



Rapport Granskning av projektstyrning

Östersunds kommun

Innehåll

Sammanfattning	1
1. Inledning	2
2. Granskningsresultat	3
3. Bedömning och rekommendationer	7

Sammanfattning

Uppdrag och bakgrund

Inom flera förvaltningar bedrivs verksamheten i form av projekt, såväl internt som externt finansierade. Kommunen medverkar även i olika samverkansprojekt med andra.

Projekt bör ha ett tydligt formulerat syfte och en effektiv och ändamålsenlig styrning för att ett gott resultat ska uppnås. En tydlig beställning, kompetent projektledning, relevant sammansatt projektgrupp, tillräckliga resurser samt systematisk uppföljning är viktiga framgångsfaktorer.

På uppdrag av revisorerna i Östersunds kommun har Deloitte AB granskat kommunens styrning av projekt.

Revisionsfråga

Övergripande revisionsfråga är: Utövar nämnden en ändamålsenlig och tillräcklig styrning av beslutade projekt? Ansvarig nämnd är kommunstyrelsen.

Revisionskriterier

Underlag för bedömning är använd projektmodell, policys, beslut och styrande dokument.

Svar på revisionsfrågan

Vår bedömning är att det finns bra förutsättningar för en ändamålsenlig styrning av projekt men att det finns förbättringsmöjligheter. För intressen i bolag anser vi att uppföljningen kan förbättras.

Iakttagelser

Projektmodellen används i huvudsak för de granskade projekten. De beslutade underlagen i form av projektdirektiv är i huvudsak tydliga men vi har noterat förbättringsmöjligheter.

Uppföljningen av intresset i Mid Sweden Science park är otydlig och kan förbättras. I vissa fall har beslutsunderlaget inte heller varit helt tydligt då ägandet kallats projekt.

Rekommendationer

- ✓ Ta beslut om den projektmodell som används
- ✓ Komplettera projektstyrningsmodellen med krav på att en budget ska upprättas för projekt. Det bör också ingå en uppskattning av personalresurser och vilka roller eventuella andra aktörer ska ha.
- ✓ Förtydliga vilka gränser som gäller för att utesluta delar av projektmodellen eller använda de enklare direktiven.
- ✓ Förtydliga hur återrapportering och redovisning ska göras av projekt i kommunstyrelsen och se till att det alltid finns en slutrapport.
- ✓ Klargöra i vilken form uppföljning av intressen i bolag ska göras.

Östersund
DELOITTE AB

Marianne Harr
Certifierad kommunalrevisor

Veronica Blank
Revisor

1. Inledning

Uppdrag och bakgrund

Inom flera förvaltningar bedrivs verksamheten i form av projekt, såväl internt som externt finansierade. Kommunen medverkar även i olika samverkansprojekt med andra.

Oavsett typ av projekt bör syftet med ett projekt vara tydligt formulerat och styrningen vara effektiv och ändamålsenlig för att ett gott resultat ska uppnås. En tydlig beställning, kompetent projektledning, relevant sammansatt projektgrupp, tillräckliga resurser samt systematisk uppföljning är viktiga framgångsfaktorer.

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Östersunds kommun har Deloitte granskat kommunens styrning av projekt.

Syfte och revisionsfråga

Syftet med granskningen är att bedöma om ansvarig nämnd har en ändamålsenlig styrning och uppföljning av projekt. I granskningen belyses tillämpade metoder för projektstyrning för tre utvalda projekt.

Övergripande revisionsfråga är: Utövar nämnden en ändamålsenlig och tillräcklig styrning av beslutade projekt?

Kontrollmål:

- Finns en övergripande gemensam modell för projektstyrning?

- Är beslutade underlag tydliga avseende syfte, tidplan, ansvar/roller och resurser?

- Hur sker uppföljningen?

- Görs bedömningar om delresultat?

- Vad görs för att dra nytta av tidigare erfarenheter när det gäller styrningen av projekt?

Revisionskriterier

Underlag för bedömning är använd projektmodell, policys och beslut och styrande dokument.

