

NACKA KOMMUN

Verksamhetsanalys
Stadsutvecklingsprocessen med tyngdpunkt på
Anläggningsenheten

I den inledande verksamhetsanalysen har vi intervjuat:

- Victor Kilén, stadsdirektör
- Mats Gerdau , KSO (M), Johan Krogh, kommunalråd (C), Agnes Palinski, kommunalråd (M)
- Johanna Kvist, oppositionsråd (S), Henning Unosson, oppositionsråd (S)
- Mathias Forsberg, näringslivsdirektör och tf stadsutvecklingsdirektör
- Christer Lindberg, ekonomidirektör
- Poa Hellqvist, trafik och fastighetsdirektör
- Katarina Wåhlin Alm, avgående stadsutvecklingsdirektör
- Charlotte Persson, klimat- och miljödirektör
- Maria Melcher, biträdande klimat- och miljödirektör
- Jessica Hjerpe, enhetschef anläggning
- Johan Wigstrand, biträdande enhetschef anläggning
- Ann-Christin Rudström, enhetschef strategisk stadsutveckling
- Mats Wester, bitr enhetschef offentlig utemiljö
- Nina Morling, avgående enhetschef exploatering
- Jonas Nylander, biträdande enhetschef exploatering
- Nina Åman, stadsarkitekt

Tillbakablick Stadsutveckling

Tunnelbaneavtalet som slöts 2014, där Nacka förband sig att bygga 13 500 bostäder och 15 000 arbetsplatser, innebar en mycket omfattande satsning för kommunen. Man såg över hela territoriet och identifierade en mängd områden och mark att utveckla. Det ledde till en ”bombmatta” av projekt som startades från 2016 och framåt. Kunskapen om att driva projekt av den digniteten fanns inte vid den här tiden inom kommunen.

Organisationen gick från att driva små projekt till miljardprojekt som nu är i olika stadier av genomförande. Det innebär att merparten av kostnaderna som blir synliga nu är kopplade till projekt som beslutades för 5-10 år sedan.

Nacka hade då, sedan många år tillbaka, en kultur som präglades av ”låt alla blommor blomma”. Enhetscheferna hade ett stort beslutsmandat vilket skulle uppmuntra till kreativitet och självständighet. Eftersom Nacka var en förhållandevis liten organisation så fungerade det väl och denna syn på frihet under ansvar sägs tidigare ha varit en av Nackas framgångsfaktorer.

När antal och storlek av projekt kraftigt ökade behövde Nacka på kort tid skapa en styrning och struktur som passar för en större organisation och för stora projekt. Bygg- och anläggningsenheten skapades, Exploateringsenheten växte och delades i två enheter och en projektmodell påbörjades.

Projekten har fram till nu i huvudsak drivits ett och ett, utan en övergripande helhetsbild, styrning och riskanalys för Nacka kommuns omfattande stadsutveckling.

Gamla fel har kommit upp till ytan

Efterhand har det blivit tydligt att organisationen varken haft processer, kompetens eller rätt resurser för att klara av att hantera den volym och komplexitet på projekt som blev följden av tunnelbaneavtalet. Det fanns då ingen erfarenhet i organisationen av att kostnadsberäkna eller driva så omfattande, komplexa och många projekt.

Felen som gjorde i kalkylerna för 5-10 år sen har kommit upp till ytan de senaste året, allteftersom anläggningarna ska genomföras.

De gamla kalkylerna var alldeles för optimistiska, mycket beroende på bristande kompetens och en organisation som inte var rustad för att klara av att genomföra så stora projekt. Någon riskpeng i kalkylerna varken efterfrågades eller beräknades och heller inte de kringkostnader som kom till p.g.a. att vägar stängdes av och trafik skulle behöva ledas om etc. (Trafikverket har gjort en utredning som visar att man bör lägga på 100% för stora och oöverblickbara projekt).

Dokumentationen i projekten var då också bristfällig. Resultatet blev dels att det inte gått att genomföra systematiska uppföljningar, dels har det varit väldigt svårt, för att inte säga omöjligt, för nya chefer och medarbetare att få insikt i projekten för att kunna göra sitt jobb på rätt sätt.

Det har också saknats kompetens inom projektredovisning och projektuppföljning, och har heller inte funnit systemstöd för att hantera det. Ekonomisystemet är riggat för driftsekonomi och är inte anpassat för redovisning av stora och komplexa projekt.

