

# Granskning av lokalförsörjning och entreprenadstyrning

Lunds kommun



## Innehåll

<b>1. Sammanfattning</b> .....	<b>2</b>
<b>2. Inledning</b> .....	<b>3</b>
2.1. Bakgrund .....	3
2.2. Syfte och revisionsfrågor .....	3
2.3. Genomförande och avgränsning .....	4
2.4. Revisionskriterier .....	4
<b>3. Lokalinvesteringsprocessen</b> .....	<b>5</b>
3.1. Övergripande om lokalinvesteringsprocessen .....	5
3.2. Behovsbedömningar lokaler .....	6
3.3. Samverkansformer .....	9
3.4. Uppföljning tidigare granskningar .....	10
3.5. Delbedömning .....	11
<b>4. Entreprenadupphandling och projektstyrning</b> .....	<b>14</b>
4.1. Projektmodell .....	14
4.2. Styrning vid entreprenadupphandling .....	15
4.3. Projektstyrning .....	17
4.4. Delbedömning .....	19
<b>5. Slutsats</b> .....	<b>21</b>
<b>6. Källförteckning</b> .....	<b>23</b>
<b>7. Revisionskriterium</b> .....	<b>25</b>
7.1. Kommunallagen (2017:725) .....	25
7.2. Lag (2016:1145) om offentlig upphandling .....	25
7.3. Inköps- och upphandlingspolicy .....	25
7.4. Kommunstyrelsens reglemente .....	26
7.5. Servicenämndens reglemente .....	26
<b>Bilaga 1 - beslutspunkter Antura</b> .....	<b>27</b>
<b>Bilaga 2 - Sammanfattning av tidigare granskningar</b> .....	<b>29</b>

# 1. Sammanfattning

---

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Lunds kommun genomfört en granskning avseende lokalförsörjning och entreprenadstyrning. Granskningens syfte har varit att bedöma om servicenämnden och kommunstyrelsen har en tillräcklig styrning och kontroll av lokalinvesteringsprocessen. En del i detta har omfattat att utvärdera om nämnderna i tillräcklig utsträckning beaktat rekommendationerna från tidigare granskning. Granskningens syfte har även varit att bedöma om det finns en tillräcklig styrning och kontroll avseende förutsättningarna för upphandling av entreprenörer för lokalinvesteringar.

Vi bedömer att kommunstyrelsen delvis har en tillräcklig styrning avseende lokalinvesteringsprocessen. Bedömningen grundar sig på att det i stora delar finns tillräckliga behovsbedömningar och samverkansformer men också att roller och ansvar inte fullt ut är dokumenterade och fastställda. I granskningen framgår att struktur avseende behovsbedömningar och samverkan är samma som vid tidigare granskning 2019 men att formerna har utvecklats. Vidare är bedömningen att kommunstyrelsen i låg utsträckning har beaktat revisionens rekommendationer från tidigare granskning. Endast en av de tidigare rekommendationerna från granskningen 2019 kan bedömas som uppfyllda eller genomförda.

Servicenämnden bedöms inte fullt ut ha säkerställt att det finns styrande principer för val av entreprenad- och upphandlingsform. Vi bedömer att det finns en god struktur för servicenämndens projektstyrning samt den ekonomiska uppföljningen av projekt. Däremot saknas en fastställd instruktion för riskhantering som en del av projektmodellen. Bedömningen är därmed att servicenämnden behöver säkerställa att det finns en systematisk riskhantering och däri tydliggöra hur risker ska analyseras, hanteras och följas upp genom projektets livslängd. Slutligen är bedömningen att servicenämnden bör utveckla nyckeltalsanalyser (KPI:er) för byggprojekt.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen:

- ▶ Utveckla arbetet med analys avseende konsekvenser och effekter kopplat till lokalbehov.
- ▶ Tillse att det finns indikatorer för att följa lokalutnyttjande och lokaleffektivitet för samtliga verksamheter.

Vi rekommenderar även servicenämnden att:

- ▶ Tydliggöra vilka avväganden och analyser som ska göras inför beslut om entreprenad- och upphandlingsform.
- ▶ Säkerställa att det sker en systematisk riskhantering i projekt.
- ▶ Utarbeta KPI:er för byggprojekt.

## 2. Inledning

---

### 2.1. Bakgrund

Lund är en expansiv kommun. Kommunens befolkning har sedan 2018 i genomsnitt växt med 1,1 procent årligen. Expansionstakten ställer flera krav på kommunens förmåga att upprätthålla den kommunala servicen. En grundläggande förutsättning är att det finns tillräckligt med verksamhetslokaler.

Revisorerna har tidigare granskat lokalförsörjning inom kommunen. Vid detta tillfälle hade kommunen nyligen implementerat den så kallade lokalinvesteringsprocessen. Den huvudsakliga förbättringspotentialen som identifierades då var att kommunstyrelsen behövde säkerställa att det fanns kunskap och förståelse för lokalinvesteringsprocessen inom alla kommunens nämnder. Syftet med processen är att belysa såväl kortsiktiga som långsiktiga lokalbehov. Fokus för Lunds kommuns lokalinvesteringsprocess är också att effektivisera beslutsprocessen som leder fram till byggnationen av nya lokaler.

Servicekommittén har ansvaret för kommunens fastigheter och väsentlig del av byggprojekten i kommunen. Kommittén omsätter årligen ca 1,5 mdr kronor. Lundafastigheter, som är den del av serviceförvaltningen som ansvarar för fastighetsförvaltning och drift, förvaltar ca 450 fastighetsobjekt. Lunds kommun har genom servicekommittén varit byggherre för ett flertal investeringsprojekt. Utöver att säkerställa att det finns en tillräcklig teknisk kompetens som beställare krävs också juridisk kompetens för upphandlingsverksamheten. Ett centralt moment är valet av entreprenadform och upphandlingsform. Dessa beslut har direkt inverkan på samtliga projektskedet; från programhandlingsskedet till uppföljningen. Entreprenads- och upphandlingsformerna lämpar sig olika bra för olika typer av projekt. Det är centralt att valet föregås av riskanalyser och utvärderingar av förutsättningarna för att säkerställa att valet av former matchar behoven och syftena med projektet i fråga.

Mot bakgrund av de stora investeringsprojekt som genomförs inom ramen för lokalförsörjningen har revisorerna bedömt att detta är förenligt med flera risker. Revisorerna vill med granskningen förvissa sig om ändamålsenligheten i lokalförsörjningen samt förutsättningarna för upphandling av entreprenörer.

### 2.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte har varit att bedöma om servicekommittén och kommunstyrelsen har en tillräcklig styrning och kontroll av lokalinvesteringsprocessen. Det ingår däri att utvärdera om dessa i tillräcklig utsträckning har beaktat rekommendationerna från tidigare granskning. Granskningens syfte har även varit att bedöma om det finns en tillräcklig styrning och kontroll avseende förutsättningarna för upphandling av entreprenörer för lokalinvesteringar. I granskningen har följande frågor besvarats:

- ▶ Har rekommendationerna från revisionens tidigare granskning beaktats?
- ▶ Finns det tillräckliga behovsbedömningar och samverkansformer för att säkerställa kommunens kort- och långsiktiga lokalförsörjning?
- ▶ Har servicenämnden styrande principer för val av entreprenad- och upphandlingsformer?
  - Vilka riskbedömningar och utvärderingar av förutsättningar föregår val av entreprenad- och upphandlingsform?
  - Vilka avvägningar görs för beslut om att genomföra entreprenader i samverkansmodell (partnering)?
- ▶ Finns det tillräckliga förutsättningar för styrning av upphandlade entreprenader?
  - Finns förutsättningar för upprättande av kalkyler med tillräcklig kvalitet?
  - Finns adekvata projektstyrningsverktyg?
  - Vilka riskutvärderingar görs inför och under byggskedet?
  - Vilka kontrollmekanismer finns på plats i byggskedet?
  - I vilken utsträckning tillämpas nyckeltalsanalyser (KPI) för kontroll av byggprocesser?

### **2.3. Genomförande och avgränsning**

Granskningen har genomförts under perioden oktober 2023 - mars 2024. Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer. Intervjuer har genomförts med fastighetschef, fastighetsstrateg, projektchef, projektledare, förvaltningsjurist och upphandlare på serviceförvaltningen. Representanter från den kommuncentrala upphandlingsenheten intervjuats. Lokalstrateg på kommunkontoret och tillförordnad ekonomidirektör har även intervjuats. Samtliga intervjuade har fått möjlighet att sakgranska rapportutkastet.

