

Granskning av intern kontroll ÄTA och omfattningsförändringar i investeringsprojekt

Nacka kommun



Innehåll

1.	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	2
2.	Inledning.....	4
2.1	Bakgrund	4
2.2	Syfte och revisionsfrågor	4
2.3	Metod	4
2.4	Ansvarig nämnd.....	5
2.5	Revisionskriterier	5
3.	Resultat	6
3.1	Processen inför ett investeringsbeslut	6
3.1.1	Fastighetsprocessen	6
3.1.2	Process för beslut av anläggningsprojekt	7
3.1.3	Kommunfullmäktiges investeringsbeslut	8
3.2	Roller och ansvar	8
3.3	Rutiner för genomförande av fastighetsprojekt	9
3.4	Rutiner för genomförande av anläggningsprojekt	11
3.5	Bedömning	13
4.	Resultat i stickprov	15
4.1	Boo gårds skola och sporthall.....	15
4.1.1	Boo gårds skola.....	15
4.1.2	Bedömning	17
4.1.3	Boo gårds sporthall	17
4.1.4	Bedömning	18
4.2	Skönviksvägens verksamhetsområde	19
4.2.1	Bedömning	20
4.3	Sicka industriväg.....	21
4.3.1	Bedömning	23
5.	Svar på revisionsfrågor.....	24
6.	Bilaga 1 Källförteckning	26

1. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

Vi har på uppdrag av Nacka kommuns förtroendevalda revisorer genomfört en granskning av ÄTA (ändringar, tillägg och avgående), som kan behöva ske under projektiden i investeringsprojekt. Syftet med granskningen har varit att ge revisorerna underlag för att bedöma om kontrollen av ÄTA och omfattningsförändringar är ändamålsenlig.

Vår sammantagna bedömning är att kontrollen av ÄTA och omfattningsförändringar delvis är ändamålsenlig. Vi noterar att det genomförs ett förbättringsarbete avseende ÄTA och att rutinerna, främst på anläggningssidan, har skärpts sedan starten av de projekt som ingår i granskningens stickprov.

Vi bedömer att det finns erforderliga rutiner som kungör att riskanalyser, detaljerade kalkyler samt analyser av förutsättningar genomförs inför ett investeringsbeslut. Det finns dock inga rutiner som explicit reglerar att just en riskanalys kopplad till ÄTA ska genomföras innan fullmäktiges beslut om investeringsbudget.

Vi bedömer att det är tydligt vem som har mandat att fatta beslut om ÄTA, både inom och utöver beslutad budget. Vi baserar bedömningen på att projektledaren har mandat att fatta samtliga beslut i projektet inom beslutad budget. Beslut om projektförändringar eller ÄTOR inom budget innebär således inget delegationsbeslut. Om kostnaden överstiger den beslutade budgeten krävs ett nytt investeringsbeslut i kommunfullmäktige. Vi har tagit del av en övergripande beskrivning av process för fastighetsprojekt och noterar att fastighetssidan använder sig av mallar men i delar saknar dokumenterade eller uppdaterade rutiner för genomförande av projekt. Vi ser fördelar med att på övergripande nivå ha dokumenterade rutiner för exempelvis kontrollfunktioner och riskmoment även om enhetens projekt kan vara av olika karaktär. I granskningen har vi inte kunnat verifiera i vilken grad som framtagna mallar används. Vi ser dock att det genomförts ett kvalitetsarbete sedan projekten i stickprovet startades upp vilket förbättrat förutsättningarna för att beslutade projekt bygger på tillräckliga underlag.

Vi bedömer vidare att det är tydligt att projektledaren ansvarar för uppföljning av ÄTA. Det finns en tydlig rapporteringsstruktur inom pågående projekt där samtliga parter i projekten ska komma överens om kostnader för ÄTOR på ekonomimöten och där ÄTOR sedan beslutas på byggmöten. På byggmöten är samtliga beslut juridiskt bindande. Det sker en kontinuerlig rapportering till aktuell direktör som sedermera har i uppgift att informera aktuell nämnd om projektets gång. Vi bedömer att månadsvisa ekonomirapporter är en tillräcklig frekvens för att anses vara en omedelbar uppdatering. Ekonomirapporterna presenteras för ansvariga chefer som i sin tur kan informera kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige vid upplevt behov.

Vi har i granskningen fått beskrivet för oss att det upprättas slutrapporter i projekt, vår bedömning är att det i regel inte sker någon särskild redogörelse avseende kostnader för ÄTA. I granskningen framkommer att det på en övergripande nivå redogörs för fördyringar eller kostnadsminskningar i projekt och dess anledningar. Om ÄTA utgör en stor del av orsaken till kostnadsförändringen kan den inkluderas i redovisningen. Vår bedömning är dock att det inte sker någon regelmässig analys av varför utgifter för ÄTA inte kunnat förutses och budgeterats för i planeringsskedet.

Inom både anläggning- och fastighetsprojekt sker erfarenhetsåterföring genom gemensamma möten mellan kommunen och entreprenören. På mötena diskuteras vilka delar av projekten som fungerat bra respektive mindre bra. Erfarenheterna från projekten tas till vara i kommande projekt samt i förstudierna. Vi bedömer att det finns tillräckliga rutiner för att ta tillvara erfarenheter från ÄTA till kommande projektbudgeteringar.

Utifrån de stickprov som genomförts i granskningen bedömer vi att det på fastighetssidan i allt väsentligt funnits en ändamålsenlig kontroll över hanteringen av programförändringar (ÄTA). Det finns dock ett antal mindre förbättringsområden.

När det gäller de stickprovgranskade anläggningsprojekten är vår bedömning att det inte funnits en ändamålsenlig kontroll över hanteringen av ÄTOR. Vår bedömning baseras på att det i projekten uppstått en stor mängd ÄTOR som hade kunnat förebyggas genom ett bättre förarbete med förstudier och riskanalyser. Vi noterar att tillräckliga underlag för ÄTOR saknats i ett granskat projekt och att arbete med att retroaktivt ta fram underlag pågår. Vi ser positivt på att bristerna i hanteringen av ÄTOR legat till grund för en analys och efterföljande förbättringsarbete i syfte att undvika att liknande situationer uppstår igen.

Vi bedömer avslutningsvis att rapporteringen avseende anläggningsprojekten till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige kan stärkas med en tydligare uppföljning av utfall i förhållande till budget och ursprunglig budget i de fall projekten beviljats utökad budget. Vi ser också att det är av vikt att lyfta fram om anläggnings- eller fastighetsprojekt har innehållit stora avgående kostnader eftersom detta på totalen kan väga upp för ändringar och tillägg.

Utifrån granskningens resultat rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Säkerställa att tillräckliga förstudier med riskanalyser genomförs i investeringsprojekt i syfte att undvika oförutsedda kostnader.
- ▶ Säkerställa att det finns dokumenterade och aktuella rutiner i genomförandet av fastighetsprojekt.
- ▶ Upprätta en enhetlig rutin för projektavslut där väsentliga ÄTA-poster specificeras och kommenteras om ÄTA inte ryms inom ursprunglig budget.
- ▶ Säkerställa att kommunstyrelsen och kommunfullmäktige får en regelbunden rapportering av investeringsprojekten.

2. Inledning

2.1 Bakgrund

Nacka kommun samverkar med ett stort antal leverantörer inom den tekniska sektorn. I flera fall rör det sig om stora projekt som spänner över lång tid vilket gör att alla delar inte kan överblickas i planeringsstadiet och i upphandlingsstadiet. Det finns olika metoder för kommuner och regioner som köpare att följa upp kostnadsutvecklingen beroende på upphandlingsform. Organisering av uppföljning och kontroll kan ske på olika sätt vid s.k. partneravtal, ramavtal och direktupphandlingar.

Ändringar kan behöva ske under arbetets gång och kallas ÄTA (ändringar, tillägg och avgående) och kan initieras av både beställare och leverantör.

Med utgångspunkt från riskanalysen för 2022 har revisorerna beslutat granska kommunens interna kontroll av förändringar som sker under projekttiden.

2.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen har varit att ge revisorerna underlag för att bedöma om kontrollen av ÄTA och omfattningsförändringar är ändamålsenlig.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Finns en riskanalys kopplad till merutgifter för ändringar, tillägg och avgående i beslutet om investeringsbudget?
- ▶ Finns detaljerade kalkyler som underlag för beslutet om investeringsbudget och har investeringsbeslutet föregåtts av ordentliga analyser av förutsättningar?
- ▶ Regleras tydligt i avtal hur merkostnader i form av ÄTA ska beräknas?
- ▶ Är det tydligt hur bakgrund och beslut om ÄTA fattas i investeringsprojekt och hur det klargörs vem som har mandat att fatta beslut om ÄTA som inte ingår i den totala budgeten för projektet?
- ▶ Har beslut om ÄTA fattats och dokumenterats enligt kommunens delegationsordning?
- ▶ Är det tydligt vem/vilka som ansvarar för uppföljning av ÄTA och finns det en tydlig rapporteringsstruktur till ansvarig nämnd samt KS respektive KF?
- ▶ Har investeringsrapporteringen till KS och KF omedelbart uppdaterats och med relevant information?
- ▶ Redogörs det i slutrapport på ett relevant sätt för ÄTA som uppkommit? Görs analys av varför projektbudgeten inte kunnat förutse utgifter för ÄTA i planeringsskedet och budgeterat för sådana?
- ▶ På vilket sätt tillvaratas erfarenheter från ÄTA till kommande projektbudgeteringar?

