

Lunds kommun

Granskning av införandet av spårväg Del 1



Building a better
working world

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning	4
2.1	Bakgrund.....	4
2.2	Syfte och revisionsfrågor	4
2.3	Genomförande	4
3	Revisionskriterier.....	5
3.1	Kommunala mål och övergripande styrdokument.....	5
3.2	Lagen om offentlig upphandling	7
3.3	Översiktsplan 2010	7
3.4	LundaEko II, Lunds kommuns program för ekologiskt hållbar utveckling 2014-2020, som anger kommunens prioriteringar för miljöarbete och hållbar utveckling	7
3.5	Lagen om kommunal redovisning (1997:614).....	7
3.6	Rådet för kommunal redovisning rekommendation 11.4 Materiella anläggningstillgångar	7
4	Granskningsresultat	9
4.1	Ekonomisk kalkyl av spårvägsprojektet	9
4.2	Ekonomisk uppföljning	12
4.3	Hållbarhetsaspekterna i planeringen	13
4.4	Upphandlingen under planeringstiden	14
4.5	Styrning och uppföljning av projektets inledande del	19
5	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	22
5.1	Rekommendationer	22
	Bilaga 1 Källförteckning	23

1 Sammanfattning

De förtroendevalda revisorerna i Lunds kommun har med stöd av EY granskat om spårvägsinförandet sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredställande sätt. Vi gör den sammanfattande bedömningen att spårvägsinförandet i det stora hela sköts på ett ändamålsenligt sätt och från ekonomisk synpunkt tillfredställande sätt. Vi grundar bedömningen i att planeringen har utgått ifrån en stor mängd insamlad data och tidigare genomförda spårvägsprojekt, att kommunen har avsatt resurser för genomförande och uppföljning samt att besluten är tagna på rätt nivå och i enlighet med delegationsordning.

Bedömningen grundar sig på följande iakttagelser:

- ▶ Som underlag för igångsättningstillståndet hade tekniska förvaltningen vid Lunds kommun under sommaren/hösten 2015 tagit fram en fördjupad analys för investeringskostnad, se *bilaga 2 Budget Spårväg Lund C - ESS*.
- ▶ Den fördjupade analysen för investeringskostnad baseras på antagandet att spårvägsanläggningen utförs enligt genomförd förprojektering samt på den ansvarsfördelning som fastslagits mellan Skånetrafiken och Region Skåne. Beräkningarna i analysen har stämts av mot referensvärden från andra svenska spårvägsstäder.
- ▶ Uppföljning av projektets ekonomi redovisas löpande i kommunens ledningsgrupp för projektet.
- ▶ Avrapportering till tekniska nämnden sker månadsvis. Möten med den politiska styrgruppen hålls en gång i kvartalet.
- ▶ En del av den planerade spårvägen kommer att byggas i den gamla stadskärnan i Lund, omfattande områden Clemenstorget, Sankt Laurentiigatan samt Allhelgonakyrkan.
- ▶ I planeringsarbetet har spårvägens påverkan på natur- och kulturmiljön undersökts bl.a. inom ramen för kommunens riktlinjer för gestaltningen.
- ▶ En ny delegationsordning antogs 2015. Den gav större upphandlingsutrymme till den tekniske direktören bland annat gällande upphandling när beslut om igångsättning är taget.
- ▶ I tjänsteskrivelsen avseende ändring av delegationsordningen i december 2015 anges i anslutning till denna delegation att ”i övrigt ska alla ärenden, inklusive upphandlingar, som är av principiell karaktär beslutas av nämnden”.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi:

- ▶ tekniska nämnden att närmare definiera vilka moment i upphandling, som under vilka förutsättningar, är att betrakta som ren verkställighet,
- ▶ tekniska nämnden att närmare precisera vad som avses med ”principiella upphandlingsärenden”, och utifrån detta överväga om nuvarande delegation är förenlig med vad som är delegeringsbart från nämnd utifrån kommunallagen,

- ▶ kommunstyrelsen att säkerställa att åtagandet från 2015 att förtydliga styrningen och uppföljningen kommer i konkret tillämpning, och detta i styrelsens ledande, samordnande och uppsiktspliktiga roll,
- ▶ kommunstyrelsen att beakta våra kommentarer gällande styrgruppen.

2 Inledning

2.1 Bakgrund

Planeringen för införande av spårvagnstrafik i Lund pågår sedan länge. Arbetet med att ta fram detaljplaner påbörjades 2012. Detaljplanerna antogs av kommunfullmäktige i december 2014 och vann laga kraft i början av november 2015. Parallellt med detaljplanerna arbetades riktlinjer för spårvägens gestaltning fram. Dessa godkändes av kommunstyrelsen 2014-01-20. Under 2014 genomförde Lunds kommun en förprojektering av anläggningen. En avsiktsförklaring avseende byggnation, drift och underhåll av spårväg och spårvagnstrafikering på sträckan Lund C – ESS tecknades mellan Lunds kommun och Region Skåne 2013-04-19. Enligt avsiktsförklaringen ansvarar Lunds kommun för infrastruktur och Region Skåne för Depå, Fordon och Trafikering. Lunds kommuns investering beräknas till 388 miljoner kronor. Region Skåne ska investera samma summa.

Spårvägsinförandet innebär omfattande investeringar och stor påverkan på bland annat Lunds stads- och kulturmiljö. Revisorerna har utifrån risk- och väsentlighetsanalys funnit skäl att årligen granska kommunens arbete med att planera och införa spårvägstrafik i Lund. Granskningen kommer under 2016 fokusera på fyra områden:

- ▶ räkenskaper och ekonomisk planering
- ▶ hållbarhet
- ▶ upphandling
- ▶ styrning och uppföljning.

2.2 Syfte och revisionsfrågor

Huvudsyftet med de årliga granskningarna är att bedöma om spårvägsinförandet sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredställande sätt. Inom ramen för granskningen kommer följande revisionsfrågor att besvaras:

- ▶ Utgår planeringen av spårvägen från en väl underbyggd ekonomisk kalkyl?
- ▶ Har kommunen planerat och avsatt resurser för uppföljning av ekonomi och genomförande?
- ▶ Finns hållbarhetsaspekterna integrerade i planeringen av spårvägen?
- ▶ Har lagar och regler kring upphandling följts under planeringstiden?
- ▶ Finns det en ändamålsenlig och transparent styrning och uppföljning av projektet under den inledande fasen (tiden innan entreprenadupphandlingen)?

2.3 Genomförande och avgränsning

Granskningen grundas på dokumentstudier och intervjuer. Intervjuer har genomförts med ansvariga inom projektet. Granskningen har genomförts juni-oktober 2016. Rapporten är en delgranskning och är den första av flera granskningar där de förtroendevalda revisorerna kommer följa spårvägsinförandet ur olika revisionsperspektiv. Rapporten svarar därmed inte allmängripande på huruvida spårvägsinförandet genomförs ändamålsenligt, utan svarar på de revisionsfrågor som föreligger i rapporten utifrån de svar som finns att få innevarande år. Vi har i enlighet med det allmänna revisionsuppdraget inte granskat kommunfullmäktiges ansvarsområden och därmed inte granskat kommunfullmäktiges beslut om införande av spårväg i Lund. Det innebär att vi inte granskar huruvida kommunfullmäktige avsatt resurser utan om tekniska nämndens kalkyleringar avsätter tillräckliga resurser för genomförande.

2.4 Ansvarig nämnd

Granskningen gäller kommunstyrelsen och tekniska nämnden.

3 Revisionskriterier

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

3.1 Kommunallagen

Enligt kommunallagen 3 kap 9 § ska ärenden som är av principiell beskaffenhet, eller annars av större vikt, beslutas av fullmäktige. Sådana beslut kan inte delegeras till styrelse eller nämnd (3 kap 10 §).

I kommunallagen 5 kap 26 § framgår att det finns ett beredningstvång för ärenden som ska avgöras i fullmäktige. Ärenden ska ha beretts antingen av nämnd eller av fullmäktigeberedning. Av 6 kap 28 § framgår att styrelsen har den ledande rollen i beredningsprocessen. I detta torde ligga att behandla ärendena ur allmänt kommunala synpunkter, framför allt med hänsyn till kommunens ekonomi och att därvid åstadkomma en lämplig avvägning emellan olika intressen.¹

Det uttrycks i kommunallagen inte något beredningstvång vad gäller nämndernas ärenden. Ett beredningstvång anses dock följa av allmänna förvaltningsrättsliga principer, såsom *officialprincipen* som tar sikte på förvaltningsmyndigheters ansvar för att deras ärenden blir tillräckligt utredda.

