

Utlåtande 2012:120 RIII (Dnr 319-872/2012)

Uppförande av ett nytt krematorium på Skogskyrkogården - reviderat genomförandebeslut

Förslag från kyrkogårdsnämnden

Kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

1. Reviderat genomförandebeslut för uppförandet av ett nytt krematorium på Skogskyrkogården omfattande en ökad investeringsbudget med 45,8 mnkr till 175,0 mnkr godkänns.
2. Utgifter till följd av reviderat genomförandebeslut finansieras inom kyrkogårdsnämndens investeringsbudget 2012. Finansiering för 2013 behandlas i budget för 2013.

Föredragande borgarrådet Ulla Hamilton anför följande.

Ärendet

Kommunfullmäktige beslutade den 15 juni 2009 att medge kyrkogårdsnämnden rätt att genomföra modernisering av krematoriet på Skogskyrkogården omfattande investeringsutgifter om 129,2 mnkr. Projektet blir betydligt dyrare än planerat. Enligt stadens investeringsregler ska avvikelse mot investeringsbeslut överstigande 15 % av investeringens nettoutgift tillställas kommunfullmäktige. Kyrkogårdsnämnden hemställer om en ökad investeringsbudget om 45,8 mnkr, motsvarande en avvikelse på 35 %, till 175,0 mnkr för att kunna färdigställa det nya krematoriet på Skogskyrkogården.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret anser att kyrkogårdsnämndens projektplanering och styrning av investeringsprojektet inte är tillfredställande och konstaterar att betydligt större budgetreserv hade behövts i projektet med tanke på den osäkerhet gällande byggnadens utformning och placering som förelåg.

Mina synpunkter

Skogskyrkogården är sedan 1994 upptagen på Unescos världsarvslista och är det enda världsarv som Stockholms stad förvaltar – ett ansvar som förpliktigar. Att vårt världsarv fortfarande är och kommer att fortsätta vara i bruk som begravningsplats är en självklarhet men medför också utmaningar.

Skogskyrkogårdens landskap och byggnader genomsyras av högsta tänkbara arkitektoniska kvalitet. När ett nytt krematorium i nära anslutning till Skogskrematoriet nu uppförs har stor omsorg lagts vid gestaltningen. Byggnaden som uppförs efter arkitekttävlingens vinnande bidrag är ritad av Johan Celsing.

Projektet har överskridit den av kommunfullmäktige angivna budgetramen på grund av förseningar, förändringar i byggnadsvolym och utförande. Åtgärder har vidtagits och vidtas fortlöpande för att minimera kostnaderna.

Jag instämmer i stadsledningskontorets yttrande om vikten av att nämnden har en mycket noggrann kostnadskontroll under återstoden av byggnadstiden och att nämnden inte återkommer med ytterligare fördyringar av projektet.

Det nya krematoriet beräknas bli färdigt sommaren 2013.

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Kommunstyrelsen delar borgarrådsberedningens uppfattning och föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

1. Reviderat genomförandebeslut för uppförandet av ett nytt krematorium på Skogskyrkogården omfattande en utökad investeringsbudget med 45,8 mnkr till 175,0 mnkr godkänns.

2. Utgifter till följd av reviderat genomförandebeslut finansieras inom kyrkogårdsnämndens investeringsbudget 2012. Finansiering för 2013 behandlas i budget för 2013.

Stockholm den 3 oktober 2012

På kommunstyrelsens vägnar:
STEN NORDIN

Ulla Hamilton

Ulrika Gunnarsson

ÄRENDET

Kommunfullmäktige beslutade den 15 juni 2009 att medge kyrkogårdsnämnden rätt att genomföra modernisering av krematoriet på Skogskyrkogården omfattande investeringsutgifter om 129,2 mnkr. Projektet blir betydligt dyrare än planerat. Enligt stadens investeringsregler ska avvikelse mot investeringsbeslut överstigande 15 % av investeringens nettoutgift tillställas kommunfullmäktige. Kyrkogårdsnämnden hemställer om en utökad investeringsbudget om 45,8 mnkr, motsvarande en avvikelse på 35 %, till 175,0 mnkr för att kunna färdigställa det nya krematoriet på Skogskyrkogården.

