



Granskning av upphandling, genomförande och uppföljning av Lundabron

Revisionsrapport

Umeå kommun

KPMG AB

2021-09-21

Antal sidor 19

Antal bilagor 2



Umeå kommun

Granskning av upphandling, genomförande och uppföljning av Lundabron

2021-09-21

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
1.1	Revisionell bedömning	2
1.2	Rekommendationer	2
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Avgränsning	4
2.4	Metod	4
3	Resultat av granskningen	5
3.1	Lundabron	5
4	Sammanfattning	17
4.1	Revisionell bedömning	17
4.2	Svar på revisionsfrågorna	17
4.3	Rekommendationer	18
A	Metod	20
B	Styrande och stödjande dokument	21

1 Sammanfattning

De förtroendevalda revisorerna i Umeå kommun har givit KPMG i uppdrag att genomföra en granskning av hur investeringsprojektet Lundabron har upphandlats, genomförts och följts upp. Uppdraget ingick ursprungligen i revisionsplanen för år 2020, men kom att slutföras under 2021 på önskemål av dels Umeå kommun, dels de förtroendevalda revisorerna i kommunen.

Det övergripande syftet med granskningen har varit att bedöma om tekniska nämnden och kommunstyrelsen genomfört investeringsprojektet Lundabron på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt.

1.1 Revisionell bedömning

Utifrån genomförd granskning gör vi bedömningen att tekniska nämnden och kommunstyrelsen inte har genomfört investeringsprojektet Lundabron på ett tillräckligt ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt.

1.2 Rekommendationer

Mot bakgrund av genomförd granskning rekommenderar vi tekniska nämnden att:

- Säkerställa att tillräckligt med förarbete och riskanalys sker vid komplicerade investeringsprojekt som t ex bygget av Lundabron. Detta är särskilt viktigt vid tidsmässigt pressade projekt.
- Tillse att kommunikation och information kring framtida projekt lämnas i god tid samt i tillräcklig omfattning till såväl nämnd som ansvariga tjänstepersoner. Fokus bör vara befarade avvikelser i projekten (ekonomiska, tidsmässiga och praktiska avvikelser etc) och hur dessa gemensamt ska lösas.
- Säkerställa att all digital projektdokumentation förvaras hos kommunen.
- Göra en översyn av deras rutiner avseende entreprenörsavtal för att säkerställa att roller och ansvar är tydliggjorda och ändamålsenliga.

Därtill rekommenderar vi tekniska nämnden och kommunstyrelsen att:

- Säkerställa att information sker löpande till politiken vad gäller större projekts framskridande. Detta så att politiken får en helhetsbild av varje projekt. Inte minst är detta viktigt vid projekt som pågår under en längre tid, uppgår till större belopp samt innefattar olika delbeslut om utökning av projektbudget.

2 Inledning/bakgrund

De förtroendevalda revisorerna i Umeå kommun har givit KPMG i uppdrag att genomföra en granskning av hur investeringsprojektet Lundabron har upphandlats, genomförts och följts upp. Uppdraget ingick ursprungligen i revisionsplanen för år 2020, men kom att slutföras under 2021 på önskemål av dels Umeå kommun, dels de förtroendevalda revisorerna i kommunen.

Ett av Umeå kommuns senaste större investeringsprojekt är Lundabron som binder samman Väst på stan och Bölesholmarna. Efter år av planering och genomförande öppnades Lundabron för Umeåborna den 20 december 2019. Under projektets gång har kommunen behövt vidta flera tillkommande åtgärder som har resulterat i både budget- och tidavvikelser. Åtgärderna resulterade i att den ursprungliga budgetkalkylen som visade på ca 47 mnkr har överstigits mer än trefaldigt.

Revisorerna har under 2019 granskat kommunens styrning, finansiering och uppföljning av större investeringar och bedömt att kommunens styrning och intern kontroll av investeringsprojekt inte är tillräcklig. Bristande styrning och uppföljning av större investeringsprojekt kan leda till budgetöverskridanden, ökade kapitalbehov och ökade kostnader. Revisorerna har i sin *riskanalys* gjort bedömningen att en granskning av investeringsprojektet Lundabron ska genomföras.

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Det övergripande syftet med granskningen har varit att bedöma om tekniska nämnden och kommunstyrelsen genomfört investeringsprojektet Lundabron på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt.

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

- 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 anlitats 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?
- Hur och av vilka organ har ekonomisk uppföljning skett efter projektets färdigställande?

- Vilka är förklaringarna som ligger till grund för den trefaldiga ekonomiska avvikelserna?

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller:

- 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 (se bilaga B).

2.3 Avgränsning

Granskningen har avsett arbetet inför, under och efter att investeringsprojektet Lundabron färdigställdes.

2.4 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier av, för granskningen, relevanta dokument och intervjuer med berörda tjänstepersoner i Umeå kommun.

För ytterligare information vad gäller granskningens metod, se bilaga A.

Samtliga intervjuade har fått möjlighet att lämna synpunkter på rapportens faktainnehåll.

3 Resultat av granskningen

3.1 Lundabron

3.1.1 Förarbete och projektering

Tekniska nämnden fick 2008 i uppdrag att närmare utreda förutsättningarna för en cykelbro mellan Bölesholmarna och Lundåkern. En utredning genomfördes av WSP på uppdrag av samhällsbyggnadskontoret, Gator och parker.

2009-06-09 informerade projektledare på Gator och parker kommunstyrelsens näringslivs- och planeringsutskott om en ny gång- och cykelbro Bölesholmarna – Lundåkern och vilka brons samhällsekonomiska nyttor var. Den då föreslagna bron var en snedstagsbro med två stöd i vattnet med en överbyggnad av trä och beräknades kosta 26 mnkr.

