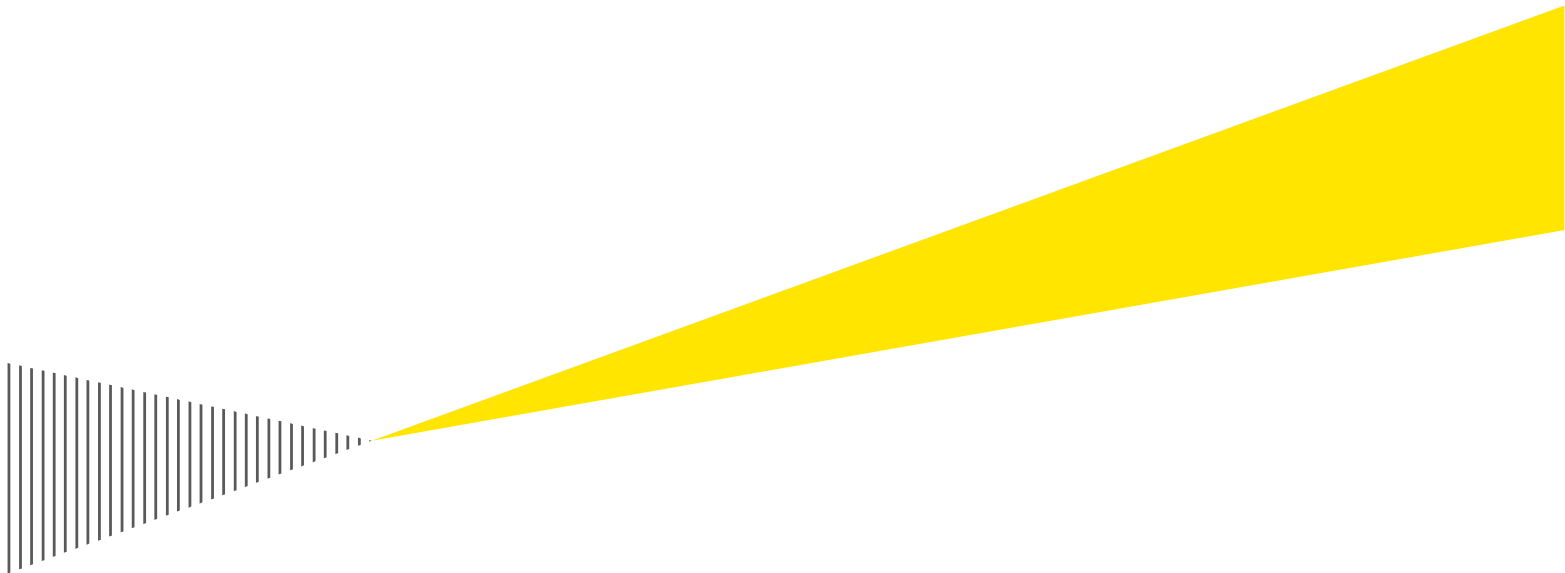


# Västerås stad

Utökad grundläggande granskning rörande  
projektet Resecentrum



## Innehåll

<b>Sammanfattande kommentar .....</b>	<b>2</b>
<b>1. Inledning .....</b>	<b>3</b>
1.1. Bakgrund.....	3
1.2. Syfte och frågeställningar .....	3
1.3. Ansvariga nämnder och avgränsning .....	3
1.4. Genomförande .....	3
1.5. Kvalitetssäkring .....	3
<b>2. Utgångspunkter.....</b>	<b>4</b>
2.1. Kommunallag (2017:725) .....	4
<b>3. Iakttagelser .....</b>	<b>5</b>
3.1. Inledning .....	5
3.2. Uppdrag, styrdokument och riktlinjer .....	5
3.3. Roll- och ansvarsfördelning .....	5
3.4. Dokumentation och användning av riskanalyser.....	6
3.5. Projektets budget och prognos.....	7
3.6. Uppföljning och återrapportering .....	8
<b>4. Svar på frågeställningar.....</b>	<b>9</b>
Källförteckning .....	10

## Sammanfattande kommentar

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Västerås stad genomfört en utökad grundläggande granskning rörande projektet Resecentrum. Den syftar till att belysa aktuell hantering av projektet Resecentrum, för att ge revisorerna underlag att bedöma huruvida den löpande interna kontrollen kan anses tillräcklig.

