

Granskning av investeringsprojektet nytt badhus

Ekerö kommun

September 2023






Kristian Damlin, projektledare och certifierad kommunal revisor

Amanda Guerra, projektmedarbetare

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Ekerö kommun genomfört en granskning av investeringsprojektet nytt badhus. Granskningens syfte har varit att bedöma om kommunstyrelsen har en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av investeringsprojektet nytt badhus. Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen i **allt väsentligt** haft en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av investeringsprojektet nytt badhus

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning
1. Finns tillräckliga /tillfredsställande underlag till grund för beslut om budget för investeringsprojektet? Omfattar underlagen även genomarbetade driftkostnadskonsekvenser?	Ja 
2. Finns erforderliga resurser för styrning och kontroll av projektet i form av projektgrupp, styrgrupp etc?	Ja 
3. Finns en utvecklad modell för löpande uppföljning och kontroll av entreprenaden inkl. utvecklad metodik för prognostisering?	Ja 
4. Finns en tydlig projektplan med avseende på budget, tidplan och omfattning? Hur, när och till vem rapporteras avvikelser gentemot projektplanen?	Ja 
5. Finns en tydlig hantering av avvikelser mellan upprättad investeringsbudget och totalpris för projektet? Hur hanteras budgeten vid förskjutningar i tid samt vid befarade fördyringar (tilläggsbudget/ombudgetering)?	Ja 

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelse:

- att tydliggöra ansvar och roller gentemot tekniska nämnden i de fall där kommunen väljer att inrätta en politisk styrgrupp för ett investeringsprojekt.
- att fastställa projektmodell för större investeringsprojekt, förslagsvis med utgångspunkt i den projektmodell som arbetats fram inom projektet Ekerö badhus.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	3
Bakgrund	3
Syfte och revisionsfrågor	3
Revisionskriterier	3
Avgränsning	4
Metod	4
Bakgrund	5
Granskningsresultat	6
Underlag till grund för beslut om budget	6
Resurser för styrning och kontroll	9
Uppföljning och kontroll av entreprenaden	12
Projektplan avseende budget, tidplan och omfattning	15
Hantering av avvikelser	17
Samlad bedömning	20
Rekommendationer	20

Inledning

Bakgrund

Ekerö kommun bygger ett nytt badhus vid Tråkvistavallens idrottsplats på Ekerö med planerad invigning i juni 2023. Badhuset är en av de största investeringarna kommunen genomför och förslaget är att följa projektet fram till dess det är färdigställt och slutredovisat.

Badhusets ursprungliga budget var 230 miljoner kronor men har justerats till 264 mkr med hänvisning till världsmarknadsläget. Världsmarknadsläget efter pandemin och krigets utbrott har inneburit att materialpriser, energikostnader och leveranskostnader har ökat markant. Med anledning av detta följs inköp och slutkostnadsprognos upp löpande. Projektet arbetar även med att identifiera och värdera risker och möjligheter för att styra projektets kostnader mot budgeten. En bristande investeringsprocess riskerar att investeringsprojekt blir dyrare, försenade och av sämre kvalitet än förväntat.

I kommunrevisorernas riskanalys för år 2023 har badhuset utifrån ovan identifierats som ett viktigt investeringsprojekt att granska utifrån att det är en av de största investeringarna kommunen genomfört. Mot bakgrund av detta har revisorerna beslutat att granska styrning och kontroll av projektet.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen/tekniska nämnden har en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av investeringsprojektet nytt badhus.

Följande revisionsfrågor används för att svara mot syftet:

- Finns tillräckliga /tillfredsställande underlag till grund för beslut om budget för investeringsprojektet? Omfattar underlagen även genomarbetade driftkostnadskonsekvenser?
- Finns erforderliga resurser för styrning och kontroll av projektet i form av projektgrupp, styrgrupp etc?
- Finns en utvecklad modell för löpande uppföljning och kontroll av entreprenaden inkl. utvecklad metodik för prognostisering?
- Finns en tydlig projektplan med avseende på budget, tidplan och omfattning? Hur, när och till vem rapporteras avvikelser gentemot projektplanen?
- Finns en tydlig hantering av avvikelser mellan upprättad investeringsbudget och totalpris för projektet? Hur hanteras budgeten vid förskjutningar i tid samt vid befarade fördyringar (tilläggsbudget/ombudgetering)?

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analys och bedömningar.

Revisionskriterierna för granskningen utgörs av:

- Kommunens skriftliga ekonomiska styrprinciper, riktlinjer, anvisningar och rutiner för investeringsprocessen.
- Kommunfullmäktiges beslut avseende det aktuella investeringsprojektet (t.ex. i form av ramprogram, rambeskrivning)
- Övriga relevanta styrdokument avseende investeringsprocessen och det aktuella investeringsprojektet.

Avgränsning

Granskningen avser kommunstyrelsen och i huvudsak år 2023 samt i viss omfattning även tidigare år och tekniska nämnden. Granskningen omfattar ej granskning av räkenskaperna och huruvida dessa är korrekt hanterade.

Metod

Granskningen genomförs genom intervjuer med tjänstepersoner samt politisk styrgrupp för projektet, genomgång av beslutsunderlag, projektdokumentation, protokoll från styrgruppsmöten etc samt även genomgång av nämndprotokoll.

De intervjuade har getts möjlighet att sakgranska rapporten.

Bakgrund

Under 2008/2009 utreddes förutsättningarna för ett bad i Ekerö kommun. Projektet avbröts under 2012 då de ekonomiska förutsättningarna inte kunde uppfyllas. Den 20 november 2012 beslutade kommunfullmäktige att skjuta upp tidpunkten för etablering av ett badhus till en tidpunkt när det kunde anses ekonomiskt hållbart för kommunen.