2009-06-24 beslutade tekniska nämnden att bli godkänna den utredning om cykelbro mellan Bölesholmarna och Lundåkern som genomförts av WSP på uppdrag av samhällsbyggnadskontoret, Gator och parker. WSPs uppdrag var en konsekvensutredning och samhällsekonomisk kalkyl, daterad 2009-06-05.

2012-03-16 upprättade WSP, på uppdrag av kommunen, en kalkyl för gång- och cykelbro Bölesholmarna. Kalkylen för överbyggnaden upprättades utifrån en brotyp likadan som gång- och cykelbron Älvsbacka i Skellefteå kommun. Landfästen och förankringar kalkylerades utifrån ritningar från gång- och cykelbron Älvsbacka, dock med aktuella bergnivåer enligt geohandling (upprättad av Umeå kommun). Total byggkostnad beräknades uppgå till 46 215 750 kr.

Projektplan

Vi har tagit del av en projektplan för Bro Böle daterad 2016-02-05, som arbetet utgått ifrån, godkänd av projektledaren. I projektplanen beskrivs att en ny gång- och cykelbro över Umeälven ska förbättra tillgängligheten för de cyklister och gående som önskar röra sig mellan innerstadens nordvästra och sydvästra delar. Vidare framgår hur bron ska bidra till förbättrad tillgänglighet till stadsnära rekreation och friluftsliv för såväl boende i Umeå som för de som besöker staden.

Enligt projektplanen ställdes följande krav på brons utformning och funktion:

- Det ska ställas höga krav på brons estetiska utformning
- Bron ska upplevas trygg och stabil
- Underhållskostnaderna ska vara låga
- Brons belysning ska vara estetiskt tilltalande

Enligt projektplanen skulle byggprocessen inledas sommaren 2016 och bron vara klar sommaren 2017. Vidare står beskrivet att det i budget fanns ca 47 mnkr att tillgå.

I och med att Lundabron har varit ett återkommande investeringsprojekt i Umeå kommun beslutade teknik- och fastighetsförvaltningen att uppdatera tidigare utredningar och material i och med brons återaktualisering 2014–2015. Efter att

Umeå kommun

Granskning av upphandling, genomförande och uppföljning av Lundabron

2021-09-21

kommunen, tillsammans med Veidekke, hade gjort vad som bedömdes vara relevanta revideringar och upprättat nya underlag anlätades en extern konsult. Den externa konsulten hade till uppdrag att göra ett andra utlåtande kring underlagen och att initiala kalkyler var säkra. Enligt uppgift verifierade den externa konsulten de upprättade underlagen genom en muntlig rapport.

Sweco upprättade ett gestaltningsprogram 2016-06-09, där bl a pyloner¹ och kablar, sektioner och räckan samt material och referenser beskrivs.

Vid granskningstillfället har vi tagit del av *Kalkyl 2016-09-27 – Bro Lundåkern Bölesholmarna*. Vid tillfället då kalkylen upprättades hade 2 190 300 kr förbrukats och projekteringen uppskattades kosta 2 000 000 kr. Byggandet av bron beräknades vid tillfället kosta mellan 53 530 000 kr och 60 125 000 kr, beroende på vilket belysningsalternativ som valdes. Brons totala kostnad beräknades uppgå till mellan 57 770 300 kr och 64 320 300 kr. Av vem kalkylen är upprättad framgår ej i dokumentet.

Vi har även tagit del av ett antal tekniska rapporter upprättade av Sweco respektive Strásky, Hustý a partneri s.r.o. (SHP) (*Bölesholmarna Footbridge*, 2016-10-07, samt *Bölesholmarna Footbridge: Review of the preliminary design (2)*, 2016-10-22). I rapporterna undersöks och analyseras bronns fysiska bärrstyrka och konstruktion utifrån ett antal parametrar.

Vi har även tagit del av en tidigare utförd markteknisk undersökningsrapport daterad 2012-03-12.

Tidplan

Vi har tagit del av en tidplan upprättad av Veidekkes projektledare. Tidplanen sträcker sig från augusti 2018 till december 2019. Planen är upprättad 2018-06-07 och reviderad 2018-09-04 respektive 2018-11-19.

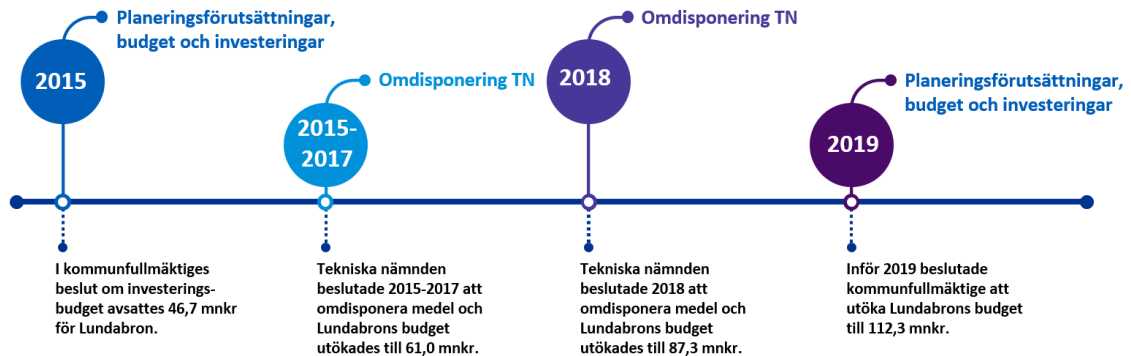
Mål-/riktpris

I samråd och enligt avtalet förfinade Umeå kommun och Veidekke en gemensam kalkyl och krav på bron (tekniskt, estetiskt, belysning m m). Arbetet utgick bl a från den nettokalkyl som Veidekke angav i sitt anbud, vilken uppgick till 57,1 mnkr, daterat 2016-11-28.