Kyrkogårdsnämnden

Kyrkogårdsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 10 maj 2012 att hemställa hos kommunfullmäktige om en utökad investeringsbudget med 45,8 Mkr till 175 Mkr för uppförandet av ett nytt krematorium på Skogskyrkogården.

Kyrkogårdsförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 7 maj 2012 har i huvudsak följande lydelse.

Sammanfattning

Kommunfullmäktige beslutade 2009-06-15, efter hemställan från Kyrkogårdsnämnden, att uppföra ett nytt krematorium på Skogskyrkogården. Kyrkogårdsnämnden gavs en investeringsbudget för projektet på 129,2 Mkr.

Projektet blir betydligt dyrare än planerat. Enligt stadsledningskontorets anvisningar ska kommunstyrelsen därför tillställas ett underlag för nytt beslut då den totala nettoinvesteringsutgiften beräknas överstiga genomförandebeslutet med 15 % eller mer.

Projektet är försenat ett år vilket i huvudsak beror på att upphandling av byggenreprenör överklagades. Merkostnaden för förseningen i projektet uppgår till ca 10 Mkr då bland annat byggnationen genomförs under två vinterhalvår och två semesteruppehåll istället för som planerat ett.

För att få plats med teknikutrustning som kylsystem och ackumulatorer har källarvåningen blivit större än planerat. Likaså har ökade krav på ventilation medfört att byggnadens volym ökat. Genom den ökade byggnadsvolymen har även kostnaderna för markarbeten som sprängning blivit väsentligt dyrare. Slutligt förslag redovisar en BTA om 2350 kvm vilket utgör en ökning med drygt 50% jämfört med det program

som togs fram till den internationella arkitekttävlingen. Förråd/garage, ackumulatorer och annan teknisk utrustning som i det vinnande tävlingsförslaget redovisats i form av en komplementbyggnad har då integrerats i huvudbyggnaden. Merkostnaden på grund av byggnadens ökade volym beräknas till ca 20 Mkr.

Merkostnaden för utökad längd på kulvert till befintlig skorsten beräknas till 4 Mkr.

Elförsörjningen av det nya krematoriet medför ombyggnation av en transformatorstation inne på Skogskyrkogården genom leverantören Fortum. Merkostnaden uppskattas till 5 Mkr.

Materialet vitbetong ska användas i byggnaden. Merkostnaden för detta materialval beräknas till 7 Mkr.

Sammanfattningsvis hemställer kyrkogårdsnämnden om en utökad investeringsbudget om 45,8 Mkr till 175 Mkr för att kunna färdigställa det nya krematoriet på Skogskyrkogården.

Förvaltningen har samtidigt vidtagit åtgärder för att minska budgetöverskridandet i projektet. Dessa bedöms ha minskat kostnaderna med ca 3 Mkr.

Utlåtande

Bakgrund

Varje år avlider ca 7 000 stockholmare. Andelen avlidna som kremeras är 90 %. Staden ansvarar idag för Skogskrematoriet på Skogskyrkogården i Enskede samt för Räcksta krematorium i Vällingby. Vid dessa bägge krematorier sker sammanlagt ca 8 000 kremationer per år. Stadens krematorier används även, mot ekonomisk ersättning, för kremering av avlidna folkbokförda hos annan begravningshuvudman i länet.

Skogskrematoriet med sina tre kapell ritades av arkitekt Gunnar Asplund och uppfördes på Skogskyrkogården under åren 1937- 1940. Byggnaden är arkitektoniskt mycket värdefull och är sedan år 1994 tillsammans med hela Skogskyrkogården upptagen på Unescos Världsarvlista.