Avgränsning

Tillämpning av projektmodell samt beslut m.m. är avgränsad till tre projekt:

Centrumutveckling

Mid Sweden Science park

Områdesutveckling.

Metod

Intervjuer har genomförts med kommundirektör, näringslivschef, kommunövergripande controller samt ansvariga projektledare. För uppföljning av projekt har vi granskat protokoll från KS, Utvecklingsutskottet och finansutskottet samt granskat styrande dokument.

2. Granskningsresultat

I följande avsnitt beskrivs först gemensamma riktlinjer och styrdokument som finns kring styrning av projekt. Därefter beskrivs varje projekt utifrån de kontrollmål som finns i granskningen.

Gemensamma styrdokument och riktlinjer

Projektmodell

I kommunen finns en gemensam projektmodell. Den är utvecklad vid kommunledningsförvaltningen. I projektmodellen definieras projekt och vilka roller som ska finnas i ett projekt. I modellen anges också vad som ska dokumenteras och vilka faser som ska ingå. Exempelvis ska det normalt sett alltid finnas en förstudierapport (om förstudie genomförts), ett projektdirektiv och en slutrapport.

Projektmodellen är anpassningsbar beroende på hur stort projektet är. Normalt ska det finnas en styrgrupp, en arbetsgrupp/projektgrupp och en referensgrupp med intressenter.

En ledningsgrupp tillsätts vid behov och det kan enligt projektmodellen exempelvis vara vid de tillfällen det handlar om politiska vägval. Styrgruppens funktion är att stödja projektbeställaren och ska ha mandat att fatta viktiga beslut rörande projektet.

Arbetsgruppen/projektgruppen leds av projektledaren och arbetar aktivt i projektet.

Projektdirektiv

Projektdirektiv ska finnas för alla projekt och är en överenskommelse mellan beställare och projektledaren. I projektdirektiven ska syfte, mål, resurser och beräknad start och avslut för projektet anges. Det finns två olika direktiv, det ena är en enklare version som kan användas för mindre projekt. I det enkla direktivet behöver inte någon planering ingå.

Rutiner för medfinansiering

År 2010 har rutiner för medfinansiering tagits fram. De beskriver exempelvis hur stor medfinansieringen från kommunens sida kan vara, vilka villkor som gäller för att kommunen ska medfinansiera och vilken återrapportering som krävs.

Policy för styrning av kommunägda bolag

För kommunägda bolag finns en policy som antogs i KF år 2006. I policyn anges bland annat vilka dokument kommunen ska styra bolagen genom, hur uppföljning ska göras m.m.

Beskrivning av utvalda projekt

Centrumutveckling

Centrumutveckling är ett projekt som startades år 2010 och avslutades under år 2012. Syftet med projektet har varit att ta fram en centrumutvecklingsplan med åtgärder för att öka attraktiviteten och tillgängligheten i hela centrum.

Projektet har genomförts under 2 år och resulterade i en plan med 53 föreslagna åtgärder för att förbättra centrum. En ekonomisk förening (City Östersund) startades med kommunen som en av delägarna och projektet har sedan drivits tillsammans med city Östersund.

Styrdokument och beslutsunderlag

När projektet startade antogs ett projektdirektiv i kommunstyrelsen, vilket skedde 2010-08-26. I direktivet anges bland annat syfte, mål, organisation och tidplan. I projektet utsågs utvecklingsutskottet till ledningsgrupp. Det har också tillsatts en styrgrupp vilka består av plangruppen på samhällsbyggnad och en arbetsgrupp ledd av en projektledare.

I direktivet anges att den kommande centrumutvecklingsplanen ska skickas på remiss under våren 2011 och antas av kommunstyrelsen hösten 2011.

Någon särskild budget har inte avsatts för projektet. Samhällsbyggnadsförvaltningen har en budget för översiktsplan vilken omkostnader för projektet skulle rymmas.

En uppskattning av resurser har skett och därefter har arbetstid köpts från samhällsbyggnadsförvaltningen.