Under kommunstyrelsens ledning styrs projektet Mälarporten (inklusive Resecentrum) av en styrgrupp och projektgrupp. Sedan våren 2019 finns en resurs i form av en byggprojektchef för Resecentrum. Roll- och ansvarsfördelning har anpassats till projektets förutsättningar och behov i olika skeden. Vi bedömer att arbetet i styrgrupp och projektgrupp överlag fungerar väl. Intervjuade lyfter behov framgent av ytterligare kompetens rörande ekonomisk uppföljning, avtal, investeringar samt upphandling.

Arbetet utgår ifrån projektplan samt projektdirektiv för Mälarporten och en årlig verksamhetsplanering för projektorganisationen. Härutöver styrs projektets inriktning av bland annat en fördjupad översiktsplan, beslutad målbild för området samt gestaltungsprogram som beslutats för ett antal år sedan. Det lyfts av intervjuade fram ett behov av att se över att styrdokumenterna ligger i linje med projektets nuvarande skede.

Det finns en dokumenterad riskanalys där specifika risker för projektet Resecentrum identifierats. Vi noterar att den senaste versionen av riskanalysen är daterad februari 2018 och att det saknas ett antal risker i projektet, som aktualiserats sedan dess. Risker diskuteras löpande i projektgrupp och styrgrupp, men det saknas en systematisk uppföljning av riskanalysen i sin helhet.

Uppföljning sker i kommunstyrelsen fyra gånger per år och i fastighetsnämnden två gånger per år. Två uppföljningstillfällen i kommunstyrelsen samt fastighetsnämnden avser ekonomisk uppföljning. Härutöver beskriver intervjuade även ett behov av ökad kommunikation med och återrapportering till byggnadsnämnden.

Från och med år 2020 har projektet Resecentrum gått in i en ny fas, från att ha varit ett utvecklingsprojekt till ett skede av förprojektering och investeringsbeslut. Detta ställer ökade krav på hanteringen av projektet ur ett internkontrollperspektiv. Våra sammanfattande iakttagelser har inte påvisat väsentliga brister i den interna kontrollstrukturen i nuvarande skede, men vi bedömer att projektet bör följas även framgent givet dess komplexitet och omfattning.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen följande i det fortsatta arbetet:

- ▶ Säkerställ att framtagen riskanalys för Resecentrum revideras systematiskt samt inbegriper samtliga aktuella riskområden
  - Införliva interna risker i riskanalysen för Resecentrum, såsom till exempel sårbarhet vid personalomsättning
- ▶ Säkerställ att riskanalysen blir föremål för systematisk och återkommande uppföljning i styrgruppen samt att den ligger till grund för prioriterade åtgärder
- ▶ Tillse en ändamålsenlig kommunikation med och rapportering till byggnadsnämnden rörande Resecentrum

## 1. Inledning

### 1.1. Bakgrund

Västerås nya resecentrum utvecklas inom ramen för projekt Mälarporten, vilket även innefattar en omvandling av området runt stationen. Projektet Resecentrum har pågått ett antal år och går under 2020 in i en mer konkret förprojekteringsfas, med tillhörande investeringsbeslut.

Ett så stort projekt som Resecentrum kräver väsentliga resurser och är förknippat med risker inom olika områden. Västerås stad leder och styr projektet med en rad resurser inom projektledning, planfrågor, kommunikation, ekonomi, stadsbyggande och juridik. Det är av stor vikt att projektet bedrivs med en tillräcklig intern kontroll inom berörda nämnder.

Revisorerna har efter genomförd riskanalys beslutat att genomföra en utökning av den grundläggande granskningen 2020 med fokus på hantering av projektet Resecentrum, ur ett internkontrollperspektiv.

### 1.2. Syfte och frågeställningar

Syftet med granskningsinsatsen är att inhämta information rörande hanteringen av projektet Resecentrum, för att ge revisorerna underlag att bedöma huruvida den löpande interna kontrollen kan anses tillräcklig.

Följande frågeställningar inkluderas:

- ▶ Är roll- och ansvarsfördelning i projektet tydlig och ändamålsenlig?
- ▶ Finns ändamålsenliga styrdokument och riktlinjer i arbetet?
- ▶ Bygger projektets olika delar på dokumenterade riskanalyser i tillräcklig omfattning? Används riskanalyserna aktivt i styrningen av projektet?
- ▶ Vad är status i förhållande till budget och prognos?
- ▶ Sker en tillräcklig uppföljning och återrapportering till berörda nämnder?

