

Genomlysning avseende renovering av badhus

Grästorps kommun



Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	3
2.1. Bakgrund.....	3
2.2. Syfte och revisionsfrågor	3
2.3. Avgränsning och ansvarig nämnd	3
2.4. Revisionskriterier.....	3
2.5. Metod.....	3
3. Styrning och uppföljning	4
3.1. Underlag till grund för beslut.....	4
3.2. Upphandling och projektorganisering	7
3.3. Projektorganisering	7
3.4. Uppföljning	10
4. Samlad analys	12
4.1. Svar på genomlysningens frågor	12
4.2. Slutsats och identifierade risker.....	13

Bilagor:

Bilaga 1 Källförteckning

Bilaga 2 Revisionskriterier

1. Sammanfattning

EY har genomfört en genomlysning avseende renovering av Lunnevibadet i Grästorps kommun. Syftet med genomlysningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig styrning och uppföljning av renoveringen av Lunnevibadet. Genomlysningen avser kommunstyrelsen. Genomlysningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer samt kompletterande skriftliga frågor. Granskningens slutsats utifrån syftet och grunderna för ansvarsprövning är att kommunstyrelsen inte säkerställt en ändamålsenlig styrning och uppföljning av renoveringen av Lunnevibadet.

Granskningen visar att det i samtliga tre belysta moment – underlag för beslut, upphandling samt uppföljning saknas tillräcklig dokumentation för att intyga att dessa delar skett ändamålsenligt. Sammanfattningsvis bedömer vi att granskningen visar på tydliga brister i kommunens hantering av det aktuella projektet. Vi ser med allvar på den generella avsaknaden av dokumenterade besluts- och beredningsunderlag. Denna avsaknad av underlag innebär att det inte är möjligt att följa på vilka beslutsunderlag kommunstyrelsen har fattat igångsättningsbeslut. Samma avsaknad av dokumentation gäller kommunstyrelsens och utskottets uppföljning av projektet. I intervju har samtidigt framförts att kommunstyrelsen upplevt att den muntliga uppföljningen varit god.

Projektet har av vad som framgår i intervjuer och av tillgänglig dokumentation heller inte varit föremål för ett upphandlingsförfarande eller konkurrensutsatts på annan väg. Vi konstaterar att detta tillvägagångssätt inte efterlever kraven i lagen om offentlig upphandling och att projektet borde ha upphandlats.

Avslutningsvis konstaterar vi att ett flertal svårigheter och avvikelser har framkommit ur både intervjuer och utifrån erhållen dokumentation. Det uppges ha varit svårt att överblicka projektets alla delar vad gäller framdrift och kvalitet i genomförandet. Det har saknats en tydlig ansvarsfördelning mellan kommunen och leverantörerna vad gäller huvudansvar. Vidare har väsentliga delar av projektet inte dokumenterats. Slutligen har projektet varit föremål för upprepade fördyringar och förseningar. Det saknas ett dokumenterat underlag där orsakerna till fördyringarna framgår. Att berörda delar av den kommunala verksamheten haft hög personalomsättning sedan projektet påbörjades medför i kombination med avsaknaden av dokumentation att uppföljningen av projektet försvåras. De uppgifter som framkommit inom ramen för granskningen är i flera fall andrahandsuppgifter.

Utifrån granskningens iakttagelser rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Säkerställa att kommunfullmäktige bereds ett tillförlitligt och allsidigt belyst underlag inför framtida investeringsbeslut i enlighet med kommunallagen samt att detta underlag dokumenteras
- ▶ Säkerställa att adekvata dokumenterade underlag utgör grund för kommunstyrelsens framtida igångsättningsbeslut så att kommunens investeringspolicy efterlevs
- ▶ Säkerställa att kommunens rutiner för upphandling av större projekt och investeringar stärks så att lagen om offentlig upphandling efterlevs
- ▶ Säkerställa att kommunstyrelsens och utskottets uppföljningar av större projekt stärks och dokumenteras tydligare

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Grästorps kommun färdigställde våren 2021 renoveringen av badhuset Lunnevibadet. Initialt skulle renoveringen ha varit färdig i slutet av 2019 men på grund av förseningar behövde tidplanen förskjutas. Utöver förseningar har projektet även blivit dyrare. Av allmänna utskottets protokoll från 24 februari 2020 framgår att det under renoveringen uppstått ökade kostnader inom främst markarbeten och ventilationsaggregat. Enligt uppgift har ett för högt antal timmar fakturerats kommunen. De förtroendevalda revisorerna i Grästorps kommun har mot bakgrund av ovanstående samt sin risk- och väsentlighetsanalys bedömt de som väsentligt att genomföra en genomlysning av renoveringen av badhuset.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Genomlysningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig styrning och uppföljning av renoveringen av Lunnevibadet. Genomlysningen inriktar sig på följande frågeställningar:

- ▶ Har kommunstyrelsen säkerställt en tillräcklig styrning och ledning för renoveringen av badhuset?
 - Har ett ändamålsenligt arbete med kalkyler och behovsanalys till grund för projektet genomförts?
 - Har kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig beredning av frågan om renoveringen inför beslut i fullmäktige?
 - Har renoveringen varit föremål för en ändamålsenlig upphandlingsprocess?
- ▶ Har det skett en ändamålsenlig uppföljning av projektets framdrift, kvalitet samt budgetefterlevnad?
 - Vid avvikelser, har erforderliga åtgärder vidtagits?
- ▶ Har kommunstyrelsen säkerställt en tillräcklig uppföljning av projektet?