Varje nämnd har inom sitt område ansvar för att verksamheten bedrivs i enlighet med föreskrifter och med fullmäktiges mål och riktlinjer, vilket framgår av kommunallagens 6 kap 7§. Styrelsen har utöver detta enligt 6 kap 1§ ett ledande och samordnande ansvar, samt en uppsiktsplikt över övriga nämnders verksamheter.

Nämndernas möjlighet att delegera beslutanderätten följer av kommunallagen 6 kap 33-38 §§. I 6 kap 34 § anges vilka slag av ärenden där beslutanderätten ej får delegeras från nämnd.

34 § I följande slag av ärenden får beslutanderätten inte delegeras:

1. ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet,
2. framställningar eller yttranden till fullmäktige liksom yttranden med anledning av att beslut av nämnden i dess helhet eller av fullmäktige har överklagats,
3. ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt,
4. ärenden som väckts genom medborgarförslag och som överlåtit till nämnden, och
5. vissa ärenden som anges i särskilda föreskrifter. *Lag (2007:68).*

3.2 Kommunala mål och övergripande styrdokument

¹ Jfr Kaijser et al (1983) *Kommunallagarna*, s 353 ff.

Kommunfullmäktige beslutade i november 2015 om sex kommungemensamma utvecklingsmål:

- Lund ska vara en attraktiv plats att leva och bo på.
- Företagen i Lunds kommun ska uppleva att det finns ett bra företagsklimat.
- Boende och verksamma i Lunds kommun ska uppleva att de får ett gott bemötande och hög tillgänglighet i kontakten med kommunens verksamheter.
- Invånarna i Lund ska ha goda möjligheter till insyn och inflytande på kommunens verksamheter och beslut.
- Lunds kommuns klimat- och miljöpåverkan ska väsentligt minska.
- Lunds kommun ska ha en stark ekonomi.

Inköps- och upphandlingspolicy för Lunds kommun (kommunfullmäktige december 2008)

Policyn reglerar mål och organisation för inköp och upphandling. Det framgår att

All upphandling skall genomföras så att kommunen får varor, byggentreprenader och tjänster med rätt funktion och kvalitet till lägsta möjliga totalkostnad. Upphandlingen skall också användas för att främja angelägna samhällsmål som en god miljö, bra anställningsvillkor, minskad ekonomisk brottslighet samt ta sociala hänsyn inom ramen för gällande lagstiftning. Upphandling ska präglas av ett totalkostnadstänkande. Med totalkostnadstänkande avses att samtliga kostnader som är förenliga med varan/byggentreprenaden/tjänsten beaktas.

När det gäller organisationen kring inköp och upphandling görs i policyn klart att fullmäktige, (genom policyn) beslutar om mål och organisation, och att kommunstyrelsen samordnar och beslutar om riktlinjer för inköps- och upphandlingsarbetet. Nämnder och styrelse ansvarar för att organisationen inom sina respektive förvaltningar är organiserad på ett effektivt sätt, och så att gällande lagar och regler kan följas. Nämnder och styrelsen har att utse ansvariga inköpare på avdelnings-/enhetsnivå, och som har behörighet att avropa på ramavtal samt har rätt att besluta om inköp genom direktupphandling.

Riktlinjer för kommunen inköps- och upphandlingsarbete (kommunstyrelsen)

Enligt den av fullmäktige beslutade inköps- och upphandlingspolicyn beslutar kommunstyrelsen om riktlinjer för kommunen inköps- och upphandlingsarbete. Riktlinjerna avser utförandet av offentlig upphandling och anger vilket förhållningssätt och vilka arbetsmetoder som gäller vid offentliga upphandlingar som genomförs i kommunen. I riktlinjerna anges att

En förutsättning för en god konkurrens är att varje förfrågningsunderlag anpassas efter det som upphandlas och de anbudsgivare som förväntas lämna anbud. [...] ett alltför enkelt eller ett alltför komplicerat förfrågningsunderlag riskerar att leda till att vi missar i kvalitet eller konkurrens.

Det är den ansvarige upphandlarens ansvar att anpassa förfrågningsunderlaget till den aktuella situationen. Det är nödvändigt att den ansvarige upphandlaren väljer en utformning av

förfrågningsunderlag och upphandlingsmetoder som är anpassade för den unika upphandlingen. [...]

Inom Lunds kommun skall:

- förfrågningsunderlag och utvärderingsmetod anpassas efter den aktuella upphandlingen [...]

Vidare anges att

Det finns ett värde i att ha möjlighet att välja olika utvärderingsmetoder i olika upphandlingar.

3.3 Lagen om offentlig upphandling

Kommuner omfattas av skyldigheten att upphandla inköp enligt reglerna i Lagen om offentlig upphandling (LOU). Syftet med upphandlingsreglerna är att upphandlande myndighet på bästa sätt ska använda de offentliga medel som finansierar inköp, genom att dra fördel av konkurrensen på marknaden. Vid all upphandling ska leverantörer behandlas likvärdigt och icke-diskriminerande, och upphandlingen ska genomföras på ett öppet sätt. Det senare konkretiseras bland annat i att grunderna för utvärderingen ska redovisas i förväg. Efter prövning ska antas det anbud som antingen är ekonomiskt mest fördelaktigt (t ex med hänsyn till kvalitet), eller som har lägst pris.

3.4 Översiktsplan 2010

Översiktsplan 2010 lyfter fram utvecklingen av hållbara transporter som en viktig strategi i framtida planeringen av Lunds kommun. I översiktsplanen lyfts fram ett antal strategier för en långsiktigt hållbar utveckling varav en avser hållbara kommunikationer. Dessa specificeras ytterligare genom utvecklingsstrategier för staden, tätorterna och landsbygden med ett fokusområde som avser främjande av ett stadsliv utan alltför mycket biltrafik. Spårvägens roll lyfts fram som en åtgärd att uppnå denna ambition.

3.5 LundaEko II, Lunds kommuns program för ekologiskt hållbar utveckling 2014-2020, som anger kommunens prioriteringar för miljöarbete och hållbar utveckling

LundaEko II är ett kommunövergripande styrdokument som beskriver Lunds kommuns ambitioner och prioriteringar inom hållbar utveckling. Flera av de prioriterade områdena har en koppling till hållbara transporter, t.ex. minsta möjliga klimatpåverkan och hållbar stadsutveckling. Dokumentet hänvisar också till andra program och strategier såsom Strategi för ett Hållbart transportsystem i Lunds kommun (LundaMaTs).

3.6 Lagen om kommunal redovisning (1997:614)

I lagen om kommunal redovisning (1997:614) regleras värdering och upplysning av materiella anläggningstillgångar i kapitel 6 §1-12. Lagen fastställer vad som ska klassificeras som anläggningstillgång respektive omsättningstillgång.

3.7 Rådet för kommunal redovisning rekommendation 11.4 Materiella anläggningstillgångar

Rekommendationen behandlar redovisningen av materiella anläggningstillgångar. I rekommendationen regleras definitionen av en materiell anläggningstillgång, när en materiell anläggningstillgång ska redovisas som tillgång i balansräkningen, hur anskaffningsvärdet ska

fastställas, hur avskrivningar ska beräknas, hur utrangeringar och avyttringar ska redovisas samt vilka upplysningar som ska lämnas i den finansiella rapporteringen.

4 Granskningsresultat

Projektet Spårväg Lund C-ESS drivs i samarbete mellan Lunds kommun och Region Skåne/Skånetrafiken. Verksamheten är uppdelad i fyra delprojekt: infrastruktur, vagnar, depå och trafikering. Lunds kommun ansvarar för delprojektet gällande infrastruktur. De övriga tre delprojekten leds av Region Skåne/Skånetrafiken. I projektets inledande och beslutande fas togs besluten av kommunfullmäktige och kommunstyrelsen. Den inledande styrgrupp som styrde projektet fram till beslut i kommunfullmäktige bestod av ledamöter från kommunstyrelsen. I genomförandefasen har uppdraget att genomföra Lunds kommuns del ålagts tekniska nämnden.

4.1 Ekonomisk kalkyl av spårvägsprojektet

4.1.1 Iakttagelser

I samband med förstudien 2011 gjordes en osäkerhetsbedömning med *successiv kalkylering* (successivprincipen). Med successiv kalkylering bryter beställaren ner osäkerhetsfaktorerna, utan att förenkla projektets komplexitet. På så sätt har beställaren möjlighet att ta ställning till hinder som kan äventyra hela projektet.

Två år senare, under 2013, gjordes i projektet en ny beräkning av investeringskostnaderna. Projektet fokuserade på de områden som hade identifierats med störst osäkerhet från 2011 års kalkyl. Projektet begärde in uppskattade mängder och priser från entreprenörer och externa konsulter från de branscher som är berörda av projektets omfattning. De uppskattade mängderna och priserna utgjorde sedan basen för kalkylerna.

