

Granskning styrning och kontroll av investeringsprojektet Familjebadet

Enköpings kommun

Januari 2020

Kristian Damlin, certifierad kommunal revisor

Jennifer Lendeng



Innehållsförteckning

Inledning	3
Bakgrund	3
Syfte och revisionsfråga/-or	3
Revisionskriterier	3
Kontrollmål	3
Avgränsning	4
Metod	4
Iakttagelser och bedömningar	5
Bakgrund till Familjebad Enköping	5
Kontrollmål 1 - Finns tillräckliga/tillfredsställande underlag till grund för beslut om budget för investeringsbeslutet? Omfattar underlagen även genomarbetade driftkostnadskonsekvenser?	6
Kontrollmål 2 - Finns erforderliga resurser för styrning och kontroll av projektet i form av projektgrupp, styrgrupp etc. och finns en tillräcklig beställarkompetens?	8
Kontrollmål 3 – Finns en utvecklad modell för löpande uppföljning och kontroll av entreprenaden inklusive metodik för prognostisering?	9
Kontrollmål 4 – Hur hanteras avvikelser mellan upprättad investeringsbudget och totalpris för projektet, efter genomförd upphandling?	11
Kontrollmål 5 – Finns en tydlig projektplan med avseende på budget, tidplan och omfattning? Hur, när och till vem rapporteras avvikelser gentemot projektplanen?	12
Kontrollmål 6 – Hur hanteras budgeten vid förskjutningar i tid som vid befarande fördröjningar (tilläggsbudgetering/ombudgetering)?	13
Revisionell bedömning	14
Rekommendationer	16
Bilagor	17
Bilaga 1 – Skärmlapp på struktur, dokument och informations hanteringssystem, iBinder	17
Bilaga 2 – Protokollgranskning Tekniska nämnden	17
Bilaga 3 – Protokollgranskning Upplevelsenämnden	18

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av Enköping kommuns förtroendevalda revisorer granskat styrning och kontroll av investeringsprojektet Familjebadet. Granskningen besvarar följande revisionsfråga:

Har berörda nämnder/styrelse en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av investeringsprojektet Familjebadet?

Vår bedömning är att styrning, uppföljning och kontroll avseende investeringsprojektet Familjebadet **inte är helt tillräcklig**.

I det underlag (KS2015/451 – Förslag till familjebad) som legat till grund för beslut 2016-06-13 KF § 129 saknas en detaljerad kalkyl för investeringsprojektet samt redogörelse för olika kostnadsposter. Vi saknar även en bedömning av vilka risker och kostnadsdrivare som är förknippade med det aktuella investeringsprojektet.

Det finns en utvecklad metodik för löpande uppföljning och kontroll av entreprenaden. Det är dock vår bedömning att en mer utförlig rapportering till tekniska nämnden, upplevelsenämnden samt kommunstyrelsen borde skett utifrån de underskott som prognostiserades under perioden aug-nov 2019. I regler för investeringar framgår att vid avvikelser om minst 2 mnkr mot projektbudget ska kommunstyrelsen informeras.

Löpande projektuppföljning sker vid delårsbokslut per sista april, augusti och i årsbokslut. Vår granskning visar att tekniska nämnden och upplevelsenämnden återkommande behandlat Familjebadet på nämndernas sammanträden. Kommunstyrelsen har inte haft någon särskild punkt på dagordningen. I *Regler för investeringar* framgår att det är nämnderna som ansvarar för löpande uppföljning av investeringar.

Vid avstämning med projektledningen 2020-01-13 informerades om att utifrån vidtagna och föreslagna åtgärder är bedömningen att projektbudgeten kommer kunna hållas, under förutsättning att bedömda risker om 7,9 mnkr ej faller ut. Vår bedömning är dock att det fortsatt finns ekonomiska risker inom projektet och att det krävs fortsatt aktiv styrning och kontroll för att projektbudgeten ska kunna hållas.

Rekommendationer

Efter genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen, tekniska nämnden samt upplevelsenämnden att:

- I kommande beslutsunderlag bifoga detaljerad investeringskalkyl samt tydliggöra risker och kostnadsdrivare som är förknippade med det aktuella investeringsprojektet.
- Säkerställa att det sker en dokumenterad återrapportering till berörd nämnd efter varje gemensamt arbetsutskott.
- Säkerställa detaljerad uppföljning som inkluderar prognos samt kvarstående risker i projektet.
- Upprätta en uppdaterad driftkostnads-kalkyl samt säkerställa driftbudgeten för Familjebadet.

Inledning

Bakgrund

I juni 2016 beslutade Kommunfullmäktige att säga ja till att bygga nya Familjebadet på Korsängsfältet, alldeles bredvid Bahcohallen. Simhallen byggs på andra sidan bäcken som leder från Vattenparken. Den 11 juni 2018 beslutade kommunstyrelsen säga ja till att bygga det nya Familjebadet. Innan dess hade upplevelsenämnden och tekniska nämnden sagt ja till genomförande av nytt Familjebad. Tekniska nämnden har beslutat att det nya Familjebadet i Enköping ska byggas genom en s.k. totalentreprenad i samverkan.

Projektbudget för uppförande av simhall är beslutad till 350 mnkr, varav 3,5 mnkr ska vara budgeterade för konstnärlig utsmyckning. Upplevelsenämnden har fått en preliminär hyresberäkning på 28,1 mnkr från samhällsbyggnadsförvaltningen.

Investeringsprojektet är ett av de största i kommunens historia och innebär ett stort ekonomiskt åtagande under en mycket lång tid framöver. Revisorerna har i tidigare granskningar uppmärksammat brister i kommunens styrning av investeringar. Mot denna bakgrund har revisorerna beslutat att granska styrning, uppföljning och kontroll av projektet.

Syfte och revisionsfråga

Granskningen syftar till att bedöma om styrning och kontroll av investeringsprojektet bedrivs ändamålsenligt. Revisionsobjekt är kommunstyrelsen, tekniska nämnden och upplevelsenämnden.

Revisionsfråga:

Har berörda nämnder en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av investeringsprojektet Familjebadet?