2.3. Avgränsning och ansvarig nämnd

Genomlysningen avgränsas i enlighet med ovanstående frågeställningar. Genomlysningen avser kommunstyrelsen.

2.4. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna i denna granskning utgörs av kommunallagen, lag om offentlig upphandling, kommunstyrelsens reglemente samt kommunens riktlinjer och styrdokument avseende inköp och upphandling. Revisionskriterierna beskrivs i bilaga 2.

2.5. Metod

Genomlysningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer. Intervjuer har genomförts med fastighetschef, ekonomichef, kommunjurist/kanslichef och kommunstyrelsens presidium.

3. Styrning och uppföljning

3.1. Underlag till grund för beslut

Bakgrunden till renoveringen av Lunnevibadet uppges i intervju vara kopplad till miljö- och hälsoaspekter och att badhuset varit utsatt för rostangrepp vilka har behövts åtgärdas. Det framförs i intervjuer att det funnits en vilja i kommunen att komma igång med projektet skyndsamt.

I figuren nedan illustreras beslutsgången för projektet så som den beskrivits i intervjuer och av den dokumentation som översänts till EY.

Figur 1. Beslutsgången för badhusrenoveringen, EY:s tolkning



Kommunfullmäktige har i de årliga övergripande verksamhetsplanerna för åren 2017 till och med 2020 budgeterat medel för renoveringen för aktuellt år. I varje års verksamhetsplan har det även inkluderats en budgetplan för de två kommande åren. Det finns däremot inget samlat beslut för renoveringen där totalbeloppet tydligt framgår. När samtliga kommunbudgetar under åren 2017–2020 adderas har totalt 18 mnkr avsatts för projektet.¹

EY har inom ramen för granskningen efterfrågat samtliga underlag till grund för beslut om investering, projektkostnad, samt eventuella ytterligare kalkyler och förstudier. Sådan dokumentation finns inte att tillgå enligt kommunen vilket gör att det inte med säkerhet är möjligt att fastslå vilket förarbete och vilka kalkyler som har utgjort grund för fullmäktiges och senare kommunstyrelsens beslut. Följande dokumentation har efterfrågats men inte erhållits:

- ▶ Behovsanalys där bakgrunden till renoveringen framgår
- ▶ Dokumentation över möjliga alternativ till åtgärder utifrån de behov som funnits
- ▶ Beredningsunderlag till grund för beslut, däribland investeringskalkyl till grund för beslut
- ▶ Förstudie till grund för renovering

I nämnda budgetar framgår att projektet kräver ett igångsättningsbeslut av kommunstyrelsen. I november 2018 ger kommunstyrelsen ett sådant igångsättningsbeslut för renoveringen. Beloppet som omnämns i igångsättningsbeslutet är 1,5 mnkr och avser enbart år 2018. Beräknat totalbelopp framgår inte i beslutet.

Cirka ett halvår innan igångsättningsbeslutet (maj 2018) tecknar dåvarande samhällsbyggnadschef i Grästorp avtal med konsultbolaget² i fråga.

Konsultbolaget som anlitas för att utföra projektet har skriftligen via e-post i juni 2018 informerat dåvarande samhällsbyggnadschef med en beräkning av projektets totalkostnad. Där ingår kostnadsposter kopplat till projekteringen indelat per projektfas och datumperiod. Den angivna totalkostnaden uppgick enligt brevet till 22,4 mnkr³. Enligt uppgifter som framkommit i intervjuer ska differensen mellan den av konsultbolaget bedömda kostnaden och den budgeterade kostnaden för projektet i det här skedet bero på att projekteringskostnaden inte räknats med i fullmäktiges beslut. Det är uppgifter som inte går att bekräfta utifrån erhållen dokumentation.

Eftersom totalbelopp och kalkylunderlag inte framgår i samband med kommunstyrelsens igångsättningsbeslut är det inte möjligt att följa om igångsättningsbeslutet har fattats baserat på de 22,4 mnkr som kommunicerats av konsultbolaget ett halvår tidigare.

