

Handläggare
Ira Lagercrantz
Telefon:0850827612

Till
Fastighetsnämnden
2020-09-22

Skrivelse om analyser och lärdomar från genomförda fastighetsprojekt

Svar på skrivelse

Förslag till beslut

Fastighetsnämnden beslutar att godkänna fastighetskontorets svar på skrivelsen.

Sammanfattning

Kontoret har mottagit en skrivelse avseende analyser och lärdomar från genomförda renoverings-, upprustnings- och nyproduktionsprojekt som har överskridit beslutad budget under de senaste tre åren.

I särskild sammanställning (bilaga 1) redovisar kontoret avslutade projekt över 10 miljoner kronor år 2017, 2018 och 2019. Den samlade investeringsvolymen för dessa projekt uppgår till knappt 1,74 mdkr ställt mot samlat genomförandebeslut om knappt 1,67 mdkr. Detta ger en total fördyring om 4,2 % av beslutade medel motsvarande knappt 70,7 mnkr.

29 projekt har avslutats under perioden, varav 11 projekt har överskridit sin budget. 9 av dessa 11 har överskridit sin budget med mer än 20 %. Ett projekt som sticker ut är Grimsta IP som överskridit beslutad budget med 30,5 mnkr (52,6 %) och detta projekt står ensamt för en dryg tredjedel i den totala summan av fördyringarna. 18 projekt har utfall i linje med beslutad budget eller utfall under beslutad budget.

Orsakerna till diskrepansen mellan beslut och utfall är flera:

Kontoret implementerade under hösten 2019 en kontorsgemensam projektmodell för byggprojekt samt ett projektstyrningsverktyg. Den nya projektmodellen innebär ett tydligt projektägarskap från förvaltningsorganisationen med tillhörande beslutsgrindar under projektets genomförande. Detta ger ökat säkerställande av

regelbundna kontroller avseende tidplan, kvalitet och budget samt möjligheten att tidigt bromsa eller fatta nya aktiva beslut i de fall avvikelser upptäcks. Implementeringen av ett nytt projektstyrningsverktyg innebär ökad kontroll över investeringsprojekten. Samtlig styrande projektinformation samlas i systemet som möjliggör förbättrad uppföljning på såväl individuella projekt som på övergripande portföljnivå.

En ytterligare orsak till diskrepansen mellan beslut och slutgiltigt utfall i några av de upptagna projekten, är marknadsläget med en för tiden överhettad byggmarknad, kontorets organisation och arbetssätt samt kontorets förmåga och kompetens avseende att leda och driva byggprojekt.

Sammanfattningsvis har kontoret genomfört kompetenshöjande åtgärder och på så sätt arbetat ikapp inom många områden och besitter nu en god beställarkompetens samt kunskap inom de områden vilka är erforderliga för att leda och styra byggprojekt av större art.

För att motverka framtida budgetöverskridanden avser kontoret att bland annat fortsätta arbetet med att implementera och utveckla den projektprocess som kontoret arbetat fram de senaste åren. Detta arbete kommer också medföra ett större fokus på tidiga skeden och därmed en ökad kontroll över slutkostnaden under projektets gång.

Ärendet

Bakgrund

Dennis Wedin m.fl. (M), Martin Olsson (L), Martin Hansson (MP) och Isak Kupersmidt (C) har inkommit med en skrivelse avseende analyser och lärdomar från genomförda fastighetsprojekt. I skrivelsen önskar skribenterna att kontoret återkommer till fastighetsnämnden med en rapport över genomförda renoverings-, upprustnings- och nyproduktionsprojekt som överskridit budget under de senaste åren. Rapporten ska syfta till att öka tillförlitlighet och kvalitet i nämndens förslag till investeringsbeslut samt uppföljning och styrning av genomförande samt därför innehålla såväl analyser som konkreta lärdomar från redovisade projekt.

Fastighetskontorets analys

I särskild sammanställning (bilaga 1) redovisar kontoret avslutade projekt över 10 miljoner kronor år 2017, 2018 och 2019. Den samlade investeringsvolymen för dessa projekt uppgår till knappt 1,74 mdkr ställt mot samlat genomförandebeslut om knappt 1,67

mdkr. Detta ger en total fördyring om 4,2 % av beslutade medel motsvarande knappt 70,7 mnkr.

