



Höörs kommun

**Granskning av projekthanteringen
avseende ombyggnationen av
Sätoftaskolan**

Revisionsrapport

KPMG AB
26 januari 2011
Antal sidor: 7
Antal bilagor: 1

Innehåll

1.	Inledning, syfte och metod	1
2.	Beslutsgång och beslutsunderlag under projektiden	2
2.1	Innan byggnation	2
2.2	Under byggnation	4
2.3	Efter byggnation	5
3.	Slutsatser	5
4.	Införande av byggnadskommitté	6
4.1	Kommunstyrelsens beslut	6
4.2	Kommentar	6
5.	Slutkommentar	7

Bilaga: Sammanställning av projekthändelser och kostnader

1. Inledning, syfte och metod

På uppdrag av kommunens revisorer har KPMG genomfört en granskning av Sätotaskolans ombyggnad.

Kommunens kostnader för om- och tillbyggnad av Sätotaskolan översteg kraftigt den ursprungliga kalkylen. Kommunstyrelsen har därefter fastställt principer för styrning och kontroll av kommunens investeringar i lokaler och andra byggprojekt.

Syftet är att översiktligt granska orsaken till det kraftiga överskridandet samt att bedöma om kommunstyrelsens åtgärder för att undvika sådana händelser är tillräckliga.

Under vårt arbete har vi huvudsakligen fokuserat på följande frågor, indelade i tre faser av projektet:

Innan beslut

- Vilka anskaffningsbeslut finns beträffande investeringen?
- Vilka underlag finns till anskaffningsbeslut? Vad presenterades till kommunstyrelsen?
- Hur överensstämmer kommunens kostnadskalkyl med leverantörernas anbudsbelopp?

Under byggnation - beslutsprocess

- Vad har orsakat eventuella förseningar och fördyringar av projektet?
- Hur presenteras tillägsarbeten (ÄTA) och vem tar beslut om att acceptera dessa?
- Hur ser den löpande styrningen och kostnadskontrollen ut i projektet?
- Finns stöd i form av detaljerad projektredovisning?
- Hur ser beslutsprocessen i stort ut? Kommunikation med nämnd, kommunstyrelse och kommunfullmäktige under processen.

Efter byggnation

- Har analyser gjorts över kostnadsutfallet enligt efterkalkyl jämfört med en förkalkyl?
- Vilka åtgärder vidtas i syfte att hålla investeringsbudgeten?
- Vilka brister är avsikten att den beslutade byggnadskommittén ska avhjälpa?

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer. Intervjuer har genomförts med ordförande i kommunstyrelsen, kommunchef, fastighetschef, projektledare, f d skolchef samt barn- och utbildningsnämndens presidium. Vissa ytterligare kontakter har tagits med tjänstemän inom kommunen.

2. Beslutsgång och beslutsunderlag under projektiden

Nedan följer en beskrivning av projektet som det bedrevs före, under och efter byggnationen. Se även bifogad bilaga (Bilaga 1) för en översiktlig bild.

2.1 Innan byggnation

En ombyggnad av Sätöftaskolan har funnits i planeringarna sedan år 1999. År 2001 var dock första gången som ett konkret förslag utarbetats. Detta gjordes av White Arkitekter AB som då presenterade ett utkast till ritningar för ombyggnation. En beräknad kostnad om ca 20-25 Mkr var vid den här tidpunkten beräknad och totalt skulle skolan ökas med ca 1 350 kvm.

På grund av problem med bygglov låg projektet på is fram till år 2005 då bygglovet beviljas efter beslut i Regeringsrätten. Under åren som gått har behoven hunnit ändras och en mer omfattande ombyggnation behövs nu. Bland annat behövs en särskola samt en fotbollsplan, en ökning med ca 600 kvm jämfört med tidigare (total yta nu beräknat till ca 1 950 kvm). Detta enligt en lokalgenomgång utförd av White Arkitekter AB.

I samband med att lokalgenomgången är genomförd tas totalkalkyl in från Mängda Produktion AB som då visar på en kostnad på ca 40 Mkr.

En projektgrupp bildas år 2005 bestående av Barn- och Utbildningsnämnden (BUN), rektorer på Sätöftaskolan, Fastighetskontoret (företrädna av Thomas Håkansson, Lars Frostemark och Jan Malmgren) samt skolchefen Christer Liedheimer. Dessutom var rektor och flera av lärarna på skolan involverade i gruppen.