¹ Det framgår av kommunfullmäktiges budget för 2017 att 9 mnkr skulle investeras under perioden 2017–2019 i Lunnevidadet. I kommentarerna till budgeten framgår att ytterligare cirka 2 mnkr skulle tillföras projektet 2020. Den totala siffran som omnämns för projektet är således sammanlagt 11 mnkr. I budget för 2018 framgår att 11,5 mnkr investeras i Lunnevidadet för år 2018–2020. Adderas även 2017 års budgeterade medel om 0,5 mnkr är summan 12 mnkr. I budget för 2019 för perioden 2019 med plan för 2020 och 2021 framgår att 16 mnkr ska investeras i Lunnevidadet. I denna siffra beaktas då inte de medel som budgeterats i 2017 års budget (0,5 mnkr) och 2018 års budget (1,5 mnkr) om totalt 2 mnkr.

² We Group. Vid tiden för avtalstecknandet hette We Group istället Project Planet.

³ EY har mottagit dokument av kommunen från konsultbolaget där en budgetsammanställning visar att både utförande och projektering ingick i den preliminära slutsumman, det går dock inte att utläsa datum för när detta dokument skapades eller redovisades.

3.1.1. Bedömning

Kommunallagen anger att ärenden som ska behandlas av kommunfullmäktige ska beredas. Syftet med beredningen är att ge kommunfullmäktige ett tillförlitligt och allsidigt belyst underlag för besluten. Beredningen har också en viktig demokratisk funktion, då den ger medborgarna möjlighet att följa ett ärendes behandling innan fullmäktige fattar beslut. Kommunstyrelsen har enligt kommunallagen det övergripande ansvaret att tillse att beslutsunderlag finns i ärenden som ska behandlas av kommunfullmäktige.⁴

Vi bedömer att kommunstyrelsen inte säkerställt en tillräcklig styrning och ledning för renoveringen av badhuset och att det inte har skett ett ändamålsenligt arbete med kalkyler och behovsanalys till grund för projektet. Det har inom ramen för granskningen inte kunnat påvisas att det funnits ett tillfredsställande beslutsunderlag till grund för projektet. Avsaknaden av dokumenterat beredningsunderlag innebär att det inte kan styrkas att ärendet varit föremål för en ändamålsenlig beredning inför beslut i kommunfullmäktige.

Av granskningen framkommer att det generellt saknas dokumenterat underlag till grund för beslut av projektet inför kommunfullmäktiges beslut och inte minst inför kommunstyrelsens igångsättningsbeslut. Enligt kommunens egen investeringspolicy ska ett flertal beräkningar och underlag komplettera ett investeringsprojekt i anslutning till igångsättningsbeslut⁵. Exempelvis ska uppdaterade och aktuella kostnadsberäkningar, tidplan och redovisning av eventuella upparbetade utgifter framgå för det aktuella investeringsprojektet. Inget av de underlag som enligt policyn ska komplettera projektet har tagits fram i anslutning till kommunstyrelsen igångsättningsbeslut.

Avsaknaden av dokumenterat underlag belyser avvikelser kopplat till styrningen av investeringsprojekten och visar på en bristande efterlevnad av kommunens investeringspolicy. Enligt vår mening utgör dessa uppmärksammade avvikelser en tydlig brist i hanteringen av projektet.

⁴ Att kommunstyrelsen har en ändamålsenlig ärendeberedningsprocess är således viktigt för att säkerställa att kommunala beslut fattas efter välgrundade avvägningar. Om ärendeberedningsprocessen inte är tillräcklig finns risk för att besluten inte är väl underbyggda, vilket i sin tur kan medföra att besluten inte är juridiskt hållbara, besluten får oönskade ekonomiska och verksamhetsmässiga konsekvenser eller att förtroendet för kommunen påverkas negativt.

⁵ I anslutning till beslutet om igångsättning ska projekt kompletteras med uppdaterade och aktuella kostnadsberäkningar, tidplan för genomförande, redovisning av konsekvenser för driftbudgeten samt en redovisning av eventuella upparbetade utgifter i form av planering, framtagande av arbetshandlingar, projektering med mera för det aktuella investeringsprojektet.

3.2. Upphandling och projektorganisering

Det framförs i intervjuer att avtal tecknats med konsultbolaget utan att avtalstecknandet föregåtts av ett upphandlingsförfarande. Det saknas även dokumentation som kan styrka att ett upphandlingsförfarande använts. Enbart summorna för utförd projektering, en del av den tjänst som konsultbolaget utfört åt kommunen, har överstigit direktupphandlingsgränsen⁶. Vilket innebär att ett upphandlingsförfarande behöver användas enligt lag om offentlig upphandling (LOU).

I intervju framförs att konsultbolaget är den enda, eller en av få leverantörer i landet som återkommande verkar inom och har kompetens för badhusreovering. Ytterligare konsultbolag har inte kontaktats eller ombetts att lämna anbud av denna anledning.

Avtalet med konsultbolaget har avsett ett så kallat EPCM-avtal⁷ och konsultbolaget har inte haft ett totalentreprenörsansvar. Det framförs i intervju att det fanns en uppfattning inom kommunstyrelsen att projektet upphandlats som en totalentreprenad, något som visat sig inte stämma. Konsultbolaget har haft ett samordnande ansvar, dock inte ett totalansvar gentemot kommunen.

