



3

Genomlysning av projektet Allégården (TEF/2018:306)

Förslag till beslut

Tekniska nämnden beslutar för egen del:

1. Tekniska nämnden godkänner åiterrapporteringen och översänder tekniska förvaltningens tjänsteskrivelse med tillhörande bilaga till kommunstyrelsen som svar på kommunstyrelsens anmodan om extern genomlysning av projektet.

Tekniska nämndens förslag till kommunstyrelsen:

2. Tekniska nämnden anmodas att fortlöpande åiterrapportera progressionen av Allégårdsprojektet till kommunstyrelsen.

Bakgrund

Kostnaden för projektet Allégården har under 2018 ökat starkt och tilläggsäskande gjordes i december 2018. I samband med tilläggsäskandet uppdrogs att genomföra extern genomlysning av projektet. För att genomlysning av projektet har en extern part gått igenom handlingar i projektet, intervjuat tidigare deltagare i projektet samt gjort en sammantagen bild av projektet som grund för ett framtida lärande. Effekter av ingånget tilläggsavtal för att vinna tid kommenteras i ärendet.

Sammanfattning

Rapporten ger en översikt över projektets historia och är kritisk över hanteringen i projektet på ett antal punkter. Rapporten syftar till ett lärande och rekommendationerna från rapporten kommer att tas in i det fortsatta utvecklingsarbetet med projektmodellen samt i arbetet med framtida projekt.

Parallellt med rapporten har redan projektorganisationen inklusive uppföljningen för projekt Allégården förändrats. Rapporten rekommenderar en tydlig milsten mellan projektering och produktion, vilket är normalt förfarande i en samverkansentreprenad. De tillkommande kostnader projektet har drabbats av för att förstärka bärande delar av byggnaden hade dock inte kunnat undvikas med en tydlig milsten mellan projektering och produktion.

2019-05-21

Dnr TEF/2018:306

Ärendet

Rapporten beställdes i november 2018 av dåvarande förvaltningschef för att säkerställa att bristerna i projektet Allégården skulle användas som lärande för organisationen och framtida projekt. Rapporten ger en tydlig bild över vad som behöver förbättras i kommande projekt. Tekniska förvaltningen tar med sig rekommendationerna från rapporten in i det fortsatta utvecklingsarbetet med projektmodellen samt i arbetet med framtida projekt.

Tekniska förvaltningen redogör för ärendet i en tjänsteskrivelse daterad 2019-04-24 reviderad 2019-05-20.

Referens
Frank ReneboMottagare
Tekniska nämnden

Genomlysning av projekt Allégården

Förslag till beslut

Tekniska nämnden beslutar för egen del:

1. Tekniska nämnden godkänner återrapporteringen och översänder tjänsteskrivelse med tillhörande bilaga till kommunstyrelsen som svar på kommunstyrelsens anmodan om extern genomlysning av projektet.

Tekniska nämndens förslag till kommunstyrelsen:

2. Tekniska nämnden anmodas att fortlöpande återrapportera progressionen av Allégårdsprojektet till kommunstyrelsen.

Bakgrund

Kostnaden för projektet Allégården har under 2018 ökat starkt och tilläggsäskande gjordes i december 2018. I samband med tilläggsäskandet uppdrogs att genomföra extern genomlysning av projektet. För att genomlysning av projektet har en extern part gått igenom handlingar i projektet, intervjuat tidigare deltagare i projektet samt gjort en sammantagen bild av projektet som grund för ett framtida lärande. Effekter av ingånget tilläggsavtal för att vinna tid kommenteras i ärendet.

Sammanfattning

Rapporten ger en översikt över projektets historia och är kritisk över hanteringen i projektet på ett antal punkter. Rapporten syftar till ett lärande och rekommendationerna från rapporten kommer att tas in i det fortsatta utvecklingsarbetet med projektmodellen samt i arbetet med framtida projekt.

Parallellt med rapporten har redan projektorganisationen inklusive uppföljningen för projekt Allégården förändrats. Rapporten rekommenderar en tydlig milsten mellan projektering och produktion, vilket är normalt förfarande i en samverkansentreprenad. De tillkommande kostnader projektet har drabbats av för att förstärka bärande delar av byggnaden hade dock inte kunnat undvikas med en tydlig milsten mellan projektering och produktion.

Ärendet

Rapporten beställdes i november 2018 av dåvarande förvaltningschef för att säkerställa att bristerna i projektet Allégården skulle användas som lärande

2019-04-24

Dnr TEF/2018:306

Rev 2019-05-20

för organisationen och framtida projekt. Rapporten ger en tydlig bild över vad som behöver förbättras i kommande projekt. Tekniska förvaltningen tar med sig rekommendationerna från rapporten in i det fortsatta utvecklingsarbetet med projektmodellen samt i arbetet med framtida projekt.

Projektorganisationen för Allégården ändrades redan innan rapporten från genomlysningen färdigställdes för att nå en bättre projekthantering. Ekonomiavstämningar görs fortlöpande veckovis vid möten med entreprenören. Arbetet med att hitta bästa ekonomiska tekniska lösning fortskrider.

Projektet har varit otursdrabbat och oförutsägbara kostnader har infallit, men det kan dock inte förnekas att projektet i ett tidigt skede borde ha fått en annan inriktning och att detta orsakades av ett antal dåliga underlag för beslut i början av 2016.

Rapporten pekar på att projektet i den senaste entreprenaden inte på ett bra sätt följt den vanliga formen för ett samverkansprojekt. Avstegen gjordes direkt vid projektuppstart och är dokumenterat i ett tilläggsavtal. Avstegen att genomföra projektering i parallell med uppstart av produktion gjordes för att i tid klara att leverera vårdplatser – det vill säga projektet prioriterade parametern Tid. Prioriteras tid leder det normalt till att kostnad eller kvalitet får stå tillbaka. Det är dock viktigt att notera att de problem med bristande hållfasthet i betongkonstruktionen som har drabbat projektet under ombyggnationen inte hade kunnat undvikas med en tydlig milstenspassage mellan projektering och produktion.

Tvärtom - hade projektering gjorts helt klar innan produktion påbörjats så hade projekteringen gjorts baserad på befintlig information och den dåliga hållfastheten i betongkonstruktionen hade då inte uppmärksammats förrän efter projektering när produktionen inletts – då med ytterligare tillkommande omprojekteringskostnader jämfört med utfallet i dagsläget. Troligtvis har den tidiga upptäckten av problem med tegelväggarna och bristande hållfasthet hos bjälklagen lett till mindre omfattning av omprojektering. Tidsmässigt hade det i bägge fallen varit olämpligt att avbryta projektet. Kostnaderna för den tillkommande stålförstärkningen av bärande konstruktioner hade därmed tillkommit även om projektet hade genomförts med en traditionell milsten mellan projektering och produktion.

