

Kommunfullmäktige för kännedom

Kommunstyrelsen
Teknik- och klimatnämnden

Projektgranskning – granskning av projektstyrning

Vi, de förtroendevalda revisorerna i Norrtälje kommun, har givit PwC i uppdrag att granska och bedöma om kommunstyrelsen har en bra kontroll över sin projektportfölj samt om de viktigaste projekten drivs på ett tillräckligt bra sätt.

Efter genomförd granskning gör vi bedömningen att:

- Att kommunstyrelsen inte har tillräckligt bra kontroll över samtliga sina viktigaste projekt (projektportfölj) i dagsläget.
- Att det inte finns någon övergripande portföljstyrning.
- Att det inte finns någon mottagare av statusrapporter och strategisk uppföljning på högsta ledningsnivå som möjliggör kontroll över kommunens projektportfölj.

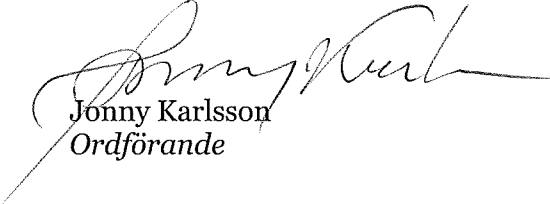
Vi bedömer att flera av de viktigaste projekten i sig drivs på ett tillräckligt bra sätt medan andra projekt inte drivs tillräckligt bra. Det finns över lag en förbättringspotential avseende hur projektverksamheten i kommunens bedrivs.

Granskningens resultat redovisas i sin helhet i bifogad revisionsrapport.

Revisorerna översänder rapporten till teknik- och klimatnämnden samt kommunstyrelsen och önskar att skriftligt få ta del av vilka åtgärder som kommer att vidtas med anledning av granskningsresultatet. Svar önskas senast 2019-08-28.

Yttrande samt protokoll tillställs revisorerna via kommunkansliet i Norrtälje samt skickas elektroniskt till sakkunnigt biträde Carin Hultgren på PwC
carin.hultgren@pwc.com

För revisionen


Jonny Karlsson
Ordförande

Rapport Projektgranskning Norrälje kommun

Mars 2019

Denna rapport lyfter fram potentiella förbättringsområden både generellt för kommunens projektverksamhet och specifikt för ett projekt för att ge kommunen möjlighet att ytterligare förbättra ledning och styrning av sina viktigaste projekt.



pwc

Bakgrund



För att möta en snabb tillväxt har Norrtälje kommun många bostadsprojekt och investeringsprojekt. Norrtälje hamn, Lommarstranden och Busstorget är bland de större och viktigare stadsutvecklingsprojekten. Digitalisering, liksom tillgängliga kollektivtransporter för pendling nämns på flera håll som en viktig förutsättning för att kunna möta de ökande kraven från invånarna.

Det ligger i kommunens intresse att både driva enskilda projekt så effektivt som möjligt samt att alla projekt bedrivs

i linje med kommunens övergripande strategi. Effekterna av projekten ska bidra till att kommunen når sina övergripande mål samtidigt som de ska sträva mot kommunens vision.

Av erfarenhet vet vi att det finns ekonomiska, affärsmässiga och även mjuka fördelar med att driva projekt på ett effektivt sätt. När projekten dessutom bedrivs i linje med vision och mål skapas förutsättningar för en ändamålsenlig projektfinansiering.

Syfte, revisionsfråga och kontrollmål

Under 2018 genomförde PwC två andra granskningar åt kommunens revisorer under 2018 avseende Intern kontroll i system och rutiner för exploateringsredovisning, samt Granskning av styrning av investeringsprojekt.

Mot bakgrund av behovet av effektiv projektstyrning och ändamålsenlig projektfinansiering samt tidigare granskningar har Norrtälje kommuns förtroendevalda revisorer givit PwC i uppdrag att på en övergripande nivå analysera hur kommunen hanterar sina viktigaste projekt.

Revisionsfrågan är som följer:

- Har kommunstyrelse tillräckligt bra kontroll över sin projektportfölj samt drivs de viktigaste projekten på ett tillräckligt bra sätt?

För att besvara revisionsfrågan har satt upp följande kontrollmål:

- Kommunledningen är överens om omfattningen av projektportföljen.
- Kommunledningen är överens om vilka projekt som är viktigast.
- De utvalda projekten drivs på ett ändamålsenligt sätt.

