



Granskning av Upphandling, genomförande och uppföljning av Fågelsången skola och idrottshall

Rapport

Salems kommun

KPMG AB

2023-04-03

Antal sidor 11



Salems kommun

Granskning av Upphandling, genomförande och uppföljning av Fågelsången skola och idrottshall

2023-04-03

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	3
2.1	Syfte	3
2.2	Revisionskriterier	3
2.3	Metod	4
3	Resultat av granskningen	5
3.1	Organisation och systemstöd	5
3.2	Upphandlings- och budgeteringsprocess	6
3.3	Uppföljning	9
4	Slutsats och rekommendationer	10

1 Sammanfattning

Vi har av Salems kommuns revisorer fått i uppdrag att granska hur investeringsprojektet Fågelsången skola och idrottshall har upphandlats, genomförts och följts upp. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022.

Det övergripande syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen genomfört investeringsprojektet Fågelsången skola och idrottshall på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt.

Vår sammanfattade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen inte helt har genomfört investeringsprojektet Fågelsången skola och idrottshall på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt.

Vi ser positivt på att projektorganisationen successivt innefattat samordnande och operativa arbetsgrupper samt på att ett systemstöd har implementerats. Vidare ser vi positivt på att miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen genomfört rapporteringar av projektet till kommunstyrelsens tekniska utskott. Det fanns dock vissa brister vad gäller dessa områden i samband med projektets initiala faser.

Med utgångspunkt i den genomförda granskningen rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Göra en översyn av framtida avtal/kontrakt med entreprenörer så att roller och ansvar framgår på ett ytterligare tydligt och ändamålsenligt sätt samt för att tidigt säkerställa en tydlig projektorganisation.
- Säkerställa att tillräckligt med förarbete och riskanalys sker vid kommande större investeringsprojekt som t ex bygget av Fågelsången. I samband med granskningen har framkommit att bl a projekteringshandlingarna i samband med projektets initiering inte höll en tillräckligt bra kvalitet. Detta är särskilt viktigt vid tidsmässigt pressade projekt.
- Säkerställa att ekonomisk uppföljning sker löpande. Med beaktande av att beslutad budget har varit i behov av uppdatering ett flertal gånger bedömer vi löpande ekonomiska uppföljningar som särskilt viktiga.

2 Bakgrund

Vi har av Salems kommuns revisorer fått i uppdrag att granska hur investeringsprojektet Fågelsången skola och idrottshall har upphandlats, genomförts och följts upp. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022.

I skolan kommer det att finnas allt från en tillfällig förskola till den permanenta verksamheten för årskurs 1 - 9, där cirka 500 elever beräknas gå när skolan är färdigbyggd. I skolan kommer det även finnas ett komplett skolkök och en matsal mitt i byggnaden, med full takhöjd ända upp till yttertak. Våningsplanen är runda, men uppdelade i halvcirklar, mellan varje halvcirkel finns det även en höjdskillnad. I skolan kommer även att finnas ljusa anpassade utrymmen för bland annat slöjd, musik, naturvetenskapliga ämnen och hemkunskap.

Idrottshallen kommer att bli en modern och rymlig hall för många ändamål. Idrottshallen kommer enkelt att kunna delas av på mitten för att ge utrymme för olika aktiviteter. I de övriga utrymmena hittar man omklädningsrum, träningsrum, servering med mera. Läktarna kommer att rymma cirka 300 sittande åskådare i totalt två plan.

Målet är att skolan och idrottshallen ska stå helt klara under 2024.

2.1 Syfte

Det övergripande syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen genomfört investeringsprojektet Fågelsången skola och idrottshall på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt.

Följande revisionsfrågor har varit aktuella:

- Har beslut fattats av rätt organ enligt fastställda interna regler?
- Finns tillräckliga underlag i form av kalkyler och budgetar?
- Är investeringsprojektets projektorganisation, inkl. styrgrupp, projektgrupp och övrig personal ändamålsenlig?
- Har extern expertis anlåtats i uppdraget och på vilket sätt har de bidragit?
- Hur säkerställs att personal i projektet har ändamålsenlig kompetens för uppdraget?
- Har befintliga systemstöd använts på ett tillräckligt sätt?
- Har gällande upphandlingsregler följts? (Inkluderar bl a om anbudsinvitanter offentliggjordes korrekt, antalet inkomna anbud, var utvärderingen tydligt dokumenterad och tillfredsställande m m).
- Hur och av vilka organ skedde ekonomisk uppföljning under projektets gång?