Under 2005-2006 tar gruppen emot både önskemål och krav från personalen på vad som ska läggas till vid ombyggnationen. Många av förslagen bifalles, vilket leder till att projektet utökas bland annat med tre förskoleavdelningar. I slutet av år 2006 begärs därför ett nytt förslag på ritningar in från White Arkitekter AB, som nu beräknar ytan till ca 2 400 kvm (samt extra utrymmen i form av tekniska utrymmen om 400 kvm).

Kommentar: Flera möten hålls i projektgruppen under perioden 2005-2008. Vi har dock inte kunnat identifiera någon rapportering till kommunstyrelsen och BUN om utökningen av projektet.

Projektet fortlöper under år 2007 och 2008 med Flygfältsbyrån AB som den nya projektören efter upphandling. Flygfältsbyrån presenterar ett slutligt förslag vintern 2008. Totalytan är på ca 3 140 kvm och lokalerna inrymmer nu en förskola, särskolan samt en utökad idrottsplats.

Kommentar: Trots att omfattningen av ombyggnationen har ökat väsentligt sedan 2006 tas ingen ny totalkalkyl fram. Den enda kalkyl som finns är alltså den ursprungliga med en totalkostnad om ca 40 Mkr.

Baserat på förslaget från Flygfältsbyrån AB gör kommunens fastighetskontor våren 2008 en upphandling. PEAB AB har det vinnande anbudet med en totalkostnad om 59,8 Mkr.

Under anbudstiden har personalen på Fastighetskontoret diskuterat alternativa lösningar för markarbeten. De bedömer att detta arbete istället kan göras internt (via Gatukontoret) för att minska totalkostnaden. Samtliga entreprenörer ombeds därför att inkomma med ett nytt anbud som är reducerat med dessa markarbeten samt övriga kostnadsbesparande åtgärder om ca 1,2 Mkr.

Beslut tas i början av juni att välja PEAB AB's anbud även denna gång. Totalpriset är ca 53,2 Mkr på grund av ovanstående justeringar.

Kommentar: Upphandlingen har skötts av Fastighetskontoret, där ett flertal konkurrerande anbud utvärderats. Det framgår av anbudsutvärderingen att PEAB har den lägsta totalkostnaden. Anbud beslutas av fastighetschefen enligt delegation på kommunstyrelsens vägnar.

Den 27 maj 2008 beslutar kommunstyrelsen, efter muntlig föredragning:

att kommunstyrelsen är beredd att medge igångsättningen av ombyggnaden,

att den ökade hyreskostnaden ska rymmas inom barn- och utbildningsnämndens ram,

att överlämna ärendet till barn- och utbildningsnämnden för slutligt godkännande samt

att anmäla ärendet till kommunfullmäktige.

En reservation inlämnades skriftligt mot beslutet. Reservanterna anförde att det är så stora ändringar i de investeringsanslag som kommunfullmäktige beslutat om att ett nytt beslut måste tas i fullmäktige.

Den 23 juni 2008 beslutar barn- och utbildningsnämnden, efter muntlig föredragning:

att godkänna om- och tillbyggnad av Sätostaskolan enligt tidsplan innebärande att den nya högstadiabyggnaden ska tas i drift läsårsstarten 2009/2010,

att den beräknade hyresmerkostnaden om högst 440 000 kr (beräknad i 2008 års prisnivå) ska inrymmas i barn- och utbildningsnämndens ram, samt

att delge kommunstyrelsen detta beslut.

Fastighetschefen utser Thomas Håkansson på fastighetskontoret till projektledare.

Kommentar: Vi har efterfrågat beslutsunderlaget till kommunstyrelsens och BUN's beslut men detta har inte kunnat påvisas. Någon underliggande beräkning till hyresökningen om 440 000 kr finns inte diariefört.

2.2 Under byggnation

Byggnationen pågår utan väsentliga störningar. Enligt intervjukommentarer har det emellertid också präglats av brådska och behov av snabba beslut. Vissa tilläggsarbeten (ÄTA) krävs men de är enligt kommentarer inte mer omfattande än vad som kan anses vara normalt. (En översiktlig specifikation över tillkommande arbeten visas i Bilaga 1.) De som är ansvariga vad gäller attesträtt på inkommande fakturor är vid denna tidpunkt Thomas Håkansson och Jan Malmgren på Fastighetskontoret.

Kommentar: Det förs ingen löpande projektredevision under byggnationens gång, vilket gör det svårt att se hur man ligger till kostnadsmässigt. Det finns heller ingen uppdaterad förkalkyl att jämföra med.