Revisionskriterier

Revisionskriterierna för granskningen utgörs av

- Kommunfullmäktiges beslut avseende investeringsprojektet Familjebadet Enköping
- Projektplan och projektdirektiv – Familjebadet Enköping
- Kommunallagens regler kring intern kontroll

Kontrollmål/frågor

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

Avgränsning

Granskningen omfattar investeringsprojektet Familjebadet Enköping och år 2019. Granskningen avser Kommunstyrelsen, Tekniska nämnden och Upplevelsenämnden.

Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer och genomgång av beslutsunderlag, uppföljningar, projektdokumentation, protokoll från styrgruppsmöten etc. Genomgång har även skett av redovisning och räkenskapsmaterial. Inom ramen för granskningen har följande funktioner intervjuats:

- Kommunstyrelsens ordförande
- Tekniska nämndens ordförande
- Upplevelsenämndens ordförande
- Oppositionsråd
- Kommundirektör
- Ekonomichef
- Förvaltningschef upplevelseförvaltningen
- Projektchef, fastighetsavdelningen
- Beställarombud, upplevelseförvaltningen
- Extern projektledare

Samtliga intervjuade har getts möjlighet att faktagranska rapporten.

Iakttagelser och bedömningar

Bakgrund till Familjebad Enköping

Kommunfullmäktige har tidigare beslutat att befintlig simhall ska rivas och att ny simhall ska byggas på samma plats. I november 2015 beslöt kommunfullmäktige att förslag om ny simhall skulle återremitteras för att säkerställa att ärendet är berett på sådant sätt som krävs enligt kommunallagen. Här redogör vi för de historiska beslut som föregått beslutet i november 2015:

- Kommunfullmäktiges beslut 16 oktober 2012, § 166. Arbetet med simhallen fortsätter enligt alternativ 4, som innebär att den befintliga simhallen rivs och en ny byggs på samma plats.
- Kommunfullmäktiges beslut 8 oktober 2013, § 85. Ett planprogram tas fram för idrottsområdet där både en ny simhall, en ny sporthall och framtida lösningar för inbyggd isrink inryms samt eventuell framtida utökning av idrottsområdet och parkeringslösningar behandlas. En ny översyn görs av energilösningen för anläggningen på idrottsområdet Korsängen i programmet.
- Kommunfullmäktiges beslut 8 april 2014, § 24, punkt 3. Planprogrammet för Korsängsfältet antas, med ändringen att område 4 ska bibehållas som bollplaner. Kommunstyrelsen får i uppdrag att genomföra en byggnation av ny simhall, utebad och central entré- och omklädningsdel i enlighet med planprogrammet till en total investeringsram på 370 miljoner kronor.

Kommunfullmäktige beslöt den 2016-06-13 § 129 att ge tekniska nämnden i uppdrag att genomföra byggnation av ny simhall i samverkan med upplevelsenämnden med placering vid Korsängen, öster om Idrottshuset. Kommunledningskontoret inkom 2016-05-04 (KS2015/451) med skrivelse i ärendet. I skrivelsen redogörs för simhallens placering samt funktioner. I skrivelsen redogörs vidare för att Kommunfullmäktige 2015-11-09 beslutat att ärende KS2015/451 ska återremitteras till kommunstyrelsen för att säkerställa att ärendet beretts i enlighet med kommunallagens 5 kap. 26 §. Ärendet har därefter varit på remiss till tekniska nämnden, upplevelsenämnden, utbildningsnämnden, skolnämnden samt vård- och omsorgsnämnden.

Upplevelsenämnden är nyttjandenämnd för ny simhall och därmed beställare. Som beställare ansvarar nämnden för att den tänkta nyttan effektueras i verksamheten efter projektets slut. I projektdirektiv klargörs upplevelsenämndens krav på hur projektet ska bedrivas och styras.

Projektbudget för uppförande av simhall är beslutad till 350 mnkr, varav 3,5 mnkr ska vara budgeterade för konstnärlig utsmyckning. Enligt beslut i tekniska nämnden TF2017/150 ska entreprenadform för genomförande av simhallen vara en totalentreprenad (ABT06) i samverkan. Förvaltningen får därmed, inom ramen för kommunfullmäktiges beslut den 13 juni 2016 §129, frihet att tillsammans med entreprenören skapa kreativa lösningar för projektet. Vidare beslutades att samhällsbyggnadsförvaltningen får i uppdrag att upphandla entreprenad för infrastruktur (VA, fungerande trafikstruktur omkring simhallen och parkeringslösning etc. på fastigheten Gånsta 2:3). Upphandlingen av denna entreprenad ska ske parallellt för att skapa möjlighet att tillvarata synergieffekter mellan de två projekten. I beskrivningen av beslutsärendet anges också att nödvändiga utredningar och genomförande av VA, fungerande trafikstruktur omkring simhallen och parkeringslösning inte ingår i simhallens projektbudget, utan en separat sådan tas fram. Indikerad utgift för denna del är 30 - 50 mnkr.

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

- Fas 1 – programhandlingsfas

- Fas 2 – systemhandlingsfas
- Fas 3 – utförandefas

Utifrån genomförd upphandling har Cobab sedan 2017 haft uppdraget att medverka i fas 2 vid projekteringen av systemhandlingar i projektet. I juni 2018 har Cobab fått uppdraget att utföra byggnation av badhuset i form av en totalentreprenad i samverkan. Byggtiden är juni 2018 - december 2020. Den totala byggytan uppgår till 9 300 kvm. Projektbudget för simhall och tillhörande infrastruktur uppgår till 350 mnkr respektive 30 mnkr och består av en rörlig och en fast del:

mnkr	Rörlig del	Fast del	Summa
Byggnad	281,7	67,8	349,5
Infrastruktur	25,3	4,7	30
Summa	307	72,5	379,5

Tabell 1: Projektbudget Familjebadet, uppdelat på byggnad respektive infrastruktur.

Kontrollmål 1 - Finns tillräckliga/tillfredsställande underlag till grund för beslut om budget för investeringsbeslutet? Omfattar underlagen även genomarbetade driftkostnadskonsekvenser?

lakttagelser

Tjänsteskrivelsen KS2015/451 – "förslag till familjebad" utgör underlag till kommunfullmäktiges beslut (2016-06-13 KF § 129) om att uppföra ny simhall. Utgångspunkt tas i tidigare utredningar som gjorts avseende simhall, i synnerhet *Verksamhetsprogram för utveckling av ett familjebad och friskvårdsanläggning i Enköping* från november 2010. Verksamhetsprogrammet har föregåtts av en verksamhetsutredning samt tekniska utredningar. Tjänsteskrivelsen innehåller remissvar från nämnder, beslut i KF samt tidigare gjorda utredningar. Därefter presenteras funktioner i det aktuella förslaget, placering av simhall samt kostnadsanalys. Det redogörs också för den omvärldsanalys som är gjord, vilken landar i slutsatsen att det är en fördel vid kommande byggnation att det de senaste åren har gjorts flera nybyggnationer vilket innebär att det byggts upp en erfarenhetsbas i branschen, vilket är till nytta för både beställare och utförare.