Frank Renebo
Tf teknisk direktör

Bilaga: Genomlysning/utredning Allégården vård & omsorgsboende



GENOMLYSNING/UTREDNING ALLÉGÅRDEN
VÅRD & OMSORGSBOENDE

BOTKYRKA KOMMUN

Innehållsförteckning

1. UPPDRAGET	1
2. BAKGRUND	2
3. SAMMANFATTNING	2
4. UNDERLAG FÖR UTREDNINGEN	3
4.1. Dokumentation.....	3
4.2. Intervjuer	3
5. PROJEKTMODELL & ORGANISATION	4
5.1. Styrgrupp	4
5.2. Projektägarskap.....	4
5.3. Förvaltnings- & nämndansvar	5
5.4. Intern projektledning/Extern projektledning.....	6
5.5. Projektmodell.....	7
5.6. Tidigare revisionsrapporter	7
6. TIDSAXEL.....	7
7. VÅR BEDÖMNING.....	9
8. SÄRSKILDA BRISTER ATT BEAKTA	11
9. ALLMÄNNA REKOMMENDATIONER	14
10. REKOMMENDATIONER I PÅGÅENDE ALLÈGÅRDSPROJEKT	15
11. LÄRANDE TILL PROJEKT NYTT KOMMUNHUS OCH KOMMANDE PROJEKT	15
11.1. Jämförelse med projekt Nytt kommunhus.....	16
12. SLUTSATSER.....	16

1. UPPDRAGET

Initialt beställer Botkyrkas tekniska förvaltning (TeF) en genomlysning av om- och tillbyggnadsprojektet Allégården, vård och omsorgsboende. Tidigare förvaltningschef har, 2018-11-26, bett Leda Snygg AB om en extern genomlysning av projektet från dess start till nuläge. Botkyrka vill ha en bild av beslutsprocessen, en tidsaxel för projektet samt en genomlysning av hur projektet har bedrivits. Fokus ska särskilt ligga på att identifiera ett lärande kopplat till utfallet för att undvika liknande utveckling i kommande fastighetsprojekt i kommunen.

Under utredningens genomförande har Botkyrka genomfört en omorganisation i ledningen av TeF och även i nämndbeslut uppdaterat uppdragets inriktning och omfattning: *"Tekniska nämnden uppdrar till tekniska förvaltningen att genomföra en total genomlysning av extern part av projektet för att utröna vad som brustit och vad organisationen kan lära till kommande projekt. Uppdraget ska återrapporteras till nämnden senast 2019-03-31."* Den nya inriktningen i uppdraget medför en något större omfattning och djup i analysen än det initiala uppdraget från förvaltningschefen.

2. BAKGRUND

Efter arbetsmiljöverkets beslut 2014 om att vitesförelägga kommunen för det fall att bristerna i lokalerna inte blir åtgärdade senast den 31 december 2018 och efter två olika förstudier av externa parter initieras Allégårdsprojektet vid ett första styrgruppsmöte 2015-11-18 med en initial investeringsbudget på 65 MSEK. I dagsläget ligger prognosen i projektet på 285 MSEK. Mycket har hänt under projektets löptid mellan 2014 - 2019. Ett par olika förstudier har legat till grund för projektet och ett antal olika upphandlingar har genomförts, avtalsupplägg har ändrats, entreprenörer har bytts ut och på förvaltningen har man bytt beslutsfattare ett par gånger under projektets löptid. Stora förändringar i projektets omfattning och justeringar i slutprodukt har också genomförts även om antalet boendeplatser och kapacitet för verksamheten (hyresgästen) är i stort densamma som i projektets inledning.

Det har senare i projektet visat sig att relationshandlingar ej stämt överens med utförd konstruktion från det initiala bygget 1966. Ett antal ytterligare faktorer har också markant påverkat tidplan och budget vid olika tidpunkter. Brister i bl.a. dränering, saneringsbehov, tak- och bärande konstruktioner har visat sig för svaga. Om alla dessa faktorer hade varit kända och/eller belysts för beslutsfattare i projektets inledning är det vår bedömning att en ombyggnation av fastigheten troligtvis aldrig varit aktuell.

Den politiska ledningen ifrågasätter nu den ekonomiska utvecklingen i projektet och nuvarande prognos och Botkyrka behöver en genomlysning som kan ligga till grund för beslut om hur projektet ska hanteras framöver och även skapa förutsättningar för ett lärande för kommande, nära förestående, projekt för nytt kommunhus samt generellt inför framtiden.

3. SAMMANFATTNING

Det är viktigt att belysa att det är utmanande att penetrera alla delar i ett projekt av denna storlek och omfattning och som dessutom pågått under drygt 5 år. Samtidigt är det på sin plats att belysa att det är lätt att vara efterklok och att det i en utredning när fakta finns på bordet är lätt att dra slutsatser som kan ha varit svåra att dra för de individer som varit aktiva i projektet och dessutom haft många andra åtaganden parallellt.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att det under projektets gång uppdragats ett antal såväl oförutsägbara som förutsägbara faktorer som alla på olika sätt påverkat utfallet i projektet negativt. Utredningen kommer belysa att många av dessa faktorer var kända, alternativt fanns med i tjänstemännens bedömningar tidigt i projektet, men av okänd anledning inte presenterades för beslutsfattare.

Ett antal av dessa faktorer beskrivs mer detaljerat i utredningen men utöver dessa så finns det anledning att i slutändan lägga mest fokus på verksamhetens generella förmåga, organisation och

process för att bedriva större fastighetsprojekt. Hade förmågan och organisationen funnits och byggprocessen fungerat bättre i kommunen hade kontrollen i projektet säkerligen varit bättre och kommunikationen till och mellan beslutsfattare tydligare.

Otydlig ansvars- och rollfördelning mellan de, i detta projekt, två berörda förvaltningarna och relationen mellan rollerna som hyresgäst (beställare/kravställare) och fastighetsägare (leverantör) samt ansvaret mellan tjänstemän och politik har även det varit intressant att utvärdera särskilt eftersom kommunens revisorer under åren återkommit till liknande slutsatser som dras i denna utredning. Otydlig ansvars- och rollfördelning mellan intern och extern projektledning har också haft en påverkande faktor för resultatet och den löpande uppföljningen av projektet.

Den ekonomiska utvecklingen från den initiala budgeten på 65 MSEK till dagens prognos på 285 MSEK framstår självfallet som makaber. Särskilt då antalet boendeplatser inte ökat i större mening. Däremot kan det vara på sin plats att lyfta att det ombyggnadsprojekt som initierades med en stram budget och relativt låg ambitionsnivå nu utvecklats till en fastighet med nybyggnadsstandard där fastigheten i praktiken är helt moderniserad. Med andra ord har de problem som projektets ställts inför medfört en markant kravglidning som också motsvaras i kostnadsutvecklingen. Vår bedömning är att kalkylen som låg till grund för budget á 65 MSEK aldrig skulle presenterats för politiken då den var vilseledande.

4. UNDERLAG FÖR UTREDNINGEN

En stor mängd skriftlig dokumentation och arbetsmaterial har av tekniska förvaltningen tillgängliggjorts utredningen. Överlag finns mycket information sparad-

4.1. Dokumentation

- Mötesprotokoll (Styrgruppsmöten, projektmöten, byggmöten)
- Beslutsdokumentation (Nämndprotokoll, beslut- samt tjänsteskrivelser)
- Studier/rapporter etc
- Kalkylunderlag
- Förfrågningsunderlag
- Anbud
- Diverse kommunikation & arbetsmaterial (mail, dokument etc)

4.2. Intervjuer

Som komplement till dokumentationen har ett antal intervjuer genomförts med ett antal nyckelpersoner i projektet för att etablera en större förståelse för projektet i allmänhet, händelseförloppet samt för att identifiera faktorer som påverkat resultatet.

