

---

# *Revisionsrapport*

## *Granskning av Allégårdens om- och tillbyggnad*

*April 2019*

*Anders Hägg*

*Josefine Holmert*



---

# ***Sammanfattning***

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Botkyrka kommun genomfört en granskning av om- och tillbyggnaden av vård- och omsorgsboendet Allégården. Granskningen har syftat till att bedöma Tekniska nämndens kontroll och styrning av ombyggnadsprojektet.

Granskningen har genomförts genom intervjuer med berörda tjänstemän inom tekniska förvaltningen, träff med delar av Tekniska nämndens presidium samt dokumentstudier av protokoll, upphandlingsdokument samt annan relevant dokumentation.

Vår sammanfattande bedömning är att Tekniska nämnden inte vidtagit åtgärder för att säkerställa en tillräcklig styrning och kontroll av om- och tillbyggnaden av Allégården. Bedömningen grundas på våra iakttagelser kopplat till granskningens kontrollmål.

---

# Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
1. Inledning	4
1.1. Bakgrund	4
1.2. Syfte och revisionsfråga	5
1.2.1. Kontrollfrågor	5
1.3. Revisionskriterier	5
1.4. Avgränsning, metod och genomförande	6
2. Händelseutveckling avseende projekt Allégården	6
2.1. Projektorganisation	6
2.2. Projekt Allégården, februari 2015 – juni 2017	7
2.3. Projekt Allégården, juni 2017 – januari 2019	8
2.3.1. Upphandling av ny entreprenör	8
2.3.2. Utveckling av projektet efter att ny entreprenör antas	9
2.3.3. Byggmöten	10
2.3.4. Styrgruppsmöten	10
2.3.5. Rapportering till TN	11
2.4. Väsentliga iakttagelser från rapporten: Genomlysning av Allégården vård- och omsorgsboende	12
3. Bedömning av revisionsfråga och kontrollmål	14
3.1. Bedömning av revisionsfråga	14
3.2. Bedömning av kontrollfrågor	14
4. Bilaga	17
4.1. Ärenden i tekniska nämnden kring Allégården	17

# 1. Inledning

## 1.1. Bakgrund

Av kommunallagens 12 kap 1-3 §§ framgår bland annat att revisorerna skall pröva om den interna kontrollen som görs inom kommunstyrelsen och nämnderna är tillräcklig. Nämndernas ansvar i detta arbete framgår av kommunallagen 6 kap 3-7 §§ i vilka det stadgas att nämnderna skall se till att den interna kontrollen är tillräcklig. Kommunstyrelsen har inom ramen för sin uppsiktsplikt det övergripande ansvaret för kommunens interna kontroll.

Revisionen har under en följd av år noterat brister i styrning och kontroll inom Tekniska nämnden. I revisorernas redogörelse för år 2017 framgår följande:

*”Tekniska nämnden bedöms inom vissa områden ha vidtagit åtgärder mot bakgrund av den kritik som lämnats från revisionen tidigare år. Samtidigt visar årets granskningar att nämnden fortfarande har problem med styrning och kontroll bl.a. kopplat till planering, upphandling och genomförande av större ny- och ombyggnadsprojekt. Betydande arbete kvarstår för att följa god redovisningssed avseende komponentavskrivning.”*

Vidare framgår i revisorernas redogörelse för år 2017 följande bedömningar avseende Kommunstyrelsens och Tekniska nämndens interna kontroll avseende investeringsprocessen:

*”Vi noterar att tillräckliga åtgärder inte har vidtagits och flera brister kvarstår från föregående års granskning vilket vi ser som otillfredsställande. Dessa bedömningar baseras i huvudsak på att:*

- *De dokumenterade regler och riktlinjer som finns är ej helt ändamålsenliga och tillfredsställande.*
- *Fördelning avseende ansvar och befogenheter är ej helt ändamålsenlig.*
- *Bristande beslutsunderlag vid beslut och initiering av projekt.*
- *Till viss del bristande uppföljningsmöjligheter av projekt.”*

Revisionen har i samband revisionen 2017 särskilt granskat projektet kring Allégården mot bakgrund av det faktum att kontraktet med dåvarande entreprenör bröts under året. Revisionen gjorde då följande bedömning:

*”Vår sammanfattande bedömning är att den interna styrningen och kontrollen inom de granskade områdena visat på flera brister och därmed inte varit helt tillräcklig.”*

---

Under året har kraftiga förändringar av projektet aktualiserats. Nämnden och Kommunstyrelsen har till fullmäktige initierat en ökning av investeringsanslaget från 125 mnkr till 285 mnkr. Mot denna bakgrund har revisionen beslutat att översiktligt granska Tekniska nämndens styrning och kontroll av Allégårdens om- och tillbyggnad. Granskningen utgör en väsentlig del i revisorernas underlag för ansvarsprövningen 2018.

## **1.2. Syfte och revisionsfråga**

Syftet med granskningen är att besvara följande revisionsfråga:

- Har tekniska nämnden vidtagit åtgärder för att säkerställa en tillräcklig styrning och kontroll av Allégårdens om- och tillbyggnad?