### 1.3. Ansvariga nämnder och avgränsning

Granskningen avser kommunstyrelsens ansvar ur ett lednings- och samordningsperspektiv men berör ytterligare nämnder.

### 1.4. Genomförande

Granskningen grundas på dokumentstudier och intervjuer (se källförteckning). Intervjuer har genomförts med projektchef Mälarporten, byggprojektchef Resecentrum samt ordförande i styrgruppen för projekt Mälarporten.

Kontaktrevisor har varit Asta Matikainen Lecklin.

### 1.5. Kvalitetssäkring

Rapporten är sakgranskad av de intervjuade, vilket innebär att de fakta som rapporten hänvisar till är kvalitetssäkrade av de som har lämnat information. Skriftliga bekräftelser på att de intervjuade mottagit rapporten och givits denna möjlighet har inhämtats. All

kommunikation kring faktakontrollen har dokumenterats. Slutsatserna och bedömningarna ansvarar EY för.

## **2. Utgångspunkter**

Utgångspunkt för frågeställningarna är:

- ▶ Kommunallagen 6 kap. 6 §

### **2.1. Kommunallag (2017:725)**

Av kommunallagens 6 kap. 6 § framgår att nämnden ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Nämnden ska även tillse att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

### 3. Iakttagelser

#### 3.1. Inledning

Stationsområdet Kungsängen med ett nytt resecentrum utgör ett omfattande och komplicerat stadsutvecklingsprojekt. I den fördjupade översiktsplanen för Stationsområdet framgick det att området innehåller flera stora och långtgående utmaningar. I stadsdelen finns både stadens avloppsreningsverk och Lantmännens silo. Båda verksamheterna har skyddszoner vilka begränsar möjligheterna att bygga bostäder i stationsområdet och påverkar således den planerade utvecklingen av stadsdelen.

Projekt Stationsområdet & Västerås Resecentrum omfattar såväl utvecklingen av Västerås nya Resecentrum, utredning av reningsverkets framtid, flytt av Lantmännens verksamhet samt utveckling av stadsdelen Kungsängen som helhet.

#### 3.2. Uppdrag, styrdokument och riktlinjer

Resecentrum ingår som en del i projektet Mälarporten. Av verksamhetens beslutsunderlag/projektplan för projekt Mälarporten (2017-09-27) framgår uppdraget som styrgruppen givit projektchefen, projektets avgränsning samt strategiska och operativa mål för projektet fram till 2030. Vidare framgår projektorganisationen (denna har härefter ändrats), övergripande budget för 2017, övergripande beroenden och konsekvenskedja för projektet, förhandlingsordning och sekvenser för projektets fortskridande samt identifierade målgrupper.

Det av styrgruppen beslutade projektdirektivet för Mälarporten (2019-12-18) syftar till att skapa tydlighet för såväl styrgrupp som projektchef gällande projektets uppdrag, organisation och genomförande. Detta kommer att ligga till grund för en omarbetad projektplan under 2020. Härutöver finns ett måldokument för arbetet i projektgruppen, som tas fram årligen och specificerar prioriterade aktiviteter för året och på ett antal års sikt.

Intervjuade lyfter fram vikten av en långsiktig och tydlig politisk vilja. Det har exempelvis beslutats om en fördjupad översiktsplan (2013), ett målbildsarbete (2013) och ett gestaltungsprogram för området kring Resecentrum. Det ligger en utmaning i att hålla styrdokument och riktlinjer aktuella för projektet allteftersom det fortgår, enligt intervjuade. Utöver den fördjupade översiktsplanen från 2013 behövs ett aktuellt planprogram. Aktualitet i dokumenten beskrivs avgörande för att kunna gå vidare med exempelvis detaljplanering. Enligt intervjuade har äldre direktiv inte utgjort något hinder i projektet fram tills nu, men är en central fråga att följa.

#### 3.3. Roll- och ansvarsfördelning

Kommunstyrelsen är uppdragsgivare för Mälarporten och har tillsatt en styrgrupp för operativ styrning av projektet. Utöver stadens styrgrupp för hela Mälarporten finns en rådgivande styrgrupp med intressenterna för Resecentrum.<sup>1</sup>

Vid granskningstillfället består styrgruppen av processägare för samhällsbyggnadsprocessen (som innehar ordförandeposten), stadsbyggnadsdirektör, teknik- och fastighetsdirektör, ekonomidirektör samt direktör för hållbar utveckling. Stadsdirektören har under våren tillkommit i styrgruppen.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> I denna grupp ingår Jernhusen, Klöver, Trafikverket och Region Västmanland utöver staden.

