



**Vännäs kommun**

**Besluts- och byggprocessen  
Vegaskolan**

**Granskningsrapport**

Advisory, offentlig sektor

KPMG AB

2016-03-17

*Antal sidor: 11*

## Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Bakgrund	2
3.	Syfte	2
4.	Avgränsning	2
5.	Revisionskriterier	2
6.	Ansvarig nämnd/styrelse	3
7.	Metod	3
8.	Projektorganisation	3
9.	Granskningens resultat	4
9.1	Initiering	4
9.2	Projektering	5
9.3	Beslut	5
9.4	Genomförande	6
9.4.1	Kommunal beställarorganisation	6
9.4.2	Tidslinje	6
9.4.3	Kontroll och uppföljning	6
9.4.4	Besiktningar och fel	7
9.4.5	Resultat av processen	7
9.4.6	Budget och utfall	7
10.	Kommentarer och rekommendationer	8

## 1. Sammanfattning

KPMG har av Vännäs kommuns revisorer fått i uppdrag att granska besluts- och byggprocessen för Vegaskolan. Uppdraget har ingått i revisionsplanen för 2015.

Vi kan i granskningen konstatera att både beslutsprocess och byggprocess så vitt vi kan bedöma från denna övergripande granskning har fungerat på ett tillfredsställande och ändamålsenligt sätt.

Under avsnitt 10 finns förutom svaren på revisionsfrågorna också ett antal rekommendationer för eventuellt kommande större fastighetsinvesteringar.

I uppdraget från revisionen fanns ett antal revisionsfrågor som vi utifrån granskningen översiktligt besvarat enligt följande:

*Hur var Vegaskolans nybyggnation organiserat?*

Beställarorganisationen har bestått av fastighetsavdelningen med stöd från samhällsbyggnadschef samt verksamhetsansvariga. Externa deltagare har varit en oberoende besiktningsman, projekteringsansvariga och generalentreprenören.

*Fanns en tydlig ansvarsfördelning bland aktörer kopplade till projektet?*

Det fanns en tydlig ansvarsfördelning som fastställdes i avtal.

*Vilken tidplan, antaganden och underlag var projektet baserat på?*

Tidsplan och underlag presenteras översiktligt i rapporten, vi kan också konstatera att både tidsplanen och de antaganden och underlag som funnits som grund för beslutet har hanterats av kommunfullmäktige.

*Hur och till vilka skedde avstämning och uppföljning av att projektet löper som planerat?*

Månadsvisa byggmöten har hållits och en extra delbesiktning har genomförts under processens gång. Vid byggmöten har fastighetsansvarig och verksamhetsansvarig deltagit och dokumentation har funnits tillgänglig för beställaren i "pärmen". Kontinuerlig information har givits till den politiska nivån.

*Vilka åtgärder sattes in vid avvikelser i projektet, t ex om kostnaderna blir högre än beräknat?*

Kommunfullmäktige har tagit beslut om ökad kostnadsram. Avvikelser i form av fel har varit kända av kommunen och har hanterats för att kunna hålla tidsplanen. De ekonomiska avvikelserna som uppkommit på grund av fel är inte sluthanterade.

*Är förekommande leverantörer kopplade till projektet upphandlade?*

När det gäller projekteringskonsult och Generalentreprenör är dessa upphandlade enligt de regelverk som finns och tilldelningsbeslut har fattats av Kommunstyrelsens arbetsutskott.

*Är det klart hur reklamationer och anmärkningar till leverantör i samband med investeringen ska hanteras?*

Hur reklamationer och anmärkningar ska hanteras formellt regleras i Allmänna bestämmelser AB04. Om och mot vem reklamationer och anmärkningar ska lämnas är dock en bedömningsfråga som beställaren måste göra i varje enskilt fall.

## 2. Bakgrund

KPMG har av Vännäs kommuns revisorer fått i uppdrag att granska besluts- och byggprocessen för Vegaskolan. Uppdraget har ingått i revisionsplanen för 2015.

Nybygget på Vegaskolan innebär en betydande kostnad för kommunen. Revisionen bedömde utifrån tidigare erfarenheter att det finns en risk i processen kring stora investeringar i kommunen och ville därför följa besluts- och byggprocessen när det gällde Vegaskolan. Det ansågs väsentligt att investeringen följde en process som var förankrad hos kommunens beslutande organ, att en rättvisande ekonomisk kalkyl beräknats som underlag för investeringen, att kontinuerlig uppföljning gjordes av inventeringen och dess ekonomiska utfall under byggprocessen för att upptäcka och hantera avvikelser i tid samt att ansvariga hos kommunen skulle få kontinuerlig rapportering av hur investeringsprocessen fortskred.