När det gäller beslutsprocessen angående ÄTA's har den, i stora drag, varit enligt nedan;

1. Byggansvarig på PEAB kontaktar HFAB om det föreslagna tilläggsarbetet.
2. Thomas Håkansson tillsammans med anlitad byggkonsult gör en rimlighetsbedömning av föreslagen tilläggskostnad samt om denna anses nödvändig.
3. Diskussion förs mellan Thomas Håkansson och byggansvarig på PEAB.
4. Thomas Håkansson tar det slutliga beslutet.

Kommentar: Beslutsprocessen i sig bedöms vara utförd på ett adekvat sätt. Regelbundna byggmöten med projektledning och entreprenören PEAB har hållits under byggprocessen, där bland annat ÄTA's har diskuterats och beslutats. Vi har dock inte kunnat identifiera någon rapportering till kommunstyrelsen eller till BUN avseende dessa tilläggsarbeten under byggnationens gång.

Den 1 januari 2009 ombildas kommunens fastighetskontor till ett fristående aktiebolag (Höors Fastighetsaktiebolag) som till 100 % ägs av Höors kommun. I samband med ombildningen förlorar projektledare Thomas Håkansson sin attesträtt på inkommande fakturor, då han inte längre har de behörigheter i fakturasystemet som krävs. Från och med 1 januari är det istället Lars Frostemark (ankomsttest) och Christer Lidheimer (sluttest)¹ från BUN som har attesträtterna. Detta läge är statistiskt fram till hösten 2009 då Thomas Håkansson får rätten att se inkomna fakturor. Själva attesträtten är dock oförändrad.

Kommentar: Vi anser att det är anmärkningsvärt att projektledaren inte har attesträtt för inkommande fakturor under en av de mest väsentliga tidsperioderna i projektet.

2.3 Efter byggnation

Skolan står klar för invigning till höstterminen 2009. Vissa tilläggskostnader utöver ÄTA har tillkommit, exempelvis flyttkostnader för de gamla provisoriska byggnaderna samt ventilation- och värmeinstallationer på områden där man hade beräknat utnyttja befintliga dito.

Kommentar: Det inte har funnits någon förkalkyl att göra avstämningar mot varför det också är svårt att utföra några efterkalkyler och finna eventuella avvikelser och fördyringar. Flyttkostnaderna av paviljonger samt extra arbeten med ventilation påverkar slutkostnaden för projektet väsentligt.

Personal, elever och övriga inblandade i projektet är, vad vi uppfattar, nöjda med hur slutresultatet av ombyggnationen har blivit. Skolan har motsvarat förväntningarna och är ändamålsenlig. Det kan också nämnas att Sätostaskolan vunnit ett arkitekturpris, då man kom på andra plats i Betongindustrins Arkitektävling 2010. Enligt fastighetskontoret är kostnaden per kvadratmeter inte på något sätt dyrare än andra jämförbara projekt.

3. Slutsatser

Baserat på vår granskning drar vi följande slutsatser kring den hantering av projektet som varit:

- Projektet har inte haft någon tydlig "ägare" som medvetet har det fulla kostnadsansvaret och tagit ansvar för hela kostnadsbildningen. Bildandet av HFAB mitt i byggnationen har inte medfört att styrningen under resterande projekttid blivit enklare.

¹ Ersattes 2009-05-01 av Martin Persson genom dennes nyanställning som skolchef

- Det har inte funnits någon uppdaterad förkalkyl, förutom den totalkalkyl som erhöles 2006. Denna blev dock snabbt inaktuell då flera utökningar av projektet gjordes efter upprättandet.
- Vi kan konstatera att det finns få dokumenterade beslut under projektets gång. Huvuddelen av de beslut som fattats har inte lyfts till den politiska nivån.
- Någon detaljerad projektredovisning under byggnationens gång har inte identifierats. Ingen rapportering mellan Fastighetskontoret (HFAB) och BUN samt kommunstyrelsen har identifierats varken före, under eller efter byggnation gällande kostnadsläget och övrig status på projektet. Enda undantaget, vad vi kunnat se, är beslutet om hyresökning och medgivande om ingångsättande av byggstart i kommunstyrelsen respektive BUN maj/juni 2008.

4. Införande av byggnadskommitté

4.1 Kommunstyrelsens beslut

Kommunstyrelsen beslutade 2010-05-04, § 65, att fastställa principer för styrning och kontroll av kommunens investeringar i lokaler och andra byggprojekt. Beslutet innebär bland annat att en byggnadskommitté inrättas. Syftet är enligt beslutsunderlaget att förtydliga hantering och rutiner för att uppnå en god kontroll när det gäller genomförande och uppföljning av kommunens olika projekt.