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom intervju med chefer och personal vilka ansvarar för och arbetar med kalkylering, och budgetering, exempelvis businesscontrollers, samt projektledare för de fyra projekt som granskas. Då investeringsprocessen delvis föregåtts av fastighetsprocessen har funktioner inom det ansvarsområdet också intervjuats.

I granskningen genomförs stickprov bestående av fyra investeringsprojekt. Två av investeringsprojekten utgörs av anläggningsprojekt och två av fastighetsprojekt. Urvalet har skett i samråd med kommunens revisorer.

De valda fastighetsprojekten bedrivs i samverkansavtal. I samverkansavtalet fastslås att termen ÄTA för ändring, tillägg eller avgående, inte används utan i stället benämns som programförändring. I granskningen används därför programförändring synonymt med ÄTA i samband med fastighetsprojekt. Enligt de samverkansavtal som granskade projekt är avtalade enligt likställs begreppet ÄTA-arbete med programförändring med hänvisning till kapitel 6 i ABT 06. Vi vill dock tydliggöra att en sådan likställning mellan begreppen inte är tillämplig på projekt utanför samverkansavtalet. I sådana projekt avser termen programförändring förändringsbeställningar från verksamheten som finansieras genom verksamhetens budget och därmed inte medför ett budgetöverdrag från investeringsbudgeten, trots att entreprenadkostnaden ökar.

De projekt som ingår i granskningen har varit pågående under flera år. Det innebär att kvalitetsutvecklande arbete i många fall har skett i verksamheterna efter projektens genomförande. Samtliga delar som beskrivs i kapitel 3 återfinns således inte alltid i stickprovsresultatet som redovisas i kapitel 4.

2.4 Ansvarig nämnd

Granskningen avser kommunstyrelsen.

2.5 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna för denna granskning har utgjorts av:

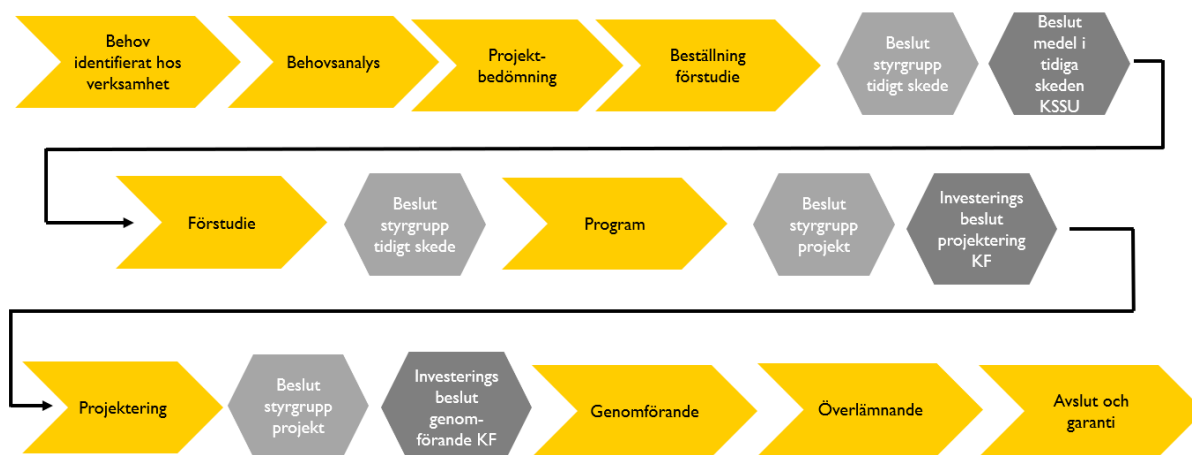
- ▶ Kommunallagen
- ▶ Av kommunfullmäktige beslutade styrdokument så som mål och budget och reglementen.
- ▶ AB 04. Allmänna bestämmelser för byggnads-, anläggnings-, och installationsentreprenader, kap 2.

3. Resultat

3.1 Processen inför ett investeringsbeslut

I Nacka kommun definieras investeringar som anskaffning av en tillgång för stadigvarande bruk som har en nyttjandetid på minst tre år och ett värde på lägst 100 000 kronor.¹ I avsnittet kommer processen inför ett investeringsbeslut att beskrivas. Beskrivningen inleds med fastighetsprocessen och kompletteras sedan med övriga investeringsbeslut, där anläggningsprojekt ingår. Nedanstående bild redogör övergripande för fastighetsprocessen.

3.1.1 Fastighetsprocessen



Inom fastighetsprocessen startar arbetet då en verksamhet identifierar behov av nybyggnation eller renovering. Verksamheten gör en beställning till fastighetsenheten som genomför en behovsanalys och projektbedömning för att sedan beställa en förstudie. Kommunstyrelsens stadsutvecklingsutskott beslutar om att genomföra förstudien. Medel för att starta förstudie avropas från enheten för fastighetsförvaltnings ram för tidiga skeden.

Förstudien genomförs inför kommunfullmäktiges investeringsbeslut och ska enligt det av stadsdirektören beslutade dokumentet "Så här gör vi Nacka - redovisning och investeringar" bland annat innehålla:

- ▶ Vad investeringen avser och tillskapande värde
- ▶ Utgifts- och inkomstkalkyl
- ▶ Prioritering, hur angelägen investeringen är på kort och lång sikt
- ▶ Motivering om varför investeringen måste genomföras, nyttan av investeringen
- ▶ Alternativkostnad för investeringen
- ▶ Riskanalys
- ▶ Avskrivning och internränta samt övriga driftkostnader vid ianspråktagandet
- ▶ När tillgången är planerad att tas i bruk
- ▶ Prognos för när inkomster och utgifter för investeringen tidsmässigt faller ut

¹ Så här gör vi i Nacka redovisning och investeringar, fastställd av stadsdirektören 2021-10-14

I arbetet med förstudien konsulteras byggprojektledare inom kommunen i syfte att inkludera aktuella erfarenheter samt prisbilder. Nyckeltal tillämpas för att ta fram utgifts- och inkomstkalkyl samt förslag på total budget. I budgeten tas höjd för risker som kan uppstå. Detta baseras på en riskanalys. I genomförandet av riskanalysen sker platsbesök på eventuell framtida byggplats, sakkunniga inom och utanför kommunen rådföras och erfarenhet från liknande projekt inom kommunen inhämtas. Riskanalysen utgår från en framtagna mall och berör bland annat verksamhet, tidsåtgång och omfattning. Riskanalysen innefattar således moment som kan innebära merkostnader under projektets gång.

Det är projektledaren som är övergripande ansvarig för projektets framdrift avseende tidplan och budget, vilket framgår av en övergripande process och rollbeskrivning.² Fastighetsutvecklaren ansvarar för leda arbetet med att ta fram en programhandling i samverkan med förvaltning, verksamhet och projektledare. Vidare ansvarar projektledaren för all administration i form av beställning av konsulter, granskning och attestering av fakturor, uppföljning och rapportering i samråd med fastighetsutvecklaren. Programmet inklusive lokalprogram och rumsfunktionsprogram beslutas i styrgrupp. Efter beslut om program fattar kommunfullmäktige investeringsbeslut om projektering och efter projekteringsfasen sker ett nytt beslut i styrgrupp om att gå upp till kommunfullmäktige med ett investeringsbeslut för genomförande.

3.1.2 Process för beslut av anläggningsprojekt

Inom stadsbyggnadsprocessen beslutar kommunfullmäktige om en projektram för tidiga skeden inom vilken kommunstyrelsen får fatta utredningsbeslut i samband med projektdirektiv. Kommunfullmäktige beslutar även om en så kallad genomförandepott inom vilken kommunstyrelsen får delegation att löpande fatta beslut om budget för enskilda projekt i genomförandefas.

Utredningsbeslutet är tillsammans med inriktningsbeslutet och genomförandebeslutet de punkter då projektet avropar budget från kommunstyrelsen. Avropet är ett informationsärende till kommunstyrelsen som på delegation hanterar de treåriga budgetramarna som fastställs av kommunfullmäktige.

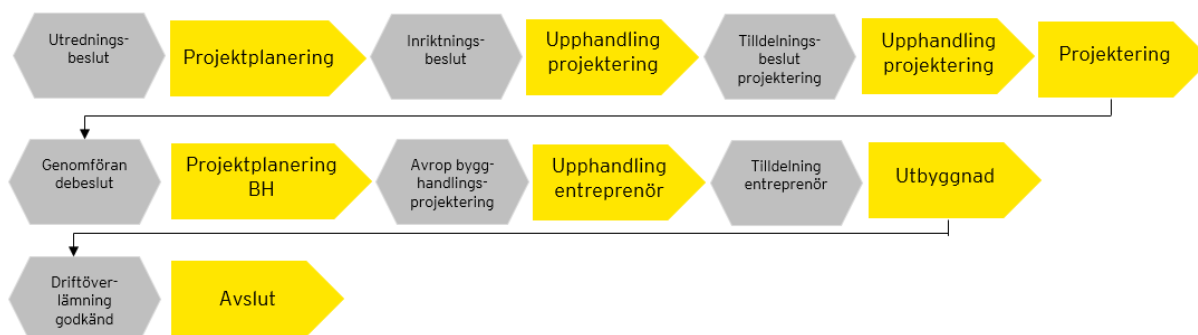
För varje investeringsbeslut ska beslutsunderlag tas fram av berörd nämnd innan de går vidare och behandlas i kommunstyrelsens stadsutvecklingsutskott för att sedan sammanställas till kommunstyrelsen.

