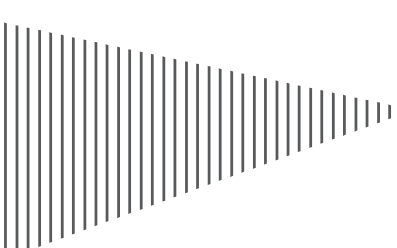


Granskning av byggnation av Hedda Andersson och nya Svaneskolan

Lunds kommun



Lars Starck, EY
Emmy Lundblad, EY
2022-02-16

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	4
2	Inledning	5
3	Partneringavtalet	7
4	Beställarorganisation	12
5	Ekonomisk återrapportering	16
6	Slutsats	19
7	Källförteckning	21
8	Exempel fördelningsprinciper	22
9	Revisionskriterier	23

1 Sammanfattning

Denna granskning har genomförts med syftet att bedöma om byggprojektet Hedda Andersson/Svaneskolan sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredställande sätt. I granskningen har intervjuer skett med projektmedarbetare, styrgrupp och servicenämnden presidium. Vidare har granskning skett av dokumentation upprättad inom projektet samt åiterrapportering och ekonomiska sammanställningar.

Granskningens slutsats är att de delar som ingått i granskningen i stora delar sköts på ett ändamålsenligt sätt. Vi kan konstatera att projektet vid tiden för granskningen hålls inom budget och att inga väsentliga avvikelser förekommer. I samband med den initiala planeringen och beslut om entreprenadform har verksamheten inhämtat kunskap såväl internt som externt. Därtill har avtalet granskats av juridisk expertis på området.

Projektorganisationen och samverkan med entreprenören fungerar väl enligt de intervjuade. Vi bedömer även att de strukturer som finns för samverkan, där beställaren har tillgång till underlag och information om utgifter är tillfredställande. Dock bedömer vi att det inte är tillräckligt tydligt dokumenterat vilka mandat och uppdrag som tilldelats projektets olika delar. Detta kan med fördel göras tydligare för att säkerställa en transparens och för att underlätta vid kunskapsöverföring när projektmedarbetare byts ut eller roller förändras.

Vidare är det vår bedömning att den interna ekonomiska uppföljningen inom projektet kan tydliggöras. Med detta avses den ekonomiska sammanställningen som främst delges styrgruppen. Det är av vikt att denna på ett tydligt sätt redovisar projektets ekonomiska status.

Servicenämnden har under hösten 2021 påbörjat arbetet med att ta fram en ny modell för projektuppföljning. Vår bedömning är att grunderna i modellen är bra men att det behöver tydliggöras ytterligare vad som ingår i modellens olika delar. Modellen baseras på en trafikljus-struktur där skalan går i grönt, gult och rött. Det saknas vid tiden för granskningen en definition av vad som innefattas av skalan. Därtill är det vår bedömning att nämnden bör komplettera denna åiterrapportering med uppföljning av projektekonomi för att säkerställa att nämnden är insatt i projektets progression och omfattning.

Med bakgrund av granskningsresultatet rekommenderas servicenämnden att:

- ▶ Säkerställa att projektorganisationens hierarki, ansvarsfördelning och mandat finns dokumenterat.
- ▶ Inför kommande mandatskifte tillse att ledamöter ges utbildning i samverkansentreprenad som metod.
- ▶ Säkerställa att den ekonomiska uppföljningen till styrgruppen är tydlig.
- ▶ Säkerställa att projektuppföljning protokollförs.
- ▶ Besluta om former för uppföljning av projekt och däri säkerställa att stora projekt följs särskilt.

2 Inledning

2.1 Bakgrund

I december 2019 beslutade kommunfullmäktige att Lunds nya gymnasieskola, Hedda Anderssongymnasiet, ska byggas på Svaneskolans nuvarande tomt och samlokaliseras med Svaneskolans högstadium.

Den nya skolan har ritats av Wingårdhs arkitekter i samarbete med danska AART och kommer att erbjuda plats för 1 620 elever på gymnasiet och 360 på högstadiet. Uppdraget att förverkliga skolan har, efter upphandling, tilldelats byggentreprenören Skanska. Projektet bedrivs som en samverkansentreprenad, även kallat partnering. Modellen innebär att beställaren och entreprenören i högre utsträckning kommer att arbeta tillsammans under projektets gång.

Rivningen av den gamla Svaneskolan inleddes efter skolavslutningen i juni 2020 och startskottet för byggprojektet inleddes i slutet av sommaren 2020. Invigningen av Hedda Anderssongymnasiet planeras till höstterminen 2023 och invigningen av den nya Svaneskolan planeras till vårterminen 2024.

Avtalet mellan Lunds kommun, genom servicenämnden, och Skanska Sverige om att bygga Hedda Anderssongymnasiet och nya Svaneskolan innebär omfattande investeringar. Revisorerna har utifrån risk- och väsentlighetsanalys funnit skäl att granska kommunens arbete med byggprojektet. Granskningen kommer under 2021 fokusera på ekonomisk uppföljning.

2.2 Syfte och revisionsfrågor

Huvudsyftet med de återkommande granskningarna är att bedöma om byggprojektet sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredställande sätt. Årets granskning kommer att fokusera på den ekonomiska uppföljningen. I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Hur ser avtalet för entreprenaden ut, vilken insyn i projektets fortskridande medges genom avtalet?
 - Vilka parter omfattas av partneringavtalet?
 - Vilka ekonomiska förutsättningar gäller för partneringmodellen?
 - Vilka fördelningsprinciper gäller för positiva respektive negativa avvikelser?
- ▶ Är rutinerna för ekonomisk uppföljning tillfredsställande?
 - Hur ser rapportering till nämnden ut?
 - Finns sammanställningar av budgetavvikelser upprättade (såväl positiva som negativa)?
 - Har förvaltningen inom projektet vidtagit åtgärder för att få eventuella negativa budgetavvikelser i balans?

- Har entreprenören under projektets gång föreslagit kostnadsminskande åtgärder?
- Kommuniceras ev. budgetavvikelser i den ekonomiska uppföljningen till nämnden på ett tydligt sätt?
- Informeras kommunstyrelsen och fullmäktige om projektets framdrift?
- ▶ Har nämnden säkerställt att det finns en tillfredsställande beställarorganisation för att hantera kommunens ansvar enligt partneringavtalet?
 - Hur säkerställs att beställarens skyldigheter enligt partneringmodellen uppfylls?
 - Har kommunen anlitat externt beställarombud för att tillvarata kommunens intresse?
 - Är den tekniska kompetensen inom beställarorganisationen tillräcklig för projektet?
 - Har nämnden säkrat projektstyrning och kunskapsöverföring kopplat till att projektet löper över två mandatperioder?

