

Till:
Kommunstyrelsen


*För kännedom:
Kommunfullmäktige*

Granskning av den interna kontrollen i projektet för renovering av Vaxholms kajer

PwC har på uppdrag av oss, förtroendevalda revisorer i Vaxholms stad, genomfört en granskning av den interna kontrollen i projektet för renovering av stadens kajer. Granskningens syfte är att bedöma om Kommunstyrelsen har säkerställt en tillräcklig intern kontroll i kajprojektet.

Utifrån genomförd granskning är den samlade bedömningen att Kommunstyrelsen **inte** har säkerställt att projektet bedrivs med tillräcklig intern kontroll.

Nedan ses bedömning för var och en av de i granskningen ingående revisionsfrågorna. För fullständiga bedömningar och iakttagelser hänvisas till bifogad revisionsrapport.

Revisionsfrågor	Bedömning	
Har tillräckliga kalkylunderlag legat till grund för upphandling av byggnation?	Delvis	
Har kontroller genomförts för att säkerställa att en lämplig kostnadskontrollrutin upprättats?	Nej	
Finns tydliga rutinerna för hantering av beställning av tillägg, ändringar och avgående arbete (s.k. ÄTA) och har dessa följts?	Nej	
Gör analys av orsaker till ev. kostnadsökning?	Delvis	
Har kommunstyrelsen säkerställt en tillräcklig ekonomisk uppföljning och rapportering (inkluderat slutkostnadsprognoser i enskilda genomförande beslut)?	Delvis	

En effekt av de brister som framgår i den genomförda granskningen avseende styrkedjan noterar vi särskilt beslutet om ÄTA (Ändrings- Tilläggs- och Avgående arbeten) som påverkar kajens utformning och nivå i Västerhamnen på ett betydande sätt. Detta beslut som väsentligt har påverkat utformningen av kajen och området närmast intill denna har inte behandlats och beslutats i något politiskt organ.

Efter genomförd granskning lämnas följande rekommendationer till Kommunstyrelsen:

- Säkerställ att framtida upphandlingar föregås av kompletta kalkylunderlag och riskanalyser genom att ta fram formella riktlinjer. Detta minskar osäkerheter kring projektets kostnader och genomförande. Lärdomar och erfarenheter kan med fördel dokumenteras i en upphandlingspolicy för komplexa anläggningsprojekt.
- Säkerställ att riktlinjer avseende projektkalkyler följs.
- Upprätta en rapporteringsinstruktion där vad som ska rapporteras och med vilket tidsintervall beskrivs.
- Upprätta ett projektdirektiv med tydliga rutiner för ÄTA, inklusive mandat och beloppsgränser samt process för godkännande och dokumentation
- Utveckla formerna för att driva större projekt. Projektorganisationer bör ha en struktur med tydligt delegerat mandat, oavsett om det är egen personal, konsulter eller en kombination.
- Utveckla och implementera riktlinjer och rutiner för intern kontroll och ekonomisk riskhantering.
- Utveckla och implementera rutiner och strukturerade processer för analys och hantering av kostnadsökningar.
- Säkerställ att det finns en tydlig dokumentation från de olika forum, till exempel projektmöten, styrgruppsmöten m.m. som rör respektive investeringsprojekt. Detta i syfte att skapa ökad tydlighet samt säkerställa god styrning, kontroll och uppföljning.
- Säkerställ att besiktningar av kajprojektet sker innan slutredovisning till entreprenör sker i syfte att säkerställa att genomförd investering motsvarar gällande byggnormer och de krav som ställts i avtal/förfrågningsunderlag.

Vi förutsätter att Kommunstyrelsen agerar omedelbart och kraftfull i syfte att åtgärda de allvarliga brister som noterats i kajprojektet samt att styrelsen också säkerställer att inte liknande brister kommer att finnas i de investeringsprojekt som nu är aktuella för uppstart. Vi kommer att noga följa kommunstyrelsens arbete.

Mot bakgrund av granskningens resultat och lämnade rekommendationer önskar vi få Kommunstyrelsens skriftliga yttrande, snarast efter styrelsens sammanträde den 26 mars 2026.

För Vaxholms stads förtroendevalda revisorer

Anders Haglund
Ordförande



Granskning av planering och genomförande av bygg- och anläggningsprojekt inom kajområdet

Vaxholms stad

Januari 2026







Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Vaxholms stad genomfört en granskning av planering och genomförande av bygg- och anläggningsprojekt inom kajområdet. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen säkerställer att kajprojektet bedrivs med en tillräcklig intern kontroll.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen **inte** säkerställt att projektet bedrivs med tillräcklig intern kontroll.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning	
Har tillräckliga kalkylunderlag legat till grund för upphandling av byggnation?	Delvis	
Har kontroller genomförts för att säkerställa att en lämplig kostnadskontrollrutin upprättats?	Nej	
Finns tydliga rutinerna för hantering av beställning av tillägg, ändringar och avgående arbete (s.k. ÅTA) och har dessa följts?	Nej	
Gör analys av orsaker till ev. kostnadsökning?	Delvis	
Har kommunstyrelsen säkerställt en tillräcklig ekonomisk uppföljning och rapportering (inkluderat slutkostnadsprognoser i enskilda genomförande beslut)?	Delvis	