Förstudien genomförs inför kommunfullmäktiges investeringsbeslut och ska enligt det av stadsdirektören beslutade dokumentet "Såhär gör vi Nacka - redovisning och investeringar" bland annat innehålla:

- ▶ Vad investeringen avser och vad det är för värde som tillskapas
- ▶ Utgifts- och inkomstkalkyl
- ▶ Prioritering, hur angelägen investeringen är på kort och lång sikt
- ▶ Motivering om varför investeringen måste genomföras, nyttan av investeringen
- ▶ Alternativkostnad för investeringen
- ▶ Riskanalys
- ▶ Avskrivning och internränta samt övriga driftkostnader vid ianspråktagandet

² Uppdaterad 2022-02-24

- ▶ När tillgången är planerad att tas i bruk
- ▶ Prognos när inkomster och utgifter för investeringen tidsmässigt faller ut



Bilden ovan redogör för processen för anläggningsprojekt.

Kommunstyrelsen har i detta två olika roller, dels som egen nämnd, dels som samordnande.

3.1.3 Kommunfullmäktiges investeringsbeslut

Kommunfullmäktige kan fatta investeringsbeslut vid två tillfällen, tertialbokslut 1 och tertialbokslut 2 (i samband med beslut om Mål och budget) eller, om särskilda skäl föreligger, i samband med årsbokslutet. Kommunfullmäktige beslutar även om en genomförandepott inom vilken kommunstyrelsen får delegation att löpande fatta beslut om budget för enskilda projekt i genomförandefas. Intervjuade uppger att det faktum att det enbart går att ansöka om tillägg i budgeten vid två tillfällen per år utgör ett incitament att ansöka om mer pengar än nödvändigt. Detta då begränsningen innebär en risk att projekten avstannar i väntan på en ny budget, projektens tidsplaner kan dessutom vara kortare än tiden till nästa tillfälle för ansökan om tillägg i budgeten. Det finns dock direktiv om att inte ansöka om mer än vad som förväntas användas.

3.2 Roller och ansvar

Av kommunstyrelsens reglemente³ framgår att stadsutvecklingsutskottet bereder och beslutar i ärenden om:

- ▶ Stadsplanering
- ▶ Fastighetsfrågor
- ▶ Exploatering
- ▶ Tunnelbanans utbyggnad till Nacka
- ▶ Större infrastrukturella projekt
- ▶ Centrumutveckling

Kommunstyrelsens delegationsordning⁴ delegerar att godkänna ändringar eller tillägg av mindre beskaffenhet i avtal inom mark- och exploateringsområdet till kommunstyrelsens stadsutvecklingsutskott. I delegationsordningen anges att projektledare har mandat att fatta samtliga beslut i ärenden om direktupphandling under direktupphandlingsgränsen. Enhetschefen har mandat att inleda, avbryta och tilldela upphandling.

Beslutanderätten enligt delegationsordningen beträffande upphandling gäller under förutsättning att av kommunstyrelsen beslutad inriktning för krav ur sociala och

³ Reglemente för kommunstyrelsen, beslutad av kommunfullmäktige 2022-01-31

⁴ Delegationsordning för kommunstyrelsen, beslutad av kommunstyrelsen 2022-05-23 §60

miljömässiga aspekter följs i upphandlingen samt att det finns ett politiskt beslut om åtgärder och budget, t ex ett genomförandebeslut som omfattar budgetansökan och utbyggnadspromemoria.⁵ Delegat ska i delegationsbeslutet redovisa att förutsättningarna för beslutanderätten är uppfyllda. Utgångspunkten är att avrop från ramavtal utgör verkställighet och att alla andra tilldelningar, inklusive förnyad konkurrensutsättning och tilldelning inom dynamiska inköpssystem, utgör beslut som antingen kan fattas av delegat eller kommunstyrelsen.

Utifrån process- och rollbeskrivningar framgår att projektledaren har mandat att fatta samtliga beslut i projektet inom den beslutade budgeten. Beslut om ÄTOR eller programförändringar inom budget innebär således inget delegationsbeslut. Om kostnaden för programförändring eller ÄTA överstiger beslutad budget krävs ett nytt investeringsbeslut i kommunfullmäktige.

3.3 Rutiner för genomförande av fastighetsprojekt

Majoriteten av kommunens fastighetsprojekt regleras genom samverkansavtal. Vid tillämpandet av samverkansavtal används inte per definition begreppet ÄTA. Ändring, tillägg eller avgående benämns som programförändring.⁶ I intervjuer framkommer att den främsta skillnaden härrör från tillämpningen av AB 04 som reglerar hantering av ÄTA. Eftersom ÄTA är starkt kopplat till AB 04 behöver projektledaren kunskap om entreprenadjuridik vilket, enligt intervjuade, kräver mycket av projektledaren. Av intervjuer framgår att programförändringar är lättare att hantera än ÄTA då programförändringar regleras av samverkansavtalet. Flertalet av kommunens fastighetsprojekt är upphandlade som en portfölj där löpande räkning tillämpas.

Vi har tagit del av en övergripande process- och rollbeskrivning i form av en PowerPoint, se bild i avsnitt 3.1.1. Vi har även tagit del av mallar för exempelvis kalkyler och förstudie samt vissa övergripande rutiner. Anledningen till att det inte finns detaljerade rutiner uppges vara att projekten är av så pass olika karaktär att de inte gynnas av central detaljstyrning.

Den främsta regleringen sker i form av samverkansavtalet. Det är alltid projektledaren som ansvarar för tid, kvalitet och budget. Detta innebär att projektledaren ytterst ansvarar för eventuella programförändringar som är orsakade av kommunens arbete. I samverkansavtalen ska ansvarsområden tydligt framgå för att undvika konflikt vid eventuell programförändring.

I detta kapitel beskrivs den övergripande processen för fastighetsprojekt där programförändringar kan uppstå. Processbeskrivningen tar sin utgångspunkt efter att kommunfullmäktige fattat ett investeringsbeslut. Den process som beskrivs avser projekt i form av samverkansavtal med företaget NCC. Detta dels med anledning av en stor del av kommunens fastighetsinvesteringar under senare år ingått i samverkansavtalet som tecknades 2015, dels med anledning av att de utvalda projekten i stickprovet båda ingår i samverkansavtalet. Fastighetsprojekt som startas upp nu ligger inte längre inom

⁵ dnr KFKS 2017/1106, kommunstyrelsen den 19 februari 2018, § 61

⁶ I granskningen används programförändring synonymt med ÄTA då begreppen bedöms likvärdiga och därmed inte innebär en väsentlig skillnad för granskningens syfte. Se a

samverkansavtalet. Då det i stor utsträckning saknas dokumenterade rutiner utgår beskrivningen främst från intervjuer.

Uppstart av projekt

Fastighetsenheten tillser att en projektgrupp bildas under ledning av en byggprojektledare. I den inledande fasen genomförs en riskanalys genom att kommunen tillsammans med NCC tar fram en risklista. Intervjuade uppger att arbetssättet bidrar till en mer grundläggande genomgång av potentiella risker eftersom båda parterna bidrar med sin specialistkunskap. Risklistan ska omfatta så många risker som möjligt för att i ett senare skede undvika överraskningar och därmed programförändringar. Intervjuade betonar vikten av noggrant genomförda förstudier då även dessa ligger till grund för risklistan. Risklistan som tas fram finns med i avtalet som sedan tecknas.

Under projektet

I samverkansavtalet regleras merkostnader i form av programförändringar. Betalningen sker genom löpande räkning med 10 procent som tillägg i arvodekostnader. Om merkostnader med anledning av ÄTA inte skulle framgå i avtalet regleras detta av administrativa föreskrifter.

Under projektets gång sker kontinuerlig rapportering i form av underrättelser. Underrättelserna läggs in i den digitala projektportal som används. I projektportalen måste projektledaren godkänna programförändringen. Programförändringen behandlas även på byggmöten. Det är på det efterföljande ekonomimötet som beslut om hantering av programförändring fattas. Det krävs konsensus mellan entreprenören och kommunen för att kommunen ska betala kostnaden för programförändringen eller en ÄTA. Större avvikelser behandlas av styrgrupp projekt där både beställare och projektledare sitter med. De beslutar om större avvikelser avseende tid, kostnad eller produkt. Då beställaren har flera projekt ses de vanligen som en stor budget med mindre detaljbudgetar. Det är den totala budgeten som ses som central vilket möjliggör att flytta medel mellan projekten. Detta skedde exempelvis mellan Boo gårds skola och Boo gårds sporthall. Från början ingick båda byggnaderna i samma men delades sedan upp. Vid uppdelandet räknades inte kostnaden för byggherrens arvode in i sporthallens budget vilket bidragit till att det prognostiserade utfallet är något högre än budgeterat. Men då skolbyggnaden i stället ligger något under budget med anledning av att byggnaden placerats på annan plats än initialt planerat, ses projektens totala kostnad gå jämnt ut. I varje projekt tas ekonomiska rapporter fram månadsvis⁷. I rapporterna redogörs för upparbetad kostnad, tid och kvalitet. Rapporterna presenteras för direktören som enligt uppgift i sin tur presenterar väsentliga händelser för kommunstyrelsen vid kommande sammanträden.