Tillvägångsätt och metod

Uppdraget har genomförts i följande steg:

1. Inläsning av befintlig dokumentation
2. Genomförande av generella intervjuer med personer i olika befattningar vilka berörs, påverkar eller påverkas på något sätt av något eller några av kommunens största projekt och har god insyn i hur projektverksamheten bedrivs. Befattningar som intervjuats:
 - Ekonomichefen
 - Fastighetschefen
 - Informationsdirektören
 - Chefen för Gata & Park
 - Samhällsbyggnadsdirektören
 - VA-chefen
 - Projektchefen
 - Chefen för renhållning
3. Intervju med nyckelpersoner i ett viktigt kommunalt projekt för komplettera de generella observationerna med mer projektspecifika observationer. Befattningar som intervjuats:
 - Projektledare
 - Projektkoordinator

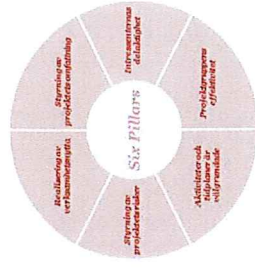
4. Sammanställning, analys och rapport.

I de generella intervjuerna har vi ställt frågor kring områdena:

- Projekts koppling till kommunens vision och mål
- Projektportföljstyrning och prioritering av projekt
- Användning av projektmodell

I den projektspecifika intervjun har vi ställt frågor utifrån PwC:s projektgranskningsmodell, Six Pillars, vilken omfattar följande områden:

- Styrning av projektets omfattning
- Intressenternas delaktighet
- Projektgruppens effektivitet
- Grund för aktiviteter och tidplaner
- Styrning av projektets risker
- Realisering av verksamhetsnyttan

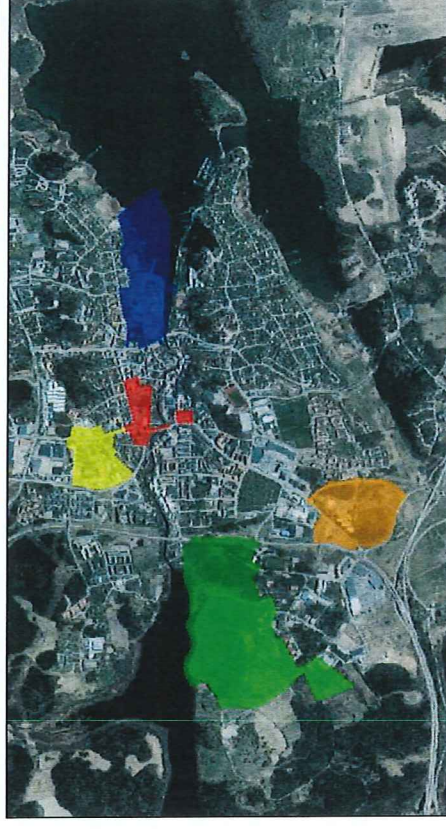


Vi har även gått igenom den dokumentation som gjorts tillgänglig för oss om projektet.

Övergripande iakttagelser (1)

Projektens koppling till kommunens vision och övergripande mål

- Kommunens viktigaste och största projekt relaterar tydligt till den förväntade befolkningstillväxten i kommunen samt ligger i linje med de strategiska riktlinjerna för Bostadsförsörjningsstrategin som bl.a. planerar för att bygga 1000 nya bostäder per år från 2018 och framåt. Det finns en tydlig koppling mellan kommunvisionen och de viktigaste projekten – däremot bedömer vi att målsättningen för byggnationstakten vara satt för högt i förhållande till förutsättningarna att realisera dem.
- Det är oklart hur vissa projekt prioriteras i förhållande till andra baserat på visionen och de övergripande målen. Ett exempel är förhållandet mellan byggnationen av flera bostadsområden parallellt med utbyggnad av Lindholmens avloppsreningsverk (ARV) vilket ännu inte fått erforderliga tillstånd beviljade.
- Vi kan konstatera att det inte finns något övergripande forum för att diskutera koppling mellan viktiga projekt och kommunens vision och övergripande mål.