Rekommendationer

Efter genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Säkerställ att framtida upphandlingar föregås av kompletta kalkylunderlag och riskanalyser genom att ta fram formella riktlinjer. Detta minskar osäkerheter kring projektets kostnader och genomförande. Lärdomar och erfarenheter kan med fördel dokumenteras i en upphandlingspolicy för komplexa anläggningsprojekt.
- Säkerställ att riktlinjer avseende projektkalkyler följs.
- Upprätta en rapporteringsinstruktion där vad som ska rapporteras och med vilket tidsintervall beskrivs.
- Upprätta ett projektdirektiv med tydliga rutiner för ÄTA, inklusive mandat och beloppsgränser samt process för godkännande och dokumentation
- Utveckla formerna för att driva större projekt. Projektorganisationer bör ha en struktur med tydligt delegerat mandat, oavsett om det är egen personal, konsulter eller en kombination.
- Utveckla och implementera riktlinjer och rutiner för intern kontroll och ekonomisk riskhantering.
- Utveckla och implementera rutiner och strukturerade processer för analys och hantering av kostnadsökningar.
- Säkerställ att det finns en tydlig dokumentation från de olika forum, till exempel projektmöten, styrgruppsmöten mm som rör respektive investeringsprojekt. Detta i syfte att skapa ökad tydlighet samt säkerställa god styrning, kontroll och uppföljning.
- Säkerställ att besiktningar av kajprojektet sker innan slutredovisning till entreprenör sker i syfte att säkerställa att genomförd investering motsvarar gällande byggnormer och de krav som ställts i avtal/förfrågningsunderlag.

Innehållsförteckning

Inledning	5
Bakgrund.....	5
Syfte och revisionsfrågor.....	5
Revisionskriterier	5
Avgränsning	6
Metod	6
Granskningsresultat	7
Kalkylunderlag för upphandling av byggnation.....	7
Rutiner för kostnadskontroll.....	10
Rutiner för ÄTA.....	12
Analyser av kostnadsökningar	14
Kommunstyrelsens uppföljning och rapportering.....	16
Samlad bedömning.....	19
Rekommendationer.....	19
Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	20

Inledning

Bakgrund

Processerna inom planering och genomförande av byggprojekt är komplexa, tidskrävande och innefattar många olika aktörer samtidigt som de finansiella resurserna är begränsade. Detta kräver utökad kunskap om beslutsprocessen och om genomförandet.

Projektstyrningen måste präglas av ett systemtänkande och en helhetssyn. I kommunen pågår arbete med en omfattande renovering av centrala Vaxholms kajer som har uppnått sin förväntade livslängd. Renoveringen av kajen är kommunens största byggprojekt och projektet löper fortsatt på. Eftersom en etapp i kajrenoveringen dragit ut på tiden behöver kommunstyrelsen fatta nya beslut om den fortsatta inriktningen. Vid ett extrainsatt möte i kommunstyrelsen tisdag 4 mars 2025 beslutas om kajprojektets fortsatta inriktning. Det finns tre föreslagna alternativ för att driva projektet framåt. Vilket förslag som än väljs så bedömer stadsbyggnadsförvaltningens att stadsmiljöavtalet som kommunen har med Trafikverket kommer att kunna nyttjas fullt ut.

Revisorerna har i sin riskanalys uppmärksammat detta och beslutat att genomföra en granskning av den interna styrningen och kontrollen i detta projekt.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen säkerställer att kajprojektet bedrivs med en tillräcklig intern kontroll.

Följande revisionsfrågor ska besvaras:

1. Har tillräckliga kalkylunderlag legat till grund för upphandling av byggnation?
2. Har kontroller genomförts för att säkerställa att en lämplig kostnadskontrollrutin upprättats?
3. Finns tydliga rutinerna för hantering av beställning av tillägg, ändringar och avgående arbete (s.k. ÄTA) och har dessa följts?
4. Gör analys av orsaker till ev. kostnadsökning?
5. Har kommunstyrelsen säkerställt en tillräcklig ekonomisk uppföljning och rapportering (inkluderat slutkostnadsprognoser i enskilda genomförande beslut)?

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

- Kommunallagen 6 kap 6 §
- Delegationsordning/ -ordningar
- Interna besluts- och kommunikationsvägar
- Annan relevant dokumentation

Avgränsning

Granskningen avgränsas till kommunstyrelsen som ansvarar för beslut om uppstart och avslut av samhällsbyggnadsprojekt. Granskningen avser kajprojektet och inte kommunens övriga investeringsprojekt. De prognoser avseende projektets slutkostnad som återges i rapporten har inte granskats inom ramen för denna granskning.

Metod

Intervjuer har genomförts med nyckelfunktioner som arbetar strategiskt och/eller operativt med kajprojektet i kommunen. Styrande dokument och annan relevant dokumentation har granskats.

Rapporten har kvalitetssäkrats i enlighet med PwC:s interna rutiner och checklistor för kvalitetssäkring.

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Granskningsresultat

Kalkylunderlag för upphandling av byggnation

Vid våra intervjuer framgår att utgångspunkten för kajprojektet var ett akut behov av renovering som identifierades i samband med en besiktning som Vaxholms stad beställde under år 2018 (Uppdragsnummer 4974). Ur dokumentet "Övergripande geoteknisk – Iterio 2019-01" framgår att kommunen uppgett att det varit känt under en längre tid att kajen är i dåligt skick på sina ställen och under de senaste åren har det även förekommit flera sjunkhål och sättningar på vägar och ytor i anslutning till kajerna. På två platser bakom spontkajen har återkommande sjunkhål förekommit under år 2018.

Detta resulterade i en undersökning, omfattande en dykbesiktning 2018-12-13 av spontkajen i Söderhamn och Österhamn. En kompletterande dykbesiktning av de huvudsakligen privat byggda kajerna och bryggorna längst norrut i Österhamn utfördes 2019-01-22.