Vi har även tagit del av ytterligare en nettokalkyl upprättad av Veidekke 2017-05-07, där delmoment och dess kostnader framgår. I samband med detta upprättade Veidekke även en resurssammanställning för respektive delmoment och dess kostnader. Resurssammanställningen visar på en total kostnad om 51,8 mnkr.

¹ En pylon är en beteckning på ett högt torn eller bärande pelare.

Sammanfattning av politiska beslut 2015–2019



3.1.2 Upphandlingsförfarandet

Politiska beslut

Tekniska nämnden beslutade 2015-04-23 att uppdra till Gator och parker att upphandla projektet Bro Lundåkern-Bölesholmarna som samverkansentreprenad.

Av ärendebeskrivningen framgår att samverkansentreprenaden planerades att genomföras i två steg. I steg 1 skulle utformning och riktpolis tas fram. Efter beslut i tekniska nämnden om utformning och budget skulle steg 2 genomföras med bygghandlingar och utförande.

Umeå kommun publicerade förfrågningsunderlag för totalentreprenad 2015-09-10. I förfrågningsunderlaget framgår att upphandlingsform var generalentreprenad och avsåg partnering/samverkan för nybyggnad av gång- och cykelbro över Umeälven.

Projektsamarbetet skulle genomföras i två faser: Fas 1, program och systemhandlingar. Fas 2, färdigprojektering, produktion och överlämnande. Upphandlingen omfattade entreprenadarbetena i sin helhet. Efter genomförd fas 1 skulle avstämning göras mot projektets måldokument och slutlig riktpris tas fram. En av utgångspunkterna för diskussion om riktpris skulle vara en kalkyl avseende slutlig bedömd produktionskostnad, vilket skulle tas fram av entreprenör samt granskas av kommunen. Innan fas 2 skulle inledas skulle beslut om fortsatt samarbete fattas och entreprenadavtal tecknas.

Upphandling av fas 1 och fas 2 förutsatte att beställaren erhöll erforderliga tillstånd för projektet, att investeringsbeslut hade fattats samt att anbudssumman inrymdes inom beställarens antagna budget.

Antagen anbudsgivare skulle ersättas enligt följande:

- Fas 1 - Ersättning enligt löpande räkning på timbasis enligt anbudsgivarens timkostnad.
- Fas 2 - Ersättning enligt löpande räkning med fast del, riktpris och kostnadsincitament.

Det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet skulle komma att antas och utvärderingen skulle ske i två steg:

1. *Kvalificering*, i detta steg bedömdes vilka entreprenörer som kunde komma i fråga för anbudsutvärdering. Anbud som uppenbart inte kunde bli aktuella på grund av att det icke var avgivet i överensstämmelse med förfrågningsunderlaget skulle inte tas till prövning och därav inte delta i den slutliga utvärderingen.
2. *Utvärdering*, efter det att eventuella kompletteringar inkommit från anbudsgivare skedde utvärdering i ett andra steg. Efterfrågade uppgifter bedömdes och anbudets innehåll värderades. Utvärderingen skulle ske utifrån ekonomi, organisation, presentation/möte mellan anbudsgivare och kommunen där projektplan/genomförandebeskrivning presenterades.

Utvärderingen skulle resultera i en slutlig sammanräkning om maximalt 50 poäng, fördelat på ekonomi (20 poäng), organisation/genomförande (20 poäng) och presentation (10 poäng). Den anbudsgivare som erhöll flest poäng enligt ovan utvärderingsmodell skulle antas.

Tekniska nämnden beslutade 2016-06-16 att uppdra till Gator och parker att upphandla steg 2 i samverkansentreprenaden för Lundabron under förutsättning att tredjepartsgranskning är godkänd. I ärendebeskrivningen framgår att det i investeringsbudgeten var avsatt 48,4 mnkr för uppförandet av bron. Vidare framgår att riktpriiset vid tillfället för beslutet var beräknat till 45,2 mnkr baserat på vad som framkom i steg 1.

Totalt inkom två anbud, varav Veidekkes anbud erhöll högst poäng enligt ovan beskriven utvärderingsmodell och bedömdes vara det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet.

I december 2016 gjordes en komplettering till kontraktshandling där ett riktpreis om 59 mnkr slogs fast. Avtalet signerades av Umeå kommun och Veidekke 2016-12-22. Bilagt till avtalet var risk- och möjlighetslista för Bro Bölesholmarna, daterad 2016-12-22, i vilken kostnadsposter hade diskuterats och analyserats. Kostnadsökningen hade sin grund i att vissa kostnadsposter avgått eller identifierats som risk med ett tillhörande riskbelopp.

Riktpriiset i den kompletterande kontraktshandlingen var således högre än tekniska nämndens beslut. Enligt intervjuade informerades nämnden om det reviderade riktpriiset och att ökningen skulle hanteras genom att omdisponera investeringsmedel inom tekniska nämndens ram i enlighet med delegationsordningen.

