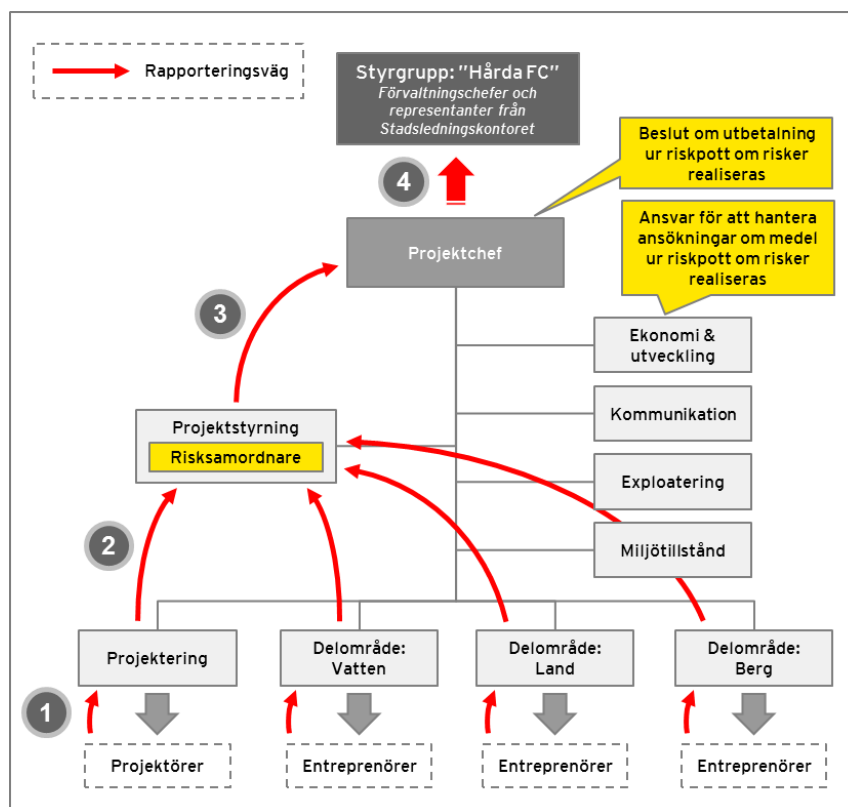
Respektive delprojekt samt inhyrda entreprenörer och projektörer ansvarar för att identifiera och värdera risker samt rapportera dessa till projektets risksamordnare. Risksamordnaren ansvarar för att stödja delprojekten med metoder och ramverk samt för att sammanställa och aggregera rapporterade risker.

Metodiken håller på att implementeras som en del av den bredare uppdateringen av projektplanen i samband med det reviderade genomförandebeslutet.

7.4.1.2 Riskrapportering och åtgärdshantering

Figur 9 ger en övergripande bild över rapporteringsvägarna för risker inom projektorganisationen. Projektchefen är övergripande ansvarig för projektets riskhantering, men har delegerat ansvaret för identifiering, värdering och löpande riskhantering. Riskägarskapet ligger således på respektive projektledare eller på kontrakterade externa parter såsom exploatörer eller projektörer.

Figuren ger en övergripande bild över rapporteringen och aggregeringen av samtliga risker. Utöver denna rapportering inkluderar projektledarna för respektive delområde sina fem huvudsakliga risker i de månatliga statusrapporter som skickas till projektchefen, vilka är en del av den löpande rapporteringen från projektchefen till styrgruppen ("hårda FC") avseende projektets status och framdrift.



Figur 9 - Rapporteringsvägar för riskhantering inom projektorganisationen

Siffrorna i figuren åsyftar de övergripande rapporteringssteg för riskhanteringen:

1. Externa parter rapporterar risker till projektledningen för respektive delprojekt
2. Delprojekt rapporterar entreprenörers och egna risker till risksamordnaren, som sammanställer dessa för hela projektets räkning
3. Risksamordnaren rapporterar sammanställd riskbild till projektchefen
4. Projektchefen rapporterar till styrgruppen i samband med ordinarie möten

Kontrollen över projektets riskpott¹⁶, är en av de främsta styrmedel som utnyttjas i dagsläget för att säkerställa efterlevnad av riskhanteringsprocessen.