Övergripande iakttagelser (2)

Styrning av kommunens projektportfölj och prioritering av projekt

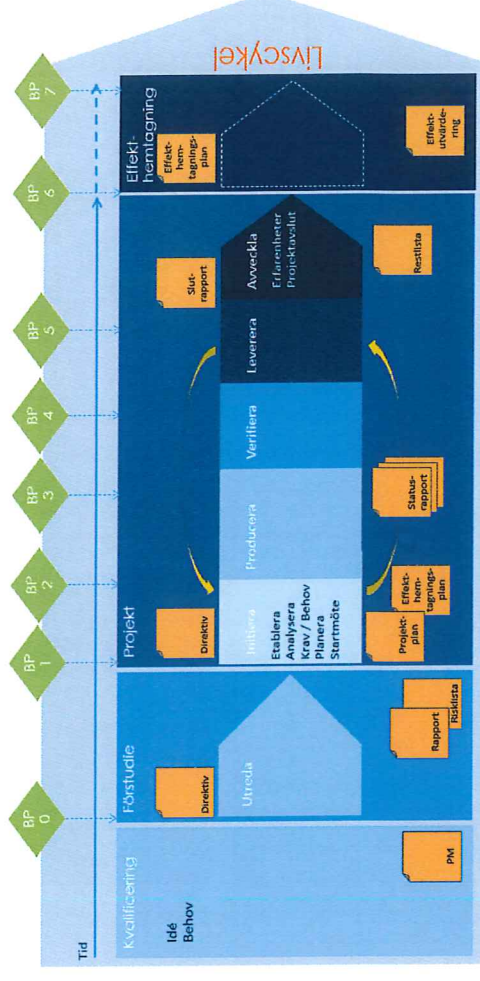
- Kommunens finansieringsprocess framhålls som det viktigaste styrmedlet för finansiering av de viktigaste projekten. Om ett kostsamt projekt behöver ytterligare finansiering bereds frågan till högsta instans inom kommunen för beslut enligt den ordinarie investeringsprocessen i kommunen.
- Finansieringsprocessen är inte fullt ut känd av de personer som intervjuats och av några av dem som känner till processen uppfattas den som väl byråkratisk och oflexibel för att hantera finansiell styrning i pågående projekt.
- Vi har inte sett någon tydlig kommungemensam metod eller modell för hur en initial prioritering och selektion av projekt går till.

- Överblicken och kontrollen av enskilda projekt varierar mellan olika verksamheter. I vissa fall beskrivs att kontrollen över projekten i praktiken är tillräcklig, men i andra fall att den inte är tillräckligt formaliserad.
- Överblicken och samordning mellan enskilda projekt varierar mellan olika verksamheter. I vissa fall samordnas flera projekt med tydliga beröringspunkter i program, men vi har inte kunnat se någon samordning mellan olika program.

Övergripande iakttagelser (3)

Användning av gemensam projektmodell

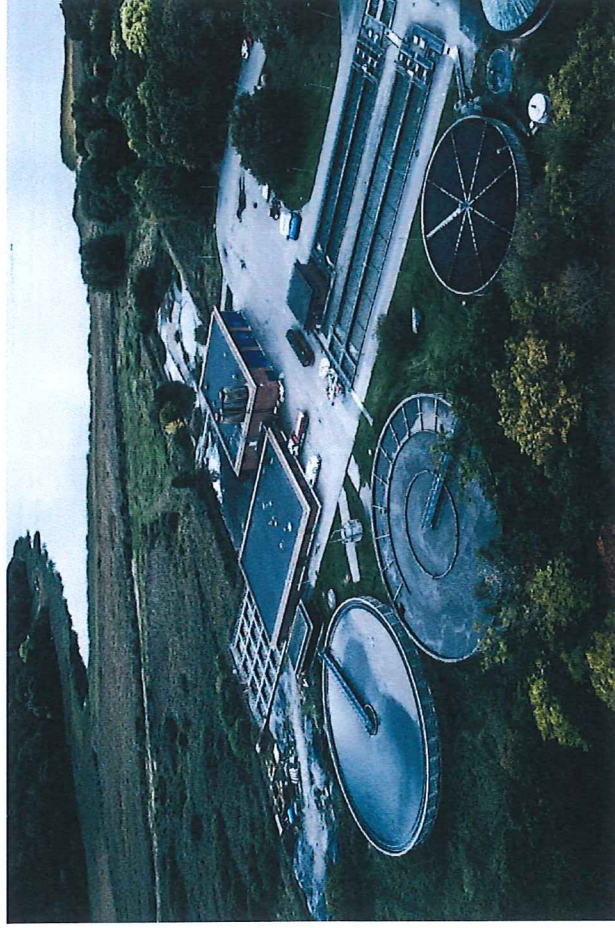
- Vi har endast fått tillgång till ett utkast till projektmodell och har inte kunnat se några beslutade mallar eller stödjande metoder. Enligt uppgift genomfördes ett arbete med framtagande av projektmodell för ca fem år sedan, men det arbetet verkar inte vara slutfört.
- Den då framtagna projektmodellen tycks vara uppbyggd enligt normal praxis för beprövade projektmodeller och förefaller i omfattning vara tillräcklig. Däremot saknas det förutsättningar för att den ska kunna användas på ett enhetligt sätt inom kommunen. Det IT-stöd som upphandlats för att stödja projektmodellen (Antura) används enbart för dokumentdelning medan övriga funktioner har förblivit outnyttjade.
- Ingen av intervjupersonerna har kunnat referera till något beslut om att modellen ska användas eller hur den ska tillämpas. Eftersom det inte är tydligt har man på olika ställen valt sina egna sätt att använda modellen. T.ex. väljer flera bort att använda beslutspunkterna och man anpassar också mallarna för att bättre passa