3.1.3 Systemstöd

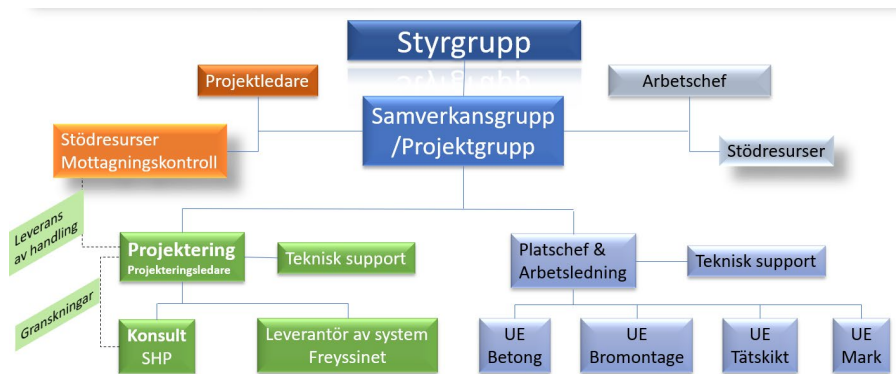
Umeå kommun använder iBinder som projektverktyg, i vilket entreprenören och kommunen kan lagra bygghandlingar. Av kommunens instruktioner och anvisningar för iBinder framgår att iBinder inte används i alla projekt: "Används iBinder i projekteringen öppnar projektledaren iBinder och bjuder in deltagare, genomgång av flikssystem görs på startmöte för projekteringen." (Teknisk handbok, gator och parker).

För Lundabron har kommunen dels lagrat projektdokumentation på iBinder, dels nyttjat Veidekkes systemstöd.

I samband med granskningstillfället arbetar teknik- och fastighetsförvaltningen med att ta fram ett systemstöd för kommunens samtliga investeringsprojekt. Arbetet leds av Gator och parker samt Fastighetsenheten och är tänkt att ersätta kommunens nuvarande system PUFF (projektuppföljningsprogram).

3.1.4 Projektorganisation

Under projektets gång har det funnits flera organisationer kopplat till de olika projektfaserna. Organisationsschemat nedan visar den projektorganisation som var gällande under fas 2. Som framgår av bilden bestod projektorganisationen av flera olika delar och ansvarsområden.



Vi noterar att både Umeå kommun och Veidekke har haft viss rotation vad gäller projektledare och platschef. Umeå kommun har under hela projektet haft en intern senior rådgivare till kommunens projektledare. Kommunen har även haft en tekniskt sakkunnig från WSP som deltagit på alla projekteringsmöten.

3.1.5 Uppföljning och möten

Projekteringsmöten

En gång i månaden anordnades projekteringsmöten. När projektmål, kalkyler m m var fastställda övergick projekteringsmötena till byggmöten.

Upphandlingsmöten

Upphandlingsbyrån hade ett möte i början där träff skedde med entreprenören.

Byggmöten

Vi har tagit del av exempel på byggmötesprotokoll från byggfasen. Vid dessa möten deltog representanter från Umeå kommun, Veidekke, Tyréns och WSP. Vid vissa möten deltog även kommunala bolag, såsom Umeå Energi. Byggmöten hölls en gång i månaden.

Vid byggmötena hanterades bl a frågor avseende handlingar, tidplan, arbetets bedrivande och fortskridande, samordning, besiktningar samt ekonomi och ÅTA-kostnader.

Styrgruppsmöten

Vi har tagit del av exempel på minnesanteckningar från 14 styrgruppsmöten, vilka sträcker sig från 2018-07-06 till 2019-11-06.

I styrgruppen deltog representanter från Veidekke och Umeå kommun. Vid mötena, som skedde på månadsmässig basis, hanterades bl a frågor kring ekonomi (aktuellt läge, fakturering och slutprognos), läget i projektet, tidplan och nästa steg. Under projektets gång bytte Veidekke personal.

Ekonomimöten

Vi har tagit del av exempel på minnesanteckningar från fem ekonomimöten, vilka sträcker sig från 2017-06-19 till 2019-12-02. I regel anordnades ett ekonomimöte i månaden.

Enligt entreprenadkontraktet skulle Veidekke se till att kommunen löpande och vid anfordran fick underlag för att bedöma total ansamlad betalningsskyldighet för projektet. Veidekke skulle tillämpa s k öppna böcker, vilket innebar att Veidekke skulle tillhandahålla en för entreprenaden projektspecifik redovisning separerad från sin övriga verksamhet och som vid var tid var tillgänglig för kommunen att få full insyn i.

Regelbundet anordnades möten mellan Veidekke och kommunen för att gå igenom Veidekkes fakturor. I samband med granskningstillfället har vi tagit del av underlag i form av fakturasammanställningar, transaktionssammanställningar m m, där bl a period, bokföringsdatum, belopp och betalningsplaner framgår.

Vi har tagit del av en sammanställning av de riktpåförändringar som skedde i projektet. Av sammanställningen framgår att det har varit tre riktkostnadshöjningar från ursprungspriset, vilka framgår av tabellen nedan.

Typ	Datum	Belopp (totalt)
Ursprungspris		59 000 000 kr
1:a riktkostnadshöjningen	2019-01-10	75 178 313 kr
2:a riktkostnadshöjningen	2019-03-25	96 741 000 kr
3:e riktkostnadshöjningen	2019-10-17	107 242 101 kr

För respektive riktpåförändring finns flera underrättelser / avvikelserförklaringar dokumenterade. I riktpåförändringsloggen finns totalt 30 underrättelser. Nedan listas några av de största underrättelserna för riktkostnadsökningarna:

- Vinterkostnader – 6 341 164 kr
- Ökad höjd pyloner – 5 404 073 kr
- Kostnadsökning bergförankring – 3 779 920 kr

Umeå kommun

Granskning av upphandling, genomförande och uppföljning av Lundabron

2021-09-21

- Viktökning stålankare – 1 671 565 kr
- Steel box/stålbox – 1 622 592 kr

Information till politiken

Löpande under projektets gång har tekniska nämnden erhållit information från teknik- och fastighetsförvaltningen. Vi har i samband med granskningstillfället tagit del av exempel på Gator och parkers presentationsmaterial avseende Lundabron.