I tjänsteskrivelsen redogörs även för de två principiella entreprenadformer som står tillbuds i form av totalentreprenad respektive generalentreprenad (utförandeentreprenad). Även den strukturerade arbetsformen partnering redogörs för i skrivelsen.

Målsättningen för Familjebadet är att det ska:

- Främja ökad simkunnighet hos kommuninvånarna,
- Ge möjlighet till föreningsutveckling,
- Främja träning och hälsa,
- Ge möjlighet till lek, rörelse, rehabilitering och avkoppling,
- Utveckla fler friskvårdsalternativ,
- Stärka varumärket lägerstaden Enköping samt
- Ge en totalupplevelse för hela familjen.

I tjänsteskrivelsen finns även detaljerad redogörelse för funktionerna som simhallen ska innehålla med utgångspunkten i det lokalprogram som togs fram år 2010:

- Entré
- Omklädningsrum
- 25-metersbassäng, åtta banor
- Upplevelsedel för barn och ungdomar
- Undervisningsbassäng
- Rehabbassäng
- Hoppbassäng med klättervägg
- Café
- Gym och relax

I dokumentet *Regler för investeringar* från 2017-12-06 tydliggörs beslutsprocess, roller och ansvar samt befogenheter gällande investeringar. För investeringsprojekt överstigande 100 mnkr ska startbeslut fattas av kommunstyrelsen.

Investeringskostnad

I beräkning av vilken investeringskostnad det är möjligt att styra mot i samband med projekteringsfasen har kommunen använt sig av erfarenhetsmässiga schabloner samt jämförelser med andra anläggningar som byggts under de senaste åren. I projekteringsfasen finns möjlighet att påverka totalkostnaden, vilket gör det viktigt att utifrån funktionerna göra avvägningar mellan utformning av funktionerna och kalkylerade kostnader. I skrivelsen tydliggörs att projekteringen utifrån ovan ska styra mot en högsta kostnad på 325–350 mnkr, det finns dock inga bilagor eller kalkyler presenterade i tjänsteskrivelsen. Kostnadsintervallet ska betraktas som ett tak och att det därmed kan/kommer vara nödvändigt med prioriteringar mellan funktionerna.

Driftkostnadskonsekvenser

I tjänsteskrivelsen KS2015/451 "förslag till familjebad" finns en kostnadsanalys där de totala intäkterna beräknas till 13,8 mnkr baserat på totalt 200 000 besökare per år. Det tydliggörs att det finns stora möjligheter att påverka intäkterna utifrån såväl utbud som förändring av beslutade avgiftsnivåer.

De totala kostnaderna exkl. kapitalkostnad uppgår till 24 mnkr, se tabell 2. Kostnaderna för personal kommer att öka med anledning av utökade funktioner samt ökade säkerhetskrav. Den preliminära bedömningen är att antalet tjänster ökar från 9 till 25 tjänster, dvs. en utökning med totalt 16 tjänster. Verksamhetskostnader och fastighetsdrift bedöms till 2,5 mnkr respektive 12 mnkr.

Kostnadsslag	Kostnad (mnkr)
Personal	9,5
Verksamhetskostnader	2,5
Fastighetsdrift	12
Summa kostnader exkl. kapitalkostnad	24,0

Tabell 2: Driftkostnadssammanställning, uppgifter hämtade från tjänsteskrivelse "Förslag till familjebad".

Det innebär att den preliminära bedömningen är att nettokostnaderna exklusive kapitalkostnader uppgår till 10,2 mnkr (24–13,8 mnkr) per år.

Kapitalkostnaden är beräknad på 2,1 % och 35 års avskrivning, vilket ger en årlig kostnad på 16,1 mnkr för en investering på 325 mnkr och 17,4 mnkr för en investering på 350 mnkr med beskrivna förutsättningar.

Upplevelsenämnden beslutade 2018-05-24 (§ 43) att godkänna det för Familjebadet föreslagna innehåller och dess funktioner enligt KS2015/451 – "förslag till Familjebad" samt att godkänna preliminär internhyra och övriga utökade driftkostnader enligt kalkylunderlag daterat 2018-04-30. Samhällsbyggnadsförvaltningen har gett upplevelsenämnden en preliminär hyresberäkning på 28,1 mnkr. I protokollsutdraget framgår att total driftkostnadsförändring är kalkylerad till 2,4 mnkr under 2020 och 25,1 mnkr under 2021.

Tjänstemän och politiker uppger vid intervjuerna att driftkostnaden för simhallen kommer att kompenseras till viss del i driftbudgeten, men att upplevelsenämnden också måste genomföra effektiviseringar/besparingar. Styrgruppen har 2019-06-19 gett i uppdrag att säkerställa att upplevelseförvaltningen under 2020 har en driftbudget för Familjebadet. I intervjuer framgår att detta ännu inte är klart utan kommer hanteras inom budgetprocessen 2021.

Bedömning

Vi bedömer kontrollmålet **delvis uppfyllt**.

Underlaget som legat till grund för beslut 2016-06-13 KF § 129 avseende uppförande av ny simhall innehåller omvärldsanalys, funktionsbeskrivningar, placering, upphandlingsform m.m. Kostnadsberäkningarna utgår från erfarenhetsmässiga schabloner samt jämförelser med andra anläggningar som byggts de senaste åren. I underlaget saknas dock en detaljerad kalkyl för investeringsprojektet samt redogörelse för olika kostnadsposter och antaganden. Vi saknar vidare en bedömning av vilka risker och kostnadsdrivare som är förknippade med det aktuella investeringsprojektet.

Det finns framtagna driftskostnadskalkyler, dock ej några slutliga, och det har ännu inte beslutats om någon driftbudget för Familjebadet.