Våren 2015 genomfördes i projektet en beräkning av investeringskostnaden. Projektets omfattning hade bestämts i en förstudie som utförts i samarbete med en extern konsult. Projektet anlidade externa konsulter för beräkning av ett flertal poster:

- ▶ Spårvägsöverbyggnad
- ▶ Bro
- ▶ Spårvägssignaler
- ▶ Trafiksignaler
- ▶ Kontaktledning inklusive jordning
- ▶ Åtgärder för reduktion av elektromagnetiska fält
- ▶ Strömförsörjning av högspänning
- ▶ Telekommunikation
- ▶ Kanalisation
- ▶ Belysning
- ▶ Projekteringskostnader

Internt inom projektorganisationen genomfördes under samma tidsperiod även beräkningar av bland annat:

- ▶ Byggherrekostnader
- ▶ Markarbeten
- ▶ Spårunderbyggnad samt ytskikt i spår
- ▶ Tillfälliga åtgärder

- ▶ Bulleråtgärder
- ▶ Hållplatser
- ▶ Avvattning
- ▶ Strömförsörjning av lågspänning
- ▶ Vibrationsdämpning
- ▶ Grundförstärkning av fastigheter
- ▶ Ledningsomläggningar

Kommunfullmäktige beslutade 17 december 2015 att bevilja igångsättningstillstånd för projekt Spårväg Lund C – ESS med en projektbudget på 746 mnkr. Som underlag för beslutet hade tekniska förvaltningen vid Lunds kommun under sommaren/hösten 2015 tagit fram en fördjupad analys för investeringskostnad, se *bilaga 2 Budget Spårväg Lund C - ESS*.

Den fördjupade analysen togs fram i samarbete med externa experter som bistod med att beräkna investeringskostnaderna för följande områden:

- ▶ Markarbeten
- ▶ Spåröverbyggnad
- ▶ Kontaktledning och jordning
- ▶ Trafiksignaler
- ▶ Strömförsörjning, högspänning
- ▶ Telekommunikation
- ▶ Bro E22

Den fördjupade analysen för investeringskostnad baseras på antagandet att spårvägsanläggningen utförs enligt genomförd förprojektering samt på den ansvarsfördelning som fastslagits mellan Skånetrafiken och Region Skåne. Beräkningarna i analysen har stämts av mot referensvärden från andra svenska spårvägsstäder, där projektet hämtade in metervärden för olika teknikområden samt å-priser från Göteborg, Norrköping och Stockholm. Under projektets period har representanter deltagit i konferenser med andra spårvägsstäder där antagna kalkylvärden för Lundaprojektet har diskuterats.

Under hösten 2015 genomfördes förnyade beräkningar för spåranläggning, vilka stämts av mot referensvärden från andra spårvägsanläggningar. Vidare gjordes en genomgång av vilka ledningsomläggningar som krävs för projektet. En ökning av byggherrekostnaderna gjordes med avseende på genomförandefasen samt projekteringskostnad som innefattar kostnader för detaljprojektering, kommunikation, tillstånd, inhyrd personal.

Nya beräkningar gjordes även under hösten 2015 för kostnader kopplade till kontaktledning och jordning, strömförsörjning av högspänning, trafiksignaler och telekommunikation. Framförallt justerades kostnaderna för likriktarstationerna då referensvärdena från andra spårvägsanläggningar var högre än erfarenhetsvärdena. Förnyade beräkningar kopplade till telekommunikation visade på högre kostnader än tidigare, vilket ledde till att projektledningen höjde budgeten för denna post till 2,1 mnkr.

Ytterligare fördjupade beräkningar gjordes 2015, dels av entreprenören till bron över E22, dels av externa konsulter för gatu Anpassningar. Beräkningarna bekräftade prisnivån som gjordes 2013.

Det finns inga fastställda belopp för när rapportering om budgetavvikelser ska ske till tekniska nämnden och den politiska styrgruppen. Enligt uppgift från projektledaren ska rapportering ske när projektet har identifierat avvikelser från beslutad budget.

Kommunstyrelsen har beslutat att tekniska nämnden har genomförandeansvar för spårvägsprojektet. Projektet har ansvar att anmäla eventuella avvikelser från budget till nämnden samt till den politiska styrgruppen. Den politiska styrgruppen består av kommunfullmäktige ledamöter från Lunds kommun och regionfullmäktige ledamöter från Region Skåne.

Arbetet kommer att bedrivas i två faser, där fas 1 består av detaljprojektering, planering och kalkyl. Fas 2 avser byggnation av anläggningen. Principen under fas 2 är att projektet kommer att arbeta med öppna böcker. Projektet kommer att få en egen inloggning till entreprenörens ekonomisystem för att på så sätt få direktinformation om projektets verkliga kostnader. Vidare kommer entreprenören att ersättas efter verkliga nedlagda kostnader som rapporterats. Underlag för fakturor från entreprenören och prognos görs tillsammans med entreprenören i deras verktyg SPIK. Uppföljning och prognostisering ingår i projektledningens uppdrag, där projektchefen är huvudansvarig. Projektledare, byggledare, projektstöd bistår tillsammans med personal från den administrativa avdelningen med utdrag ur ekonomisystemet vid behov. Noterbart är att projektstödet inte har varit delaktiga under fas 1.

4.1.2 Bedömning

Framtagande av kalkyl för spårvägsprojektet har skett över en längre period. Det är vår bedömning att beräkningarna har gjorts med stöd av en strukturerad och väletablerad metod. Nyckeltal har dessutom begärts in från likande anläggningar i Sverige och utomlands. Vi ser också positivt på att osäkerhetsfaktorer avseende ekonomiska faktorer i projektet har beaktats. Det är bra att projektledningen har tagit höjd och räknar med 14 procent pålägg för oförutsedda kostnader, normal praxis inom större byggprojekt är mellan 8 till 10 procent.

Vi ser det som en brist att det inte finns fastställda belopp för när rapportering om budgetavvikelser ska ske till tekniska nämnden. Det är sagt att rapportering ska ske när projektet har identifierat budgetavvikelser. Vår rekommendation är att det fastställs.

Vår bedömning är att planeringen av spårvägen baseras på en väl underbyggd ekonomisk kalkyl. Vi vill dock poängtera att projektet är unikt i sitt slag i Sverige och möjligheterna till referenser gällande den ekonomiska kalkylen är begränsad. Det finns många faktorer, exempelvis i form av förseningar av projektet som snabbt kan förändra den ekonomiska kalkylen. Projektet har till viss del tagit höjd för oförutsedda kostnader i kalkylen.

4.2 Ekonomisk uppföljning

4.2.1 Iakttagelser

Avseende rutiner för uppföljning ansvarar projektchefen för uppföljning med stöd av projektledaren. Uppföljning av projektets ekonomi redovisas löpande i kommunens ledningsgrupp för projektet som består av Lunds kommuns tekniska direktör Håkan Lockby och Lunds kommuns gatuchef Per Eneroth.

Projektet har använt en fastställd rapporteringsmall, se *bilaga 3 Exempel Uppföljning budget - prognos Spårväg Lund C-ESS*. I Rapporteringsmallen sammanställs projektets upparbetade kostnader fördelat per faktura, Utfallet följs upp mot fastställd budget. Projektet tar även tillsammans med entreprenören fram en prognos på återstående kostnader för att slutföra respektive arbetsmoment.

Frekvensen för ekonomisk uppföljning av projektet har varierat under projektets olika faser. Principen för uppföljning har varit den samma, det vill säga uppföljning av nedlagda kostnader, uppföljning av prognos över återstående kostnader samt jämförelse mot budget. Under förprojekteringen skedde ekonomisk uppföljning månadsvis. Under perioder då projektet bedrivits med lägre intensitet har ekonomisk uppföljning skett var tredje månad. Under detaljprojekteringen sker uppföljning månadsvis. I samband med uppföljning görs prognos för kvarvarande kostnader. Vidare gör projektet jämförelse av utfört arbete och nedlagd kostnad mot planerat utfört arbete och planerade kostnader för att på så sätt stämma av att framdriften är enligt plan men även för att kunna upprätta en rimlig prognos av kvarvarande kostnader.

Uppföljning av projektets ekonomi leds av projektledningen där projektchefen har huvudansvaret. Projektledare, bygglidare samt projektstöd utgör tillsammans med personal från administrativa avdelningen (bistår vid behov med utdrag ur ekonomisystemet). Vi har noterat att projektstöd inte har varit med under fas 1 i projektet.

Avrapportering till tekniska nämnden sker månadsvis och möten med den politiska styrgruppen hålls en gång i kvartalet.

4.2.2 Bedömning

Vår sammanvägda bedömning är att kommunen har planerat och avsatt resurser för uppföljning av ekonomi och genomförande. Vi menar att rapportering till tekniska nämnden en gång i månaden är en relevant rapporteringsintervall.