Skogskrematoriet är på flera sätt utslitet vilket innebär höga underhållskostnader samt en svårhanterbar arbetsmiljö för de anställda. För att förbättra anläggningens driftsäkerhet är det också nödvändigt att ugnar, rökgasrening och kylutrustning moderniseras.

Kommunfullmäktige beslutade därför 2009-06-15, efter hemställan från Kyrkogårdsnämnden, att uppföra ett nytt krematorium på Skogskyrkogården. Kyrkogårdsnämnden gavs en investeringsbudget för projektet på 129,2 Mkr.

I ärendet till kommunfullmäktige redovisades ett antal riskfaktorer som kunde påverka gjorda ekonomiska antaganden såsom okända grundförhållanden då byggnadens placering skulle avgöras i arkitekttävling. Andra riskfaktorer var en väsentligt högre kvalitet som ett resultat av arkitekttävling, tidsförskjutning samt indexutveckling. I ärendet bedömdes också att den då pågående nedgången i konjunkturen förväntades ha

en positiv inverkan på projektets ekonomi.

Av olika skäl, som redovisas i detta ärende, kommer projektet bli betydligt dyrare än planerat. Enligt Stadsledningskontorets anvisningar ska Kommunstyrelsen tillställas ett underlag för nytt beslut om avvikelser för ett projekt är betydande. Exempelvis om den totala nettoinvesteringens utgiften beräknas överstiga genomförandebeslutet med 15 % eller mer, dock minst 20 Mkr.

Arkitekttävling

Efter kommunfullmäktiges beslut genomförde kyrkogårdsnämnden en internationell arkitekttävling med hjälp av Sveriges Arkitekter som stod för det administrativa arbetet för att genomföra tävlingen.

I tävlingsprogrammets avsnitt "Ekonomi/genomförbarhet" hänvisades till Kommunfullmäktiges beslut. Som en ekonomisk referensram att förhålla sig till angavs att byggnadskostnaderna budgeterades till 50 Mkr. Dessutom angavs att processarbeten och krematorieteknik därutöver budgeterades till 35 Mkr.

Fem arkitektföretag/team inbjöds att delta i tävlingen, utvalda genom ett öppet kvalificeringsförfarande. Juryn kunde konstatera att inget av inlämnade förslag höll sig inom den angivna ekonomiska referensramen. Tävlingen fullföljdes då juryn såg möjligheter till kostnadsbesparingar för kyrkogårdsnämnden i den fortsatta projekteringen. Detta gällde även för det vinnande förslaget "En sten i skogen" ritat av Johan Celsing arkitektkontor AB, Sverige/Muller Illien Landschaftsarchitekten, Schweiz.

Bygglov samt tillstånd enligt kulturminneslagen.

Stadsbyggnadsnämnden gav 2011-01-20 bygglov för det nya krematoriet. Länsstyrelsen gav 2011-06-27 tillstånd enligt 4 kap lagen om kulturminnen att genomföra byggnation på världsarvet Skogskyrkogården.

Krematorieteknik

Efter upphandling så tilldelades 2010-03-18 det italienska företaget GEM/Matthews uppdrag att leverera krematorieteknik och processutrustning till anläggningen. I detta inkluderas bl a de fyra krematorieugnarna.

Byggentreprenör

Efter upphandling tilldelades SKANSKA uppdraget att som generalentreprenör utföra byggnationen av det nya krematoriet. Upphandlingen överklagades varför byggnationen försenades avsevärd. Kontrakt tecknades 2011-09-16. Mark- och sprängningsarbeten kunde därigenom påbörjas först hösten 2011. Vid en ceremoni i december 2011 tog kyrkogårdsnämndens ordförande det symboliska "första spadtaget" på plats på Skogskyrkogården genom att genomföra en gjutning i betong.