2.3 Genomförande och avgränsning

Granskningen har skett genom dokumentstudier av handlingar upprättade inom projektet. Central dokumentation så som huvudavtalet med bilagor, projektplaner och protokoll från styrgruppsmöten och samverkansforum har granskats.

Inom ramen för granskningen har intervjuer skett med representanter från projektorganisationen på olika nivåer samt även servicenämndens presidium.

2.4 Revisionskriterier

Granskningens bedömningar utgår från följande revisionskriterier, för att läsa mer om revisionskriterierna se avsnitt 9.

- ▶ Kommunallagen (2017:725)
- ▶ Servicenämndens reglemente
- ▶ Lunds kommuns lokalinvesteringsprocess

3 Partneringavtalet

Utbildningsnämnden aviserade behovet av en ny gymnasieskola redan under år 2015. Då upprättades en projektvision som ligger till grund för den kvalitativa målbilden för projektet. Under våren 2016 färdigställdes en tomtutredning för den nya gymnasieskolan.

2016-05-25 beslutade kommunstyrelsen om en beställning av beställningsunderlag för en ny gymnasieskola och grundskola. Servicenämnden beslutade därefter 2017-01-11 att beställa en detaljplan för Pastor Svane 1 samt del av Väster 7:1. En arkitekttävling inleddes under hösten 2017 och vinnaren meddelades i maj 2018. I augusti 2017 beslutade servicenämnden att projektet skulle genomföras i samverkan med entreprenör och att samverkan skulle regleras i ett avtal.

3.1 Avtalets parter

Avtalet mellan servicenämnden och entreprenören tecknades 2018-02-14 och avser projektets första fas, detta avtal undertecknades av servicedirektören för beställarens del. Ett nytt avtal tecknades 2019-12-05 avseende fas 2, detta avtal har undertecknats av servicedirektören och servicenämndens ordförande. Avtalet delar in projektet i två faser.

- ▶ Fas 1) Framtagande av bygghandling, kostnadskalkyl och detaljerad projektering. Fas 1 inleddes i samband med avtalstecknande och merparten av arbetet färdigställdes till våren 2020. Resultatet av fas 1 ligger till grund för produktion i fas 2.
- ▶ Fas 2) Byggproduktion. Fas 2 inleddes 2019-12-05 enligt undertecknat kontrakt mellan servicenämnden och entreprenören. Av beställningen framgår att denna först är gällande efter godkännande av riktpolis som beslutas av kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen beslutade om riktkostnad 2019-12-14, se avsnitt 3.2.2 för definition av begreppen.

Framtagandet av avtalet föregicks av beslut i servicenämnden 2017-08-23 om att genomföra projektet som en totalentreprenad i samverkan, även kallat partnering. Förarbetet innefattade att erfarenheter från kommunens spårvägsprojekt beaktades men även att kunskap inhämtades från andra partneringprojekt i andra kommuner. Därtill genomfördes ett SWOT-analys i samverkan med andra kommunala förvaltningar¹ och representanter från näringslivet.

Kontraktshandlingar inför konkurrensutsättning upprättades i samverkan med en extern konsult med specialistkunskap rörande de juridiska förutsättningarna. Därtill granskades handlingarna av tre externa rådgivare inför att beslut togs av servicenämnden 2017-12-06.

I ett senare skede av projektet, under 2019, genomfördes en extern granskning avseende avtalet. Den externa granskningen utfördes av en jurist och slutsatsen var att det fanns vissa otydligheter i skrivningarna i avtalet, särskilt avseende fas 1. Granskningen kompletterades med fördjupningar avseende systemhandling och

¹ Stadsbyggnadskontoret, kommunkontoret och utbildningsförvaltningen.

kostnadskalkyl samt en bedömning om eventuella risker förelåg. Den generella bedömningen utifrån den andra granskningen var att det fanns goda möjligheter för projektet att genomföras med god måluppfyllelse. Den främsta risken vid denna tidpunkt bedömdes vara den då överklagade detaljplanen. Detaljplanen antogs av kommunfullmäktige i mars 2019.

3.2 Avtalets ekonomiska förutsättningar

Kommunstyrelsen beslutade 2017-08-16 att tilldela servicenämnden 48 mnkr för framtagande av systemhandlingar². Delar av detta arbete genomfördes under fas 1. Kommunfullmäktige beslutade 2019-09-26 att totalbudget för Hedda Andersson-projektet skulle uppgå till 750 mnkr i 2019 års kostnadsnivå. I denna ram innefattas således både fas 1 och 2 av projektet.

Kommunstyrelsen beslutade 2019-12-04 att Svaneskolan och Hedda Andersson gymnasiet skulle samlokaliseras inom den planerade gymnasieskolan. I beslutet tillförs dock inga medel för ökade kostnader som beslutet medför. Arbetet med samlokalisering hanteras som en avvikelse inom projektet Hedda Andersson.

3.2.1 Fas 1 Projektering

Ersättning för fas 1 (projektering) baserades på ett rörligt arvode gentemot budget enligt Allmänna bestämmelser för konsultuppdrag inom arkitekt- och ingenjörsvksamhet (ABK 09). Enligt entreprenörens kalkyl för fas 1 bedömdes kostnaderna uppgå till 35,6 mnkr. I den ekonomiska sammanställningen och uppföljningen framgår att projektet har arbetat efter en budget på 40 mnkr (se nedan tabell).

I en bilaga till avtalet specificeras timarvoden för följande grupper:

- ▶ Platschef, projektchef, kalkylator, projekteringsledare
- ▶ Entreprenadingenjör och teknikansvarig för projektering
- ▶ Handläggare och övriga

Under projekteringen sker ekonomisk avstämning avseende kostnader månatligen mellan beställare (serviceförvaltningen) och entreprenören. I tabellen nedan framgår senaste ekonomiska uppföljningen (december 2021) för projektering (där fas 1 ingår). I sakkontrollen framhålls att fas 1 innefattar mer än förprojektering och framtagande av systemhandlingar. Fas 1 avslutas ekonomiskt under början av år 2022.

