



Pernilla von Strokirch

Tekniska Nämnden

## Delgranskning av spårvägsinförandet, del 2

### Sammanfattning

Kommunrevisionen har med hjälp av Ernst&Young granskat om upphandlingen av Spårväg Lund C – ESS sköts på ett ändamålsenligt och tillfredsställande sätt. Revisionen har även granskat om det föreligger några osäkerhetsfaktorer kring finansieringen av projektet samt om den ekonomiska uppföljningen är tillfredsställande.

Kommunrevisionen gör den sammanfattande bedömningen att upphandlingen av spårvägen i det stora hela hanterats på ett ändamålsenligt och tillfredsställande sätt. Gällande finansieringen bedömer revisionen att det föreligger osäkerhetsfaktorer, framförallt gällande finansiering från staten där ett politiskt osäkert läge kan förändra förutsättningarna. Vidare bedömer man att den ekonomiska uppföljningen av projektet i det stora hela är tillfredsställande. Både entreprenören och kommunens projektorganisation bedöms ha erfarenhet från projekthantering. Revisionen anser dock att det finns en brist i att tekniska nämnden inte löpande följer upp det ekonomiska läget. Till sist anser man att det finns behov av att tydligare strukturera beslutsrätten gällande ändrings- och tilläggsarbeten.

Ärendet är en redovisning av förvaltningens syn på revisionsrapporten samt förslag till åtgärder.

### Beslutsunderlag

Tekniska förvaltningens tjänsteskrivelse, daterad 2017-09-28.

Revisionsrapport 2017 ”Granskning av införandet av spårväg i Lunds kommun, del 2”, augusti 2017.

Missiv till ”Granskning av införandet av spårväg i Lunds kommun, del 2”, daterat 2017-08-23.

Bilaga 1. Deltagare och Ställföreträdare projektledningsgrupp.

Bilaga 2. Sverigeförhandlingens kommentar till kommunrevisionens granskning daterad 2017-09-07.

### Barnets bästa

Beslutet bedöms inte ha en direkt påverkan på barn.

## Ärendet

### **Bakgrund**

Kommunfullmäktige beviljade 17 december 2015 igångsättningstillstånd för projekt Spårväg Lund C – ESS med 746 mnkr.

Baserat på investeringens storlek och de risker detta medför valde kommunrevisionen att under 2016 starta upp en granskning av projektet att bygga en spårväg på linjen Lund C – ESS. Granskningen följer projektet fram till att spårvägen tas i bruk. Under 2016 gjordes första delen av granskningen. Under 2017 har nu del 2 genomförts.

Kommunstyrelsen förtydligade i april 2016 att de operativa besluten inom kommunens delprojekt Infra/Stad beslutas av Tekniska nämnden.

Tekniska nämnden beslutade 2016-05-11, TN 85, att utse Skanska Sverige AB som entreprenör för utbyggnad av spårvägen Lund C – ESS. Genomförandet sker i en s.k. samverkansentreprenad.

Projektet är indelat i och genomförs i två faser, fas 1 och fas 2. Fas 1 omfattar framtagande av bygghandling, kostnadskalkyl och detaljerad projektplanering. Fas 2 omfattar utförandet i enlighet med handlingar som tagits fram under fas 1.

Baserat på framtagen produktionskalkyl och planering beslutade tekniska nämnden 2017-01-18 att uppdra åt tekniska direktören att teckna avtal med Skanska Sverige AB avseende fas 2 för spårväg Lund-ESS. Beställningsskrivelse undertecknades 2017-02-14. Byggstart skedde i början av mars 2017.

### **Revisionens frågor för granskning**

De förtroendevalda revisorerna i Lunds kommun har med stöd av EY granskat följande frågor:

- om upphandlingen av spårvägen sköts på ett ändamålsenligt och tillfredställande sätt
- om det föreligger några osäkerhetsfaktorer kring finansieringen av projektet
- om den ekonomiska uppföljningen är tillfredsställande
- Finns det ändamålsenliga rutiner och arbetssätt för partnering?
- Säkerställer tekniska nämnden att det finns förutsättningar och kunskap för att genomföra projektet genom partnering?