### **1.2.1. Kontrollfrågor**

Revisionsfrågan har operationaliserats i följande kontrollmål:

- Beslutsunderlagen inför beslut om upphandling och projektstart inkluderar kalkyler och riskanalyser och är utformade på ett sådant sätt att de ger rimliga möjligheter för nämnden att erhålla tillräcklig information om projektet för att kunna prioritera, styra och kontrollera detsamma.
- Upphandling har skett i konkurrens och på ett affärsmässigt sätt (upphandling Nr 3).
- Det har funnits en ändamålsenlig projektorganisation för att styra och kontrollera investeringsprojektet.
- Nämnden har säkerställt en löpande uppföljning och rapportering på ett sådant sätt att nämndens kontroll av projektet säkerställts.
- Nämnden har vid behov vidtagit tillräckliga åtgärder baserat på den rapportering som skett.

Kontrollfrågorna bedöms på en tregradig skala; ej uppfyllt, delvis uppfyllt eller uppfyllt. Bedömningen av kontrollfrågorna ligger till grund för den sammanfattande bedömningen och svaret på revisionsfrågan.

## **1.3. Revisionskriterier**

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisorernas analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterier i denna granskning utgör följande lagkrav och styrdokument:

- Kommunallagen rörande nämndernas ansvar för intern kontroll
- Lagen om offentlig upphandling

## **1.4. Avgränsning, metod och genomförande**

Granskningen omfattar tekniska nämnden som har ansvar för ombyggnaden av vård- och äldreboendet Allégården. Granskningen avgränsas till att omfatta tidpunkten fr.o.m. att föregående entreprenör lämnade projekt Allégården (20 juni 2017) fram till och med 5 februari 2019.

Intervjuer har genomförts med:

- Fastighetschef tillika t.f. förvaltningschef
- Byggchef tekniska förvaltningen (TeF)
- Byggprojektledare

Utöver intervjuer har vi granskat styrande och stödjande dokument såsom nämndprotokoll, budget, kostnadsbedömningar, förfrågningsunderlag, tilldelningsbeslut, avtal med totalentreprenör, rapporten ”Genomlysning/utredning Allégården vård-och omsorgsboende” (extern konsultrapport) etc.

Rapporten har faktagranskats av fastighetschefen, tillika förvaltningschef för tekniska förvaltningen samt byggchefen.

## **2. Händelseutveckling avseende projekt Allégården**

Granskningsrapporten är strukturerad i kronologisk ordning och bedömning av respektive kontrollfråga görs i slutet av rapporten. Vi har valt att dela in ombyggnaden i två skeden där tiden mellan februari 2015 och juni 2017 behandlas inledningsvis och därefter behandlas tidsperioden mellan juni 2017 och januari 2019 vilket är den tidsperiod som denna rapport lägger störst tonvikt vid.

### **2.1. Projektorganisation**

Projektet har letts av en styrgrupp. Ordförande i styrgruppen var initialt från vård- och omsorgsförvaltningen i egenskap av beställare av projektet. Vård- och omsorgsförvaltningens

ansvar för styrgruppen avslutades den 1 juni 2017 i och med att projekt Allégården inkluderades i en styrgrupp för andra byggprojekt i kommunen. Projektledningen för Allégården har delats mellan en intern och en extern projektledare. Ansvarsfördelningen mellan projektledarna har byggt på att den externa projektledaren ska biträda kommunens projektledare vid Allégårdens ombyggnad samt ha ett särskilt ansvar för uppföljning av projektets ekonomi.

## **2.2. Projekt Allégården, februari 2015 – juni 2017**

Det som synes ha initierat ombyggnaden av Allégården var ett beslut från Arbetsmiljöverket den 20 februari 2015 om vitesföreläggande om inte brister i boendet åtgärdades före den 31 december 2018. Samtidigt hade kommunen ett behov av ett utökat antal boendeplatser inom vård- och omsorgsverksamheten.

Den 9 juni 2015 beställer vård- och omsorgsnämnden ombyggnad av Allégården till en bedömd investeringsutgift om 65 mnkr med planerat färdigställande under hösten 2018.

Cirka ett halvår senare, den 12 januari 2016, skriver tekniska förvaltningen i ett utkast att Allégården är i klart sämre skick än vad som tidigare meddelats och rekommenderar istället att riva byggnaden och bygga nytt. Kort därpå, den 18 januari 2016, föreligger slutligt tekniskt underlag från tekniska förvaltningen ställt till vård- och omsorgsnämnden där tekniska förvaltningen redogör för två alternativa förslag; att bygga om till en kostnad om 88 mnkr alternativt riva och bygga nytt till en kostnad om 171 mnkr. På rekommendation av tekniska förvaltningen beställer vård- och omsorgsnämnden en ombyggnad av Allégården.

Den första upphandlingen avbryts den 16 april 2016 då anbudsbeloppen översteg beslutat investeringsbelopp. Samtidigt påbörjas viss invändig rivning för att vinna tid. Cirka ett halvår senare, den 18 oktober 2016, konstaterar vård- och omsorgsnämnden att ytterligare 37 mnkr behövs för att kunna fullfölja projektet. En utökad investeringsram uppgående till 125 mnkr beslutas av kommunfullmäktige den 25 november 2016.