Till detta kom även den tidigare ledningens projekt "Växa utan att växa". Kompetens som saknades i anläggningsenheten behövde rekryteras in, men eftersom det var anställningsstopp så skrev man i stället avtal med konsulter i syfte att överbrygga både kapacitets- och kunskapsglapp.

Förtroendekris mellan politik och tjänstepersoner

Politikens förtroende för tjänstepersonerna inom stadsutveckling har skadats av de omfattande kostnadsökningar för stora projekt som blivit synliga i samband med genomförande under de sista 1-2 åren.

Det blir tydligt att det funnits ett glapp i informationsutbytet mellan tjänstepersonerna och politiken. Politiken lyfter att de kommer in för sent i diskussionerna, att de ställs inför fullbordat faktum när projekten redan har startats, upphandlade och när saker inte går att ändra utan stora extrakostnader.

Politiken efterfrågar en tydlig och regelbundet uppdaterad bild av kostnadsökningar och avvikelser i tidplaner, samt att få olika alternativ/vägval presenterade i god tid för att kunna göra sina bedömningar.

Styrning av stadsutvecklingsprojekt

Det uttrycks tydligt att miljardprojekt kräver mer hierarki och en annan struktur för att styra och samla ihop information och rapportering än vad man historiskt haft i Nacka. Det kräver en helt annan styrning, andra kompetenser, ett annat sätt att organisera och effektiva systemstöd.

Styrning av projekt blir successivt bättre. Det finns nu en välfungerande projektmodell som även anläggning är på väg in i, det finns en numera också en robust kalkylmodell och en fondmedelsfinansierad nödvändig kompetensutveckling inom anläggningsenheten är på gång.

Sedan två år finns också en löpande uppföljningsprocess som innebär att enhetschefer och gruppchefer för Plan, Exploatering och Anläggning ("PLEXA") har regelbundna möten och går igenom avvikelser, som t ex kostnadsökningar - som varit omfattande inte minst på betong och stål de senaste åren. Ekonomin uppdateras 5 gånger/år.

Projektledarnas budget inkluderar intäkter från framtida prognostiserade markförsäljningar. I en expansiv fas har man varit övertygad om att pengar kommer att komma in från markförsäljning och därmed att man kan uppnå ekonomi i balans på lång sikt. Det har sannolikt också resulterat i att man inte varit så omsorgsfull som man borde varit när det gäller kostnadskontrollen.

Anläggningsenheten

Tillbakablick Anläggningsenheten

Bygg- och anläggningsenheten bildades 2015 inom Trafik- och fastighetsprocessen. Enheten tog över ett 30-tal projekt från exploateringsenheten för att få bättre kalkyler för de tunga projekten. Då fanns som vi tidigare påpekat ingen erfarenhet i Nacka av stora projekt.

För att möta det kraftigt växande antalet projekt växte enheten från 16 till 70 personer på två år. varav en stor andel konsulter efter som det har varit svårt att rekrytera den spetskompetens som behövts.

För att få bättre styrning och närmare samarbete flyttades Anläggning till Stadsutveckling i juli 2022. Bilden är samstämmig att det var helt rätt beslut.

Inom Stadsutveckling finns en väl utvecklad projektmodell, med genomarbetade processer, rutiner och arbetssätt för projekt. Först i och med organisationsförändringen har Anläggningsenheten börjat arbeta i projektmodellen, vilket är nödvändigt för att ro i land stora och många projekt. Införandet har dock gått långsammare än man hoppats på dels på grund av kompetensbrist och dels på grund av att det tar tid att få medarbetare och konsulter att jobba med samma arbetssätt och rutiner.

Dock upplevde man inom anläggningsenheten att det blev ett glapp avseende NTN-projekten på grund av bristande beställarkompetens inom Trafik och Fastighet, som har mer fokus på löpande förvaltning av fastigheter, trafik och offentlig utemiljö.

Det är först nu under ny direktör som en projektmodell implementeras i Trafik och Fastighet.

Kompetens

Anläggningsprojekten har inte lyckats knyta till sig den nya kompetens som behövs.

Stockholmsregionen har varit glödhet när det gäller stora infrastrukturprojekt och många aktörer har slagits om den kompetens som finns att rekrytera. Det gäller likaså för konsultmarknaden och det finns en rad exempel på att Nacka fått ta in mindre efterfrågade konsulter som saknat spetskompetens.