Tabell 1 Budgetuppföljning fas 1

Budget/avtalad kostnad	Nedlagda kostnader	Prognos slutkostnad
40 000 000	45 961 177 kr	46 461 177 kr

² Enligt tjänsteskrivelsen innefattar beställningen samtligt förarbete som ska ligga till grund för bygghandlingar. I skrivelsen nämns; nyckeltal, kostnadsberäkningar, undersökning av mark och tomt, handlingar för rivning, undersökning av miljögifter, kostnad för arkitekttävling och ersättning till jurister gällande entreprenadform.

Denna budgetpost innefattar inte kostnader som härrör projektering för samlokalisering Svaneskolan, denna kostnad uppgår till 5,8 mnkr. Kostnaderna för projektering har blivit högre än förväntat då projekteringsarbetet gjordes mer grundligt än planerat i samband med att detaljplanearbetet pågick, som även tog längre tid är beräknat. De intervjuade menar att detta bidragit till en mer kostnadseffektiv entreprenad sett till helheten.

3.2.2 Fas 2 Byggproduktion

Ersättning för fas 2 (byggproduktion) består av rikt kostnad och fast del som tillsammans utgör riktpriset (kontraktssumma).

Rikt kostnaden består av entreprenörens självkostnader och baseras på de förutsättningar för byggnationen som arbetats fram under fas 1. Enligt framtagen produktionskostnads kalkyl daterad november 2019 uppgår den bedömda rikt kostnaden till 565 mnkr. Kommunstyrelsen tog beslut om att beställa byggnationen till denna rikt kostnad vid sammanträdet 2019-12-04.

Självkostnaderna som rikt kostnaden baseras på delas i arbetskostnader och materialkostnader. Nedan framgår avtalets definition av självkostnader:

- ▶ Arbete: Verifierade löner med pålägg enligt LR06³.
- ▶ Material: Redovisat faktiskt fakturabelopp inkluderat rabatter och bonusar.

Den fasta delen består av överenskommen rikt kostnad multiplicerat med en fastställd procentsats. Denna del kan förklaras som entreprenörens vinstmarginal (se vidare avsnitt 3.3). Av avtalet framgår ett beräkningsexempel men ingen procentsats för den fasta delen. Detta regleras i en bilaga till avtalet. Bilagan ersattes av en ny ersättningsmodell daterad 2018-09-18. Ersättningsmodellen är undertecknad av serviceförvaltningens ombud och entreprenörens ombud. I den nya ersättningsmodellen fastställs det procentuella påslaget till 11,5 %. Den nya modellen omfattade även en förändring avseende påslag för underkonsult rörande arbete inom ramen för fas 1.

Enligt den undertecknade beställningen för fas 2 uppgår riktpriset till 630 555 000 kr uppdelat enligt:

- ▶ Rörlig kostnad (rikt kostnad) 565 520 000 kr
- ▶ Fast del 65 035 000 kr

Enligt den senaste ekonomiska avstämningen för fas 2 (december 2021) kommer projektet att hålla sig inom budget. Denna prognos innefattar dock inte eventuella ändrings- och tillägsarbeten (se avsnitt 3.3).

Tabell 2 Budgetuppföljning fas 2

Budget/avtalad kostnad	Nedlagda kostnader	Prognos slutkostnad
630 555 000 kr	343 189 081 kr	630 604 829 kr

³ Formulär framtaget av Sveriges Byggindustrier, för ersättningsgrunder vid kontraksarbeten. Påläggerna avser kostnader för exempelvis semester, försäkringar och skyddsutrustning. Beräkningen av påläggerna baseras på en procentsats av de verifierade lönerna.

3.3 Fördelningsprinciper och ÄTOR

Enligt lokalinvesteringsprocessen har styrgruppen, i det fall en sådan har utsetts för projektet, rätt att fatta beslut om i förhållande till beslutad investeringsutgift upp till 10 %⁴. Vidare gäller att kommunstyrelsens arbetsutskott äger rätt att besluta om avvikelser över 10 %. Vid tiden för granskningen prognosticeras projektet att hålla sig inom beslutad investeringsutgift och styrgruppen har därför inte behandlat ett sådant ärende.

Riktkostnaden kan justeras under projektet genom tillkommande ändrings- och tillägsarbeten (ÄTOR). De intervjuade uppger att godkännande av ÄTA-arbeten följer ordinarie delegationsordning och de regler som framgår av lokalinvesteringsprocessen. Av serviceförvaltningens delegationsordning framgår vilka funktioner som har rätt att göra avrop av varor och tjänster inom entreprenader. Exempelvis får projektledaren göra avrop på upp till 750 tkr vilket även gäller godkännande av ÄTOR på motsvarande summa.

Under projektets gång stäms den avtalade riktkostnaden av gentemot faktiska kostnader (se avsnitt 3.2.2). Enligt avtalet kan riktkostnaden löpande justeras uppåt och nedåt genom ÄTA-arbeten som beställaren godkännt. I det fall den avtalade riktkostnaden justeras enligt ovan, justeras den fasta delen i motsvarande omfattning. Riktkostnaden justeras dock inte om entreprenörens självkostnader ändras. Därför har entreprenören ett incitament att hålla nere dessa kostnader. Samtidigt minskar kostnaderna för beställaren (kommunen) som ersätter entreprenören för faktiska självkostnader.

När entreprenaden har färdigställts ska en slutavräkning ske där entreprenörens självkostnader jämförs med riktkostnaden. I avtalet regleras hur underskridande respektive överskridande av riktkostnad hanteras, grundprincipen är oavsett att riktkostnaden ersätts enligt nedlagda kostnader:

- ▶ Om entreprenörens självkostnader är **lägre** än riktkostnaden (avtal riktkostnad samt ev ÄTOR) ersätts entreprenören för denna summa, dvs faktiska kostnader. Entreprenören ersätts även för den fasta delen, beräknat på den avtalade riktkostnaden, omräknat i kronor. Detta innebär att entreprenörens procentuella vinstmarginal ökar och beställarens kostnad minskar.
- ▶ Om entreprenörens självkostnader är **högre** än riktkostnaden (avtal riktkostnad samt ev ÄTOR) ska beställaren (kommunen) ersätta entreprenören för överskridande kostnader, dvs faktiska kostnader. Entreprenören ersätts även för den fasta delen, beräknat på den avtalade riktkostnaden, omräknat i kr. Detta innebär att entreprenörens procentuella vinstmarginal minskar och beställaren får en högre kostnad. Entreprenörens ökade självkostnader till följd av ex ökade materialpriser påverkar således inte ersättning av den fasta delen omräknat i kronor.