I november 2016 antar tekniska nämnden Sterner Stenhus AB som entreprenör för att utföra ombyggnaden.

Sju månader senare, i juni 2017, beslutar tekniska nämnden att kontraktet med Sterner Stenhus AB ska upphöra i förtid. Detta som en följd av komplexa markförhållanden och att Sterner Stenhus AB därmed ansåg att den sammantagna byggkostnaden behövde öka med 25-30 %.

Det förtida upphörandet av kontraktet föranleds av att den ökade sammantagna byggkostnaden var av sådan omfattning att det inte bedömdes vara förenligt med LOU samt

att Sterner Stenhus AB samtidigt gavs ökade förutsättningar att klara tidplanen för Tumba vård- och omsorgsboende, ett projekt som skulle drivas parallellt. Revisionen har i samband revisionen 2017 särskilt granskat projektet kring Allégården mot bakgrund av det faktum att kontraktet med dåvarande entreprenör bröts. Revisionen gjorde då följande bedömning:

*”Vår sammanfattande bedömning är att den interna styrningen och kontrollen inom de granskade områdena visat på flera brister och därmed inte varit helt tillräcklig. Bedömningen grundar sig bl a på följande iakttagelser.*

#### *Allégården*

- Den översiktliga granskning vi genomfört avseende underlag och beslut kring upphandling av Allégården indikerar ett flertal brister i framförallt underlagen till grund för upphandlingen. Vi har inom ramen för granskningen inte specifikt granskat beslutsunderlagen för själva investeringsbeslutet i form av behovsanalys, programhandlingar etc. Det faktum att tvist uppstått med entreprenören kring väsentliga förutsättningar för byggnationen såsom markförhållanden och ytuppgifter indikerar enligt vår bedömning allvarliga brister i upphandlingsunderlaget. Nämnden har även i efterhand fört ett resonemang som kan tolkas som att man ställt sig tveksam till entreprenörens kapacitet att samtidigt klara tidplanerna för såväl Tumba vård- och omsorgsboende som Allégården. Detta konstaterande reser frågan om nämnden i upphandlingen på ett tillfredsställande sätt säkerställt att upphandlad entreprenör haft den kapacitet som efterfrågats.*
- Utifrån granskningen är bedömningen att upphandling i samtliga tre fall har skett med utgångspunkt i LOU och kommunens regler. Under projekttiden har kommunen förutom samverkansentreprenaden anlitat två andra entreprenörer för rivningsarbeten. I det ena fallet genom avrop på ramavtal och i det andra genom en särskild upphandling.*
- Vi bedömer utifrån genomgång av Tekniska nämndens protokoll för den aktuella perioden att nämnden säkerställt uppföljning och återrapportering på ett tillfredsställande sätt.”*

## **2.3. Projekt Allégården, juni 2017 – januari 2019**

### **2.3.1. Upphandling av ny entreprenör**

Vi har tagit del av förfrågningsunderlag (daterat den 17 november 2017) och tilldelningsbeslut (daterat den 23 januari 2018) avseende ombyggnad av kommunens vård-



och omsorgsboende Allégården. Ny upphandling, den tredje i ordningen för projektet, annonserades den 20 november 2017 där upphandlingen utfördes som ett öppet förfarande enligt lagen om offentlig upphandling (LOU). Projektet skulle genomföras i samverkan där beställare och entreprenör gemensamt löser uppgifter i ett öppet samarbete.

Sista dag för anbudslämnande var den 8 januari 2018 och vid anbudstidens utgång hade två anbudsgivare lämnat anbud varav ett anbud ej levde upp till ställda krav på innehåll i upphandlingen. Endast ett anbud kvalificerade sig därmed och utvärderingsgruppen föreslog att anta nuvarande entreprenör för det upphandlade uppdraget. Det faktum att endast två anbud erhöles ligger inte i linje med den bedömning som tekniska förvaltningen gjort inför upphandlingen.

### *2.3.2. Utveckling av projektet efter att ny entreprenör antas*

Den 24 januari 2018 upprättas ett totalentreprenadavtal med samarbetsformen samverkan med In3prenör AB. Ersättningen till In3prenör AB är uppdelad i en fast och en rörlig del. Avtalet innebar att projektet skulle utföras i två (2) faser där fas 1 skulle avse projekteringsfasen som efter genomförd projektering skulle utmynna i en slutkostnads kalkyl som skulle bilda underlag för kommunens beslut om fortsättningen av projektet. Fas 2 skulle därefter avse produktionsfasen.

Avtalet med In3prenör AB signerades den 12 februari 2018 och samma dag signeras även ett tilläggsavtal. Enligt tilläggsavtalet framgår att de två (2) faserna i projektet skulle utföras parallellt och att projektering och produktion därmed skulle utföras samtidigt. Anledning till att ett tilläggsavtal skrevs uppges vara att entreprenören inte skulle hinna färdigställa projektet enligt befintlig tidsplan om inte upplägget ändrades. Beslut om detta avsteg från ursprungligt upplägg och genomförd upphandling beslutades av förvaltningen och formellt dess förvaltningschef.