I det fall en identifierad risk realiserar så att ett delprojekt inte kan möta uppsatta mål inom ramen för tilldelad budget skickas en ansökan till projektcontrollern om medel ur riskpotten. Projektcontrollern beslutar därefter i samråd med projektchefen om den realiserade risken meriterar en utbetalning av ytterligare medel eller om den projektledaren bör göra omprioriteringar inom ramen för sitt delprojekt.

7.4.1.3 Brister i tidigare metod för riskhantering

Projektorganisationens tidigare riskarbete baserades på en gemensam databas för samtliga delområden och entreprenörer där samtliga projektledare och andra befattningshavare rapporterade in de risker som identifierades inom respektive område.

Det saknades en tydlig fördelning av ansvar och hierarki avseende åtgärdshantering. Detta medförde att flertalet av projektets identifierade risker inte hade en ansvarig part för åtgärdshantering, vilket i sin tur ledde till att signifikanta risker inte blev hanterade i tillräcklig stor utsträckning.

¹⁶ Riskpott: den finansiella reserv som har tilldelats projektet för oförutsedda utgifter

7.4.2 Riskhantering i rapportering till förtroendevalda och i beslutsunderlag

7.4.2.1 Riskhantering i tjänsteutlåtanden

De riskanalyser som har presenterats i befintliga tjänsteutlåtande, särskilt avseende Genomförandebeslutet och det reviderade Genomförandebeslutet, är mycket kortfattad i förhållande till projektets komplexitet och omfattande riskbild i ett antal dimensioner vilka alla påverkar projektets möjlighet att möta dess budgetära, tidsmässiga och funktionella målbild.

Figur 12 nedan är tagen från Genomförandebeslut 2010 och var ämnad att sammanfatta projektets riskbild. Även om tabellen ger en god översikt över projektets huvudsakliga riskkategorier, är det svårt att förstå riskernas konsekvens på möjligheten att möta den uppsatta målbilden i tid och inom budget. Det förs inte heller något ingående resonemang avseende sannolikheten att risker kommer att inträffa, vilket försvårar möjligheten att prognostisera projektets kostnadsutveckling över tid.

Vi anser därför att ett tydligare fokus på kvantitativ riskhantering inom ramen för Slussen-projektet såväl om inom Stockholms stads framtida stora infrastrukturprojekt skulle ge utökade möjligheter att skapa rättvisande investeringsunderlag och prognostisera kostnadsutveckling såväl som nyttorealiserings över tid.

Från Genomförandebeslut 2010: Sammanfattning av risker			
Riskmoment	Påverkan på		
	Tid	Ekonomi	Risk
Val av tekniska lösningar: Grundläggning Avbördning Kajer Tunnel	Liten Måttlig Liten Måttlig	Stor Stor Måttlig Måttlig	Måttlig Måttlig Måttlig Måttlig
Tidsförskjutningar: Miljödom Ledningsomläggning Detaljplan	Stor Måttlig Stor	Liten Liten Liten	Stor Måttlig Stor
Beslut om Saltsjöbanan	Stor	Stor	Stor
Prisutveckling fram till färdigställande	Liten	Stor	Stor
Oklara inkomster	Måttlig	Stor	Stor
Ersättningar och skadestånd	Liten	Stor	Stor

Figur 12 - Tabell från Genomförandebeslut 2010 sammanfattandes projektets riskbild

8. Granskningsområde: Investeringsprocessen

8.1 Bedömning

Projekt Nya Slussen har följt gällande rutiner och policyer för stora investeringsprojekt. Det ursprungliga genomförandebeslutet 2010 saknade dock tydlighet inom en rad områden gällande omfattning, utformning av den slutgiltiga lösningen samt graden av extern finansiering för ett antal av projektets centrala leveranser.