I december 2016 informerade Gator och parker bl a att projekteringen var färdigställd, redogjorde för ekonomiska utmaningar, grundläggning och brobelysning. Beträffande ekonomi informerades tekniska nämnden om ny kalkyl och beräkning av brons totala kostnad, 59 mnkr, och att kontrakt skulle tecknas avseende detta belopp. Den ursprungliga kalkylen som WSP upprättade 2013 visade på en kostnad om ca 47 mnkr. Ökningen hanterades inom tekniska nämndens ram.

I februari 2017 informerade Gator och parker om utmaningar avseende pålning på Lundåkerns sida, pyloner samt asfaltering av brobanan.

I oktober 2018 informerade Gator och parker om utmaningar och samverkansavtalet med Veidekke. Vidare informerades om kostnadsfördelning enligt nedan:

Typ	Kostnad
Riktpris utifrån entreprenörens kalkyl	59 mnkr
Risk- och möjlighetslista	5,7 mnkr
ÄTA-kostnader (sprickor och geoteknik)	10,5 mnkr
Underrättelse om kostnadsökningar	Underrättelser om kostnadsökningar, tvistiga

Av informationen i oktober 2018 framgår att kostnader över riktpriiset fördelas:

- Kostnadsöverdrag upp till 20 procent betalar Umeå kommun med 90 procent.
- Kostnadsöverdrag över 20 procent betalar Umeå kommun med 50 procent.

Slutligen informerades det om att det i projektet varit svårt att hitta underleverantörer, egen kalkyl visade lägre belopp än riktpriiset samt att en juridisk process pågick. Överdrag inom investeringen planerades hanteras inom tekniska nämndens ram genom att omdisponera 28 mnkr från allmänna potter 2017. Gator och parker informerade även att prognosen hade ökat från 95 mnkr till 130 mnkr.

Umeå kommun

Granskning av upphandling, genomförande och uppföljning av Lundabron

2021-09-21

I juni 2019 informerades tekniska nämnden om aktuellt i projektet och kring samverkan. En ny prognos hade upprättats, vilken pekade på en total kostnad om 144 mnkr. Kostnadsökningen beskrivs i presentationen förklaras av bl a:

- Rostfritt räcke - 800 tkr
- Utfall efter färdigställande av pyloner - 900 tkr
- Bromontage: huvudkabel och brobana - 7,2 mnkr
- Stålbox - 1 mnkr
- Ökat korrosionsskydd för att minimera underhåll - 1,2 mnkr
- Valutapåverkan och kostnadsökning stål - 2,9 mnkr.

I maj 2020 informerades tekniska nämnden om Lundabrons budget. Total avsatt budget vid tillfället var 112,3 mnkr och att fördyringen avsågs hanteras inom tekniska nämndens rambudget. Vidare informerades om brons avskrivningstid: 80 år för 98 procent av anläggningen och 40 år för 2 procent av anläggningen. Vid tillfället visade Veidekkes prognoser på en total kostnad om 159 mnkr. Kostnadsökningarna beskrevs förklaras av bl a:

- Pyloner inkl. stålbox - 23 mnkr
- Bromontage - 16,8 mnkr
- Ökat korrosionsskydd för att minimera underhåll - 604 800 kr
- Räcke; rostfritt, belysning - 4 748 541 kr
- Valutapåverkan - 11,2 mnkr
- Stålspriser - 13,5 mnkr

Enligt uppgift har även mer generella rapporteringar gjorts till kommunstyrelsens näringslivs- och arbetsutskott kring tekniska nämndens verksamhet. I övrigt har kommunstyrelsen och kommunfullmäktige till stor del tagit del av information kopplat till Lundabron i tertialrapporter, årsredovisning och även viss muntlig rapportering.

Vid tekniska nämndens sammanträden finns även en beslutspunkt på dagordningen som avser aktuellt från teknik- och fastighetsförvaltningen, vilket inkluderar frågor och svar om pågående projekt.

Slutrapport

I samband med granskningstillfället har vi tagit del av teknik- och fastighetsförvaltningens utvärdering av projekt Lundabron. Utvärderingen är daterad november 2020, vid vilket tillfälle kommunen och Veidekke inte hade nått en överenskommelse kring hur de ökade kostnaderna skulle hanteras.

I förvaltningens summering av projektet utvärderades följande:

1. Blev det en bra bro, användning och utseende?
2. Processen – gick det bra? Hur fungerade samarbetet?
3. Ekonomi?

Under perioden 2020-05-25 – 2020-09-07 samlades data in för användningen av Lundabron. Datan visar att 660 cyklister och knappt 1 000 personer passerar Lundabron dagligen. Utifrån datan gör kommunen bedömningen att projektmålet om att en ny gång- och cykelbro över Umeälven skulle förbättra tillgängligheten för cyklister och gående är uppfyllt.

I projektplanen fastslogs att det skulle ställas höga krav på bronns estetiska utformning, att bron ska upplevas trygg och stabil, att underhållskostnaderna ska vara låga samt att bronns belysning ska vara estetiskt tilltalande.

Enligt slutrapporten följer den färdiga bron i stort gestaltungsprogrammet, även om justeringar gjorts av t ex konstruktionsmässiga skäl eller för att underlätta drift. Kommunen gör bedömningen att de estetiska krav som ställs i projektplanen har nåtts och att projektmålen därmed är uppfyllda.

Bronns stabilitet beskrivs i slutrapporten ha varit prioriterat i gestaltungsprogrammet samt under projekterings- och byggfasen, varvid kommunen bedömer att målet är uppfyllt.

Vad gäller målet om att underhållskostnaderna ska vara låga så har någon uppföljning av dessa ännu inte skett eftersom kommunen haft fullt upp med att avsluta uppgörelsen med Veidekke. Uppföljning kommer dock att göras före det att det blir vinter igen.