Utifrån kommunens då gällande delegationsordning hade samhällbyggnadschefen delegation att teckna upphandling av entreprenader och tjänster inom fastställd budgetram. I avtalet specificeras inte beloppsnivåer varför det inte är möjligt att bedöma om avtalet då avsågs överstiga de totalt 12 mnkr som fullmäktige vid denna tidpunkt avsatt för projektet för åren 2018–2020.

3.3. Projektorganisering

Ett antal leverantörer (18) har varit involverade i projektets genomförande⁸. Vissa leverantörer har kommunen haft avtal med sedan tidigare. Andra leverantörer har anlåtats genom konsultbolaget. De avtal av dessa som genomgått ett upphandlingsförfarande är de ramavtal (9) som tidigare upphandlats av kommunen och som då inte varit specifikt kopplade till projektet. Övriga avtal, det vill säga avtalet med konsultbolaget och de leverantörer som kommunen anlåt genom konsultbolaget har inte kunnat påvisas ha tillkommit genom ett upphandlingsförfarande⁹.

De leverantörer som kommunen haft avtal med sedan tidigare har anlåtats för mer generiska delar av projektet så som ventilation och VVS. De leverantörer som anlåtats genom konsultbolaget har enligt samma uppgifter haft teknisk kompetens för just badhusbyggnation/reovering.

⁶ Den lagstiftade direktupphandlingsgränsen var 2018 (vid avtalstecknandet) 586 907 kronor.

⁷ EPCM står för engineering procurement and construction management. EPCM förklaras enligt avtalet som att konsulten ger beställaren råd om hur de entreprenader som ska utföras för att färdigställa badhuset skall delas upp i många små enheter för att få mesta möjliga konkurrens och effektivitet samt att därefter genomföra dessa upphandlingar åt beställaren i beställarens namn och sedan samordna entreprenaderna under produktionen. Anledningen till att ett EPCM-avtal tecknats uppges i detta avtal vara en svårighet att få konkurrenskraftiga anbud och att uppdraget varit komplext kopplat till tekniska lösningar i badhuset.

⁸ I en ekonomisk redovisning som EY tagit del av genom kommunen framgår ett ytterligare antal leverantörer utöver de 18 som angetts i texten. Många av dessa leverantörer är upphandlade för ett mindre belopp.

⁹ EY har efterfrågat men inte för någon av dessa leverantörer inklusive konsultbolaget erhållit upphandlingsdokumentation i form av exempelvis förfrågningsunderlag, anbudsutvärdering och tilldelningsbeslut.

Att ett antal leverantörer har varit involverade i projektet utan att ett totalentreprenörsansvar funnits hos en enskild aktör uppges ha försvårat för kommunen att få en översikt över projektets genomförande och kvalitet i enskilda utförda moment. I intervju framförs att det ur ett uppföljningsperspektiv och för att få en bättre framdrift hade varit önskvärt att genomföra projektet i annan form, med ett tydligare helhetsansvar hos en aktör. En problematik som lyfts fram av presidiet är att kommunen under projektperioden haft hög personalomsättning inom den verksamhet som ansvarat för projektet. Detta ska ha gjort det svårare att följa upp och styra projektet och ska enligt presidiet ha påverkat dokumenteringen av projektet negativt. Det saknas vid granskningstillfället tjänstepersoner som varit med under hela projektets genomförande och som kan ge en helhetlig bild.

I intervju med tjänsteperson uppges att politiken generellt sett har en vilja att genomföra många projekt samtidigt vilket har setts som en utmaning för förvaltningen. Det uppges vidare att det inte alltid finns tillräckligt med tid för att göra ordentliga förstudier och kalkyler till grund för investeringar. Det medges samtidigt att ett grundligare arbete med kostnadskalkyler skulle behövas i kommunen. Det beskrivs att kommunen är i behov av att både avsätta egna resurser till förstudier och att anlita konsult hjälp för detta, i syfte att säkerställa att förstudierna tas fram tillräckligt snart och med tillräcklig kvalitet. Även att det bör finnas en skriftlig riktlinje för budgetprocessen vilket i dagsläget saknas.

Det framförs att kommunen arbetat annorlunda i andra efterföljande projekt, där kommunen enligt uppgift har dokumenterat underlagen på ett tydligare sätt. Det framförs att de förändrade arbetssätten kan vara en följd av de lärdomar som dragits av badhusrenoveringen. Numera genomförs enligt uppgift även behovsanalyser inför investeringsprojekt.

3.3.1. Bedömning

Upphandlingsmyndigheten framför att offentlig upphandling ska säkerställa att upphandlingar konkurrensutsätts. Detta är för att skattemedel ska användas effektivt. Enligt lag om offentlig upphandling (LOU) ska köp av tjänster/varor inklusive byggtreprenader över direktupphandlingsgränsen för det aktuella året (2018, 586 907 kr) genomgå ett upphandlingsförfarande¹⁰.