De kostnadsökningar som föranledde behovet av ett reviderat genomförandebeslut har till stor del drivits av osäkerhet kring dessa faktorer. Osäkerhet kring både finansiering och utformning fortsätter att vara en signifikant risk för projektet, exempelvis genom utformningen av den beslutade bussterminalen i Katarinaberget.

De riskanalyser som har presenterats i genomförandebeslutet 2010 och det reviderade genomförandebeslutet 2015, är mycket kortfattade i förhållande till projektets komplexitet och omfattande riskbild. Detta faktum påverkar möjligheterna att kunna bedöma budget, tidplan och funktionell målbildens relevans. Riskunderlagen i genomförandebeslut behöver därför utvecklas och förfinas för att kommunalfullmäktige ska kunna fatta väl grundade beslut vid större investeringar.

Detta inkluderar bland annat en tydligare presentation och kvantifiering av risker och osäkerheter samt hur dessa faktorer påverkar projektets budget och tidplan. Mycket av denna information presenteras i appendix, men skulle i vår mening kunna vara mer pedagogiskt framställd för att underlätta effektivt beslutsfattande.

Expertgruppen fastslog i sin granskning att budgetramen för Slussens uppförande inkluderade en för låg riskmarginal, vilket åtgärdades genom det reviderade genomförandebeslutet 2015. EY delar denna bedömning att den ursprungliga riskreserven¹⁷ var för låg i förhållande till projektets storlek, komplexitet och de stora osäkerheter kring utformning och finansiering som rådde inför det initiala genomförandebeslutet 2010.

Det är dock viktigt att påpeka att en utökad riskreserv är en komponent i hanteringen av projektets budgetmässiga utmaningar. Ett viktigt komplement är även ett strukturerat riskarbete där projektet arbetar aktivt med att motverka och avhjälpa risker samt löpande prognostisera kostnader och riskreserv över projektets hela livscykel.

8.2 Rekommendationer

Givet våra observationer och slutsatser rekommenderar vi att:

- Kommunstyrelsen införlivar mer detaljerade riskanalyser i framtida tjänsteutlåtanden och underlag för genomförandebeslut för att underbygga en rimlig bedömning av riskreserven.

8.3 Investeringsunderlaget för projekt Nya Slussen

Denna granskning har fokuserat på projektets nuvarande styrning. Detta medför att granskningen inte i sig kan kommentera på processen som ledde fram till det ursprungliga genomförandebeslutet och eventuella motiv som ligger bakom beslutets struktur, innehåll och omfattning.

¹⁷ Riskreserv: Riskreserven ingår i projektets budgeterade kostnad och hanterar osäkerheter som kan innebära kostnadsökningar såväl som kostnadsminskningar.

För en mer ingående granskning av projektets ekonomi ombuds läsaren ta del av expertgruppens granskning. Enligt expertgruppens analys berodde projektets kostnadsutveckling bland annat på att:

- ▶ "Projektet [underskattade] tidsåtgång och risker i tillståndsprocesserna [...]
- ▶ Tidskrävande tillståndsprocesser har förskjutit byggstart från planerat 2012 till 2015 [...]
- ▶ Ökade kostnader för bussterminalen [...]
- ▶ Projektet har förändrats på väsentliga punkter under tiden sedan genomförandebeslutet [...]
- ▶ Extern finansiering av bussterminalen kommer att uppgå till högst 75 % och inte till full finansiering som genomförandebeslutet förutsatte [...]
- ▶ Omfattningen av bebyggelse och handelsytor minskade kraftigt i samband med plansamrådet, varför försäljningsinkomsterna [väntas minska]"¹⁸

Genomförandebeslutet 2010 satte en budgetram för genomförandet av projektet omfattande 8 miljarder kronor, förbehållet investeringsinkomster om 1,95 miljarder kronor samt försäljningsinkomster om 900 miljoner kronor.