- Tidigare förvaltningschef TeF fram till 2018
- Intern projektledare TeF
- Initial styrgruppsordförande samt förvaltningschef på VON
- Extern projektledare/Projekteringsledare

- Projektchef nuvarande entreprenör
- Tidigare Förvaltningschef TeF fram till 2016
- Fastighetschef Botkyrka samt ombud i samverkansentreprenaden och i dagsläget tf. Förvaltningschef TeF

5. PROJEKTMODELL & ORGANISATION

Kommunen har en projektmodell som ska följas. Modellen har inte följts ordentligt i projektet och roller och ansvar har varit otydliga. Under intervjuer och samtal har det framkommit att projektmodellen sällan följs och att det finns stora behov av en revidering av modellen då den anses vara föråldrad. Kommunens externa revisorer har sedan 2013 regelbundet slagit ner på lokalförsörjningsprocessen och den handlingsplan som togs fram efter revisionen 2013 var alltjämt inte fullt implementerad vid PWC's revision av lokalförsörjningsprocessen i mars 2017.

Det är vår bedömning att det generellt har funnits otydlighet och osäkerhet kring roller och ansvar i projektet och att det medfört en bristande uppföljning samt att det i sig skapat förutsättningar för den negativa utvecklingen i projektet på grund av lågt ansvarstagande och dålig uppföljning.

Projektet har använt olika entreprenadformer, där första entreprenaden fick avbrytas. Det är i sammanhanget värt att lyfta att bryta avtal inte är vanligt förekommande inom byggbranschen. I försök nummer två i samverkan med nuvarande entreprenör finns det också brister, framförallt med kostnadsstyrning. Att upphandla med olika entreprenadformer kräver olika projektuppbbyggnader och olika organisationer hos beställaren. Vi bedömer att kommunen misslyckats med att styra upp den första totalentreprenaden och valde i nästa skede entreprenad i samverkansform. Dessa två olika entreprenadformer kräver olika organisation och här har kommunen inte varit proaktiva och anpassat organisationen efter de olika uppläggen.

5.1. Styrgrupp

Styrgruppen leddes initialt av förvaltningschefen för vård och omsorg. I juni 2016 integreras projektet i befintlig styrgrupp för ytterligare ett antal fastighetsprojekt med samma inriktning och ordförandeskapet tas över av tekniska förvaltningen.

Vård och omsorgsförvaltningen nämner i samtal och intervjuer att de ifrågasätter varför de ansvarar för styrgruppen i ett fastighetsprojekt. Kommunens revisorer har även belyst detta i sina rapporter och lägger fokus på samma fråga. Det är vår bedömning att styrgruppens ordförande borde varit från tekniska förvaltningen redan från projektets början. När sedan styrgrupperna slås ihop tar tekniska förvaltningen över ansvaret och säkerligen nås samordningsvinster men en uppenbar risk är att respektive projekt då inte erhållit den uppmärksamhet som krävs för en ordentlig uppföljning på grund av att mindre tid läggs på respektive projekt.

5.2. Projektägarskap

Projektägarskapet har varit otydligt. Man kan tolka valet av initial ordförande från vård och omsorgsförvaltningen som att projektägarskapet legat där initialt. Med denna tolkning kan man

ifrågasätta varför ägarskapet av ett fastighetsprojekt legat placerat i vård och omsorgsförvaltningen/nämnden? Rimligen är tekniska förvaltningen/nämnden bäst lämpad och rätt organisation att följa upp och driva ett fastighetsprojekt. Vård och omsorgsförvaltningen är hyresgäst och bör agera beställare, verksamhetsexperter och kravställare. Tekniska förvaltningen är fastighetsägare och bör rimligen ta ansvar för fastighetsprojekt, även detta ett ämne som de externa revisorerna upprepade gånger återkommit till de senaste åren.

5.3. Förvaltnings- & nämndansvar

Ansvarsfördelningen mellan vård och omsorgsförvaltningen och tekniska förvaltningen har varit otydlig. Inledningsvis (med ovan tolkning av ordförandeskapet) i projektet äger vård och omsorgsförvaltningen projektet genom sitt ordförandeskap i styrgruppen, i mitten av 2016 samordnar kommunen styrgruppen med ytterligare ett par parallella projekt i samma segment och tekniska förvaltningen tar över ansvaret för styrgruppen.

För en kommun kan det vara utmanande att separera rollerna som hyresgäst och fastighetsägare eftersom man i realiteten är både och inom ramen för samma organisation. Oaktat denna utmaning är det avgörande för att lyckas etablera en fungerande lokalförsörjningsprocess att dessa roller är tydliga och att ansvaret är tydligt fördelat de båda emellan. Förhållandet är lättare att tydliggöra när kommunen hyr fastigheter av privata aktörer men det är precis lika viktigt att processen fungerar på samma sätt för de fastigheter som kommunen själv äger och förvaltar. Det är lika viktigt att respektive nämnds ansvar tydliggörs i lokalförsörjningsprocessen och att även nämnderna ikläder sig rollerna som hyresgäst och fastighetsägare, ett alternativ för att hjälpa till att tydliggöra detta skulle vara att placera fastighetsansvaret i ett separat kommunalägt bolag eller att sälja delar eller hela beståndet till privata aktörer. Att helt avyttra det kommunala beståndet kan vara förknippat med risker och kan medföra att kommunen tappar kontroll över fastighetsförsörjningen samt framtida kostnader.

En beskrivning eller ett exempel där rollerna och ansvarsfördelningen mellan hyresgäst och fastighetsägare var tydliga skulle kunna se ut enligt följande:

Projektet Allégården initieras när hyresgästen (Vård och omsorgsförvaltningen) får ett förläggande av arbetsmiljöverket att lokalerna inte lever upp till dagens krav. Hyresgästen vänder sig då till fastighetsägaren (tekniska förvaltningen) och uppmärksammar dem på problemet. Fastighetsägaren utreder förutsättningarna för att komma till rätta med problemet och kommer tillbaka och meddelar att det innebär en hyresgästanpassning för att anpassa fastigheten till de krav som föreligger. Hyresgästanpassningen kommer medföra en investering och således en ökad hyresnivå. Hyresgästen har då valet att acceptera höjningen eller hitta nya ersättningslokaler för sin verksamhet. I detta fall accepterar hyresgästen den nya föreslagna hyresnivån och ett avtal upprättas mellan parterna. Med avtalet som säkerhet erhåller fastighetsägaren efter politiska beslut en investeringsbudget och initierar ett projekt för att bygga om eller ersätta fastigheten. Om det under projektets gång dyker upp kostnadsökningar i likhet med detta projekt så får fastighetsägaren bära ansvaret för dessa. I en kommunal kontext där kommunen är både hyresgäst och fastighetsägare som i detta fall får kostnadsökningen initialt hanteras på förvaltningsnivå. Om hyresgästen inte accepterar att omförhandla avtalet till en högre hyresnivå får frågan hanteras mellan nämnderna och i det fall nämnderna inte kan komma överens för att ta beslut så skickas frågan vidare till kommunstyrelsen som får besluta om hyresnivån ska

justeras eller investeringen finansieras på annat sätt med kommunala medel utan att påverka ekonomin i hyresgästens verksamhet.

Ovan modell skulle medföra att tekniska förvaltningen och nämnden tvingas ta ett större ansvar för att kvalitetssäkra respektive investeringsprojekt mot vad man behövt göra i detta fall. Utredningen visar att det tidigt i projektet fanns indikationer på förvaltningsnivå som pekade på stora osäkerhetsfaktorer och att riskerna för ett utfall i likhet med dagens var stora. Med ovan modell är det högst troligt att förmågan till uppföljning och kontroll i fastighetsprojektet varit större om det var så att tekniska förvaltningen ägt projektet och haft ordförandeskapet i styrgruppen och att deras egen nämnd även följde upp projektet regelbundet.