Granskningen avser kommunstyrelsen och servicenämnden.

### **2.4. Revisionskriterier**

Granskningens bedömningar utgår från följande revisionskriterier, för att läsa mer om revisionskriterierna se avsnitt 6.

- ▶ Kommunallagen (2017:725)
- ▶ Lagen om offentlig upphandling
- ▶ Lunds kommuns inköspolicy
- ▶ Kommunstyrelsens och servicenämndens reglemente

## 3. Lokalinvesteringsprocessen

Detta kapitel besvarar revisionsfrågan om det finns tillräckliga behovsbedömningar och samverkansformer för att säkerställa kommunens kort- och långsiktiga lokalförsörjning. Därtill besvaras frågan om rekommendationerna från revisionens tidigare granskning har beaktats.

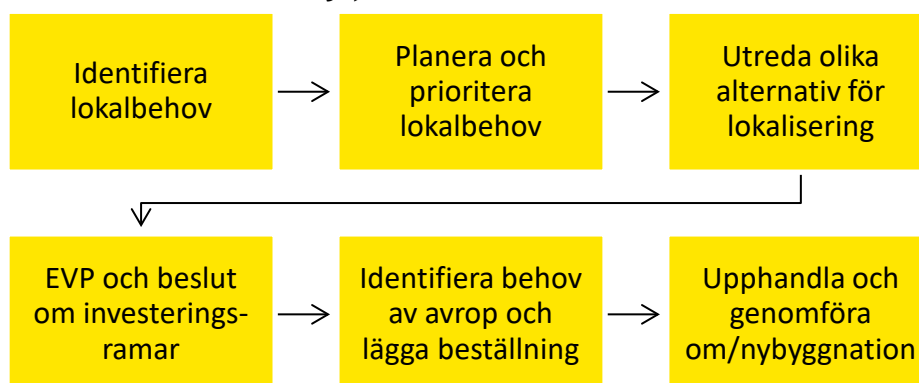
Kommunstyrelsen ansvarar enligt reglemente för det strategiska lokalförsörjningsansvaret kopplat till investeringar. Vidare ansvarar kommunstyrelsen för samordningen av lokalförsörjningsplaneringen. I servicenämndens reglemente framgår att nämnden ansvarar för lokalförsörjningen, inklusive inhyring, till de kommunala verksamheterna.

### 3.1. Övergripande om lokalinvesteringsprocessen

Lokalinvesteringsprocessen beskriver förloppet kring ny- och ombyggnation av lokaler och extern inhyring. Processen är en del av lokalförsörjningen i kommunen och ägs av kommunkontoret.

Beskrivning av processen utgår från roll- och processbeskrivningar som är framtagna 2017. Den nuvarande lokalinvesteringsprocessen delas enligt beskrivningar översiktligt in i följande delprocesser:

#### Illustration 1. Lokalinvesteringsprocessen



Lokalinvesteringsprocessens första steg genomförs i förvaltningarna. Behovsförvaltningen identifierar sitt lokalbehov och behandlar detta i en förvaltningsspecifik lokalgrupp. Varje förvaltning lämnar vidare sin behovsanalys till respektive nämnd för beslut. Därefter lämnas underlaget till kommunkontorets lokalstrateg och den kommunövergripande lokalgruppen. Gruppen sammanställer kommunens samlade lokalbehov i ett underlag till strategisk lokalförsörjningsplan som i sin tur utgör underlag till investeringsplanen. I investeringsplanen finns

kommunens samlade investeringsbehov av nybyggnationer, ombyggnationer och extern förhyrning för att kunna tillgodose kommunens framtida lokalbehov.

När ett lokalbehov medför byggnation eller kräver utredning involveras serviceförvaltningen. Utredning av behov beskrivs i avsnitt 3.2 och genomförande av byggprojekt beskrivs i avsnitt 4.

### ***Pågående revidering av processen***

Det pågår ett arbete med att revidera lokalinvesteringsprocessen. Syftet är att definiera och tydliggöra processen. Intervjuade uppger att rollerna som fastighetsägare, fastighetsförvaltare och hyresgäst behöver bli tydligare. Processen planeras enligt de intervjuade att byta namn till lokalförsörjningsprocessen.

Bakgrund till den pågående revideringen är att kommunstyrelsen i maj 2023 gav kommunkontoret i uppdrag att:

- ▶ tydliggöra ansvar och organisering av kommunkoncernens samlade fastighetsbestånd,
- ▶ ta fram en modell för hur tillkommande lokalkostnader ska finansieras framöver i syfte att minska ökningstakten av kommunens samlade lokalkostnader.

Uppdragen utgör en del i ett beslut som avser att skapa en effektiv tjänstemannaorganisation. Utöver ovanstående punkter, som faller under fastighetsfrågor, ska även organisering av samhällsbyggnadsfrågor, gränsdragningsfrågor inom koncernen samt det interna köp-och-sälj förfarandet utredas. Av beslutet framgår att kommunkontoret löpande ska informera kommunstyrelsens arbetsutskott om arbetet. Vid intervju framkommer även att ambitionen är att fortsätta arbeta med uppdraget under 2024 så att det kan ligga till grund för beslut av EVP 2025-2027.

### **3.2. Behovsbedömningar lokaler**

Respektive förvaltning ansvarar för att lämna in sin lokalförsörjningsplan som sträcker sig över 10 år. I mall för framtagandet av lokalförsörjningsplanen framgår att planen ska innehålla:

- ▶ Behov
- ▶ Analys av behov
- ▶ Förslag till lösning
- ▶ Förändring av gällande investeringsplan

En nedbruten befolkningsprognos per stadsdel och åldersgrupp utgör underlag för bedömningen av lokalbehovet. Den är strukturerad utifrån tolv delområden; sju i staden och fem i tätorterna utanför staden. Underlagen som används för att bedöma behoven varierar mellan förvaltningar och verksamhet. Lokalkapacitet finns dokumenterad för de mest lokalintensiva verksamheterna (förskola, skola, socialtjänst och äldreomsorg). Kapaciteten ställs mot bedömt behov och eventuell

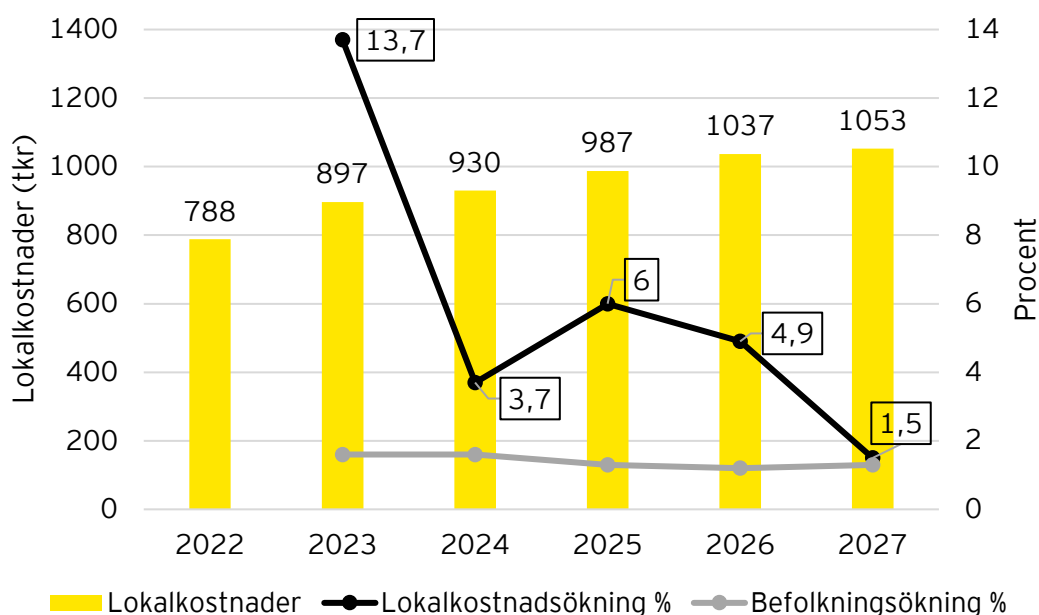
differens utgör underlag för analys. Motsvarande kapacitetsbedömning saknas för exempelvis kulturlokaler och kontorslokaler.