I avsnitt 8 beskrivs olika scenarion där förhållande mellan riktkostnad, självkostnad och fast pris framgår.

⁴ Kommunfullmäktiges beslutade totalram uppgår till 750 mnkr, varpå en avvikelse på 10% uppgår till 75 mnkr.

Enligt budget för Hedda Andersson-projektet finns en marginal för riktprishöjningar på 15 mnkr. Vid projektuppföljning i juni 2021 framgår att den totala omfattningen av riktprishöjningar uppgick till ca 9,8 mnkr och att slutprognosen för budgetposten uppgår till 23,2 mnkr. Anledningen till den högre slutprognosen är att kostanden för samlokalisering med Svaneskolan hanteras som en riktprishöjning (ÄTA).

3.4 Bedömning

Vi bedömer att servicenämnden i hög utsträckning har vidtagit tillräckliga åtgärder för att säkerställa att utformandet av avtalet skett på ett rättssäkert sätt. Granskningen visar att juridisk expertkunskap har använts samt att avtalet har granskats av en extern konsult.

4 Beställarorganisation

Enligt kommunens lokalinvesteringsprocess ska en styrgrupp tillsättas vid större övergripande projekt. Styrgruppen ska bestå av representanter från berörda förvaltningar. Serviceförvaltningen utser styrgruppen.

I avtalet föreslås en organisation som innebär att det finns en övergripande projektledning som ansvarar för att projektet genomförs målinriktat. Därtill föreslås en projektgrupp som ansvarar för samordning mellan beställare och entreprenör och den dagliga operativa arbetet i projektet.

4.1 Projektorganisation

Projektorganisationen finns beskriven i en projektplan. Kommunstyrelsen är intern beställare av uppdraget, styrelsen har dock ingen uttalad roll i projektorganisationen. Serviceförvaltningen (genom Lundafastigheter) är beställare gentemot entreprenören.

Den nuvarande Styrgrupp Lunds kommun består av servicedirektör (sammankallande), fastighetschef, utbildningsdirektör, skoldirektör och ekonomidirektör. Styrgruppen sammanträder månatligen. Projektledare från serviceförvaltningen är föredragande för styrgruppen. I projektplanen framgår exempel på beslut som gruppen ska ta, så som kalkyl, avvikelser i investeringsprojekt, större projektändringar, förändringar i målbild och större risker.

Som tidigare beskrivet i avsnitt 3.3 ska styrgruppen enligt lokalinvesteringsprocessen besluta om avvikelser från beslutad investeringsutgift som understiger 10%. Utöver detta finns inget dokumenterat beslutsmandat eller uppdragsbeskrivning för styrgruppen. Vid intervjuer uppges att styrgruppen uppfattar att dess uppdrag är att följa projektet översiktligt och säkerställa att leveransen följer den uppsatta målbilden. Vidare uppges att förändringar i budget och leverans (tid) är frågor som behandlas av styrgruppen.

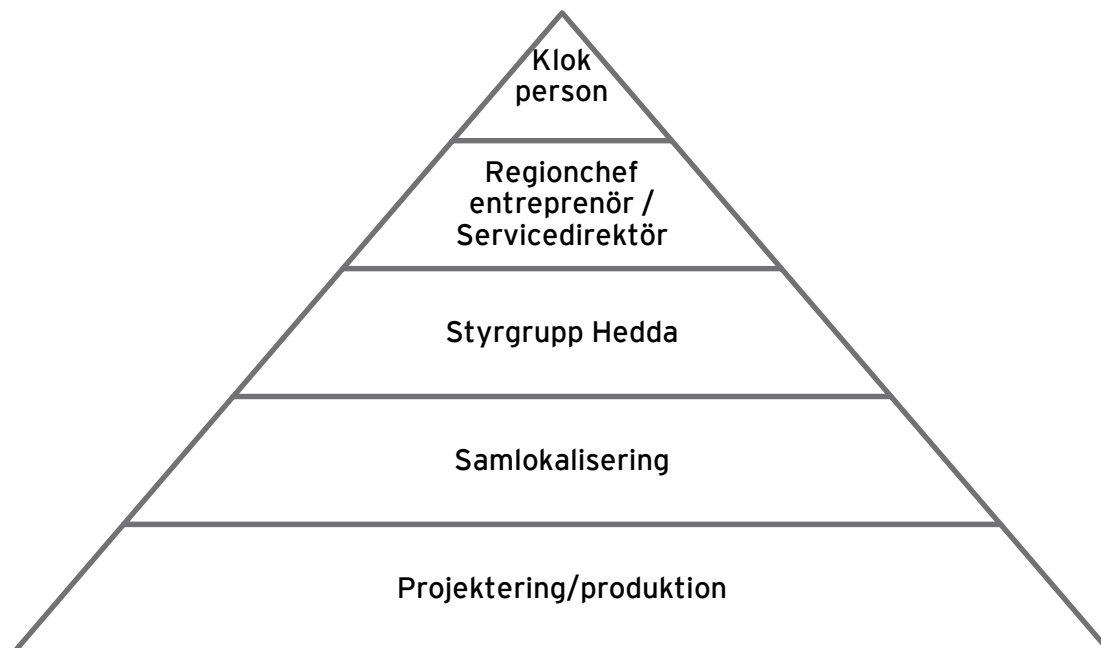
Vidare finns Styrgrupp projekt som består av fastighetschef (tillika ombud för beställaren) och projektledare från serviceförvaltningen samt ombud och projektchef från entreprenören.

Projektledningen från Lundafastigheter leds av två projektledare. Vid intervjuer uppges att den ena projektledaren är huvudansvarig. Det finns vidare en projektledning för samverkansentreprenaden som består av projektledning från Lundafastigheter samt entreprenören.

Därutöver finns en arbetsgrupp för samlokaliseringen mellan Hedda Andersson gymnasiet och Svaneskolan. Gruppen består av representanter från serviceförvaltningen, utbildningsförvaltningen och barn- och skolförvaltningen.

I samband med att projektet inleddes med entreprenören fastställdes en konflikt- och problemhanteringsmodell. Modellen är utformad som en trappa.