Med den modell som nyttjats i detta projekt är det tekniska förvaltningens tjänsteskrivelser som i stort legat till grund för beslut som fattats av vård och omsorgsnämnden. Man kan skönja en stor frustration i vård och omsorgsnämndens beslutsmeningar då de gång på gång ställs inför utmaningen att fatta beslut baserat på det som rekommenderas från tekniska förvaltningen för att så snabbt som möjligt få fram omsorgsplatser. Med den ansvarsmodell som nyttjats nu är risken även stor att det skapats en press på tjänstemännen att finna lösningar för att tillmötesgå de akuta behov av platser som föreligger i verksamheten. Det är inte orimligt att tänka sig att en känsla av att vilja vara till lags i relation till de akuta behov som föreligger infinner sig hos de tjänstemän som ska rekommendera lösning till nämnden för en annan förvaltning och på grund av detta anpassar sina rekommendationer mot bättre vetande för att tillmötesgå en tuffare tidplan än de rekommendationer de egentligen tror är mest ekonomiskt hållbara.

5.4. Intern projektledning/Extern projektledning

Intern projektledare har varit föredragande i styrgruppen och operativt ansvarig för projektet. Samma projektledare på fastighetsavdelningen har haft detta ansvar genom hela projektet fram till idag.

En extern projektledning kontrakterades tidigt i projektet till rollen som byggprojektledare, samma företag är fortfarande aktiva i projektet men har bytt verksamma konsulter ett par gånger. Den externa byggprojektledaren har rapporterat till den interna projektledaren och varit operativt ansvarig för projektering och det operativa byggprojektet.

Vår bedömning är att dessa två projektledarroller skapar en otydlighet i projektet och även en otydlighet rollerna emellan och för andra i och utanför projektet. Vilken projektledare har vilket ansvar? Två projektledare skapar otydlighet och under intervjuer har det blivit tydligt att rollerna varit oklart definierade. Antingen ligger projektledningsansvaret på förvaltningens egna interna projektledare som då behöver kompetens, tid och resurser för att ta sig an uppgiften alternativt förstärker kommunen organisationen för varje projekt med en externt upphandlad konsult som också tydligt tilldelas ansvar för driften, uppföljningen, ekonomin och återrapporteringen från projektet. Med otydlighet i ansvar blir risken stor att saker faller mellan stolarna och att beslutsfattare inte nås av en tydlig bild av utvecklingen i projektet.

Det är vår bild att styrgrupperna och kommunens ledning inte med regelbundenhet och i tid nåtts av en tydlig bild och fakta av de problem som dykt upp och hur dessa påverkat den ekonomiska utvecklingen i projektet.

5.5. Projektmodell

Kommunens projektmodell har inte följts i projektet. Som exempel saknas ett uppdragsbeskrivning och den projektplan som utformats av den externa projektledaren har inte beslutats om i styrgruppen. Roller och ansvar är inte fördelade enligt modellen och dokumentationsmallarna har inte nyttjats.

En moderniserad och uppdaterad samt implementerad projektmodell skulle ge verksamheterna trygghet samt en bättre förutsättning att göra rätt och kontinuerligt utveckla deras förmåga att ta sig an större projekt. En tydlig och utvecklad modell skapar även bättre förutsättningar för uppföljning av projekten, före, under och efter avslutade projekt.

5.6. Tidigare revisionsrapporter

De externa revisorerna lägger i februari/mars 2017, mitt under pågående Allégårdsprojekt, fokus på den handlingsplan som togs fram 2013 och det faktum att den ännu inte är fullt ut implementerad. Revisorerna sammanfattar sina iakttagelser enligt följande:

"Efter genomförd granskning gör vi bedömningen att kommunstyrelsen och den tekniska nämndens styrning, ledning och uppföljning avseende strategiska investeringsprojekt inte är tillräcklig. Vidare bedömer vi att den fastställda handlingsplanen inte genomförts på ett ändamålsenligt sätt."

Dessa bedömningar baseras i huvudsak på följande iakttagelser:

- *De dokumenterade regler och riktlinjer som finns är ej helt ändamålsenliga och tillfredsställande.*
- *Fördelningen avseende ansvar och befogenheter är inte helt ändamålsenlig.*
- *Bristande beslutsunderlag vid beslut och initiering av projekt.*
- *Till viss del bristande uppföljningsmöjligheter av projekt.*
- *Handlingsplanen är ännu, tre år efter dess beslutande, inte genomförd.*

Med revisionsrapporternas tydlighet mitt under pågående projekt kan man ställa sig frågan varför de större projekten inte getts mer fokus och resurser för att säkerställa att de brister som lyfts i rapporten elimineras.

6. TIDSAXEL

Nedan följer ett antal tider som ger en bild av utvecklingen i projektet över tid:

- 2014-09-19 Första förstudie levereras av extern part - (4 958 kvm x 27 500/kvm) pekar på en investeringsnivå om 136 MSEK för ombyggnad.
- 2015-03-30 Andra förstudie levereras av annan extern part – (3 880 kvm x 16 000/kvm) pekar på en investeringsnivå på 65 MSEK för samma produkt.
- 2015-06-09 Beslut i VON att bygga om Allégården för 65 MSEK
- 2015-10-27 Projektplan upprättas av extern projektledning
- 2015-11-18 Första styrgruppsmötet
- 2016-01-12 Utkast tjänsteskrivelse TeF som motiverar nybyggnation