I mars 2018 redovisade In3prenör AB en beräknad investeringsutgift för ombyggnaden av Allégården uppgående till 145 mnkr. I april 2018 uppmärksammas tekniska förvaltningen på utgiftsökningen främst föranledda av allvarliga brister i fasaden på Allégården vilket leder till att kommunfullmäktige tillstyrker kommunstyrelsens förslag om en ny total investeringsbudget om 155 mnkr. Det utökade anslaget är avsett att täcka fasad- och fönsterbyten med anledning av konstruktionsfel i befintlig fasad.

I oktober 2018 justerar In3prenör AB den tidigare beräknade investeringsutgiften ytterligare, på grund av det omfattande behovet av att förstärka bärande delar av byggnaden med hjälp av stålbalkar, och prognosen ökas till 285 mnkr.

I början av mars 2019 finns 157,1 mnkr bokfört på projektet varav totalt 149,9 mnkr är hänförligt till nuvarande entreprenör. Relativt den prognos som lämnades i oktober 2018 återstår därmed 141,3 mnkr att upparbeta enligt avtalet vilket indikerar en slutlig utgift/kostnad runt 300 mnkr. I vilken utsträckning samtliga utgifter/kostnader för projektet har fångats upp inom ramen för projektet är oklart, sannolikt finns ytterligare kostnader som är hänförliga till Allégården.

### *2.3.3. Byggmöten*

Enligt förfrågningsunderlaget (AFD.333) är parterna skyldiga att delta i byggmöten och därvid företrädas av behörig person. Byggmöten skall hållas i erforderlig utsträckning och behandla för parterna gemensamma frågor. Beställaren ska protokollföra mötena och protokollet ska utan dröjsmål och i god tid före nästa möte tillställas entreprenören varpå entreprenören ska justera protokollet.

Vi har tagit del av protokoll från byggmöten mellan perioden 13 februari 2018 till och med 5 februari 2019. Med undantag för ett par uppehåll har byggmöten hållits frekvent med 2-3 byggmöten per månad inledningsvis för att under hösten 2018 öka till 3-4 byggmöten per månad. Upphåll har skett mellan den 28 februari 2018 och den 4 april 2018, mellan den 30 maj 2018 och den 4 juli 2018 samt mellan 4 juli 2018 och den 8 augusti 2018.

Vid tre tillfällen under hösten 2018 har byggmöten med tillhörande ekonomimöten initierats varav två hållits. Under perioden har totalt 29 byggmöten hållits varav två byggmöten utgått.

Vid byggmöten med tillhörande ekonomimöte framgår av protokoll att fakturor gått igenom i samband med mötet, att kalkylen diskuterades samt att entreprenören överlämnat detaljerat kalkylunderlag.

Av totalt 29 byggmöten har In3prenör AB och Kreativ Byggkonsult AB varit närvarande vid samtliga möten och beställaren (Botkyrka kommun) varit närvarande vid 17 byggmöten.

Genom avtal mellan kommunen och Kreativ Byggkonsult i huvudstaden AB framgår att den externa projektledaren ska biträda kommunens projektledare vid Allégårdens ombyggnad. Vidare specificeras ansvaret för den externa konsulten under projekteringsfasen respektive produktionsfasen.

### *2.3.4. Styrgruppsmöten*

Mellan den 1 juni 2017 och den 6 november 2018 har 11 styrgruppsmöten hållits varav två varit extrainsatta möten. Extrainsatta styrgruppsmöten hölls den 13 september 2017

---

respektive den 12 oktober 2017 och behandlade alternativen att antingen fortsätta ombyggnation alternativt riva byggnaden och bygga nytt.

Vid extrainsatta styrgruppsmöten konsekvensbeskrevs alternativen enligt följande:

- *Alternativ A – Fortsätta ombyggnationen:*  
Påverkar inte några fattade politiska beslut. Projektets färdigställande kan delas upp i två etapper så att 30 lgh blir inflyttningsklara till sommaren 2018, resterande slutet av 2018. Förutsättningar för att få in anbud är, efter genomförd marknadsundersökning, goda. TEF förordar detta alternativ.
- *Alternativ B – Riva byggnaden och bygga nytt:*  
Ny projektering, samordning med utbildningsförvaltningen, klartecken från bygglov. Merkostnader i storleksordning 50 mnkr. Tidsförseening om ca 1 år (klart 2019).
- *Komplettering av alternativ B den 12 oktober:*  
Detaljplanen medger endast 1 våning för förskolan och 2 våningar för Allégården.

Av protokoll framgår att risker behandlats löpande under styrgruppsmöten. Vid ett styrgruppsmöte, den 20 juni 2017, framgår att tidsrisk finns för såväl alternativet med fortsatt om- och tillbyggnad som för nybyggnadsalternativet samt att ekonomiska risker framförallt finns kopplat till nybyggnadsalternativet och att smärre ökningar kan förekomma i om- och tillbyggnadsalternativet. Vid övriga styrgruppsmöten har risker genomgående kommenterats kopplat till tidsrisker och ekonomiska risker beroende på vägval.