Illustration 1: Konflikt- och problemhanteringsmodell Hedda



Modellen finns dokumenterad i en presentation från ett samverkansmöte med entreprenören och beskriver övergripande beslutsvägar. I toppen av hierarkin finns begreppet "klok person", de intervjuade uppger att ett exempel skulle kunna vara en jurist som tas in i samband med en konflikt.

I dokumentationen som finns upprättad för det pågående projektet, så som projektplan framgår inte hur projekthierarkin ser ut och därför inte hur de olika grupperna förhåller sig till varandra. Därtill framgår inte gruppernas mandat och uppdrag. För de två projektledningsgrupperna framgår att beslutsmandat följer ordinarie delegation alternativt delegation i särskild handling. Det finns dock ingen förklaring till vad detta innebär i projektet.

4.2 Samverkan och kontrollmoment

Intervjuade uppger att samverkan med entreprenören fungerar väl och att det finns en god dialog inom projektet mellan kommunen och entreprenören. Det har inte funnits ett externt beställarombud i projektet. Under fas 1 fanns dock en extern samverkansledare som anställdes av beställaren (kommunen). Samverkansledarens uppdrag var då att skapa möjligheter för samverkan och skapa gemensamma målbilder för det vidare arbetet.

Projektledare och fastighetschef från serviceförvaltningen deltar i olika forum för avstämning tillsammans med entreprenören. Varje kvartal sker en genomgång av de stora områdena (exempelvis el, sprinkler och ventilation). Vid dessa möten behandlas prognos och eventuella ÄTA-arbeten samt generella frågor kopplat till det specifika området. Uppföljningen sker i en excel-mall där respektive underentreprenör redovisar budgeterad kostnad, nedlagd kostnad, bedömd återstående kostnad och slutkostnadsprognos. Som underlag för entreprenörens kostnader för inbyggnadsmaterial (exempelvis tegel, trä, gips mm) finns fakturor som projektledningen på Lundafastigheter har tillgång till via en portal som

entreprenören tillhandahåller. Det är även möjligt att göra utdrag från portalen. För den post som avser löner finns underlag i form av tidsrapporter. Inom ramen för denna granskning har vi tagit del av uppföljning per maj och augusti 2021. ÄTA-arbeten noteras separat. Därtill finns en sammanställd ekonomisk statusrapport för samtliga underentreprenörer och entreprenören.

En gång i månaden hålls ekonomimöten där projektets totala ekonomi går igenom. Vid dessa möten diskuteras eventuella avvikelser och frågor rörande inköp. Detta kan innefatta kostnadsökningar till följd av högre priser jämfört med kalkyl och budget. I sakkontrollen lyfts exempel på sådant som blivit dyrare än beräknat, så som atriumtrappor och inköp av trä. Samtidigt har kostnader för solceller varit lägre än beräknat. Diskussioner rörande kostnadsbesparande åtgärder sker löpande enligt de intervjuade. Serviceförvaltningen har insikt i entreprenörens projektekonomi enligt förfarandet med öppna böcker⁵ i enlighet med avtalet. Samverkan sker genom verktyget Ibinder, där material kopplat till projektet samlas och delas mellan serviceförvaltningen och entreprenören.

4.3 Utbildning och kunskapsöverföring

Vid intervju uppges att servicenämnden inte tidigare genomfört projekt genom partnering i samma omfattning som byggnationen av Hedda Andersson gymnasiet. Inför projektets uppstart genomgick projektledare utbildning kring partneringsprojekt. Därtill har utbyte skett på tjänstepersonsnivå mellan tekniska förvaltningen och serviceförvaltning rörande erfarenheter från spårvägsprojektet.

Servicekommitténs presidium framhåller vid intervju att projektorganisationen endast består av anställd personal och att inga konsulter används för dessa uppgifter. Detta uppges vara en del i att säkerställa kontinuitet i projektorganisationen.

I samband med ny mandatperiod har servicenämnden heldagsutbildningar för den nya nämnden där nämndens verksamhetsområden behandlas. Nämnden har inte haft en specifik utbildning rörande partnering utöver den information som förvaltningen bistått med under projektets gång. Inför den kommande mandatperiod finns ingen specifik plan för hur kunskap och information rörande Hedda Andersson-projektet ska föras vidare.

Under hösten 2021 genomför enligt intervjuer berörda nämnder (servicenämnden, utbildningsnämnden och barn- och skolnämnden) studiebesök på byggarbetsplatsen.

4.4 Bedömning

Vi bedömer att organisationen till stor del är tillfredställande. Därtill bedömer vi att det finns goda rutiner för samverkan med entreprenören. Vi bedömer dock att det är en brist att projektorganisationens hierarki, ansvarsfördelning och mandat inte är tydligt dokumenterat. Det finns i vissa avseenden hänvisningar till ordinarie delegationsordning och ansvar enligt linjeorganisationen. Vi menar dock att det bör framgå vad detta innebär för det specifika projektet och för den specifika

⁵ Förvaltningen har direkt insyn i entreprenörens redovisning.

projektgruppen. Detta är av vikt för att säkerställa transparens i projektet samt för att minimera risken för otydlighet i samband med att projektmedarbetare byts ut eller att roller förändras. Sammantaget är det av vikt att det finns dokumentation kring projektet i samband med kunskapsöverföring i projekt som löper över en längre tidsperiod.

Vidare gör vi bedömningen att nämndens ledamöter bör utbildas särskilt rörande samverkansentreprenad (partnering) som metod. Detta är av vikt för att förstå det specifika projekt som denna granskning avser men också för framtida projekt där denna metod kan komma att tillämpas.

Vi rekommenderar därför servicenämnden att:

- ▶ Säkerställa att projektorganisationens hierarki, ansvarsfördelning och mandat finns dokumenterat.
- ▶ Inför kommande mandatskifte tillse att ledamöter ges utbildning i samverkansentreprenad som metod.

5 Ekonomisk återrapportering

Enligt Lunds kommuns lokalinvesteringsprocess ska kommunkontoret löpande informera kommunstyrelsens arbetsutskott om viktiga händelser i investeringsverksamheten och utvecklingen av kommunens låneskuld. Arbetsutskottet ska i sin tur rapportera till kommunstyrelsen avseende de beslut som fattats på delegation, så som:

- ▶ Bevilja medel för förstudier
- ▶ Godkända avvikelser över 10 %

Serviceförvaltningen ska löpande informera servicenämnden om pågående projekt och eventuella avvikelser i förhållande till budget. Servicenämnden ska i sin tur informera kommunstyrelsens arbetsutskott löpande om större avvikelser i investeringsprojekt. Vidare framhålls att en grundregel avseende rapportering ska vara att större unika projekt får högre dignitet vilket innebär avrapportering till kommunstyrelsens arbetsutskott.