### **Revisionens bedömning av granskning**

Revisionen gör den sammanfattande bedömningen att:

- upphandlingen av spårvägen gällande den ursprungliga projektdelen på 776 miljoner kronor i det stora hela hanterats på ett ändamålsenligt och tillfredställande sätt.

2017-09-28

Diarienummer

2015/0715

- det föreligger osäkerhetsfaktorer gällande finansieringen, framförallt gällande finansiering från staten där ett politiskt osäkert läge kan förändra förutsättningarna.
- den ekonomiska uppföljningen av projektet i det stora hela är tillfredsställande. Både entreprenören och kommunens projektorganisation har erfarenhet från projekthantering. De ser det dock som en brist att tekniska nämnden inte löpande följer upp det ekonomiska läget gällande spårvägsprojektet. De ser dessutom att det finns behov av att tydligare strukturera upp beslutsrätten gällande ÄTA-arbeten.

### **Revisionens rekommendationer**

Mot bakgrund av granskningens resultat rekommenderar revisionen tekniska nämnden att:

1. närmare definiera vilka moment, som under vilka förutsättningar, är att betrakta som ren verkställighet
2. säkerställa att samtliga protokoll justeras av båda parter i samverkansorganisationen, särskilt vad gäller ekonomimötena, för att säkerställa att noteringar i protokollen är korrekta. Detta är av vikt om det uppstår behov att gå igenom vad som har diskuterats vid olika möten
3. förtydliga på vilken nivå som korrigerande åtgärder ska beslutas
4. att säkerställa att de arbets- och ansvarsbeskrivningar som, enligt det upphandlade kontraktet, ska finnas för personerna i beställardelen av samverkansorganisationen finns
5. att säkerställa finansieringen av projektet så snart som möjligt
6. att exploateringsavtal tecknas med samtliga tilltänkta parter
7. att nämndsledamöterna erhåller tillräckligt med information om den ekonomiska utvecklingen vid regelbundna tidpunkter och att detta protokollförs

### **Förvaltningens syn på granskningen samt förslag till åtgärder mot bakgrund av revisionsrapporten**

#### **Verkställighet (Punkt 1)**

För ett projekts genomförande behövs såväl politiska beslut, delegationsbeslut som verkställighetsbeslut. Politiska beslut krävs för att bestämma projektets omfattning såsom geografisk storlek och riktlinjer för gestaltning. Det krävs och beslut om budget, finansiering, tidplan och upphandling. När dessa beslut är fattade är de allra flesta besluten därefter verkställighetsbeslut. Beslut om ändrings- och tilläggsarbeten, s.k. ÄTA-arbeten, samt riktpreisändringar i projektet är enligt förvaltningen verkställighetsbeslut under förutsättning att de är i linje med politiska beslut alternativt delegationsbeslut. Med detta följer att

2017-09-28

Diarienummer  
2015/0715

beslut inte behöver tas av ombud utan kan tas av beställarens projektchef. Beloppsgränserna i delegationsordningen utgör därför enligt förvaltningen ingen gräns för ÄTA-arbeten då det måste betraktas som verkställighet så länge det sker inom budgeterad ram och inte är i strid med politiska beslut om t.ex. gestaltning eller projektets omfattning. Det bör betonas att alternativet, dvs att det skulle betraktas som delegationsbeslut, skulle innebära en stor administration och att projektet inte kunna framdrivas på ett rimligt sätt. Detta gäller i synnerhet samverkansentreprenader där många beslut om projektets genomförande tas gemensamt av parterna.

Beslut om ÄTA-arbeten kan som revisionen skriver kräva vissa överväganden eller bedömningar. Dessa överväganden och bedömningar hanteras av projektchefen och lyfts till projektets ledningsgrupp för information. Vid avsteg gällande projektets omfattning, från riktlinjer eller avvikelser gällande tilldelade medel eller beslutad tidplan lyfts dessa frågor från projektchef via ledningsgrupp till teknisk nämnd.