Efter projekt

Vid avslut av projekt lämnas alltid en slutrapport till nämnd. I slutrapporten förklaras den slutgiltiga kostnaden. Kostnader för programförändringar specificeras inte i detalj.

I varje projekt sker erfarenhetsåterinföring genom gruppmöten där projektets styrgrupp (med medlemmar från enheten för fastighetsförvaltning, bygg och verksamhet) samt entreprenören deltar. Vid erfarenhetsmötena deltar även den som ansvarade för förstudien.

⁷ Vi kan inte bekräfta att detta sker även under sommaren.

3.4 Rutiner för genomförande av anläggningsprojekt

Anläggningsenheten⁸ har efter att det uppstått ett stort antal ÄTOR i projektet Sickla industriväg tagit fram nya rutiner för hur kommunen ska hantera anläggningsentreprenader. Rutinerna redogör för hur ett projekt ska hanteras från projektering till slutreglering. I detta avsnitt beskrivs processen efter att kommunfullmäktige fattat ett investeringsbeslut.

Uppstart av projekt

Då det finns ett investeringsbeslut och projektet går in i en genomförandefas tillsätts en projektgrupp. Det finns en grupp, AMA (Allmän material och arbetsbeskrivning), tillgänglig för att säkerställa kvaliteten på projektets genomförande. AMA-gruppen består av projektchefer och entreprenadsamordnare på anläggningsenheten samt sakkunniga konsulter. Vidare ska byggprojektledaren i samband med det interna startmötet utse en Quality Controller och en Quantity Controller som utgör stöd till byggprojektledaren och byggleddaren i form av kommunens representant respektive kontrollant i entreprenaden. Både Quality Controller och en Quantity Controller utgörs vanligen av externa konsulter.

Rutinen för genomförande av projekt beskriver översiktligt arbetsprocessen i enhetens anläggningsprojekt och syftar till att säkerställa kvaliteten på upphandlingsdokumentet i projekten och entreprenadens genomförande. Upphandlingsdokument innefattar uppdragsbeskrivning för projektör med övrigt projekteringsunderlag vid upphandling av teknisk konsult samt projekteringshandlingar, modeller/ritningar, administrativa föreskrifter, mängdförteckning med beskrivande text med mera vid entreprenadupphandlingar. Avsteg från rutinen ska godkännas av ansvarig projektchef (anläggning).

I den framtagna handboken för upphandling anges att det kommunen ska ta fram eget geotekniskt underlag inför projektstart. Intervjuade uppger att detta medför en bättre kontroll över projektet och mindre överraskningar i senare skeden som kan leda till merkostnader i form av ÄTA. I intervjuer framgår vidare att brister i det geotekniska underlaget tidigare varit en orsak till höga ÄTA-kostnader.

I handboken för upphandling anges att riskanalyser ska genomföras genomgående, före och under hela projekteringsfasen. Parallellt ska successiv produktionsplanering och kalkylering ske genom att projektgruppen i olika konstellationer kontinuerligt och systematiskt analyserar vilka risker och möjligheter projekten står inför. Denna process benämns systematisk riskhantering och avser arbetet med att identifiera, värdera, prioritera och bemöta riskerna inom projekten. Arbetet ska leda till att ett riskregister tas fram där samtliga identifierade risker i projektet framgår med riskbehandlingar, klassificering, riskägare och ansvarig för riskbehandling. Resultaten av riskanalyserna påverkar projekteringen, produktionsplaneringen och kalkyleringsarbetet samt de beslut som fattas för att uppnå de satta projektmålen. Av handboken framgår att det av denna anledning är viktigt att genomföra riskanalyser i ett tidigt skede och även kontinuerligt under projekteringsfasen.

I handboken för kvalitetssäkring entreprenad beskrivs hur projektmedlemmar ska följa upp och bevaka kommunens kravställningar och hantera underrättelser i pågående

⁸ Tidigare Enheten för bygg och anläggning

entreprenader. Syftet är att säkerställa att entreprenaderna bedrivs enligt tidplan och till rätt kostnad och kvalitet. Det är byggprojektledaren som ska tillse att handboken efterföljs.

Den utsedda Quantity Controllern (hädanefter kallad QnC) ska inför entreprenadstart genomföra en mängdberäkning för entreprenaden i syfte att upprätta ett mängdunderlag. Ersättning för reglerbara mängder sker genom mängdreglering av utförda kontraktarbeten och enligt föreskrivna mät- och ersättningsregler. Med hjälp av mängdunderlaget ska QnC kontrollera redovisade mängder i förfrågningsunderlaget och rapportera resultatet av kontrollen till byggledaren.

Under projektet

Kommunen och entreprenören är skyldiga att vid oförutsedda händelser eller förändringar meddela den andra. Detta sker genom skriftliga underrättelser. Kommunen har en framtagen mall som entreprenören rekommenderas använda. Det är utifrån underrättelserna ÄTA kan upptäckas.

QnC ansvarar för att genomföra mängdkontroller av upparbetade kontraktarbeten samt för att verifiera omfattningen av utförda ÄTA-arbeten. På de månadsvisa mängdregleringsmötena ska entreprenören redovisa upparbetade mängder för varje aktuell månad. Vid mängdregleringsmöten diskuteras aktuella volymer och eventuella uppkomna ÄTOR. Detta i syfte att avgöra om det är volymförändring eller ÄTA. Det är sakkunniga som deltar vid mängdregleringsmötena som sedan för vidare informationen till projektledaren. Vid mötena beräknas den löpande ersättning som kommunen ska betala entreprenören.

Efter mängdregleringsmöten deltar projektledaren på ekonomimöten. Ekonomimöten hålls en gång per kalendermånad och utgör ett beslutsmöte som syftar till att fastställa det belopp, inklusive merkostnad för ÄTA, som entreprenören har rätt att tills vidare fakturera kommunen. Kostnaden för en ÄTA betalas inte ut förrän båda parter är överens om ansvar och kostnadsfrågan. Protokoll från ekonomimöten sammanställs sedermera på byggmöten. Byggmöten utgör ett formellt mötesforum för kommunen och entreprenören att avhandla och besluta om gemensamma frågor. Beslut som fattas på byggmöten är juridiskt bindande för båda parterna. Beslutet dokumenteras skriftligt i protokoll.

Merkostnader för ÄTA betalas och slutregleras löpande under projektet medan kommunens slutliga ersättningsskyldighet avseende kontraktarbeten fastställas vid ett slutregleringsmöte. Slutregleringsmöte ska hållas efter utförd slutbesiktning i syfte att fastställa den totala omfattningen av utförda kontraktarbeten och därmed den slutliga ersättning som entreprenören har rätt till för dessa arbeten.

Projekt rapporteras månadsvis i systemet Antura till gruppleddare och huvudprojektledare. Rapporterna utgör lägesrapporter avseende tid, produkt, kostnad, pågående och kommande aktiviteter.

Efter projektet

I syfte att ta vara på erfarenheter från projekt ansvarar byggprojektledaren för att kalla entreprenören till ett erfarenhetsåterföringsmöte inom tre veckor från det att entreprenaden godkänts. På mötet ska byggledaren och representanter från Nacka vatten och avfall AB närvara. Byggprojektledaren ansvarar för att hålla i mötet och tillse att mötet protokollförs. Protokollet ska överlämnas till mötesdeltagarna och ansvarig projektchef.

När projektet är färdigställt slutredovisas det till nämnd. Slutredovisningen utgör grund för uppföljning, återrapportering och lärande för framtiden samt möjliggör en rättvisande redovisning. Slutredovisning till ansvarig nämnd avser projektet i sin helhet, både verksamhet och ekonomin. Uppkomna merkostnader i form av ÄTA redovisas enbart om de enligt projektledare är av större betydelse för projektets redovisade resultat.

3.5 Bedömning

Vi bedömer att det finns erforderliga rutiner som kungör att riskanalyser, detaljerade kalkyler samt analyser av förutsättningar genomförs inför ett investeringsbeslut. Det finns dock inga rutiner som explicit reglerar att just en riskanalys kopplad till ÄTA ska genomföras innan fullmäktiges beslut om investeringsbudget. Vi ser positivt på att information inhämtas internt och externt i arbetet med förstudier som fastighets- och anläggningsprojekt sedermera baseras på samt att platsbesök i regel genomförs som en del av riskanalyserarbetet.

Vi bedömer att det är tydligt vem som har mandat att fatta beslut om ÄTA, både inom och utöver beslutad budget. Vi baserar bedömningen på att projektledaren har mandat att fatta samtliga beslut i projektet inom beslutad budget. Beslut om projektförändringar eller ÄTOR inom budget innebär således inget delegationsbeslut. Om kostnaden överstiger den beslutade budgeten krävs ett nytt investeringsbeslut i kommunfullmäktige. Vi har tagit del av en övergripande beskrivning av process för fastighetsprojekt och noterar att fastighetssidan använder sig av mallar men i delar saknar dokumenterade eller uppdaterade rutiner för genomförande av projekt. Vi ser fördelar med att på övergripande nivå ha dokumenterade rutiner för exempelvis kontrollfunktioner och riskmoment även om enhetens projekt kan vara av olika karaktär.

Vi bedömer vidare att det är tydligt att projektledaren ansvarar för uppföljning av ÄTA. Det finns en tydlig rapporteringsstruktur inom pågående projekt där samtliga parter i projekten ska komma överens om kostnader för ÄTOR på ekonomimöten och där ÄTOR sedan beslutas på byggmöten. På byggmöten är samtliga beslut juridiskt bindande. Vi ser positivt på att händelser av större betydelse lyfts upp på styrgruppsmöten inom fastighetssidan där även beställaren deltar. Det bidrar till en större förståelse för projektets gång.