## 3. Syfte

Syftet med granskningen var att löpande under processen bedöma om Vegaskolans nybygge fungerar tillfredställande med avseende på intern kontroll.

Följande frågeställningar ligger till grund för granskningen:

- Hur var Vegaskolans nybygge organiserat?
- Fanns en tydlig ansvarsfördelning bland aktörer kopplade till projektet?
- Vilken tidplan, antaganden och underlag var projektet baserat på?
- Hur och till vilka skedde avstämning och uppföljning av att projektet löper som planerat?
- Vilka åtgärder sattes in vid avvikelser i projektet, t ex om kostnaderna blir högre än beräknat?
- Är förekommande leverantörer kopplade till projektet upphandlade?
- Sker inköp förenat med nybygget i enlighet med förekommande avtal med leverantörer?
- Är det klart hur reklamationer och anmärkningar till leverantör i samband med investeringen ska hanteras?

## 4. Avgränsning

Granskningen har omfattat byggnationen fram till dess att rapporten avlämnats första kvartalet 2016 och är att betrakta som en översiktlig granskning.

## 5. Revisionskriterier

Vi har bedömt om processerna har uppfyllt

- Kommunallag
- Lag om offentlig upphandling (LoU)

- Interna regelverk och policys
- För granskningen relevanta fullmäktigebeslut

## 6. Ansvarig nämnd/styrelse

Granskningen har avsett Kommunstyrelsen som ansvarig nämnd för Samhällsbyggnadsförvaltningen.

Rapporten är saklighetsgranskad av fastighetschef Lars-Åke Forsgren.

## 7. Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudie av relevanta dokument
- Intervjuer med berörda tjänstemän och politiker (Lars-Åke Forsgren, Tore Forsberg, Mikael Bergström, Johan Söderling, Ulf Eriksson).
- Diskussion med Barn- och Utbildningsnämnden
- Stickprovsgenomgång av ett urval av protokoll och minnesanteckningar.
- Studiebesök vid byggnationen av de förtroendevalda revisorerna.

## 8. Projektorganisation

Granskningen har genomförts av Per Skalk, revisor.

## 9. Granskningens resultat

Granskningen har genomförts under lång tid. Från initiering under 2014 till slutrapportering kvartal ett 2016. Detta har inneburit många diskussioner över tid med representanter från kommunen. Dokumentationen är också omfattande. Granskningen är av övergripande karaktär där vi har tittat grundligare på vissa delar där vi funnit att det uppstått frågetecken eller svårigheter i besluts- och byggprocesserna. Det går därför inte att betrakta denna rapport enskilt som en beskrivning av byggnationen eller processerna som helhet. Detta har inte heller varit revisionens ansats, utan man har haft en vilja att identifiera hur kommunala nyckelprocesser, kontroll och uppföljning har fungerat. För att få en bild av processerna innefattar rapporten dock en övergripande genomgång av de olika delarna i processerna för att ge en bild av granskningsområdet.

### 9.1 Initiering

Under 2011 påbörjade samhällsbyggnadsförvaltningen en utredning i syfte på att i första hand klara lokalbehoven med en uppbyggnad av Vega 3-5 med en våning. Detta visade sig då av tekniska orsaker vara svårt och kostsamt. Driftskostnaderna i form av uppvärmning bedömdes också bli höga. Förvaltningens slutsats av utredningen var att en nyproduktion bedömdes vara den för kommunen mest fördelaktiga lösningen.

I början av 2012 bildades en projektgrupp med Vegaskolans rektorer, stadsarkitekt och representanter från samhällsbyggnadsförvaltningen i syfte att, utifrån ett från skolan framtaget lokalprogram, skissa fram ett underlag.

Det ursprungliga önskemålet om nya lokaler vid starten av höstterminen 2014 realiserades inte, detta på grund av olika orsaker, budgetbeslutet togs inte i tid, man bedömde att projekteringen skulle innefatta olika inriktningar och fler skulle komma till tals i processen. Detta skulle leda till bättre förutsättningar för en tillfredsställande prisbild och bra kvalitet på slutprodukten.<sup>1</sup>

Barn- och utbildningsförvaltningen avlämnade 2012-10-05 en skrivelse angående Vegaskolans behov av ny- och ombyggnation. I denna påpekades ett antal faktorer som krävde åtgärder. Det som lyftes var något förkortat följande:

1. Antalet inskrivna elever på fritidshem har ökat från 50 % till 95 % vilket för Vegaskolan hade inneburit en ökning från 80 till 160 fritidshemsplatser.
2. En stor del av fritidsverksamheten och vissa klasser i åk 1 till 3 hade varit utlokaliserade.
3. Ny skollag har ställt nya krav på lokaler för NO, Mu, HK.
4. Särskola har inrättats.
5. Svenska som andraspråksundervisningen har ökat kraftigt.
6. Ökning med elevantalet med 25 % på 6 år.
7. Arbetsmiljösvårigheter
8. Fel och brister i nuvarande lokaler

Slutsatsen i skrivelsen var att det inte fanns något annat långsiktigt och hållbart alternativ än nybyggnation på Vegaskolan. Förvaltningen bedömde också att frågan måste beslutas av

---

<sup>1</sup> Skrivelse 2014-11-16, Samhällsbyggnadsförvaltningen, Tore Forsberg

Kommunfullmäktige i november 2012. De nya lokalerna var tvungna att kunna tas i bruk i augusti 2014.<sup>2</sup>

## 9.2 Projektering

Under pågående projektering aktualiserades också byggande av kommunbibliotek i samband med om- och tillbyggnad av Vegaskolan. En samordning av skol- och kommunbibliotek skulle ge samordningsfördelar. Sweco tog då tillsammans med verksamheten och samhällsbyggnadsförvaltningen fram ett förslag på utformning av skollokaler med integrerat bibliotek. Ett stort fokus i projekteringen var arbetet kring kommunens energistrategiplan och miljöpolicy. Projekteringen utformades utifrån att minimera energiförbrukning och i möjligaste mån nyttja återvinningsbart material.<sup>3</sup>

I samband med projekteringen hölls en workshop med representanter från den politiska nivån om hur energisnålt man skulle bygga. Det beslutades om att bygga energivänligt, till en ökad kostnad på cirka 10 % och med material som man trodde på.

Projekteringsfasen blev ca 5 Mkr dyrare än ursprungsplanen. Orsakerna till detta uppges vara att inkorporeringen av bibliotek kom in sent i planerna, de ökade kraven på energi- och miljö samt att förankringsprocessen var omfattande för att nå bästa möjliga resultat.

## 9.3 Beslut

2012-11-13 (KSAU § 246) Tilldelning av avtal för projektering tilldelas Sweco Architects AB

2013-02-25 (KF § 10) Tidsplan för om- och nybyggnation av Vegaskolan fastställs. I tidsplanen ingår att utemiljön ska vara klar till skolstarten av höstterminen 2015.

2013-05-06 (KF § 38) Beslut om byggstart. Beslutet innebar att Vegaskolan inklusive kommunalt huvudbibliotek om- och tillbyggs. Byggnationen sker i möjligaste mån enligt de energi- och miljökrav som redovisas i alternativ 3. Energi- och miljökraven är underställda arbetsmiljökraven. Vegaskolan, byggs så långt som möjligt, med material som inte avger miljöförstörande ämnen som kan påverka individen negativt. Material innehållande särskilt farliga ämnen ska inte användas. Finansiering av byggnationen beslutat i samband med beslut om investeringsbudget 2014.

2013-11-01 (KS § 169) Beslut om förvärv av fastigheten Vännäs Svanen 1 i Vännäs. I samband med projekteringen framkom behov av parkeringar och fastigheten ansågs lämplig för detta ändamål. Förhandlingar skedde med ägaren och köpeskillingen uppgick till 850.000:- Medel skulle tas från kontot för markförvärv.

<sup>2</sup> Skrivelse, 2012-10-03, Vegaskolans behov av ny- och ombyggnation, Barn- och utbildningsförvaltningen

<sup>3</sup> Skrivelse 2014-11-16, Samhällsbyggnadsförvaltningen, Tore Forsberg

2014-01-28 (KSAU § 16) Beslut om- och tillbyggnad av Vegaskolan. AB Vännäsbyggarna tilldelades generalentreprenaden. Reservation fanns från Ulf Eriksson (C) mot att ärendet skulle avgöras vid detta möte. Eriksson hade yrkat på återremiss.

2014-02-24 (KF § 6) Utökade anslag efter genomförd upphandling. Kostnadsprognosen för projektet beräknades uppgå till 99 200 000 kr. Av detta utgörs anbudet av 80 250 000kr, projektering 9 600 000kr, kontroll 200 000kr, rivning av Vega 3 – 5 2 100 000kr, etablering av moduler 2 300 000kr, parkeringsanläggning 1 150 000kr, byggnadskreditiv 2 000 000kr, konstnärlig utsmyckning 800 000kr samt oförutsett 800 000kr. Centerpartiet yrkade på återremiss av ärendet och reserverade sig mot beslutet att fatta beslut vid mötet. Centerpartiets ledamöter avstod sedan från att rösta när förslaget om återremiss föll.