#### **Förslag till åtgärd**

*Förvaltningen ska till nämnden exemplifiera vilken typ av ändrings- och tilläggsarbeten som beslut tas om i projektet.*

#### **Justering av protokoll (punkt 2)**

Förutom ombudsmöten och Byggmöten så protokollförs och justeras idag även Projektleddningsmöten.

Avseende riktprijusteringar så skall dessa dokumenteras i protokoll från ombudsmöte. Detta justeras av båda parter.

Projektet drivs i samverkan och avstämningar sker löpande vid arbetsmöten. Från dessa skrivs minnesnoteringar. Frågor från dessa möten som behöver justeras lyfts upp till projektleddningsmöten och byggmöten från vilka protokoll justeras av båda parter, ej endast av en part vilket bedömts i avsnitt 4.1.2.

#### **Förslag till åtgärd**

*Projekteringsmöten har efter överenskommelse mellan beställare och entreprenör beslutats fortsätta under fas 2 för att hantera projekteringsfrågor och ev. ändringar som dyker upp under byggtiden*

*Förutom de mötesprotokoll som redan justeras enligt ovan föreslås protokoll även från ekonomimöten samt projekteringsmöten justeras av båda parter. Från arbetsmöten föreslås inte protokoll justeras. Viktiga frågor som kommer upp på arbetsmöten och som behöver protokollföras och justeras av båda parter förs upp till forum där detta görs.*

*Projektplan föreslås ses över så att det tydliggörs från vilka möten protokoll skall justeras av båda parter.*

2017-09-28

Diarienummer  
2015/0715**Korrigerande åtgärder (Punkt 3)**

Korrigerande åtgärder beslutas på olika nivåer beroende på påverkan. Om korrigerande åtgärder kan hanteras inom beslutad budget så beslutas dessa av projektchef och förankras i ledningsgruppen. Är det av större betydelse informeras tekniska nämnden. Om det är väsentliga avvikelser som riskerar att slutkostnaden eller sluttiden ej kan hållas så lyfts frågan till tekniska nämnden som tar beslut om frågan skall lyftas till kommunstyrelsen.

*Ingen åtgärd föreslås.*

**Arbets- och ansvarsbeskrivningar (punkt 4)**

Den gemensamma projektledningen består förutom de som beskrivs i avsnitt 4.2.1 även av Bitr. projektchef från Skanska och Produktionschef från Skanska

Kravet på arbets- och ansvarsbeskrivningar överenskomms i beställningsskrivelsen då behov av detta identifierades gemensamt vid detta tillfälle. Projektplanen beskriver arbetssätt och vilka beslut som skall tas på vilken nivå. För projektledningsgruppen har ställföreträdare utsetts. Denna bifogas som Bilaga 1. Tyvärr har denna bilaga tidigare inte kommit revisionen tillhanda.

Reviderad projektplan, daterad 2017-04-19, skickades över till revisionen 16 maj 2017.

*Ingen åtgärd föreslås.*

**Finansiering (punkt 5 och 6)**

Under pkt 4.3 Ekonomisk finansiering i granskningsrapporten gör revisionen en genomlysning av projektekonomi. Förvaltningen anser att det är otydligt om revisionens granskning omfattar finansieringen beslutad av kommunfullmäktige i samband med igångsättningstillståndet eller om den även omfattar annan finansiering, eventuellt även påverkan på kommunens ekonomi i stort.

Kommunfullmäktige beviljade 17 december 2015 igångsättningstillstånd för projekt Spårväg Lund C – ESS med 746 mnkr. I utrednings- och planfasen hade därutöver fram till dess investerats 30 mnkr i projektet.