Vår bedömning är att renoveringen inte varit föremål för en ändamålsenlig upphandlingsprocess. I granskningen framkommer att ett flertal leverantörer varit involverade i projektet. Några av leverantörerna har kommunen haft avtal med sedan tidigare vilka genomgått upphandlingsförfaranden och därmed konkurrensutsättning. Utifrån dokumentation kan det inte styrkas att konsultbolaget eller de leverantörer som anlitsats genom konsultbolaget har upphandlats. Bestämmelser om undantag med hänvisning till att endast en möjlig leverantör finns ska tolkas restriktivt och det är den som åberopar undantaget som ska kunna visa att undantaget är tillämpligt. Om en upphandlande myndighet, kommunen i detta fall, anser sig ha rätt att tillämpa en undantagsregel ska myndigheten bevisa att alla förutsättningar för att tillämpa undantaget är uppfyllda. Sådant dokumenterat underlag saknas i detta fall.

Sammantaget utgör enligt vår mening avsaknaden av ett upphandlingsförfarande en tydlig brist i hanteringen av projektet och vi bedömer att lag om offentlig upphandling i dessa avseenden inte efterlevts. Kommunstyrelsen bör se över och stärka kommunens rutiner för upphandling av större projekt och investeringar.

¹⁰ För byggtreprenadtjänster under tröskelvärdet för 2018 (52 620 561 miljoner kr) som i Grästorps fall skulle antingen ett öppet förfarande eller ett urvalsförfarande ha använts. Båda av dessa förfaranden inleds med en annonsering där leverantörer bjuds in att lämna anbud. För vidare läsning hänvisas till upphandlingsmyndighetens hemsida.

I granskningen framkommer att det från kommunens sida har funnits svårigheter med att överblicka projektets genomförande och kvalitet. Den valda projektmodellen har vidare medfört svårigheter med både uppföljning och ansvarsutkrävande. De beskrivna och iaktagna svårigheterna med projektet tyder enligt vår mening på att det har saknats en tillräcklig projektorganisation samt en tillräcklig styrning och ledning av projektet.

3.4. Uppföljning

Kommunens uppföljning av projektet har skett inom följande instanser:

- ▶ Allmänna utskottet (senare samhällsutvecklingsutskottet efter omorganisering)
- ▶ Kommunstyrelsen har fattat beslut om omdisponering (april 2020, oktober 2020 och april 2021). Enligt uppgift har även kommunstyrelsen fått löpande uppföljning av projektet, något som inte kan verifieras utifrån erhållen dokumentation
- ▶ Styrgruppsmöten mellan kommunens medarbetare och konsultbolaget (övergår senare till byggmöten)

3.4.1. Politikens uppföljning

Av dokumentation framgår att kommunstyrelsen har följt upp projektet vid fyra olika sammanträden. Vid dessa har det framgått att projektet har blivit försenat eller att pengar har behövts omdisponeras för att projektet blivit dyrare. Kommunstyrelsen har vid dessa tillfällen fattat beslut om att omdisponera medel i investeringsbudgeten för att öka anslagen till projektet. Det framgår inte att kommunstyrelsen fattat några ytterligare beslut kopplat till att hantera avvikelserna i projektet. Det är inte möjligt att verifiera vilka underlag kommunstyrelsen fått presenterade till sig vid nämnda sammanträden, eller om sådana underlag funnits att tillgå vid tillfället. Eventuella underlag har efterfrågats inom ramen för granskningen men inte erhållits.

Av utskottets protokoll framgår att den stående punkten *pågående och planerade investeringsobjekt* behandlas i regel inom varje utskottsmöte. Samhällsbyggnadschef har vid dessa möten enligt protokollen redovisat pågående och planerade investeringsobjekt. Överlag nämns inga enskilda projekt i protokollen. Enligt uppgift har dock badhusreoveringen ingått i denna uppföljning sedan projektets start. I protokoll från september 2019 framgår att utskottet genomfört ett studiebesök på Lunnevidebadet. I intervju framförs att kommunstyrelsen upplever att uppföljningen varit god även om mycket av uppföljningen har skett främst muntligen.

Kommunstyrelsen har i oktober 2021 begärt och fått information av kommunens tjänstepersoner om vilka processer som kommunen vid tillfället drev gentemot leverantörer som anlåtats i projektet. Vid tillfället rörde det sig om fyra olika processer.

3.4.2. Förvaltningens uppföljning

Förvaltningen har följt upp projektet kontinuerligt genom styrgruppsmöten där både medarbetare från kommunen och konsultbolaget ingått. Styrgruppsmötena övergick i slutet av 2019 till byggmöten, fortsatt med representation från både konsultbolaget och kommunen. Byggmötena har av protokoll att döma varit mer omfattande, med en uppföljning av projektets olika delar. Under perioden 2019–2020 sker 4 styrgruppsmöten och 22 byggmöten av vad som framgår av erhållen dokumentation. Nämnda möten har protokollförts och går att följa därigenom. Det saknas information om vilka uppföljningsmöten som ägt rum under 2021.