### *2.3.5. Rapportering till TN*

Vid tekniska nämndens sammanträden mellan den 12 juni 2017 och den 10 december 2018 (se tabell i bilaga) har projektet kring Allégården behandlats vid 15 tillfällen. Mellan sammanträdena den 24 januari 2018 och den 21 maj 2018 behandlas inte projektet trots att sammanträden ägt rum.

Av protokoll framgår inte att löpande rapportering skett av det ekonomiska läget för ombyggnationen. Vidare framgår att tekniska förvaltningen löpande informerar om incidenter såsom att arbeten stoppats invid fasad på grund av olycksrisk samt om nyupptäckta problem med oförankrade ytterväggar vilket innebär kostnadsökningar.

Av protokoll framgår vidare att beslut fattade av tekniska nämnden till övervägande del handlar om att nämnden tagit del av informationen från tekniska förvaltningen. Vid sammanträdet den 19 september 2017 framgår att tekniska nämnden anmäler informationen till vård- och omsorgsnämnden, utbildningsnämnden samt kommunstyrelsen angående

utvecklingen av projektet samt anledning till att avtalet med första entreprenören bröts. Vid ytterligare ett sammanträde, den 17 september 2018, anmäler tekniska nämnden informationen till vård- och omsorgsnämnden angående kort status om projektet, om upphandlingsformen samt att produktionen pågår och bedöms löpa väl enligt tidplanen samt att ny kalkyl är under framtagande.

## **2.4. Väsentliga iakttagelser från rapporten: Genomlysning av Allégården vård- och omsorgsboende**

Som en följd av den ekonomiska utvecklingen av projektet beställde tekniska förvaltningen den 26 november 2018 en genomlysning av om- och tillbyggnadsprojektet Allégården. Syftet med genomlysningen var att utröna vad som brustit inom projektet samt vad organisationen kan lära till kommande projekt.

Av rapporten<sup>1</sup> framgår att det under projektets gång uppstått både oförutsägbara som förutsägbara faktorer vilka samtliga haft en negativ inverkan på projektet. Vidare konstateras att det funnits en otydlighet kring roller och ansvar i projektet vilket medfört bristande uppföljning samt bidragit till den negativa utvecklingen i projektet.

Nedan följer ett antal väsentliga iakttagelser från rapporten:

*De två förstudier som genomförs och skillnaden dem emellan:*

- En av de mest allvarliga bristerna konstateras vara skillnaderna i de två förstudier som tekniska förvaltningen tog fram i september 2014 respektive januari 2015 och att den förstudie som valdes som beslutsunderlag indikerar en kraftigt underdimensionerad budget om 65 mnkr. Skillnaden i förstudierna illustreras med differensen i kvadratmeterkostnad där den första förstudien indikerade en kvadratmeterkostnad om 27 500 kr/kvm medan den andra förstudien indikerade en kvadratmeterkostnad om 16 000 kr/kvm.

*Beslutet att bygga om istället för att riva och bygga nytt:*

- Ett avgörande skede i projektet konstateras vidare vara beslutet att bygga om istället för att riva och bygga nytt. Tekniska förvaltningens initiala rekommendation till vård- och omsorgsnämnden om att riva och bygga nytt ändras efter ett par dagar till att bygga om.  
I rapporten framförs att information om fastighetens skick var känt för ledande

---

<sup>1</sup> Genomlysning Allégården Vård & omsorgsboende rev 2019-03-07

tjänstemän redan vid tidpunkten för beslutet i januari 2016. Vidare framgår att det beskrivits i utkast till tjänsteskrivelse det utfall man nu har för handen i början av 2019. Beslutet avseende ombyggnad fattades således på rekommendationer som inte stämde överens med förvaltningens professionella bedömningar.

*Att samtliga anbud som kom in angående första upphandlingen var väsentligt högre än beslutad investeringsbudget:*

- Angående den första upphandlingen är det märkbart att 85 företag hämtade ut förfrågningsunderlaget samtidigt som det endast var två företag som lämnade anbud varav ett anbud var giltigt. Det enda anbud som var giltigt låg även långt över den budget som beslutats om och upphandlingen avbryts. Frågan ställs då varför man inte undersöker det faktum att så få anbud kommer in samtidigt som det enda giltiga anbudet ligger långt över budget.

*Dubbla projektledarroller:*

- Det har inom projektet funnits två projektledarroller, en intern projektledare och en extern projektledare, vilket skapat otydlighet i projektet. Det framgår att den interna projektledaren representerats i styrgruppen och varit operativt ansvarig för projekteringen samt varit operativt ansvarig för projektet. Den externa projektledaren har varit operativt ansvarig för projektering och den operativa produktionen inom projektet och i sin tur rapporterat till den interna projektledaren.