Det sker en kontinuerlig rapportering till aktuell direktör som sedermera har i uppgift att informera aktuell nämnd om projektets gång. Vi bedömer att månadsvisa ekonomirapporter är en tillräcklig frekvens för att anses vara en omedelbar uppdatering. Det är dock inte alltid som rapporteringen går direkt vidare till kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige.

Vi har i granskningen fått beskrivet för oss att det upprättas slutrapporter i projekt, vår bedömning är att det i regel inte sker någon särskild redogörelse avseende utgifter för ÄTA. I granskningen framkommer att det på en övergripande nivå redogörs för fördyringar eller kostnadsminskningar i projekt och dess anledningar. Om ÄTA utgör en stor del av orsaken till kostnadsförändringen kan den inkluderas i redovisningen. Vi bedömer att rapporteringen till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige kan stärkas med en tydligare uppföljning av utfall i förhållande till budget och ursprunglig budget i de fall projekten beviljats utökad budget. Vi ser också att det är av vikt att lyfta fram om anläggnings- eller fastighetsprojekt har innehållit stora avgående kostnader eftersom detta på totalen kan väga upp för ändringar och tillägg. Vår bedömning är att det inte sker någon regelmässig

analys av varför utgifter för ÄTA inte kunnat förutses och budgeterats för i planeringsskedet.

Inom både anläggning- och fastighetsprojekt sker erfarenhetsåterföring genom gemensamma möten mellan kommunen och entreprenören. På mötena diskuteras vilka delar av projekten som fungerat bra respektive mindre bra. Erfarenheterna från projekten tas till vara i kommande projekt samt i förstudierna. Vi bedömer att det finns tillräckliga rutiner för att ta tillvara erfarenheter från ÄTA till kommande projektbudgeteringar.

4. Resultat i stickprov

4.1 Boo gårds skola och sporthall

Projektet Boo gårds skola och Boo gårds sporthall motiverades med att det enligt utbildningsnämndens behovsprognos för förskole- och skolplatser år 2016-2030 för Nacka kommun finns ett akut behov av nya skolplatser i Boo. Skolan bedömdes behöva byggas ut med årskurs 7-9, till en skola med totalt cirka 800 elevplatser. Skolan var tidigare planerad för 260 elever och 2017 gick där 534 elever. I och med ombyggnationen av Boo gårds skola till en skola för över 500 elever fanns behov av utbyggnaden av sporthallen. Den totala investeringskostnaden beräknades uppgå till 327 miljoner kronor för skolan och 51,5 miljoner kronor för sporthallen.

4.1.1 Boo gårds skola

Boo gårds skola är vid tidpunkten för granskningens genomförande inte slutrapporterad men överlämnad till utbildningsnämnden.

Äta i projektet

Enligt investeringsbeslut och startbesked för Boo gårds skola var budgeten på 311 500 000 kronor.⁹ Vi noterar att det i samverkansavtalet med NCC samt i uppföljning av budget hänvisas till en budget på 327 000 000 kronor.¹⁰ Den upparbetade kostnaden per 8 september 2022 var 269,8 miljoner kronor. I augusti 2022 var den upparbetade kostnaden för programförändringar 16 905 518 kronor inklusive kostnaden för arvode på 10 procent¹¹.

Tertial 1 2022 prognostiserades slutkostnaden för Boo gårds skola & Sigfridborg skola bli 59,5 mnkr lägre än beslutat. Det saknas redovisning av hur stor del av summan som avser respektive skola. Kostnadsminskningarna förklaras främst av att kalkylerade risker/reserver inte har fallit ut och att kostnaderna för projektinköp har blivit lägre än kalkylerat. I besluten ingick även kostnader för provisorier vilka enligt de nya redovisningsreglerna har bokats som driftskostnader. Vidare har kostnaden för Boo gårds skola blivit lägre med anledning av att skolans placering på fastigheten ändrades med ett ekonomiskt fördelaktigt utfall. Enligt uppgift är prognosen för Boo gårds skola 275 miljoner kronor.

Risakanalys

I investeringsbeslutet och startbeskedet angavs en stor risk för att bygglov för skolan överklagas och att inflyttningen skulle behöva flyttas fram. Inga övriga risker noteras i beslutet av investeringsbudget. Av inhämtad dokumentation noteras att en risklista tagits fram tillsammans med NCC. I risklistan framgår uppskattad kostnad för risken och sannolikhet för inträffande. Det har även skett löpande risk- och möjlighetsmöten.

Av intervjuer framgår att kalkylen inför investeringsbeslutet grundas på en kombination av lokalprogramhandlingar, erfarenhetstal från nu pågående projekt, fastställda ytor, volymer

⁹ Dnr: KFKS 2017/19

¹⁰ Beloppet i samverkansavtalet är inklusive kostnad för förstudieutredning, detaljplanearbete, lokalprogramhandling, tidplan och kalkyl.

¹¹ Uppgift per juli 2022.

och nyckeltal. I vårt stickprov har vi inte kunnat verifiera att samtliga dessa delar ingår i kalkylen.

Investeringen för skolan finansieras genom hyresintäkter från verksamhetsutövaren. Hyresnivån är beräknad till 14 383 000 kronor/år enligt hyresmodellen. Den tidigare hyran vid beslutet om investeringsbudget och startbesked 2017 var 8 116 902 kronor/år.

Vi noterar ingen känslighetsanalys med avseende på risk för budgetöverskridande.

Avtal och beslut om ÄTA

I samverkansavtalet med NCC framgår att projektet utgår från kommunens beslutade investeringsram på 327 000 000 kronor.

Projekteringen och produktionen ska bedrivas för att totalkostnaden för projektet ska minimeras och med mål att hålla beslutad investeringsram. Entreprenören ska månadsvis redovisa nedlagda kostnader och upparbetad tid samt slutkostnadsprognoser inom detta uppdrag. Arbetet ersätts för verifierade nedlagda självkostnader i fas 1 och 2. Dessa inkluderas i entreprenadsumman och entreprenören erhåller ett fast arvode om 10%.

Parterna har gemensamt överenskommit en kalkylerad riskpott som ingår i entreprenadkostnaden. Vid slutregleringen av entreprenaden sammanställs det totala riskutfallet. Om det då visar sig att viss del av riskpotten inte tagits i anspråk återbetalas till beställaren arvodet (10 %) för de icke-utfallna riskerna. Arbeta på grund av och i anslutning till förekomsten av föroreningar i mark och eventuell hantering av dessa likställs med programförändring. Detta mot bakgrund av att parterna är överens om att det i kalkyl och entreprenadkostnad inte upptagits arbete till följd av föroreningar. Vidare kan underrättelser uppkomma med anledning av att kommunen beställt något eller en oförutsedd förändring som av någon annan anledning uppkommit i bygget.

I de administrativa föreskrifterna anges att entreprenören ansvarar för att fortlöpande registrera och informera kommunen om programförändringar. Ersättning för programförändringar redovisas i projektets projektportal där kalkyl delas mellan en rörlig och en fast del. Den rörliga delen ersätts på löpande räkning mot nedlagd självkostnad och styrs mot de gemensamt överenskomna kalkylerna i projektportalen. Den fasta delen utgörs av ett fast pris vilken består av att entreprenörens arvode på 10 procent omvandlas och beräknas mot den gemensamt beslutade kalkylen i ärenden. Om värdet av programförändringen inte kan beräknas sker ersättning på löpande räkning mot verifierad självkostnad med ett entreprenörsarvode på 10 procent.

Vid förekomsten av programförändring läggs denna in i en gemensam portal. I portalen anges uppskattad kostnad för arbetet inklusive arvode. Underrättelsen kan uppstå med anledning av att kommunen beställt något eller uppkommen anledning i bygget. Ansvarig projektledare godkänner underrättelsen. Vi noterar att programförändringar även hanteras på byggmöten.

Parterna har överenskommit att byggherren äger indexrisken. Entreprenören har rätt att höja rikt kostnaden, plus arvode utifrån verifierad indexberäkning i Entreprenadindex 2011. Former för beräkning och omfattning anges i de administrativa föreskrifterna.

Avslutande dokumentation

Slutrapport ej framtagen.

4.1.2 Bedömning

Vår sammanfattande bedömning för projektet är det i allt väsentligt funnits en tillräcklig kontroll över hanteringen av programförändringar. Vi bedömer att det finns vissa förbättringsområden relaterade till tydligheten i budget för projektet. Bedömningen baseras på att det i tertialrapport saknas särredovisning avseende den beräknade slutkostnaden för Boo gårds skola. Det redovisas enbart en sammanslagen summa med Sigfridborgs skola.

Vi noterar även att det inte finns riskanalys kopplad till merutgifter för programförändringar i investeringsbeslutet i projektet. Det finns dock genomförd riskanalys tillsammans med NCC vari det ingår händelser som kan utgöra programförändringar. Det har även skett löpande risk- och möjlighetsmöten. Vi ser positivt på riskinventeringen som skett initialt i projektet samt att det löpande har skett risk- och möjlighetsmöten.

Vi ser positivt på att kostnaden för ersättning vid programförändring regleras i avtalet genom de administrativa forskrifterna.