Utifrån den sammanfattade bedömningen av besiktningen framgår att Spontkajen i Söderhamn och den södra delen av Österhamn har minskad godstjocklek på grund av avrostning, med hål och tunnare partier på vissa ställen. Spontkajen i Österhamn är genomrostad ovan medelvattenstånd och behöver ersättas. Spontkajen på delen 0/401-0/423 är helt genomrostad och saknar bakåtförankringar, vilket innebär att den inte bör belastas av trafik och behöver ersättas. Stenmurskajen är delvis raserad och håligheter finns i marken över, vilket kräver tillfälliga åtgärder och eventuellt en ny konstruktion. Bryggans stålbalkar är i dåligt skick och bör ersättas med en ny konstruktion. Den utbyggda kajen ligger inom ett inhägnat område och stålbalksystemet bedöms vara uttjänt.

Kommunstyrelsen beslutade den 2020-06-04 (§79) om att genomföra en förstudie om hur kajerna ska säkras för framtiden.

Kommunstyrelsen informerades på sammanträdet den 2021-06-03 (KS 2020/93.556), om arbetet att rusta och renovera kajen för att säkerställa dess funktion. På sammanträdet redovisade även *Programhandling för gestaltning Vaxholms kajer, 2021-05-11* där två olika scenarier beskrivs, ett BAS-förslag och ett MAX-förslag. Det sistnämnda skiljer sig från det förstnämnda genom att kommunen i det scenariot får statlig medfinansiering för att då också kunna stärka kollektivtrafikmöjligheter och genom det genomföra en mer omfattande renovering. Alternativet som benämns MIN består av att säkerställa kajens funktioner. Någon bedömning av kostnader eller liknande framgår inte av handlingar eller protokoll.

Kommunstyrelsen beslutade 2021-09-09 (§126) om kajprojektets ekonomiska och geografiska ramar. I beslutet framgår att projektets ekonomiska ramar uppgår till 380,8 mnkr, varav kommunens del uppgår till maximalt 195 mnkr plus 3 mnkr i motprestationer, statlig medfinansiering från Trafikverket som

uppgår till 50% av den totala byggkostnaden med ett max tak om 185,8 mnkr. Det statliga stödet kan endast användas för åtgärder som rör byggkostnader, inte projektering eller planering.

Enligt våra intervjuer framgår att behovet av tekniska skäl var relativt akut och därför valde kommunen att arbeta med vad som beskrivs som en forcerad tidplan där kommunen utgick från att en totalentreprenad kunde handlas upp där en färdig bygghandlingsprojektering (totalentreprenad utan projekteringsansvar) skedde parallellt med tillståndsansökningar. Tanken bakom det var att en sådan lösning skulle innebära att stora delar av risken hamnar på entreprenören som då också förväntades höja sitt anbudspris samtidigt som byggherrekostnaderna – behovet av bygglösning och projektledning - blir relativt låga. Främst sågs det som en snabb väg från skrivbord till första spadtag.

Revisionsfråga 1: Har tillräckliga kalkylunderlag legat till grund för upphandling av byggnation?

lakttagelser

Enligt våra intervjuer fanns inte vid tidpunkten när projektet beslutades några fastställda riktlinjer eller andra styrande dokument för hur projektkalkyler eller beslutsunderlag skulle utformas. Underlagen till den ursprungliga upphandlingen togs delvis fram med hjälp av en extern konsult. Enligt våra intervjuer är den ursprungliga kalkylen fortfarande aktuell, även om vissa justeringar gjorts i samband med att en del av arbetet har brutits ut och hanteras i separata entreprenader. När projektet startade hade inte kommunen drivit några större projekt och hade ingen riktig struktur för hur större projekt ska drivas, det har i stället utarbetats och utvecklats under projektets gång. Det framgår vidare vid våra intervjuer att kommunen sedan dess har utarbetat nya rutiner för att bedriva projekt. Dessa har dock inte hunnit tillämpas fullt ut inom kajen projektet.

Etapp 1

Kommunstyrelsen beslutade den 2022-03-24 om upphandlingsdirektiv Västerhamnen, Etapp 1. Beslutet innebar att den tidigare planerade etappindelningen prioriterats om så att renoveringen startas i Västerhamnen i stället för Österhamnen. Anledningen anges till att det är nödvändigt att byggstart sker under hösten 2022, annars behöver Västerhamnen och Österhamnen behöva byggas om samtidigt.

Upphandlingen av Etapp 1 avbröts dock med hänvisning till för få anbudsgivare och utmaningar med prissättning. För att undvika ytterligare tidsförlust bröts den del som avsåg stödmursegmenten i Etapp 1 Västerhamn ut och handlades upp separat. Denna entreprenad påbörjades i december 2022 och pågick till oktober 2023.

På grund av förseningarna av upphandlingarna så förändrades projektets tidplan. I slutet av år 2022 beslutades att omvandla entreprenadindelningen till utförandeentreprenader av tekniska enheter efter entreprenadtyp. Dessa blev grundläggning Etapp 1–3, krönbalk Etapp 1–3, mark/VA Etapp 1 samt

Etapp 2–3, finplanering Etapp 1–3. Arbetet planerades utföras i tre faser 2023/2024, 2024/25, 2025/26 med reservtid hösten 2026. Detta innebar en omfördelning av kostnader från entreprenadkostnad till byggherrekostnad då det innebär ett större behov av byggledning och projektledning samt projektering och projekteringsstöd.

Under hösten 2024 uppstod svåra konsekvenser avseende mark / VA Västerhamn med, det som intervjuad beskriver som, långtgående ÄTA-krav från den entreprenören. Dessutom uppstod problem med framdriften av projektet bland annat på grund av, det som intervjuad menar, var felaktig planering från entreprenören och upplevda brister gällande resursförsörjning och ansvarsförståelse för arbete med bergschakt. Detta har föranlett en juridisk konflikt och förseningar som fortfarande pågår.

Etapp 2-3

Kommunstyrelsen beslutade den 2022-06-02 om upphandlingsdirektiv avseende etapp 2 och 3. Det planerade genomförandet för upphandling är hösten 2023-våren 2025.