Projektet har som nämnts varit föremål för flertalet fördyringar och förseningar. Det saknas dock ett dokumenterat underlag där orsakerna till fördyringarna framgår. I intervju framförs att en stor avvikelse uppstod tidigt på grund av att den ursprungliga ritningen för badhuset inte varit korrekt, något som ska ha medfört en fördyring och försening i projektet¹¹. Det aktuella felet har på så vis inte berott på leverantörerna inom reoveringen i fråga.

I intervju framförs dock att en leverantör ska ha åsamkat skador på en annan del av anläggningen, ej kopplat till den felaktiga ritningen. Skadan är vid granskningstillfället fortfarande i behov av åtgärd. Det framförs även att kommunen varit oense med enskilda

¹¹ Det aktuella fallet avser att väggtjockleken som i ritning angetts vara 30 cm istället varit 6 cm.

leverantörer kring antalet fakturerade timmar. I ett protokoll från allmänna utskottet 2020-03-23 framgår att kommunen riktat en skadeståndsanmälan mot en av leverantörerna inom projektet.

3.4.3. Färdigställande och resultat

Det framkommer att överlämningen av den färdigställda renoveringen vid intervju tillfället (2021-10-05) ännu inte har ägt rum, trots att projektet varit slutfört och badhuset öppnat i juni 2021. Det är ännu inte klarlagt vad projektets exakta totalkostnad uppgår till eftersom ett antal processer fortfarande pågår mellan kommunen och leverantörer.

Kommunstyrelsens presidium framför att den slutliga kostnaden är lägre än jämförbara projekt i andra kommuner och att badhusrenoveringen ur ekonomiskt perspektiv fallit väl ut därför¹². Ett problem som lyfts fram av presidiet är att de tidiga prognoserna för projektet varit för lågt satta vilket ska ha medfört att ytterligare medel gradvis har behövts tillföras.

3.4.4. Bedömning

Vår bedömning är att det delvis har skett en ändamålsenlig uppföljning av projektets framdrift, kvalitet samt budgetefterlevnad. Vi bedömer att kommunstyrelsen delvis säkerställt en tillräcklig uppföljning av projektet. Vidare bedömer vi att kommunstyrelsen delvis vidtagit erforderliga åtgärder i samband med de avvikelser som uppstått.

Projektet har kontinuerligt följts upp på sammanträden inom det allmänna utskottet och sedermera inom samhällsutvecklingsutskottet. Det framgår dock inte att kommunstyrelsen tagit del av kontinuerlig uppföljning av projektet. Vidare saknas det dokumentation över vad som har följts upp av utskottet och i vilken omfattning. Vi konstaterar därtill att kommunstyrelsen beslutat om omdisponering av medel till projektet då fördyringar konstaterats, men att det saknas ett dokumenterat underlag från dessa beslutstillfällen där orsak till fördyring framgår. Det framgår heller inte att kommunstyrelsen vidtagit någon ytterligare åtgärd för att hantera avvikelserna i dessa skeenden.

Kommunens medarbetare har emellertid medverkat vid kontinuerliga möten med konsultbolaget där projektets framskridande följts upp. Dessa möten finns protokollförda.

Vid granskningstillfället pågår fortfarande en process mellan kommunen och ett antal leverantörer utifrån det som från kommunens sida beskrivs som brister i utförandet.

¹² Detta påstående har inte belysts inom ramen för granskningen.