Kommunstyrelsens arbetsutskott utgör den politiska ledningen som byggnads- och samordningskommitté. Det anges att utskottet formellt därmed blir ansvarigt för att följa upp och fatta beslut under ett pågående projekt, till exempel i fråga om kostnadsavvikelser, kvalitetsfrågor och oväntade hinder mm.

Vidare anges i beslutsunderlaget att projektstyrning sker genom en ansvarig projektledningsgrupp som utses av kommundirektören. I normalfallet består den av kommundirektör, ekonomichef, ansvarig sektorschef samt eventuell projektledare. Kommundirektören ska rapportera till KSAU för information och eventuella beslut.

I skrivningen utvecklas också rollerna mellan kommunen och HFAB där kommunen är beställare och där HFAB är ansvarigt för genomförandet av byggnation, ombyggnad och renovering. Vid större investeringar inrättar kommundirektören en uppföljningsgrupp där också HFABs projektledare är med vid projekt som HFAB hanterar. Det noteras slutligen att vid större avvikelser eller förändrade förutsättningar kan ärende behövas lyftas för vidare samråd mellan KSAU och HFABs styrelse som är formellt ansvarigt för utförande av projektet.

4.2 Kommentar

Av våra intervjuer framgår att den nya organisationsmodellen trätt i kraft så tillvida att en projektledningsgrupp bildats för det pågående projektet, ombyggnad av Nya Torg.

Vi bedömer att införandet av byggnadskommittén och de principer som antagits, bör innebära en förenklad dialog samt bättre förutsättningar för styrning och förankring mellan inblandade parter. För att det ska bli en ändamålsenlig och effektiv process är det viktigt att erforderliga resurser avsätts för projektledning och att detta också räknas inom ramen för projektet.

5. Slutkommentar

Vi konstaterar att både hos kommunstyrelsens företrädare och hos BUN's företrädare finns uppfattningen om att man inte själva är byggherre och ansvarig för projekt och kostnadskontroll. Detta anser vi är anmärkningsvärt. Styrningen har därmed varit mycket otillfredsställande och har medfört avsevärda brister i uppföljning av hela projektet. Vi anser att kommunstyrelsen brustit i sin uppsikt över verksamheten och BUN har inte tagit de initiativ till uppföljning av projektets kostnader som borde skett. Den interna kontrollen har inte fungerat tillfredsställande.

Vi anser att det hade varit högst nödvändigt att definiera en tydlig ägare till byggprojektet och att tydliga rapporteringsrutiner upprättats. Helst ska det i ett projekt av denna typ bara finnas en "motpart" vilket minskar risken för oklarheter i beslutsprocessen.

Vidare borde det ha funnits en uppdaterad och detaljerad förkalkyl som man hela tiden kan göra avstämningar mot. Detta hade underlättat att se hur man ligger till i projektet. Kostnader bör också kunna fördelas och redovisas i ett projektredovisningssystem för bättre analyser under byggnationens gång.

Vi anser det också anmärkningsvärt att inte fler beslut angående kostnadsökningar uppmärksammats och tagits in i den politiska beslutsprocessen. För det enda beslut som kommunstyrelsen respektive barn- och utbildningsnämnden tog angående hyreshöjning, finns dessutom inte något skriftligt beslutsunderlag, vilket är graverande. Det kan dessutom starkt ifrågasättas om inte kända kostnadsökningar borde ha föranlett ett förnyat beslut om anslag för projektet.