Kommunstyrelsen beslutade den 2022-09-08 om upphandlingsdirektiv för finplanering Vaxholms kajer samt om utökad omfattning av etapp 2 och 3. Beslutet innebar att direktiven även omfattade etapp 1 där kommunen avbrutit upphandlingen. KS beslutade den 2022-10-06 formellt att godkänna upphandlingsunderlag för etapp 1–3. I beslutet beskrivs att på grund av att upphandlingen av etapp 1 har avbrutits har kommunen ändrat i upphandlingsplanen och handlar upp Vaxholms kajer etapp 1-3 i en totalentreprenad. Tidplanen har reviderats med en byggstart våren 2023.

Kommunstyrelsen beslutade 2023-03-23 att upphandla kajen som en utförandeentreprenad i två separata delar. Mark, VA och finplanering ingår i en entreprenad och grundläggningen med spont och krönbalk ingår i en annan. Anledningen är att den tidigare beslutade upphandlingen avbrutits med hänvisning till att upphandlingen av Vaxholms kajer etapp 1-3 har avbrutits på grund av bristande konkurrens och ett för högt pris. Kommunen har även genomfört en marknadsdialog som ligger till grund för det nya förslaget till upphandling. I kommunstyrelsens beslut hänvisas även till att arbetet är forcerat för att byggstart ska kunna ske hösten 2023, vilket är en förutsättning för att Vaxholm stad ska följa villkor för finansiering enligt stadsmiljöavtalet.

Den 2023-09-07 beslutade kommunstyrelsen att avbryta upphandlingen av mark, VA och finplanering.

Den 2025-03-04 erhöll kommunstyrelsen en statusuppdatering av kajprojektet. I nulägesbeskrivningen beskrivs att kajprojektet befinner sig i ett kritiskt läge med anledning av en försening i Västerhamnen samt att den riskpeng som funnits med sedan projektet startade är upparbetad i prognosen. Det finns även en sedan tidigare ackumulerad försening som också har påverkat tidplanen samt indexkostnaderna som är en del av risken för projektet. Tre olika alternativ presenterades med tillhörande

konsekvensbeskrivningar. Kommunstyrelsen beslutade om att anta alternativet med att arbeten i Söderhamnen startas tidigast den 1 september 2025.

Under sommaren 2025 arbetades huvudtidplanen om för att tillgodose konsekvenser av förseningar, samordningsbehov och avbrutna upphandlingar. Kontentan av detta är att förnyad upphandling för mark / VA (Etapp 2–3) samt finplanering sker under hösten 2025 samt påbörjas under första kvartalet 2026.

Kommunstyrelsen beslutade 2025-11-20 om att godkänna upphandlingsunderlag avseende finplanering kajan projektet. Enligt våra intervjuer redovisas numera alla handlingar som rör upphandling till kommunstyrelsen inför beslut, vid de beslut som avser projektets tidigare skede var dokumentationen mindre omfattande.

Bedömning

Revisionsfråga 1: Har tillräckliga kalkylunderlag legat till grund för upphandling av byggnation?

Delvis

Vår bedömning baseras på följande:

När projektet startade fanns inte några riktlinjer eller styrande dokument som reglerar hur beslutsunderlag och kalkyler ska utformas. Detta har dock tillkommit under projektets gång. Kommunstyrelsen tar del av upphandlingsunderlag och godkänner upphandlingsdirektiv men projektet skulle enligt vår bedömning tjäna på att detta formaliserats samt tydliggjorts vilken information som ska ingå i underlaget till kommunstyrelsen.

Rutiner för kostnadskontroll

Revisionsfråga 2: Har kontroller genomförts för att säkerställa att en lämplig kostnadskontrollrutin upprättats?

Iakttagelser

Vi har i vår granskning tagit del av en presentation ”Byggherreorganisation 2024” där nuvarande projektorganisation med information om vilka personer och funktioner som ingår beskrivs. Kommunstyrelsen är projektägare. Vidare finns en styrgrupp samt funktioner som projektledning, byggledning, miljö, gestaltning, ekonomi och avtal. Vi har i granskningen inte kunnat styrka att det finns en beskrivning av det ansvar och befogenheter som respektive roll har i projektet.

Styrgruppen består av kommunchef, stadsbyggnadschef och teknisk chef. Vid behov kan även andra personer delta beroende på vilka ärenden som ska diskuteras. Det är projektledaren som sammankallar till styrgruppsmöten en gång i månaden, men det står enligt intervjuade fritt för andra att önska att möte ska äga rum. Vi har inom ramen för vår granskning inte tagit del av något styrande dokument där vilka frågor som styrgruppen ska hantera samt dess roll och ansvarsområde beskrivs.

Det framgår vidare vid intervju att styrgruppen har fungerat som beredande organ inför senare beslut i kommunstyrelsen avseende projektet. Minnesanteckningar förs vid styrgruppsmöten även om det enligt våra intervjuer finns förbättringspotential. Vanliga frågor som tas upp vid styrgruppsmöten uppges vara arbetsfördelning över tid, sommaruppehåll, samverkan med företag samt om det finns frågor som bör lyftas till kommunstyrelsen.

Vi har inom ramen för vår granskning tagit del av minnesanteckningar från ett styrgruppsmöte. Mötet behandlade främst frågan om vilken typ av stensättning som ska användas. Under rubriken beslut beskrivs att styrgruppen beslutar att köpa in en viss typ av sten till en merkostnad som uppgår till 350 tkr. Det framgår också att frågan om inköp av sten ska tas upp i kommunstyrelsen för beslut. Vidare finns en sammanställning av den totalt uppskattade merkostnaden som uppgår till 4 Mnr. I sakkontroll framkommer att merkostnad för sten uppstod i en fas när projektet trodde att man var tvungna att fatta ett snabbt beslut för att en beställning på sten skulle läggas inom kort. Det visade sig att det var ett missförstånd där kontrakterad entreprenör räknat på en annan sten än den föreskrivna, men att den föreskrivna stenen rymdes inom total budget och därmed inte blev en merkostnad i förhållande till totalt beslutad budget.