Den 2018-04-17 § 35 beslutade kommunfullmäktige att ge kommunstyrelsen i uppdrag att uppdatera ramprogram och rambeskrivning samt återkomma till kommunfullmäktige med förslag på uppförande av ett badhus. Kommunfullmäktige beslutade sedan den 2019-10-08 § 100 att godkänna ramprogram och rambeskrivning samt att uppdra till tekniska nämnden att driva och genomföra projektet i enlighet med ramprogram, rambeskrivning och kommunens projektmodell med kommunstyrelsens arbetsutskott som styrgrupp. Kommunfullmäktige beslutade även om godkännande av tekniska nämndens beslut att genomföra byggtreprenaden av badhuset. Den totala budgeten för badhusprojektet uppgick till 230 mnkr. I denna ingår samtliga kostnader för:

- Projektering
- Byggtreprenad inklusive grundläggning och vissa markarbeten
- Byggherrekostnader

Projektet är uppdelat att genomföras i en partneringsamverkan bestående av två olika faser:

- Fas 1 - Planerings- och projekteringsfas
- Fas 2 - Detaljprojekterings-, produktions- och överlämningsfas

2020-03-26 § 26 beslutade tekniska nämnden att ingå i avtal med Cobab. Cobab fick i uppdrag att i samverkan med kommunen uppföra en komplett projekterad, installerad, levererad, injusterad, provad samt slutbesiktigad anläggning och av myndigheter godkänd byggnad. Den totala byggytan bör inte uppgå till mer än 4 500 kvm.

Enligt intervjuer har Ekerö kommun använt sig av Norrtälje badhus som referensprojekt. Norrtälje badhus är i samma storleksordning som Ekerö badhus, det färdigställdes år 2014 och drivs av kommunen samt har byggts av Cobab i samverkan.

Den 2021-02-16 § 1 beslutade kommunstyrelsen att godkänna beslutet att avropa fas 2 i projekt Ekerö badhus, fattat av tekniska nämnden 2021-01-28 § 2.

Tekniska nämnden upphörde från och med 1 januari 2023 och ansvaret för tekniska frågor ligger nu hos kommunstyrelsen.

Granskningsresultat

Underlag till grund för beslut om budget

Revisionsfråga 1: Finns tillräckliga/tillfredsställande underlag till grund för beslut om budget för investeringsprojektet? Omfattar underlagen även genomarbetade driftkostnadskonsekvenser?

lakttagelser

2019-10-08 § 100 beslutade kommunfullmäktige att godkänna ramprogram och rambeskrivning och uppdra åt tekniska nämnden att driva och genomföra projektet i enlighet med ramprogram, rambeskrivning och kommunens projektmodell samt med kommunstyrelsens arbetsutskott som styrgrupp.

Som underlag till kommunfullmäktiges beslut 2019-10-08 finns PM:et *KS18/61-109 - Förnyat ramprogram och rambeskrivning för badhus*. PM:et innehåller information om bakgrund till projektet, förutsättningar, tidsplan, avgränsningar, vision och projektmål, målgrupper och dimensionering samt förvaltning, drift och upphandling. Av PM:et framgår att projektets vision är att skapa ett attraktivt och användarvänligt badhus för kommunens alla medborgare, kommunala verksamheter, föreningsliv och besökare - ett badhus där lek, träning och en rik fritid kan förenas. Vidare är målet för projektet att färdigställa och driftsätta ett badhus enligt fastställt program, tidsplan och budget. Av PM:et framgår även att en styrd totalentreprenad, eventuellt i samverkan, är utgångspunkten.

I *Ramprogram och rambeskrivning Badhus* finns ett funktionsprogram med funktioner som ska ingå i konceptet "Familjebad". Dessa funktioner består av:

- Motionsbassäng 25 x 20,5 m
- Multibassäng 12,5 x 8,6 m
- Undervisningsbassäng 12,5 x 8,6 m
- Barnland
- Bubbelpool
- Sviktar
- Klättervägg
- Aquaglides - flytande leksaker
- Omklädningsutrymmen
- Bastu
- Reception och shop
- Kafeteria
- Administrativa lokaler

Funktionsprogrammet är baserat på tidigare projekthandlingar och har uppdaterats utifrån aktuella förutsättningar och synpunkter.

Det beskrivs under intervjuer med verksamhetsföreträdare att inga avsteg från ramprogrammet har gjorts under byggperioden.

Investeringskostnad

Det framgår av PM KS18/61-109 - *Förnyat ramprogram och rambeskrivning för badhus* att redovisat ramprogram indikerar en rambudget i storleksordningen 250 mkr, varav badhuset står för 230 mkr. Flytt av omklädningsrum förväntas belasta projektet med 20 mkr. Lös inredning såsom möbler, lekutrustning med mera ingår inte. I PM:et finns endast kostnadsuppskattningar, en mer genomarbetad kalkyl beskrivs i PM:et ska tas fram under systemskedet.

I samverkansavtalet mellan Ekerö kommun och Cobab framgår att kostnader för projektering, byggentreprenad inklusive grundläggning och vissa markarbeten samt byggherrekostnader ingår i budgeten.

Tabell 1: Investeringskostnadskalkyl enligt ramprogram

Investering	tkr
Badhus ca 5,000 kvm	195 000
Grundläggning	10 000
Parkering och cykel	5 000
Övrigt och reserv	20 000
Investering badhus	230 000
Ersättningslokaler för rivningar, bl.a. omklädningsrum etc.	20 000
Totalt	250 000

Vi har tagit del av Cobab:s systemhandling och kalkyl för Ekerö badhus daterad 2020-12-16. Systemhandlingen innehåller nettokostnader, omkostnader, allmänna omkostnader och entreprenadarvoden.

Vi har även tagit del av beslutsunderlag till tekniska nämndens beslut om att avropa fas 2 den 2021-01-19 § 2. Underlaget *PM - Ekerö badhus fas 2* innehåller budget över projektets samtliga kostnader, exklusive lös inredning och andra kostnader som ska belasta hyresgästen, dvs kultur- och fritidsförvaltningen. Enligt PM:et är budgeten för fas 1 totalt 10 605 tkr. För fas 2 har Cobab redovisat en kalkyl med bas i systemhandlingen. Kalkylen ligger till grund för en rikt kostnad för fas 2 på 173 511 tkr. Enligt kontraktet är Cobab berättigad till ett entreprenörsarvode på 5 % för fas 1 och 8 % för fas 2.