Kontrollmål 2 - Finns erforderliga resurser för styrning och kontroll av projektet i form av projektgrupp, styrgrupp etc. och finns en tillräcklig beställarkompetens?

Iakttagelser

I projektplanen Familjebad Enköping, upprättad 2016-10-27, framgår att en styrgrupp skapats för projektet. Styrgruppens uppdrag är att följa och styra projektet avseende omfattning, kostnader och tidplan. Styrgruppen består av kommundirektör, ekonomichef, förvaltningschefer för samhällsbyggnadsförvaltningen samt upplevelseförvaltningen. Det finns en stående dagordning som behandlar politiska beslut, tidplan, upphandlingar, projekteringar m.m. Vi har inom ramen för granskningen tagit del av styrgruppens minnesanteckningar för år 2019, i vilka framgår att styrgruppen återkommande behandlar ovanstående punkter. Initialt uppges styrgruppsmötena varit mer frekvent förekommande för att sedan bli glesare allt eftersom projektet har fortskridit.

Det finns en projektgrupp bestående av projektledare, konsulter och entreprenör. Det framgår i intervjuer att projektgruppen representeras av projektledare från upplevelsenämnden respektive tekniska nämnden och en extern projektledare.

Projektplanen anger att det finns en referensgrupp som består av intressenter från de berörda verksamheterna. I intervjuer lyfts fram att referensgruppen har medverkat i framtagande av programhandling, systemhandling, förfrågningsunderlag och bygghandling inklusive granskning av projekterade handlingar samt tidplan.

För samordning i pågående investeringsprojekt hålls regelbundna byggmöten. Av erhållna byggmötesprotokoll framgår att byggmötesprotokoll är upprättade efter en fastlagd struktur. Protokollen innehåller punkter avseende byggrelaterade frågor, ekonomi, tidplan samt uppgifter om när mötet hölls, vilka som deltog samt när nästa möte planeras. På byggmötena deltar representanter från kommunen, entreprenör samt av kommunen anlitad extern projektledare.

Vidare används systemet iBinder för att samla och dela information och dokumentation inom ramen för enskilda investeringsprojekt. Systemet är organiserat som en digital pärm där information inom ram för "pärmens" olika avsnitt kan delas med olika parter i projektet (se bilaga 1).

Bedömning

Vi bedömer kontrollmålet **uppfyllt**.

Vi bedömer att det finns erforderliga resurser för styrning och kontroll av projektet i form av styrgrupp och projektgrupp. Det är vidare vår bedömning att det finns tillräcklig beställarkompetens, vilket utöver befintlig personal och kompetens har säkerställts via omvärldsanalys samt via extern projektledare som är knuten till projektet.

Kontrollmål 3 – Finns en utvecklad modell för löpande uppföljning och kontroll av entreprenaden inklusive metodik för prognostisering?

lakttagelser

I dokumentet *Regler för investeringar* tydliggörs att nämnderna ansvarar för löpande uppföljning av investeringar enligt anvisning och tidplan från kommunstyrelsen. Tekniska nämnden ansvarar för uppföljning av alla investeringsprojekt som inte ligger direkt under respektive nämnd. Utöver uppföljning enligt tidplan ska tekniska nämnden ge information till nämnd när en avvikelse sker avseende ekonomi, tidplan eller när annat kan befaras inträffa. Rapportering ska också ske till kommunstyrelsen när avvikelse från projektbudget överskrider 2 mnkr. Projektuppföljning sker vid varje bokslut såsom delårsrapport per sista april, augusti och årsbokslut. Budget och utfall över fem miljoner kronor redovisas, även nedlagda utgifter, prognos och kommentarer till avvikelserna redovisas.

I årsbokslut 2018 framgår att utfall och prognos jämfört med den övergripande budgeten för projektet är i balans och att projektet löper på i högre takt än budgeterat, vilket innebär en negativ avvikelse gentemot årsbudgeten för år 2018 på 39,4 mnkr. Det rapporteras inga avvikelser utöver detta gällande ekonomi eller tidplan för projektet.

I såväl tertialbokslut 1 och 2 för år 2019 framgår att *Projektet löper på enligt tidsplan och total projektbudget*. I tertialboksluten redovisas total budget samt årsbudget för 2019. Uppföljning sker avseende ackumulerat utfall totalt samt för det aktuella året, dvs. per sista april och per sista augusti. Det finns en prognostiserad negativ avvikelse på 3 mnkr jämfört med årsbudget på 87,1 mnkr.

Mnkr	Tertial 1	Tertial 2
Total budget	350	350
Akkumulerat utfall totalt	117,7	152,1
Prognos, totalt	350	350
Avvikelse, totalt	0	0
Budget 2019	87,1	87,1
Prognos 2019	90,1	90,1
Akkumulerat utfall 2019	38,8	73,2
Avvikelse 2019	3	3

Tabell 3: Ekonomisk sammanställning 2019, uppgifter från tertial 1 och tertial 2 år 2019.

Styrgruppen har återkommande möten där ekonomi är en stående punkt. Totalt har 22 möten hållits i styrgruppen (t.o.m. dec 2019) varav åtta möten under 2019. Styrgruppen uppges i intervjuer agera aktivt för att hålla budgeten i investeringsprojektet.

Inom investeringsprojektet sker särskilda s.k. ekonomimöten. Inom ramen för granskningen har vi tagit del av samtliga protokoll från dessa möten under 2019. Vid mötena deltar representanter från kommunen och entreprenören samt av kommunen anlitad extern projektledare. Mötena följer en fastlagd struktur som behandlar budget, prognos, bokförda kostnader (akkumulerat, aktuell månad samt bedömd kostnad för kommande månad), avstämning av likviditetsplan (rörlig och fast del), genomgång av justerad rikt kostnad, program- och systemhandlingsförändringar, riskgenomgång, fakturering samt en punkt för övriga frågor. Kommunen har vidare en inloggning till entreprenörens ekonomisystem. Entreprenören tar fram ett fakturaförslag som sedan kommunen själva kan gå in och granska.