<sup>2</sup> Föregående stadsdirektör satt tidigare med i styrgruppen.

Projektet Resecentrum tillhör projektgruppen för Mälarporten. Denna ansvarar för projektets genomförande och består av en projektchef, stadsplanerare, detaljplanansvarig, kreativ projektledare, kommunikatör, byggprojektchef för Resecentrum samt stadens koncerncontroller.<sup>3</sup> Projektchefen leder arbetet i projektledningsgruppen, vars sammansättning har varierat över tid beroende på vilken fas projektet har varit i. Byggprojektchef för Resecentrum upphandlades i början av 2019 och har arbetat heltid i staden sedan hösten 2019.<sup>4</sup>

Intervjuade beskriver att roll- och ansvarsfördelning överlag har fungerat och fungerar väl i såväl styrgrupp som projektgrupp. Samtliga betonar att det är ett komplicerat projekt, både rörande själva byggnationen samt avseende vilka intressenter som finns. Detta kräver en tydlighet från styrgruppens sida för att skapa en enhetlig styrning. Inspel kan annars komma till projektgruppen från flera håll i staden.

Kompetenserna i både styrgrupp och projektgrupp har anpassats efter projektets behov i olika faser. Styrgruppens sammansättning har minskat under senare år medan projektgruppens resurser utökats. Bland annat har en heltidstjänst inom kommunikation tillkommit. Framgent identifieras behov av ytterligare kompetens rörande upphandling och ekonomisk uppföljning, avtal samt framtida investeringar i hela projekt Mälarporten. Intervjuade betonar att utifrån projektets komplexitet, så är projektorganisationen slimmad.

Vi har tagit del av organisationsbeskrivning samt roller och ansvarsområden inom projektorganisationen. Vidare finns dokumenterade upphandlingsbehov (däribland kompetenser) från maj 2019 och januari 2020, där område, behov, tidpunkt och status för olika upphandlingar specificeras.<sup>5</sup> Dessa kommuniceras löpande med upphandlingsavdelningen inom staden för att kunna avsätta resurser. Enligt byggprojektchef är det en utmaning att säkerställa tillgång till adekvata upphandlingsresurser för Resecentrum, gällande både kompetens och tid.

### **3.4. Dokumentation och användning av riskanalyser**

Det finns en dokumenterad riskanalys för projektet Mälarporten, som reviderats ett antal gånger sedan projektet inleddes. Den senaste versionen är daterad februari 2018. Här ingår en egen riskanalys för Resecentrum. Sju risker med högt riskvärde har identifierats, samt deras konsekvenser, åtgärder samt ansvarig funktion. Gällande Resecentrum är projektchef ansvarig för åtgärder rörande samtliga risker.

Vi noterar att samtliga risker för Resecentrum berör externa faktorer som kan påverka projektets fortgång. Interna risker, såsom exempelvis sårbarhet vid personalomsättning, framgår ej. I riskanalysen för Mälarporten finns en intern risk som avser personella resurser. Där omnämns Resecentrum i risk- och konsekvensbeskrivningen.

Även om ett antal stödfunktioner numera ingår i projektgruppen, vilar fortfarande ett stort ansvar på projektchefen. En ytterligare fråga som har tagit mer tid i anspråk efterhand är den interna kommunikationen i staden. Projektets innehåll och omfattning medför ett stort behov av kommunikation internt i olika forum, vilket medför en risk att projektgruppen inte kan leva upp till olika aktörers behov av löpande information. Här sker en löpande avvägning, enligt projektchef.

---

<sup>3</sup> Samtliga funktioner arbetar heltid i projektet förutom koncerncontroller som deltar 10-15 procent.

<sup>4</sup> Rollen innefattar att driva genomförandet av byggprojektet.

<sup>5</sup> Exempel på områden är kalkylering, iordningsställande av tillfälligt Resecentrum, geotekniska undersökningar, projektriskhantering, projekteringsledning, markundersökningar, entreprenader, stadsplanering och projektering. För ett antal områden nyttjas befintliga ramavtal, och för ett antal ska upphandlingar genomföras.