I samband med igångsättningsbeslutet beslutade kommunfullmäktige att ge Kommunstyrelsen och Tekniska nämnden i uppdrag att uppnå 50 % extern medfinansiering av återstående kostnader. När igångsättningstillståndet togs hade 40 % medfinansiering säkrats genom stadsmiljöavtal. Kommunstyrelsen och tekniska nämnden gavs därmed i uppdrag att söka ytterligare extern medfinansiering för de 74,6 mnkr som då saknades.

Under våren 2016 förhandlades ett avtal fram med Sverigeförhandlingen inom den del som hanterar storstadsåtgärder. Avtalet säkrade ytterligare

2017-09-28

Diarienummer  
2015/0715

10 % medfinansiering vilket täckte de 74,6 mnkr som saknades. Avtalet godkändes i kommunfullmäktige 2017-01-26, KF §11.

För Sverigeförhandlingens storstadsavtal finns medel avsatta i Trafikverkets förslag till nationell trafiköverslagsgripande plan för perioden 2019-2029. Avtalet ska godkännas av regeringen vilket kommer att ske under våren 2018 i samband med beslut om nationell plan. Värt att notera är att storstadsavtalen i Sverigeförhandlingen är helt frikopplade från avtal gällande höghastighetsjärnväg.

Med anledning av revisionens iakttagelse har Sverigeförhandlingen på förvaltningens begäran lämnat en lägesinformation skriftligt. Sverigeförhandlingens yttrande över revisionens bedömning bifogas, se bilaga 2. Med hänvisning till ovanstående delar förvaltningen inte revisionens bedömning att det är ett osäkert politiskt läge i frågan om medfinansiering via Sverigeförhandlingen. Däremot krävs ett regeringsbeslut vilket i sig alltid innebär en viss grad av osäkerhet.

Vad det gäller påverkan på kommunens ekonomi i stort så är denna fråga större och mer komplex än de delar som revisionen belyst. Gatukostnadsersättningar som kan tas ut med stöd av plan- och bygglagen via exploateringsavtal samt bidrag via frivilliga överenskommelser lik den som tecknats med fastighetsägare på IDEON kan på sikt förväntas täcka kommunens investeringskostnader. Som revisionen riktigt påstår är dock exploateringsavtalen och överenskommelser villkorade mot att planeringen fortskrider och att exploateringen kan starta.

I det fall revisionen avser att ge en helhetsbild av den ekonomiska avkastningen så kan man i dagsläget bara spekulera i hur stor denna blir. Intäkter ska också ställas mot de driftkostnader som uppkommer. Den klart största avkastningen för kommunen kommer, enligt förvaltningens bedömning, från den markvärdesstegring som kommer att ske eller redan har skett på kommunens markinnehav på Brunnsberg. Totalt bedömer förvaltningen att den positiva effekten på kommunens ekonomi på sikt vida överstiger de ökade driftkostnader projektet innebär.

***Ingen åtgärd föreslås.***

### ***Ekonomisk uppföljning (punkt 7)***

I kommunstyrelsens förtydligande av spårvägsorganisationen (KS 2016/0428) anges att tekniska nämnden ska anmäla avvikelser gällande ekonomi/budget, delprojektrisker, teknik och kvalitet, och projekttidplan till kommunstyrelsen. Då inga avvikelser avseende ekonomi funnits att rapportera så har den information nämnden fått varit att det ej finns avvikelser jämfört med avsatta medel.

Uppföljning av nedlagda kostnader avrapporteras enligt kommunens normala plan för prognosarbete med månadsrapport, delårsrapport och EVP.