respektive projekts syften vilket avsevärt försvårar överblick och styrning över kommunens projekt.

- Kännedomen och kunskaperna om projektmodellen beskrivs som varierande inom kommunen.
- Styrning av projekt och styrning av linjeverksamhet går ibland ihop vilket skapar otydlighet. Vi uppfattar inte att rollerna för de olika projektfunktionerna är tydliga vilket ytterligare försvårar.

Projekt: Utbyggnaden av Lindholmens avloppsreningsverk



Lindholmens ARV byggdes i början av 60-talet. Norrtälje kommun planerar en omfattande modernisering samt ökning av reningskapaciteten. Utöver att ta emot avloppsvatten från ledningsnätet tas även slam omhand från slamavskiljare och slutna tankar vid enskilda fastigheter och slam från mindre avloppsreningsverk i kommunen.

Första delen av projektet indelas i följande delprojekt:

- Delprojekt 1: Fördjupad förstudie avseende
- Delprojekt 2: Miljökonsekvensbeskrivning av utredda utbyggnadsförslag
- Delprojekt 3: Val av entreprenadform
- Delprojekt 4: Tillståndsansökan reningsverk

Projektet håller nu på att ta fram tillståndsansökan med förhoppning om att kunna lämna in den under våren 2019. Man räknar med en handläggningstid på ca två år varpå ett beslut kan väntas först under 2021. Enligt projektplanen ska reningsverkets utbyggnad vara färdigställt 2024 med en budget på 500 miljoner kronor. Förstudien (delprojekt 1-4) har haft ett tak på 4 miljoner kronor.

Projektdirektivet beslutades 2016-08-29 efter Kommunfullmäktiges beslut 2016-06-20 om att Lindholmens ARV ska byggas ut. Från början var målsättningen att tillståndsansökan skulle lämnas in efter årsskiftet 2017/2018, men den tidpunkten har skjutits fram minst ett år av olika anledningar.

Projektspecifika iakttagelser (1)

Styrning av projektets omfattning

- Styrningen av projektet så här långt har varit lågfrekvent och svårförutsebar för projektledaren och projektgruppen. Enligt uppgift finns nya uppskattningar som visar att den initiala budgeten för både förstudie och det totala projektet avsevärt kommer att överskridas.
- Målbilden har varit svår att kommunicera på ett enkelt sätt eftersom processen varit så utdragen och kantad av stora osäkerheter.
- Styrande dokument har tagits fram under projektets gång. Däremot har inte projektplanen uppdaterats. Istället har en beslutslogg avseende förändringar förts vid sidan om vilket gör det svårt att med hjälp av dokumenten få en aktuell uppfattning om projektet.

Intressenternas delaktighet

- De som påverkas av projektet och de som kan påverka projektet benämns ofta intressenter. I det här projektet kan intressenter t.ex. vara företag och boende i området, politiker, förvaltningar/avdelningar, medarbetare - för att nämna några.

- En intressentanalys har gjorts under projektets gång men är inte uppföljd med riktade aktiviteter annat än samrådsförfarandet.
- Intressenter som deltagit i projektaktiviteter har informerats om projektet men övriga intressenter har inte involverats nämnvärt.

Projektgruppens effektivitet

- Det har varit svårt att bedöma projektgruppens effektivitet eftersom man ännu inte kommit in i genomförandefasen. I dagsläget finns en projektledare och en projektkoordinator samt två personer som projektstöd. Projektkoordinatörerna var tidigare projektledare men är nu inhyrd som konsult och uppfattas i praktiken leda projektet med sin djupa kunskap om projektet sedan flera år tillbaka.
- Det står i projektplanen att projektverktyget Antura ska användas, men verktyget har endast använts för att dela dokument (t.ex. beslutsloggar och statusrapporter). Övriga moduler som kan stödja projektets administrativa processer har inte använts.