Vi noterar att vissa risker har tillkommit i projektet sedan riskanalysen reviderades samt att en risk blivit inaktuell på grund av ändrade omständigheter. Enligt intervjuade förs en löpande dialog i projektgrupp och styrgrupp rörande risker för såväl Resecentrum som hela projekt Mälarporten. Denna dialog bekräftas av de minnesanteckningar vi tagit del av. En synpunkt som lyfts fram är att det finns ett behov att i styrgruppen genomföra en tydligare övergripande uppföljning av samtliga risker i riskanalysen.

För det kommande skedet i projektet Resecentrum har det härutöver skett riskhantering inom ramen för förprojekteringen som pågår. Detta har gjorts i form av en byggriskanalys av en extern leverantör. Det tillkommer i nästa skede ett behov att genomföra riskanalyser tillsammans med de entreprenörer som ska delta i genomförandet. Här utreds för närvarande ett antal alternativ.

### 3.5. Projektets budget och prognos

Projekt Mälarportens budget förarbetas av styrgrupp Mälarporten och beslutas därefter av kommunstyrelsen (investeringsbudget) respektive fastighetsnämnden (utvecklingsbudget).

Projekt Mälarporten (inklusive utredning om avloppsreningsverkets framtid) belastar stadens exploateringsbudget medan de delar av Resecentrum som avser genomförande övergår att belasta investeringsbudget. Kostnader som är hänförliga till exploateringsbudgeten finns med i teknik- och fastighetsförvaltningens budget.

Planerings- och utvecklingskostnader följs upp två gånger per år (januari och augusti) i kommunstyrelsen respektive fastighetsnämnden, enligt beslutad uppföljningsrutin.

Budgeten för projektet Mälarportens genomförande fastställs av kommunstyrelsen varje år. Fram till år 2020 har Resecentrum varit ett utvecklingsprojekt. Första investeringsbeslutet fattades i december 2019.

Tabell 1: Översikt över budget och utfall Resecentrum 2017-2020

År	Budget	Utfall	Kommentar
2017	5,2 mkr	1,9 mkr	
2018	2,9 mkr	5,6 mkr	
2019	8,7 mkr	5,2 mkr	Förprojekteringen förväntades inledas under 2019 när budgeten sattes.
2020	60 mkr	<b>1,7 mkr hittills</b>	Förprojektering etapp 1 <b>(reviderad prognos per maj är 20 mkr för 2020)</b>

För Resecentrum har investeringsbudget om 60 mnkr beslutats av kommunstyrelsen för 2020. Prognosen har sedan dess justerats till 20 mkr för 2020. Upphandling har inletts för att kunna utföra en första etapp av förprojekteringen. I samband med förprojekteringen ska en total kalkyl och förslag till finansiering för projektet i sin helhet tas fram.<sup>6</sup>

För byggfasen av projektet Resecentrum har preliminära kalkyler gjorts tidigare. Vi har tagit del av en tidig kalkyl som genomfördes under våren 2018. Även i upphandlingsunderlagen från 2019 framgår kalkyler över projektet, vilka justeras och följs upp löpande enligt byggprojektchef.

<sup>6</sup> Denna granskning omfattar inte projektet Resecentrums totala volym i finansiella termer.



### 3.6. Uppföljning och återrapportering

#### 3.6.1. Uppföljning inom tjänstemannaorganisationen

Uppföljning för projekt Resecentrum (samt Mälarporten i sin helhet) sker var tredje vecka i projektgruppen samt månatligen i styrgruppen. Härutöver skriver projektchef månatliga progressrapporter till styrgruppen. Vi har tagit del av minnesanteckningar från styrgruppen samt progressrapporter rörande perioden augusti 2019 – maj 2020. Här framgår aktuella händelser i projektet Mälarporten samt Resecentrum tillsammans med aktuell status för ett antal centrala aktiviteter, såsom avloppsreningsverkets utredning, förprojektering Resecentrum, förhandlingar med Lantmännen samt affärsförhandlingar och utveckling rörande Trafikverkets ansvarsområden.