- 2016-01-13 Förvaltningsberedning där alternativet rivning och nybyggnation diskuteras
- 2016-01-15 Utkast tjänsteskrivelse TeF som motiverar ombyggnation
- 2016-01-22 Initial första upphandling inleds
- 2016-01 flyttar majoriteten av Allégårdens äldre och personal till Söderby Parks vård- och omsorgsboende i Salem.
- Endast ett giltigt anbud inkommer, 27 MSEK över budget (stort antal företag begär ut handlingar)
- 2016-02-11 ny kalkyl visar totalkostnad om 88 MSEK
- 2016-03-07 Kommunstyrelsen utökar budget till 88 MSEK
- 2016-04-18 Tekniska nämnden beslutar att avbryta upphandlingen pga. anbud ligger över budget.
- 2016 under sommaren genomfördes invändig rivning med hjälp av ramavtalade entreprenörer.
- Ny upphandling, 3 anbud inkommer, 90-96 MSEK (exklusive byggherrekostnader) = över beslutad investeringsbudget
- 2016-10-03 - Tekniska förvaltningen äskar 125 MSEK med hänvisning till inkomna anbud. Motiveras med överhettad marknad. Föreslår att ekonomi ska styra projektet snarare än tid.
- 2016-11-14 Styrgruppsmöte 3, diskuterar två förslag som presenterats för förvaltningsberedningen ombyggnad/rivning nybyggnad. På samma möte beslutas senare att alternativ för rivning/nybyggnad ska utgå från projektet?
- Ny upphandling på nya handlingar initieras
- 2016-10-11 Riskanalys presenteras i projektet
- 2017-01-11 kommunen tecknar avtal med entreprenör om totalentreprenad
- 2017-05-12 Entreprenören lämnar, en bit in i projekteringen, in en hindersanmälan samt anmäler ÄTA-arbeten till betydande belopp.
- 2017-06-01 Styrgruppen i projektet integreras i styrgruppen för övriga pågående omsorgsprojekt (Samariten mfl.)
- 2017 i juni avbryter kommunen avtalet med entreprenören.
- 2017-08-24 Konstruktörtlåtande hämtas in som bedömer att byggnadens konstruktion och förmåga att klara utbyggnaden och laster etc.
- 2018-01-24 TeF beslutar om tilldelning till IN3PRENÖR vid ett extra nämndenssammanträde.
- Sanering behöver genomföras då ställtiden medfört att beväxning bildats i grunden
- Fasaderna identifieras som svaga och felkonstruerade.
- 2018-05-14 förvaltningen äskar ytterligare 30 MSEK för fasadförbättringar från Kommunstyrelsens reserv, ordförandebeslut tas pga. av tidsbrist. 155 MSEK
- 2018-06-04 VON beslut om maxkostnad (155 MSEK) för byggnationen av Allégården
- Ytterligare kostnadsökningar identifieras under pågående projektering, det visar sig att (trots konstruktörens utlåtande i augusti 2017) relationshandlingarna från bygget 1966 ej stämmer överens med verkligheten och konstruktionen i realiteten är för svag.
- 2018-11-26 Leda Snygg AB kontaktas för att initiera en genomlysning av projektet för att skapa ett lärande till framförallt till det nära förestående kommunhusprojektet.
- 2018-12-10 VON tillstyrker tekniska förvaltningens förslag till beslut om att färdigställa pågående byggnation för 285 MSEK
- 2018-12-10 TeF föreslår KS att öka budgeten med maximalt 130 MSEK till 285 MSEK och samtidigt beslutas att en extern genomlysning ska genomföras.

- 2019-02-08 Det är sedan start av den nya entreprenaden full produktion i projektet som arbetar för högvarv för att nå tidplan och budget.

7. VÅR BEDÖMNING

Projektet har redan haft en lång löptid över 5 år och det finns självklart inte en enskild brist som kan förklara utfallet utan det är ett antal omständigheter som tillsammans banat väg för resultatet. Vissa omständigheter hade kunnat undvikas med rätt förutsättningar och vissa, fysiska förutsättningar i fastigheten, har varit dolda och omöjliga att förutse.

En av de mest graverande bristerna som identifierats under utredningen är det faktum att den första externa förstudien som genomfördes så tidigt som september 2014 relativt tydligt lyfte bristerna och osäkerheten i fastighetens skick i relation till riskexponering och bedömde en kvadratmeterkostnad för ombyggnation på 27 500/kvm, vilket indexreglerat till 2019 års kostnadsnivåer och med hänsyn taget till de oförutsägbara faktorer som ej var möjliga att ta hänsyn till 2014 skulle hamna i närheten av samma kvadratmeterkostnad som projektprognosen ligger på idag (drygt 36000/kvm). Med andra ord fanns en relativt rättvisande kostnadsbild och en bra beskrivning av utmaningarna och riskerna i projektet redan från start 2014. Tyvärr lades denna förstudie åt sidan och fick inte genomslag för fortsättningen av projektet. Efter ett par månader tog tekniska förvaltningen fram en ny bedömning som pekade på nästan en tredjedel av investeringskostnaden i den första studien och beslut fattades istället baserat på denna bedömning. Antalet kvadratmeter som skulle byggas om var av oklar anledning färre i den andra förstudien.

Vid tidpunkten ledande tjänstemän på tekniska förvaltningen ändrade även sin initiala rekommendation till vård och omsorgsnämnden (VON) i januari 2016 om att initialt riva och bygga nytt till att ett par dagar senare rekommendera VON att besluta om ombyggnation och renovering. Det är tydligt att den initiala rekommendationen var förankrad i tjänstemännens övertygelse att en ombyggnation var förknippad med stora risker för ökade kostnader pga. bedömda brister i fastigheten och man kan då ifrågasätta hur det kan komma sig att rekommendationen ändrades så markant under ett par dagar i januari 2016, en rekommendation som ledde till ett beslut som nu visat sig förödande för den ekonomiska utvecklingen i projektet.

Rekommendationen från den tekniska förvaltningens tjänstemän i januari 2016 var en viktig del i beslutet att initiera en ombyggnation istället för en rivning och nybyggnation. Det är enligt vår bedömning tydligt att ledande tjänstemän vid tidpunkten hade information om fastighetens skick, åtminstone om de osäkerhetsfaktorer som förelåg, och gjorde en professionell bedömning att det mest ekonomiskt försvarbara var att riva fastigheten och bygga ett nytt hus och på så sätt undvika de osäkerhetsfaktorer som förelåg med en ombyggnation och renovering. Det är till och med så olyckligt att den beskrivning som finns med i den första versionen av utkast till tjänsteskrivelsen till VON nästan ordagrant beskriver det utfall man nu kan konstatera i början av 2019. Detta utkast ändrades ett par dagar senare till att rekommendera VON en ombyggnation som det mest ekonomiskt och med hänsyn till tid mest fördelaktiga alternativet, dessutom till en, enligt vår bedömning, vilseledande och mycket låg kostnad.

Den svenska kommunala modellen är byggd på en förutsättning med tydligt definierade roller och ansvar mellan tjänstemän och förtroendevalda. Tjänstemän har på sitt ansvar att nyttja sina

professionella kunskaper och erfarenheter och med dessa som verktyg lämna rekommendationer till kommunens förtroendevalda som med rätt fakta och information har på sitt ansvar att så effektivt som möjligt prioritera kommunens resurser och formera och fatta beslut. Om tjänstemännen avviker från att leverera professionella bedömningar eller av annan anledning ändrar sina rekommendationer till något de egentligen inte tror på faller systemet och besluten baseras på missvisande fakta eller information.

I vår mening var en stor del av skadan redan gjord i och med att beslut fattades om en ombyggnation istället för nybyggnation i januari 2016 eftersom beslutet fattades på missvisande fakta och rekommendationer som ej stämde överens med tjänstemännens professionella bedömningar och övertygelser.

Tiden har varit en viktig och styrande faktor genom hela projektet. Alla beslut har tagits med hänvisning till att behovet av platser är stort och att tidplanen ska vara så kort som möjligt. Det finns en tydlig koppling mellan tid, kvalitet och kostnad i fastighetsprojekt och det är därför av stor vikt att investera ordentligt i förarbete och beslutsunderlag samt kvalitetssäkra det underlag som besluten fattas på. Tid är ofta en bristvara i kommunala sammanhang varför det är viktigt att inte stressa fram beslutsunderlag i inledningen av projekt och en fungerande, tydlig och implementerad lokalförsörjningsprocess och projektmodell är ovärderlig för att minimera dessa risker.

I den första upphandlingen som initierades med en investeringsbudget om 65 MSEK, 2016-01-22, var det ett stort antal företag som hämtade ut underlaget men endast ett som i slutändan lämnade in ett giltigt anbud. Denna upphandling avbröts. Här borde förvaltningen frågat sig varför marknaden svarade så dåligt och även fört en dialog med företag som valde att inte svara på förfrågan. Varför räknade inte fler på underlaget?