5.1 Uppföljning inom projektet

Kostnader hänförliga till projektet redovisas i kommunens ekonomisystem genom en specifik projektkod. Utöver fakturor från entreprenören finns även kostnader för konsulter och intern projektledning samlad under samma kod och projektkostnader går att följa från år 2015.

Vid varje styrgruppsmöte återrapporteras en sammanställning över projektets ekonomi. Sammanställningen delas in i två huvudrubriker: entreprenadarbeten och byggherrekostnader. Entreprenadkostnaderna delas in i projektering, produktion (fas 2), riktprisförändringar och markentreprenad. Därutöver redovisas kostnader som härrör Svaneskolan i den samlade ekonomiska redovisningen. Sammanställningen har justerats över tid efter önskemål från styrgruppen för att på ett tydligare sätt presentera projektets ekonomi. Granskarna har även haft en dialog kring sammanställningen med ekonomidirektör för att kunna tolka innehållet.

Vidare framgår indexuppräknings av den ekonomiska sammanställningen. Den beslutade totalbudgeten om 750 mnkr ska indexuppräknas med 2 procent årligen för att ta höjd för prisökningar, detta motsvarar totalt 31 mnkr. Detta innebär en slutbudget på 781 mnkr för Hedda Andersson. Enligt den senaste ekonomiska uppföljningen bedöms prisökningar (index) motsvarande 15 mnkr belasta projektet.

Under hösten 2021 har även en budgetpost för Svaneskolan tillkommit, som uppgår till 13 mnkr. Detta innebär en sammantagen investeringsram på 794 mnkr. Enligt prognosen per december 2021 bedöms totalkostnaden för Hedda Andersson, inkluderat Svaneskolan uppgå till 749 mnkr. De intervjuade uppger att strategiska inköp av stomme och betong i ett tidigt skede av projektet har medfört att kostnader har kunnat hållas nere. Det finns dock fortsatt en reservation för tillkommande prisökningar.

Tabell 3 Budgetuppföljning total

Budgetpost	Budget	Beräknad slutkostnad
Hedda Andersson	750 mnkr	721 mnkr
Svaneskolan	13 mnkr	13 mnkr
Prisökningar (index)	31 mnkr	15 mnkr
<i>Totalt</i>	<i>794 mnkr</i>	<i>749 mnkr</i>

5.2 Återrapportering nämnd, styrelse och fullmäktige

Servicekommittén tar del av projektuppföljning vid varje sammanträde. Uppföljningen består av en redovisning av ett urval av nämndens projekt och innefattar statusindikationer för avvikelser avseende budget och tid. Vid dessa återrapporteringar redovisas inga uppgifter avseende projektkonomin. Projektledare och projektchef träffas för en avstämning där en lägesrapport diskuteras. För att åskådliggöra statusen för projektet används en trafikljusmodell enligt;

- ▶ Grönt = Enligt plan
- ▶ Gult = Mindre avvikelse
- ▶ Rött = Större avvikelse

Enligt de intervjuade är detta en ny modell för projektuppföljning som börjat användas under hösten 2021. Det finns vid tiden för granskningen ingen fastställd definition avseende vad som utgör en mindre respektive större avvikelse (gult och rött). Utöver projektuppföljningen sker även en muntlig redogörelse med information om projekten. Dessa projektuppföljningar redovisas vanligtvis av projektchefen. Utöver detta har projektledare för Hedda Andersson varit och föredragit för nämnden rörande projektets progression. Vid intervjuer uppges att den nya modellen är tydlig och att ledamöterna får en bra bild av projektens status. Vid en genomgång av nämndens protokoll för 2021 framgår att projektredovisningen inte dokumenteras, det finns inte heller med som underlag att ta del av i samband med kallelse.

Nämnden får ekonomisk uppföljning i samband med delårsrapport per sista april, sista augusti samt vid årsbokslut. Vid dessa uppföljningar redovisas total budget, total prognosticerad slutkostnad samt utfall för perioden. Hedda Andersson-projektet har inte uppvisat några negativa budgetavvikelser vid tiden för denna granskning. Den senaste uppföljningen visar att projektet följer budget och tidplan.

Rapportering till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige sker i samband med delårsrapporter och årsbokslut. Ekonomidirektör rapporterar utöver detta till kommunstyrelsens arbetsutskott rörande stora pågående investeringsprojekt, varav Hedda Andersson-gymnasiet utgör ett sådant. Under 2021 har en sådan fördjupad återrapportering skett i juni månad.

Utbildningsnämnden tar del av en uppföljning avseende lokaler vid varje sammanträde. Uppföljningen består av en kort statusuppdatering kring projektets utveckling. Projektledaren har även varit och redogjort för nämnden avseende den pågående byggnationen. Barn- och skolnämnden har även fått information avseende byggnationen av projektledaren en gång under 2021.

5.3 Bedömning

Vår bedömning är att den ekonomiska uppföljningen delvis är tillfredställande. Uppföljningen inom projektet bedömer vi är tillräcklig med avseende på frekvens, då styrgruppen får en ekonomisk rapport varje månad. Däremot bedömer vi att utformningen av den ekonomiska rapporteringen till styrgruppen kan utvecklas och förbättras. Det är av vikt att den presenteras på ett sätt som gör det enkelt att ta till sig för medlemmar av styrgruppen som inte arbetar dagligen i projektet.

Vi bedömer vidare att servicenämnden bör stärka sin uppföljning av större projekt, där Hedda Andersson är ett exempel. Det har nyligen införts en ny metod för uppföljning vilket vi bedömer är positivt men vi ser att det finns behov av att tydliggöra formerna för uppföljning ytterligare. Vi bedömer därför att nämnden behöver fastställa vad som utgör en avvikelse i den nya trafikljusmodellen. Vidare bedömer vi att nämnden särskilt bör följa upp den ekonomiska utvecklingen inom stora projekt.

I granskningen framkommer att det i stort saknas protokollsanteckningar och handlingar rörande den uppföljning som sker till servicenämnden. Vi bedömer att nämnden behöver säkerställa att detta åtgärdas för att medge insyn från allmänheten men också för ersättare och ledamöter som inte kan delta på sammanträden.