Inom ramen för granskningen har vi gått igenom samtliga protokoll från kommunstyrelsen, tekniska nämnden samt upplevelsenämnden för år 2019. Vid protokollsgranskningen avseende tekniska nämnden framgår att Familjebadet varit upp på dagordningen vid totalt fem tillfällen under året, varav det framgår i protokoll att ekonomi och tidplan har hanterats vid nämndens möten i mars och september. Upplevelsenämnden har investeringsprojektet som en stående punkt på dagordningen och det har varit uppe vid tio nämndsammanträden under året där bedömningen vid varje enskilt tillfälle är att *projektet i dagsläget följer planen för byggandet i enlighet projektdirektiv och ekonomi*. Utifrån detta har upplevelsenämnden beslutat att genomförandet av Familjebadet fortsätter enligt plan.

Kommunstyrelsen har inte haft någon särskilt punkt på dagordningen gällande information om Familjebadet.

Bedömning

Vi bedömer kontrollmålet **uppfyllt**.

Vi bedömer att det finns en utvecklad metodik för löpande uppföljning och kontroll av entreprenaden. Bedömningen grundar sig på att det sker styrgruppsmöten regelbundet med genomgång av ekonomi samt att det genomförs särskilda ekonomimöten för genomgång av budget, prognos, bokförda kostnader (akkumulerat, aktuell månad samt bedömd kostnad för kommande månad), avstämning av likviditetsplan (rörlig och fast del), genomgång av justerad rikt kostnad, program- och systemhandlingsförändringar, riskgenomgång, fakturering. En del av kommunens kontroll sker direkt via entreprenörens ekonomisystem.

Projektuppföljning sker vid varje bokslut, dvs. delårsbokslut per sista april, augusti och helår. Vår granskning visar att tekniska nämnden och upplevelsenämnden återkommande behandlat Familjebadet på nämndernas sammanträden. Upplevelsenämnden har vid 10 nämndsammanträden under året särskilt hanterat Familjebadet och Tekniska nämnden har gjort det vid 5 nämndssammanträden. Det är vår bedömning att uppföljningen till berörda nämnder skulle kunna vara mer detaljerad, se vidare under kontrollmål 4.

Kommunstyrelsen har inte haft någon särskild punkt på dagordningen under år 2019 avseende Familjebadet. I *Regler för investeringar* framgår att det är nämnderna som ansvarar för löpande uppföljning av investeringar. Rapportering ska ske till kommunstyrelsen när avvikelse från projektbudget överskrider 2 mnkr.

Kontrollmål 4 – Hur hanteras avvikelser mellan upprättad investeringsbudget och totalpris för projektet, efter genomförd upphandling?

lakttagelser

I dokumentet *Riktlinjer för investeringar* tydliggörs vikten av att det måste finnas kontrollfunktioner som säkrar att investeringen görs inom ramen för fattat beslut. Det anges i regler för investeringar att avvikelser som överstiger projektbudget med 2 miljoner kronor ska rapporteras till kommunstyrelsen.

I projektdirektivet finns en beslutad prioritetsordning för investeringsprojektet:

1. Ekonomi
2. Funktionalitet
3. Energieffektivitet
4. Tid

I intervjuerna framgår det från såväl politiker som tjänstemän att ekonomin i projektet har högsta prioritet och med det menas att investeringsbudgeten ska hållas. Det uppges i intervjuerna att flera prioriteringar har gjorts inom projektet i syfte att minska kostnaderna. Dessa förändringar uppges dock inte ha påverkat simhallens beslutade funktioner. Det har t.ex. skett en minskning av våtutrymmet kring 25-meters bassängen. Bedömningen är att detta inte påverkat funktionen och därför har den specifika frågan inte behövt lyftas till nämnd/styrelse för beslut¹. Däremot sammankallades upplevelsenämnden och tekniska nämnden till ett gemensamt arbetsutskott för diskussion gällande utformning av toaletter och cirkulationsentré. Utifrån de kriterier som var uppställda var det viktigt att ekonomin gick före, även om funktionen inte påverkades avsevärt. I intervjuer lyfts att i det fall en minskning av kostnaderna kan göras utan att det påverkar funktion så görs det. Under första halvåret 2019 genomfördes flera större upphandlingar inom projekt och under denna period fanns en restriktivitet när det gäller tilläggsbeställningar utifrån ekonomiska risker förknippade med pågående upphandlingar. Detta framgår i protokoll från såväl styrgruppens möte som från projektets ekonomimöten. Det har också skett en minskning av antalet p-platser från 372 till 292, vilket motsvarar en minskning med 80 p-platser². Detta i syfte att undvika tillkommande kostnader p.g.a. svåra markförhållanden. Entreprenören Cobab fick i uppdrag att ta fram förslag som är optimalt utifrån ett kostnadsperspektiv, dvs att projektet inte belastas av någon kompensationsgrundläggning eller extraordinära förstärkningar i mark. Tre förslag togs fram och presenterades på ett ekonomimöte. Under mötet beslutades om att plocka bort 80 p-platser för att undvika de extrakostnader det annars skulle innebära.

¹ När det gäller konsekvenserna av minskad yta för våtutrymme så innebär det enligt uppgift att färre antal publik kan tas in i samband med simtävlingar.

² Det har inte framförts att minskningen av parkeringsplatser kommer att innebära att det inte skulle finnas tillräckligt med p-platser.

Vid styrgruppsmötet 2019-06-19 låg projektet marginellt över budget, styrgruppen gjorde dock bedömningen att beslutad budget kommer kunna hållas. Detta utifrån att flertalet av de stora upphandlingarna var genomförda och låg i nivå med kalkylerad kostnad. I samband med styrgruppens möte 2019-09-12 presenterades en fördjupad prognos som indikerade ett överskridande gentemot budget. Utifrån detta beslutade styrgruppen att kalla samman ett gemensamt arbetsutskott för tekniska nämnden och upplevelsenämnden. Styrgruppen beslutade vidare att ge i uppdrag till projektledningen att ha en fortsatt dialog med entreprenören om fördelning och hantering av kostnader för att möta budget. Vid styrgruppens möte 2019-10-22 informeras om att det pågår en mötesserie med entreprenör fram till och med 11 november, då fördjupad avstämning av ekonomin ska ske. På styrgruppens initiativ sammankallades till ett gemensamt arbetsutskott (tekniska nämnden och upplevelsenämnden) 2019-11-14. Projektledningen informerade om att projektet ligger något över budget och att det är nödvändigt att titta på möjliga kostnadsminskningar. I vår protokollgranskning framgår inte att detta har rapporterats vidare till berörda nämnder och/eller kommunstyrelse. I samband med faktagranskningen har dock påpekats att det givits muntlig information till berörda arbetsutskott. I den rapportering som gått till upplevelsenämnden i sept-dec har rapporteringen varit att projektet löper enligt budget (se bilaga 3). I intervju uppges detta beror på att bedömningarna behövde kvalitetssäkras samt att det pågick ett aktivt arbete med att återföra projektet till budgetbalans. I styrgruppens protokoll under sep-nov framgår att det diskuterades på vilket sätt kommunstyrelsen skulle informeras och att beslut om detta skulle tas på styrgruppens möte i december. I samband med styrgruppens möte i december 2019 återrapporterades att projektet åter var i balans utifrån vidtagna åtgärder och att det därmed ej var nödvändigt med rapportering till kommunstyrelsen. I samband med avstämning med projektledningen 2020-01-13 uppges att i dialog med entreprenör och verksamhet har det identifierats möjliga kostnadsminskningar om 3,8 mnkr. Det innebär att projektledningen gör bedömningen att, i det fall inte riskpengen om motsvarande 7,9 mnkr behöver nyttjas, projektbudgeten kommer att kunna nås.