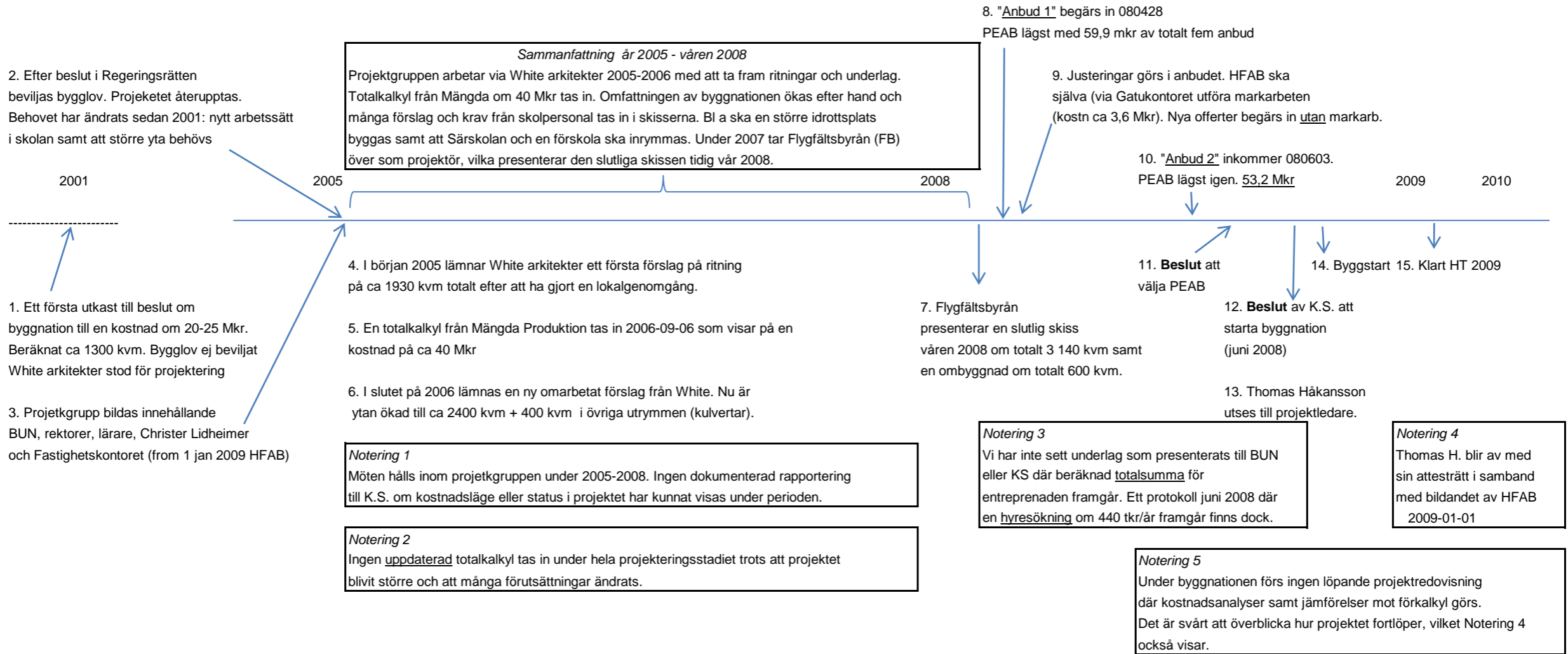
De beslutade principerna för styrning och kontroll av kommunens investeringar i lokaler och andra byggprojekt bör underlätta ansvarsfördelning och en ändamålsenlig process. Vi vill dock peka på vikten av att särskilda medel budgeteras för grundliga förstudier, projektledning, och samordning.

KPMG AB

Olof Eriksson
Certifierad kommunal revisor

Erik Antonsson
Revisor

Projekt; Ombyggnation Sättoftaskolan, Höörs kommun



Översiktlig sammanställning på projektets kostnader (Mkr)

PEAB's offert (Anbud 2)	53,2	Offert daterad 2008-06-03. se separat kopia för detaljer
Kommunens markarbete	3,6	"Bröts ut" från Anbud 1 (se ovan) eftersom man istället väljer att göra jobbet internt (via gatukontoret)
Projekteringskostn White	0,4	projekteringskostnad innan byggstart. Avser bla en lokalutredning, framtagande av ritningar m.m.
Projekteringskostn FB	2,9	Innan byggstart. Gör nya projekteringar och tar fram slutliga ritningar baserat på White's tidigare förslag.
Extra projektkostnad FB	0,4	
Besiktningsmän	0,5	Konsulttjänster för besiktningsmän
ÄTA enl lista PEAB	3,4	se separat lista. Största enskilda posten (0,8 mkr) avser avlopps- och avrinningsanläggning och markarbeten till denna.
tillkommande ÄTA, PEAB	0,2	se separat lista
Extra ventilation och värme	1,1	Arbeten man "tvingades" göra för att göra vissa av lokalerna användbara, vilket man inte hade räknat med.
Anslutningsavgifter	0,5	
Flytt, reparation baracker	1,4	kostnader för att reparera, återställa och flytta paviljonger/baracker som tidigare stod på skolområdet. Dessa har varit hyrda sedan 2001
Diverse övriga kostnader	0,4	se separat spec från Thomas Håkansson. Bland annat kopiering 0,1 Mkr.
Summa:	68,0	