I mallen anges stödjande frågor avseende konsekvenser som kan uppstå om behovet inte tillgodoses, hur detta kan hantera samt ekonomisk påverkan på förvaltningen. Beskrivning av konsekvenser sker varierande grad i förvaltningarnas planer. Ekonomiska konsekvenser beskrivs endast i form av planerad investeringsutgift i nämndernas egna planer.

Nämndernas lokalförsörjningsplaner sammanställs i den strategiska lokalförsörjningsplanen (SLFP). Den kommunövergripande lokalgruppen håller samman arbetet med att ta fram en strategisk lokalförsörjningsplan. Respektive nämnd och den kommunövergripande lokalplaneringsgruppen undersöker om enskilda förvaltningars behov av lokaler kan lösas genom att använda befintliga lokaler i andra delar av kommunens verksamhet. Syftet med SLFP är att ge en helhetsbild av kommunens långsiktiga lokalbehov och kapacitet. Planen fungerar som underlag för kommunens investeringsplan och beslutas av kommunstyrelsen.

Den kommungemensamma SLFP inkluderar ett avsnitt som redogör för bedömda ekonomiska konsekvenser baserat på förslagen i planen. I grafen nedan anges den årliga procentuella ökningen av lokalkostnader. Ökningstakten nedan redovisas årsvis och inkluderar inte eventuella kostnadsökningar (kostnader anges i 2022 års prisnivå) mellan åren. Befolkningsökningen prognosticeras motsvara strax över 1 procent årligen över perioden. Totalt kommer lokalkostnaderna öka med över 30 procent från år 2022 fram till år 2027.

**Graf 1. Lokalkostnader 2022-2027**



Vidare presenteras i SLFP en prognos avseende ökade lokalkostnader för förskola och grundskola som exempel. Inom denna åldersgrupp (1-15 år) uppgår den



bedömda befolkningsökningen till 4 procent under år 2023-2027. Under motsvarande tidsperiod kommer lokalkostnaderna öka med 31 procent till följd av nya lokaler och ersättning till fristående aktörer.

### ***Utredning av lokalbehov***

Den förvaltningsspecifika lokalgruppen beställer en enkel lokalutredning av serviceförvaltningen. Syftet med en enkel utredning är att sammanställa viktiga förutsättningar och information som berör objektet. Syftet är även att få fram ett investeringsbelopp som kan tas in i förslaget till investeringsplan. Vid sakkontroll framhålls att enkla utredningar även kan genomföras för att få en uppskattning av objektets kostnad för att tas upp i SLFP. Fastighetsutvecklingsavdelningen inom Lundafastigheter genomför enkla utredningar. Det framförs vid intervju att kommunens projektchef har en budget på en 1 mnkr per år för enkla utredningar avseende byggprojekt. Budgeten avser utredningar som blir förgäves, när ett beslut om att inte gå vidare med objektet tas. Om utredningen leder till ett projekt ingår kostnaden för utredningen i investeringskostnaden och blir hyresgrundande.

Det finns en mall för beställning av enkel utredning. Av beställningen ska behovs- och verksamhetsbeskrivning, avgränsningar samt tidsplan framgå. Intervjuade framför att innehållet i utredningsunderlagen har utvecklats avseende kapacitet, ekonomiska konsekvenser och hållbarhetskonsekvenser. Vi har även tagit del av en rapportmall för enkel utredning. I rapporten ska bland annat planritning, tidplan, fastighetsägare, behov från beställaren, eventuellt lokalprogram och budget framgå. Det ska även framgå vilka övriga utredningar, såsom trafikutredning, dagvatten m.m. som har genomförts.

När en enkel utredning har genomförts tas beslut om en fördjupad utredning i det fall projektet ska tas upp i SLFP och utgöra underlag för investeringsbeslut. Den förvaltningsspecifika lokalgruppen rådgör med kommunkontorets lokalstrateg som tar beslut om en fördjupad utredning ska genomföras. Vid sakkontroll framhålls att beslut om fördjupad utredning tas genom att fastighetsägare (kommunkontoret), fastighetsförvaltare (serviceförvaltningen) och förvaltningen som ska nyttja berörd lokal (behovsställande förvaltning) har samsyn kring att utredning ska göras. Fastighetsutvecklingsavdelningen genomför de fördjupade utredningarna. Det finns ingen mall för fördjupad utredning då resultaten av en fördjupad utredning består av många olika utredningar beroende på vilket projekt som avses. Det framhålls att resultat av den fördjupade utredningen är att genomförbarhet och kalkyl är på en nivå som gör att det går att ta beslut och med olika delutredningar som grund.

Av intervju framkommer att det finns upprättat standardlokalprogram för förskola, grundskola samt sedan år 2023 finns funktionsprogram för särskilt boende, gruppboende samt servicelägenheter. Vidare framgår i sakgranskning att ett program för idrottshall är under framtagande.

När lokalbehovet har utretts och tagits in i investeringsplanen ska berörd nämnd i ett första skede besluta om en beställning som sedan går vidare till kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige beroende på omfattning. Projekt som understiger 5 mnkr (och beslut om extern inhyrning där årshyran understiger 500

tkr) beslutas av förvaltningschefen på delegation av nämnden. Investeringsprojekt som överstiger 5 mnkr (och beslut om extern inhyrning där årshyran överstiger 500 tkr) bereds av berörd förvaltning och beställs av nämnd.

Kommunstyrelsen fattar beslut om investeringsutgiften uppgår till maximalt 50 mnkr eller om årshyran uppgår till maximalt 5 mnkr vid extern inhyrning. För beställningar som överstiger 50 mnkr ska beslut fattas av kommunfullmäktige.

Enligt mall för beställning av investeringsprojekt ska dessa omfatta beskrivning av behov, till exempel genom önskade effekter och nyttoanalys för verksamheten och kommunen. Det ska även framgå om alternativ till investeringen har övervägts samt finansiering för projektet. I mallen ska Lundafastigheter beskriva lösningsförslag och mål. Det framgår inget om risk- och konsekvensanalys i beställningsmallarna.

### 3.3. Samverkansformer

Intervjuade upplever att det historiskt har varit otydligt med roller i lokalinvesteringsprocessen. Det beskrivs även vid intervjuer att kommunkontoret och serviceförvaltningen har arbetat i stuprör. Det är kommunstyrelsen (kommunkontoret) som är fastighetsägare och serviceförvaltningen har uppdraget att förvalta och utveckla fastighetsbeståndet. Detta upplevs av de intervjuade ha blivit tydligare över tid.

En del i att tydliggöra roller och ansvar är bildandet av den fastighetsekonomiska gruppen. Gruppen bildades i augusti 2022 och beskrivs vid intervju som ett nytt forum mellan ägare (kommunstyrelsen genom kommunkontoret) och förvaltare (servicenämnden genom Lundafastigheter). Gruppen består av ekonomidirektör, investeringscontroller, central lokalstrateg och från serviceförvaltningen ekonomichef, fastighetschef och fastighetsstrateg. Gruppen träffas en gång i månaden för att bland annat diskutera lokal- och kostnadseffektivitet, överblick över investeringar, driftskostnader och förvaltning av fastigheter, fastighetstyrningsfrågor och lokaler som ska avyttras. Intervjuade representanter från gruppen framför att gruppen har formats under ett år och att samverkansformen ska fortsätta. Intervjuade framför vidare att ägaren och beställaren behöver prata ihop sig mer i processen. Som tidigare nämnt finns endast roll- och processbeskrivningar från 2017 varpå gruppens formella roll i lokalinvesteringsprocessen inte är dokumenterad eller fastställd.

Ytterligare ett samverkansforum är den kommunövergripande lokalplaneringsgruppen. Gruppen består av lokalstrateg och investeringscontroller från kommunkontoret, lokalförsörjningsplanerare, fastighetsstrateg och chef för fastighetsutveckling från serviceförvaltningen samt lokalplanerare för respektive förvaltning. Lokalstrateg och investeringscontroller är sammankallande. I lokalplaneringsgruppens uppdragsbeskrivning framgår bland annat att gruppen ska identifiera och strukturera det långsiktiga behovet av lokalinvesteringar.

Vid intervju framkommer att den centrala lokalstrategens uppdrag är att arbeta vidare med den strategiska lokalförsörjningsplanen och försöka utveckla kommunens sätt att samordna och prioritera mellan behov. I detta ingår att

tydliggöra prioriteringsgrunder för lokalbehov. Utvecklingsarbetet ska enligt de intervjuade även bidra till att förtydliga kommunstyrelsens fastighetsägarroll. Intervjuade framför att det kräver tydlighet i rollerna som ägare respektive beställare men att detta är under utveckling.