29 projekt har avslutats under perioden, varav 11 projekt har överskridit sin budget. 9 av dessa 11 har överskridit sin budget med mer än 20 %. Ett projekt som sticker ut är Grimsta IP som överskridit beslutad budget med 30,5 mnkr (52,6 %) och detta projekt står ensamt för en dryg tredjedel i den totala summan av fördyringarna. 18 projekt har utfall i linje med beslutad budget eller utfall under beslutad budget.

Kontorets analys visar att det finns flera förklaringar och ett antal olika faktorer som har påverkat diskrepansen mellan beslutade investeringsmedel och utfall. Nedan ger kontoret en sammanfattande beskrivning samt en analys av dessa, kopplat till kontorets lärdomar och insikter över tid samt kontorets arbete med att stärka och utveckla projektverksamheten – nu och framåt.

Unikt fastighetsbestånd – med stora utmaningar

Kontoret förvaltar ett unikt och spännande fastighetsbestånd, där många byggnader är kända landmärken och klassade som kulturhistoriskt värdefulla. Byggnaderna är viktiga för alla som besöker, bor eller verkar i Stockholm. Det unika beståndet innebär många möjligheter för kontoret, men också utmaningar. Ingen byggnad är den andra lik, vilket ställer stora krav på kontoret i samband med renoveringar och ombyggnationer.

Renoveringsbehovet är omfattande och kontoret bär på en stor underhållsskuld historiskt sett. Kontoret har i dagsläget byggnader där risken för akut stängning hotar om inte åtgärder genomförs. I värsta fall riskerar byggnader att rivras om det bristande underhållet går så långt att det inte längre är möjligt att få dem i funktionsdugligt skick.

Kontoret vet av erfarenhet att mycket kan dölja sig bakom fasaderna i äldre byggnader, att relationshandlingar kan vara ofullständiga och felaktiga samt att vissa byggnader i sig innebär stora svårigheter att fullt ut förutse potentiella risker som kan uppstå under projektens genomförande.

Kontoret konstaterar att byggnader med ett omfattande underhållsbehov i många fall kräver förstörande provtagningar för att kontoret ska kunna utreda byggnadens verkliga skick. Detta är ofta svårt att få till innan genomförandebeslut har fattats och verksamheten har

evakuerats. Risken för tillkommande oförutsedda åtgärder kan öka markant i sådana projekt.

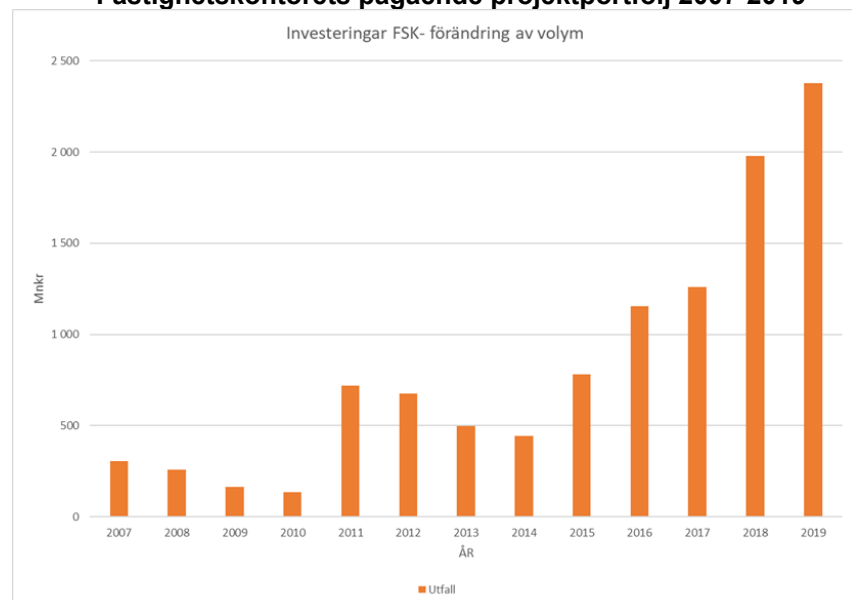
Kontoret har insett vikten av att lägga mer tid och resurser redan i mycket tidiga skeden. Detta för att kunna utföra mer gedigna utredningar av stora kostnadspåverkande faktorer, som exempelvis markförhållanden. Kontoret har insett vikten av att arbeta mer med förstörande undersökningar för att i den mån det går, öppna upp delar av byggnaderna för att möjliggöra kontroll av skick avseende stomme och schakt. Genom detta arbetssätt kan prognoser säkerställas bättre i projekten från start och löpande risker under projekttiden kan minskas.