Tidplan

Projektet är ett år försenat. I ärendet till fullmäktige 2009 angavs att en invigning av ett nytt krematorium bör kunna ske försommaren 2012. Den reviderade genomförandeplanen anger en invigning i maj eller juni månad 2013. Huvudorsak till förseningen är att upphandling av byggentreprenad överklagades. Konsekvensen blev att byggnationen genomförs under två vinterhalvår och två semesteruppehåll istället för

som planerat ett.

Ekonomi

Kyrkogårdsnämnden uppskattade den totala investeringen för projektet till 129,2 mkr i ärendet till kommunfullmäktige 2009. Byggstart planerades till januari 2011. Den totala funktionsytan i tävlingsprogrammet angavs till 1355 kvm (BTA 1540 kvm) exklusive utrymme för ackumulatortankar. I förslag till budget ingick en budgetreserv om 6 procent av den totala projektbudgeten avräknat indexkostnader.

Som underlag till förslag till budget hade förvaltningen begärt in kostnadsbedömningar av två oberoende konsultföretag. Båda företag hade i direktiven ombetts att ta hänsyn till att en internationell arkitekttävlan skulle genomföras vilket kunde medföra kvalitetshöjande kostnader. Skillnaden i utfall av konsultföretagens kostnadsbedömningar var väsentligt större än normalt. Båda hade också kommenterat att omfång av eventuella sprängningsarbeten eller grundförhållanden var okända.

Kostnadsökningar.

Förvaltningen konstaterar att konjunkturdämpningen inom byggbranschen efter finanskrisen blev kortvarig i Stockholmsregionen. När budget fastställdes 2009 i detta projekt fanns förhoppningar att konjunkturedgången skulle bidra till att hålla nere kostnaderna. Så blev dock aldrig fallet.

I tävlingsprogrammet angavs en byggnadsyta på BTA 1540 kvm för det nya krematoriet. Efter tävlingen och under projekteringsskedet har ett antal kostnadsdrivande förändringar varit nödvändiga att genomföra. För att få plats med teknikutrustning som kylsystem och ackumulatörer har källarvåningen blivit större än planerat. Likaså har ökade krav på ventilation medfört att byggnadens volym ökat. Förråd/garage, ackumulatörer och annan teknisk utrustning som i det vinnande tävlingsförslaget redovisats i form av en komplementbyggnad har integrerats i huvudbyggnaden. På så vis har naturskog kunnat bevaras. Genom den ökade byggnadsvolymen har även kostnaderna för markarbeten som sprängning blivit väsentligt dyrare. Slutligt förslag redovisar en BTA om 2350 kvm vilket utgör en ökning med drygt 50% jämfört med tävlingsprogrammet. Merkostnaderna på grund av byggnadens ökade volym beräknas till ca 20 Mkr.

Förseningen av projektet med ett år medför ökade kostnader på ca 10 Mkr där huvuddelen ligger på byggnadskostnaderna och resterande på konsultkostnader.

Kulverten för bl a rökgasrening har blivit längre än planerat då den anpassats till markens topografi. Kulverten ska ansluta till nuvarande skorsten. Därmed används samma utsläppspunkt, för vilket miljötillstånd finns. Merkostnaderna för den utökade kulvertlängden beräknas till 4 Mkr.

Materialet vitbetong ska användas i byggnaden. Merkostnaden för detta materialval beräknas till 7 Mkr.

Elförsörjningen av det nya krematoriet medför ombyggnation av en transformatorstation inne på Skogskyrkogården genom leverantören Fortum. Merkostnaden som belastar projektet uppskattas till 5 Mkr varav serviskostnaden utgör 2,5 Mkr och reste-

rande till en om/tillbyggnad av befintlig byggnad invid det gamla krematoriet.

Vidtagna åtgärder för minskad budgetöverskridande

Förvaltningen har från det arkitekttävlingen avslutades haft en pågående dialog med arkitekten om att finna gemensamma förslag till besparingar.