2017-09-28

Diarienummer  
2015/0715**Förslag till åtgärd**

*Förvaltningen föreslår i enlighet med revisionens rekommendation att utöka den ekonomiska redovisningen för nämnden. Följande föreslås redovisas för nämnden regelbundet: Nedlagda kostnader, slutkostnadsprognos, risker och möjligheter.*

**Övriga kommentarer på revisionsrapporten**

Utöver de direkta svaren på revisionens rekommendationer ovan vill förvaltningen även framföra följande kommentarer på revisionsrapporten:

**Förkortningar/Begrepp**

Under avsnittet förkortningar inledningsvis är det några begreppsförklaringar som ej är korrekta. Dess betydelse beskrivs nedan:

- Allmänna kostnader (AK) avser kostnader direkt kopplade till projektet. Den största posten är personalkostnader för entreprenörens tjänstemän (projektledning, produktionschefer, arbetsledare, tidplanerare, etc.) som jobbar i projektet. Direkta kostnader (DK) avser produktionskostnader så som schaktarbeten, ledningsläggning etc. Entreprenörens overheadkostnader som ej har direkt koppling till projektet ligger i centraladministrativa kostnader (CAK).
- Förkortningen BEST avser Bana, El, Signal, Tele

**Sidoentreprenad**

På flera platser i rapporten används begreppet sidoentreprenad för delar av det arbete Skanska kontrakterats för. Detta är ej korrekt. Skanska har upphandlats för hela entreprenaden som både omfattar arbeten som bekostas av spårvägsprojektets avsatta medel och arbeten som bekostas av andra medel. Hur mycket som bekostas av andra medel specificerades i den tjänsteskrivelse som låg till grund för tekniska nämndens avrop av fas 2 den 18 januari 2017. Redan i upphandlingen av Skanska var åtgärder som finansierades av annan part således med. Det omfattade t.ex. färdigställande av gator i anslutning till spåret och ledningsomläggningar av ”passa på-karaktär” för säkra framtida behov.

Den sidoentreprenad som anges i Bild 1 i revisionsrapporten är entreprenad som utförs av Kraftringen själva men bekostas av spårvägens budget. Denna del ingår alltså inte i Skanska entreprenad.

**Budget och Riktpris**

Inledningsvis i rapporten anges att budget fastställdes 2017-02-14. Som förtydligande så togs en detaljerad kalkyl fram som underlag för avrop av fas 2. Detta avrop fastställdes i en beställningsskrivelse som undertecknades 2017-02-14. I beställningsskrivelsen överenskomms ett riktpris för entreprenadarbetena.

2017-09-28

Diarienummer  
2015/0715

I avsnitt 4.3.1 anges att kommunfullmäktige har tagit beslut om ett riktpreis (kontraktssumma) på 776 mnkr vilket är fel. Som förtydligande var beslutet kommunfullmäktige tog ett igångsättningsbeslut med en kostnadsram på 746 mnkr för spårvägsprojektet. (30 mnkr var redan lagda i utrednings- och planeringsskedet). I de 746+30 mnkr ingår både byggherrekostnader, entreprenadkostnad och riskpåslag. I kontraktssumman med Skanska ingår även arbeten som bekostas av annan part och alltså ej omfattas av de 746 mnkr som kommunfullmäktige beslutade om.

Begreppet ”riktpreisökning pga sidoprojekt” som används i Bild 1 är ett olyckligt valt begrepp som kan ha lett till missförstånd. Det avser arbeten som inte varit med och inte är med i kalkylen för spårvägsprojektet utan bekostas av annan part. Dessa lades separat för att kunna jämföra kalkylen med tidigare kostnadsberäkningar för spårvägsprojektet.

### ***Partneringavtal***

Som kommentar till avsnitt 3.2 så vill vi tydliggöra att partneringavtalet i detta projekt utgör kontraktet med entreprenören och reglerar både samverkansform och entreprenadform. Avtalet har kompletterats med beställningsskrivelse vid avrop av fas 2.

## **Tekniska förvaltningens förslag till beslut**

### ***Tekniska Nämnden föreslås besluta***

att godkänna förvaltningens förslag till åtgärder samt

att översända yttrandet till kommunrevisionen

## **Tekniska förvaltningen**

Håkan Lockby  
Teknisk direktör

*Beslut expedieras till:*

Akten  
Kommunrevisionen  
Kommunstyrelsen  
Kommunfullmäktige