Bedömning

Kontrollmålet är **delvis** uppfyllt.

Vår bedömning är att det finns en tydlig prioritering att projektbudgeten ska hållas, vilket framgår i erhållen dokumentation samt i intervjuer. Det finns flera exempel på aktiva beslut i syfte att klara projektbudgeten. Det har också funnits en uttalad restriktivitet för tilläggsbeställningar kopplade till ekonomiska risker i projektet.

I samband med prognostiserade underskott är vår bedömning att tekniska nämnden, upplevelsenämnden samt kommunstyrelsen borde informeras. I *regler för investeringar* tydliggörs att vid avvikelser om minst 2 mnkr så ska kommunstyrelsen informeras. I styrgruppens protokoll under denna period framgår att det diskuterades på vilket sätt kommunstyrelsen skulle informeras och att beslut om detta skulle tas på styrgruppens möte i december. I samband med styrgruppens möte i december 2019 återrapporterades att projektet åter var i balans utifrån vidtagna åtgärder och att det därmed ej var nödvändigt med rapportering till kommunstyrelsen.

Kontrollmål 5 – Finns en tydlig projektplan med avseende på budget, tidplan och omfattning? Hur, när och till vem rapporteras avvikelser gentemot projektplanen?

lakttagelser

Projektdirektivet har tagits fram i samråd med tekniska nämnden. Projektdirektivet antogs av upplevelsenämnden 2016-09-08 § 41 och av tekniska nämnden 2016-09-15 § 48. Direktivet har reviderats av upplevelsenämnden 2016-11-24 § 61 för att tydliggöra att det ersätter den beställning som upplevelseförvaltningen i normala fall gör till samhällsbyggnadsförvaltningen vid start av projekt. I projektdirektivet beskrivs projektets mål, avgränsningar, projektorganisation, prioriteringar, resursbehov, tidplan och uppföljningsrutiner.

Projektplanen för Familjebadet är upprättad 2016-10-27 och godkändes av styrgruppen 2016-10-31. Projektplanen har upprättats för att informera om och ställa krav och förväntningar på projektet och svara upp mot bland annat lagar och förordningar. Projektplanen anger process samt vad som behöver göras vid uppförande av simhall, vilket bl.a. innefattar framtagande av kostnads- och intäktsanalys samt tidplan. Det framgår även att fortskridandet av projektet redovisas till tekniska nämnden och upplevelsenämnden i syfte att möjliggöra beredning och beslut. Projektplanen innehåller en översiktlig tidplan för exempelvis planering av projektet, projektering programhandling, projektering förfrågningsunderlag, upphandling av entreprenör osv. I bilaga redovisas en detaljerad tidplan. Projektplanen ger ingen tydlig redovisning av budget, däremot anges budget som ett av projektets delmål. Detta ska regelbundet redovisas till upplevelsenämnden och tekniska nämnden. Det framgår inte om projektplanen är beslutad av tekniska nämnden och/eller upplevelsenämnden.

Projektdirektivet är ett komplement till projektplanen och tydliggör upplevelsenämndens och tekniska nämndens krav på hur projektet ska bedrivas och styras. Till skillnad från projektplanen som är mer övergripande anger projektdirektivet projektets mål, avgränsningar, projektorganisation, prioriteringar, resursbehov, tidplan och uppföljningsrutiner.

Rapportering avseende avvikelser i projektplan och projektdirektiv sker i samband med styrgruppens möten. Fokus ligger på avrapportering avseende ekonomi, funktion och tidplan. I det fall vidareberapportering till politiken behöver ske initieras detta av styrgruppen, se vidare beskrivning under kontrollmål 4.

Bedömning

Vi bedömer kontrollmålet **delvis uppfyllt**.

Vår bedömning grundar sig på att det finns en projektplan, men projektplanen är övergripande till sin karaktär. Som framgår i projektplanen är projektdirektivet komplement till projektplanen som bland annat beskriver projektets mål, tidplan och uppföljningsrutiner.

Kontrollmål 6 – Hur hanteras budgeten vid förskjutningar i tid som vid befarande fördyrningar (tilläggsbudgetering/ombudgetering)?

lakttagelser

I det fall det bedöms nödvändigt med en utökad budget för projektet behöver detta hanteras politiskt i enlighet med *Regler för investeringar*. Det uppges i intervjuer att detta inte bedömts nödvändigt med någon tilläggsbudgetering, utan att det varit möjligt att vidta åtgärder för att klara projektbudgeten. I projektdirektivet framgår att Kommunfullmäktige årligen fastställer investeringsbudgeten i enlighet med riktlinjer för investeringar. Det finns en totalt beslutad projektbudget på 350 mnkr för byggnation och sedan ytterligare 30 mnkr för infrastruktur. Utifrån budgetförbrukning så sker nödvändiga ombudgeteringar. Under 2018 löpte projektet på i högre takt än budgeterat p.g.a. goda väderförhållanden, vilket innebar en negativ avvikelse gentemot årsbudgeten för år 2018 på 39,4 mnkr. Detta påverkar dock i slutändan inte totalbudgeten för projektet.