## 9.4 Genomförande

### 9.4.1 Kommunal beställarorganisation

Den kommunala beställarorganisationen har bestått av Fastighetschef samt personal på fastighetsavdelningen. Samhällsbyggnadschefen har funnits med som bollplank men har inte varit deltagit i hela processen. Kommunstyrelsens ordförande har också varit delaktig i processen och har bland annat deltagit på första byggmötet för att signalera att byggprocessen inte fick gå fel.

### 9.4.2 Tidslinje

2012-11-13	Tilldelningsbeslut projektering
2013-12-01	Projektering startar
2013-05-05	Beslut om byggnation
2013-11-01	Beslut om förvärv av Svanen 1 för parkeringsändamål
2014-01-28	Tilldelningsbeslut Generalentreprenad
2014-02-24	Beslut om utökade anslag
2015	Delbesiktning
2015	Slutbesiktning
2015 vecka 35,	del 3-5 av skolan inflyttning
2015 vecka 45,	resterande skolan plus bibliotek inflyttning

### 9.4.3 Kontroll och uppföljning

Det har från politiskt håll funnits en oro innan projektstart över hur man skulle följa projektet. Det fanns en tydlig signal om att detta projekt inte fick gå fel. För att så långt som möjligt garantera detta så vidtogs ett antal åtgärder. Dels deltog Kommunstyrelsens ordförande på byggstartsmötet för att tydligt signalera att detta var viktigt för kommunen, en oberoende besiktningsman anlätades för att följa hela byggprocessen och man beställde en besiktning mitt i processen för att tidigt kunna upptäcka fel. Den extra besiktningen ligger i den upphandlade konsultens åtaganden för certifieringsprocessen.

Byggmöten har hållits med Generalentreprenören månadsvis. Från den beställarorganisationen har detta har man känt sig trygg med detta system. Allt material, protokoll m.m. har lagts upp i ett digitalt system ”Pärmen” och när förändringar skett i denna så har detta aviserats via e-post.



#### 9.4.4 Besiktningar och fel

Kommunen valde att under processen beställa en extra besiktning av byggnationen, detta för att i en tidig fas hitta eventuella fel.

De fel som uppstått under byggnationen och som (eventuellt) medfört extra kostnader för kommunen är att det uppstått sprickor i golv i detta fall är den konsult kommunen anlitat och byggaren inte överens om vems fel som orsakat sprickbildningen.

Takytan levererades med felaktiga mått. Detta innebar att mer tak tvingades beställas. Inte heller denna fråga är färdigt utredd i dagsläget.

Dessa och flera andra fel har medfört en försening av byggnationen och eleverna kunde inte flytta in vid höstterminens start, utan detta skedde först vid höstlovet. Biblioteket fick vänta ytterligare på att kunna flytta in. Förseningen innebär även den ökade kostnader i form av exempelvis fortsatt hyra för ersättningslokaler. I avtalet med generalentreprenören finns ett viteskrav vid försening med 0,5 % av kontraktskostnaden per vecka. För att detta vite ska utfalla så krävs dock att det är omständigheter som entreprenören kunnat påverka som ligger till grund för förseningen.

Kommunen har påbörjats en process när det gäller att kräva ersättning för de fel som uppstått, krav har ställts på den konsult som kommunen anlitat.

#### 9.4.5 Resultat av processen

På Vegaskolan finns nu tre-parallelliga årskurser mellan förskola och sjätte klass samt grundskola årskurs 1-9. Av Vegaskolans tidigare lokaler revs 1500 m<sup>2</sup>, och dessa ersattes med 5200 m<sup>2</sup> skollokaler och bibliotek. Vegaskolan är nu Sveriges nordligaste certifierade passivhus.

#### 9.4.6 Budget och utfall

Sweco:s ursprungliga kostnadsberäkning som låg som grund för beslut om- och tillbyggnad Vegaskolan i enlighet med beslutat alternativ 3 innebar en beräknad kostnad på 84,6 Mkr. I denna kostnad ingick rivning av Vega 3 - 5. Det ingick inte projektering, parkeringsanläggning, modulpark, konstnärlig utsmyckning eller inventarier eftersom detta är en kostnad som ligger på respektive hyresgäst i byggnaden och ska ha budgeterats separat. Kostnaderna för inventarier uppgår för skolan till 3,06 Mkr och för biblioteket 850 Tkr

Kommunfullmäktige beslutade 2014-02-24 (KF § 6) om utökade anslag efter genomförd upphandling. Kostnadsprognosen för projektet beräknades då uppgå till 99 200 000 kr. Av detta utgörs anbudet av 80 250 000kr, projektering 9 600 000kr, kontroll 200 000kr, rivning av Vega 3 - 5 2 100 000kr, etablering av moduler 2 300 000kr, parkeringsanläggning 1 150 000kr, byggnadskreditiv 2 000 000kr, konstnärlig utsmyckning 800 000kr samt oförutsett 800 000kr.