Ökad projektvolym

År 2011 beslutade staden att överföra idrottsanläggningarna från idrottsnämnden till fastighetsnämnden. Förändringen innebar att kontorets fastighetsbestånd i ett slag nästan fördubblades.

Flertalet av kontorets stora och omfattande projekt har startats under tiden 2012-2015 och erhållit genomförandebeslut innan år 2017. Under åren 2014-2019 femdubblades nästan kontorets investeringsvolym.

Fastighetskontorets pågående projektportfölj 2007-2019



Fastighetskontoret
Projektavdelningen

Hantverkargatan 2
Box 8312
104 20 Stockholm
Växel 08-508 270 00
Fax 08-508 27 070
fastighetskontoret@stockholm.se
stockholm.se

Kontoret konstaterar att förändringen, tillsammans med den snabbt ökande projektportföljen under de efterföljande åren, innebar stora utmaningar för kontoret.

Marknaden

De senaste åren har det varit högkonjunktur inom byggbranschen och prisutvecklingen har stegrat. De långa ledtiderna i byggprojekt från tidiga skeden till start och färdigställande, har medfört att kalkyler har varit extra sårbara vid större indexökningar inom branschen.

Högkonjunkturen har även inneburit en brist på erfarna projektledare, vilket avspeglats både i konsultarbetet och vid kontorets rekryteringar. Kontoret konstaterar att högkonjunkturen inom byggbranschen har medfört att även konsulter haft ett högt arbetstryck. Detta har i vissa projekt lett till kvalitetsbrister i projekterade handlingar och underlag, exempelvis genom att handlingar inte har varit samordnade mellan olika discipliner.

Inom vissa områden har kontoret påverkats av att det är få aktörer på den svenska marknaden. Detta har, i kombination med en överhettad marknad, i vissa fall resulterat i höga anbud eller svårigheter att över huvud taget få någon aktör att lämna anbud. Exempel på detta är branscherna för konstgräs fotbollsplaner, vattenrening och renovering av badanläggningar.

Kontoret konstaterar att det också finns en aspekt av att genomförandebesluten är offentliga handlingar. Inom några projekt tyder anbud på att anbudsgivare har lagt sig i linje med angiven budget i genomförandebeslut. När entreprenadsumman uppgår till samma belopp som beslutad budget saknas täckning för kostnader för projektering, byggherrekostnader samt risker och oförutsedda händelser, vilka kontoret bedömt ska inrymmas i förslag till genomförandebeslut.

Kontoret arbetar nu aktivt med att genomföra djupare analyser av marknaden, exempelvis genom marknadsundersökande dialog med entreprenörer och att utveckla upphandlingsstrategier för att tydliggöra kontorets behov, mål och aktiviteter.

Strategisk kompetens

Den snabbt ökande investeringsvolymen innebar för kontorets del en förskjutning från till största delen underhållsprojekt och mindre investeringsprojekt, till att omfatta miljardprojekt. Detta har ställt stora krav på organisationen vad gäller den samlade kompetensförsörjningen. Kontoret konstaterar att det har funnits svårigheter inom organisationen att utveckla och rekrytera medarbetare i den takt som den ökande investeringsvolymen har krävt.

Behovet av utveckling och rekrytering av nya medarbetare har dels handlat om projektledare, dels om förstärkning av stödfunktioner, exempelvis upphandlingsfunktion. Kontoret har tidigare haft begränsade resurser för upphandlingsstöd, framförallt inom byggtreprenadupphandling, vilket haft en påverkan på kvaliteten. Konsekvenserna av bristfälliga upphandlingar har varit att vissa projekt blivit försenade och genererat oförutsedda utgifter. Den tidigare bristen på upphandlingsresurser har också påverkat kvaliteten på anbudsfrågningar, och medfört att ramavtalsupphandlingar inte har kunnat genomföras i tillräckligt stor omfattning för att täcka projektverksamhetens behov. Även förvaltningsverksamheten har varit hårt belastad under vissa perioder på grund av mängden stora och ur ett personalperspektiv, resurskrävande projekt.