Efter ändringar i förfrågningsunderlaget och vissa justeringar i innehåll som förvaltningen bryter ut och väljer att genomföra med ramavtalsparter går en ny förfrågan ut. Denna gång får man in tre giltiga anbud som alla ligger mellan 90-96 MSEK, exklusive bl. a. byggherrekostnader. Dessa summor är i detta läge över kommunens investeringsbudget och förvaltningen får äska utökad ram om 125 MSEK och kommunen skriver efter detta avtal med en entreprenör. Tidigt i projektet uppstår dock delade meningar om förutsättningar och omfattning och detta slutar med att kommunen avbryter avtalet efter genomförd projektering. Att avbryta avtal med upphandlad entreprenör är sällan en lyckad lösning och brukar bli kostsam. De delar som utförts behöver då ofta göras om. Så blev fallet även i detta projekt. En frammedlad lösning brukar vara den bästa att fortsätta med, då går inte kunskapen om projektet till spillo. Ett alternativ till att bryta avtalet hade varit att ta in en extern part som kunde medla fram en lösning. I detta fall var entreprenören tydlig med att man inte ville fortsätta med projektet även efter det att kommunen presenterat möjlighet att justera i avtalet.

Efter detta inleder kommunen vissa arbeten med redan ramavtalade parter och arbetar om upplägget för ytterligare en upphandling.

Kommunen beslutar sig efter ytterligare en tid för att genomföra projektet i samverkansform och går ut till marknaden med en ny förfrågan. Planen är nu att i samverkan med en entreprenör bedriva projektet i 2 steg, projektering och sedan genomförande. Under avtalsförhandlingar med utvald entreprenör kommer den korta tidplanen upp till diskussion. I samband med avtalstecknande tecknas därför även ett tilläggsavtal där kommunen och entreprenören gemensamt beslutar sig för

att driva de bägge stegen parallellt för att spara tid och för att kunna få fram platserna så snabbt som möjligt.

Det är vår bedömning att man i och med detta beslut tappar de fördelar som finns med att i samverkan först ta sig tid att projektera och göra gemensamma prioriteringar samt dela risker för att hålla kostnader nere för att i nästa steg teckna avtal om genomförandeentreprenad när man har alla fakta på bordet. I praktiken blir resultatet av kommunens beslut att man bedriver projektet på löpande räkning.

I samband med den nya projekteringen börjar man identifiera faktorer som kommer medföra ytterligare arbete och omfattning i projektet. Fastighetens bärande konstruktioner måste förstärkas, och sanering behöver genomföras då de ställtider som uppstått medfört beväxning i bl a. grunden. De relationshandlingar som finns från det initiala bygget 1966 visar sig vara felaktiga och således har dessa brister varit svåra att identifiera.

Viktigt är att belysa att det inte under utredningen framkommit någon information som pekar på att entreprenören agerar med någon annan intention än att i nära samverkan med kommunen försöka leverera projektet så snabbt som möjligt och hålla kostnader nere. I dagsläget är det full produktion i projektet som nu har en prognos på 285 MSEK.

Vår bedömning blir däremot kritisk till varför kommunen bröt avtalet med den första entreprenören. Detta ställt i relation till att arbetet tillsammans med den nya entreprenören idag utförs löpande. I avtalet med den första entreprenören är entreprenörsarvodet lägre än i det avtalet som senare tecknades med nuvarande entreprenör. Det hade alltså blivit billigare att medla fram en lösning med den första entreprenören än att fortsätta projektet på löpande räkning, då arvodet var lägre. Med en fungerande lokalförsörjningsprocess hade kanske kommunen haft större självförtroende och således en mer lösningsorienterad organisation När kommunen nu valde att avbryta, göra om gick man miste om massvis med upparbetad kunskap och även det projekterade materialet som inte överlämnades till kommunen.

8. SÄRSKILDA BRISTER ATT BEAKTA

Nedan presenteras ett antal, särskilt utvalda, av de brister som kan härledas till projektets projektledningsförmåga, struktur och kommunens, i detta projekt, bristfälliga lokalförsörjningsprocess.

1. *Kostnadsdifferensen i förstudierna* av Sky Hill AB och Total Arkitektur AB.
Redan i september 2014 genomför Sky Hill AB på uppdrag av Tekniska förvaltningen en förstudie som visar på en kvadratmeterkostnad på 27 500/kvm baserat på ett förslag om totalrenovering där byggnaden "blåses ut" och byggs upp igen. Förslaget om totalrenovering motiveras med ett antal av de risker för kostnadshöjande faktorer som senare i projektet visat sig medföra ökade kostnader.

Den första förstudien fångar upp de risker som föreligger och presenterar en prisbild som nu i efterhand visar sig varit rättvisande. Varför denna förstudie läggs åt sidan är oklart men efter ett par månader tas en ny studie fram av annan part som visar en budget på en tredjedel av den första studien.

2. *Den första upphandlingen*, 85 företag hämtar ut det initiala förfrågningsunderlaget, endast två företag lämnar anbud och endast ett är giltigt men ligger långt över budget. Upphandlingen avbryts med hänvisning till den dåliga responsen från marknaden och det faktum att anbudet som kommit in kraftigt överskrider budgeten. Vilka slutsatser drar förvaltningen? Varför undersöker man inte i detta läge varför så få svarar och drar slutsatser av det bristande intresset? Varför väljs inte en samverkansform redan i detta läge, där projektering och kostnads styrning kan länkas samman? Samverkansform är fungerar bra om Beställaren är osäker på kostnad och kan genom aktivt ledarskap i projekteringsfasen styra program och utförande. Skulle man stöta på problem och tvingas göra besparingar lyfts detta till styrgrupp som får besluta om prioriteringar.
3. *Tekniska förvaltningens initiala rekommendation* till vård- och omsorgsnämnden ändras under ett par dagar inför nämndens beslut i januari 2016. I ett första utkast till tjänsteskrivelse rekommenderar tjänstemännen initialt rivning och nybyggnation men ändrar till att rekommendera ombyggnation av befintlig fastighet.

Det finns även ett utkast på beslutsskrivelse från vård och omsorgsnämnden som tydligt hänvisar till en teknisk besiktning som genomförts i december 2015 som visar att nuvarande byggnad är i sämre skick än vad man från början förutsatt och att en renovering utifrån detta beräknas bli märkbart dyrare. Denna tekniska besiktning har ej gått att finna under utredningen. Beslutsskrivelsen summerar ett beslut om rivning och nybyggnation. Varför går fattas inte detta beslut?

Den initiala versionen av tekniska förvaltningens tjänsteskrivelse (dat 2016-01-12) rekommenderar rivning och nybyggnation. 2016-01-13 på förvaltningsberedning diskuteras att utveckla och förtydliga detta alternativ, under styrgruppsmöte 2016-01-14 tas rivning- & nybyggnadsrekommendationen som alternativ bort från projektet i ett beslut. I den slutgiltiga tjänsteskrivelsen med tekniska förvaltningens rekommendationer till vård- och omsorgsnämnden har tjänstemännen ändrat rekommendationen till att renovera och bygga om. Varför ändrar tjänstemännen sin rekommendation till politiken under dessa dagar?

Det finns även utkast på beslutsskrivelse från vård- och omsorgsnämnden som motiverar nybyggnation och tydligt hänvisar till nya förutsättningar och risk för eskalerande kostnader baserat på en ny teknisk besiktning i december 2015? Denna tekniska besiktning har inte gått att identifiera och vem som genomförde den, om den genomförts, har inte gått att fastställa.