Vi ser att det hade funnits fördelar att tidigare involvera projektstödet i processen, för att vara intrimmad när fas 2 startar.

4.3 Hållbarhetsaspekterna i planeringen

4.3.1 Iakttagelser

En del av den planerade spårvägen kommer att byggas i den gamla stadskärnan i Lund, omfattande områden Clemenstorget, Sankt Laurentiigatan samt Allhelgonakyrkan. Exempelvis i planbeskrivningen för Clemenstorget står det att *"Spårvägen kommer att innebära ett intrång på torgytan och förändrar förutsättningar för torgets användning och gestaltning samt att en spårväg över torget kommer att påverka rörelsemönster och den nuvarande utformningen med damm och träd.*

I planeringsarbetet har spårvägens påverkan på natur- och kulturmiljön undersökts bl.a. inom ramen för kommunens riktlinjer för gestaltningen. Enligt projektledaren är riktlinjerna ett av de viktigaste styrdokumenterna för projektet i och med att dokumentet undersöker spårvägens påverkan på det offentliga rummet i Lund där spårvagnar passerar och föreslår en vision för Lunds stadsrum som tar värden så som kvalitet, form och funktion i beaktande.

Inom ramen för gestaltningsprogrammet genomfördes också ett arbete med att identifiera möjliga målkonflikter som uppstår vid stadsplanering. Arbetet genomfördes av en referensgrupp bestående av tjänstemän ansvariga för trafikplanering, översiktsplans- och detaljplaneringsprocesserna samt stadsarkitekter. Enligt intervjupersonen avsåg de identifierade målkonflikterna bl.a. bevarande av befintliga naturvärden under vissa delar av den planerade spårvägen. Exempelvis vid LTH-parken där alla befintliga träd inte kunde bevaras gjordes ett val att bevara de gamla stora träden medan de förlorade naturvärden i form av körsbärsträden skulle kompenseras genom att plantera nya körsbärsträd på en annan plats.

Under våren 2015 genomförde en oberoende expertgrupp en granskning av projektet Spårväg Lund C-ESS. Avseende stadsmiljö och kulturmiljö kom expertgruppen fram till att:

- *Detaljplanerna illustrerar utformningen men detaljer beslutas i den fortsatta projekteringen. Det schematiska underlaget är inte rättvisande när det gäller påverkan på stadsmiljön. Det handlar bl.a. om spårvägens detaljutformning, barriäreffekter och bullerskydd. Oklarheter ger behov av styrning, så att politiska ambitioner om kvalitet kan klaras i ett genomförande.*
- *Planerade förändringar av naturmiljön, såsom trädalléer och planterad tomtmark, utgör en betydande miljöpåverkan som borde ha utretts i miljökonsekvensbeskrivningen. Det finns utredningar som visar att särskilda insatser behövs för att minska effekterna på natur. De samlade konsekvenserna går emellertid inte att överblicka, eftersom vare sig påverkan eller insatser för skydd och återplantering framgår. Underlaget var på så sätt inte rättvisande. Det behövs styrning i genomförandet för att klargöra om praktiska eller ekonomiska begränsningar kan hindra ambitionerna t.ex. plantering av alléer.*

I sin rapport rekommenderade expertgruppen att kommunen inbjuder till en offentlig dialog om ett fördjupat gestaltningsprogram för att klargöra effekter på stadsmiljö inklusive natur- och kulturmiljön. Enligt intervjupersonen hade expertgruppen vid ett möte med projektgruppen för spårvägen förtydligt att det efterfrågade gestaltningsprogrammet avseende natur- och kulturmiljö avsåg specifikt området Clemenstorget – Allhelgonakyrkan.

Den 25 juni 2015 beslutade kommunstyrelsen om ett fördjupat gestaltningsprogram för spårvägen. Detta genomfördes i form av en medborgardialog med fokus på Clemenstorget inleddes med dialog med allmänheten som hölls under mars 2016. Enligt intervjupersonen

valdes fokusområdet Clemenstorget i samråd med kommunens demokratiutvecklare. Andra faktorer i val av fokusområde var bl.a. att Clemenstorget är en del av ett större utvecklings- och förnyelseprojekt som berör Lund C samt att det på denna sträcka av den planerade spårvägen finns flest boende.

Inom ramen för medborgardialogen genomfördes nio dialogaktiviteter (t.ex. webbenkät, workshops med boende, föreningar och elever, dialog med verksamheter) med syftet att involvera intressenter i Lund för att få deras perspektiv på utveckling av Clemenstorget som helhet samt att fånga deras önskemål för framtida utveckling för torget. Frågorna som diskuterades vid dialogaktiviteterna fokuserade på torget som samhällsytta och torgets framtida funktioner (t.ex. cykelparkering, handel, spårvagnshållplatsen, träd, vatten, belysning). Resultaten från medborgardialogen sammanställdes i en rapport, *500 röster om framtidens Clemenstorg*. Enligt intervjupersonen är resultaten från medborgardialogen en viktig del av den pågående dialogen och samarbetet med projekteringsentreprenören.

För övriga delar av spårvägssträckan planeras inga fördjupade medborgardialoger utan kommunikationen med allmänheten och verksamheter planeras ske genom att informera, förklara och motivera gjorda val, enligt den intervjuade. Mycket av dessa informationsinsatser kommer att ske på projektets webbplats.

4.3.2 Bedömning

Enligt vår bedömning har hållbarhetsaspekterna integrerats i planeringen av spårvägen.

Spårvägens påverkan på natur- och kulturmiljön har beskrivits i bl.a. planbeskrivningarna och miljökonsekvensbeskrivningarna för de berörda områdena längs spårvägen samt i riktlinjerna för gestaltningen. Dokumentationen från planeringsskedet beskriver spårvägens möjliga påverkan samt presenterar olika alternativ för slutresultatet men ofta inom ramen för ett specifikt område (t.ex. Clemenstorget, Sankt Laurentiigatan). Dessa dokument innehåller emellertid inte några konkreta insatser eller åtgärder som behöver genomföras för att uppnå ett önskat slutresultat.

Det är vår bedömning att expertgruppens rekommendationer har tagits i beaktande i och med att kommunstyrelsen tog beslut om ett fördjupat gestaltningsprogram som genomfördes i form av en medborgardialog med fokus på Clemenstorget, ett område som både expertgruppen och projektgruppen för spårvägen hade identifierat som känsligt och väsentligt.

4.4 Upphandlingen under planeringstiden

4.4.1 Iakttagelser

I spårvägssatsningen ansvarar Lunds kommun för upphandlingen rörande infrastruktur, medan upphandling kopplat till vagnar, depå och trafikering är under Region Skånes ansvar. Infrastrukturentreprenaden omfattar både spårvägsanläggning och ombyggnad/nybyggnad av angränsande gaturum på sträckan Lund C – ESS, samt omläggning av befintliga ledningar. Spårvägsarbetet bedrivs i 2 faser där fas 1 omfattar detaljprojektering, planering och kalkyl. Fas 2 gäller själva byggnationen, och beräknas påbörjas sent 2016. När det gäller infrastrukturen gjordes under tekniska nämnden upphandling av byggledare och entreprenör under våren 2016. Den förra upphandlingen gällde resurspersoner som med byggkompetens

kan förstärka kommunens projektorganisation, genom att aktivt medverka i samverkansentreprenaden i planering, projektering, kalkyl och genomförande.

I granskningen har vi i perspektiv av kommunalrätt och kommunens styrdokument fokuserat på hanteringen av upphandling av byggledare respektive entreprenör under 2016.

För att besvara revisionsfrågan har två underfrågor formulerats:

- ▶ Är beslutsdelegationen till teknisk direktör avseende upphandling i tekniska nämndens delegationsordning i enlighet med reglerna i kommunallagens 6:e kapitel samt med kommunens policies och riktlinjer?
- ▶ Har hanteringen av de aktuella upphandlingarna 2016 skett i enlighet med delegationsordningen?

Tekniska nämndens delegationsordning avseende upphandling

Delegationsordningen är senast reviderad i december 2015. Då beslutades framför allt om två ändringar i syfte ”att tydliggöra beviljande av igångsättning av större projekt men även för att underlätta genomförande av upphandlingar och hanteringen av anbud”, av vad som framgår i den underliggande tjänsteskrivelsen. För arbetsutskottets sida betydde förändringen att utskottet gavs beslutanderätt avseende *igångsättningstillstånd* för projekt med utgift mellan 50 och 100 prisbasbelopp. Dessförinnan hade utskottet delegation på att besluta om *upphandling* upp till 100 prisbasbelopp. Samtidigt med den aktuella förändringen gavs teknisk direktör beslutanderätt avseende upphandling över 50 prisbasbelopp försåvitt igångsättningstillstånd beviljats (se nedan).