#### 3.6.2. Återrapportering till styrelse och nämnd

Återrapportering rörande projektet Mälarporten inklusive Resecentrum sker enligt följande:

<b>Forum för uppföljning</b>	<b>Frekvens</b>
Kommunstyrelsen	Avstämning 4 ggr/år
Fastighetsnämnden	Avstämning 2 ggr/år
Kommunstyrelsens presidium Mälarporten	Var 5e vecka

Vi har tagit del av återrapportering från augusti 2019 – maj 2020. I den ekonomiska uppföljningen till kommunstyrelsen och fastighetsnämnden framgår budgeterade kostnader, en beskrivning av de större händelserna inom projektet Mälarporten under tidsperioden samt uppföljning av kostnader. Underlag som innehåller prognoser framgår också. Kommentarer till utfall i förhållande till budget ingår i underlaget. Analyser av avvikelser mot budget framgår främst för Mälarporten som helhet.

Vid granskningstillfället finns ingen formaliserad återrapportering till byggnadsnämnden, som ansvarar för detaljplanarbetet. Projektchef och detaljplaneansvarig har vid ett antal tillfällen informerat nämnden om projektet, dock utan särskild systematik. Projektgruppens samordnande stadsplanerare (som kom in i projektet i februari 2020) ska framgent genomföra mer löpande avstämningar. Intervjuade lyfter fram ett behov av tydligare återrapportering och kommunikation gentemot byggnadsnämnden, för att nämnden ska kunna följa projektet på ett ändamålsenligt sätt.

## 4. Svar på frågeställningar

Revisionsfråga	Svar
Är roll- och ansvarsfördelning i projektet tydlig och ändamålsenlig?	Ja, i allt väsentligt. Styrgruppens och projektgruppens sammansättning har varierat över tid utifrån behovet av olika kompetenser i projekt Mälarportens olika skeden. Sedan 2019 finns en byggprojektchef som resurs till specifikt projekt Resecentrum. Framgent finns ett ökat behov av upphandlingskompetens samt ekonomisk kompetens i förprojekteringen av Resecentrum.
Finns ändamålsenliga styrdokument och riktlinjer i arbetet?	Ja, i allt väsentligt. Ett flertal styrande dokument beslutades för ett antal år sedan och behöver anpassas till projektets nuvarande skede. Hittills har befintliga styrdokument inte utgjort något hinder, men de bör ses över.
Bygger projektets olika delar på dokumenterade riskanalyser i tillräcklig omfattning?  Används riskanalyserna aktivt i styrningen av projektet?	Delvis. Riskanalysen bör revideras för att inkludera alla väsentliga risker, inklusive interna risker för projektorganisationen. Den senaste versionen är daterad februari 2018.  Upprättad riskanalys kan aktualiseras tydligare i det löpande arbetet i styrgrupp och projektgrupp. Vi bedömer dock att en löpande dialog om risker förs i respektive grupp.  En byggriskanalys har genomförts rörande Resecentrum, vilken framgent ska kompletteras med genomförande av riskanalyser tillsammans med upphandlade entreprenörer.
Vad är status i förhållande till budget och prognos?	Projekt Resecentrum går in en genomförandefas under 2020 och en investeringsbudget om 60 mkr beslutades av kommunstyrelsen i december 2019. Reviderad årsprognos per maj 2020 är 20 mkr.
Sker en tillräcklig uppföljning och återrapportering till berörda nämnder?	Delvis. Uppföljning sker enligt fastlagd rutin till kommunstyrelsen samt fastighetsnämnden. Vi noterar ett behov av tydligare kommunikation och återrapportering gentemot byggnadsnämnden.

Västerås den 16 juni 2020

Anja Zetterberg  
Certifierad kommunal yrkesrevisor

## **Källförteckning**

### **Intervjuade funktioner**

Ordförande styrgrupp Mälarporten, tillika processägare Samhällsbyggnadsprocessen  
Projektchef Mälarporten  
Byggchef Resecentrum

### **Dokumentation**

Projektdirektiv Mälarporten, 2019-12-18  
Riskanalys Mälarporten, 2018-02-15  
VBU, Mälarporten, 2017-09-24  
Minnesanteckningar styrgrupp augusti 2019-maj 2020  
Progressrapporter, augusti 2019 – maj 2020  
Återrapportering kommunstyrelsen augusti 2019- maj 2020  
Återrapportering fastighetsnämnden augusti 2019 – maj 2020  
Organisation Mälarporten, PPT  
Fördjupad förstudie, Resecentrum  
VTC kortfattad genomförandebeskrivning 2018-05-18  
Analys kalkyl VTC 2018-05-21  
Organisation och roller Mälarporten, PPT  
Administrativa föreskrifter byggprojektchef, 2018-12-14  
Verksamhetsplanering underlag 2020, PPT