### **3.4. Uppföljning tidigare granskningar**

Detta avsnitt besvarar revisionsfrågan om rekommendationerna från granskningarna från tidigare granskning har beaktats. Avsnittets syfte är att redogöra för hur kommunstyrelsen och servicenämnden har arbetat med rekommendationerna som lämnades i granskningsrapporten år 2019.

#### ***Säkerställa att beslut fattas om ansvarsfördelning och uppdragsbeskrivning avseende servicenämndens roll som lokalförsörjare***

I reglemente för servicenämnden framgår att servicenämnden ansvarar för att förvalta och hyra ut kommunens byggnadsbestånd samt för lokalförsörjningen, inklusive inhyrning till de kommunala verksamheterna. Vidare framgår att nämnden ska tillhandahålla bostäder i enlighet med av kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och/eller kommunala nämnder fastställda behov.

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av en beskrivning av roller och ansvar i lokalinvesteringsprocessen. Rollbeskrivningen togs fram 2017 i samband med beslutet om ny lokalinvesteringsprocess. Vid intervjuer framkommer att det inte finns någon senare beslutad roll- eller uppdragsbeskrivning.

Vi noterar vid intervjuer att det pågår diskussioner mellan kommunkontoret och serviceförvaltningen vad gäller vad gäller roller och ansvarsfördelning i lokalinvesteringsprocessen. Kommunkontoret arbetar även enligt det uppdrag som kommunstyrelsen beslutat om i maj 2023 (se avsnitt 3.1).

#### ***Säkerställa att arbetet med standardlokalprogram färdigställs***

Det finns lokalprogram för flera lokalintensiva verksamheter så som förskola, grundskola och vård- och omsorg (se även avsnitt 3.2).

#### ***Tillse att ansvar tydligt kommuniceras efter utvärdering av lokalinvesteringsprocessen***

Kommunstyrelsens ansvar framgår av reglemente, beslutat 2022-12-12. Där anges att styrelsen ansvarar för det strategiska lokalförsörjningsansvaret kopplat till investeringar samt för samordningen av lokalförsörjningsplaneringen.

Vid tidpunkt för granskningen 2019 hade ingen utvärdering av lokalinvesteringsprocessen genomförts. Det framkommer i granskningen från 2019 att kommunstyrelsen, vid sammanträde den 6 februari 2019 gav kommunkontoret i uppdrag att förtydliga roll- och ansvarsfördelningen och redovisa resultatet för

kommunstyrelsens arbetsutskott i juni 2019. Vi noterar vid granskningen 2023 att det inte har genomförts någon utvärdering eller att roll- och ansvarsfördelningen förtydligats.

Kommunstyrelsen beslutade den 31 maj 2023 att tydliggöra ansvar och organisering av kommunkoncernens samlade fastighetsbestånd, se avsnitt 3.1. Det framkommer vid intervjuer att detta är ett arbete som pågår.

### ***I samband med översyn säkerställa att internhyressystemet skapar möjligheter för effektivt lokalnyttjande***

Av intervjuer framgår att internhyresmodellen är ny sedan sommaren 2021. Modellen inkluderar ett avsnitt som avser ekonomiska incitament. Det framgår att ökande eller minskande lokalkostnader ger motsvarande förändring av nämndens ram. Förändrade lokalkostnader påverkar därför inte den enskilda nämnden ekonomi eftersom kostnadsökning följs av en ramjustering. I syfte att skapa ekonomiska incitament beskrivs att kommunstyrelsen har möjlighet att besluta om att nämnder behåller sitt hyresanslag när lokaler tomställs. Vidare framgår av modellen att incitament kan utvecklas i kombination med resursfördelningen (nämndernas budgetanslag).

Som tidigare nämnts pågår ett arbete med att utreda hur tillkommande lokalkostnader ska finansieras, i syfte att minska ökningstakten av kommunens lokalkostnader. Idag finns medel för detta reserverat hos kommunstyrelsen. När verksamheterna börjar använda lokalerna kompenseras de för tillkommande lokalkostnader. I beslutsunderlaget till kommunkontorets uppdrag framgår att utredningen ska se över en förändrad modell där ersättning för lokalkostnader är inkluderad i ersättningen för demografi (volymökning).

### **3.5. Delbedömning**

Vår bedömning är att kommunstyrelsen inte i tillräcklig utsträckning har beaktat revisionens rekommendationer från tidigare granskning. Vi bedömer även att det delvis finns tillräckliga behovsbedömningar och samverkansformer för att säkerställa en god lokalförsörjning.

Vi kan konstatera att endast en av de tidigare rekommendationerna kan bedömas som uppfylld i samband med denna granskning. Detta trots att styrelsen under 2019 fattade beslut om att utvärdera lokalinvesteringsprocessen samt roller och ansvar. Ytterligare ett beslut har fattats under 2023 vilket återigen aktualiserat frågan. Vi bedömer i detta avseende att kommunstyrelsen, i egenskap av fastighetsägare och ägare av lokalinvesteringsprocessen, inte har vidtagit tillräckliga åtgärder för att säkerställa en god samordning av lokalförsörjningen. Det noteras i granskningen att det pågår arbete i samtliga punkter som revisionen påtalat, vilket är positivt. Vi vill dock framhålla att detta arbete behöver omsättas i praktik i syfte att uppnå önskvärd effekt.

Vi konstaterar att struktur avseende behovsbedömningar och samverkan är samma som vid tidigare granskning men att formerna har utvecklats. Gällande behovsbedömningar gör vi bedömningen att dessa kan utvecklas ytterligare vad gäller konsekvensbeskrivningar och effektbedömning. Detta berörs främst i den kommunövergripande planen där de beskrivs översiktligt. Vi bedömer att beslutsunderlaget kan förbättras genom att verksamhetsmässiga och ekonomiska effekter lyfts fram i lokalförsörjningsplanerna. Konsekvenser av förändringar i lokalbehov eller enskilda åtgärder bör även beskrivas på ett tydligare sätt. Detta bör ställas mot de prioriteringsgrunder och värden som ska gälla för kommunens lokalbehov.

Vidare menar vi att det bör utvecklas metoder och nyckeltal för att följa lokalnyttjande och lokaleffektivitet på ett bättre sätt. Detta kräver både teknisk kunskap om fastigheterna och kunskap om den verksamhet som nyttjar lokalen. Det behöver även tillses att detta finns för samtliga verksamheter. I granskningen framkommer att det finns skillnader i förvaltningarnas lokalförsörjningsplaner avseende exempelvis information om kapacitet och nyttjande.

Avseende samverkansformer bedömer vi att det är positivt att de intervjuade upplever en tydligare rollfördelning inom processen. Vi konstaterar att det finns en fastighetsekonomisk grupp som har en roll i processen men vars mandat och uppdrag inte formellt utgör en del av processen. Det pågående revideringsarbetet syftar ytterst till att tydliggöra ansvar i fastighetsfrågor varpå vi förutsätter att ansvar och roller inom ramen för lokalinvesteringsprocessen kommer att fastställas och dokumenteras.

I tabellen nedan redogör vi för vår bedömning om kommunstyrelsen och servicenämnden har beaktat rekommendationerna som lämnades i granskningen 2019 samt om vidtagna åtgärder kan bedömas vara tillräckliga i sin omfattning.

**Tabell 1. Bedömning av beaktande av rekommendationer 2019**

Rekommendation	Beaktat rekommendationen ja/nej/delvis
<p><b>Säkerställa att beslut fattas om ansvarsfördelning och uppdragsbeskrivning avseende servicenämndens roll som lokalförsörjare.</b></p>	<p>Nej.</p> <p>Nämndens ansvarar för att förvalta och hyra ut kommunens byggnadsbestånd framgår av reglemente. Ansvarsfördelning och uppdragsbeskrivning inom lokalinvesteringsprocessen har dock inte reviderats sedan 2017. Därmed har ingen justering skett avseende ansvar eller uppdragsbeskrivning. Vi noterar att det är ett pågående arbete.</p>

<p><b>Säkerställa att arbetet med standardlokalprogram färdigställs.</b></p>	<p>Ja. Det finns lokalprogram för lokalintensiva verksamheter men inte för samtliga verksamheter.</p>
<p><b>Tillse att ansvar tydligt kommuniceras efter utvärdering av lokalinvesteringsprocessen.</b></p>	<p>Nej. Det har inte genomförts någon utvärdering eller något förtydligande av ansvarsfördelning. Viss justering av skrivelse i reglemente har skett.</p> <p>Vi noterar i granskningen att detta arbete fortfarande pågår.</p>
<p><b>I samband med översyn säkerställa att internhyressystemet skapar möjligheter för effektivt lokalnyttjande.</b></p>	<p>Nej. Någon sådan justering har ej skett. Vi noterar i granskningen att detta arbete fortfarande pågår.</p>

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:

- ▶ Utveckla arbetet med analys avseende konsekvenser och effekter kopplat till lokalbehov.
- ▶ Tillse att det finns indikatorer för att följa lokalutnyttjande och lokaleffektivitet för samtliga verksamheter.