4. Samlad analys

4.1. Svar på genomlysningens frågor

Fråga:	Svar:
<p>▶ Har kommunstyrelsen säkerställt en tillräcklig styrning och ledning för renoveringen av badhuset?</p>	<p>Nej. Vår bedömning är att kommunstyrelsen inte säkerställt en tillräcklig styrning och ledning för renoveringen av badhuset. Det har inom ramen för granskningen inte kunnat påvisas att det funnits ett tillfredsställande beslutsunderlag till grund för projektet. Kommunens investeringspolicy har inte efterlevts i samband med igångsättningsbeslut.</p>
<p>▶ Har ett ändamålsenligt arbete med kalkyler och behovsanalys till grund för projektet genomförts?</p>	<p>Nej. Vår bedömning är att det inte skett ett ändamålsenligt arbete med kalkyler och behovsanalys till grund för projektet. Granskningen visar att det saknas dokumenterade underlag för behovsanalys och det finns flera oklarheter kring den ekonomiska kalkylen.</p>
<p>▶ Har kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig beredning av frågan om renoveringen inför beslut i fullmäktige?</p>	<p>Nej. Utifrån granskningen kan det inte påvisas att kommunfullmäktige tagit del av ett tillräckligt beslutsunderlag med exempelvis kalkyler och behovsanalys till grund för projektet.</p>
<p>▶ Har renoveringen varit föremål för en ändamålsenlig upphandlingsprocess?</p>	<p>Nej. Det är inte möjligt att styrka att renoveringen varit föremål för en upphandlingsprocess, följaktligen heller inte för en ändamålsenlig sådan. Vi bedömer att renoveringen borde ha genomgått ett upphandlingsförfarande för att efterleva kraven i LOU.</p>
<p>▶ Har det skett en ändamålsenlig uppföljning av projektets framdrift, kvalitet samt budgetefterlevnad?</p>	<p>Delvis. Projektet har enligt uppgift varit föremål för en kontinuerlig uppföljning av det allmänna utskottet (senare samhällsutvecklingsutskottet). Projektet har även följts upp kontinuerligt av förvaltningen under perioden. Det saknas samtidigt ett dokumenterat underlag som kan påvisa vilken uppföljning utskottet tagit del av och omfattningen av denna.</p>
<p>▶ Vid avvikelser, har erforderliga åtgärder vidtagits?</p>	<p>Delvis. Kommunstyrelsen har beslutat om omdisponering av medel till projektet då fördyringar konstaterats, men det saknas ett dokumenterat underlag från dessa tillfällen där orsak till fördyring framgår. Det framgår heller inte att kommunstyrelsen vidtagit någon ytterligare åtgärd för att hantera avvikelserna i dessa skeenden.</p>
<p>▶ Har kommunstyrelsen säkerställt en tillräcklig uppföljning av projektet?</p>	<p>Delvis. Projektet har enligt uppgift kontinuerligt följts upp på sammanträden inom det allmänna utskottet och sedermera inom samhällsutvecklingsutskottet. Samtidigt saknas det i flera avseenden dokumentation över vad som har följts upp och i vilken omfattning. Därtill framgår inte att kommunstyrelsen erhållit eller efterfrågat kontinuerlig uppföljning av projektet.</p>

4.2. Slutsats och identifierade risker

Granskningens slutsats utifrån syftet och grunderna för ansvarsprövning är att kommunstyrelsen inte säkerställt en ändamålsenlig styrning och uppföljning av renoveringen av Lunneviksbadet.

Granskningen visar att det i samtliga tre belysta moment – underlag för beslut, upphandling samt uppföljning saknas tillräcklig dokumentation för att intyga att dessa delar skett ändamålsenligt. Sammanfattningsvis bedömer vi att granskningen visar på tydliga brister i kommunens hantering av det aktuella projektet. Vi ser med allvar på den generella avsaknaden av dokumenterade besluts- och beredningsunderlag. Denna avsaknad av underlag innebär att det inte är möjligt att följa på vilka beslutsunderlag kommunstyrelsen har fattat igångsättningsbeslut. Samma avsaknad av dokumentation gäller kommunstyrelsens och utskottets uppföljning av projektet. I intervju har samtidigt framförts att kommunstyrelsen upplevt att den muntliga uppföljningen varit god.

Projektet har av vad som framgår i intervjuer och av tillgänglig dokumentation heller inte varit föremål för ett upphandlingsförfarande eller konkurrensutsatts på annan väg. Vi bedömer att detta tillvägagångssätt inte efterlever kraven i lagen om offentlig upphandling och att projektet borde ha upphandlats.

Avslutningsvis konstaterar vi att ett flertal svårigheter och avvikelser har framkommit ur både intervjuer och utifrån erhållen dokumentation. Det uppges ha varit svårt att överblicka projektets alla delar vad gäller framdrift och kvalitet i genomförandet. Det har saknats en tydlig ansvarsfördelning mellan kommunen och leverantörerna vad gäller huvudansvar. Vidare har väsentliga delar av projektet inte dokumenterats. Slutligen har projektet varit föremål för upprepade fördringar och förseningar. Det saknas ett dokumenterat underlag där orsakerna till fördringarna framgår. Att berörda delar av den kommunala verksamheten haft hög personalomsättning sedan projektet påbörjades medför i kombination med avsaknaden av dokumentation att uppföljningen av projektet försvåras. De uppgifter som framkommit inom ramen för granskningen är i flera fall andrahandsuppgifter.

Utifrån granskningens iakttagelser rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Säkerställa att kommunfullmäktige bereds ett tillförlitligt och allsidigt belyst underlag inför framtida investeringsbeslut i enlighet med i kommunallagen samt att detta underlag dokumenteras
- ▶ Säkerställa att adekvata dokumenterade underlag utgör grund för kommunstyrelsens framtida igångsättningsbeslut så att kommunens investeringspolicy efterlevs
- ▶ Säkerställa att kommunens rutiner för upphandling av större projekt och investeringar stärks så att lagen om offentlig upphandling efterlevs.
- ▶ Säkerställa att kommunstyrelsens och utskottets uppföljningar av större projekt stärks och dokumenteras tydligare

Göteborg den 24 februari 2022



Gabriel Forsberg
Verksamhetsrevisor
Ernst & Young AB



Thomas Edin
Verksamhetsrevisor
Ernst & Young AB



Liselott Daun
Certifierad kommunal yrkesrevisor
Kvalitetssäkrare
Ernst & Young AB