Av minnesanteckningar framgår att styrgruppsmöten har fungerat som ett forum för informationsdelning, samordning och förberedelser inför beslut i kommunstyrelsen.

Gällande attest av fakturor kopplade till projektet hanteras det enligt kommunens övergripande rutiner avseende attester med granskningsattest, beslutsattest samt utanordningsattest.

Enligt våra intervjuer hanteras den ekonomiska uppföljningen av projektets byggledningsfunktion som ansvarar för den Excel-fil där projektets ekonomi främst dokumenteras. Enligt våra intervjuer sker löpande rapportering av projektets ekonomi och status till styrgrupp. Det är projektledningen som ansvarar för att ta fram den ekonomiska rapporteringen med stöd av byggledningen.

I våra intervjuer beskrivs att den främsta kostnadskontrollen sker genom löpande ekonomisk uppföljning avseende kostnader som utförs inom ramen för projektet. Vidare framgår att kopplat till kostnader och ansvar är det projekt- samt även byggledningen som ansvarar för att övervaka, kontrollera och rapportera kostnader och andra avvikelser i projektet. Enligt våra intervjuer finns inte någon dokumenterad definition av vad som räknas som en avvikelse som ska rapporteras till styrgruppen.

Vi har i vår granskning inte tagit del av någon riktlinje eller annat dokument som beskriver hur rutiner för kostnadskontroll och rapportering ska utformas i projektet eller hur ansvar och befogenheter för projektansvariga ska fördelas mellan de olika parterna i projektet. Vid våra intervjuer framkommer att kommunen sedan kajprojektet startade infört rutiner avseende byggprojekt, dessa har dock inte tillämpats konsekvent inom kajprojektet.

Bedömning

Revisionsfråga 2: Har kontroller genomförts för att säkerställa att en lämplig kostnadskontrollrutin upprättats?

Nej.

Vår bedömning baseras på följande:

Vi kan i vår granskning konstatera att projektet saknar formellt dokumenterade riktlinjer, rutiner och definierade kontroller. Projektorganisationen har dock vidtagit åtgärder som till viss del kompenserar för detta genom exempelvis en regelbunden rapportering till projektets styrgrupp. Avvikelse i projektet ska rapporteras till styrgrupp, men vad som ska betraktas som en avvikelse har inte definierats. Detta ökar risken för att eventuella kostnadsökningar eller andra faktorer inte analyseras eller åtgärdas i tid. Bristen på tydliga riktlinjer leder till att kostnadskontrollen i hög grad blir beroende av personliga initiativ och erfarenhet. Detta ökar enligt vår bedömning risken för otydlig ansvarsfördelning och styrning. Det framkommer vid våra intervjuer att kommunen efter starten av kajprojektet infört riktlinjer som tillämpas inom kommunens övriga projektverksamhet vilket vi bedömer som positivt.

Rutiner för ÄTA

Revisionsfråga 3: Finns tydliga rutinerna för hantering av beställning av tillägg, ändringar och avgående arbete (s.k. ÄTA) och har dessa följts?

lakttagelser

Enligt våra intervjuer framgår att rutiner för ÄTA följer dels allmänna bestämmelser (AB) och allmänna bestämmelser för konsultuppdrag (ABK) avseende skriftlighetskrav. Utöver detta bereds beställning av eventuella tillägg av projektets bygglidning som senare godkänns av projektledningen. Detta dokumenteras i byggmötesprotokoll, där information om bland annat överenskommelser och syfte finns i varje underrättelse, som sammanställs till underrättelselistor som normalt biläggs som bilaga till protokoll. Vidare beskrivs att ÄTA arbeten följs per upphandlad entreprenad och att redovisning sker till styrgrupp. I de minnesanteckningar från styrgruppsmöten som vi har tagit del av framgår inte någon information om ÄTA arbeten och enligt våra intervjuer sker det främst muntlig redovisning av ÄTA

arbeten. Vi har inom ramen för vår granskning inte tagit del av något styrande dokument eller riktlinjer som specifikt beskriver hur ÄTA- arbeten ska hanteras internt inom kommunen.

Enligt våra intervjuer är det kommunstyrelsen som behandlar frågor om ändring och tillägg av projektets yttre ramar. I sakkontrollen framkommer att så länge ÄTA-arbeten kan hanteras inom befintliga ramar för ett projekt, dvs ekonomi, kvalitet och måluppfyllelse så är det lämpligt att det kan fattas snabba beslut på exempelvis byggmöten då det vid många tillfällen annars riskerar att leda till stillestånd och stilleståndskostnader. Det är enligt våra intervjuer en nödvändighet att projektledaren har möjlighet att kunna fatta sådana beslut för att kunna hantera och balansera projektets totalbudget. Det har än så länge i projektet inte förekommit ÄTA (utöver tvist i samband med arbeten i Västerhamnen där kommunen bestrider dessa) som så här långt skapat fördyringar som inte kunnat hanteras inom befintlig budget genom att bland annat hitta effektivare arbetsmetoder.