## 4. Entreprenadupphandling och projektstyrning

---

Detta avsnitt syftar till att besvara revisionsfrågan om servicenämnden har styrande principer för val av entreprenad- och upphandlingsformer. Revisionsfrågan om det finns tillräckliga förutsättningar för styrning av upphandlade entreprenader besvaras även i detta avsnitt.

### 4.1. Projektmodell

Serviceförvaltningen ansvarar för genomförande av byggprojekt, så som framtagande av programhandling, projektering, upphandling och genomförande av byggnation. Lundafastigheter har en fastighetsutvecklingsavdelning som består av en projektchef och 13 projektledare.

Vid genomförande av projekt följer Lundafastigheter Lunds kommuns projektmodell och dess fyra faser:

1. Initiering
2. Planering
3. Genomförande
4. Avslut

Lundafastigheter använder sedan 2022 projektverktyget Antura för stöd vid genomförande av projekt. I Antura är projektet indelat i sex beslutspunkter avseende huvudprojekt och två beslutspunkter avseende driftprojekt<sup>1</sup>. Beslutspunkterna (BP) markerar stopp och start för respektive fas. Projektstyrningsmodellen bygger således på ett så kallat grindvaktssystem. För respektive beslutspunkt framgår ett antal krav för godkännande. Projektledare går igenom kraven och skriver kommentarer samt bifogar eventuella underlag i Antura. Projektchefen måste godkänna en beslutspunkt för att projektledaren ska kunna gå vidare till projektets nästa fas. Nedan presenteras beslutspunkterna för huvudprojekt. Se bilaga 1 för vilka krav som måste finnas för godkännande av respektive beslutspunkt.

- ✓ BP 1 - Lokalgrupp beställer enkel utredning
- ✓ BP 2 - Lokalgrupp beställer att gå vidare med fördjupad utredning och kommunkontoret godkänner kostnad
- ✓ BP 3 - Beslut om investering av projekt

---

<sup>1</sup> Med driftsprojekt avses mindre projekt såsom rivning, sanering och paviljongetablering. Driftsprojekt är ett delprojekt i investeringsprojekten men med en annan finansiering. Kostnaderna belastar inte hyran direkt på objektet utan hanteras innevarande år som en kostnadspost och utgör därmed inte en investeringskostnad.

- ✓ BP 4 - Beslut om att gå vidare med upphandling
- ✓ BP 5 - Beslut om godkänt projekt
- ✓ BP 6 - Beslut om avslut av projekt

#### 4.2. Styrning vid entreprenadupphandling

##### Entreprenadformer

Det finns två huvudtyper av entreprenadformer, totalentreprenad och utförandeentreprenad. I en totalentreprenad ställer beställaren vanligtvis funktionskrav som sedan tolkas och verkställs av totalentreprenören. I en utförandeentreprenad ligger ansvaret för utarbetandet av handlingar (projektering) på beställaren själv.

##### Upphandlingsform

Upphandlingsform är det sätt som beställaren väljer att skriva kontrakt på, med en entreprenör (generalentreprenad) eller flera entreprenörer (delad entreprenad). Upphandlingsformen reglerar vilket ansvar entreprenörerna har gentemot beställaren och även vilka ansvarsförhållanden som gäller mellan entreprenörerna.

##### Samverkansmodell

Samverkansmodell, också kallad partnering-modell, innebär förenklat att beställare och entreprenör/-er har gemensamt ansvar för framdriften och vissa kostnader i projektet. Samverkansmodell kan tillämpas i såväl totalentreprenad som utförandeentreprenad.

#### *Projektspecifika entreprenader*

Fastighetsutvecklingsavdelningen involveras i ett projekt när en enkel utredning ska genomföras (BP 1). Projektchefen tilldelar uppdraget till en projektledare utifrån mån av tid. Därefter tas beslut om att eventuellt gå vidare med en fördjupad utredning (BP 2). När det finns tillräckligt mycket information tas beslut om investering av projekt (BP 3). Det framförs vid intervju att det inte alltid är samma projektledare som genomför en enkel utredning som sedan är projektledare för det godkända projektet.

Av intervjuer framkommer att projektledaren äger frågan om entreprenad- och upphandlingsform i projekt. Diskussioner kring frågan påbörjas i ett tidigt planeringsskede. Projektledaren ska ange entreprenadform i projektdirektivet (BP 3). Direktivet godkänns av projektchef som är dokumentägare. Det framförs att totalentreprenad tillämpas i hög utsträckning. Detta enligt intervjuade i riskminimerande syfte. Det finns inte några specifika kravställningar eller förutsättningar som ska uppfyllas för de olika entreprenadformerna. Efter



godkännande av projektdirektivet fattas ett beslut om att starta upphandling/produktion (BP 4).

Intervjuade från fastighetsutvecklingsavdelningen framför att de har tagit fram en justerad mall för projektdirektiv som baseras på den mall som finns i den kommungemensamma projektmodellen. I direktivet ska projektledare, utöver entreprenadform, även beskriva klimatambitioner, effekt- och projektmål, finansiering, budget och projektorganisation.

Vid intervjuer framkommer att det är projektledarens ansvar att ta fram riskbedömningar och utvärderingar kopplat till projektet. Vid behov kan detta omfatta entreprenad- och upphandlingsform. Det finns dock inget uttalat kring specifika avvägningar eller risker som ska beaktas vid en sådan bedömning.

Lundafastigheter har ett centralt ledningsstöd vid upphandling. En upphandlingskonsult samt en förvaltningsjurist arbetar för att stötta projektledare i frågor rörande entreprenadupphandling i projekt. De är organiserade inom enheten för ledningsstöd under serviceförvaltningens stabsavdelning. Vid intervju framkommer att enheten stöttar projektledare i den utsträckning de önskar. Bland annat hjälper upphandlingskonsulten projektledare med framtagande av administrativa föreskrifter samt hanterar administration kring upphandlingsförfarandet. Intervjuade projektledare upplever ett bra stöd från upphandlingsstödet. Serviceförvaltningen har en processkarta över upphandlingsprocessen som anger att upphandlare ska dokumentera entreprenadupphandlingen i enlighet med dokumenthanteringsplan.

Intervjuade från upphandlingsstödet upplever att det inte alltid är tydliggjort när de involveras i projekten men att det sker efter projektledaren har beslutat om entreprenad- och upphandlingsformer. Upphandlingsstödet är således inte delaktigt i någon diskussion avseende entreprenad- och upphandlingsformer. Vid intervju framkommer att upphandlingskonsulten och förvaltningsjuristen har tät dialog med upphandlingsjuristen på kommunkontoret rörande upphandlingsrättsliga frågor.

Av intervjuer framkommer att fastighetsutvecklingsavdelningen har byggt upp en erfarenhet av att genomföra entreprenader i samverkansmodell genom ett antal projekt. Intervjuade framför att samverkansentreprenader diskuteras vid val av entreprenad- och upphandlingsformer. Däremot framförs att det inte görs några specifika avvägningar vid val av samverkansmodell, utan att diskussionen formas beroende på projekt. Upphandlingsstödet framför vid intervju att de vid tiden för granskningen inte har varit involverade i projekt som genomförts i samverkan.

### ***Ramavtalsentreprenader***

Utöver de projektspecifika entreprenaderna finns även entreprenader som kan avropas via ramavtal<sup>2</sup>. Respektive förvaltning, så som serviceförvaltningen, ansvarar för upphandling av entreprenader. Lunds kommuns centrala

---

<sup>2</sup> Exempel på ramavtalsentreprenader kan vara sanering och byggarbetstjänster.

upphandlingsenhet genomför kommunens samordnade upphandlingar i form av ramavtal som avser varor och tjänster. Därutöver biträder den centrala upphandlingsenheten specifika upphandlingar på uppdrag av förvaltningar och bolag. Av intervjuer framkommer dock att den centrala upphandlingsenheten har genomfört upphandling av ramavtalsentreprenader vid enstaka tillfällen, när avtalet har omfattat flera förvaltningar.