Entreprenörsarvodet räknas om till fast arvode, vilket innebär att de ej justeras vid t.ex. ökade materialpriser.

Driftkostnadskonsekvenser

I PM KS18/61-109 - Förnyat ramprogram och rambeskrivning för badhus finns en kostnadsanalys där driftkostnaderna uppskattas till drygt 14 mkr per år. Vid beräkning av driftkostnader har ingångsvärden hämtats från Lidingö kommuns sammanställning av driftkostnader samt från studiebesök och annat tillgängligt material.

Tabell 2: Driftkostnadskalkyl enligt ramprogram och uppdaterad driftkostnadskalkyl enligt referensprojekt Norrtälje badhus

Kostnadsslag	Driftkostnadskalkyl i ramprogram, tkr	Ny driftkostnadskalkyl utifrån Norrtälje badhus, tkr
Kapitalkostnad	13 800	11 580
Underhåll och drift	5 000	4 100
Personal	5 000	7 000
Övrigt	1 500	1 000
Intäkter baserat på 120 000 besökare per år	- 8 400	- 7 200
Aktiviteter	- 1 500	- 1 000
Kaféverksamhet	- 1 200	- 1 200
Övriga intäkter		- 500
Summa	14 200	13 780

Vidare framgår av PM:et att investeringen är på 230 mkr och en byggnad på cirka 5 000 kvm har en avskrivning antagits på 33 år och en ränta på 3 %. Intäkterna uppskattas till 8 400 tkr och bygger på 120 000 besökare per år och en genomsnittlig entrékostnad på 70 kr. Dessutom antas en intäkt från aktiviteter på 1 500 tkr och en vinst från kaféverksamhet på 1 200 tkr. Sammanställningen ska enligt PM:et ses som uppskattningar och kommer att förfinas under kommande skeden.

I PM - Ekerö badhus fas 2 (daterad 2021-01-19) finns en uppskattning av de årliga driftkostnaderna, som beräknats med hjälp av referensprojektet Norrtälje badhus. Driftkostnaderna skiljer sig från den uppskattning som gjordes i PM:et Förnyat ramprogram och rambeskrivning för badhus. Enligt PM - Ekerö badhus fas 2 uppgår de årliga driftkostnaderna till 13 780 tkr. Intäkterna uppgår till 9 900 tkr med ett antagande

om 120 000 besökare per år och en genomsnittlig entrékostnad på 60 kr. En avskrivning har antagits på 30 år och en ränta på 1,7 %.

Det framgår vid intervjuer att den tekniska driften ska ske av fastighetsenheten och verksamhetsdriften av kultur- och fritidsförvaltningen. Kultur- och fritidsförvaltningen ansvarar även för planering av verksamheten och för rekrytering av personal.

Vidare beskrivs under intervjuer att driftkostnaderna beräknas öka från 14 mnkr till 15-16 mnkr på grund av förändrade förutsättningar. Bland annat uppges räntorna vara högre i jämförelse med när den första kalkylen gjordes. En anpassning av priserna har gjorts utifrån priserna i Stockholms stad.

Bedömning

Finns tillräckliga/tillfredsställande underlag till grund för beslut om budget för investeringsprojektet? Omfattar underlagen även genomarbetade driftkostnadskonsekvenser?

Ja.

Vår bedömning är att de underlag som tagits fram samt reviderats över tid och som legat till grund för budget är tillräckliga. De kostnadsökningar vi noterat relaterat ursprunglig budget, bedömer vi, i likhet med projektorganisationen, är hänförliga till omvärldsfaktorer snarare än brister i de underlag som legat till grund för beslut om budget för projektet.

Resurser för styrning och kontroll

Revisionsfråga 2: Finns erforderliga resurser för styrning och kontroll av projektet i form av projektgrupp, styrgrupp etc?

Iakttagelser

I dokumentet *Projektbeställning Ekerö badhus* (odaterat) illustreras kommunens projektorganisation, se bild nedan.