I projektet finns vissa kostnader som är hänförliga till beställningar från verksamheten som inte ingår i projektbudgeten utan istället får tas från verksamhetsinvesteringsbudgeten, exempel på detta är utökningar/förändringar gällande småbarnspool, handtorkar och startpallar. Totalt handlar det om ca 2 mnkr.

Bedömning

Vi bedömer att kontrollmålet är **uppfyllt**.

Vår bedömning är att investeringsbudgeten hanteras i enligt med *Regler för investeringar*. Det finns en tydlig hantering av investeringsbudgeten i projektet och ombudgeteringar sker mellan åren

utifrån hur stor del av projektbudgeten som har nyttjats. Det har inte varit aktuellt med tilläggsbudgeteringar i projektet.

Revisionell bedömning

Efter genomförd granskning bedömer vi att styrning, uppföljning och kontroll avseende investeringsprojektet Familjebadet **inte är helt tillräcklig**.

I det underlag (KS2015/451 – Förslag till Familjebad) som legat till grund för beslut 2016-06-13 KF § 129 saknas en detaljerad kalkyl för investeringsprojektet samt redogörelse för olika kostnadsposter och antaganden. Vi saknar vidare en bedömning av vilka risker och kostnadsdrivare som är förknippade med det aktuella investeringsprojektet.

När det gäller styrning och kontroll av projektet bedömer vi att det finns erforderliga resurser i form av styrgrupp och projektgrupp. Det är vidare vår bedömning att det finns tillräcklig beställarkompetens vilket, utöver befintlig personal och kompetens, har säkerställts via omvärldsanalys samt extern projektledare som är knuten till projektet.

Det finns en utvecklad metodik för löpande uppföljning och kontroll av entreprenaden. Det sker regelbundna styrgruppsmöten med genomgång av ekonomi samt särskilda ekonomimöten för genomgång av budget, prognos, bokförda kostnader (ackumulerat, aktuell månad samt bedömd kostnad för kommande månad), avstämning av likviditetsplan (rörlig och fast del), genomgång av justerad rikt kostnad, program- och systemhandlingsförändringar, riskgenomgång och fakturering. I juni 2019 informerades styrgruppen om ett marginellt underskott gentemot projektbudgeten. Styrgruppen gjorde dock bedömningen att projektbudgeten skulle kunna hållas utifrån att merparten av upphandlingarna var genomförda och inom kalkylerad kostnad. I september 2019 prognostiserades ett större underskott och i samband med det har styrgruppen samt projektledningen aktivt arbetat för att sänka kostnaderna. Styrgruppen uppges i samband med detta ha rapporterat det prognostiserade underskott vidare till gemensamt arbetsutskott. I vår protokollgranskning ser vi inte att detta har rapporterats vidare till berörda nämnder och/eller kommunstyrelsen. I den rapportering som gått till upplevelsenämnden i sept-dec har informationen varit att projektet löper enligt budget. I intervju uppges att detta beror på att bedömningarna behövde kvalitetssäkras samt att det pågick ett aktivt arbete med att återföra projektet till budgetbalans. I styrgruppens protokoll under denna period framgår att det diskuterades på vilket sätt kommunstyrelsen skulle informeras och att beslut om detta skulle tas på styrgruppens möte i december. I samband med styrgruppens möte i december 2019 återrapporterades att projektet åter var i balans utifrån vidtagna åtgärder och att det därmed ej var nödvändigt med rapportering till kommunstyrelsen. Vår bedömning är att det hade varit lämpligt att informera tekniska nämnden, upplevelsenämnden samt kommunstyrelsen om det prognostiserade underskottet och de åtgärder som vidtagits/vidtas för att leverera i enlighet med projektbudget. I *regler för investeringar* framgår att vid avvikelser om minst 2 mnkr mot projektbudget så ska kommunstyrelsen informeras.

Löpande projektuppföljning sker vid varje bokslut, dvs. delårsbokslut per sista april, augusti och i årsbokslut. Vår granskning visar att tekniska nämnden och upplevelsenämnden återkommande behandlat Familjebadet på nämndernas sammanträden. Upplevelsenämnden har vid 10 nämndsammanträden under året särskilt hanterat Familjebadet och tekniska nämnden har gjort det vid 5 nämndssammanträden. Vidare har upplevelsenämnden i december 2010 rapporterat att projektet är i fas avseende ekonomi och tidplan. Kommunstyrelsen har inte haft någon särskild punkt på dagordningen.

Vid avstämning med projektledningen 2020-01-13 informerades om att, utifrån vidtagna och föreslagna åtgärder, att projektbudgeten bedöms hållas, under förutsättning att bedömda risker om 7,9 mnkr ej faller ut. Vår bedömning är att det finns fortsatta ekonomiska risker i projektet och att det krävs en fortsatt aktiv styrning och kontroll för att projektbudgeten ska hållas.