Vid dags datum finns ingen slutredovisning framtagen, detta eftersom man avvaktar vilket resultat de skadeståndskrav kommunen riktat ger. I dagsläget ligger slutnotan på 111 Mkr, cirka 9 Mkr av dessa ligger i kravet mot konsulten och resterande överskridande av budget är oförutsedda kostnader så som exempelvis markarbeten 1,2 Mkr, byggledning m.m. I slutsumman finns inte kostnaden för Svanen 1 med då dessa medel belastade kontot för markförvärv.

## 10. Kommentarer och rekommendationer

I uppdraget från revisionen fanns ett antal revisionsfrågor som vi utifrån granskningen översiktligt besvarar enligt följande:

*Hur var Vegaskolans nybyggnation organiserat?*

Beställarorganisationen har bestått av fastighetsavdelningen med stöd från samhällsbyggnadschef samt verksamhetsansvariga. Externa deltagare har varit en oberoende besiktningsman, projekteringsansvariga och generalentreprenören.

*Fanns en tydlig ansvarsfördelning bland aktörer kopplade till projektet?*

Det fanns en tydlig ansvarsfördelning som fastställdes i avtal.

*Vilken tidplan, antaganden och underlag var projektet baserat på?*

Tidsplan och underlag presenteras översiktligt i rapporten, vi kan också konstatera att både tidsplanen och de antaganden och underlag som funnits som grund för beslutet har hanterats av kommunfullmäktige.

*Hur och till vilka skedde avstämning och uppföljning av att projektet löper som planerat?*

Månadsvisa byggmöten har hållits och en extra delbesiktning har genomförts under processens gång. Vid byggmöten har fastighetsansvarig och verksamhetsansvarig deltagit och dokumentation har funnits tillgänglig för beställaren i "pärmen". Kontinuerlig information har givits till den politiska nivån.

*Vilka åtgärder sattes in vid avvikelser i projektet, t ex om kostnaderna blir högre än beräknat?*

Kommunfullmäktige har tagit beslut om ökad kostnadsram. Avvikelser i form av fel har varit kända av kommunen och har hanterats för att kunna hålla tidsplanen. De ekonomiska avvikelserna som uppkommit på grund av fel är inte sluthanterade.

*Är förekommande leverantörer kopplade till projektet upphandlade?*

När det gäller projekteringskonsult och Generalentreprenör är dessa upphandlade enligt de regelverk som finns och tilldelningsbeslut har fattats av Kommunstyrelsens arbetsutskott.

*Är det klart hur reklamationer och anmärkningar till leverantör i samband med investeringen ska hanteras?*

Hur reklamationer och anmärkningar ska hanteras formellt regleras i Allmänna bestämmelser AB04. Om och mot vem reklamationer och anmärkningar ska lämnas är dock en bedömningsfråga som beställaren måste göra i varje enskilt fall.

Sammanfattningsvis är vår bild att besluts- och byggprocesserna har fungerat på ett tillfredsställande och ändamålsenligt sätt. Det är givetvis beklagansvärt att projektbudgeten inte har kunnat hållas, men vi ser en möjlighet för kommunen att kunna få ersättning för åtminstone en del av de ökade kostnader som uppstått på grund av fel och försening. Vi konstaterar att kommunen försökt att ha kontroll över byggprocessen genom att exempelvis beställa en extra besiktning och ha en oberoende besiktningsman under hela processen.

De rekommendationer som vi vill lämna är:

Att kommunen arbetar vidare för att säkra ersättning för fel och förseningar.

Att man tar lärdom av den projektering som gjorts för att på så sätt planera och budgetera för denna bättre.

Att arbeta aktivt med en lokalförsörjningsplan inkluderande samtliga verksamheter. Om ett sådant arbete hade fungerat hade en investering i skollokaler blivit konkret tidigare och även bibliotekets placering hade kunnat hanteras tidigare i processen. Projekteringen och kostnaden för denna kan också minska om kommunen har en tidig strategi för vad man behöver. Genom en lokalförsörjningsplan kan också byggnationer samordnas och tidplaneras för att minska kostnaderna.

KPMG, dag som ovan

Per Skalk  
Revisor