Projektbeställare har varit kommunledningsförvaltningen och kommundirektören.

Uppföljning

Under projektets gång har arbetsgruppen haft möten ungefär en gång i månaden. På mötena har minnesanteckningar förts.

Utöver detta har information lämnats till styrgruppen (utvecklingsutskottet) åtminstone var 6:e månad.

Det har inte gjorts någon uppföljning av hur mycket resurser eller kostnader som lagts på projektet. Projektet avslutades senare än tidsplanen då planen antogs under år 2012. I projektdirektivet har det beslutats om att planen ska revideras varje mandatperiod.

Någon slutrapport har inte lämnats men arbetet i projektet har beskrivits i centrumutvecklingsplanen. Här beskrivs också vilka underlag som ligger till grund för centrumutvecklingsplanen beslutet att anta planen finns bilagt.

Mid Sweden Science park

Kommunfullmäktige beslutade år 2008 att kommunen skulle delta i ett skapande av en teknikpark. Efter beslutet köpte kommunen aktier i Mid Sweden Science park (MSSP) vilket drivs i aktieföretagsform. Från början ägde kommunen 22,5% av aktierna och i dagsläget är ägandet 15 %. De andra ägarna är Krokoms kommun (7,5 %), Åre kommun (7,5 %), regionförbundet (15 %), Peak Business & sports AB (36,2 %) samt VTC service AB(18,8%).

Bolaget äger dotterbolaget Peak Innovation AB till 100 % och i dotterbolaget drivs ett antal delprojekt. Kommunen har tillskjutit 800 tkr/år i Peak innovation under åren 2009-2011 samt ytterligare 150 tkr/år 2012.

Styrdokument och beslutsunderlag

Beslut

Det togs ett beslut i kommunfullmäktige 2008-04-08 om att medverka i att bilda en Science park under år 2009-2010. Det beslutades att medel skulle tillskjutas bolaget. Underlaget till

beslutet är prospekt för köp av aktier, tjänstemannaförslag, förslag till aktieägaravtal och en bolagsordning.

2011-09-22 framställs en begäran om extra medel till bolaget. I samband med det presenteras en projektbeskrivning i utvecklingsutskottet. I beskrivningen redogörs för syftet med projektet, projektorganisation och en årlig kostnadsbudget. Åren 2012-2014 tillskjuts 500 tkr/år från kommunen.

Ägardirektiv

Ägardirektiv antogs år 2012. I ägardirektiven framgick att mål ska sättas för verksamheten och att en rapportering av uppfyllelse ska göras varje år i samband med avlämnande av årsredovisning. Det klargjordes också hur uppföljning ska ske. Under hösten 2013 har nya ägardirektiv antagits. Dessa är mer kortfattade än de tidigare. I de nya direktiven framgår bolagets uppdrag och finansiella krav. Delarna som beskriver att bolaget ska sätta mål och uppföljning har tagits bort. I ett beslut från KS har det skrivits in att rapportering om verksamheten ska ske varje år.

Bolagsordning

Bolagsordningen som behandlats i kommunstyrelsen är från år 2008. Det är det enda ärendet som innehåller bolagsordning. Om det finns en ny bolagsordning har det inte tagits upp som ett ärende i kommunen.

Aktieägaravtal

År 2010 beslutades om ett nytt aktieägaravtal då Jämtlands läns landsting skulle bli delägare i MSSP (senare övergått till regionförbundet). Efter beslutet och det nya avtalet ägde Östersunds kommun 15 % av aktierna. I samband med detta framfördes i ett tjänstemannaförslag en beskrivning av verksamheten i MSSP, vilket då kallas ett projekt. I

projektbeskrivningen beskrivs vilket syfte som finns och vilka mål bolaget har.