Projektspecifika iakttagelser (2)

Grund för aktiviteter och tidplaner

- Det finns en tidplan för projektet bilagd projektplanen, men den är inte uppdaterad. Det är otydligt vilken roll tidplanen har haft för styrningen av projektet så här långt.
- Projektledningen anmälde i december 2018 till styrgruppen kritiska beroenden till andra omfattande stadsutvecklingsprojekt som pågår parallellt. Det finns risk för att temporära lokala avloppslösningar kommer behöva uppföras i anslutning till nya byggnadsprojekt samt att omfattande transporter av slam behövs till andra ARV i kommunen under en längre tid, till stora kostnader, till följd av förseningarna i utbyggnaden av Lindholmens ARV. Vid intervju tillfället hade projektledningen fortfarande inte fått någon återkoppling.

Styrning av projektets risker

- Ca 20 projektrisker har identifierats och analyserats samt ansvariga utsetts. Däremot uppdateras riskerna inte tillräckligt ofta enligt projektledningen.
- Det är påfallande många av riskerna som projektledningen själva ansvarar för vilket riskerar att minska delaktigheten hos övriga intressenter.

Realisering av verksamhetsnytta

- Nyttan av projektet är att kunna svara upp mot det ökade behovet av avloppsreningskapacitet och mäts i personekvivalenter (p.e.). Det är fortlöpande möjligt att följa realiseringen av den målsatta nivån på 50000 p.e.
- Det genomförs regelbunden provtagning i Norrtäljeviken för att säkerställa kvalitén på det restvatten som släpps ut efter reningsprocessen vilket gör nyttan uppföljningsbar på minst ytterligare ett sätt.

Vår bedömning – kontrollmål

Kommunledningen är överens om omfattningen av projektportföljen – Delvis uppfyllt.

- Det finns rapporterings- och beredningsrutiner till samhällsbyggnadsutskottet om de största byggprojekten. Dessa omnämns också i mål- och budgetdokument.
- Däremot finns det ingen samstämmig uppfattning om kommunens totala projektportfölj utifrån de intervjuer som har genomförts.

Kommunledningen är överens om vilka projekt som är viktigast – Delvis uppfyllt.

- De största byggprojekten anses vara viktigast, eftersom de syftar till att öka antalet bostäder med central placering och goda kommunikationer. Däremot uppfattar vi inte att andra projekt med stor inverkan på dessa byggprojekts framgång har givits tillräcklig uppmärksamhet förrän relativt sent.

- Det finns risk för att de stora byggprojekten, pga. sina höga kostnader, överskuggar andra pågående projekt i kommunen, vilka inte är lika kostsamma – men som är av strategisk betydelse för kommunen och av stort värde för invånarna.

De utvalda projekten drivs på ett ändamålsenligt sätt – Ej uppfyllt.

- Vi bedömer att kommunens projektverksamhet inte bedrivs på ett ändamålsenligt sätt, dvs. vi ser inte att arbetet i projektform bedrivs tillräckligt effektivt för att motivera att inte driva motsvarade arbete i ordinarie organisation (linjen).
- Det saknas idag förutsättningar för övergripande styrning av kommunens viktigaste projekt eftersom det inte finns en enhetlig projektmodell som alla projekt följer.
- Vi bedömer att projektmognaden behöver öka inom kommunen för att få effektivitet i projektverksamheten.

Sammanfattande bedömning

Revisionsfråga: Har Norrtälje kommunstyrelsen tillräckligt bra kontroll över sin projektportfölj samt drivs de viktigaste projekten på ett tillräckligt bra sätt?

Utifrån uppsatta kontrollmål bedömer vi:

- Att kommunstyrelsen inte har tillräckligt bra kontroll över samtliga sina viktigaste projekt (projektportfölj) i dagsläget.
- Att det inte finns någon övergripande portföljstyrning.
- Att det inte finns någon mottagare av statusrapporter och strategisk uppföljning på högsta ledningsnivå som möjliggör kontroll över kommunens projektportfölj.

Vi bedömer att flera av de viktigaste projekten i sig drivs på ett tillräckligt bra sätt medan andra projekt inte drivs tillräckligt bra. Det finns över lag en förbättringspotential avseende hur projektverksamheten i kommunens bedrivs.

2019-03-22



Carin Hultgren
Uppdragsledare

Petter Elfström
Projektleadare