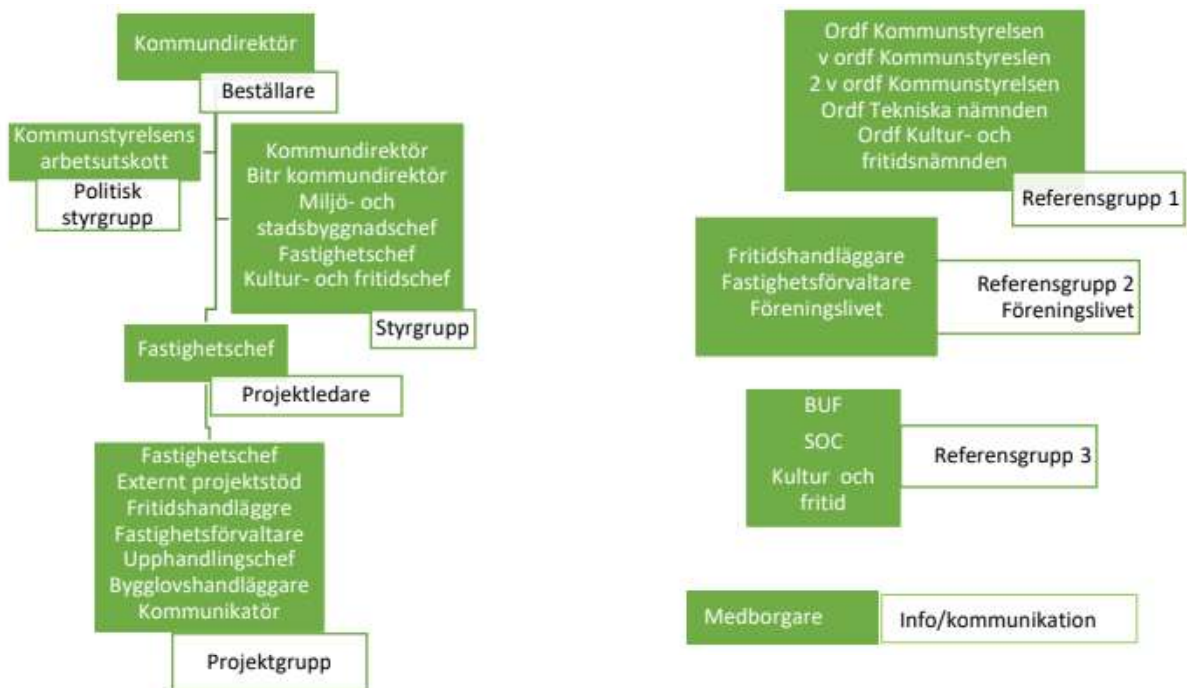


Bild: Kommunens projektorganisation

Av dokumentet framgår att projektet genomförs med ett antal referensgrupper för att skapa delaktighet och god kommunikation då projektet är av stort allmänintresse.

Vid intervjuer beskrivs att styrgruppen består av kommundirektör, miljö- och stadsbyggnadschef, fastighetschef, kultur- och fritidschef och av kommunen anlitad extern projektledare. Möten har skett med viss regelbundenhet sedan 2019-08-22. Vi har inom ramen för granskningen tagit del av styrgruppens mötesanteckningar. Av anteckningarna kan vi utläsa att lägesrapport för bygget samt frågor gällande tidplan, ekonomi och driftsfrågor hanterats i styrgruppen.

Intervjuade beskriver vidare att den politiska styrgruppen består av kommunstyrelsens arbetsutskott. På den politiska styrgruppens möten deltar även den externa projektledaren, som beskrivs vara ansvarig för kommunikationen mellan tjänstemannastyrgruppen, politiska styrgruppen, samverkansrådet och samverkansgruppen. Att en extern projektledare anlitats på detta sätt uppges vara unikt för projektet med Ekerö badhus. Även den politiska styrgruppen uppges vara unik för projektet, då det i andra byggprojekt inte finns någon politisk styrgrupp. Det är den politiska styrgruppen som fattat beslut kopplat till projektet.

Det har även funnits en intern projektgrupp som sammanträtt vid behov. Projektgruppen har bestått av projektledningschef, extern projektledare, fastighetsförvaltare, fritidshandläggare, upphandlingschef, bygglovshandläggare och kommunikatör.

Vid intervjuer framgår att projektorganisationen varit tydlig och det har funnits en tydlighet i vem som fattar vilka beslut etc. Däremot har tekniska nämnden ansett det

vara problematiskt att ha en politisk styrgrupp då de anser att de inte haft tillräcklig kontroll över deras projekt.

Vidare framgår av intervjuer att kommunen har en projektmodell för administrativa projekt. Eftersom kommunens projektmodell inte lämpar sig för byggprojekt har en egen projektmodell arbetats fram inom ramen för projektet, med utgångspunkt i kommunens projektmodell.

Samverkan

Av samverkansavtalet mellan Ekerö kommun och entreprenören Cobab framgår att projektet ska genomföras i s.k. totalentreprenad i samverkan. Detta innebär att beställaren och entreprenören tillsammans kommer att samarbeta i projektet i syfte att gemensamt åstadkomma ett bra resultat både ekonomiskt och kvalitetsmässigt. Detta görs i en gemensam projektorganisation där parterna löpande och i ett öppet samarbete gemensamt löser de uppgifter som uppstår. Entreprenören ska med sin kompetens och erfarenhet bistå beställaren i ett tidigare skede än vid mer traditionella entreprenader. Ett av syftena är att säkra integration mellan projektering och utförande. Ett annat är att tidigt ha fokus på den totala kostnaden och att gemensamt säkerställa att projektets totala beslutade budget på 230 Mkr inte överskrids. Parterna ska under båda faserna gemensamt fatta beslut gällande upphandling av konsulter och underentreprenörer. Avgörande kriterier för val av metoder och kompetenser ska gemensamt beslutas, där dock beställaren har sista ordet.

Vidare framgår av samverkansavtalet att beställaren ansvarar för kontakter med verksamheten och andra intressenter, samt ser till att en projektgrupp med nyckelpersoner tillsätts med tillräcklig närvaro i projektet för att driva projektet i samverkan med entreprenören. Beställaren ansvarar även för att tillsätta en teknisk förvaltningsorganisation samt driftsorganisation. Entreprenören ansvarar för att överföra kompetens och erfarenhet av liknande entreprenader till projektet, samt ansvarar för projekteringsledning och projektering samt tillhandahåller en organisation för ekonomistyrning, projekteringsledning, kvalitetsledning, miljösamordning, inköp och produktion. Beställaren och entreprenören ska ha ett gemensamt samverkansråd bestående av parternas ombud. De träffas varje kvartal om inte annat beslutas.

Under samverkansrådet återfinns den s.k. samverkansgruppen. Gruppen träffas en gång per månaden om inte annat beslutas. I samverkansgruppen sitter från beställaren fastighetschef, projektledningschef, projektledare, förvaltare samt representanter från kultur- och fritidsförvaltningen. Från entreprenören medverkar projektchef och projektledare samt andra nyckelpersoner. Entreprenören kan byta ut personer efter godkännande av beställaren. Beställaren ska informera entreprenören vid byte av personal.

Vi har tagit del av mötesanteckningar från byggmöten där administrativa och tekniska frågor diskuterats samt ekonomimöten där ekonomi och prognoser behandlats. Både byggmöten och ekonomimöten har hållits 1-2 gånger per månad. Vid mötena har

representanter från kommunen och entreprenören samt extern projektledare deltagit. Prognosmöten har även genomförts en gång per månad sedan hösten 2022 med samma deltagare som vid bygg- och ekonomimötena. Prognosmötena infördes då kommunen ansåg att de behövde stärka kontrollen på ekonomin. Vid prognosmötena har ekonomin gått igenom för respektive månad och jämförts med ursprungskalkylen för att se vilka förändringar som skett.