Kontoret konstaterar att den samlade kompetensen över tid inte fullt ut har matchat kontorets ökade projektportfölj. En förklaring till detta är den tuffa konkurrensen om god arbetskraft inom fastighetsbranschen och svårigheter att nyrekrytera. Kontoret konstaterar att det även har handlat om brister i kontorets arbete med strategisk och långsiktig kompetensförsörjning, vilket är avgörande för att kontorets personella resurser ska matcha nuvarande och framtida behov. De senaste åren har kontoret intensifierat detta arbete, och de långsiktiga kompetensförsörjningsplanerna har sedan några år tillbaka en ny strategisk höjd. Idag tar kontoret fram kompetensförsörjningsplaner på både ett och fem års sikt.

Under år 2017 tillskapades en ny upphandlingsenhet på kontoret. I och med flertalet nyrekryteringar har kompetensen inom byggprojektrelaterade upphandlingar väsentligen stärkts. Detta har höjt kvaliteten på kontorets upphandlingar, även gällande ramavtalsupphandlingar. Kompetensutveckling inom upphandlingsområdet sker regelbundet bland kontorets medarbetare, inte minst bland kontorets projektledare.

Kontoret har satsat på att utveckla och höja beställarkompetensen hos medarbetarna vilket gjort att kontoret nu har bättre kunskap i att leda och styra entreprenader och konsulter. Utvecklingen av kontorets arbete med kompetensförsörjning kommer att fortsätta framgent. Medarbetarna är kontorets viktigaste resurs, och en bemanning som matchar uppdraget är avgörande för att projektverksamheten ska utvecklas och bli framgångsrik.

Organisation, samarbete och samverkan

Kontorets verksamhet har under de tio senaste åren letts av åtta olika förvaltningschefer, inräknat de förvaltningschefer som varit temporära i avvaktan på nyrekrytering. Kontoret konstaterar att det vid byte av högsta ledning ofta är naturligt att det också sker förändringar, exempelvis genom omorganisationer. Att högsta verkställande chef vill organisera verksamheten efter något man själv tror på, är vanligt. Därav har också ett flertal omorganisationer genomförts inom kontoret de senaste åren, och då med särskilt fokus på verksamheterna inom områdena fastighetsförvaltning och projekthantering.

Kontoret konstaterar att det över tid har funnits brister hos kontorets samlade ledarskap när det gäller projektprocessen, i samarbetet och i samverkan med kontorets avdelningar. Detta har bidragit till otydlig ansvarsfördelning samt brister i samverkan mellan olika avdelningar och funktioner, vilket negativt har påverkat kontorets förmåga att driva framgångsrika projekt.

Kontoret kan samtidigt konstatera att alltför täta organisationsförändringar, i kombination med täta byten av högsta ledning, har inneburit brister i kontinuitet vilket skapat en otydlighet och osäkerhet inom organisationen när det gäller ansvarsfrågor, arbetssätt och arbetsmetoder.

Syftet, viljan och intentionen med de senaste årens organisationsförändringar, har varit att stärka kontoret inom dessa områden. Den senaste organisationsförändringen genomfördes 2019. Kontorets förändringsarbete för att stärka främst projektverksamheten har resulterat i:

- Organisationsförändring av projektverksamheten
- Förstärkningar inom ekonomienheten med fler ekonomer och investeringscontrollers
- Förstärkningar inom upphandlingsenheten med nya roller

Arbetssätt och stödverktyg

Kontoret kan konstatera att - med stöd av implementerade processer, rutiner samt välkända arbetssätt som tillämpas av alla inom organisationen - täta organisationsförändringar blir mindre utmanande. Kontoret har därför under många år arbetat aktivt med att utveckla processer, gemensamma rutiner och arbetssätt för att säkerställa kvaliteten och effektiviteten i kontorets samlade leverans

gentemot ägare och kunder. Kontoret är sedan 2014 certifierat enligt ISO 9001 och 14001.

Idrottsförvaltningens roll har förändrats från att vara fastighetsägare och drivande av egna byggprojekt, till att ansvara för att ställa verksamhetskrav och prioritera nyinvesteringar. Samtidigt prioriterar kontoret reinvesteringar och utför samtliga projekt från ax till limpa.

För att ytterligare stärka projektverksamheten och kravställning på utförande, samt minska risker för problem i förvaltningsskedet, pågår ett intensivt arbete med att ta fram för kontoret övergripande tekniska anvisningar och projekteringsanvisningar.