Förvaltningen har i första hand sett över materialval interiört i byggnaden för att begränsa projektets kostnader. Exempelvis har förvaltningen avvisat förslag om inklädnad av krematorieugnarna i koppar. Kostnader för inköp av inredning och möbler har begränsats. Exteriört har alla detaljer i koppar tagits bort beroende på stöldrisken. Vidare har, i dialog med arkitekten, skett en begränsning i stenläggningar i natursten som var avsedda som gångväg för besökare. Sammanlagt uppgår de vidtagna åtgärderna för minskat budgetöverskridande till ca 3 Mkr.

Helt avgörande för kostnadskontroll i projektet är att det inte sker några oförutsedda stopp i byggnationen. Förvaltningen fokuserar nu på att säkerställa detta i dialog med arkitekten, dennes underkonsulter och byggherren.

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 10 juli 2012 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret konstaterar att kyrkogårdsnämndens projektplanering och styrning av investeringsprojektet inte är tillfredställande.

Kyrkogårdsnämnden bedömer att förseningen av projektet medfört ökade kostnader på ca 10 mnkr. Övriga kostnadsökningar förklaras i huvudsak av förändringar i projekteringsskedet. I tävlingsprogrammet angavs en byggnadsyta på bruttototalarea (BTA) 1540 kvm för det nya krematoriet. Slutligt förslag redovisar en bruttototalarea (BTA) om 2350 kvm, vilket utgör en ökning med drygt 50 %. Arkitekttävlingen fullföljdes fastän inget av de inlämnade förslagen höll sig inom den angivna ekonomiska referensramen, baserat på antagandet om möjligheter till kostnadsbesparingar i den fortsatta projekteringen. Under projekteringsskedet har dock genomförda förändringar i huvudsak varit kostnadsdrivande. Genom den ökade byggnadsvolymen har även kostnaderna för markarbeten och sprängning blivit väsentligt dyrare.

I nämndens förslag till budget ingick en budgetreserv om 6 % av den totala projektbudgeten. Stadsledningskontoret ifrågasatte vid tidpunkten om storleken på reserven var tillräcklig, och nämnden uppmanades att nogsamt följa projektet och agera för att säkerställa att utgifterna inte skulle överskrida beslutad budget. Stadsledningskontoret kan i efterhand konstatera att reserven hade behövt vara betydligt högre med

tanke på den osäkerhet gällande byggnadens utformning och placering som förelåg vid beslutet.

Stadsledningskontoret anser att kyrkogårdsnämnden borde ha tillställt kommunfullmäktige ett underlag för reviderat genomförandebeslut i det tidigare skede, då det först konstaterades att byggnadens volym skulle bli betydligt större än i ursprungligt förslag. Detta gäller särskilt mot bakgrund av projektets budgetreserv är att betrakta som låg. I befintligt läge när en entreprenör är upphandlad och kontrakterad, byggnationen påbörjad och den tekniska utrustningen beställd är möjligheten till påverkan på projektet liten. Nämnden bedömde vid tillfället att avvikelsen inte skulle överstiga 15 % av investeringens nettoutgift.

Stadsledningskontoret förutsätter att kyrkogårdsnämnden förstärkt styrningen av investeringsprojektet och kommer att vidta alla till buds stående åtgärder för att förhindra fördyringar och minimera de beräknade ökade utgifterna. Stadsledningskontoret förutsätter således att kyrkogårdsnämnden inte återkommer med ytterligare fördyringar av projektet.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige godkänner reviderat genomförandebeslut för uppförandet av ett nytt krematorium på Skogskyrkogården omfattande en utökad investeringsbudget med 45,8 mnkr till 175,0 mnkr. Utgifter till följd av reviderat genomförandebeslut ska finansieras inom nämndens investeringsbudget 2012. Finansiering för 2013 får behandlas i budget för 2013.