Det framgår vid intervjuer att systemet iBinder använts för att samla och dela information inom ramen för projektet. Systemet är organiserat som en digital pärm där information inom ram för pärmens olika avsnitt kan delas med olika parter i projektet.

Vidare framgår av intervjuer med samtliga verksamhetsföreträdare att samverkan fungerat väl mellan kommunen och entreprenören. Det har funnits en god dialog mellan styrgruppen och samverkansgruppen under projektets gång och avvikelser beskrivs ha kommunicerats direkt vid deras uppkomst.

Upphandling av konsulter skedde inför fas 1, medan underentreprenörer upphandlades först inför fas 2. I andra projekt brukar kommunen upphandla underentreprenörer redan inför fas 1, enligt intervjuade. Samarbetet mellan kommunen, entreprenören, konsulter och underentreprenörer har enligt intervjuade fungerat bra. Däremot har underentreprenörer i vissa fall hittat felaktigheter i handlingar som konsulter tagit fram.

Bedömning

Finns erforderliga resurser för styrning och kontroll av projektet i form av projektgrupp, styrgrupp etc?

Ja.

Vi bedömer att det har funnits erforderliga resurser för styrning och kontroll av projektet, bl.a. genom att kommunen anlitat en extern projektledare för projektet samt även riggat en tydlig projektstruktur. Vi noterar dock att det funnits utmaningar i att skapa en tillräcklig tydlighet mellan den politiska styrgruppen och tekniska nämnden samt att kommunens projektmodell inte lämpar sig för byggprojekt. För att hantera detta har en egen projektmodell arbetats fram inom ramen för projektet. Vår rekommendation är att den anpassade modellen bör användas i syfte att ta fram en projektmodell för hantering av kommande byggprojekt i kommunen och att den fastställs av kommunstyrelsen.

Uppföljning och kontroll av entreprenaden

Revisionsfråga 3: Finns en utvecklad modell för löpande uppföljning och kontroll av entreprenaden inkl. utvecklad metodik för prognostisering?

lakttagelser

I *Bestämmelser för budget och budgetuppföljning* (fastställd av kommunfullmäktige 2018-06-18 § 80) beskrivs investeringsprocessen för nämndernas och styrelsens investeringar. Av dokumentet framgår att:

- Nämnder och styrelse ska kontinuerligt följa upp och prognostisera ekonomiskt utfall under räkenskapsåret för de av kommunfullmäktige beslutade investeringsprojekten.

- Nämnder och styrelse ska i nämndens uppföljning och prognos per mars och per augusti av ekonomi och verksamhet under räkenskapsåret, inkludera utfall och prognos samt status på investeringsprojekten.

Följande uppföljning har skett och redovisats för nämnd/styrelse 2022:

- I kommunens årsbokslut 2022 (beslutad av kommunfullmäktige 2023-04-24 § 37) framgår att byggnationen av av Ekerö badhus varit ett prioriterat uppdrag under året, och kommer att slutbesiktas i mars 2023. Projektet håller tidplan, men med ökade kostnader till följd av det världsekonomiska läget. Den ursprungliga investeringsbudgeten för badhuset uppgick till 230 mnkr och har reviderats till 242 mnkr enligt beslut i Kommunfullmäktige (§ 77 KS22/251). Totalt upparbetade utgifter är 211,4 mnkr per bokslutsdatum, varav 141,4 mnkr avser 2022. Ökade medel till drift av anläggningar har i enlighet med budget använts för bland annat uppstartsarbete kring badhuset om totalt 2 mnkr - utifrån målet om att främja ett aktivt föreningsliv och ökad tillgänglighet. Under våren 2023 öppnar kommunens nybyggda badhus vars ekonomi kommer att följas noggrant för att säkerställa kostnadseffektiv drift över tid.
- I kommunens delårsrapport per augusti 2022 (beslutad av kommunfullmäktige 2022-11-08 § 100) framgår att badhusprojektet fortlöper enligt tidplan och beräknas vara färdigställt vid utgången av kvartal 1 2023. Periodens utfall uppgår till sammanlagt 86,3 mnkr. På grund av rådande världsläge, vilket bland annat medfört ökade materialkostnader, har kommunfullmäktige 2022-08-30 beslutat om utökad rambudget från 230 mnkr till 242 mnkr. Finansiering sker inom 2022 års samlade investeringsram genom uppdrag till kommunstyrelsen om omfördelning. Utöver rambudgeten har kultur- och fritidsnämnden en investeringsbudget på 8,1 mnkr avsedd för invändig inredning samt 2,5 mnkr för konstnärlig gestaltning. Kultur- och fritidsnämnden prognostiserar för badhuset ett överskott om 0,7 mnkr som följd av viss överskattning av igångsättningskostnader under 2022. I prognosen ingår en engångskostnad på 1,1 mnkr hos förvaltningen för aktivitetsstöd orsakat av ett tekniskt periodiseringsproblem.
- I tekniska nämndens verksamhetsredovisning per mars 2022 (beslutad 2022-05-12 § 35) framgår att badhusprojektet löper enligt tidplan. I början av 2021 övergick projektet till Fas 2. Byggstart genomfördes i juni 2021 och badhuset färdigställs preliminärt våren 2023. Total budget för projektet är 230 mnkr och det totala utfallet per april 2022 uppgår till 96,2 mnkr.

Vid granskning av protokoll framgår att kommunstyrelsens arbetsutskott, tillika politiska styrgruppen för badhuset, löpande tar del av lägesrapporter för projektet. I lägesrapporterna finns sammanfattad information om projektet samt viss ekonomisk uppföljning. I lägesrapporteringen kommenteras även aktuell slutkostnadsprognos.