Uppföljning

Vi har inte kunnat se i protokoll att det genomförts någon regelbunden uppföljning mellan åren 2010-2013. I ägardirektiven från 2012 beskrivs vilka uppgifter styrelsen har gällande uppföljning, bland annat att de ska utvärdera sitt arbete och informera aktieägarna om bolagets verksamhet. Vi har inte påträffat någon dokumenterad uppföljning från styrelsen i KS. Ordförande och vice ordförande i KS har även varit styrelseledamot i MSSP och enligt uppgift har informell information lämnats i styrelsen vid behov. Enligt uppgift har också projektledare informerat om utvecklingen i projekt som drivits genom Peak Innovation.

Under 2013 har också en presentation genomförts då en begäran om extra medel om 150 tkr/år har lagts fram.

Områdesutveckling

Projektet områdesutveckling startades år 2010. Syftet med projektet har varit att ha dialoger kring områdena Torvalla och Orrviken och att ta fram förslag på förbättringar. Projektet har genomförts genom möten med medborgare och andra intressenter och har resulterat i olika förslag på förbättringsmöjligheter som lämnats till berörda nämnder.

Styrgruppen bestod av kommundirektören, en controller och utvecklingschefen. Under projektets gång har olika arbetsgrupper bildats vilka har tagit fram förslag på åtgärder.

Det bildades en referensgrupp i projektet, något som inte fungerat i praktiken. Istället har olika samarbeten kommit till stånd under projektets gång, exempelvis med idrottsföreningar.

Projektet har utförts enligt tidsplan och nyligen har det beslutats att förlänga projektet ytterligare 3 år.

Styrdokument och beslutsunderlag

Ett projektdirektiv har antagits i KS. Projektdirektivet följer den gemensamma mallen och innehåller bland annat syfte, tidplan och organisation. En budget upprättades för projektet. Budgeten har varit på 200 tkr vilket inte omfattade personalkostnader.

Uppföljning

En regelbunden uppföljning har skett i styrgruppen. När projektet var halvvägs (år 2012) genomfördes en rapportering av hur många förslag som hade kommit in och vilka åtgärder som vidtagits.

3. Bedömning och rekommendationer

Gemensam projektmodell

- Finns en övergripande gemensam modell för projektstyrning?

Det finns en gemensam modell för projektstyrning som tagits fram av kommunledningsförvaltningen. Formellt beslut om modellen har inte fattats. Vår bedömning är att modellen i huvudsak är ändamålsenlig men ser vissa förbättringsmöjligheter.

Vi anser att det kan förtydligas hur uppföljning av projekt ska göras och hur redovisning av projekt ska ske.

I modellen beskrivs flera av stegen som beroende av om det är större eller mindre projekt. Det kan förtydligas var gränserna går för att använda sig av olika typer av metoder och direktiv och vad som anses vara större och mindre projekt.

Beslutade underlag

- Är beslutade underlag tydliga avseende syfte, tidplan, ansvar/roller och resurser?

Centrumutveckling

Beslutade underlag är projektdirektiv vilket är tydligt gällande syfte och tidplan. Det har inte upprättats någon budget för projektet, något vi anser bör finnas för alla projekt. Vilka roller som finns i kommunen gällande ansvar är tydligt, vilka roller

andra medverkande så som City Östersund ska ha framgång inte.

Mid Sweden Science park:

Att bedöma införskaffande av aktier i ett bolag måste delvis ske på andra grunder än för projekt. Det finns underlag i form av prospekt, förslag till bolagsordning och aktieägaravtal. I tjänstemannaförslagen har det beskrivits vilka syften som finns med att upprätta en teknikpark och det har även gjorts bedömningar.

I vissa fall är det inte helt tydligt hur man ser på ägandet, exempelvis omnämns bolaget som "projekt" när en redogörelse görs inför begäran om extra medel år 2011.

Områdesutveckling

Vår bedömning är att beslutade underlag är tillräckliga. I projektdirektivet framgår syftet, tidplan, vilka roller som finns i projektet och vilken budget projektet har. Beräknade personalresurser ingår inte i underlaget.

Uppföljning av projektet och dess resultat

- Hur sker uppföljningen?
- Görs bedömningar om delresultat?