Intervjuade framför att det är skillnad i avtalsförvaltningen av ramavtalsentreprenader respektive projektspecifika entreprenader. Det uppges inte finnas ett lika tydligt ägandeskap för ramavtalsentreprenader som för de projektspecifika. Av intervju framförs att det upplevs vara problematiskt när flera förvaltningar avropar samma avtal, utan ett tydligt ägandeskap. Det har funnits exempel där samma ramavtal har haft flera ombud vilket har medfört att entreprenören fått olika besked i samma fråga. Detta medför enligt de intervjuade risker för brister i följsamhet till krav och villkor i avtalen. Vidare riskerar detta att påverka uppföljning och utvärdering av avtalet enligt intervjuade.

### 4.3. Projektstyrning

#### *Risikutvärderingar i samband med byggprojekt*

Av intervjuer framkommer att projektledare ansvarar för att identifiera och dokumentera risker i projekten. Vi har tagit del av ett exempel på en risklista som används vid riskbedömning i projekt. Listan innehåller ett antal risker uppdelade på olika kategorier såsom ekonomi, teknik, myndighet, kompetens, tid och resurs. Riskerna ska därefter bedömas utifrån sannolikhet och konsekvens. Åtgärder för att eliminera eller begränsa riskerna ska även framgå. I mallen finns en kolumn där ansvarig för risken ska anges.

Intervjuade framför att de följer upp listan löpande och att riskerna ska hanteras och strykas löpande under projektets gång. Vidare tas riskerna upp under projektets gång i olika forum så som byggmöte och ekonomimöte med entreprenören. Utöver detta finns en specifik risklista som avser krav enligt PBL, denna ligger till grund för framtagandet av kontrollplanen<sup>3</sup>.

Det framförs vid intervjuer att riskarbetet är ett utvecklingsområde och att riskhanteringen inte är systematiserad på ett tillräckligt bra sätt. Fastighetsutvecklingsavdelningen använder exempelvis inte ett riskhanteringsverktyg för arbetet med risikutvärderingar. Det finns inte någon instruktion eller mall kring riskhantering. Vid intervju framkommer att serviceförvaltningen har anställt en projektledare som har stor kunskap och

---

<sup>3</sup> En kontrollplan enligt PBL är ett dokument som innehåller de viktigaste kontrollerna som behövs för att säkerställa att samhällets krav enligt PBL för åtgärden kan antas komma att uppfyllas.

erfarenhet av riskhantering. Ambitionen är att projektledaren tillsammans med projektchef och övriga projektledare ska utveckla riskarbetet i projekten.

### ***Kalkylering och ekonomisk kontroll***

Fastighetsutvecklingsavdelningen tar enligt uppgift i hög utsträckning hjälp av konsulter vid framtagande av kalkyler. Projektledare tar emot kalkyler i nulägespris och indexerar därefter. Vid intervjuer uppges att etablerade entreprenadindex används. Kalkylmånad anges i samband med att ett projekt går upp för beslut. Vid investeringsbeslut tillämpas indexerade budgetramar för större projekt.

Det framgår vidare av intervju att det inte finns någon beslutad kalkylmetod som ska användas. Det pågår ett internt arbete med att sammanställa data avseende referenskostnader avseende kr/kvm för olika projekt.

Av intervjuer framkommer att entreprenörens betalningsplan ska godkännas av projektledare. Under genomförandet har projektledare löpande ekonomimöten med entreprenören där ekonomin kopplat till betalningsplanen följs upp. Mötena syftar även till att diskutera om projektet ligger i fas, projektets utfall och eventuella åtgärder som lagts till utanför den ursprungliga avtalade entreprenaden (ÄTA).

Därutöver sker interna ekonomiavstämningar med controller från serviceförvaltningens ekonomiavdelning samt projektchef. Under år 2023 togs förenklade investeringsprognoser fram tre gånger under året (februari, maj och oktober). Utöver detta genomfördes fördjupade prognoser vid tre tillfällen (april, augusti och november). Från och med år 2024 kommer investeringsprognos rapporteras som en intern avvikelserapportering i Stratsys vid sex<sup>4</sup> tillfällen. Den huvudsakliga rapporteringen kommer att ske i samband med delårsrapportering i april och augusti samt vid årsrapport per december. Inom ramen för granskningen har vi tagit del av exempel på månadsrapportering och årsrapport. För pågående projekt redovisas totalbudget, index, prognos och avvikelse. Projektens status beskrivs även i löptext. Det finns även information om beställda projekt som ännu inte är i produktion. Med bakgrund av den höga inflationstakten finns även detaljerade beskrivningar av effekter i projekt som är beställda till ett fast pris respektive löpande räkning. I årsrapporten sker redovisningen uppdelat mellan projekt som färdigställts, projekt som är under produktion och beställda projekt som ej är i produktion.

Projektledare genomför månadsvisa projektavstämningar med projektchefen. I mall för avstämning framgår att viktiga händelser, problemställningar och risker ska tas upp under avstämningen. Det sker även sker en statusuppdatering avseende projektets tidplan, budget, prognos och innehåll enligt en trafikljusmodell (se nedan). Denna interna avstämning är integrerad i projektverktyget Antura.




I projekt med ekonomiska avvikelser på mindre än tio procent från beställning har projektchef alternativt projektets styrgrupp beslutanderätt. I projekt med

---

<sup>4</sup> Februari, mars, maj, september, oktober och november.

ekonomiska avvikelser på mer än tio procent krävs ett godkännande av den som gett servicenämnden i uppdrag att verkställa beställningen. För de beställningar som har beslutats av kommunstyrelsen har kommunstyrelsens arbetsutskott rätt att besluta om sådan avvikelse. Bedömning avseende avvikelser i projekten sker i samband med ekonomiavstämningarna. I det fall prognosen indikerar ett överskridande har projektledaren i första hand i uppdrag att hitta besparingar. Detta sker genom att åtgärdsförslag presenteras för projektchef eller styrgrupp som sedan beslutar om eventuell åtgärd.

Varannan månad presenterar projektchef eller fastighetschef status för investeringsprojekt beställda av kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige. Projekten redovisas för servicenämnden enligt trafikljusmodellen. Projekt i utredningskedet redovisas inte.

	Enligt plan: Tid och budget i projektet följs.
	Mindre avvikelse: Försening i tid men inte verksamhetspåverkande och/eller över budget men inom projektchefens eller styrgruppens beslutsmandat (10 % av projektbudget)
	Större avvikelse: Försening i tid som är verksamhetspåverkande och/eller över budget utanför beslutsmandat.

Det framförs vid intervju att fastighetsutvecklingsavdelningen genomför kostnadsuppföljningar per fas i projektet. Detta sker genom att varje fas tilldelas egna projektnummer. Intervjuade framför att projektledare vid behov får stöd av ekonomiavdelningen i frågor kring uppföljning. Vid uppföljning används både projektverktyget Antura och ekonomisystemet Raindance. Vid sakkontroll uppges att systemen är delvis integrerade varpå utfallet hämtas automatiskt från Raindance till Antura. Prognos noteras i båda systemen, en övergripande prognos i Raindance och en mer detaljerad prognos i Antura.

Vid ett godkänt projekt tas leveransrapporter fram (BP 5). Leveransrapporten ska spegla projektdirektivet. I rapporten framgår syfte och mål med projektet samt uppföljning av ekonomi. Det ska även genomföras en slutredovisning. Vi har tagit del av ett exempel på en slutredovisning av projekt som projektchefen har presenterat för servicenämnden. I rapporten framgår nyckeltal för respektive projekt baserat på utfall (beslutad investeringsram, slutlig investeringskostnad, kronor per kvadratmeter, entreprenadkostnad samt andel ÅTA-kostnader av entreprenadkostnaden).

#### 4.4. Delbedömning

Vår bedömning är att servicenämnden inte fullt ut har säkerställt att det finns styrande principer för val av entreprenad- eller upphandlingsform. Därtill gör vi bedömningen att servicenämnden bör stärka arbetet med riskhantering och nyckeltalsanalyser i projekt.

Serviceämnden tillämpar en projektmodell med tydliga beslutspunkter och har ett projektstyrningsverktyg som speglar modellen. Vi bedömer att det är positivt att det finns en god struktur för detta.