Som nämnts i tidigare avsnitt sker s.k. ekonomimöten och byggmöten. Vi har tagit del av mötesanteckningar från dessa möten. Vid mötena deltar representanter från kommunen

och entreprenören samt av kommunen anlitad extern projektledare. Av mötesanteckningarna kan vi se att följande följs upp vid ekonomimötena:

- Ekonomi allmänt
- Inköp, större UE
- Optioner / Tilläggsbeställningar
- Slutkostnadsprognos
- Budgetavvikelser / Budgetjusteringar / Ändring-, tilläggs- och avgående arbeten
- Risk- och möjlighetslista

Det framgår vidare av mötesanteckningarna att slutkostnadsprognosen går igenom och revideras inför varje prognosmöte. Budgetavvikelselistan uppdateras även inför varje ekonomimöte. Kommunen har vidare en inloggning till entreprenörens ekonomisystem. Entreprenören tar fram ett fakturaförslag som kommunen själva kan gå in och granska.

Vid byggmöten diskuteras bland annat administrativa och tekniska frågor, tidplan, hinder, störningar, kvalitets- och miljöfrågor, kontroller och provningar och arbetsmiljöfrågor. Det framgår vidare av anteckningarna att huvudtidplan stäms av vid byggmötena.

Vid intervjuer beskrivs att prognoser gjorts vid s.k. prognosmöten, vilka beskrivs under revisionsfråga 2. Det har inte förts några minnesanteckningar/-noteringar från prognosmötena. Däremot har slutprognosen dokumenterats i excel-fi varje månad i samband med mötena, vilket verifierats.

Inom ramen för granskningen har vi gått igenom kommunstyrelsens och kultur- och fritidsnämndens samtliga protokoll för år 2022-juni 2023 samt tekniska nämndens protokoll för år 2022. Vid protokollgranskningen avseende kommunstyrelsen framgår att Ekerö badhus varit uppe på dagordningen vid totalt sex tillfällen. Vid dessa tillfällen har beslut om omdisponering av medel och överföring av anslag i investeringsbudget hanterats. Tekniska nämnden har behandlat frågor avseende Ekerö badhus vid ett tillfälle, även här gällde det överföring av investeringsbudget. Kultur- och fritidsnämnden har vid 7 av 9 sammanträden informerats om hur investeringsprojektet fortlöper.

Kommunstyrelsen eller tekniska nämnden har inte haft någon särskild punkt på dagordningen gällande information om projektet Ekerö badhus. Däremot har kommunstyrelsens arbetsutskott, tillika den politiska styrgruppen, löpande tagit del av information avseende projektet. Vi har i protokollgranskning verifierat att kommunstyrelsens arbetsutskott löpande tagit del av lägesrapporter avseende investeringprojektet. Dessa handlingar och underlag beskrivs även ha delgivits kommunstyrelsen.

Vi har tagit del av en slutkostnadsprognos daterad 2023-03-31, vilken redovisar kostnader på kontonivå och uppdelat på material, entreprenad, installation, löner samt arbetsplatskostnader och projekteringskostnader. I aktuell fil kan vi även ta del av hur slutkostnadsprognosen har utvecklats över tid (varje månad) från 2021-08-31.

Entreprenören ska enligt avtal i kalkylen inkludera en risk- och möjlighetslista över arbeten där det finns en påtaglig risk att dessa kan behöva utföras i fas 2 eller att dessa kan behöva utföras i större omfattning än vad som kalkylerats, alternativt en möjlighet att arbetet inte behöver utföras i kalkylerad omfattning eller överhuvudtaget. Dessa kostnader ska redovisas separat men inte ingå i den rikt kostnad som parterna enats om. Vi noterar att risk- och möjlighetslistan inte har uppdaterats löpande.

Bedömning

Finns en utvecklad modell för löpande uppföljning och kontroll av entreprenaden inkl. utvecklad metodik för prognostisering?

Ja.

Vår bedömning är att det finns en utvecklad modell för löpande uppföljning och kontroll av entreprenaden. Detta sker bl.a. via ekonomimöten, byggmöten samt särskilda prognosmöten. Vid ekonomimötena hanteras bl.a. inköp, ÄTA-arbeten (ändrings- och tillägsarbeten), slutkostnadsprognoser, risk- och möjlighetslista. Vidare sker en rapportering till styrgruppen och den politiska styrgruppen samt en löpande uppföljning till kommunstyrelsen, kultur- och fritidsnämnden samt tekniska nämnden.

Vi bedömer vidare att kommunen har en framtagna metodik för prognostisering som har tillämpats inom projektet och där vi även kan följa utvecklingen av slutkostnadsprognosen över tid.

Projektplan avseende budget, tidplan och omfattning

Revisionsfråga 4: Finns en tydlig projektplan med avseende på budget, tidplan och omfattning? Hur, när och till vem rapporteras avvikelser gentemot projektplanen?

lakttagelser

Vi har inom ramen för granskningen efterfrågat en projektplan, vilket vi ej erhållit. Under intervjuer framkommer det dock att projektet utgått från dokumenten *Projektbeställning Ekerö badhus* (odaterad) och *Förnyat ramprogram och rambeskrivning för badhus* (daterad 2019-08-90). I projektbeställningen beskrivs bland annat projektmål, omfattning, tidplan, budget, avgränsningar, projektorganisation och övergripande risker. Det framgår inte om projektbeställningen är beslutad av tekniska nämnden och/eller kommunstyrelsen, i sakgranskning framgår att den är beslutad av styrgrupp.

Det framgår av projektbeställningen att projektplaneringen påbörjades under 2018 och att badhuset preliminärt beräknas färdigställas under senare delen av 2021. Av intervjuer framkommer däremot att på grund av bland annat förseningar i markarbete och materialleveranser kommer badhuset att färdigställas under sommaren 2023. Slutbesiktning av badhuset skedde under mars 2023 och invigdes i juni 2023.