Genomförandebeslutet 2010 var dock ospecifikt inom en rad områden gällande omfattning, gestaltning och finansiering när denna budgetram fastställdes. Senarelagda genomförandetider, utdragen projekttid, tidsförskjutning i arbetet med bland annat planprocessen för bussterminalen i Katarinaberget samt fördjupad detaljnivå i projektering har även bidragit till de ökade kostnaderna.

Budgeten förutsatte även i vissa delar full extern finansiering vilket även har varit svårt att realisera. Med utgångspunkt från dessa erfarenheter kring risker och tekniska svårigheter har därför riskreserven utökats. I det reviderade genomförandebeslutet har även inkomstkravet fastställts till 2 200 mnkr.

Givet ovan beskrivna faktorer uppdaterades bedömningen av projektkostnaden i det reviderade genomförandebeslutet 2015 till 12 100 mnkr.

Exempel över förutsättningar för projekt Nya Slussen som har förändrats sedan genomförandebeslut 2010	
Finansiering	▶ Kalkylen förutsatte full extern finansiering av bussterminal och ny uppgång till tunnelbanan ▶ Kalkylen förutsatte full extern finansiering av avbördningen ▶ Kalkylen förutsatte att SL bekostar terminalen och ny uppgång till tunnelbanan
Utformning av lösning	▶ En principöverenskommelse fanns om att förlänga tvärbanan från Hammarby Sjöstad till Slussen samt att en ny station för Saltsjöbanan och tvärbanan skulle förläggas i Katarinaberget, vilket var en förutsättning för projektets genomförande ▶ Den nya bussterminalen föreslogs ligga förskjuten österut så att den befintliga skulle gå att ha i drift samtidigt som den nya byggs

¹⁸ Granskning av projekt Nya Slussen, Rapport från expertgruppen (Mats Olsson, Sven Lorentzi, Reigun Thune Hedström, Christel Wiman), 31 januari 2015, ss. 64-66

Appendix

Appendix A: Huvudsakliga beslutsunderlag
och tjänsteutlåtanden

Appendix B: Hypoteser för granskningen

Appendix C: Intervjupersoner

Appendix D: Expertgruppens
utredningsfrågor



Appendix A Huvudsakliga beslutsunderlag och tjänsteutlåtanden

Tid	Genomförandebeslut	Övriga övergripande Tjänsteutlåtanden för beslut	Övriga övergripande Tjänsteutlåtanden för information
2010	2010-01-21: Gemensamt Tjänsteutlåtande Exploateringsnämnden: DNR E2009-400-00676 Trafik- och renhållningsnämnden: DNR T2009-400-01119	2010-05-27: Redovisning av plansamråd Stadsbyggnadsnämnden: DNR 2005-08976-54	2010-05-18: Slussens tekniska status Trafiknämnden: DNR T2010-400-01472 2010-11-23: Gemensamt tjänsteutlåtande angående kollektivtrafiken Exploateringsnämnden: Dnr E2010-330-01523 Stadsbyggnadsnämnden: Dnr 2010-17356-50 Trafik- och renhållningsnämnden: Dnr T2010-330-04007
2011		2011-09-13: Godkännande av förslag till detaljplan Stadsbyggnadsnämnden: DNR 2005-08976-54	2011-04-15: Planhandlingar Stadsbyggnadsnämnden: DNR 2005-08976 2011-04: Fördjupnings-PM Alternativredovisning 2011-09-02: Reviderade planhandlingar Stadsbyggnadsnämnden: Dnr 2005-08976-54
2012			
2013		2013-03-05: Överklagande till mark- och miljööverdomstolen Kommunstyrelsen: DNR 311-1960/2011	
2014			2014-10-16: Lägesredovisning Slussen Exploateringsnämnden: Dnr E2014-02060
2015	2015-06-01: Reviderat Genomförandebeslut Exploateringsnämnden: Dnr E2015-00947		2015-06-11: Svar på remiss av Motion (2015:15) om fiskmarknad vid Slussen Exploateringsnämnden: E2015-01049