I delegationsordningen för tekniska nämnden (tekniska nämnden dec 2015) anges att

Anskaffningsbeslut av löpande karaktär behandlas som verkställighetsbeslut.

Löpande anskaffningsbeslut är:

- *Avrop på slutna upphandlingsavtal eller beställning från kommunens förråd*
- *Anskaffning enligt budget/principer/upprättade mål eller andra riktlinjer*

I delegationsordningen anges också att:

Tekniska nämnden har beslutat att meddela tekniska direktören rätt till vidaredelegering.

Delegationsbeslut anmäler tekniske direktören till tekniska nämnden nästa sammanträde.[...]

Delegatens beslutsrätt kan endast användas inom beviljade och tillgängliga anslag, samt i enlighet med gällande författningar och i övrigt gällande normer.

I handläggning och beslut följs de principer som antagits för olika ärenden – upphandlingsregler, bidragsregler.

I delegationsordningen framgår att teknisk direktör i upphandlingshänseende har beslutanderätt avseende:

1.00 Upphandling av varor och tjänster för belopp överstigande 50 prisbasbelopp om igångsättningstillstånd beviljats av tekniska nämndens arbetsutskott, tekniska nämnden, kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige.

1.01 Upphandling av varor och tjänster för belopp om högst 50 prisbasbelopp.

I delegationsordningens förteckning över ärenden där förvaltningsdirektören ej får uppdra åt annan att besluta, anges en punkt på området för upphandling:

1.01 Upphandling av varor och tjänster för belopp över 25 men högst 50 prisbasbelopp.

Vi noterar att förvaltningsdirektören får vidaredelegera punkt 1.00. Delegationsordningen medger därmed för teknisk direktör att uppdra åt annan att besluta enligt punkt 1.00, det vill säga upphandling för belopp överstigande 50 prisbasbelopp om igångsättningstillstånd beviljats.

Nämndens arbetsutskott har enligt delegationsordningen beslutanderätt när det gäller "Direktiv för principiella upphandlingsärenden". I tjänsteskrivelsen avseende ändring av delegationsordningen i december 2015 anges i anslutning till denna delegation att "i övrigt ska alla ärenden, inklusive upphandlingar, som är av principiell karaktär beslutas av nämnden".

Upphandlingen av bygglidare och entreprenör 2016

Nedan anges händelseutvecklingen i ett antal centrala punkter.

2015

- Kommunfullmäktige beslutar att bevilja igångsättningstillstånd för projekt Spårväg Lund C – ESS med 746 mnkr (december).
- Upphandling *Nybyggnation av Spårväg mellan Lund C och ESS* påbörjas (december).
Kommentar: Vi noterar att upphandlingen startas utan beslut i tekniska nämnden.

2016

- Informationspunkt från teknisk direktör till tekniska nämnden: "Spårvägsprojektet går in i genomförandefas" (januari).
- Informationspunkt från teknisk direktör till tekniska nämnden: "Upphandling spårväg" (mars).
- Informationspunkt från projektledare till tekniska nämndens arbetsutskott: "Lägesrapport spårväg" (april)
- Tekniska nämnden beslutar att uppdra åt teknisk direktör att teckna erforderliga avtal/kontrakt med upphandlade bygglidare (spår- respektive gatu- och markarbeten) när utvärderingen är slutförd (april). *Kommentar: I den underliggande tjänsteskrivelsen anges att "upphandlingens värde överstiger [...] tekniska direktörens delegation".*
- Kommunstyrelsen beslutar att förtydliga att tekniska nämnden har i uppdrag att genomföra delprojekt Infra/Stad inom projektet spårväg Lund C/ESS (maj).
- Kommunfullmäktige beslutar om justering av tekniska nämndens reglemente så att *banhållning av spårväg* ingår (maj)
- Tekniska nämnden beslutar att utse Skanska Sverige AB som entreprenör för spårarbeten, att uppdra åt teknisk direktör att teckna erforderligt avtal/kontrakt med upphandlad entreprenör, samt att projektet får finansieras med medel från verksamhet 2482/6250 [infrastrukturbudgeten] (maj).
- Informationspunkt från projektledare till tekniska nämnden: "Spårväg Lund C - ESS" (aug).
- Informationspunkt från teknisk direktör till tekniska nämnden: "Spårväg Lund C - ESS" (sep).

4.4.2 **Bedömning**

Utgångspunkten för bedömningen bör tas i den grundläggande frågan om vad som är att betrakta som ett beslut i kommunalrättslig mening, till skillnad från så kallade förvaltningsbeslut eller "ren verkställighet". I sina konsekvenser skiljer sig dessa bland annat åt genom att de tidigare enligt kommunallagen 10 kap 2 § kan överklagas, och att de - om delegerade - ska anmälas till nämnden enligt kommunallagens 6 kap 35 §. På området för upphandling anses vanligen (åtminstone) följande moment tjäna som exempel på beslut i kommunalrättslig mening:

- Investeringsbeslut
- Tilldelningsbeslut (enligt LOU)
- Träffande av avtal
- (Eventuellt) avbrytande av upphandling

Andra moment såsom fastställande av förfrågningsunderlag och genomförande av utvärdering torde i normalfallet ses som förberedande eller som ren verkställighet. Vi kan dock tänka oss situationer där exempelvis frågan om förfrågningsunderlagets konstruktion är sådan att den rimligtvis bör betraktas som så avgörande, och som föremål för valmöjligheter, att upprättandet bör betraktas som beslut i kommunalrättslig mening.² En yttre gräns för vad som i så fall är att betrakta som ett beslut i kommunalrättslig mening, utgörs av det som kommunallagen anger som beslut som inte ens kan delegeras från nämnd. Här aktualiseras bland annat kommunallagens 6 kap 34 § 1 p, som anger att ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet inte får delegeras från nämnd. Tanken är att rätten att delegera inte får utnyttjas på ett sätt som kan rubba nämndernas övergripande ansvar för verksamheten. Ett argument för att fastställande av förfrågningsunderlag kan ses som ett beslut kan i linje med detta rimligtvis vara att det kan ange åtaganden som kan medföra stora konsekvenser för verksamheten.

När det gäller upphandling kan vi sammanfattningsvis konstatera tre olika nivåer av beslut, varav två är att betrakta som beslut i kommunalrättslig mening, och den tredje är vad som kallas ren verkställighet eller förvaltningsbeslut. Gränserna mellan de respektive beslutsnivåerna är inte alltid helt skarpa, men på ett teoretiskt plan kan de formuleras såhär:

- Beslut som inte kan delegeras från nämnd. Det vill säga beslut som vid delegering strider mot kommunallagens 6 kap 34 §. Exempel på detta kan vara beslut som i sin karaktär eller till sina kostnadsrättssiga konsekvenser äventyrar nämndens övergripande ansvar för verksamheten enligt den ovan nämnda punkten 1 i kommunallagen 6 kap 34 §.
- Beslut som kan delegeras från nämnd. Detta handlar om beslut i kommunalrättslig mening, och som inte strider mot kommunallagens 6 kap 34 §.
- Förvaltningsbeslut eller så kallad ren verkställighet. Ej överklagansbart, ej krav på anmälan till delegerande nämnd.

² Vi noterar att de av kommunstyrelsen beslutade riktlinjerna för inköp och upphandling tydligt beskriver att fastställandet av förfrågningsunderlag inbegriper att anpassa förfrågningsunderlaget till den aktuella situationen/upphandlingen. Detta kan ses som ett uttryck för att fastställande av förfrågningsunderlaget *inte* är att se enbart som ren verkställighet.

Allmänt sett kan sägas att om en stor del av upphandlingsprocessen definieras som ren verkställighet, så kan det bli svårt för nämnden att få överblick över hur upphandlingarna genomförs och därmed att ta ansvar för verksamheten. I så fall kan frågan ställas om delegationsordningen är förenlig med kommunallagens 6 kap 34 § 1 p. Vi bedömer att det inte är helt tydligt om, och i vilken utsträckning, momenten i en upphandling kan tänkas omfattas av det som i tekniska nämndens delegationsordning definieras som "anskaffning enligt budget/principer/upprättade mål eller andra riktlinjer" och som enligt delegationsordningen ska definieras som ren verkställighet.