Ramprogrammet tydliggör hur projektet ska bedrivas och styras. Till skillnad från projektbeställningen som är mer övergripande anger ramprogrammet projektets förutsättningar, tidplan avgränsningar, vision och projektmål, målgrupper och dimensionering, förvaltning, drift och upphandling, arkitektur samt ekonomi.

Rapportering avseende avvikelser i ramprogram och budget sker i samband med styrgruppens möten. Vid mötena ligger fokus på avrapportering avseende ekonomi, funktion och tidplan. I det fall vidareberapportering till politiska styrgruppen behöver ske initieras detta av styrgruppen. Beslut om avvikelser från ramprogram och budget måste fattas av den politiska styrgruppen och sedan av kommunfullmäktige.

Vid intervjuer framkommer att inga avvikelser har gjorts från ramprogrammet. Bland annat har det varit diskussion om att ta bort den klättervägg som är beslutad av kommunfullmäktige. Frågan om klätterväggen har hanterats i både styrgruppen och den politiska styrgruppen men har inte lyfts vidare till kommunstyrelsen. Eftersom inga politiska beslut om avsteg har beslutats har inga avsteg gjorts från ramprogrammet. Enligt intervjuade har ramprogrammet varit en tydlig ledstjärna under projektets gång.

Det framgår även vid intervjuer att det funnits en ÄTA-iggare där oförutsedda händelser och tilläggsarbeten rapporterats. Totalt utgör ÄTA-arbeten cirka 50 mnkr (vilket i huvudsak består av ökade materialkostnader ej tilläggsbeställningar) av totala budgeten, som samverkansrådet behövt godkänna under projektets gång.

Erfarenhetsåterföring

Vi har inom ramen för granskningen tagit del av *Dokumentation från slutworkshop samverkan 2023-06-16, projekt Ekerö badhus*. Av dokumentationen framgår att totalentreprenör, arkitekt, beställare/byggherre samt representanter från kultur- och fritidsförvaltningen träffades den 16 juni 2023 för en slutworkshop avseende projektet Ekerö badhus. Ekerö kommuns styrgrupp samt representanter från Cobab fanns även representerade vid valda delar av mötet.

Det framgår av dokumentet att projektet höll tidplanen enligt beställningsskrivelse för fas 2. Vidare har projektet följt ramprogrammet och levererat efter de krav som ställdes där. Projektets ekonomi har däremot överskridit budget vilket beskrivs bero på ökade materialkostnader samt ökade arbetsplatsomkostnader. En översyn har gjorts över måluppfyllelsen där det framkom att:

- Ekonomi- och tidsmål har i stora drag efterlevts.
- Kvalitetsmålet med att leverera en lättstädad anläggning är ej uppfyllt. (enligt intervjuer är detta hänförligt till klätterväggen. Vi noterar samtidigt att detta ej framgår i kvalitetskraven)
- Målet om en god arbetsmiljö med säkerhet i fokus är uppfyllt.
- Målet om att alla i projektet ska må bra och även besökare i framtiden är till stor del uppfyllt. Exempelvis har personalutrymmen i källarvåning inretts med stor omsorg om trivseln.

Ett förbättringsområde som nämns är att projektet skulle involverat underentreprenörer mer i samverkansarbetet. I övrigt är samtliga deltagare vid erfarenhetsåterföringen nöjda med samverkansprojektet.

Kultur- och fritidsförvaltningen är enligt erfarenhetsåterföringen i stort sett nöjda med både själva projektet och lokalerna. Kultur- och fritid har varit med från tidigt skede i planeringen av projektet vilket är en stor fördel. Däremot har verksamheten sett behov av kompletteringar i efterhand vilket fastighetsägare och verksamhet/hyresgäst fått stå för.

Bedömning

Finns en tydlig projektplan med avseende på budget, tidplan och omfattning? Hur, när och till vem rapporteras avvikelser gentemot projektplanen?

Ja.

Vår bedömning är att det har funnits en tydlig budget, tidplan och omfattning av projektet i form av projektbeställning samt ramprogram (och rambeskrivning). Ramprogrammet bedömer vi är tydligt kring hur projektet ska bedrivas och styras avseende budget, tidplan och omfattning.

Rapportering avseende avvikelser i ramprogram och budget sker i samband med styrgruppens möten. Vid mötena ligger fokus på avrapportering avseende ekonomi, funktion och tidsplan. I det fall vidare rapportering till politiska styrgruppen behöver ske initieras detta av styrgruppen. Beslut om avvikelser från ramprogram och budget måste fattas av den politiska styrgruppen och sedan av kommunfullmäktige. Det beskrivs inte ha skett några avvikelser jämfört med ramprogrammet avseende funktion och omfattning.

Hantering av avvikelser

Revisionsfråga 5: Finns en tydlig hantering av avvikelser mellan upprättad investeringsbudget och totalpris för projektet? Hur hanteras budgeten vid förskjutningar i tid samt vid befarade fördyringar (tilläggsbudget/ombudgetering)?

lakttagelser

I Ekerö kommun - Riktlinje för arbete med och beslutsordning för lokalinvesteringar (daterad oktober 2016) framgår rutiner för hantering av avvikelser i projekt. Av riktlinjen framgår att prognostiserade budgetavvikelser i investeringsprojekten som uppstår under genomförandet ska rapporteras av utförande nämnd till beställande nämnd. Beställande nämnd beslutar om omprioritering inom sin investeringsram. I de fall det innebär att aktuellt investeringsprojekt genomförs till en högre utgift på bekostnad av att annat beslutat investeringsprojekt, så flyttas det aktuella investeringsprojektet fram till senare år. I det fall måste investeringsbudget ånyo äskas från beställande nämnd till kommunstyrelsen. I det fall beställande nämnd inte kan hantera en negativ ekonomisk avvikelse inom given budgetram, ska ärendet gå vidare till kommunstyrelsen för beslut om åtgärd.