Vår bedömning är att utkasterna på dessa skrivelser pekar på att man tidigt i projektet var övertygade om att en nybyggnation var ett bra alternativ för att eliminera osäkerhetsfaktorer som bedömdes kunna bli kostnadsdrivande. Den information som hänvisas till har inte beaktats fullt ut vilket tyder på att information inte analyserats tillräckligt.

4. *Avsaknad av entreprenadstrategi*. Den första entreprenaden startas utan kontroll. Den första entreprenaden inleds med låg kontroll och svag uppföljning. Det är tydligt att det saknats en tydlig strategi för uppföljning och dessutom är förfrågningsunderlaget i denna upphandling tunt. Eftersom styrgruppen leds av vård och omsorgsförvaltningen är förmågan i styrgruppen att följa upp ett fastighetsprojekt inte optimal och onödigt beslutsvägar onödigt krångliga. Totalentreprenad valdes som upplägg, vilket kräver många besked av beställare

under uppstart och projektering. Beställaren har i denna typ av entreprenadform mycket att kontrollera och vår slutsats är att kommunen valde en tillbakalutad roll, vilket kan ha medfört att entreprenören inte fick de besked som behövdes för att nå effektivitet vilket i så fall påverkade utfallet.

5. *"Samverkansentreprenad"* i 2 faser som beslutas genomföras parallellt. Samverkansentreprenad eller entreprenad med utökad samverkan som är en mer korrekt benämning är vare sig någon entreprenadrättslig upphandlingsform eller entreprenadform. Det är istället en samverkansform som utvecklats till ett strukturerat sätt för byggherre och entreprenör att samverka för fastighetsprojektets genomförande. En fungerande samverkan handlar om att dela och hantera risker i projektet för att nå en utökad effekt.

Avtalet mellan parterna var tunt och det saknas ett riktpolis i avtalet. Eftersom de två faserna beslutas genomföras parallellt tappar kommunen de fördelar och grundtankar som finns med ett samverkansprojekt. Planen var att projektera först, dela risker, nå ett kvalitetssäkrat riktpolis och först efter det gå in i fas 2, genomförande. Nu blir projektet med anledning av beslutet i praktiken ett projekt på löpande räkning, dessutom med en mycket tuff tidplan.

När man väljer man att tid skall prioriteras i projekttriangeln (TID/KOSTNAD/KVALITÈ) tar man stora risker gällande kvalitè och ekonomi. Här valde kommunen att starta produktion (byggande) samtidigt som man projekterar. Vår bedömning är att mycket "övertaskningar", dykt upp under produktionen vilket medfört att det behövde hanteras löpande.

"Övertaskningar" ute på en byggarbetsplats skall undvikas så långt det är möjligt och borde ha lösts under projekteringen. Alla "övertaskningar" stannar upp produktionen, vilket gör att man luras in i ett beteende där man tror att man bygger fort bara för att man startat men alla "övertaskningar" blir små stopp i produktionen som behöver lösas under stress vilket oftast leder till dyra/tidskrävande och ibland även lösningar av sämre kvalitè. APO:n (ArbetsPlatsOmkostnader) för en byggarbetsplats ligger mellan 20-22%, vilket gör att stillestånd i projektet blir en kostnad varje dag som produktionen står still.

Tid brukar väljas att prioriteras om beställaren har alla svaren på vad som skall byggas och att det finns bra bygghandlingar framtagna. När detta finns framme kan man utföra ett effektivt byggande. Det gäller att samverka kring produkten och ge detta tid, sedan kan en effektiv produktion utföras och då blir APO:n lägre eftersom huvuddelen av alla beslut redan är tagna. Denna typ av modell var det man tänkt sig nyttja men tyvärr frångick man denna plan och valde att köra parallellt. Så utförs de flesta nyproduktioner idag på marknaden men går även att anpassa till ombyggnad där man måste göra en del "förstörande" prover för att först "lära känna" fastigheten som skall byggas om.

6. *Generella brister i lokalförsörjningsprocessen*, projektledning, ansvars- och rollfördelning är svag och otydlig.

I likhet med de iakttagelser som revisorerna gjort regelbundet sedan 2013:

- Projektmodellen omodern och ej implementerad i verksamheten vilket påverkat strukturen i projektet.

- Fördelningen av ansvar och befogenheter har varit otydlig.
- Bristande underlag vid beslut inför och under hela projektet.
- Brister i uppföljning och kontroll av projektet.

9. ALLMÄNNA REKOMMENDATIONER

- Utveckla och implementera en ny modernare och utvecklad projektmodell
En moderniserad och uppdaterad samt implementerad projektmodell skulle ge verksamheterna trygghet samt en bättre förutsättning att göra rätt och kontinuerligt utveckla deras förmåga att ta sig an större projekt. En tydlig och utvecklad modell skapar även bättre förutsättningar för uppföljning av projekten, före, under och efter avslutade projekt.
- Utveckla, kompetensförsörjning och förstärk projektorganisationen på tekniska förvaltningen
Viktigt att tillräckligt med resurser och rätt kompetens viks till projekten. Nyttja interna och/eller externa resurser alternativt en kombination. Förslagsvis genomförs en ramavtalsupphandling av externa projektledningsresurser som får kan komplettera den interna organisationen vid behov. En bra balans mellan interna och externa resurser medför även kontinuerlig kompetens och erfarenhetsutbyte vilket är värdefullt. Det finns goda exempel på kommuner som har ramavtalsparter som tar ett stort ansvar för projektledning, vissa kommuner tecknar även avtal med så kallade konsultmäklare vilket medför en flexibilitet och snabbhet vilken kan vara ett plus då många behov dyker upp med kort varsel.
- Väljs samverkansform krävs engagemang och medvetenhet om att man måste vara med och påverka som beställare. Samverkan är en annan typ av projektform. Kommunen behöver utbilda personalen i detta om intern personal skall arbeta i liknande projekt framöver. Ställ krav på extern PL att de har erfarenhet av samverkan när de nyttjas.
- Implementera handlingsplan från 2013 efter revisorernas nedslag i lokalförsörjningsprocessen fullt ut.
- Säkerställ att kommunen alltid äger och får tillgång till projekterat underlag i entreprenader. Detta missades i den initiala entreprenaden i Allégården då det material som entreprenören projekterade fram aldrig lämnades över till kommunen. Ett USB-minne ska enligt utsago ha lämnats över i samband med separationen men det visade sig senare vara tomt. Materialet hade kanske inte kunnat nyttjas rakt av i nästa upphandling men delar hade säkerligen kunnat återanvändas.
- Tydliggör ansvar och roller mellan:
 - Intern och/eller extern projektorganisation
 - Ansvarig nämnd/förvaltning i fastighetsprojekt
- Tydliggör rollerna som hyresgäst och fastighetsägare och separera de två.
- Säkerställ en tydligare uppföljningen av fastighetsprojekten och implementera en tydligare ekonomistyrning i samtliga projekt.

- Överväg om kommunen ska äga denna typ av fastigheter. Det finns inget egenvärde för en kommun att bygga, äga och förvalta fastigheter. Ett mellanalternativ är att placera fastighetsbeståndet i ett kommunalägt fastighetsbolag för att tydliggöra rollerna och därmed ansvaret mellan hyresgäst och fastighetsägare. Detta medför även att kommunen inte släpper kontrollen på beståndet.