Enligt våra intervjuer saknas ett formellt projektdirektiv där mandat och rutiner för bland annat ÄTA-arbeten beskrivs. Både mandat och direktiv lyfts under intervju som något konkret som önskas få förtydligat. Mer specifikt önskas tydlighet avseende mandat som rör poster som inte ryms inom avtalet för att kunna avgöra dessa korrekt och i rätt tid. ÄTA-arbeten beskrivs som nödvändiga att behandla olika, med hänvisning till bland annat Lag om offentlig upphandling, LOU. Det framkommer också att det inte är helt tydligt om det finns några beloppsgränser inom ramen för ÄTA-arbeten eller andra ekonomiska poster kopplat till behörighet och attest, åtminstone om det finns specifikt för kajprojektet. I våra intervjuer framkommer att hanteringen av ÄTA-arbeten utvecklats sedan kajen projektet startade. I kommunens övriga projektverksamhet finns det rutiner för hur ÄTA-arbeten ska hanteras inom kommunen, dessa har dock inte tillämpats konsekvent inom kajprojektet.

Bedömning

Revisionsfråga 3: Finns tydliga rutinerna för hantering av beställning av tillägg, ändringar och avgående arbete (s.k. ÄTA) och har dessa följts?

Nej.

Vår bedömning baseras på följande:

ÄTA- arbeten regleras i de avtal som tecknats i respektive entreprenad. Vi kan i vår granskning konstatera att det saknas formella riktlinjer som reglerar hur ÄTA-arbeten i projektet ska hanteras internt inom kommunen. Avsaknaden av formella riktlinjer inom området innebär att det inte går att bedöma och riktlinjerna följs. I praktiken hanteras frågor som rör ÄTA-arbeten på de byggmöten som sker månadsvis. Det framkommer vidare att ansvar och befogenheter generellt upplevs som otydliga kopplat till hantering av ÄTA- arbeten. Att det saknas dokumenterade riktlinjer med tydliga mandat och beloppsgränser avseende ÄTA-arbeten innebär enligt vår bedömning en risk för otydlighet och även risk

att tillämpningen blir inkonsekvent. Enligt våra intervjuer finns i det utkast till riktlinjer för projekthantering en beskrivning av hur ÄTA arbeten ska hanteras internt inom kommunen vilket vi bedömer som positivt.

Analyser av kostnadsökningar

Revisionsfråga 4: Gör analys av orsaker till ev. kostnadsökning?

lakttagelser

Vi har i vår granskning inte noterat några skriftliga riktlinjer eller rutiner för när och hur kostnadskontroller ska genomföras för projektet. Detsamma gäller för riktlinjer eller rutiner som beskriver när och hur återrapportering av eventuella avvikelser mot till exempel budget och avvikelser i tidplan ska ske.

Enligt våra intervjuer följs projektets ekonomi främst upp genom att information samlas i en Excel fil, ekonomisk uppföljning, ”20U1889 Ekonomiuppföljning 20251008” där avvikelser och uppföljning finns dokumenterad. Byggledning inom projektet ansvarar för att samla in och dokumentera informationen i filen. Syftet med dokumentet beskrivs dock inte vara analys av eventuella avvikelser utan främst att samla information avseende utfall och prognos. Några punkter som påverkat kostnaderna beskrivs dock i dokumentet. Bland annat framgår att ”Krönbalk” blivit fyra (4) MSEK dyrare än bedömt vid kontrakt ”beroende på ÄTA relaterat till ändrat utförande samt mängdförändringar”. I sakkontroll framkommer att gällande Krönbalken har det funnits brister från projekteringen som behövts hanterats och som bidragit till att kostnader för genomförandet ökat. Krönbalken har varit underdimensionerad och man har därför behövt göra ändringar i stag samt öka armeringen för att uppnå korrekt livslängd. Detta har informerats till kommunstyrelsen. Även konstruktionen av L-stöd har brutits ut och hanterats som en separatentreprenad, enligt våra intervjuer har det inneburit en kostnadsbesparing om ca 10 mnkr.

Även ”Övriga produktionsrelaterade byggherrekostnader” beskrivs i dokumentet ha fått tillagda kostnader med cirka tre (3) MSEK på grund av en temporär gästhamn. Gällande temporär gästhamn fattades beslut av kommunstyrelsen.

Ur dokumentet ”20U1889 Ekonomiuppföljning 20251008” framgår bland annat att risker har analyserats. Möjliga kostnadsbesparingar så som enklare lösningar för Västerhamn, alternativ för linfärjans angöring med mera finns angivna i dokumentet. Även risker för felbedömda schaktmängder och felbedömd mängd för miljöhantering finns med i riskanalysen.

Utifrån dokumenterade anteckningar och intervjuer framgår att det har genomförts analyser av kostnadsavvikelser, där även kostnadsökningar är en del. Några av analyserna pekar på misslyckade

upphandlingar som har lett till tidsförlängning och ökade byggherrekostnader. Även organisatoriska omstruktureringar internt beskrivs ha föranlett omprojekteringar.

Utöver detta har flera intervjuade också kunnat beskriva en tvist med en leverantör kopplat till vad som beskrivs som försök att ta ut högre priser än förväntat. Det som analyseras kopplat till kostnader redovisas till styrgrupp och därefter vidare till kommunstyrelse. Dokumentationen sker framför allt i de Excel-filer som beskrivits, men viss dokumentation förekommer också i styrgruppsprotokoll.

En del av uppföljningen som genomförs är enligt nedanstående tabell¹. Uppgifterna i tabellen återges i denna rapport enbart på total nivå efter önskemål från förvaltningen. I den fullständiga rapporten är kostnaderna särredovisade på systemprojektering, byggherrekostnader samt entreprenad.

I sammanställningen ingår även åtgärder som utförs av Roslagsvatten med en budget om 28 mnkr.

Kostnadssammanställning	Utfall	Prognos	Budget	Avvikelse prognos-budget
Summa	183 021 000	433 829 331	409 500 000	-24 329 331

I sammanställningen finns även uppgifter om fakturor som kommunen bestrider som uppgår till 28 374 457 kr, dessa är inte medräknade i den prognos som finns i tabellen ovan.