I samband med genomförande av projekt påverkar valet av entreprenadform, upphandlingsform samt om samverkansmodell ska tillämpas, i stor utsträckning krav på kompetens och resurser i projektorganisationen. Vidare får det effekter för ansvarsförhållande och därmed utformning och uppföljning av kontraktet med entreprenören. Med bakgrund av detta bedömer vi att det bör tydliggöras vilka avväganden och risk- eller kompetensanalyser som ska göras inom projektet inför detta beslut. Detta trots att vi kan konstatera att det är sällan som annan entreprenadform än totalentreprenad tillämpas. Vi ser vidare att det kan finnas anledning att projektet i detta skede samråder med tillgänglig juridisk och upphandlingskompetens.

Granskningen visar att det finns en mall för risklista som används i projekt. Det är däremot en brist att det saknas en fastställd instruktion för riskhantering som en del av projektmodellen. Vår bedömning är att serviceämnden behöver säkerställa att det finns goda förutsättningar för en systematisk riskhantering och däri tydliggöra hur risker ska analyseras, hanteras och följas upp genom projektets livslängd.

Vi bedömer att det finns en god struktur för ekonomisk uppföljning av projekt i flera delar. Dock bedömer vi att serviceämnden bör utveckla nyckeltalsanalyser (KPI:er) för byggprojekt. Dessa bör vidare ha en koppling till de värden och målsättningar som sätts för det specifika projektet. Därmed kan relevanta KPI:er identifieras tidigt i projektet och följas under genomförandet för att stärka uppföljning och kontroll av byggprojektet.

Vi rekommenderar serviceämnden att:

- ▶ Tydliggöra vilka avväganden och analyser som ska göras inför beslut om entreprenad- och upphandlingsform.
- ▶ Säkerställa att det sker en systematisk riskhantering i projekt.
- ▶ Utarbeta KPI:er för byggprojekt.

## 5. Slutsats

Vår slutsats är att kommunstyrelsen delvis har en tillräcklig styrning avseende lokalinvesteringsprocessen. Av granskningen framgår att kommunstyrelsen inte i tillräcklig utsträckning har beaktat revisionens rekommendationer från tidigare granskning. Det noteras dock att det vid tiden för granskningen pågår ett arbete som syftar till att förbättra lokalinvesteringsprocessen i linje med rekommendationerna.

Vi bedömer att det finns ytterligare åtgärder att vidta för att förbättra arbetet med behovsbedömningar, framför allt avseende konsekvensbeskrivningar och effektbedömning. Vidare menar vi att styrelsen bör utveckla metoder för att följa lokalutnyttjande och lokaleffektivitet på ett bättre sätt.

Servicekommittén bedöms ha en bra struktur för att hantera projekt och har goda rutiner för uppföljning inom projekten. Denna uppföljning menar vi kan utvecklas genom att tillämpa projektspecifika KPI:er. Vi konstaterar vidare att det saknas krav eller fastställda avväganden som ska göras inför val av entreprenad- eller upphandlingsform. Vi bedömer också att nämnden behöver stärka arbetet med riskhantering. Det är av vikt att det finns en tydlighet i hur risker ska analyseras, hanteras och följas upp genom projektets livslängd.

Revisionsfråga	Svar
Har rekommendationerna från revisionens tidigare granskning beaktats?	Nej. Endast en av de tidigare rekommendationerna kan bedömas som uppfyllda eller genomförda i samband med denna granskning.
Finns det tillräckliga behovsbedömningar och samverkansformer för att säkerställa kommunens kort- och långsiktiga lokalförsörjning?	Delvis. Granskningen visar att strukturen avseende behovsbedömningar och samverkan är samma som vid tidigare granskning men att formerna har utvecklats. Behovsbedömningar kan utvecklas ytterligare vad gäller konsekvensbeskrivningar och effektbedömning. Det pågående revideringsarbetet av lokalinvesteringsprocessen syftar till att tydliggöra ansvar i fastighetsfrågor varpå vi förutsätter att ansvar och roller kommer att fastställas och dokumenteras.
Har servicekommittén styrande principer för val av entreprenad- och upphandlingsformer?	Delvis. Granskningen visar att Lundafastigheter i riskminimerande syfte tillämpar totalentreprenad vid genomförande av större projekt. Samverkansentreprenader diskuteras vid val av entreprenad- och upphandlingsformer. Däremot visar granskningen att det inte görs några specifika avvägningar vid val av samverkansmodell eller annan entreprenadform.

<p><b>Finns det tillräckliga förutsättningar för styrning av upphandlade entreprenader?</b></p>	<p>Delvis. Servicenämnden tillämpar en projektmodell med tydliga beslutspunkter och har ett projektstyrningsverktyg som speglar modellen. Däremot är det en brist att det saknas fastställd instruktion för riskhantering som en del av projektmodellen. Servicenämnden behöver säkerställa att det finns en systematisk riskhantering. Det finns en god struktur för ekonomisk uppföljning av projekt. Däremot kan nyckeltalsanalyser (KPI:er) för byggprojekt utvecklas.</p>
---	--

Vi rekommenderar kommunstyrelsen:

- ▶ Utveckla arbetet med analys avseende konsekvenser och effekter kopplat till lokalbehov.
- ▶ Tillse att det finns indikatorer för att följa lokalutnyttjande och lokaleffektivitet för samtliga verksamheter.

Vi rekommenderar även servicenämnden att:

- ▶ Tydliggöra vilka avväganden och analyser som ska göras inför beslut om entreprenad- och upphandlingsform.
- ▶ Säkerställa att det sker en systematisk riskhantering i projekt.
- ▶ Utarbeta KPI:er för byggprojekt.

Linus Aldefors

*EY*

*Certifierad kommunal  
yrkesrevisor*

Emmy Lundblad

*EY*

*Certifierad kommunal  
yrkesrevisor*

Tilda Nilsson

*EY*

*Verksamhetsrevisor*

## 6. Källförteckning

---

### Intervjuade funktioner

#### *Serviceförvaltningen*

- ▶ Fastighetschef
- ▶ Fastighetsstrateg
- ▶ Utvecklingschef
- ▶ Förvaltningsjurist, inriktning upphandling
- ▶ Upphandlingskonsult
- ▶ Projektchef
- ▶ Två projektledare
- ▶ Ekonom

#### *Kommunkontoret*

- ▶ Lokalstrateg
- ▶ Tillförordnad ekonomidirektör
- ▶ Upphandlare
- ▶ Upphandlingsjurist

### Analyserade dokument

- ▶ Beskrivning av lokalinvesteringsprocessen (170523)
- ▶ Fördelning av roller och ansvar i lokalinvesteringsprocessen (170523)
- ▶ Underlag till behovsbedömningar för respektive förvaltning
- ▶ Funktionsprogram särskilt boende, gruppboende LSS och servicelägenhet LSS.
- ▶ Standardlokalprogram grundskola
- ▶ Pedagogiskt program förskola
- ▶ Strategisk lokalförsörjningsplan 2023-2032
- ▶ Internhyresmodell (2020-09-20)
- ▶ Beskrivning av beslutspunkter i Antura
- ▶ Lunds projektmodell
- ▶ Processkarta för upphandlingsprocessen
- ▶ Mall för projektdirektiv
- ▶ Mall för beställning av ny- eller ombyggnad
- ▶ Mall för beställning av enkel utredning
- ▶ Mall projektavstämning
- ▶ Presentationsmaterial redovisning av projekt till servicenämnden



- ▶ Exempel på riskanalys i projekt
- ▶ Exempel projektdirektiv
- ▶ Exempel slutavräknade projekt
- ▶ Exempel leveransrapport
- ▶ Slutredovisningsblankett
- ▶ Servicenämndens årsanalys 2023
- ▶ Servicenämndens månadsrapport november 2023
- ▶ Delegationsordning för servicenämnden
- ▶ Kommunstyrelsens sammanträdesprotokoll 2019-12-04
- ▶ Kommunstyrelsens sammanträdesprotokoll 2023-05-31

## 7. Revisionskriterium

---

### 7.1. Kommunallagen (2017:725)

Det är enligt 6 kap. 1 § styrelsens uppgift att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnder. Kommunstyrelsen ska, enligt 6 kap. 2 §, uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning.

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.