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om investeringsprojektet uppfyller:



Salems kommun

Granskning av Upphandling, genomförande och uppföljning av Fågelsången skola och idrottshall

2023-04-03

— Kommunallagen 6 kap. 6 §. ***”Nämnderna ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten.***

De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.”

— Lagen om Offentlig upphandling (LOU).

— Fastställda styrdokument inom kommunen.

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier av relevanta dokument samt intervjuer med berörda tjänstepersoner.

3 Resultat av granskningen

3.1 Organisation och systemstöd

Organisation

Inom ramen för denna granskning har vi tagit del av *Organisationsschema Fågelsången* som presenterar den projektorganisation som utgjort projektet Fågelsången. I detta anges Salems kommun, konsulter och entreprenör vara de tre övergripande projektaktörerna. Enligt intervjuade fanns i projektets inledande skede inte nuvarande projektorganisation etablerad utan denna har utvecklats i samband med projektets framskridande för att uppfylla de behov som funnits i samband med projektet.

Inom ramen för kommunens delaktighet i organisationsschemat återfinns bland annat en styrgrupp i vilket kommundirektör, förvaltningschef, enhetschef, projektchef, projektledare och biträdande projektledare ingår. De konsulter som ingår i projektorganisationen anges vara huvudbesiktningsman, installationssamordnare, Geo Konsult AB, AFRY AB samt övrigt konsultstöd. Vidare anges NCC AB som entreprenör i vilket bland annat ombud, platschefer, arbetsledare och yrkesarbetare uppges vara de aktörer från bolaget som deltar i projektet. Konsultgrupperna och NCC AB anges ansvara för olika delar inom ramen för både det övergripande projektet och de delmoment som ingår i helheten utifrån gjorda ansvarsfördelningar.

Hur denna ansvarsfördelning har samordnats under arbetsprocessen samt hur samverkan mellan kommunen, konsulterna och entreprenören skett framkommer inte vad gäller det material vi tagit del av inom ramen för denna granskning.

Systemstöd

Enligt intervjuade framkommer att ett systemstöd har implementerats sedan hösten 2022. I detta anges bland annat projektplaner och projektlister kopplade till projektet Fågelsången ingå. Tidigare har inte något digitalt systemstöd använts i projektet.

3.1.1 Bedömning

Vi bedömer investeringsprojektets nuvarande projektorganisation som ändamålsenlig. Vi ser positivt på att projektorganisationen har en tydlig uppdelning mellan samordnande och operativa roller inom ramen för projektet. Vidare ser vi positivt på att ett systemstöd har implementerats inom ramen för projektet.

Vi bedömer även att kommunen vid framtida större projekt samt framtida projekt som är av strategisk betydelse gör en översyn av avtal/kontrakt med anlidade konsulter samt entreprenörer för att säkerställa att roller och ansvar framgår på ett tydligt och ändamålsenligt sätt samt för att tidigt säkerställa en tydlig projektorganisation.

3.2 Upphandlings- och budgeteringsprocess

Enligt kommunstyrelsens sammanträdesprotokoll (2019-12-19) påbörjades projektering och upphandling av projektet Fågelsången skola och idrottshall 2017. De inkomna anbuderna anges ha kontrollerats bland annat utifrån kriterierna nedan:

- Om anbuderna överensstämmer med ställda krav
- Referensuppdrag
- Personal i ledande befattning
- Ekonomisk ställning
- Kontroll av skatter

I miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningens tjänsteskrivelse "Tilldelning Fågelsången" (2019-12-11) anges att det i upphandlingsunderlaget ingick byggnation av skola, idrottshall, väg fram till skolan, parkering, skolgård inklusive en fotbollsplan, dagvattenanläggning samt ett litet parkområde mellan skolan och Rönningeborg.

Tjänsteskrivelsen anger att det i förfrågningsunderlagets administrativa föreskrifter beskrivs vad som ingår i projektdetaljerna. Samtliga handlingar utgör vad projektet innehåller och vad entreprenören förväntas leverera. Vidare anger styrdokumentet att projektet har utformats i samverkan med barn- och utbildningsförvaltningen i vilket det har tagits fram en kravspecifikation som har bearbetats med avvägning på funktion och kostnad.