Det framgår vidare av riktlinjen att det är kommunstyrelsen som beslutar om omprioritering av budget för att täcka negativa avvikelser för aktuellt investeringsprojekt. Kommunstyrelsen ansvarar även för att hemställa hos kommunfullmäktige om tilläggsbudget för aktuellt investeringsprojekt. Kommunfullmäktige fattar förnyat

finansieringsbeslut vid avvikelser som inte kan hanteras inom tilldelade investeringsramar av verksamhetsansvarig nämnd eller av kommunstyrelsen.

För projektet Ekerö badhus var utförande nämnd tekniska nämnden fram till 31 december 2022 och sedan den 1 januari 2023 har kommunstyrelsen varit utförande nämnd. Beställande nämnd har varit kultur- och fritidsnämnden.

Överföringar från kommunens investeringsbudget till projekt Ekerö badhus

Vid intervjuer framkommer att kostnadsökningar har skett under projektets gång med anledning av omvärldsläget och ökade materialkostnader vilket påverkat totalpriset för projektet. Ombudgetering av medel har skett från Sandudden skola och Drottningholms förskola till badhuset vid två tillfällen. Sanduddens skola var en detaljplan som upphävdes, och Drottningholms förskola är ett byggprojekt som inte beskrivs vara aktuellt, därför har medel omdisponerats därifrån. Vid tillfället för granskningen uppgår slutkostnadsprognosen till 264 mnkr för Ekerö badhus.

I protokoll kan vi se att följande beslut har fattats:

- 2022-09-29 § 59 beslutade tekniska nämnden att begära att investeringsbudget om 12 mnkr ska överföras från projekt Sandudden skola till Badhuset. Av protokoll framgår att badhusprojektet löper enligt tidplan, dock har badhusets kostnader ökat med anledning av omvärldsläget som råder samt hur detta påverkat såväl råvarupriser som bränslepriser.
- 2023-02-13 § 18 beslutade kommunstyrelsen att investeringsbudget om 22 mnkr ska överföras från projekt Drottningholms förskola till projekt Ekerö badhus. Av protokoll framgår att slutkostnadsprognosen för badhusprojektet nu ligger på 264 mnkr och en omfördelning inom kommunens investeringsbudget föreslås med anledning av detta.

Det framgår vidare av intervjuer att kostnadsökningarna främst uppkommit vid slutskedet av projektet på grund av att underentreprenörerna aviserat kostnadsökningarna sent. Vid tillfället för granskningen har entreprenören inte erhållit samtliga slutkostnader från underentreprenörerna. Enligt verksamhetsföreträdare beräknas badhusprojektets totalpris bli cirka 264 mnkr, med viss risk för ett mindre budgetöverskridande. Vid granskningstillfället beskrivs det enligt intervjuade finnas kostnader som är "under dialog" mellan entreprenören och underentreprenörerna. Den största kostnadsökningen uppges beror på det rådande omvärldsläget.

Slutkostnad för projektet

Vi har vid slutfasen av granskningen tagit del av ett underlag avseende slutkostnad för investeringsprojektet Ekerö badhus. Vid tidpunkten för granskningen uppgår slutkostnaden för badhuset till 264,5 mnkr. I utfallet ingår då en investeringsutgift om 2,7 mnkr avseende säkerhet.

Det finns vidare ett mindre belopp (42,3 tkr) där kommunen för tillfället för en dialog med entreprenören om betalningsansvaret. Ambitionen är att hantera dessa fakturor under september månad. Vid tillkommande av dessa tre fakturor blir slutkostnaden för badhuset totalt 264,7 mnkr. Inga ytterligare kostnader beräknas tillkomma.

Tabell 3: Slutkostnad för projektet per september 2023

Projekt Badhuset (mnkr)	Total projektbudget	Ack utfall 2023	Total Ack utfall	Utfall vid tillkommande fakturor
Fastighetsenheten	264,0	50,5	261,8	261,8
Säkerhetsenheten	0	1,2	2,7	2,7
Summa	264,0	51,7	264,5	264,5

Bedömning

Finns en tydlig hantering av avvikelser mellan upprättad investeringsbudget och totalpris för projektet? Hur hanteras budgeten vid förskjutningar i tid samt vid befarade fördyringar (tilläggsbudget/ombudgetering)?

Ja.

Vår bedömning är att det funnits en tydlig hantering i samband med att slutkostnadsprognosen indikerat högre kostnader än nuvarande budget. Under år 2022 beslutade tekniska nämnden om att omfördela 12 mnkr till projektet och 2023-02-13 § 18 beslutade kommunstyrelsen att omfördela 22 mnkr (totalt 264 mnkr) till projektet dvs. i linje med bedömd slutkostnadsprognos. Hanteringen är i enlighet med *Riktlinje för arbete med och beslutsordning för lokalinvesteringar*.

Vid slutförandet av denna granskning har vi tagit del av ett underlag avseende slutkostnad för projektet. Vid tidpunkten för granskningen uppgår slutkostnaden för badhuset till 264,5 mnkr. Det pågår en diskussion med entreprenören kring ett mindre belopp, vilket vi ej ser påverka vår bedömning. Projektorganisationen bedömer att inga ytterligare kostnader beräknas tillkomma.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Ekerö kommun genomfört en granskning av investeringsprojekt nytt badhus. Granskningens syfte har varit att bedöma om kommunstyrelsen/tekniska nämnden har en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av investeringsprojektet nytt badhus.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen i **allt väsentligt** haft en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av investeringsprojektet nytt badhus.

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- att tydliggöra ansvar och roller gentemot tekniska nämnden i de fall där kommunen väljer att inrätta en politisk styrgrupp för ett investeringsprojekt.
- att fastställa projektmodell för större investeringsprojekt, förslagsvis med utgångspunkt i den projektmodell som arbetats fram inom ramen för projektet Ekerö badhus.

2023-09-19

Richard Moëll Vahul

Uppdagsledare

Kristian Damlin

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Ekerö kommuns revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av beslutad projektplan. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.