I slutrapporten beskrivs att belysningen i stort följer det som framgår av gestaltungsprogrammet, varvid kommunen bedömer att målet är uppfyllt.

I slutrapporten beskrivs att det i projektet har påvisats behov av tydlighet under projektets gång. Projektprocessen har utifrån detta (och andra projekt) reviderats och förtydligats vad gäller uppstart och avslut av projekt, men även vad gäller ansvarsfördelning och beslut under projektets gång. Checklistor, mallar och dagordningar för olika typer av möten har upprättats för att säkerställa rätt kvalitet.

Enligt uppgift kommer tekniska nämnden att erhålla en slutredovisning när kommunen och Veidekke kommit överens om hur de ökade kostnaderna ska hanteras. Ytterligare slutredovisningar kan komma att bli aktuella för kommunstyrelsen och dess utskott.

I december 2019 gjordes en förbesiktning av en huvudbesiktningsman tillsammans med olika besiktningsmän med specialkompetenser. En slutbesiktning gjordes sommaren 2020, då samtliga markarbeten var färdigställda.

Tabell 1, Sammanfattning av tid och målbudget

Mål	Initial målbild (ffu)	Initial målbild (projektplan)	Överenskommet (entreprenör)	Verkligt (prognos)
Tidpunkt		Sommaren 2017		2019-12-20
Totalpris	43 mnkr	47 mnkr	59 mnkr	159 mnkr

3.1.6 Övriga iakttagelser

Enligt intervjuade i kommunen har information om kostnadsavvikelserna kommit kommunen tillhanda sent, varvid nödvändiga åtgärder inte har kunnat vidtas i tid och det blev svårt att hantera de accelererande avvikelserna. De prognoser som har upprättats löpande under projektet har inte lyckats fånga den sanna bilden, varvid kostnadsökningarna varit förvånande. Detta trots återkommande bygg- och ekonomimöten, där frågor om ekonomi ska ha diskuterats. När de stora kostnadsökningarna noterades var det enligt representanter för kommunen för sent för att kunna avbryta projektet och förhållningssättet var "bättre med en dyr bro än ingen bro alls".

Nedan framgår mer i detalj några av förklaringarna till att projektet visade större avvikelser, såväl ekonomiskt, praktiskt som tidsmässigt:

- Sämre berggrund än förväntat vilket innebar att förstärkningsarbeten fick utföras innan vajrar m m kunde förankras på ett tillräckligt säkert sätt. För att komma vidare fick berget fyllas med fyllnadsmaterial för att sedan kunna genomföra borrhning.
- Produktion och montering av pyloner, ny metod fick användas för bygget. Detta tog längre tid än planerat och blev även avsevärt dyrare än ursprunglig budget. Det var viktigt att få till en förfinad precision. Varje pylon består av sex delar, de gjöts ihop utanför Östersund och fraktades sedan till Umeå. Det var dock problem med hoppassning av delar samt även att betongen sprack i ytorna vid sammanfogningen.
- Problem med vajrarna, de har en ståltub utanpå. Tuberna har styrstift så att de ska passa ihop, men det var problem med detta också.
- Montering av brobanan, metod för detta ändrades. Utredningen kring ändring av metod tog lång tid och krävde stora kostnader. Slutresultatet blev bra men det blev en fördyring. Istället för att sänka ned brobanans delar á 6–7 meter med vajrar på rätt nivå fick en sjökran användas istället.
- Svårt att hitta underleverantörer och därmed få till konkurrenskraftiga priser och därmed kostnader.
- Höga världsmarknadspriser på stål och betong.

- Negativa valutakurseffekter (bl a stål köps i euro).

3.1.7 Nuläge - Augusti 2021

Under sommaren 2021 gick Umeå kommun ut med ett pressmeddelande kring att överenskommelse nåtts med entreprenören Veidekke vad gäller investeringen kring Lundabron.

Kostnaderna för Umeå kommun uppgår totalt till ca 156,5 mnkr. Detta ska jämföras med det ursprungligt överenskomna priset med entreprenören på 59 mnkr. Utöver slutregleringen ska Umeå kommun stå för s k ÄTOR (ändrings- och tillägsarbeten) på ca 2 mnkr varvid slutlig kostnad för Umeå kommun landar på ca 159 mnkr. Till detta ska läggas att kommunen haft externa juridiska kostnader på strax över 1 mnkr med anledning av tvisten med entreprenören Veidekke. Någon s k "tidsskrivning" d v s registrering av tid som anställda i Umeå kommun lagt ned på ärendet vad gäller tvisten med Veidekke har inte skett.

Veidekkes krav på kommunen var ca 174 mnkr + ränta. Den totala kostnaden var högre men har reducerats avseende felavhjälpare arbeten samt utifrån avtalets incitamentsmodell.

De extra kostnader som tillkommit i projektet beror bl a på en komplex konstruktion, sämre berggrund än förväntat, de prefabricerade pylonernas höga kostnad, kostsamma ändringar i monteringen av brobanan samt kostnader som tillkommit då projektet drog ut på tiden. Höga stålmarknadspriser samt valutakursdifferenser har dessutom bidragit till fördyringen.

Umeå kommun upplever att vissa av dessa kostnader är ett resultat av bristande fackmannamässighet i form av otillräcklig rapportering, kommunikation samt bemanning m m.

3.1.8 Kommentarer och bedömning

Som framgår av beskrivningen ovan har projektet Lundabron varit ett mycket utmanande projekt för Umeå kommun. Projektet har pågått under en längre tid och under projektets gång har det uppstått problem och utmaningar som bidragit till att projektet redovisat stora avvikelser, såväl ekonomiskt, praktiskt som tidsmässigt.