### 7.2. Lag (2016:1145) om offentlig upphandling

De grundläggande principerna är att offentlig verksamhet ska behandla leverantörer på ett likvärdigt, icke-diskriminerande och öppet sätt. Den upphandlande myndigheten ska tilldela den leverantör ett kontrakt, vars anbud är det ekonomiskt mest fördelaktiga för myndigheten.

Lagen omfattar även upphandling av byggtreprenadkontakt. Med byggtreprenadkontrakt avses utförande av arbete, med eller utan projektering, som är hänförlig sådant som anges i bilaga till Lagen om offentlig upphandling. För upphandling av byggtreprenader uppgår tröskelvärdet till 59 880 179 kr år 2024.

### 7.3. Inköps- och upphandlingspolicy

I Lunds kommuns inköps- och upphandlingspolicy, antagen av kommunfullmäktige 2008-12-18, framgår att all upphandling ska genomföras så att kommunen får varor, byggtreprenader och tjänster med rätt funktion och kvalitet till lägsta möjliga totalkostnad. Lunds kommunstyrelse samordnar kommunens inköps- och upphandlingsarbete och beslutar om riktlinjer för kommunens inköps- och upphandlingsarbete. Upphandlingsenheten genomför kommunens samordnade upphandlingar i form av kommungemensamma ramavtal. Respektive styrelse och nämnd ansvarar för att inköps- och upphandlingsorganisationen inom respektive förvaltning är organiserad på ett effektivt sätt samt organiserad så att gällande lagar och regler kan följas. Respektive styrelse och nämnd ska utse ansvariga inköpare på varje avdelning/enhet som har behörighet att avropa på kommunens ramavtal samt rätt att besluta om inköp genom direktupphandling.

Kommunstyrelsen beslutade i december 2019 att uppdra kommunkontoret att utreda och ta fram förslag på central inköps- och upphandlingsorganisation.

#### **7.4. Kommunstyrelsens reglemente**

I kommunstyrelsens reglemente 2 § framgår att det åligger styrelsen att ansvara för det strategiska lokalförsörjningsansvaret kopplat till investeringar. Enligt 7 § ansvarar kommunstyrelsen för samordning av lokalförsörjningsplaneringen.

#### **7.5. Servicenämndens reglemente**

I servicenämndens reglemente 2 § framgår att nämnden ansvarar för lokalförsörjningen, inklusive inhyrning, till de kommunala verksamheterna. Nämnden ska tillhandahålla bostäder i enlighet med av kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och/eller kommunala nämnder fastställda behov.

## Bilaga 1 - beslutspunkter Antura

---

✓ **Beslutspunkt 1 - Lokalgrupp beställer enkel utredning**

Krav för godkännande:

- ▶ Beslut av lokalgrupp att ta fram enkel utredning
- ▶ Utredningsförutsättningar finns
- ▶ cPA startar initiering
- ▶ Ifylld och godkänd beställning finns

✓ **Beslutspunkt 2 - Lokalgrupp beställer att gå vidare med fördjupad utredning och kommunkontoret godkänner kostnad**

Krav för godkännande:

- ▶ Beslut taget i lokalgrupp om att gå vidare/avbryta.
- ▶ Beslut taget av kommunkontoret om att gå vidare/avbryta. Om beslut att gå vidare beslutar kommunkontoret om kostnad.
- ▶ cPA startar planering.
- ▶ Projektdirektiv 1.0 framtaget
- ▶ Ifylld och godkänd beställning av fördjupad utredning finns

✓ **Beslutspunkt 3 - Beslut om investering av projekt**

Krav för godkännande:

- ▶ Beställande förvaltning har tagit beslut om projektet
- ▶ Projektchef har accepterat beställningen
- ▶ Beslut av beställande nämnd finns
- ▶ Beslut av kommunstyrelsen och kommunfullmäktige
- ▶ cPA startar genomförande
- ▶ Projektplan framtagen och godkänd av cPA
- ▶ Projektdirektiv 2.0 framtaget

✓ **Beslutspunkt 4 - Beslut om att gå vidare med upphandling**

Krav för godkännande:

- ▶ Beslut om upphandling (under tröskelvärde<sup>5</sup> chef SF eller över tröskelvärde SN)
- ▶ cPA startar upphandling/produktion

---

<sup>5</sup> Tröskelvärdet för entreprenader uppgick till 55,9 mnkr per den 1 januari 2022.

✓ ***Beslutspunkt 5 - Beslut om godkänt projekt***

Krav för godkännande:

- ▶ Slutbesked finns
- ▶ Leveransrapport finns

✓ ***Beslutspunkt 6 - Beslut om avslut av projekt***

Krav för godkännande:

- ▶ cPA godkänner avslut av projekt
- ▶ Chef för förvaltningsavdelningen (cFA) godkänner avslut av projekt

## Bilaga 2 - Sammanfattning av tidigare granskningar

---

### *Sammanfattning av 2016 och 2019 års granskningar*

Revisionen granskade kommunens arbete med lokalförsörjning år 2016. Den sammanfattande bedömningen var att det i viktiga avseenden saknades nödvändig samsyn och kommunikation vad gäller kommunens lokalinvesteringsprocess. Det var noterbart att det fanns skilda uppfattningar om lokalinvesteringsprocessens ändamålsenlighet och potential. Vidare visade granskningen att kunskapen om processen varierar, liksom de respektive nämndernas hantering av olika moment i processen. I syfte att uppfylla intentionerna med processen var bedömningen att det fanns ett behov av att ytterligare tydliggöra och kommunicera roll- och ansvarsfördelningen mellan kommunstyrelsen och nämnderna.

År 2019 genomförde revisionen en uppföljande granskning av lokalinvesteringsprocessen. Syftet var att bedöma om kommunstyrelsen hade vidtagit nödvändiga åtgärder för att säkerställa att lokalinvesteringsprocessen var tydliggjord i enlighet med rekommendationerna i tidigare genomförd granskning. Den sammanfattande bedömningen i denna granskning var att kommunstyrelsen hade vidtagit åtgärder för att förtydliga lokalinvesteringsprocessen. Trots detta framkom otydligheter och delade uppfattningar avseende ansvar och arbetsuppgifter i delar av processen. Utifrån granskningsresultatet 2019 rekommenderades kommunstyrelsen och servicenämnden att:

- ▶ Säkerställa att beslut fattas om ansvarsfördelning och uppdragsbeskrivning avseende servicenämndens roll som lokalförsörjare.
- ▶ Säkerställa att arbetet med standardlokalprogram färdigställs.

Vidare rekommenderades kommunstyrelsen även att:

- ▶ Tillse att ansvar tydligt kommuniceras efter utvärdering av lokalinvesteringsprocessen.
- ▶ I samband med översyn säkerställa att internhyressystemet skapar möjligheter för effektivt lokalnyttjande.

### *lakttagelser från kommunstyrelsens och servicenämndens yttrande på granskningsrapporten 2019*

Vi har tagit del av yttrande på granskningsrapporten från kommunstyrelsen och servicenämnden. Svaren inkom under perioden september till oktober 2019.

Av kommunstyrelsens svar framgår att kommunens lokalinvesteringsprocess har utvecklats de senaste åren men att det kvarstår ett omfattande utvecklingsarbete för att tydliggöra roller och ansvar mellan nämnderna. Det framgår att kommunkontoret delar revisionens bedömning att rollen som lokalförsörjare och

vad det innebär för kommunstyrelsen respektive servicenämnden bör förtydligas. Kommunkontoret kommer vidare att ta hänsyn till finansiering av utredningar i den nya internhyresmodellen. Slutligen framgår att arbetet med standardlokalprogram pågår. Programmen ska utgöra en ram för att ta fram de slutliga lokalprogrammen inför en investering. Syftet är att säkerställa att rätt mängd lokaler tillförs verksamheten.

Servicenämnden har svarat att förvaltningen instämmer i att det på vissa punkter finns olika uppfattning om uppdrag och ansvar gällande lokalfrågorna. Förvaltningen arbetar kontinuerligt med att tydliggöra vad man uppfattar som oklart och komma med konstruktiva förslag på hur otydligheterna kan lösas. Så vitt förvaltningen förstår är kommunkontorets arbete med översynen på väg in i en fas där förvaltningen kommer att involveras. Det finns en ny dialog om bättre förutsättningar än tidigare att gemensamt åstadkomma förändringar, för att ytterligare förbättra processen. Vad gäller arbetet med standardlokalprogram fortgår det ett samarbete med andra nämnder. Förvaltningens bild är att arbetet har både tempo och riktning och kommer att slutföras i god ordning.