Centrumutveckling

En regelbunden uppföljning av projektet har gjorts i utvecklingsutskottet med information på möten. Arbetsgruppen har haft regelbundna uppföljningsmöten. Någon slutredovisning av projektet har inte skett. Projektet har resulterat i en centrumutvecklingsplan och i den planen har även arbetet i projektet beskrivs.

Tidplanen har inte kunnat hållas men planen var färdig för remiss under 2011.

Mid Sweden Science Park

Eftersom Teknikparken bedrivs i bolagsform måste insynen utövas på andra sätt än för projekt som drivs inom kommunen. Genom representanter i styrelsen, bolagsordning och ägardirektiv ska kommunens insyn som delägare säkras.

Av kommunsstyrelsens reglemente framgår att styrningen ska omfatta fortlöpande uppsikt av de kommunalt helägda eller delägda bolagen eller de man har intressen i.

Vid genomgång av protokoll kan vi inte se att det skett någon dokumenterad uppföljning av verksamheten i bolaget. Vi bedömer att styrningen av bolaget från kommunens sida varit otydlig.

Det bör också undersökas varför de nya ägardirektiven, som är ett viktigt styrmedel för ägarna, inte längre omfattar direktiv om exempelvis uppföljning.

Områdesutveckling

En regelbunden uppföljning har skett av projektet. Det har även gjorts en extern redovisning halvvägs in i projektet där åtgärder och hur långt i processen arbetet med åtgärder kommit.

Budgeten har följts upp regelbundet. Projektet är inte avslutat än men det kommer att slutredovisas vid årsskiftet.

En redogörelse för vidtagna åtgärder har gjorts i KS.

Sammanfattande bedömning

Utifrån vår granskning kan vi konstatera att styrningen av projekten skiljer sig åt. Vår bedömning är att det finns bra förutsättningar för en styrning av projekt men att det finns förbättringsmöjligheter. För intressen i bolag anser vi att uppföljningen kan förbättras.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:

- ✓ Ta beslut om den projektmodell som används
- ✓ Komplettera projektstyrningsmodellen med krav på att en budget ska upprättas för projekt. Det bör också ingå en uppskattning av personalresurser och vilka roller eventuella andra aktörer ska ha.
- ✓ Förtydliga vilka gränser som gäller för att utesluta delar av projektmodellen eller använda de enklare direktiven.
- ✓ Förtydliga hur återrapportering och redovisning ska göras av projekt i kommunstyrelsen och se till att det alltid finns en slutrapport.
- ✓ Klargöra i vilken form uppföljning av intressen i bolag ska göras.

Med Deloitte avses en eller flera av Deloitte Touche Tohmatsu Limited, en brittisk juridisk person (Eng: "limited by guarantee"), och dess nätverk av medlemsfirmor, som var och en är juridiskt åtskilda och oberoende enheter. För en mer detaljerad beskrivning av den legala strukturen för Deloitte Touche Tohmatsu Limited och dess medlemsfirmor, besök www.deloitte.com/about.

Deloitte erbjuder tjänster inom revision, skatterådgivning, business consulting och finansiell rådgivning till offentliga och privata klienter inom en mängd branscher. Med ett globalt nätverk av medlemsfirmor i mer än 150 länder, kan Deloitte erbjuda spetskompetens av världsklass och djup lokal expertis för att hjälpa klienter med de insikter de behöver för att ta itu med sina mest komplexa utmaningar. Deloitte har 200 000 medarbetare i nätverket alla fast beslutna att bli standard of excellence.

Detta dokument innehåller endast allmän information. Varken Deloitte Touche Tohmatsu Limited, dess medlemsfirmor eller deras närstående företag (gemensamt kallade "Deloittes Nätverk") lämnar råd eller tjänster genom denna publicering. Innan beslut fattas eller åtgärd vidtas som kan påverka din ekonomi eller din verksamhet, bör du konsultera en professionell rådgivare. Inget företag inom Deloittes Nätverk är ansvarigt för någon skada till följd av att man har förlitat sig på information i detta dokument.