*Styrgruppen leds inledningsvis av vård- och omsorgsförvaltningen:*

- Det faktum att styrgruppen inledningsvis leds av vård- och omsorgsförvaltningen gör att förmågan i styrgruppen att följa upp ett fastighetsprojekt inte är optimal och gör beslutsvägarna onödigt krångliga.

*Valet att genomföra en "Samverkansentreprenad" i 2 faser som beslutas genomföras parallellt:*

- 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 riktpreis 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.

*Svag och otydlig roll- och ansvarsfördelning:*

- Projektmodellen är omodern och ej implementerad i verksamheten vilket påverkat strukturen i projektet. Vidare har fördelningen av ansvar och befogenheter varit otydlig. Genomgående bristande underlag inför beslut och under hela projektet samt brister i uppföljning och kontroll av projektet.

*Tidsfaktorn:*


- Tiden har genomgående varit en kritisk faktor för projektet då bristen på vård- och omsorgsplatser varit stor.

## 3. *Bedömning av revisionsfråga och kontrollmål*

### 3.1. *Bedömning av revisionsfråga*

Vår sammanfattande bedömning är att Tekniska nämnden inte vidtagit åtgärder för att säkerställa en tillräcklig styrning och kontroll av om- och tillbyggnaden av Allégården. Bedömningen grundas på våra iakttagelser kopplat till granskningens kontrollmål, se nedan.

### 3.2. *Bedömning av kontrollfrågor*

Kontrollmål	Bedömning	Kommentar
Beslutsunderlagen inför beslut om upphandling och projektstart inkluderar kalkyler och riskanalyser och är utformade på ett sådant sätt att de ger rimliga möjligheter för nämnden att erhålla tillräcklig information om projektet för att kunna prioritera, styra och kontrollera detsamma.		Det framgår av dokumentation vi tagit del av att en riskanalys presenterades i projektet 2016-10-11. Inom ramen för denna granskning har inte framkommit att ytterligare riskanalyser genomförts eller presenterats för nämnden. I samband med att kontraktet med Sterner Stenhus avbröts så redovisades tjänsteskrivelser till nämnden i juni och september 2017 som huvudsakligen sammanfattar projektet fram till denna tidpunkt. Inför nämndens beslut i januari 2018 om att anta In3prenör som anbudsgivare har vi inte noterat att nämnden presenterats något nytt beslutsunderlag där exempelvis analys och konsekvenser av tidigare brister i projektet redovisas. Det finns enligt vårt förmenande flera skäl till att ett beslutsunderlag inkl. riskanalys borde presenterats där exempelvis faktorer som den pressade tidplanen (akut behov av vårdplatser), osäkerhet kring marknadsläget samt erfarenheter från det avbrutna projektet bl a frågeställningar om fastighetens skick belyses. Vi kan heller inte se att någon redovisning av hittills upparbetade utgifter/kostnader för

---

projektet redovisats inte heller någon uppdaterad projektkalkyl eller utgiftsprognos inför beslutet. Mot bakgrund av projektets problemfyllda historik är vår bedömning att ett nytt beslutsärende borde ha behandlats i nämnden innan upphandling av ny entreprenör påbörjades.

**Vi bedömer att kontrollmålet ej är uppfyllt.**

Upphandling har skett i konkurrens och på ett affärsmässigt sett (upphandling Nr 3).



Enligt vad vi erfarit av styrgruppsprotokoll så bedömde tekniska förvaltningen efter genomförd marknadsundersökning möjligheterna att få in anbud som goda. Vid upphandlingen inkom dock endast två anbud varav ett ogiltigförklarades. Mot denna bakgrund är vår bedömning att upphandlingen endast delvis skett i konkurrens.

Tanken med upphandlingen var att projektera först, dela risker, nå ett kvalitetssäkrat riktpolis och först efter det gå in i fas 2, byggnation. I direkt anslutning till att avtal tecknades med In3prenör så tecknades dock även ett tilläggsavtal med innebörden att fas 1 (projektering) och fas 2 (byggnation) skulle genomföras parallellt. Som skäl för detta anges att entreprenören bedömde att fastställd tidplan inte var möjlig att klara om inte faserna genomfördes parallellt. Genom tilläggsavtalet så ändrades förutsättningarna för upphandlingen väsentligt. Det kan inte uteslutas att den snäva tidplanen i kombination med stipulerat arbetssätt begränsat konkurrensen i upphandlingen. Det faktum att tekniska förvaltningen gick ifrån ursprungligt upplägg och valde att genomföra fas 1 och 2 parallellt innebar i praktiken att projektet kom att genomföras på löpande räkning utan något incitament för entreprenören att begränsa projektets utgifter. Vi bedömer sammantaget att upplägget i detta avseende inte varit affärsmässigt.

**Vi bedömer att kontrollmålet ej är uppfyllt.**

Det har funnits en ändamålsenlig projektorganisation för att styra och kontrollera investeringsprojektet.