Vidare anger tjänsteskrivelsen att den initiala granskningen av inkomna anbud resulterade i fyra alternativ. Vid omgranskning av de fyra alternativen konstaterades att endast två av fyra anbudsgivare uppfyllde kraven för slutlig utvärdering. Enligt tjänsteskrivelsen genomfördes anbudsutvärdering utifrån ett vägt pris. Det vägda priset anges baseras på två ingående faktorer: entreprenadpris samt ett vägt värde av en timprislista för fiktiva ÅTA-kostnader. Baserat på dessa faktorer valdes NCC AB till anbudsvinnare.

Enligt intervjuade blev resultatet av upphandlingsförfarandet aktuellt i förvaltningsrätten när tre anbudsgivare ansökte om en överprövning av upphandlingsprocessen. Enligt "Stockholm FR 1123–20 Dom 2020-06-25", "Stockholm FR 1127–20 Dom 2020-06-25" samt "Stockholm FR 1167–20 Dom 2020-06-25" avslog förvaltningsrätten (2020-06-25) samtliga tre ansökningar till följd av att " [...] upphandlingen inte har genomförts i strid med de grundläggande principerna i 4 kap. 1 § LOU eller någon annan bestämmelse i lagen."

Enligt den anbudsfrågan avseende projektledare för projektet Fågelsången vi tagit del av inom ramen för denna granskning i "Beställning projektledare", anges följande krav på konsulten:

- Examen från högskoleingenjörsutbildning med inriktning mot bygg eller installationsteknik.
- Minst 12 års erfarenhet som projektledare inom bygg.
- Kunskaper inom AB 04, AKB 09 samt ABT 06.
- Att konsulten är trygg i rollen och van vid att hantera alla förekommande frågor i byggprojekt, har en god kommunikativ förmåga i tal och skrift. Har erfarenhet av kommunal eller statlig verksamhet.

Salems kommun

Granskning av Upphandling, genomförande och uppföljning av Fågelsången skola och idrottshall

2023-04-03

Beställningsdokumentet innefattar även en uppdragsbeskrivning. Enligt "Organisationsschema Fågelsången" har extern expertis även anlåtats bland annat i form av installationssamordnare, arkitekter, inköp- och entreprenadsingenjörer samt projektledare.

Budgeteringsprocessen

I "Tilldelning Fågelsången" anges att projektet initialt beviljades en budget om 393,3 MSEK. Ett beslut som baserades på en kostnadsuppskattning som utvecklades 2018, angivet i "Kostnadsuppskattning Fågelsången". Mer specifikt presenterade kostnadsuppskattningen att projektet i sin helhet som högst skulle komma att kosta 401,1 MSEK.

I tabellen nedan (Tabell 1) redovisas kostnadsuppskattningen av NCC AB såsom den redovisats i tjänsteskrivelsen. I tjänsteskrivelsen anger miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen att den initiala budgeten för projektet skulle komma att bli svår att hålla om NCC AB tilldelas uppdraget.

Tabell 1 – Kostnadsuppskattning NCC AB

	Exklusive besparingar/ riskminimeringar	Inklusive eventuella möjliga besparingar
1. Entreprenadspris	323	323
1.2. Besparingar/effektiviseringar i entreprenad		-4
2. Byggherrekostnader	68,5	68,5
2.1. Förhandlingar projektör		-1
2.2. Förstärkt projektstyrning		1
3. Total risk inklusive ÄTA	30–45	30–45
3.1. Risk/åtgärder		-5
4. Markinköp	0,5	0,5
Summa, MSEK	422–437	413–428

Vid intervju framkommer att projektet vid granskningstillfället beräknas kosta upp till 517,0 MSEK. Detta framkommer även i kommunstyrelsens sammanträdesprotokoll (2022-04-11), i vilket kommunstyrelsen godkänt en ny totalprognos om 517,0 MSEK för projektet. Av intervjuade anges anledningen bakom den ökade kostnaden för projektet bero på ett antal olika faktorer. Dels anges projektets art och omfattning vara det första av sådant slag någonsin i kommunen, det anges således att det till viss del saknats sakkunskap och



Salems kommun

Granskning av Upphandling, genomförande och uppföljning av Fågelsången skola och idrottshall

2023-04-03

kompetens vid projektets inledande skeden bland inblandade aktörer i projektet vad gäller projekt av denna dignitet. Dels anger intervjuade att det har skett en underskattning av tid och resurser kring projektet.