Reviderad och utvecklad projektprocess med stödverktyg

Trots gedigna insatser, under flera års tid, från kontorets chefer och medarbetare i arbetet med att bygga upp kontorets kvalitetssystem, kan kontoret konstatera att tidigare beslutad projektprocess under många år varit alltför allmänt hållen och inte fyllt sitt syfte att skapa en tydlig styrning, tydliga ansvarsområden och effektiva arbetssätt inom kontoret. Detta tillsammans med avsaknad av adekvata stödverktyg för projektuppföljning och portföljstyrning, har haft en stor påverkan på kontorets samlade förmåga att leverera en professionell projektverksamhet. Rapportering har skett i flera olika system och verktyg, vilket inneburit en sårbarhet och svårigheter att säkerställa kvalitet samt att få en tydlig överblick över ekonomin i projekt.

Kontoret vill särskilt lyfta det omfattande och intensiva arbetet med att genomlysna, revidera och utveckla kontorets tidigare projektmodell och projektprocess. Arbetet startade i början av 2018 och hade högsta prioritet hos ledningen och berörda funktioner inom kontoret under hela året. I december 2018 kunde kontorsledningen fastställa den reviderade projektmodellen och projektprocessen. Under hösten 2019 påbörjades implementeringen av projektprocessen på bred front över hela kontoret.

Projektprocessen har stor betydelse för att stärka styrningen av projekt och förtydliga ansvar och roller inom kontoret när det gäller projektverksamheten. Detta skapar goda förutsättningar för att utveckla samarbetet och samverkan mellan olika funktioner. Processen ställer krav på regelbundna kontroller av tid, kvalitet och budget i projekten, samt möjlighet att stoppa och fatta nya aktiva

beslut när avvikelser identifierats genom beslutsgrindar i processflödet.

Projektprocessen innehåller ett utökat stöd för arbete i tidiga skeden. Med de tillhörande beslutsgrindarna kan kontoret säkerställa att flera alternativa lösningar analyseras, programkraven (omfattning, syfte och mål) är tydliga och kända för alla samt erforderliga underlag i form av utredningar och analyser är genomförda som grund för fortsatt arbete. Kontoret lägger idag mer tid och resurser på utredningar i ett tidigt skede för att initialt få en god uppfattning om projektens omfattning och eventuella risker.

Införandet av ett nytt projektstödsverktyg (Antura) ger kontoret ökade möjligheter till styrning och kontroll av investeringsprojekten. Samtlig styrande projektinformation samlas i systemet och möjliggör uppföljning av såväl individuella projekt som övergripande portföljnivå för projektägare, projektledare, chefer samt andra berörda funktioner på kontoret. Projektprocessen och verktyget ställer tillsammans krav på mer träffsäkra prognoser och mer underbyggda projektkalkyler.

Implementering av den nya projektprocessen, nya arbetssätt och stödverktyg pågår för fullt. Kontoret konstaterar dock att mycket tid har lagts ner initialt på att utveckla projektprocessen och stödverktyget, samt att mycket tid kommer krävas även framöver för att implementeringen av den reviderade projektprocessen ska bli framgångsrik. Utbildning av projektledare, projektägare och stödfunktioner vid kontoret har genomförts, utveckling och implementering av tillhörande mallar och checklistor pågår.

Genom den utvecklade projektprocessen finns nu en metod och stödjande mallar för att styrning samt genomförande av projekt kan ske på ett enhetligt sätt och med en betydligt högre budgetsäkerhet.

Analyser av risker och osäkerhet genomförs strukturerat i ett tidigt skede och löpande under projektens gång. I samband med projektprocessens angivna beslutsgrindar sker en genomlysning av projektet och genomgång av ekonomin. Med en ny kalkylmodell kan erforderliga byggherrekostnader beaktas i större utsträckning, varpå kalkylsäkerheten har förbättrats avsevärt. Genom kalkylmodellen kan kontoret även säkerställa korrekta underlag för kalkylbedömning och att inga kostnadsposter saknas.

Projektledarna arbetar aktivt med löpande prognosarbete, ÄTA-hantering och en särskild beslutslogg.