Det har funnits en organisation för projektet som består av en styrgrupp och en intern samt externa projektledare. Styrgruppen leddes inledningsvis av vård- och omsorgsförvaltningen men ordförandeskapet i gruppen togs sedan över av tekniska chefen. Organisatoriska förändringar avseende såväl styrgrupp som projektledning har vidtagits under projektets gång i syfte att stärka styrningen. Utifrån spårbarheten i de protokoll vi tagit del av från styrgrupp och byggmöten så är det inte tydligt på vilket sätt tekniska förvaltningen säkerställt en tillfredsställande styrning och kontroll av projektets ekonomiska utveckling. Den utredning som genomförts av extern konsult pekar också på otydligheter i ansvarsfördelning och befogenheter samt kring projektledarrollen.

---

**Vi bedömer att kontrollmålet är delvis uppfyllt.**

Nämnden har säkerställt en löpande uppföljning och rapportering på ett sådant sätt att nämndens interna kontroll av projektet säkerställts.



Tekniska nämnden har behandlat ärendet kring projekt Allégården löpande i olika form. Rapportering har främst skett kopplat till ställda frågor samt i samband med att stora vägval och avvikelser aktualiserats vilka krävt nämndens ställningstagande. Vi kan inte se att det funnits en struktur för en löpande uppföljning till nämnden där väsentliga områden som projekteringsläge, upparbetningsgrad och prognoser redovisats. Någon redovisning av totalt upparbetade utgifter/kostnader samt en totalprognos för projektet har inte redovisats för nämnden. Nämnden synes inte heller ha informerats om det avsteg från ursprungligt upplägg av entreprenaden som skedde genom det tilläggsavtal som tecknades i syfte att köra fas 1 och 2 parallellt. Detta beslut innebar som framgår ovan att byggnationen i princip sker på löpande räkning.

**Vi bedömer att kontrollmålet ej är uppfyllt.**

Nämnden har vid behov vidtagit tillräckliga åtgärder baserat på den rapportering som skett.



Baserat på erhållen rapportering har nämnden fattat beslut om för att säkerställa att projektet kan genomföras och vid behov eskalerat ärendet till kommunstyrelsen och fullmäktige. I samband med den kraftiga fördyrning som aktualiserades under hösten 2018 fattade nämnden, trots kritik mot förvaltningen för kortfattade underlag och få handlingsalternativ, beslut om att fortsätta byggnationen. I detta sammanhang uppdrog nämnden även åt tekniska förvaltningen att genom extern part genomföra en total genomlysning av projektet. Uppdraget gavs till dåvarande förvaltningschef som strax efter fick lämna sin anställning. Nämnden har inte varit delaktig i framtagande av direktiv för utredningen ej heller säkerställt en oberoende beställarpart vilket vi i båda fallen bedömer hade varit motiverat.

**Vi bedömer kontrollmålet som delvis uppfyllt.**

---



## 4. Bilaga

### 4.1. Ärenden i tekniska nämnden kring Allégården

Ärende	Beskrivning	Beslut	Kommentar
TN 2017-06-12 § 78	Information om förlikning i ärendet Allégården	Tekniska nämnden har tagit del av informationen och beslutar kalla till extra sammanträde 2017-06-21.	Förvaltningschefen redogör för ärendet Allégården. Tekniska nämnden beslutar att kalla till extra sammanträde 2017-06-21.  Anteckning till protokollet: Åsikt om att Allégården bör rivras och att det på platsen bör byggas bostäder.
	Överenskommelse om förtida upphörande av kontrakt		Protokoll saknas på hemsidan.
TN 2017-08-28 § 92	Förvaltningschefen informerar	Tekniska nämnden har tagit del av informationen.	Förvaltningschefen informerar om bemanningsläget på förvaltningen samt läget kring Allégården.
TN 2017-09-18 §102	Information angående Allégårdens om- och tillbyggnad	Tekniska nämnden noterar informationen till protokollet. Tekniska nämnden anmäler informationen till vård- och omsorgsnämnden, utbildningsnämnden samt kommunstyrelsen.	Sammanfattning delges om bakgrunden inom projekt Allégården. Att arbetsprocessen för att få igång ombyggnationen varit mycket mödosam. Att byggprojektet behövt starta om under 2016 p.g.a. marknadsskäl samt att upphandlingen behövde göras om två gånger under 2016 men att rivning påbörjades för att påskynda tidplanen. Att påbörjat arbete med upphandlad entreprenör fick avbrytas som en följd av komplexa markförhållanden samt att entreprenören ansåg att kostnaden behövde öka med 25-30 %. Utöver detta godkändes avbrytandet med motivering att ge entreprenören möjlighet att klara övriga åtaganden åt kommunen.
TN 2017-10-16 § 118	Frågor från förtroendevalda samt medskick till verksamheten		Frågor ställs i ärendet Samariten och Allégården. Återkoppling rapporteras vid nästa sammanträde.
TN 2017-11-13 § 129	Frågor från förtroendevalda samt medskick till verksamheten	Tekniska nämnden har tagit del av informationen.	Frågor från föregående sammanträde om Allégården och Samariten besvaras. Ny förfrågan om upphandling av ombyggnation planeras för Allégården. Intresserade entreprenörer har svarat att de har arbetskapacitet 2018.
TN 2017-12-11 § 140	Extra sammanträde för tekniska nämnden	Tekniska nämnden beslutar om ett extra sammanträde den 24 januari 2018.	Anledning till extra sammanträde är att behandla antagande av anbudsgivare gällande Allégården, internbudget, och internkontrollplan 2018.
TN 2018-01-24 §1	Antagande av anbudsgivare avseende byggnation av Allégården	Tekniska nämnden beslutar i enlighet med genomförd utvärdering att anta In3prenör AB som utförande företag av annonserad Samverkansentreprenad Allégården.  Tekniska nämnden ger KLF,	Kommunledningsförvaltningen, har på uppdrag av och i samverkan med tekniska förvaltningen annonserat förfrågningsunderlaget avseende Samverkansentreprenad Allégården. Upphandlingen har utförts som ett öppet förfarande enligt lagen om offentlig upphandling (LOU). Efter genomförd utvärdering av inkomna anbud föreslår förvaltningen att tekniska nämnden ska anta anbudsgivaren In3prenör AB.