Rapportering från förvaltningar till nämnder	Markanvisningar & avtal som har rapporterats till nämnd	Externa beslut som har rapporterats till nämnd	Tid
Årsbokslut & Tertialrapporter <i>Exploateringsnämnden Stadsbyggnadsnämnden Trafiknämnden</i> Månadsrapporter <i>Skickas brett till nyckelintressenter</i>			2010
Årsbokslut & Tertialrapporter <i>Exploateringsnämnden Stadsbyggnadsnämnden Trafiknämnden</i> Månadsrapporter <i>Skickas brett till nyckelintressenter</i>			2011
Årsbokslut & Tertialrapporter <i>Exploateringsnämnden Stadsbyggnadsnämnden Trafiknämnden</i> Månadsrapporter <i>Skickas brett till nyckelintressenter</i>		2012-05-03: Länsstyrelsen beslutar att avslå överklaganden <i>Länsstyrelsen i Stockholms län Beteckning: 4031-38307-11</i> 2012-12-12: Mark- och miljö-domstolen upphäver detaljplanen <i>Nacka Tingsrätt, Dom meddelad i Nacka Strand Mål nr P 3602-12</i>	2012
Årsbokslut & Tertialrapporter <i>Exploateringsnämnden Stadsbyggnadsnämnden Trafiknämnden</i> Månadsrapporter <i>Skickas brett till nyckelintressenter</i>	2014-04-18: Markanvisning för kontors- och centrumändamål inom fastigheten Södermalm 7:87 vid Slussen till Atrium Ljungberg AB, samt sidoavtal till tomträttsavtal för Tranbodarne 12 vid Slussen med KB T-bodarne <i>Exploateringsnämnden: DNR E2013-513-00583</i>	2013-09-27: Mark- och miljö-domstolen fastställer detaljplanen <i>Svea hovrätt, Rote/060206 Mål nr P 11451-12</i>	2013
Årsbokslut & Tertialrapporter <i>Exploateringsnämnden Stadsbyggnadsnämnden Trafiknämnden</i> Månadsrapporter <i>Skickas brett till nyckelintressenter</i>	2014-03-17: Avtal med Folksam / Tranbodarne 11 KB och Gyllenforsen Fastigheter KB för projekt Slussen <i>Exploateringsnämnden: Dnr E2014-00583 Trafik- och renhållningsnämnden: Dnr T2014-00654</i>		2014
Årsbokslut & Tertialrapporter <i>Exploateringsnämnden Stadsbyggnadsnämnden Trafiknämnden</i> Månadsrapporter <i>Skickas brett till nyckelintressenter</i>			2015