Delegationen till teknisk direktör avseende upphandling har ingen övre gräns när det gäller upphandlingar där det föreligger ett igångsättningstillstånd, till skillnad från övrig upphandling där en beloppsgräns är angiven (50 prisbasbelopp). Teknisk direktör kan också vidaredelegera beslutanderätt när det gäller upphandlingar där det föreligger ett igångsättningstillstånd. Logiken är rimligtvis att när det givits igångsättningstillstånd, så har erforderliga ramar för upphandlingen redan satts. Detta genom att igångsättningstillståndet förutsätter att förhållandena är klara avseende t ex beskrivning av projektet, beslut om kostnader, finansiering, utvärderingskriterier och form för upphandling. I delegationsordningen tydliggörs även i ett separat avsnitt att beslutanderätt endast kan användas inom beviljade och tillgängliga anslag. Vi bedömer att det sammantaget i delegationsordningen ges tillräckligt tydliga gränser för tekniske direktörens beslutanderätt avseende upphandling. I detta avseende bedöms delegationsordningen vara förenlig med författning, policy och riktlinjer.

Tekniska nämndens arbetsutskott har enligt delegationsordningen beslutanderätt avseende "direktiv för principiella upphandlingsärenden". Enligt kommunallagens 6 kap 34 § 1 p kan nämnden inte delegera beslutanderätten i ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet. Rimligtvis har ett ärende som bedöms vara av principiell karaktär nära nog definitionsmässigt bäring på någon eller flera av dessa frågor. Vi bedömer att det är tveksamt om arbetsutskottets beslutanderätt avseende direktiv för principiella upphandlingsärenden är förenlig med vad kommunallagen stipulerar angående ej delegeringsbara ärenden. Vi rekommenderar tekniska nämnden att närmare precisera vad som avses med "principiella upphandlingsärenden", och utifrån detta överväga om nuvarande delegation är förenlig med vad som är delegeringsbart från nämnd utifrån kommunallagen.

Vi konstaterar att upphandlingarna avseende byggledare respektive entreprenör *påbörjas* utan beslut från tekniska nämnden. Nämnden fattar i slutänden besluten om bland annat att avtal ska tecknas. Av detta att döma anses beskaffenheten hos besluten vara sådana att de går utanför vad som kan (eller bör) delegeras från nämnden. Av vad som framkommer är det inga av de upphandlingsmoment som otvetydigt är att betrakta som beslut i kommunalrättslig mening, som fattas i strid med vad delegationsordningen anger.

När det gäller upphandlingen av entreprenör ser vi en tydlig linje från det av kommunfullmäktige beslutade igångsättningstillståndet, via kommunstyrelsens förtydligande avseende tekniska nämndens delprojektuppdrag, till nämndens beslut om att teckna avtal. Detta föregås också av att nämndens reglemente justeras så att det uttryckligen omfattar banhållning av spårväg. Vi bedömer därför att de två aktuella upphandlingarna under 2016

har skett i enlighet med delegationsordningen, kommunens upphandlingspolicy och riktlinjer för upphandling.

4.5 Styrning och uppföljning av projektets inledande del

4.5.1 Iakttagelser

Centrala moment i projektet spårväg Lund C – ESS 2011-2016

2011

- Byggnadsnämnden beslutar att skicka förstudie om spårväg för samråd (maj).

2012

- Arbetet med att ta fram detaljplaner påbörjas.

2013

- Avsiktsförklaring avseende byggnation, drift och underhåll av spårväg och spårvagnstrafikering på sträckan Lund C – ESS tecknas mellan Lunds kommun och Region Skåne (april).
- Riktlinjer för spårvägens gestaltning arbetas fram.

2014

- Riktlinjer för spårvägens gestaltning godkänns av kommunstyrelsen (januari).
- Förprojektering av anläggningen genomförs.
- Detaljplanerna antas av kommunfullmäktige (december).

2015

- Kommunstyrelsen beslutar att tillsätta en politisk styrgrupp omfattande 11 ledamöter, med representation från samtliga partier i kommunfullmäktige (mars).
- Kommundirektören tillsätter på kommunstyrelsens uppdrag en expertgrupp omfattande en ordförande och tre ledamöter, med tillkopplad sakområdeexpertis inom relevanta sakområden (mars).
- Kommunstyrelsen ger via kommundirektören expertgruppen i uppdrag att genomföra en granskning av beslut och beslutsunderlag inom ramen för spårvägsprojektet (mars).
- Kommunstyrelsen initierar en medborgardialog baserad på 2015 års granskning (augusti).
- Efter avrapporterad granskning tar kommunstyrelsen beslut att planeringen fortsätter enligt tidigare inriktningsbeslut³ (september).
- Detaljplanerna vinner laga kraft (november).
- Kommunfullmäktige beslutar att bevilja igångsättningstillstånd för projekt Spårväg Lund C – ESS med 746 mnkr (december).
- Upphandling *Nybyggnation av Spårväg mellan Lund C och ESS* påbörjas (december).

2016

³ Kommunstyrelsen beslutar att planeringen för spårvägen fortsätter i enlighet med kommunstyrelsens tidigare inriktningsbeslut, att fastställa kommunkontorets förslag till fortsatt arbete, att i det fortsatta arbetet uppdatera kostnadsutredningen och att kostnadernas spårbarhet tydliggörs, att i det fortsatta arbetet pröva möjliga kostnadseffektiviseringar med bibehållen transportkapacitet, att i det fortsatta arbetet utreda vilka åtgärder som behöver vidtas för den händelse att medfinansiering uteblir, att konstatera att styrgruppen fullgjort uppdraget och att dess arbete därför är avslutat.

- Kommunstyrelsen beslutar att förtydliga att tekniska nämnden har i uppdrag att genomföra delprojekt Infra/Stad inom projektet spårväg Lund C/ESS (maj).
- Kommunfullmäktige beslutar om justering av tekniska nämndens reglemente så att *banhållning av spårväg* ingår (maj).
- Tekniska nämnden beslutar att utse Skanska Sverige AB som entreprenör för spårarbeten samt att uppdra åt teknisk direktör att teckna erforderligt avtal/kontrakt med upphandlad entreprenör (maj).
- Kommunstyrelsen beslutar att godkänna genomförandeavtal mellan Lunds kommun och Skånetrafiken avseende spårväg mellan Lund C och ESS (juni). *Kommentar: Genomförandeavtalet tydliggör ansvarsfördelningen och parternas ekonomiska åtaganden för genomförandet av projektet.*

Beslut och uppföljning

Vi kan konstatera att spårvägsprojektet aktualiserar beslut av olika dignitet på en mängd områden och utbrett över nämnder och verksamheter. Expertgruppen granskning 2015 (se nedan) hade som en del av syftet att bedöma om beslut fattats på relevanta grunder inom ett antal områden. Expertgruppens samlade bedömning var att detta var fallet, men påtalade i rekommendationerna att styr- och uppföljningsprocessen var i behov av tydliggörande. Kommunstyrelsen beslutade efter den genomförda granskningen i september 2015 att fastställa kommunkontorets förslag till fortsatt arbete, där det bland annat anges att "nuvarande styrning och uppföljning av projektet förtydligas för att kunna hantera målkonflikter, ambitioner, påverkan och ekonomiska effekter". Av vad som framgår är detta ett åtagande som på ett övergripande plan åligger styrelsen i kraft av dess ansvar för ledning, samordning och uppsikt, även om projektet nyligen lämnat den renodlade planeringsfasen. Projektet har sedan dess gått in i en genomförandefas, efter det att kommunfullmäktige beslutat om igångsättningstillstånd och entreprenadupphandling skett. Tunga beslut, såsom de kring det faktiska uppförandet av infrastrukturen, ligger på annan nämnd än kommunstyrelsen. Det fortsatta arbetet handlar även i stora delar om verkställighet och sker därför på förvaltningsnivå i samarbete med externa parter. Detta aktualiserar rimligtvis ytterligare frågan om ändamålsenlig och tydlig styrning och uppföljning i linje med kommunstyrelsens beslut i september 2015.

Insyn och inflytande

Granskning av projekt Spårväg Lund – expertgruppens bedömning

Den särskilt tillsatta expertgruppen fick i mars 2015 i uppdrag att granska om befintliga beslutsunderlag inom projektet är rättvisande, samt att beslut har fattats på relevanta grunder. Granskningen avsåg fem frågeområden (*hållbar stadsutveckling, resandeunderlag, stadsmiljö och kulturmiljö, störningar och emissioner, samt ekonomisk hållbarhet*). Projektplan och kommunikationsplan beslutades av kommundirektören. Granskningen avrapporterades till kommunstyrelsen i juni 2015. Expertgruppen drar bland annat slutsatser avseende underlag, beslut och bedömningar, samt i vilken mån alternativ till spårväg beaktats. Vidare bedöms beslutens förenlighet med kommunala mål och annan övergripande styrning, liksom spårbarheten och i viss mån kvaliteten i de ekonomiska bedömningarna.

Opinionsmätningar

I regi av samarbetet Spårvagnar i Skåne (Lunds kommun, Helsingborgs stad, Malmö stad och Region Skåne) har ett antal undersökningar utförts i syfte att studera allmänhetens inställning till spårväg och därtill närliggande frågor. Den senaste utfördes 2014 och

omfattade från Lunds kommuns sida data från drygt 1.000 telefonintervjuer. Bland annat görs mätning av attityder till spårväg.