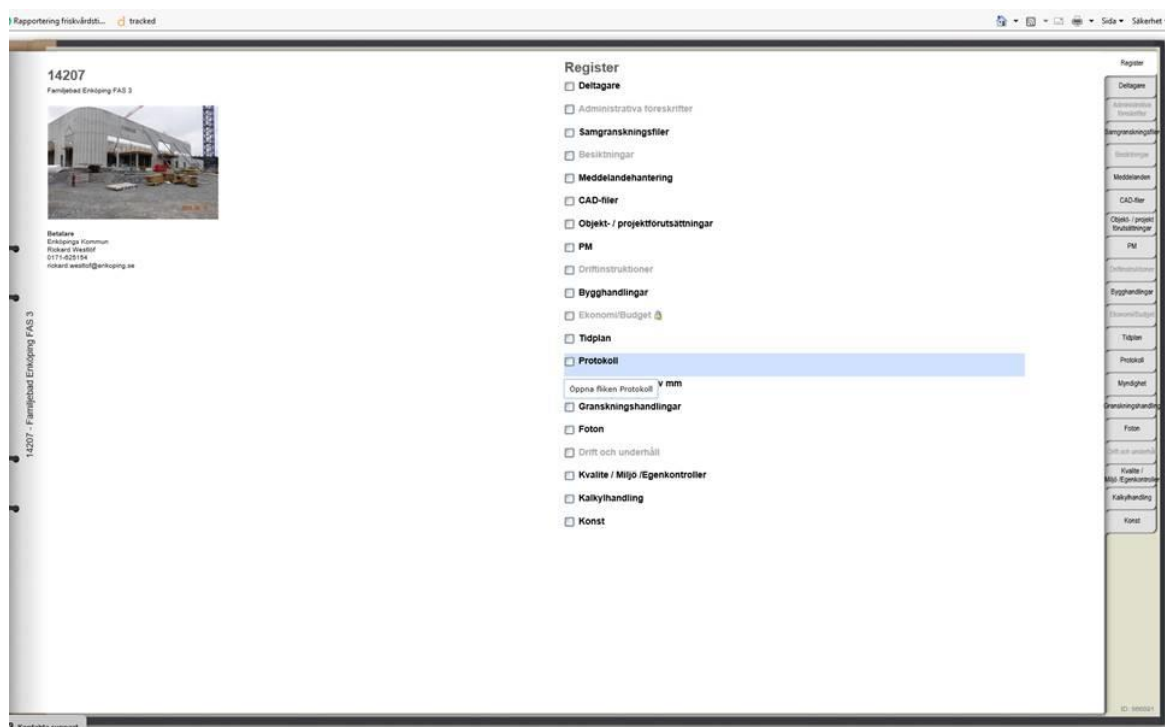
Rekommendationer

Efter genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen, tekniska nämnden samt upplevelsenämnden att:

- I kommande beslutsunderlag bifoga detaljerad investeringskalkyl samt tydliggöra risker och kostnadsdrivare som är förknippade med det aktuella investeringsprojektet.
- Säkerställa att det sker en dokumenterad återrapportering till berörd nämnd efter varje gemensamt arbetsutskott.
- Säkerställa detaljerad uppföljning som inkluderar prognos samt kvarstående risker i projektet.
- Upprätta en uppdaterad driftkostnadskalkyl samt säkerställa driftbudgeten för Familjebadet.

Bilagor

Bilaga 1 – Skärmbild på struktur, dokument och informations hanteringssystem, iBinder



Bilaga 2 – Protokollgranskning Tekniska nämnden

Sammanträdesdatum	Beslut/Information	Kommentar
2019-03-27	§ 29 Information från förvaltningen	Förvaltningen informerar om att byggandet av familjebadet fungerar bra och tidsplanen håller.
2019-04-24	§ 46 Information från förvaltningen	Förvaltningen informerar om schaktmassorna från familjebadet.
2019-09-25	§ 94 Uppföljning av familjebadet	Genomgång av nuläget i projektet. Information om att tidsplanen hålls, vilket innebär att bygget är klart om ett år och därefter vidtar driftsättning som tar ca tre månader. Förvaltningen och entreprenören kommer inom en månad att se över det ekonomiska läget, nämnden får ytterligare information under hösten. Arbetsutskottet kommer ha ett

		gemensamt möte med upplevelsenämndens arbetsutskott.
2019-11-27	§ 129 Information från förvaltningen	Information om klinkergolvet i familjebadet. Nämnden önskar förtydligande information om hur projektet säkerställer att det ej blir problem med hala golv.
2019-12-18	§ 142 Information från förvaltningen	Nämnden fick se exempel på plattor framtagna för simhallar.

Bilaga 3 – Protokollgranskning Upplevelsenämnden

Sammanträdesdatum	Beslut/Information	Kommentar
2019-01-18	§ 11 Genomförande – av familjebad 2018-2020	Bedömning att projektet i dagsläget följer planen för byggandet i enlighet projektdirektiv och ekonomi. Beslut: Upplevelsenämnden beslutar att genomförandet av familjebad fortsätter enligt plan.
2019-02-28	§ 24 Namngivning nya ishallen och familjebadet § 25 Familjebad med beslut att fortsätta enligt direktiv	Familjebadet får namnet Pepparrottsbadet. Bedömning att projektet i dagsläget följer planen för byggandet i enlighet projektdirektiv och ekonomi. Beslut: Upplevelsenämnden beslutar att genomförandet av familjebad fortsätter enligt plan.
2019-03-28	§ 37 Familjebad med beslut att fortsätta enligt direktiv	Bedömning att projektet i dagsläget följer planen för byggandet i enlighet projektdirektiv och ekonomi. Beslut: Upplevelsenämnden beslutar att genomförandet av familjebad fortsätter enligt plan.
2019-04-25	§ 42 Familjebad med beslut att fortsätta enligt direktiv - Lägesrapport	Bedömning att projektet i dagsläget följer planen för byggandet i enlighet projektdirektiv och ekonomi. Beslut: Upplevelsenämnden beslutar att genomförandet av familjebad fortsätter enligt plan.
2019-05-23	§ 56 Genomförande – av familjebad 2018-2020	Bedömning att projektet i dagsläget följer planen för byggandet i enlighet projektdirektiv och ekonomi. Beslut: Upplevelsenämnden beslutar att genomförandet av familjebad fortsätter enligt plan.

2019-06-11	§ 67 Genomförande – av familjebad 2018-2020	Bedömning att projektet i dagsläget följer planen för byggandet i enlighet projektdirektiv och ekonomi. Beslut: Upplevelsenämnden beslutar att genomförandet av familjebad fortsätter enligt plan.
2019-09-27	§ 83 Genomförande – av familjebad 2018-2020	Bedömning att projektet i dagsläget följer planen för byggandet i enlighet projektdirektiv och ekonomi. Beslut: Upplevelsenämnden beslutar att genomförandet av familjebad fortsätter enligt plan.
2019-10-24	§ 95 Genomförande – av familjebad 2018-2020	Bedömning att projektet i dagsläget följer planen för byggandet i enlighet projektdirektiv och ekonomi. Beslut: Upplevelsenämnden beslutar att genomförandet av familjebad fortsätter enligt plan.
2019-11-28	§ 107 Genomförande – av familjebad 2018-2020	Bedömning att projektet i dagsläget följer planen för byggandet i enlighet projektdirektiv och ekonomi. Beslut: Upplevelsenämnden beslutar att genomförandet av familjebad fortsätter enligt plan.
2019-12-12	§ 120 Genomförande – av familjebad 2018-2020	Bedömning att projektet i dagsläget följer planen för byggandet i enlighet projektdirektiv och ekonomi. Beslut: Upplevelsenämnden beslutar att genomförandet av familjebad fortsätter enligt plan.

2020-01-28



Anders Hägg
Uppdragsledare

Kristian Damlin
Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Enköpings kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från 2018-12-18. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.