Genom rapporteringssystemet i projektportalen framgår bakgrunden till programförändringar tydligt. Vi ser även att programförändringar hanteras vid byggmöten. Det är tydligt att projektledaren bär ansvaret för godkännande av programförändringar.

4.1.3 Boo gårds sporthall

ÄTA i projektet

Enligt investeringsbeslut och startbesked för Boo gårds sporthall var budgeten på 51,5 miljoner kronor.¹² Sporthallen uppskattades vara klar tidigast hösten 2021. Projektet ingår i det strategiska partnersamarbete som Nacka kommun har med NCC.

I tertialrapport 1 2022 anges att prognosen för utfallet är 56 miljoner kronor vilket är 4,5 miljoner kronor högre än budgeterat. Anledningen anges vara att sporthallen började byggas först efter att den gamla skolbyggnaden revs 2021. Sporthallen förväntas vara färdig i oktober 2022. Per den 8 september 2022 var det ackumulerade utfallet 51,8 miljoner kronor. Upparbetade programförändringar i projektet uppgår till 4 406 999 kronor¹³.

Riskanalys

I investeringsbeslutet och startbeskedet lyftes att det fanns en stor risk för att bygglovet för skolan skulle överklagas och att inflyttningen skulle behöva flyttas fram. Inga övriga risker noteras i beslutet av investeringsbudget. Av inhämtad dokumentation noteras att en risklista tagits fram tillsammans med NCC. I risklistan framgår uppskattad kostnad för risken och sannolikhet för att risken ska realiseras. Det har även skett löpande risk- och möjlighetsmöten.

I investeringsbeslutet redogörs för ekonomiska konsekvenser. Det anges att hyresnivån för sporthallen är 2 330 000 kronor/år. Finansiering för sporthallen sker genom hyresintäkter

¹² Dnr: KFKS 2017/19

¹³ Uppgift per juli 2022.

från skolan (40 procent) dagtid och genom hyresintäkter från föreningslivet (60 procent) kvällar och helger.

Av intervjuer framgår att kalkylen inför investeringsbeslutet grundas på en kombination av lokalprogramhandlingar, erfarenhetstal från nu pågående projekt, fastställda ytor, volymer och nyckeltal. I vårt stickprov har vi inte kunnat verifiera att samtliga dessa delar ingår i kalkylen.

Vi har i granskningen inte sett någon känslighetsanalys med avseende på risk för budgetöverskridande.

I projektet har det genomförts en kalkyl med kostnadsbedömning för risker som uppgår till 600 000 kronor. Det finns även en bedömd möjlighet för avgående kostnader på 77 000 kronor. Kalkylen är från november 2020.

Avtal och beslut om ÄTA

I samverkansavtalet mellan Nacka kommun och NCC anges att entreprenören månadsvis ska redovisa nedlagda kostnader och upparbetad tid samt slutkostnadsprognoser.

I de administrativa föreskrifterna anges att kommunen och NCC kommit överens om en kalkylerad riskpott som ingår i entreprenadkostnaden samt vilka förändringar som inkluderas i riskpotten. Arbete på grund av och i anslutning till förekomsten av föröreningar i mark och eventuell hantering av dessa likställs med programförändring. Detta mot bakgrund av att parterna är överens om att det i kalkyl och entreprenadkostnad inte upptagits arbete till följd av föröreningar. Vidare kan underrättelser uppstå med anledning av att kommunen beställt något eller en oförutsedd förändring som av någon annan anledning uppkommit i bygget.

I de administrativa föreskrifterna anges att entreprenören ansvarar för att fortlöpande registrera och informera kommunen om programförändringar. Ersättning för programförändringar redovisas i projektets projektportal där kalkyl delas mellan en rörlig och en fast del. Den rörliga delen ersätts på löpande räkning mot nedlagd självkostnad och styrs mot de gemensamt överenskomna kalkylerna i projektportalen. Den fasta delen utgörs av ett fast pris vilken består av att entreprenörens arvode på 10 procent omvandlas och beräknas mot den gemensamt beslutade kalkylen i ärenden. Om värdet av programförändringen inte kan beräknas sker ersättning på löpande räkning mot verifierad självkostnad med ett entreprenörsarvode på 10 procent.

Vid förekomsten av programförändring läggs den in i den gemensamma projektportalen. I portalen anges uppskattad kostnad för arbetet inklusive arvode. Bilagt programförändringen finns eventuellt underlag. Ansvarig projektledare godkänner underrättelser i projektportalen. Vi noterar att programförändringar även hanteras på byggmöten.

I samverkansavtalet anges att byggherren äger indexrisken.

Avslutande dokumentation

Slutrapport ej upprättad

4.1.4 Bedömning

Vår sammanfattande bedömning för projektet är det finns en tillräcklig kontroll över hanteringen av programförändringar. Vi noterar att det inte finns riskanalys kopplad till

merutgifter för programförändringar i investeringsbeslutet i projektet. Det finns dock genomförd riskanalys tillsammans med NCC vari det ingår händelser som kan utgöra programförändringar. Det har även skett löpande risk- och möjlighetsmöten. Vi ser positivt på riskinventeringen som skett initialt i projektet samt att det löpande har skett risk- och möjlighetsmöten.

Vi ser positivt på att kostnaden för ersättning vid programförändring regleras i avtalet genom de administrativa forskrifterna.

Genom rapporteringssystemet i projektportalen framgår bakgrunden till programförändringar tydligt. Vi ser även att programförändringar hanteras vid byggmöten. Det är tydligt att projektledaren bär ansvaret för godkännande av programförändringar.

4.2 Skönviksvägens verksamhetsområde

Skönviksvägens verksamhetsområde syftar till att möjliggöra en ny brandstation, fördelningsstation och att bygga ut Skvaltans trafikplats till en fullständig trafikplats. Skönviksvägens verksamhetsområde tillhör utvecklingsområdet Centrala Nacka.

Äta i projektet

Den nya projektbudgeten som beslutas i samband med tertialrapport 1 2018 är på 37 miljoner kronor. Tidigare utgifter har varit 10,1 miljoner kronor vilket innebär en utökning på 26,9 miljoner kronor.¹⁴ Inga vidare noteringar har identifierats i efterföljande tertialrapporter. Inom ramen för granskningen har vi inte kunnat få uppgifter avseende den totala upparbetade kostnaden.

Vid granskningens genomförande är projektet i slutfasen och slutreglering pågår. Till följd av att en stor mängd ÄTOR saknade underlag när nuvarande projektledare tog över rollen i mars 2022 kommer ett särskilt möte avseende slutreglering av ÄTOR att hållas. Det finns således ingen sammanställning avseende den totala summan av ÄTOR vid granskningstillfället.

Riskanalys

I investeringsbeslutet i tertialrapport 1 2018 lyfts att de ekonomiska konsekvenserna består av att de föreslagna tillkommande medlen för investeringar påverkar kommunens driftbudget de kommande åren med cirka 2 miljoner kronor i form av kapitaltjänstkostnader.

Av intervjuer framgår att kalkylen inför investeringsbeslutet grundas på en kombination av lokalprogramhandlingar, erfarenhetstal från nu pågående projekt, fastställda ytor, volymer och nyckeltal. I vårt stickprov har vi inte kunnat verifiera att samtliga dessa delar ingår i kalkylen.

Av inhämtad dokumentation noteras att riskbedömning har genomförts i projekteringsfasen. I riskbedömningen klassas riskerna efter sannolikhet och konsekvens. Vidare har även en extern konsult genomfört en riskanalys på uppdrag av kommunen i början av 2020. Riskanalysen identifierar de objekt som är känsliga för vibrationer vid vibrationsalstrande markarbeten. Rapporten fastställer vibrationsvärden enligt gällande normer.

¹⁴ Investeringsbeslut och sammanställning för Nacka kommun tertialbokslut 1 år 2018. Dnr: KFKS 2017/119

Vi har i granskningen inte sett någon känslighetsanalys med avseende på risk för budgetöverskridande till följd av ÄTOR.

Avtal och beslut om ÄTA

Avtalet för genomförandet av Skönviksvägens verksamhetsområde utgörs av ett entreprenadkontrakt enligt AB 04. Utförandeentreprenaden för Skönviksvägens verksamhetsområde är upphandlad med mät- och ersättningsregler (MER) för anläggningsarbeten 17.¹⁵ I avtalet hänvisas till administrativa föreskrifter avseende detaljerade bestämmelser.

I de administrativa föreskrifterna anges att vid ÄTA ska ersättningsformen bestäms enligt nedanstående turordning:

1. Enligt prissatt mängdförteckning med hänvisning till MER 17 och AMA 17¹⁶.
2. Enligt självkostnadsprincipen. Entreprenörsarvodet ska, vid ersättning enligt självkostnadsprincipen enligt AB 04 kap 6 § 9 punkt utgöras av nedan fastställda procentsatser.¹⁷

Vid förekomsten av ÄTA skickas en underrättelse till kommunen. Till underrättelsen finns bilagt underlag vilket förklarar uppkomsten av underrättelsen. Om något är otydligt avseende underrättelsen krävs ytterligare underlag in. Enligt intervjuer har underlagen brutit tidigare i projektet och det pågår nu ett arbete med att säkerställa underlag till rapporterade underrättelser i syfte att kunna betala ut ersättning. Enligt uppgift har ingen ersättning utgått utan att erforderligt underlag finns till samtliga ÄTOR. Projektledaren eller byggprojektledaren godkänner underrättelserna som ÄTOR. Vi noterar att ÄTOR även löpande hanteras på byggmöten och ekonomimöten.