Hemsidan sparvaglund.se

På Lunds kommuns hemsida www.sparvaglund.se ges information om spårvägsprojektet. Här finns bland annat en dokumentsamling som rymmer utredningar och stöddokument. På hemsidan uppdateras löpande aktuella händelser och information om projektets interna arbetsprocess.

4.5.2 Bedömning

Vår bedömning är att genomförandefasen i projektet medför förändrade utmaningar vad gäller övergripande styrning och uppföljning. Vidare gör vi bedömningen att kommunstyrelsen genom ett antal insatser under projektets inledande faser tillhandahållit möjligheter till insyn och inflytande. Vi rekommenderar kommunstyrelsen att säkerställa att åtagandet från 2015 att förtydliga styrningen och uppföljningen kommer i konkret tillämpning, och detta i styrelsens ledande och samordnande roll samt gällande uppsiktsplikten.

Det är vår uppfattning att det inte bör finnas en styrgrupp som ligger utanför det kommunalrättsliga systemet. En styrgrupp kan inte få delegerat beslutsrätt och kan inte ansvarsprövas. Därmed blir ordet "styr" i styrgrupp missvisande i sammanhanget. Vi menar att till exempel *referensgrupp* är ett bättre namn som inte borgar för missförstånd. Alternativet är att ett politiskt organ inom kommunen får uppdraget som idag åligger styrgruppen.

5 Sammanfattande bedömning och rekommendationer

Vi gör den sammanfattande bedömningen att spårvägsinförandet i det stora hela sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredställande sätt. Vi grundar bedömningen i planeringen har utgått ifrån stor mängd insamlad data och tidigare genomförda spårvägsprojekt, att kommunen har avsatt resurser för genomförande och uppföljning samt att besluten är tagna på rätt nivå och i enlighet med delegationsordning.

Revisionsfråga	Svar
Utgår planeringen av spårvägen från en väl underbyggd ekonomisk kalkyl?	Ja, det ska dock understrykas att det kan uppkomma kostnader som inte har kunnat förutses.
Har kommunen planerat och avsatt resurser för uppföljning av ekonomi och genomförande?	Ja, kommunen har avsatt resurser för uppföljning av ekonomi och genomförande.
Finns hållbarhetsaspekterna integrerade i planeringen av spårvägen?	Ja. Den påverkan som spårvägen kan tänkas medföra på natur- och kulturmiljön har beaktats på en övergripande nivå i planeringsdokumenten. Ytterligare fördjupningar i form av en medborgardialog har genomförts enligt rekommendation från en expertgrupp för att få medborgarperspektiv för framtida utveckling av centrala delar i Lund.
Har lagar och regler kring upphandling följts under planeringstiden?	Ja, det finns dock delar i delegationsordningen som kan förtydligas.
Finns det en ändamålsenlig och transparent styrning och uppföljning av projektet under den inledande fasen (tiden innan entreprenadupphandlingen)?	Delvis, det är ett åtagande som löpande behöver uppmärksammas. Det är vår uppfattning att det inte bör finnas en styrgrupp som ligger utanför det kommunalrättsliga systemet. En styrgrupp kan inte få delegerat beslutsrätt och kan inte ansvarsprövas.

5.1 Rekommendationer

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi:

- ▶ tekniska nämnden att närmare definiera vilka moment i upphandling, som under vilka förutsättningar, är att betrakta som ren verkställighet,
- ▶ tekniska nämnden att närmare precisera vad som avses med ”principiella upphandlingsärenden”, och utifrån detta överväga om nuvarande delegation är förenlig med vad som är delegeringsbart från nämnd utifrån kommunallagen,
- ▶ kommunstyrelsen att säkerställa att åtagandet från 2015 att förtydliga styrningen och uppföljningen kommer i konkret tillämpning, och detta i styrelsens ledande, samordnande och uppsiktspliktiga roll,
- ▶ kommunstyrelsen att beakta våra kommentarer gällande styrgruppen.

Bilaga 1 Källförteckning

Intervjuer

Håkan Lockby, förvaltningschef tekniska förvaltningen
Pernilla von Strokirch, projektchef Spårväg Lund C-ESS, Lunds kommun

Svarat på frågor via telefon

Heléne Öhrström, administrativ chef, tekniska förvaltningen

Dokumentation

Fördjupad analys för investeringskostnad för spårväg Lund C-ESS
Budgetprognos Spårväg 160831
Protokoll Kommunfullmäktige 2015-12-17
Samhällsekonomi spårvagn Lund C till Lund ESS
Genomförandeavtal mellan Lunds Kommun och Region Skåne
Entreprenadavtal Spårväg Lund C-ESS mellan Lunds Kommun och Skanska
500 RÖSTER OM FRAMTIDENS CLEMENSTORG. Sammanställning av medborgardialogen. 2016
Riktlinjer för gestaltning spårväg Lund C – ESS. Beslutad av kommunstyrelsen 2016-02-05
Spårvägens hållplats på Clemenstorget. Stadsbyggnadskontoret, Tekniska förvaltningen. 2014-03-18
Miljökonsekvensbeskrivning för Spårvägen Lund C till ESS i Lund. PÅ 15-20/2012. 2013-04-08
Detaljplan för Spårväg Clemenstorget – Bredgatan i Lund. PÅ 15/2012. 2014-01-14
Granskning av projekt Spårväg Lund C-ESS. Utlåtande från expertgruppen. 16 juni 2015
Träd vid spårväg. Vedartad vegetation intill spårvägsräls och luftledningar. Rapport 2012:12. Version 1.0. 2013-10-24
Protokoll från tekniska nämnden, tekniska nämndens arbetsutskott, kommunstyrelsen och kommunfullmäktige
Granskning av projekt Spårväg Lund C-ESS, Utlåtande från expertgruppen, juni 2015
Delegationsordning för tekniska nämnden
Riktlinje för upphandling
Projektplan Spårväg Lund C – ESS, oktober 2015
Inköps- och upphandlingspolicy för Lunds kommun

Bilaga 2 Budget Spårväg Lund C - ESS

Poster	Investeringskostnad MSEK	TOTALT	Kommentarer
			Generellt: Kostnadskalkyler baserade på genomförd förprojektering
01 Byggherrekostnad	82,3	82,3	Detaljplan, projektering, personal, konsulter, kommunikation
02 BEST			
2.11 BEST-Ban	137,3		
Spår inkl isolering, exkl. vätelar	120,3		Beräknat av experter. Baserat på omfattning enligt förprojekteringen. Avstämning mot kalkyler från andra spårvägstäder
Schakt, rövning, fyll mellan bänkar	-4,7		Beräknat av TF. Å-priser från genomförda upphandlingar
Vätelar och stoppbänkar	12,3		Beräknat av expert baserat på omfattning enligt förprojekteringen.
2.12 BEST-Ban-Pla	36,6		
Överytor / spår	17,7		Beräknat av TF baserat på omfattning enligt förprojekteringen. Å-priser från genomförda upphandlingar
Vägo Injelen	20,0		Beräknat av TF baserat på omfattning och å-priser från förprojekteringen.
2.2 BEST-El	90,1		
Lärlinor	23,0		Beräknat av expert och avstämning med andra spårvägstäder
Strömmatning högspränning samt jordning	-3,6		Intern kabel för hsp samt anslutningskostnad. Priser från Kraftringen
Löppänning	-5,2		Beräknat av TF baserat på erfarenhetsvärden
Kontaktledning inkl jordning	33,4		Beräknat av tre olika experter
Reducering Elektromagnetiska fält	21,1		Beräknat av EMF-expert. Inkl avgifter
2.3 BEST-Signal	17,0		
Trafiksignaler	8,6		Beräknat av expert och entreprenör. Delar ingår i ordinarie utbytesprogram för signal
Spårvägs signaler	6,4		Beräknat av expert. Avstämning mot kalkyler från andra spårvägstäder
Tekn/IT	-2,1		Beräknat av experter. Exkl Skånetrafikens delar på depå och hållplats
2.4 BEST - Kanalisation	23,3		
Kanalisation	23,3		Beräknat av expertkonsult och entreprenör. Avstämning mot kalkyler från andra spårvägstäder
Totalt post 2	306,4	306,4	
03 Markarb. Spårväg			
3.1 Mark-grundförstärkning	-3,8		Buller och vibrationsdämpning och urgrävning utöver inkapallning (isolering)
Grundförstärkning och vibrationsdämpning	-3,8		Omfattning enligt förprojektering. Å-priser från tillverkare
3.2 Mark- under spår	18,3		
Underbyggnad inkl schakt	12,2		Beräknat av TF. Mängder baserade på förprojektering. Å-priser från genomförda upphandlingar
Avvattning	6,2		Endast för spår i denna post. Beräknat av TF. Å-priser från genomförda upphandlingar
3.3 Mark-Hållplatser	30,1		
Plattformar	20,0		Beräknat av TF. Å-priser från genomförda upphandlingar
Hållplatsavvattning	10,2		Beräknat av hållplatsansvarig TF
Totalt post 3	52,3	52,3	
04 GATOR, BROAR			
4.1 Gator, anpassning	126,4		
Gator	106,8		Beräknat av extern konsult. Å-priser justerade baserat på priser från genomförda upphandlingar
Belysning	13,4		Beräknat av expert. Justerat map, inkomna å-priser från genomförda upphandlingar
Bulleråtgärder	0,8		Bidrag till åtgärder
Avvattning	-4,4		Avvattning långtgående nya gator. Beräknat av TF baserat på priser från genomförda upphandlingar
4.2 Konstbyggnad	36,1		Beräknat av expert.
Totalt post 4	166,5	166,5	
05 LEDNINGFLYTT			
Ledningsflytt	34,1		Omfattning och å-priser avstämde med ledningsägarna. Överskottsar dokumenterade i protokoll. Bygger på de avtal kommunen har med ledningsägarna om ersättning för omläggningar
Totalt post 5	34,1	34,1	
06 TILLÄGGIGA ÅTGÄRDER			
Tillfälliga åtgärder	18,9		Bedömt av TF. Omfattar trafikomläggningar i anslutning till arbetsområdet samt på E22 vid lansering av bro
Totalt post 6	18,9	18,9	
		680,5	TOTALKOSTNAD 2015-10-07
Risiker/Osäkerheter			
Osäkerhetsbilagga	95,5	95,5	14 % av totalkostnad ovan
		776,0	TOTALKOSTNAD inkl osäkerheter 2015-10-07