Bilaga 1 – Källförteckning

I granskningen har vi genomfört intervjuer med:

- ▶ Ekonomichef
- ▶ Fastighetschef
- ▶ Kommunjurist/kanslichef
- ▶ Kommunstyrelsens presidium

Vi har tagit del av följande dokumentation:

- ▶ Avtal från berörda leverantörer
- ▶ Avtal med konsultbolaget
- ▶ Beslut och uppföljning inom kommunstyrelsen
- ▶ Betalplan för projektet
- ▶ Ekonomisk uppföljning av projektet
- ▶ Investeringsbudget åren 2017-2019
- ▶ Investeringspolicy 2016
- ▶ Kommunstyrelsens delegationsordning 2018
- ▶ Kommunövergripande verksamhetsplan åren 2017-2019
- ▶ Minnesanteckningar avstämningsmöten 2019
- ▶ Policy för inköp och upphandling 2016
- ▶ Policy för inköp och upphandling 2019
- ▶ Protokoll allmänna utskottet 2020
- ▶ Protokoll byggmöten åren 2019-2020
- ▶ Protokoll projekteringsmöten 2019
- ▶ Protokoll Styrgruppsmöten 2019
- ▶ Riktlinjer för inköp och upphandling 2018

Bilaga 2. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna i denna granskning utgörs av:

Kommunallagen (2017:725)

Av 6 kap 6 § kommunallagen framgår att nämnderna ansvarar för att var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs enligt de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Likaså skall nämnderna se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredställande sätt.

Lagen om offentlig upphandling (LOU 2016:1145)

Enligt 19 kap. 7 § lagen om offentlig upphandling ska den upphandlande myndigheten besluta om riktlinjer för användning av direktupphandling. Vidare ska den upphandlade myndigheten beakta direktupphandlingar av samma slag gjorda av myndigheten under räkenskapsåret. Det är enligt 19 kap. 30 § en skyldighet för upphandlade myndigheter att dokumentera direktupphandlingar vars värde överstiger 100 000 kronor¹³.

Sedan den 1 januari 2021 gäller att den upphandlande myndighet enligt 19 kap. 2 § ska efterannonsera om upphandlingsresultatet, även direktupphandlingar som inte annonserats. Upphandlingsförordningen (2016:1162) reglerar innehållet i annonser och efterannonser.

Kommunstyrelsens reglemente

Kommunstyrelsen är enligt reglemente kommunens inköps- och upphandlingsorgan och har det övergripande ansvaret för området, däribland ansvar för den strategiska styrningen. Kommunstyrelsen har i ansvar att träffa avtal för kommunens, kommunstyrelsen och fullmäktiges räkning.

Policy för inköp och upphandling

Grästorps kommuns upphandlingspolicy reglerar kommunens arbetssätt kopplat till inköp och upphandling. Syftet med policyn är indelad i tre delar, först att den ska säkerställa att varor, tjänster och entreprenader köps med rätt kvalitet till lägsta kostnad med minsta möjliga miljöpåverkan. Den ska även säkerställa att inköp och upphandling sker i enlighet med gällande lagstiftning och kommunens riktlinjer. Till sist ska den långsiktigt medverka till en marknadssituation som präglas av uthållighet och väl fungerande konkurrens.

Respektive styrelse eller nämnd ansvarar för att upphandlingar för eget behov sker i enlighet med regelverket och att avrop sker från de leverantörer kommunen har avtal med.

Riktlinjer för inköp och upphandling

Till upphandlingspolicyn finns riktlinjer för inköp och upphandling som ytterligare tydliggör upphandlingsprocessen för Grästorps kommun. Riktlinjerna ska vara ett stöd för den som ska genomföra ett inköp eller upphandling. Den tar bland annat upp hur förenklat förfarande, öppet förfarande och hur direktupphandling ska ske. Sedan 1 januari 2017 har Grästorp en

¹³ Konkurrensverket bedömer att dessa uppgifter bör dokumenteras: upphandlande myndighetens namn och organisationsnummer, avtalsföremålet, avtalets löptid och uppskattade värde samt när avtalet ingicks, om och hur konkurrensen togs till vara, vilka leverantörer som tillfrågades och hur många som lämnade anbud, vilken leverantör som tilldelades avtalet och viktigaste skäl för tilldelning.

gemensam upphandlingsenhet med andra kommuner. Upphandlingsenhetens uppdrag är att ge upphandlingsstöd till samtliga kommuners verksamheter inom samarbetet, men även hjälpa de majoritetsägda bolag som inte har någon egen upphandlingspersonal. Vid upphandling enligt förenklat förfarande eller öppet förfarande, är upphandlingsenheten ett stöd som genomför upphandlingar och upprättar avropsavtal för varor och tjänster som är ofta återkommande. Även upphandling av en specifik vara eller tjänst genomförs av upphandlingsenheten.