Appendix B Hypoteser för granskningen

Granskningsområde: <i>Projekt- och programstyrning</i>	
<i>Beslutsprocessen</i>	▶ Beslutsprocessen är tydlig och effektiv avseende vem och vilken typ av beslut som ska fattas på politisk-, styrgrupps- och projektnivå ▶ Definierade, relevanta och etablerade beslutsprotokoll finns för att stödja projektets beslutsfattande ▶ Projektet följer relevanta regler och policyer avseende dess genomförande, till exempel Systemstöd för stora investeringsprojekt
<i>Roller, ansvar och mandat</i>	▶ Projektets styrgrupp har ett tydligt mandat och en välbalanserad representation samt fokuserar på att styra projektet genom välbalanserade nyckeltal ▶ Roller, ansvar och kriterier för uppföljning av projektets styrning är klargjorda, dokumenterade, implementerade och kommunicerade ▶ Projektmedlemmar har tillräckliga mandat, kompetens, resurser och ställning för att kunna ta beslut och rapporteringsvägar är överenskomna och dokumenterade ▶ Ömsesidiga beroenden gentemot andra projekt, relevanta avdelningar samt mellan olika leveranser under projektets gång är klargjorda och hanteras aktivt
<i>Uppföljning, styrning och kontroll</i>	▶ Ett effektivt ramverk för intern styrning och kontroll är dokumenterat och implementerat för att stödja bedömning, utvärdering samt åtgärds- och förändringshantering inom projektet ▶ Det finns en formaliserad process för att hantera förändringar i projektets avgränsningar både på projekt- och styrgruppsnivå ▶ Det finns en plan för revisioner och kvalitetsrevisioner genomförs regelbundet samt innan projektet går in i nya faser ▶ Projektplanen inkluderar omfattning och avgränsningar, schema, kostnader, kvalitet, resurssättning, ansvarsfördelning och kommunikationsplan och den används för att utvärdera projektets framdrift och status gentemot uppsatta mål ▶ Det finns en detaljerad budget för den nuvarande projektfasen samt en övergripande budget fram tills projektets avslut och det är tydligt hur kostnadsavvikelser bör hanteras
Granskningsområde: <i>Rapportering och information</i>	
<i>Information och kommunikation</i>	▶ Projektets strategier och mål har kommunicerats och överenskommit ▶ Det finns en plan för intressenthantering och en förankringsprocess som båda efterföljs och som involverar nyckelintressenter utefter grad av inflytande och behov av involvering
<i>Rapportering</i>	▶ Det finns regelbunden monitorering och rapportering av projektets status och framdrift gentemot de överenskomna ingångsvärdena och det finns tydligt definierade kriterier för att rapportera projektstatus och eskalera risker eller utmaningar till erforderlig nivå inom organisationen ▶ Styrgruppen och den politiska organisationen har full insikt över vilken information som krävs under olika faser i projektet och efterfrågar tillräcklig information från projektgruppen för att kunna fatta beslut ▶ Det finns en robust och transparent process för att rapportera planerade faktiska kostnader gentemot budgeterade kostnader och andra avvikelser såsom förseningar, vilken hjälper projektets beslutsfattare att tidigt upptäcka och förstå avvikelser gentemot plan

Granskningsområde: <i>Riskhantering</i>	
<i>Identifiering, prioritering och hantering av risk</i>	▶ En överenskommen riskhanteringsstrategi och process finns för att tydligt adressera hur riskhantering bör struktureras och utföras ifråga om identifiering, kvalitativ och kvantitativ analys, prioritering, monitorering, kontroll och rapportering ▶ Riskhanteringsprocessen är lätt att följa och används av projektmedlemmar, beslutsfattare och nyckelintressenter
<i>Riskexponering</i>	▶ Strategiska risker för genomförandet av projektet är identifierade, prioriterade och hanterade på ett effektivt sätt ▶ En robust riskhanteringsstruktur möjliggör att information avseende projektets risker kan kommuniceras tydligt internt såväl som externt och eskaleras vid behov till rätt beslutsnivå ▶ Risker är kvantifierade ifråga om potentiella kostnader eller förseningar som uppstår till följd av en full förståelse för projektets sammanlagda riskexponering eller riskexponeringen som uppstår till följd av individuella beslut
Granskningsområde: <i>Investeringsprocessen</i>	
<i>Investeringsprocessen</i>	▶ Förändringar i projektets investeringskalkyl godkänns genom väl informerat beslutsfattande och en process har upprättats för att utvärdera effekterna av förändringar i kostnader, nyttor, tid, kvalitet, risker eller beroenden
<i>Investeringskalkylen och beslutsunderlaget för Projekt Nya Slussen</i>	▶ Projektets investeringskalkyl granskas och uppdateras löpande för att säkerställa dess fortsatta relevans