Anläggningsenheten behöver bygga upp beställarkompetens. Hittills har den funnits på alltför få händer och tidigare enhetschef var den som i huvudsak ansvarade för detta område. När han försvann till annat projekt så försvann mycket kompetens med honom.

Förmåga till proaktivt arbetssätt är ett utvecklingsområde inom anläggningsenheten. Vi får bilden av att enheten efterfrågar en väldigt tydlig gränsdragning i arbetsprocesserna mellan exploatering och anläggning. Från andra håll säger man att det är svårt med en detaljerad gränsdragning i stora komplexa projekt så det krävs att medarbetare tar ansvar, och själva kan tänka proaktivt och själva kan involvera de som behövs för att lösa frågor och komma framåt.

Kontinuitet och framdrift i utvecklingen av styrning och uppföljning har också påverkats av förhållandevis stor omsättning på chefer kopplade till stadsutveckling. 60% av de chefer vi talat med i anslutning till denna rapport har arbetat i Nacka under högst 2,5 år, och vad vi kan förstå så har de rätt kompetens för sitt uppdrag. Nu lämnar också stadsutvecklingsdirektören och enhetschefen för exploatering, två nyckelfunktioner i Nackas stadsutveckling. Båda tjänsterna är svårrekryterade och det kommer dessutom att ta tid för nya chefer att sätta sig in i allt.

Kalkyler

I takt med projektens genomförande har det blivit tydligt att de kalkyler som gjordes för ett antal år sedan varit mycket bristfälliga. Mötesplatsen som nu är stoppad är ett exempel på en gigantisk kostnadsökning i relation till de gamla kalkylerna.

Först 2021 började Anläggning arbeta med kalkyler på ett mer professionellt sätt. Nu innehåller de en kostnadsutvecklingspeng och även en riskpeng för fördyrningar som kan uppstå (t ex mer berg under mark, högre dagvattennivåer, exploatören vill skjuta upp byggstart etc). Man tar hänsyn till kostnader för produktionsplanering för att takta så man inte krockar med angränsande projekt, gör noggrannare inmätningar vilket innebär färre överraskningar, samt lägger in kostnader kopplade till trafik och framkomlighet. Nu är man på rätt väg med det, idag har man en väsentligt bättre helhetsbild av kostnaderna när kalkylerna görs.

De nya kalkylprocessen används för projekt som är nya eller i tidiga skeden, men går inte att tillämpa på gamla projekt.

Vi får höra att kalkylprocessen är känd i 8-10 Stockholmskommuner för att vara mycket bra.

Systemstöd

Stora projekt behöver systemstöd som möter behoven. Ekonomisystemet har varit riggat för driftsekonomi och är inte anpassat för redovisning och uppföljning av stora och komplexa projekt. Projektstyrning har speciella behov, man behöver kunna se kostnader på detaljnivå och ackumulerade över flera år på ett annat sätt än vad man kan göra i de system som funnits. Detta har efterfrågats och börjar nu åtgärdas.

Projektstyrningsverktyget Antura har inte kunnat visa ackumulerade kostnader vilket krävt mycket manuell handpåläggning och överflytt av siffror mellan olika system och egna excelfiler för att över huvud taget få en bild av kostnadsutvecklingen i projekten. 2021 tillkom dessutom nya redovisningsregler för bygg- och anläggningsverksamhet, något som man inte fått stöttning ifrån ekonomisidan.

Framåt

NTN-projekten till Trafik- och fastighetsprocessen?

Alla vi talat med är samstämmiga i sin syn på att de projekt som Anläggningsenheten gör på uppdrag av Trafik- och Naturnämnden bör flyttas tillbaka till Trafik- och Fastighetsprocessen.

Det är på många sätt logiskt att flytta de delar inom anläggningsenheten som arbetar med NTN-projekten till Trafik- och fastighetsprocessen. Det har tydligt visat sig att det avstånd som skapas i och med att medarbetarna inom anläggning är organiserade i en process men arbetar för en annan har varit svåra att överbrygga.

Trafik och fastighetsprocessen har nyligen påbörjat ett arbete med att införa en projektmodell på samma sätt som den som finns inom Stadsutvecklingsprocessen. Vad vi förstår är den ännu inte implementerad och det kan vara olyckligt att genomföra en flytt innan den är "up and going".