Uppföljning av nedlagda kostnader och prognos sker mot projektets budget. I sammanställningen görs inte någon uppföljning mot avtal. Detta sker i stället i den uppföljning som bygg- och projektledningen tar fram.

Bedömning

Revisionsfråga 4: Gör analys av orsaker till ev. kostnadsökning?

Delvis.

Vår bedömning baseras på följande.

Det saknas en formell riktlinje avseende hur projektets rapportering, kontroller och uppföljning ska utformas. Analyser av projektets kostnader genomförs dock regelbundet. Analysen sker primärt av byggledningen. Analyserna samlas i ett dokument, men är kortfattade och kan enligt vår bedömning utvecklas för att få en sammanhållen och tydlig bild av vad som påverkat projektets kostnader.

¹ Ekonomisk projektflydesrapport per 2025-05-31
15 Revisionsrapport

Rapportering av avvikelser och ekonomiskt utfall sker från och med 2025 regelbundet till styrgrupp samt till kommunstyrelse. Uppföljning av nedlagda kostnader och prognos sker mot projektets budget. I sammanställningen görs inte någon uppföljning mot avtalad entreprenadkostnad. Detta kan enligt vår bedömning innebära en risk för att det kan ske förändringar i projektet som gör att det som avtalats om inte levereras. Enligt våra intervjuer sker detta i den uppföljning som hanteras av projektledningen och några ambitionssänkningar har inte förekommit inom projektet.

Kommunstyrelsens uppföljning och rapportering

Revisionsfråga 5: Har kommunstyrelsen säkerställt en tillräcklig ekonomisk uppföljning och rapportering (inkluderat slutkostnadsprognoser i enskilda genomförande beslut)?

lakttagelser

Vi har inom ramen för vår granskning tagit del av kommunstyrelsens protokoll där det framgår att kommunstyrelsen i början av 2025 begärt och därefter erhållit löpande information på varje sammanträde avseende kajprojektet. Informationen består av ett tjänsteutlåtande där en sammanfattande beskrivning av projektets status samt ekonomiskt utfall redovisas.

Vi har i granskningen tagit del av ett urval av rapporter till kommunstyrelsen. Följande rapportering har vi tagit del av.

Delårsbokslut 2024

I kommunens delårsbokslut 2024 redovisas kajprojektets ekonomiska utfall tillsammans med slutkostnadsprognos. Projektet beräknas vara färdigställt 2026 med en slutkostnadsprognos som uppgår till 380,8 mnkr. Beslutad budget uppgår till 380,8 mnkr.

Årsredovisning 2024

I kommunens årsbokslut 2024 redovisas kajprojektet i avsnittet om investeringsredovisningen. Projektets ekonomiska utfall tillsammans med slutkostnadsprognos redovisas. Projektet beräknas vara färdigställt 2026 med en slutkostnadsprognos som uppgår till 380,8 mnkr. Beslutad budget uppgår till 380,8 mnkr. Budgeten inkluderar 185,8 mnkr som Trafikverket ska finansiera enligt stadsmiljöavtalet.

Tertialbokslut 1 2025 kommunstyrelsen

I tertialrapport 1 2025 finns en beskrivning av kajprojektet. Projektets ekonomiska utfall tillsammans med slutkostnadsprognos redovisas. Projektet beräknas vara färdigställt 2027 med en slutkostnadsprognos som uppgår till 380,8 mnkr. Beslutad budget uppgår till 380,8 mnkr.

Statusrapport kajen KS 2025-06-03

Rapporten består av en beskrivning av upphandling av tjänster avseende kajprojektet där vad som hänt och påverkat projektet beskrivs. Vidare finns en sammanställning över nedlagda kostnader. Projektet håller sig för närvarande inom gränsen för beslutade ramar.

Delårsbokslut 2025

I kommunens delårsbokslut 2025 redovisas kajprojektet under rubriken händelser av väsentlig betydelse samt i investeringsredovisningen. Projektets ekonomiska utfall tillsammans med slutkostnadsprognos redovisas. Projektet beräknas vara färdigställt 2027 med en slutkostnadsprognos som uppgår till 380,8 mnkr. Beslutad budget uppgår till 380,8 mnkr.

Statusrapport kajenprojektet KS 2025-10-23

Rapporten består av en beskrivning av aktuella frågor samt information om att projektet som helhet fortfarande bedöms kunna färdigställas inom budget.

Vi noterar att ekonomisk utveckling i projektet från och med januari 2025 sammanställs och rapporteras till kommunstyrelsen månadsvis. Exempel på hur rapportering sker visar en översiktlig bild av finansiering av projektet samt kostnadssammanställning. Utöver detta finns också en sammanställning av bestridna fakturor, kopplat till tvist med leverantör. I sakkontrollen framkommer att kommunstyrelsen löpande tar del av mer information från projektet än vad som framgår av handlingar eller protokoll till/från kommunstyrelsen. Detta på grund av att allt inte är lämpligt att lägga ut offentligt av affärsmässiga skäl. Enligt våra intervjuer följer den ekonomiska rapporteringen kommunens övergripande rutiner för uppföljning.

Enligt våra intervjuer ska avvikelser rörande verksamhet och ekonomi, i första hand hanteras av projektets styrgrupp som sammanträder en gång i månaden och därefter rapporteras till kommunstyrelsen. Eskalering av ett ärende görs, enligt intervjuad, genom en rapport som fokuserar på det som är föremål för eskalering. Det uppges ofta gälla ekonomi, men kan också gälla andra saker. Bland annat noteras en incident där man hittat en granat.