Avslutande dokumentation

Vid granskningstillfället pågår slutregleringsmöten. Det finns ingen färdigställd slutrapport. Enligt uppgift kommer ÄTOR redovisas i en separat bilaga.

Vi noterar att det inte skett regelbunden rapportering av projektet till kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige genom tertialrapporter.

4.2.1 Bedömning

Vår sammanfattande bedömning för projektet är att det inte fullt ut funnits en ändamålsenlig kontroll över hanteringen av ÄTOR. Vi baserar bedömningen på att det inte kontinuerligt begärts in underlag till ÄTOR under projektets gång. För att åtgärda detta pågår nu ett arbete med att säkerställa ett tillräckligt underlag innan betalning sker. Vi ser positivt på att det nu sker ett arbete men bedömer att tidigare hantering brutit och skapat merarbete. Vidare ser vi det som en brist att investeringsrapportering till kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige saknas i tertialrapporter.

¹⁵ MER Anläggning 17 består av Mät- och Ersättningsregler som används vid upprättandet av mängdförteckningar för anläggningsarbeten. Publikationen utkommer vart tredje år.

¹⁶ AMA står för Allmän Material- och Arbetsbeskrivning och är en samling projekterings- och utförandestandarder. AMA baseras på beprövade byggmetoder och utgör underlag vid projektering samt på bygget vid utförande av detaljlösningar som projektörerna hänvisar till i AMA.

¹⁷ Avseende punkt 8a och 8b är procentsatsen för entreprenörsarvodet 12 procent.

Vi noterar att det inte finns riskanalys kopplad till merutgifter för ÄTOR i investeringsbeslutet i projektet. Det genomfördes riskanalyser i den inledande fasen av projektet där sannolikhet och konsekvens bedömdes. Vi noterar att riskerna inte prissattes likt i fastighetsprojekten.

Vi bedömer att det i de administrativa forskrifterna tillhörande avtalet tydligt framgår hur merkostnader i form av ÄTA ska beräknas. Vi ser även att bakgrund till ÄTA tydligt framgår. Vi noterar dock att det tidigare i projektet inte kontinuerligt begärts in underlag till ÄTOR. Vi ser att detta bör ske kontinuerligt för att inte bygga upp en stor kostnad i slutet av projektet. Vi noterar även att detta innebär ett merarbete för nuvarande projekt- och byggprojektledare.

4.3 Sickla industriväg

Projektet Sickla industriväg omfattar ombyggnad av industriväg till stadsgata med förbättrade funktioner för dagvatten, gång-, cykel- och kollektivtrafik, ledningsomläggningar för ökad kapacitet till Nacka stad, samt nya väganslutningar till Nobelberget. I tertialrapport 1 2018 anges att projektbudgeten uppgår till 51,3 miljoner kronor.¹⁸

Sickla industriväg upphandlades initialt som en utförarentreprenad¹⁹. Enligt ett brev skickat från NCC i maj 2019 underrättade NCC vid ett flertal tillfällen, skriftligen och muntligen, kommunen att schaktarbeten med anledning av fjärrvärmeledning och VA-ledning i anslutning till Atlasrondellen inte ingick i kontraktssumman och därför måste regleras från noll. NCC hänvisar till AB 04 gällande att omfattningen av kontraktarbeten bestäms av kontraktshandlingarna. Den 14 januari 2019 beställde kommunen förläggning av fjärrvärmeledning och VA-ledning i anslutning till Atlasrondellen. Arbetet utgjorde då ett tilläggsarbete. Då schaktpriserna i mängdföreteckningen inte är tillämpliga på arbetet i anslutning till Atlasrondellen anges i brevet att kommunen bitt NCC ta fram ett nytt pris för arbetena i anslutning till Atlasrondellen. NCC har prissatt arbetena till 5 896 832 kronor. I brevet anges slutligen att NCC inväntar kommunens svar avseende det fortsatta arbetet.

Vid genomgång av kommunens tertialrapporter och investeringsbeslut noteras att projektets budget har utökats flera gånger. Projektets budget har sedan start ökat från 51,3 miljoner kronor till 170 miljoner kronor.²⁰ I tertialrapporterna samt investeringsbesluten anges en kort beskrivning till varför behovet har uppstått. Det har bland annat varit med anledning av komplettering med utgifter och inkomster för ledningsutbyggnad som inte var inkluderad i den första budgeten då avtalsförhandlingar inte var slutförda. Vidare ökade behovet av samordning med exploatörer i området. Detta försvårades av tidsaspekten. Det tillkom även omfattande ledningsarbeten.

¹⁸ Investeringsbeslut och sammanställning för Nacka kommun tertialbokslut 1 år 2018. Dnr: KFKS 2017/119

¹⁹ I ett projekt med utförandentreprenad behåller byggherren sitt ansvar för byggets projektering medan entreprenörerna ansvarar för utförandet, det vill säga det operativa arbetet.

²⁰ Tilldelning av utökad budget för Sickla Industriväg, projektnummer 93101569, från budgetramen för Nacka stad år 2021-2023. KFKS 2020/40, 2020/747

Äta i projektet

Inom ramen för granskningen har vi inte kunnat få uppgifter avseende den totala upparbetade kostnaden eller den totala kostnaden för ÄTA.

Av intervjuer framgår att kommunen under projektets gång gjort många avsteg från gängse arbetsmetoder. Bland annat har en sammanblandning skett av vad som är ÄTOR och vad som kontraktsarbete i samma ÄTA. Nuvarande projektledare och entreprenören har haft svårigheter att fullt ut särskilja angränsande och omfattande ändringar i form av ledningsarbeten och annan ändring av utformning, så som regnbäddar. Att säkra upp att liknande avsteg inte sker igen har varit en del i anläggningsenhetens förbättringsarbete.

Risakanalys

I investeringsbeslutet i tertialrapport 1 2018 lyfts att de ekonomiska konsekvenserna består av att de föreslagna tillkommande medlen för investeringar påverkar kommunens driftbudget de kommande åren med cirka 2 miljoner kronor i form av kapitaltjänstkostnader.

Av intervjuer framgår att kalkylen inför investeringsbeslutet grundas på en kombination av lokalprogramhandlingar, erfarenhetstal från nu pågående projekt, fastställda ytor, volymer och nyckeltal. I vårt stickprov har vi inte kunnat verifiera att samtliga dessa delar ingår i kalkylen.

I inhämtad dokumentation noteras att riskbedömning har genomförts i projekteringsfasen. I riskbedömningen klassas riskerna efter sannolikhet och konsekvens. En extern konsult har fått i uppdrag att upprätta en riskanalys avseende vibrationsalstrande arbeten i samband med ledningsomläggning. I riskanalysen fastställs vibrationsrestriktioner för sprängningsinducerade vibrationer i byggnader, anläggningar och utrustning samt omfattning av kontrollåtgärder som vibrationsmätning och syneförrättning. Av intervjuer framgår att det inte tagits tillräckligt med hänsyn till de risker som initialt identifierades.

Vi har i granskningen inte sett någon känslighetsanalys med avseende på risk för budgetöverskridande till följd av ÄTOR.

Avtal och beslut om ÄTA

I de administrativa föreskrifterna tillhörande avtalet anges att ersättning sker efter verifierade utförda arbeten och av båda parter godkända och samordnade dagböcker. Ersättning sker efter kontraktets prissatta mängdförteckning för verifierade utförda arbeten och av båda parterna godkända och samordnade uppmättningsprotokoll.

Vid ÄTA ska ersättningsform enligt avtalet väljas enligt nedanstående turordning:

1. Enligt prissatt sammanställd mängdförteckning.
2. Enligt överenskommet fast pris.
3. Enligt verifierad självkostnad. Villkor och särskilda villkor till AB 04 gäller. Särskilda villkor framkommer av de administrativa föreskrifterna.

Enbart överlämnande av nya eller ändrade ritningar eller andra handlingar ska ej betraktas som beställning på tilläggsarbete om detta ej upptagits i byggmötesprotokoll eller på annat sätt skriftligen godkänts. Samtliga ändrings- och tilläggsarbeten som enligt entreprenörens åsikt medför ekonomisk reglering av entreprenadsumman ska omedelbart anmälas skriftligen till beställaren. Beställarens godkännande skall inhämtas innan arbetet påbörjas.

Underrättelse ska lämnas skriftligen. Vi kan i stickprovet bekräfta att underrättelser lämnas skriftligen. Av underrättelser framgår vad som behöver göras, varför och beräknad kostnad.

Det är byggprojektledare eller projektledaren som godkänner underrättelser. Enligt uppgift finns inga beloppsgränser om underrättelserna hålls inom beslutad budget men vid särskilda händelser förs diskussion med huvudprojektledare eller gruppchef inom anläggning. Vi noterar att ÄTOR hanteras på byggmöten och ekonomimöten.

I det gällande samverkansavtalet tillämpas löpande räkning med verifierade kostnader vilket är det tredje alternativet i turordningen avseende avtalets olika ersättningsformer. Det innebär att kommunen betalar ett timpris per arbetare för det arbete entreprenören rapporterar. Av intervjuer framgår att projektet gått över till löpande räkning med verifierade kostnader på grund av att projektet hade behov av mycket stora förändringar utifrån det projekterade förfrågningsunderlaget.