Den ursprungliga projektbudgeten har överskridits väsentligt och den slutliga kostnaden för projektet blev närmare tre gånger dyrare än det riktpreis som kommunen kommit överens om med entreprenören. Projektet har också inneburit en rad praktiska utmaningar, vilket medfört att vissa moment i brobygget inte kunnat genomföras enligt plan utan alternativa lösningar fick tillämpas istället. Detta uppges ha varit kostnadsdrivande. De praktiska utmaningarna i projektet bidrog till att projektet försenades och bron kunde invigas först i december 2019.

Utifrån genomförd granskning bedömer vi dock att den upphandling som är gjord har skett i enlighet med gällande lagstiftning och styrdokument. Likaså bedömer vi att de beslut som är tagna under projektets gång har fattats på rätt nivå, utifrån gällande styrdokument.



Umeå kommun

Granskning av upphandling, genomförande och uppföljning av Lundabron

2021-09-21

De underlag som legat till grund för de beslut som tagits avseende bl a utökning av budget bedömdes vid tidpunkten för beslutsfattandet vara tillräckliga. I efterhand har det dock visat sig att det funnits brister i beslutsunderlagen och vår bedömning är därmed att besluten inte har fattats på ett ändamålsenligt sätt, ur internkontrollsynpunkt.

Granskningen har visat att det skett ett flertal förändringar i projektorganisationen, avseende såväl struktur som projektmedlemmar. Vad gäller projektorganisationens struktur har vi inte identifierat några väsentliga brister, varför vi bedömer att den varit ändamålsenlig. De personella förändringar som skett bedömer vi dock har bidragit till att det funnits brister i kommunikation och information mellan kommunen och entreprenören, vilket medfört att kommunen inte upplever sig ha haft fullständig information om projektets ekonomi och utveckling. Vidare bedömer vi att gjorda förändringar i projektorganisationen haft en negativ påverkan på projektorganisationens kompetens och kontinuitet.

För projekt Lundabron har kommunen dels lagrat projektdokumentation på iBinder, dels nyttjat Veidekkes systemstöd. Vi bedömer därmed att systemstödet inte använts på ett tillräckligt sätt då vi ser viss problematik kring användandet av två separata system istället för att samla all dokumentation digitalt i kommunen.

4 Sammanfattning

4.1 Revisionell bedömning

Utifrån genomförd granskning gör vi bedömningen att tekniska nämnden och kommunstyrelsen inte har genomfört investeringsprojektet Lundabron på ett tillräckligt ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt.

4.2 Svar på revisionsfrågorna

Nedan framgår de revisionsfrågor som var aktuella i samband med granskningen och vilken bedömning som görs av dessa.

Revisionsfråga	Svar
Har beslut fattats av rätt organ enligt fastställda interna regler?	Ja. Beslutsprocesserna vad gäller projekt Lundabron förefaller ha fungerat väl och beslut har fattats i enlighet med gällande styrdokument.
Finns tillräckliga underlag i form av kalkyler och budgetar?	Nej. De beslutsunderlag som kommunen utgått ifrån har vid tidpunkten för beslutsfattande upplevts som tillräckliga. I efterhand har det emellertid visat sig att det funnits brister i underlagen. Detta innebär att underlaget inte bedöms ha varit tillräckligt.
Är investeringsprojektets projektorganisation, inkl. styrgrupp, projektgrupp och övrig personal ändamålsenlig?	Nej. Även om projektorganisationens struktur inte varit bristfällig har personella förändringar haft en negativ påverkan på projektorganisationens kompetens och kontinuitet.
Har extern expertis anlitats i uppdraget och på vilket sätt har de bidragit?	Ja. Utöver huvudentreprenören Veidekke och dess underentreprenörer har man under projektiden även tagit in extern expertis i form av konsulttjänster. Däribland WSP (konsekvensutredning och samhällsekonomisk kalkyl för projektet), Stråsky, Hustý a partneri s.r.o. (teknisk rapport) samt Sweco (gestaltungsprogram och teknisk rapport).
Hur säkerställs att personal i projektet har ändamålsenlig kompetens för uppdraget?	Detta säkerställdes dels genom upphandlingsprocessen, dels genom återkommande uppföljning bl a i form av byggmöten där frågor om projektets fortskridande diskuterades.
Har befintliga systemstöd använts på ett tillräckligt sätt?	Nej. Projektdokumentation förvarades i två separata system, dels på iBinder hos kommunen, dels hos Veidekke. För ett optimalt användande av systemstödet skulle all dokumentation ha samlats digitalt hos kommunen.

Har gällande upphandlingsregler följts?	Ja. Den upphandling som är gjord för projekt Lundabron har skett i enlighet med gällande lagstiftning och styrdokument.
Hur och av vilka organ skedde ekonomisk uppföljning under projektets gång?	Under projektets gång skedde ekonomisk uppföljning i huvudsak genom återkommande ekonomimöten. Därutöver informerades tekniska nämnden återkommande om projektets nuläge.
Hur och av vilka organ har ekonomisk uppföljning skett efter projektets färdigställande?	Den uppföljning som utförts efter det att projektet avslutats har i huvudsak varit i form av den slutrapport som teknik- och fastighetsförvaltningen sammanställde under 2020. Checklistor, mallar och dagordningar för olika typer av möten har även upprättats efteråt för att säkerställa rätt kvalitet framöver.
Vilka är förklaringarna som ligger till grund för den trefaldiga ekonomiska avvikelserna?	Projektet möttes av flertalet tekniska problem vilket medförde negativa ekonomiska avvikelser. Däribland att berggrunden var sämre än förväntat samt, problem kring produktion och montering av pyloner samt kostnadsökning som fördyring kring montering av brobanan. För ytterligare beskrivning av avvikelserna se kapitel 3.1.6.