Dessutom har vi fått till oss i våra intervjuer att det finns en del oklarheter kring beställarkompetens och ett tydligt projektägarskap inom Trafik- och fastighetsprocessen. Att detta kan fungera på ett professionellt sätt är också något som bör säkerställas innan en flytt bör genomföras.

Kan anläggning organiseras under exploatering?

Ingen av de vi talat med ser det som ett alternativ att anläggning ska vara en del av exploateringsenheten. Framförallt för att det är helt olika kompetensområden och att anläggningsenhetens medarbetare behöver en enhetschef som kan anläggningsfrågor.

Enheten skulle också bli alldeles för stor.

Exploatering står dessutom nu utan enhetschef och det finns ingen som skulle kunna ansvara för ett klokt och omsorgsfullt omhändertagande av anläggningsdelen in i exploateringsenheten. Det är för närvarande väldigt skakigt inom anläggningsenheten och man känner sig oerhört ifrågasatt.

Ny enhetschef har fått många problemområden att ta sig an och en omorganisation skulle sannolikt lägga ytterligare sten på bördan. Vi tror att det inte är en lämplig åtgärd att genomföra.

Krishantering

Av många olika orsaker har hela Stadsutvecklingsprocessen hamnat i kris. Vissa saker har man bland annat på grund av kompetensbrist inte klarat att hantera professionellt inom de olika enheterna. Andra saker har med historik, styrning, bristande kunskap i stödfunktioner som ekonomi och IT att göra.

Cheferna är nyckelpersoner i vägen framåt och de måste känna att de har ledningens stöd i ryggen. Många är relativt nya på sina poster och de har, vad vi förstår, lagt ned ett mycket stort arbete i att dels komma in i Nackas organisation och dels ta hand om många problem som nu uppstått men har sitt ursprung längre tillbaka i tiden.

Som vi tidigare nämnt har 60 % av de chefer vi intervjuat arbetat mindre än 2,5 år och de måste nu känna att de har ett stöd för att få kraft att arbeta vidare.

Brygga över glappet mellan politiken och organisationen

Förankring

Politiken saknar information om kostnadsökningar och förändringar i tidplaner i pågående projekt. De saknar också realistiska underlag för alternativa vägval och beslut.

Med de nya arbetssätten inte minst avseende kostnadskalkyler finns det väsentligt bättre förutsättningar för politiken att få realistiska underlag för alternativa vägval och beslut avseende nya projekt och projekt i tidiga skeden.

Från organisationen hör vi att de också upplever ett glapp som från deras sida uttrycks om att de får otydliga beställningar och att det finns för lite utrymme att diskutera vägval, konsekvenser och risker med politiken.

Transparent dialog

Vår bild är att utrymmet för dialog mellan politiken och stadsutveckling behöver förstärkas, och att stora och/eller komplexa projekt behöver mer tid för att klargöra kostnader och konsekvenser av olika alternativa vägval.

Vad mera?

- Det är klokt att prioritera och bromsa projekt så mycket som det är möjligt. Framför allt av ekonomiska skäl, men också ur ett genomförandeperspektiv. Anläggningsenheten går på fälgarna och behöver bygga upp kompetens. Rekrytering är fortfarande en utmaning då marknaden slåss om duktiga specialister inom anläggning så det kommer att ta tid att rekrytera in medarbetare med rätt kompetens. Det har sagts att det finns konsulter som inte längre vill arbeta i Nacka p.g.a all kritik och det blir alltid ringar på vattnet vilket sannolikt kommer att försvåra kompetensförsörjningen ytterligare.
- En omfattande åtgärdsplan har vid inledningen av året arbetats fram av tidigare Stadsutvecklingsdirektör. Vi uppfattar att det finns stor uppslutning i organisationen kring åtgärdsplanen. Arbetet pågår för fullt och det är viktigt att det kan fortsätta i samma anda även under ny Stadsutvecklingsdirektör.
- KPMP-rapporten har tagit fram en rad förslag där implementering av ändamålsenliga system samt controllers roll och ansvar inom investeringsprojekt är några. I våra intervjuer lyfts dessa två frågor särskilt upp som problemområden. Det är viktigt att säkerställa att medarbetarna tycker att de kan arbeta i systemen på ett effektivt sätt. Rätt stöd inom projektekonomi har under många år varit ett återkommande problem inom Stadsutvecklingsprocessen och det är viktigt att den frågan tas om hand.