3.2.1 Bedömning

I förhållande till den upphandlingsprocess som skett kring projektet Fågelsången bedömer vi att gällande upphandlingsregler har efterföljts. Vidare bedömer vi den nuvarande övergripande styrningen och interna kontrollen av projektet Fågelsången som i allt väsentligt ändamålsenlig. Besluten som tagits inom ramen för projektet har fattats av rätt organ.

I anbudsunderlagen framgår de kompetenskrav som anses nödvändiga för projektet, det är således via dessa som det säkerställs att personal i projektet har ändamålsenlig kompetens för uppdraget. Mot bakgrund av det material vi tagit del av inom ramen för denna granskning bedömer vi att den externa expertis som anlåtats i uppdraget främst har bidragit inom operativa roller.

Vi bedömer att kommunen vid framtida större investeringar samt för investeringar som är av strategisk betydelse ska säkerställa att tillräckligt med förarbete och riskanalys sker vid kommande större investeringsprojekt som t ex bygget av Fågelsången. I samband med granskningen har framkommit att bl a projekteringshandlingarna i samband med projektets initiering inte höll en tillräckligt bra kvalitet. Detta är särskilt viktigt vid tidsmässigt pressade projekt.



Salems kommun

Granskning av Upphandling, genomförande och uppföljning av Fågelsången skola och idrottshall

2023-04-03

3.3 Uppföljning

Vid avstämning framkommer att miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen genomfört rapporteringar av projektet till kommunstyrelsens tekniska utskott. Vidare framkommer att muntliga rapporteringar till kommunfullmäktige sker på begäran. Rapporteringarna innefattar allehanda delar av projektet och har således inte enbart ekonomiskt fokus.

Enligt *Kalkyl Anläggning* samt *Kostnadsuppskattning Fågelsången* genomfördes de initiala ekonomiska utredningarna kring projektet 2018. Resultatet av dessa utredningar utvecklades sedan enligt *Tilldelning Fågelsången*. Den budget som initialt togs fram för projektet har under granskningstillfället utökats med cirka 123,7 MSEK. Inom ramen för det arbete som pågick mellan och efter budgetförändringarna har ingen dokumentation relaterat till en sammanhållen ekonomisk presentation för projektet i sin helhet redovisats under denna granskning.

3.3.1 Bedömning

Vi ser positivt på att miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen genomfört rapporteringar av projektet till kommunstyrelsens tekniska utskott. Med beaktande av att beslutad budget har varit i behov av uppdatering ett flertal gånger bedömer vi löpande ekonomiska uppföljningar som särskilt viktiga. Till följd av att rapporteringarna inte enbart har ekonomiskt fokus bedömer vi att kommunen vad gäller framtida större projekt samt för projekt som är av strategisk betydelse ska säkerställa att ekonomisk uppföljning sker löpande.

4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen inte helt har genomfört investeringsprojektet Fågelsången skola och idrottshall på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt.

Vi ser positivt på att projektorganisationen successivt innefattat samordnande och operativa arbetsgrupper samt på att ett systemstöd har implementerats. Vidare ser vi positivt på att miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen genomfört rapporteringar av projektet till kommunstyrelsens tekniska utskott. Det fanns dock vissa brister vad gäller dessa områden i samband med projektets initiala faser.

Med utgångspunkt i den genomförda granskningen rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Göra en översyn av framtida avtal/kontrakt med entreprenörer så att roller och ansvar framgår på ett ytterligare tydligt och ändamålsenligt sätt samt för att tidigt säkerställa en tydlig projektorganisation.
- Säkerställa att tillräckligt med förarbete och riskanalys sker vid kommande större investeringsprojekt som t ex bygget av Fågelsången. I samband med granskningen har framkommit att bl a projekteringshandlingarna i samband med projektets initiering inte höll en tillräckligt bra kvalitet. Detta är särskilt viktigt vid tidsmässigt pressade projekt.
- Säkerställa att ekonomisk uppföljning sker löpande. Med beaktande av att beslutad budget har varit i behov av uppdatering ett flertal gånger bedömer vi löpande ekonomiska uppföljningar som särskilt viktiga.

Datum som ovan

KPMG AB

Anders Petersson

Certifierad kommunal yrkesrevisor

Nadia Ismael

Verksamhetsrevisor