Avslutande dokumentation

Slutrapporten är ej framtagen. Med anledning av att löpande räkning tillämpas sker inget slutregleringsmöte. Av de administrativa förskrifterna anges att avstämning och slutavräkning av kontraktssumma och ÄTA-arbeten ska ske snarast efter entreprenadens slutförande. Detta skall föregås av ett ekonomimöte.

4.3.1 Bedömning

Vår sammanfattande bedömning för projektet är att det inte funnits en ändamålsenlig kontroll över hanteringen av ÄTOR. Vi baserar bedömningen på att den stora mängden ÄTOR som uppstod vid projektets start som föranledde att projektets avtal ändrades och övergick till löpande räkning. Vi menar att den bristande kontrollen har bidragit till den stora budgetökningen från 51,3 miljoner kronor till 170 miljoner kronor. Vi ser dock positivt på att nya rutiner har tagits fram med anledning av de brister som identifierades i projektet. Vi bedömer att rutinerna säkerställer en mer ändamålsenlig hantering i framtida projekt. Vi betonar vikten av att adekvata förstudier genomförs för att undvika liknande problem framgent samt att riskanalyser beaktas kontinuerligt under projektets gång.

I avtalet regleras hur merkostnader i form av ÄTA ska beräknas. Vi noterar att det främst är det sista alternativet med verifierad självkostnad som tillämpas. Det innebär att kommunen betalar ett timpris per arbetare för det arbete entreprenören rapporterar. Av intervjuer framgår att anledningen är att projektet haft behov av mycket stora förändringar. Vi ser hanteringen som en risk då det leder till stora kostnadsökningar vilket även bekräftas av den budgetförändring som skett.

Vi ser inte att det skett en ändamålsenlig rapportering av projektet via de ordinarie rapporteringsvägarna i tertialrapporter och årsredovisningar. Vi bedömer att det försvårar politikens möjligheter att kontrollera projektets gång avseende utökningar av budgeten.

5. Svar på revisionsfrågor

Revisionsfrågor	Svar
Finns en riskanalys kopplad till merutgifter, tillägg och avgående i beslutet om investeringsbudget?	Delvis. Riskanalyser finns innan investeringsbeslutet. Den berör inte risken för ÄTOR men moment som kan leda till ÄTOR. Riskanalyserna redovisas inte på politisk nivå och ingår på så vis inte i beslutet om investeringsbudget.
Finns detaljerade kalkyler som underlag för beslutet om investeringsbudget och har investeringsbeslutet föregåtts av ordentliga analyser av förutsättningarna?	I huvudsak. Av intervjuer framgår att det genomförs detaljerade kalkyler som underlag för beslutet om investeringsbudget samt ordentliga analyser av förutsättningar. Av vårt stickprov har vi konstaterat att det historiskt inte alltid har skett ordentliga analyser av förutsättningar men att detta föranlett åtgärder inom främst anläggningsprojekt.
Regleras tydligt i avtal hur merkostnader i form av ÄTA ska beräknas?	Ja. I granskade avtal regleras tydligt hur merkostnader i form av ÄTA ska beräknas. Merkostnaden för ÄTOR regleras i de administrativa föreskrifterna som utgör en bilaga till avtalen. När det gäller avtal på fastighetssidan regleras fastighetsmerkostnader i samverkansavtalet i form av programförändringar. Betalningen sker genom löpande räkning med 10 procent som tillägg i arvodekostnader. Om merkostnader med anledning av ÄTA inte skulle framgå i avtalet regleras detta av administrativa föreskrifter. I anläggningsprojekt ska ersättningsform vid ÄTA väljas enligt nedanstående turordning: <ol style="list-style-type: none"> 1. Enligt prissatt sammanställd mängdförteckning. 2. Enligt överenskommet fast pris. 3. Enligt verifierad självkostnad. Villkor och särskilda villkor till AB 04 gäller. Särskilda villkor framkommer av de administrativa föreskrifterna.
Är det tydligt hur bakgrund och beslut om ÄTA fattas i investeringsprojekt och hur det klargörs vem som har mandat att fatta beslut om ÄTA som inte ingår i den totala budgeten för projektet?	Ja. I de underrättelser som entreprenören inkommer med till projektledaren framgår tydligt bakgrunden till ÄTA. Det är tydligt att projektledaren har mandat att fatta beslut om ÄTA inom befintlig budget och att ÄTA som överstiger den totala budgeten behöver hanteras genom ett nytt politiskt beslut om utökad budget.
Har beslut om ÄTA fattats och dokumenterats enligt kommunens delegationsordning?	Beslut om ÄTOR eller programförändringar inom budget innebär inget delegationsbeslut. Hantering av beslut avseende ÄTA ingår heller inte i kommunens delegationsordning och tydliggörs inte i något annat styrande dokument. Om kostnaden för programförändring eller ÄTA överstiger beslutad budget krävs ett nytt investeringsbeslut i kommunfullmäktige. Beslut om ÄTA dokumenteras i projekten.

Revisionsfrågor	Svar
<p>Är det tydligt vem/vilka som ansvarar för uppföljning av ÄTA och finns det en tydlig rapporteringsstruktur till ansvarig nämnd samt KS respektive KF?</p>	<p>Ja. Ansvaret för uppföljning av ÄTA inom projekten åligger projektledaren. Projektledaren rapporterar sedan vidare till projektchef som rapporterar till enhetschef. Månadsrapporter tas fram som rapporteras till berörd direktör. Rapportering till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige sker i huvudsak i samband med investeringsrapporteringen i tertialer.</p>
<p>Har investeringsrapporteringen till KS och KF omedelbart uppdaterats med relevant information?</p>	<p>Delvis. Kommunstyrelsen och kommunfullmäktige får investeringsrapportering i samband med tertialrapporteringen. Rapportering till ansvarig direktör sker i månadsrapporter.</p> <p>Vi noterar att det inte skett rapportering av Skönviksvägens verksamhetsområde i kommunstyrelsens tertialrapporter.</p>
<p>Redogörs det i slutrapport på ett relevant sätt för ÄTA som uppkommit? Görs analys av varför projektbudgeten inte kunnat förutse utgifter för ÄTA i planeringsskedet och budgeterat för sådana?</p>	<p>I genomfört stickprov har slutrapporter inte kunnat granskas. Detta med anledning av att de ännu inte är upprättade i de valda projekten. Av intervjuer framkommer att slutrapporter upprättas men att det saknas krav på att redogöra för uppkomna ÄTOR. Vår bedömning är att det i regel inte sker någon särskild redogörelse avseende kostnader för ÄTA. I granskningen framkommer att det på en övergripande nivå redogörs för fördyringar eller kostnadsminskningar i projekt och dess anledningar. Om ÄTA utgör en stor del av orsaken till kostnadsförändringen kan den inkluderas i redovisningen. Vår bedömning är att det inte sker någon regelmässig analys av varför utgifter för ÄTA inte kunnat förutses och budgeterats för i planeringsskedet.</p>
<p>På vilket sätt tillvaratas erfarenheter från ÄTA till kommande projektbudgeteringar?</p>	<p>Inom både anläggning- och fastighetsprojekt sker erfarenhetsåterföring genom gemensamma möten mellan kommunen och entreprenören. På mötena diskuteras vilka delar av projektet som fungerat bra respektive mindre bra. Erfarenheterna från projekten tas till vara i kommande projekt samt i förstudierna. Vi bedömer att det finns tillräckliga rutiner för att ta tillvara erfarenheter från ÄTA till kommande projektbudgeteringar.</p>

6. Bilaga 1 Källförteckning

Intervjuade funktioner

- ▶ Byggledare Anläggning
- ▶ Byggprojektledare Boo gårds skola
- ▶ Byggprojektledare Boo gårds sporthall
- ▶ Byggprojektledare Skönviksvägen verksamhetsområde
- ▶ Enhetschef Anläggningsenheten
- ▶ Fastighetsutvecklare
- ▶ Gruppchef bygg och anläggning
- ▶ Projektchef Bygg (Konsult)
- ▶ Projektledare Sickla industriväg
- ▶ Projektledare Slönviksvägen verksamhetsområde

Dokument

- ▶ Delegationsordning för kommunstyrelsen, beslutad av kommunstyrelsen 2022-05-23 §60
- ▶ Dnr KFKS 2017/1106, kommunstyrelsen den 19 februari 2018, § 61
- ▶ Dnr: KFKS 2017/19
- ▶ Investeringsbeslut och sammanställning för Nacka kommun tertialbokslut 1 år 2018. Dnr: KFKS 2017/119
- ▶ Investeringsbeslut och sammanställning för Nacka kommun tertialbokslut 1 år 2018. Dnr: KFKS 2017/119
- ▶ Mallar, rutiner, rollbeskrivningar och checklistor inom fastighetsprojekt
- ▶ Mallar, rutiner, rollbeskrivningar, handböcker och checklistor inom anläggningsprojekt
- ▶ Mål och budget Nacka kommun
- ▶ Process för fastighetsprojekt - Uppdatering 2022-02-24
- ▶ Reglemente för kommunstyrelsen, beslutad av kommunfullmäktige 2022-01-31
- ▶ Stickprovsmaterial (exempelvis underrättelser, start PM, mötesprotokoll och sammanställningar)
- ▶ Så här gör vi i Nacka Redovisning och investeringar, fastställd av stadsdirektören 2021-10-14
- ▶ Tertial- och årsrapporter för Nacka kommun
- ▶ Tilldelning av utökad budget för Sickla Industriväg, projektnummer 93101569, från budgetramen för Nacka stad år 2021-2023. KFKS 2020/40, 2020/747