Källa: PM Fördjupad analys för investeringskostnad för spårväg Lund C-ESS 2015-10-09

Bilaga 3 Exempel Uppföljning budget - prognos Spårväg Lund C-ESS

Uppdrag	Faktura	Upparbetat kr	Avropat kr	Budget kr (årsvis)	Återstående Mot budget	Prognos Återstående	Prognos Slutkostnad	DIF mot budget (omfördelat)
2015-budget								
Kostadsberäkning proj och bygg + handlingar som skall fram i FU								
Spdr	38225802	88908	35952					
Spdr	38233561	13856,5						
Kontaktledning	38225801	8613,62	62916					
Kontaktledning	38233562	26964						
Ström försörjning	38225800	65665	29960					
Ström försörjning	38233563	4868,5						
Ström försörjning	38247322	1872,87						
Signal	38243669	9500	45600					
Belysning		0	8500					
Likriktare	38285812	6000	6000					
Mark	35053547	40947,25	41000					
Trafiksignaler	38293503	9800	10000					
Signal	38306952	1900	2000					
Bro	38322480	7200	7200					
Summa kostadsberäkning		264095,74	249128	250 000	-14 096	0	264 096	-14 096
Granskning								
Spdr	38216145	14231	48685					
Kontaktledning			48685					
Ström försörjning	38216146	28087,5	48685					
Signal	38228975	28500	30400					
Summa granskning		70818,5	176455	180 000	109 182	0	70 819	109 182
EMF								
EMF SI	38221744	88140						
EMF SI	38236836	64400						
EMF dick	38218819	216250						
EMF dick	38224552	52500						
EMF dick	38218819	-216250						
EMF dick	38224552	-52500						
EMF dick	38241771	67500						
EMF dick	38246606	72500						
Patent	38256130	5000						
Patent	38304161	2000						
EMF dick	38238901	16250,5						
EMF dick	38266847	3750,5						
EMF Dick	38277986	10000						
EMF Dick	38284943	57250,5						
EMF Dick	38307569	100930,5						
EMF Dick	38317953	66690,5						
Patent	38284716	2250,5						
Patent	30010621	21200						
Second opinion samt ny lösning	38293776	150743,25						
EMF Dick	38298035	28750,5						
Summa EMF		757336,75	0	350 000	-407 337	0	757 337	-407 337
Utredningar								
Stamjud			80000	100 000				
Stamjud	38229875	40150,5						
Stamjud	38216943	5250,5						
Stamjud	38251526	26100						
Stamjud	38268656	24279,18						
Stamjud	38276596	18000						
Miljöundersökningar								
Projledare				150 000				
Projekteringsledare jan	38214259	79624,75						
Projekteringsledare feb	38224258	71750,5						
Projekteringsledare mar	38235144	25000						
Projekteringsledare apr	38246505	28875,25						
Projekteringsledare maj	38255891	510,52						
Projekteringsledare juni	38265966	26687,12						
Projekteringsledare Juni	38256892	39562,37						
Projekteringsledare Augusti	38282224	7875,25						
Projekteringsledare Septembers	38295517	39375,25						
Projekteringsledare Oktober	38304550	24062,37						
Projekteringsledare November	38314756	27124,75						
Biträdande PC	38283647	83740,75						
Hantering expertgruppsvar	38289110	25400						
IT				50 000				
Portal	38319777	6780						
Portal	38307163	6780						
Portal	30010621	6000						
Portal	38268089	1680						

Partal	38250720	12000					
Partal	38258521	6000					
Partal	38276126	6280					
Partal	38283314	6280					
Partal	38291524	6280					
SPIS IT	97108063	208,34					
SPIS IT	97106253	83,33					
SPIS IT	97108064	83,33					
SPIS IT	97108066	208,33					
Samhällsekonomi					30 000		
T8 (Ama)					160 000		
UF + Kontrakt					340 000		
FFU - upphandling	38265213	18900					
FFU - upphandling	55067270	112596,24					
FFU - upphandling	38242554	9900					
FFU - upphandling	38510093	18288,75					
Avslut förprojektering	38221744	117721					
Avslut förprojektering	38236836	67463					
Avslut förprojektering	38264767	85000					
Ledningsritningar scanning	97101746	1200					
Patent							
Grundvatten					0		
Grundvatten	38521105	3000					
Grundvatten	38308866	3620					
Grundvatten	38221744	23300					
Grundvatten	38268778	5600					
Grundvatten	38296182	6515,5					
Grundvatten	38293254	2660					
Grundvatten	38513759	16940					
Grundvatten	38285141	14358,42					
Grundvatten	38294661	3157,67					
Summa Utredningar 2015	1 161 290		955 000	-206 290	0	1 161 290	-206 290
Delsumma utredningar nkl kostnadsberäkningar	2 253 541	-425 583	1 735 000	-518 541	0	2 253 541	-518 541
Fika politisk styrgrupp	55034182	373					
Fika politisk styrgrupp	97100157	1400					
Fika möte	97103924	1030					
Fika politisk styrgrupp	55056340	373					
Fika politisk styrgrupp	97096397	208					
Fika politisk styrgrupp	97098066	330					
Övrigt möten mm	4128	0	0	-4 118	0	4 118	-4 118
Extern konsult					80 000		
Projekteringsledare jan	24 883				25 000		
Projekteringsledare feb					25 000		
Projekteringsledare mar	38235144	28912,87			25 000		
Utredning drift(7218)	53795,62		155 000	101 204	0	53 796	101 204
SÅD och TRI	38241500	56724,04	212800		212 800		
SÅD och TRI	38258674	25837,69					
SÅD och TRI	38284717	34238,42					
SÅD och TRI	38266024	22650,5					
SÅD och TRI	38307648	26850,5					
Projekteringsledare feb					25 000		
Projekteringsledare mar	38275884	31500			25 000		
Projekteringsledare apr	38235144	25000			25 000		
Tillstånd (7218)	222801,15		287 800	64 999	0	222 801	64 999
Domänhyra	38215898	599			0	599	
Domänhyra	38307610	418,95					
Folder	38523028	19700					
Fast kostnader					70 000		
visualisering		185000					
Tremätning					210 000		
Kommunikation	205317,95				280 000	74 482	0
Delsumma	486 233		722 800	236 567	0	486 233	236 567
Totalsumma (exkl personalkostnader)	2 739 773		2 457 800	-281 973	0	2 739 773	-281 973
			2 748 000	Tot budget			

Budget 2015

Spärrväg Lund C-E55 tillstånd bana	
Personalkostnader	
Driftförberedelser spärrväg	
Drift och underhåll	
Utredningar	

Nedlagt	Budget TN	Budget omfördelad
222 801	200 000	287 800
1 416 000	2 000 000	1 790 000
53 796	500 000	155 000
2 463 177	2 048 000	2 015 000
4 155 773	4 748 000	4 247 800

Inkl kommunikation

2 739 773 2 748 000 2 457 800 Exkl personalkostnader