10. REKOMMENDATIONER I PÅGÅENDE ALLÈGÅRDSPROJEKT

Prognosen i projektet låg vid årsskiftet på 285 MSEK och politiken har varit tydliga med att ytterligare medel ej kommer att tillföras. Enligt uppgifter som framkommit under utredningen är det tidigare kostnader som ännu ej redovisats i projektet varför budgeten redan ligger på minus i förhållande till de 285. I realiteten saknas det alltså redan budget i projektet. Eftersom fas 1 och fas 2 idag drivs parallellt genomförs nu entreprenaden likt ett projekt på löpande räkning och kostnadskontroll blir då svårare. I relation till detta föreslår vi följande åtgärder i projektet omgående för att minimera risken för ytterligare kostnadsökningar:

- Förstärk projektledningen med mer resurser, interna och/eller externa efter behov och tydliggör ansvar och roller.
- Inrätta en ekonomikontrollfunktion som följer ekonomin med tät regelbundenhet.
- Säkerställ att projektet drivs med den tydliga förutsättningen att 285 MSEK är taket och prioritera därefter.
- Tillsätt en särskild styrgrupp för projektet som arbetar med kontinuerlig uppföljning veckovis.
- Våga satsa på ökad samverkan och nyttja samverkansparten till att föreslå besparingsmöjligheter för att minimera risken att dra över nuvarande investeringsbudget.
- Idag finns inget incitament alternativt bestraffning för entreprenören att bygga under eller över budget.
- Inför en rikt kostnad så att entreprenören får en vinning/incitament att komma under rikt kostnad.
- Försök dra ner ambitionsnivån på material, innehåll och andra kostnadsdrivande krav där så är möjligt. Vad måste göras? Vad kan skäras bort? Här krävs en offensiv inställning om kostnaderna ska hållas nere.
- Kompetensförsörj och utbilda intern personal i projektledning
- Undvik ytterligare kravglidning.

11. LÄRANDE TILL PROJEKT NYTT KOMMUNHUS OCH KOMMANDE PROJEKT

Det är alltid lätt att vara efterklok och dra intelligenta slutsatser när man sitter med facit på hand. Men med genomlysningen i ryggen och fakta tillgänglig går det självklart att dra lärdom av detta projekt som påverkats av så många olika faktorer.

1. Lägg ordentligt med fokus på förstudiearbete och tappa inte information på vägen i projekten, säkerställ kontinuitet. Våga kraftsamla initialt det lönar sig i längden.
2. Kompetensförsörjning är viktig inklusive tydlig ansvarsfördelning. Våga ge ansvar även till externa projektledningsresurser.
3. Följ alltid kommunens projektmodell.

4. Tekniska förvaltningen bör äga och ansvara för alla fastighetsprojekt.
5. Tid har varit en drivande faktor rakt igenom projektet. Låt det initiala arbetet ta tid, det lönar sig i längden, stressa inte för att få fram snabba lokaler.
6. Samverkansmodellen – dra inga förhastade slutsatser av detta projekt. Projektet drivs inte på ett optimalt sätt för att nå de fördelar som en effektiv och lyckad samverkan kan ge.

11.1. Jämförelse med projekt Nytt kommunhus

Det är lätt att dra paralleller mellan Allégårdsprojektet och projekt nytt kommunhus. Även kommunhusprojektet planerar att driva en entreprenad i samverkansform.

Kommunhusprojektet har och har haft tiden på sin sida. Projektet är baserat på ett väl genomarbetat förarbete med förstudie och ett genomarbetat lokalprogram som är politiskt förankrat. En extern projektorganisation har upphandlats, projektet leds av den tekniska förvaltningen/nämnden, har en tydlig organisation, en väl avvägd styrgrupp och sedan ett par månader även en intern organisation som arbetar med kommunens detaljerade behovsanalys och nya planerade arbetssätt. En väl utförd upphandling, med bra gensvar från marknaden har dessutom resulterat i en tilldelning till en entreprenör som bedöms passa väl för projektet. Projektet är uppdelat i två steg, initialt projektering enligt ABK och därefter genomförandeentreprenad enligt ABT. Inom ABK-fasen finns det möjlighet att ständigt följa vad som ritas och vad det kostar. I upphandlingen krävs dessutom att projekteringen skall göras genom BIP-kodning (BIP = Building Information Properties). Med hjälp av denna kodning kan ritningarnas byggstenar tydligt kopplas till kostnad vilket medför att dessa kan följas effektivt.

Produktion skall inte starta förrän den teoretiska byggkalkylen samverkats fram genom Beställare/Extern PL/Entreprenör. När ritningar är "låsta" och förankrade kan en effektiv produktion beslutas om och påbörjas.

Kommunen har möjlighet att efter projektering utvärdera om avtal ska tecknas med utvald entreprenör alternativt om ytterligare en konkurrensutsättning behöver genomföras. Kommunens projektmodell följs i projektet och förutsättningarna är goda för att genomföra ett lyckat projekt där samverkansformens fördelar kan nyttjas fullt ut.

12. SLUTSATSER

På grund av brister i kommunens lokalförsörjningsprocess som varit kända sedan 2013 pekar mycket på att de initiala beslut som tagits i projektet fattats utan ett fullständigt och av tjänstemännen uppriktigt beslutsunderlag. Om rätt information och beslutsunderlag hade presenterats till berörd nämnd hade sannolikt ett beslut om rivning och nybyggnation fattats och de osäkerhetsfaktorer som varit kända ända sedan starten av projektet hade därmed eliminerats.

Eftersom tiden varit en kritisk faktor och a. bristen på vård och omsorgsplatser hade även ett beslut om ombyggnation varit försvarbart för att spara tid. Däremot skulle detta beslut varit fattat med en mer rättvisande investeringsbudget i det fall den första förstudien legat till grund för beslut.

Det är olyckligt att beslut fattas på felaktiga rekommendationer. Dåvarande ledande tjänstemän i den tekniska förvaltningen lyckades inte föra fram sin övertygelse att det bästa för kommunen var att riva och bygga nytt då osäkerhetsfaktorerna var för många.

Dessa initiala beslut om ombyggnation i kombination med en mängd oförutsägbara brister i fastighetens konstruktion är det som skapat det läge kommunen befinner sig i. Dessutom har det funnits ett par perioder i projektet då det funnits möjlighet att analysera läget och ändra inriktning utan att detta har prövats. Tiden och behovet av platser har hela tiden drivit fram en fortsatt satsning på ombyggnation och renovering.

Brist i entreprenadjuridik och oförmåga att koppla in rådgivning eller oberoende medlare för att komma framåt istället för att avbryta, då tiden var drivande i beslutsprocessen.

Den ekonomiska utvecklingen var redan ett faktum när beslutet om att bygga om och renovera Allégården fattades 2016. Kombinationen felaktiga initiala beslut och en brister i byggprocess har varit olycklig. Med en mer strukturerad projektledning, bättre definierade ansvar och roller samt en tydligare och regelbunden uppföljning hade skadan kunnat begränsas. Projektägarskapet hade legat bättre på tekniska förvaltningen som har mer kompetens att driva och följa upp fastighetsprojekt.

Det som återstår är att säkra upp pågående Allégårdsprojekt och satsa resurser och tid på att minutiöst följa utvecklingen i projektet och genomföra prioriterade justeringar som kan spara pengar i avslutningen av projektet. Utöver detta skapa ett lärande för att liknande misstag inte genomförs framöver.

LEDA SNYGGT AB
Jesper Arkinge

2019-03-07