		upphandlingsenheten i uppdrag att verkställa beslutet. Protokollet justeras omgående.	
TN 2018-05-21 § 60	Förvaltningschefen informerar	Tekniska nämnden har tagit del av informationen.	Förvaltningschefen informerar om Allégårdens vård- och omsorgsboende där arbetena invid fasad stoppats på grund av olycksrisk.
TN 2018-06-11 § 67	Muntlig information om Allégården, Tumba	Tekniska nämnden har tagit del av informationen.	Fastighetschef informerar om läget med ombyggnaden av Allégården. Nyupptäckta problem med oförankrade ytterväggar som kommer att medföra kostnadsökningar har framkommit. Uppdatering av tidplanen pågår. Frågan återkommer inför tertial 2 då det finns mer kännedom om kostnaderna.
TN 2018-08-27 § 85	Frågor från förtroendevalda samt medskick till verksamheten	Tekniska nämnden har tagit del av informationen.	Fråga tas upp om kostnader för ombyggnaden av Allégården.  Förvaltningschefen informerar om att kommunfullmäktige tagit investeringsbeslut om 155 mnkr. Uppdaterad information ges i delårsrapport 2 i september.
TN 2018-09-17 § 99	Lägesrapport om vård- och omsorgsboende	Tekniska nämnden har tagit del av informationen.  Tekniska nämnden anmäler informationen till vård- och omsorgsnämnden.	Tekniska förvaltningen lämnas kort rapport om status för projekt Allégården. Byggproduktionen av Allégården är upphandlad i form av en samverkansentreprenad. Produktionen pågår på arbetsstället och bedöms löpa väl enligt tidplanen och den innebär att inflyttning ska kunna ske under november 2019. Produktionskostnaden bedöms uppgå till 155 mnkr. Ny förfinad kalkyl för byggnationen pågår men var inte tillgänglig inför nämndens delår 2 2018.
TN 2018-10-15 § 111	Förvaltningschefen informerar	Tekniska nämnden har tagit del av informationen.	Förvaltningschefen informerar om pågående revision om hyror och avgifter och lämnar en lägesrapport om vård- och omsorgsboendet Allégården.
TN 2018-11-12 § 130	Förvaltningschefen informerar	Tekniska nämnden har tagit del av informationen.	Förvaltningschefen rapporterar om läget med vård- och omsorgsboende gällande Allégården där ett konstruktionsfel från byggåret innebär att priset påverkas.
TN 2018-12-10 § 145	Allégården: Avvikande förutsättningar under pågående byggnation	Tekniska nämndens förslag till KS:  Att KS föreslår KF att bevilja att investeringsbudget ökar med maximalt 130 mnkr för att slutföra pågående byggnation.  Tekniska nämnden beslutar för egen del:  Uppdrar till tekniska förvaltningen att genomföra en total genomlysning av projektet av extern part för att utröna vad som brustit och vad organisationen kan lära till kommande projekt. Återrapporteras till nämnden senast 2019-03-31.  Uppdrar till tekniska förvaltningen att i samband med byggnationen blir klar, utföra en	Redogörs för utvecklingen i projekt Allégården. Att projektet växt främst med anledningen av att stommen i den ursprungliga byggnaden visade sig ha omfattande skador, att man under byggnationen inte följt bygghandlingarna samt att det förekommit slarv och fel från 1966.  Trots ovan rekommenderar tekniska förvaltningen att produktionen ska fortsätta då detta alternativ ger den lägsta årshyran och lägsta ekonomiska påverkan på kommunens resultat samtidigt som det bidrar till att kunna erbjuda Botkyrkaborna 60 boendeplatser under 2019.  Motivering från TN:  Genomgående kritik riktas mot tekniska förvaltningens korthändiga underlag med få handlingsalternativ. Vidare med pågående projekts upplägg och situation måste beslut fattas skyndsamt för KS och KF.  Kommentarer lämnas om att den uppkomna situationen är oacceptabel varpå en utredning tillsätts.

	marknadsvärdering av Allégården.	
--	----------------------------------	--