Kontoret har de senaste åren drivit ett intensivt förändringsarbete och genomfört en mängd aktiviteter för att stärka ledarskapet och styrningen i projekt. Exempel på åtgärder och aktiviteter är:

- Djupare involvera förvaltningsorganisationen och ekonomi-enheten i projektverksamheten för att bland annat säkerställa att teknik-, drift- och hyresgästfrågor är med i ett tidigt skede i projekten och att granskning av investeringsärenden samt beslutsunderlag sker utifrån ett ekonomiskt helhetsperspektiv.
- Systematisk och regelbunden avstämning med idrottsförvaltningen sker främst genom styrgrupper för hantering av avvikelser i projekt.
- Kunskaper och kompetens inom projektekonomi har förbättrats, och kontorets prognossäkerhet i projekt har stärkts. Totalt sett har den ekonomiska medvetenheten ökat markant inom kontoret, inte minst när det gäller projektverksamheten.
- Kvalitetssäkring av byggkalkyler, och utveckling av kalkylanalyser, indexberäkningar samt riskhantering.
- Utveckling av investerings- och fastighetskalkyler så de är bättre anpassade mot kontorets specifika förutsättningar.
- Utveckling av IT- stöd för projektstyrning.
- Utveckling av IT- stöd för fastighetsförvaltning som underlättar i projektprocessen genom strukturerad lagring av material från projekten, underhålls- och investeringsplanering samt ett förbättrat arbete kring garantifrågor.

Lärdomar och insikter

Kontorets lärdomar och insikter när det gäller projektverksamheten kan sammanfattas enligt följande:

- Byggnader med omfattande underhållsbehov är svårare att bedöma när det gäller ombyggnadsbehov samt vilka åtgärder som krävs. Kontoret har insett vikten av att i mycket tidiga skeden utföra utredningar på stora kostnads-påverkande faktorer, exempelvis markförhållanden.

- Kontoret kommer arbeta mer med förstörande undersökningar och i den mån det går, öppna upp delar av byggnader för att möjliggöra kontroll av skick i stomme och schakt.
- Stå emot press om sena önskemål och programändringar från olika håll. För att minska detta ska önskemål om programändringar hanteras i ett tidigt skede och sedan läsas.
- Kontoret kommer att stå emot påtryckningar om exempelvis önskemål om snabb projektstart, orealistisk tidplan eller budget. Detta för att undvika felaktiga prognoser, budgetöverskridanden samt att reserverade medel för reserv och oförutsett intecknats för andra ändamål än avsett.
- Arbeta systematiskt och grundligt med risk- och sårbarhetsanalyser samt analyser av kostnadspåverkande faktorer. Tillse att projektbudget och prognos innehåller tillräckliga marginaler för att hantera risker och osäkerheter.
- Underlagen till beslut inkluderar numera alltid prognos för byggindex. Indexuppräknningen för ett projekt som pågår under lång tid kan vara betydande och ge ett stort utslag på den slutliga utgiften.
- För att öka konkurrensen och locka fler aktörer att inkomma med anbud – inte minst från andra länder – arbetar kontoret aktivt med att utveckla våra upphandlingsstrategier med djupare analyser av marknaden, kontorets behov samt tydliga mål, strategier och aktiviteter.
- För att stärka styrningen och tydliggöra roller och ansvar pågår en revidering av processen för upphandling.
- Under våren 2020 reviderades och beslutades processen för avtalsförvaltning, där ansvar tydliggjordes för kontorets olika roller.
- Kontorets personella resurser och kompetens har tidigare inte matchat kontorets uppdrag när projektvolymen ökade drastiskt. Kontoret tar idag fram strategiska planer på både ett och fem års sikt och flera viktiga insatser för att stärka kompetens och personella resurser.
- Alltför täta organisationsförändringar i kombination med täta byten av högsta ledningen inom kontoret, har medfört

brister i kontinuitet och skapat otydlighet och osäkerhet inom organisationen när det gäller ansvarsfrågor, arbetssätt och arbetsmetoder.

- Brister i kontorets i styrning och uppföljning av projekt, har varit en avgörande faktor och haft stor negativ påverkan på kontorets projektverksamhet och därmed delvis på kontorets projektleverans. Kontorets satsning på att utveckla och revidera projektprocessen med särskilt fokus på styrning och uppföljning, är avgörande för att projektverksamheten ska bli framgångsrik för staden och ur ett ekonomiskt helhetsperspektiv.
- Den reviderade projektprocessen i kombination med projektstyrningsverktyget Antura stärker styrningen och förtydligar ansvar och roller inom kontoret när det gäller projektverksamheten. Detta skapar goda förutsättningar för att utveckla samarbetet och samverkan mellan olika avdelningar och funktioner.

Slut

Bilaga

1. Analys av avslutade projekt över 10 mnkr under åren 2017 – 2019
2. Skrivelsen

Attesterat av

Detta dokument har godkänts digitalt av följande personer:

Namn	Datum
Anders Kindberg, Förvaltningschef	2020-09-14
Lars Björk, Avdelningschef	2020-09-14