Appendix C Intervjupersoner

Personer som har intervjuats under granskningen		
Namn	Befattning	Organisation
Anders Nolin	Projektledare Delområde Berg	Exploateringskontoret
Anne Kemmler	Enhetschef	Trafikkontoret
Annette Scheibe Lorentzi	Förvaltningsdirektör	Stadsbyggnadskontoret
Christoffer Hultkrantz	Risksamordnare	Exploateringskontoret
Ebba Agerman	Enhetschef	Stadsledningskontoret
Eva Rosman	Kommunikationsansvarig	Exploateringskontoret
Håkan Falk	Förvaltningsdirektör	Exploateringskontoret
Ingela Lind	Biträdande stadsdirektör	Stadsledningskontoret
Jan Valeskog	Ordförande	Exploateringsnämnden
Joakim Larsson	Vice ordförande	Exploateringsnämnden
Johan Hedenström	Projektledare Delområde Land	Exploateringskontoret
Lars Jolerus	Förvaltningschef (t.f.)	Trafikkontoret
Leif Stolt	Biträdande projektchef	Exploateringskontoret
Lisa Jacobsson	Biträdande projektchef	Exploateringskontoret
Liselotte Johansson	Projektledare Delområde Vatten	Trafikkontoret
Martin Schröder	Enhetschef	Stadsbyggnadskontoret
Peter Svärd	Projektchef	Exploateringskontoret
Pia Ström Sjöberg	Projektledare exploatering	Exploateringskontoret
Sara Källgren	Projektcontroller	Exploateringskontoret

Appendix D Expertgruppens utredningsfrågor

1. Den Nya Slussens och bussterminalens funktionalitet för gång, cykel och kollektivtrafik, inklusive effekten för biltrafiken
2. Den Nya Slussens och bussterminalens föreslagna lösningar utifrån säkerhets- och riskaspekter samt kapacitetsbedömningar
3. Projektets totalekonomi avseende risker, samt eventuella besparingsmöjligheter och nuvarande avtal angående samfinansieringar
4. Det offentliga rummets utformning med avseende på utblickar och siktlinjer, trygghet och säkerhet för gående och cyklister
5. Befintliga Slussen-anläggningens tekniska status; möjligheten att renovera nuvarande anläggning, risker samt dess relevans i dagens trafiksituation och med dagens prioritering av trafikslag
6. Vilka avtal och överenskommelser som ingåtts i form av markanvisningar m.m. och vilka ekonomiska effekter för projektet eventuellt hävande av avtal ger samt hur detta påverkar tidsplanen
7. Ekonomiska konsekvenser av ett uteslutande av den planerade kontorsbebyggelsen
8. Beslutsunderlag avseende bussterminallösning för Ostsektorn; framtida kapacitetsbehov som en följd av tunnelbaneutbyggnaden till Nacka samt befolkningsökningar och ökad andel kollektivtrafikresenärer
9. Granska vad som kan göras inom nu gällande detaljplan med fokus på förbättringar för cykel- och gångtrafik samt nuvarande, befintlig anläggnings planlighet
10. Ekonomiska beräkningar som gjorts för nollalternativet
11. Slussens roll i avbördningen av Mälaren samt bedömning och kvalitetssäkring av liggande plans beredskap för havsnivåhöjningen

EY är ett världsledande företag inom revision, redovisning, skatt, transaktioner och affärsrådgivning. Våra tjänster och insikter hjälper till att skapa förtroende och hållbar tillväxt på finansmarknader och i ekonomier världen över. För att hålla våra löften till våra intressenter utvecklar vi ledare och medarbetare som arbetar i team över gränserna. Vi vill att allt vi gör ska bidra till att affärsvärlden och arbetslivet fungerar bättre – för våra medarbetare, våra kunder och de samhällen vi verkar i.

EY refererar till den globala organisationen samt kan avse en eller flera medlemsföretag i Ernst & Young Global Limited. Varje medlemsföretag utgör en egen juridisk person.

© 2016 Ernst & Young AB.
All Rights Reserved.

ey.com/se