Med bakgrund av detta rekommenderar vi servicenämnden att:

- ▶ Säkerställa att den ekonomiska uppföljningen till styrgruppen är tydlig.
- ▶ Säkerställa att projektuppföljning protokollförs.
- ▶ Besluta om former för uppföljning av projekt och däri säkerställa att stora projekt följs särskilt.

6 Slutsats

Granskningens slutsats är att projektet, i de delar som ingått i årets granskning, i stora delar sköts på ett ändamålsenligt sätt. Bedömningen baseras på att erfarenheter från tidigare projekt har beaktats samt att juridisk expertis har granskat såväl som bistått i framtagande av avtalshandlingar. Vidare gör vi bedömningen att det finns goda strukturer för samverkan med entreprenören.

Granskningar visar också ett antal delar där vi bedömer att servicenämnden behöver vidta åtgärder. Vi bedömer att det inte är tillräckligt tydligt dokumenterat vilka mandat och uppdrag som tilldelats projektets olika delar. Detta kan med fördel göras tydligare för att säkerställa en transparens och för att underlätta vid kunskapsöverföring när projektmedarbetare byts ut eller roller förändras.

I granskningen noteras att det pågår ett arbete med att ta fram en struktur för återrapportering till nämnden. Vår bedömning är att nämnden bör fastställa vad denna struktur ska innefatta och hur den systematiska återrapporteringen ska ske. Vidare är det vår bedömning att nämnden bör följa projektekonomin med en större detaljnivå än vad som sker vid tiden för granskningen. Servicenämnden är den nämnd som i störst utsträckning tar del av löpande återrapportering och det är av vik vikt att ledamöterna är insatta i projektens utveckling och omfattning. Därtill bör nämnden säkerställa att det framgår av protokoll vilken uppföljning som sker, för att säkerställa insyn och transparens.

Revisionsfråga	Svar
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Hur ser avtalet för entreprenaden ut, vilken insyn i projektets fortskridande medges genom avtalet? 	<p>Ja. Se redogörelse i avsnitt 3</p> <p>Vi bedömer att servicenämnden i hög utsträckning har vidtagit tillräckliga åtgärder för att säkerställa att utformandet av avtalet sker på ett rättssäkert sätt. Granskningen visar att juridisk expertkunskap har använts samt att avtalet har granskats av en extern konsult.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Har nämnden säkerställt att det finns en tillfredsställande beställarorganisation för att hantera kommunens ansvar enligt partneringavtalet? 	<p>Till stor del.</p> <p>Vi bedömer att projektorganisationen till stor del är tillfredsställande. Därtill bedömer vi att det finns goda rutiner för samverkan med entreprenören. Vi bedömer dock att det är en brist att projektorganisationens hierarki, ansvar och mandat inte är tydligt dokumenterat.</p>

<p>▶ Är rutinerna för ekonomisk uppföljning tillfredsställande?</p>	<p>Delvis.</p> <p>Uppföljningen inom projektet bedömer vi är tillräcklig med avseende på frekvens, då styrgruppen får en ekonomisk rapport varje månad. Däremot bedömer vi att utformningen av den ekonomiska sammanställningen kan utvecklas och förbättras.</p> <p>Vi bedömer vidare att servicenämnden bör stärka sin uppföljning av större projekt, där Hedda Andersson är ett exempel.</p>
---	---

Med bakgrund av granskningsresultatet rekommenderas servicenämnden att:

- ▶ Säkerställa att projektorganisationens hierarki, ansvarsfördelning och mandat finns dokumenterat.
- ▶ Inför kommande mandatskifte tillse att ledamöter ges utbildning i samverkansentreprenad som metod.
- ▶ Säkerställa att den ekonomiska uppföljningen till styrgruppen är tydlig.
- ▶ Säkerställa att projektuppföljning protokollförs.
- ▶ Besluta om former för uppföljning av projekt och däri säkerställa att stora projekt följs särskilt.

7 Källförteckning

Intervjuade funktioner:

- ▶ Ordförande, servicenämnden
- ▶ Vice ordförande, servicenämnden
- ▶ 2e vice ordförande, servicenämnden
- ▶ Ekonomidirektör, kommunkontoret
- ▶ Utbildningsdirektör, utbildningsförvaltningen
- ▶ Skoldirektör, barn- och skolförvaltningen
- ▶ Servicedirektör, serviceförvaltningen
- ▶ Två projektledare Hedda Andersson, serviceförvaltningen
- ▶ Fastighetschef, serviceförvaltningen

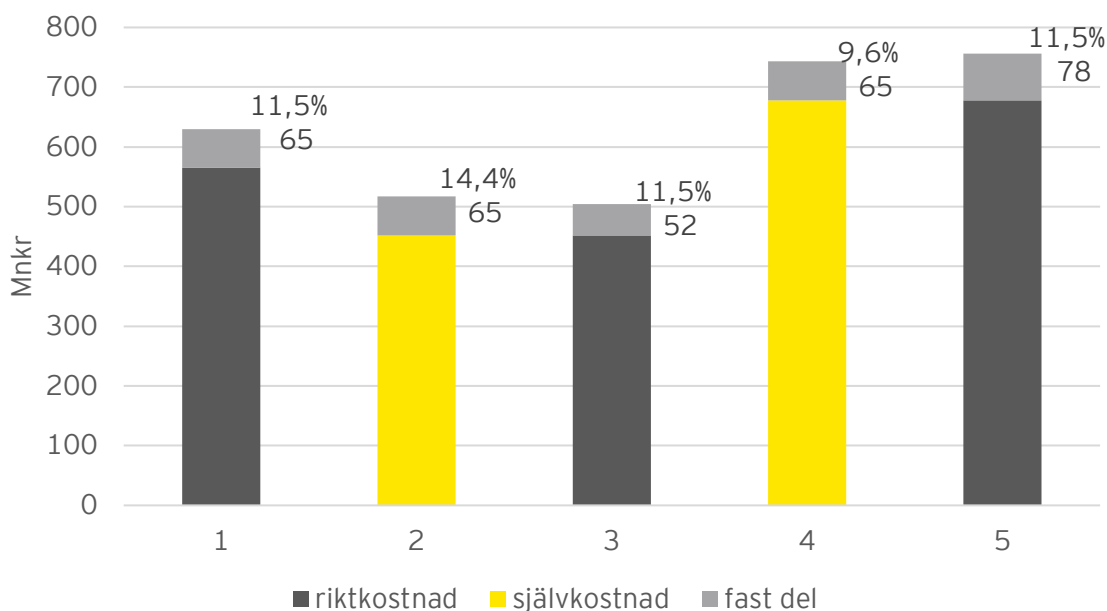
Analyserade dokument:

- ▶ Partneringavtal inkl bilagor
- ▶ Beställning fas 1 (kalkyl och tidplan)
- ▶ Beställning fas 2 (beställningskrivelse)
- ▶ Protokollsutdrag och tjänsteskrivelser servicenämnden (refereras löpande i granskningen)
- ▶ Protokollsutdrag och tjänsteskrivelser kommunstyrelsen (refereras löpande i granskningen)
- ▶ Protokollsutdrag och tjänsteskrivelser kommunfullmäktige (refereras löpande i granskningen)
- ▶ Reglemente servicenämnden
- ▶ Delegationsordning och vidaredelegation, servicenämnden
- ▶ Projektplan Hedda Andersson
- ▶ Beskrivning lokalinvesteringsprocessen inkl bilagor 2017-05-23
- ▶ Avstämning entreprenör och statusrapport ekonomi P2 och P3 2021
- ▶ Minnesanteckningar projektledningsmöte
- ▶ Minnesanteckningar styrgruppsmöte
- ▶ Åtterrapporering investeringar kommunstyrelsens arbetsutskott juni 2021
- ▶ Delårsrapporter 2021
- ▶ Projektuppföljning servicenämnden 2021
- ▶ Granskning ingånget avtal och förslag till beslut om byggnation, Sven Landenius juni 2019
- ▶ PM Sven Landenius september 2019

8 Exempel fördelningsprinciper

Grafen nedan beskriver fem olika scenarion där förhållandet mellan entreprenörens självkostnader, riktkostnaden och den fasta delen beskrivs.

1. Riktpriset har avtalats till 630 mnkr varav 565 mnkr är rikt kostnad och 65 mnkr utgörs av fast del.
2. Verifierade självkostnader blir 20 % lägre än rikt kostnaden. Den fasta delen står fast. Beställaren får en lägre slutkostnad och entreprenören en bättre vinstmarginal.
3. Beställaren gör avgående beställningar med 20%, som därmed minskar rikt kostnaden med 20%. Den fasta delen minskar motsvarande. Beställaren får en lägre slutkostnad, Entreprenörens vinstmarginal blir oförändrad.
4. Verifierade självkostnader blir 20 % högre än rikt kostnaden. Den fasta delen står fast. Beställaren får en högre slutkostnad och entreprenören en lägre vinstmarginal.
5. Beställaren gör tillkommande beställningar med 20%, vilket höjer rikt kostnaden motsvarande. Den fasta delen ökar med 20%. Beställaren får en högre slutkostnad. Entreprenörens vinstmarginal blir oförändrad.



Källa: Serviceförvaltningen

9 Revisionskriterier

Kommunallagen (2017:725) 6 kap

Kommunallagens 6 kap 6 § anger att nämnderna inom sitt ansvarsområde ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med Kommunfullmäktiges mål och riktlinjer, samt i enlighet med lagar och författningar som gäller för verksamheten.

Servicekommitténs relgemente

Enligt 1§ står servicekommittén för kommunens interna utförarorganisation och ska tillhandahålla tjänster inom sitt ansvarsområde efter beställning från andra. Enligt 2§ ansvarar nämnden för lokalförsörjning, inklusive inhyrning till de kommunala verksamheterna och ska även tillhandahålla bostäder i enlighet med av kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och/eller andra nämnder fastställda behov.

Vidare ska nämnden efter beställning tillgodose övriga kommunala förvaltningars och bolags behov av markarbeten och transporter.

Lunds kommuns lokalinvesteringsprocess

Kommunfullmäktige beslutade 2015-03-26 om att införa den nuvarande lokalinvesteringsprocessen. Revidering har därefter skett av kommunkontoret under år 2017.

Enligt en beskrivning av lokalinvesteringsprocessen framgår att kommunstyrelsen får ta beslut om beställning i det fall investeringsutgiften uppgår till maximalt 50 mnkr. Beställningar som överstiger detta beslutas av kommunfullmäktige. Beroende på omfattning (belopp) beslutar sedan kommunstyrelse eller fullmäktige att ge servicekommittén i uppdrag att genomföra beställningen (ny- eller ombyggnation). Efter beslut om genomförande sker framtagande av programhandling, projektering, upphandling och slutligen byggnation. Ansvar för detta åligger projektledare för respektive investeringsprojekt.

Vid större investeringsprojekt som omfattar flera förvaltningar ska en styrgrupp utses av serviceförvaltningen efter förslag från berörda förvaltningar.

Avseende avvikelser har projektchefen rätt att fatta beslut om avvikelser från beslutad investeringsutgift upp till 10 % av investeringsutgiften. I det fall det finns en styrgrupp utsedd äger gruppen rätt att besluta om avvikelser upp till 10 %. Samtliga avvikelser jämfört med den beslutade investeringsutgiften ska rapporteras till servicekommittén. Om en avvikelse överstiger 10 % krävs ett godkännande av den som gett servicekommittén i uppdrag att verkställa beställningen⁶.

Avseende uppföljning och rapportering framgår av lokalinvesteringsprocessen att kommunkontoret löpande informerar kommunstyrelsens arbetsutskott om viktiga

⁶ Detta kan alltså i praktiken variera beroende på projekt. I de större projekten är det dock kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige som avses (projekt över 5 mnkr). I det fall kommunstyrelsen är beställare är beslut om avvikelse delegerat till kommunstyrelsens arbetsutskott.

händelser i investeringsverksamheten och utvecklingen av kommunens låneskuld. Arbetsutskottet ska i sin tur rapportera till kommunstyrelsen avseende de beslut som fattats på delegation, så som:

- ▶ Bevilja medel för förstudier
- ▶ Godkända avvikelser över 10 %

Serviceförvaltningen ska löpande informera servicenämnden om pågående projekt och eventuella avvikelser i förhållande till budget. Servicenämnden ska i sin tur informera kommunstyrelsens arbetsutskott löpande om större avvikelser i investeringsprojekt.

Vidare framhålls att en grundregel avseende rapportering ska vara att större unika projekt får högre dignitet vilket innebär avrapportering till kommunstyrelsens arbetsutskott.