Vår granskning visar att det inte har skett en regelbunden återrapportering till kommunstyrelsen från starten av projektet, utan rapporteringen har utvecklats succesivt under projektets gång och sker sedan drygt ett år tillbaka i princip månadsvis. Enligt våra intervjuer har det blivit en mer regelbunden rapportering sedan de faktiska entreprenaderna har startat och genomförts. Dessförinnan har det varit projekterings och upphandlingsarbete, vilket inte har rapporterats lika regelbundet som entreprenaderna.

Vi har som tidigare beskrivits i denna rapport inte tagit del av någon skriftlig instruktion eller beskrivning av vad som utgör en avvikelse eller ett eskaleringsärende. Enligt våra intervjuer är det styrgruppen som bestämmer vad som ska eskaleras. Bedömning görs med hjälp av projektledarens insikt, utan en formulerad definition, men enligt våra intervjuer har det inte varit något ärende av väsentlig art som inte har rapporterats. En representant från styrgruppen deltar på nästan alla kommunstyrelsesammanträden och intervjuad anser att det är lagom nivå på informationen som ges vid dessa möten. Att bygga om kajen påverkar turismen mycket, samtidigt som det finns en förståelse från kommunstyrelsen för att arbetet måste göras. Det som är mest intressant att lyfta rör ekonomin, tiden för projektet hanteras löpande.

Bedömning

Revisionsfråga 5: Har kommunstyrelsen säkerställt en tillräcklig ekonomisk uppföljning och rapportering (inkluderat slutkostnadsprognoser i enskilda genomförande beslut)?

Delvis.

Vår bedömning baseras på följande:

Vi kan i vår granskning konstatera att kommunstyrelsen under 2025 erhållit regelbunden rapportering avseende projektets ekonomiska utveckling, inklusive slutkostnadsprognos. Rapportering sker i princip månadsvis och går via projektets styrgrupp och vidare till kommunstyrelsen. Vi kan också konstatera att rapportering av ekonomi och status avseende kajprojektet har skett med större frekvens under 2025 jämfört med tidigare år.

Vi har även noterat i våra intervjuer att det finns osäkerhet avseende vilka ärenden och i vilken form som rapportering ska ske och även hur mandat ser ut. Som tidigare beskrivits under revisionsfråga 4 saknas en formell riktlinje eller rutin avseende hur projektets rapportering och uppföljning ska ske. Den rapportering som sker har utarbetats av projektledningen och bedöms uppfylla de krav som ställs men vi bedömer att rutinerna skulle stärkas om detta formellt beskrivs i exempelvis en rapporteringsinstruktion.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Vaxholms stad genomfört en granskning av planering och genomförande av bygg- och anläggningsprojekt inom kajområdet. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen säkerställer att kajprojektet bedrivs med en tillräcklig intern kontroll.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen **inte** säkerställt att projektet bedrivs med tillräcklig intern kontroll.






Rekommendationer

Efter genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Säkerställ att framtida upphandlingar föregås av kompletta kalkylunderlag och riskanalyser genom att ta fram formella riktlinjer. Detta minskar osäkerheter kring projektets kostnader och genomförande. Lärdomar och erfarenheter kan med fördel dokumenteras i en upphandlingspolicy för komplexa anläggningsprojekt.
- Säkerställ att riktlinjer avseende projektkalkyler följs.
- Upprätta en rapporteringsinstruktion där vad som ska rapporteras och med vilket tidsintervall beskrivs.
- Upprätta ett projektdirektiv med tydliga rutiner för ÅTA, inklusive mandat och beloppsgränser samt process för godkännande och dokumentation
- Utveckla formerna för att driva större projekt. Projektorganisationer bör ha en struktur med tydligt delegerat mandat, oavsett om det är egen personal, konsulter eller en kombination.
- Utveckla och implementera riktlinjer och rutiner för intern kontroll och ekonomisk riskhantering.
- Utveckla och implementera rutiner och strukturerade processer för analys och hantering av kostnadsökningar.
- Säkerställ att det finns en tydlig dokumentation från de olika forum, till exempel projektmöten, styrgruppsmöten mm som rör respektive investeringsprojekt. Detta i syfte att skapa ökad tydlighet samt säkerställa god styrning, kontroll och uppföljning.

- Säkerställ att besiktningar av kajprojektet sker innan slutredovisning till entreprenör sker i syfte att säkerställa att genomförd investering motsvarar gällande byggnormer och de krav som ställts i avtal/förfrågningsunderlag.

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Har tillräckliga kalkylunderlag legat till grund för upphandling av byggnation?	Delvis Det fanns vid tidpunkten för projektets start inte några rutiner eller formella riktlinjer för hur kalkylunderlag eller projektbeskrivning skulle utformas.	
2. Har kontroller genomförts för att säkerställa att en lämplig kostnadskontrollrutin upprättats?	Nej Avvikelser rapporteras till styrgrupp, men det finns ingen formell definierad gräns eller riktlinje för hur rapportering ska ske.	
3. Finns tydliga rutinerna för hantering av beställning av tillägg, ändringar och avgående arbete (s.k. ÄTA) och har dessa följts?	Nej Det saknas ett formellt projektdirektiv för den interna hanteringen inom kommunen med tydliga mandat och beloppsgränser avseende ÄTA arbeten och det innebär enligt vår bedömning en risk för otydlighet.	
4. Gör analys av orsaker till ev. kostnadsökning?	Delvis Analyser av projektets kostnader genomförs regelbundet. Det saknas dock en formell antagen riktlinje.	
5. Har kommunstyrelsen säkerställt en tillräcklig ekonomisk uppföljning och rapportering?	Delvis Kommunstyrelsen erhåller regelbunden rapportering avseende projektets ekonomiska utveckling. Det saknas dock en formell riktlinje avseende hur projektets rapportering och uppföljning ska ske.	

2026-01-14

Carin Hultgren

Daniel Brandt

Certifierad kommunal revisor

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Vaxholms stad enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2025-02-26. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.