4.3 Rekommendationer

Mot bakgrund av genomförd granskning rekommenderar vi tekniska nämnden att:

- Säkerställa att tillräckligt med förarbete och riskanalys sker vid komplicerade investeringsprojekt som t ex bygget av Lundabron. Detta är särskilt viktigt vid tidsmässigt pressade projekt.
- Tillse att kommunikation och information kring framtida projekt lämnas i god tid samt i tillräcklig omfattning till såväl nämnd som ansvariga tjänstepersoner. Fokus bör vara befarade avvikelser i projekten (ekonomiska, tidsmässiga och praktiska avvikelser etc) och hur dessa gemensamt ska lösas.
- Säkerställa att all digital projektdokumentation förvaras hos kommunen.
- Göra en översyn av deras rutiner avseende entreprenörsavtal för att säkerställa att roller och ansvar är tydliggjorda och ändamålsenliga.

Därtill rekommenderar vi tekniska nämnden och kommunstyrelsen att:

- Säkerställa att information sker löpande till politiken vad gäller större projekts framskridande. Detta så att politiken får en helhetsbild av varje projekt. Inte minst är detta viktigt vid projekt som pågår under en längre tid, uppgår till större belopp samt innefattar olika delbeslut om utökning av projektbudget.



Umeå kommun

Granskning av upphandling, genomförande och uppföljning av Lundabron

2021-09-21

Datum som ovan

KPMG AB

Liz Gard
*Certifierad kommunal
revisor*

Anders Petersson
*Certifierad kommunal
revisor*

Viktor Tagesson
Granskare

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.

A Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer.

För att få en helhetsbild av såväl processen som genomförandet i projektet har intervjuer/avstämningar skett med:

- Teknisk chef, Umeå kommun
- Projektledare, Umeå kommun
- Ekonomichef, Umeå kommun

Följande dokument har granskats:

- Uppdragsbeskrivning avseende en gång- och cykelbro mellan Lundåkern och Bölesholmarna i Umeå, 2008-10-29
- Kommunstyrelsens näringslivs- och planeringsutskotts sammanträdesprotokoll 2009-06-09
- Tekniska nämndens sammanträdesprotokoll 2009-06-24
- WSP:s *Konsekvensutredning och samhällsekonomisk kalkyl*, upprättad av WSP 2009-06-05
- Swecos rapport Bölesholmarna Footbridge, 2016-10-07
- Veidekke och Stráský, Hustý a partneri s.r.o. (SHPs) offert för ritningar och kalkyler 2016-09-15
- Stráský, Hustý a partneri s.r.o. (SHP), *Bölesholmarna Footbridge: Review of the preliminary design (2)*, 2016-10-22
- WSPs Third Party Audit Enquiry, 2016-02-23
- Tidplaner upprättade av Veidekkes projektledare
- Gång- & cykelbro – Gestaltningprogram Bölesholmarna, Umeå. Sweco 2016-06-09
- GC-bro Bölesholmarna, kalkyl upprättad av WSP 2012-03-16
- Transaktioner, 2019-11-07
- Kalkyl 2016-09-27 – Kalkyl för Bro Lundåkern - Bölesholmarna
- Veidekkes resurssammanställning 2017-05-07
- Veidekkes nettokalkyl 2017-05-07
- Riktprisförändringslogg – sammanställning rikt kostnader
- Gator och parkers presentationsmaterial till Tekniska nämnden
- Förfrågningsunderlag totalentreprenad: Bro till Bölesholmarna – Nybyggnad av gång- och cykelbro över Umeälven
- Beslutsprotokoll, redovisning av upphandlingsresultat Bro Bölesholmarna-Lundåkern

B Styrande och stödjande dokument

Av Umeå kommuns *Inköp- och upphandlingspolicy*, beslutad av kommunfullmäktige 2016-12-19, framgår att upphandlade varor, tjänster och entreprenader ska anskaffas med rätt kvalitet till rätt kostnad, samt att social och etisk hänsyn och krav på funktion och miljöhänsyn ska iakttas. Vidare tydliggör policyn att:

- All anskaffning av varor, tjänster och entreprenader ska baseras på en helhetssyn där kommunens gemensamma bästa har företräde framför enskild verksamhets intresse.
- Upphandlade ramavtal ska användas.
- Upphandling ska bedrivas affärsmässigt så att kommunens förtroende upprätthålls.
- Ekonomisk och social hänsyn ska vara ledande för att främja hållbarhetsperspektiv vid upphandling och inköp.

I syfte att komplettera *Inköps- och upphandlingspolicy* har kommunen upprättat *Regler för inköp och upphandling i Umeå kommun*. Reglerna tydliggör kommunens ansvarsfördelning, befogenheter, regler för miljökrav, sociala krav, direktupphandling, avrop m m samt avtal.

Av kommunens *Ansvar- och rollfördelning vid upphandling inom Umeå kommun*, framgår KSAU:s, verksamhetsområdeschef, ansvarig beställares samt upphandlingsbyråns ansvar. KSAU ska godkänna förfrågningsunderlag vid upphandlingar som överstiger tröskelvärdet² och fatta tilldelningsbeslut i de upphandlingar som överstiger tröskelvärdet. Upphandlingsbyrån ansvarar bland annat för att:

- Initiera och upphandla ramavtal för kommunens räkning samt bedöma när avvikelse från ramavtal kan godkännas,
- Stödja och i förekommande fall genomföra upphandlingar tillsammans med verksamheter och bolag,
- Expertstöd inom upphandlings- och inköpsområdet,
- Bevaka att gällande inköps- och upphandlingsregler efterlevs, samt
- Avtalsuppföljning.

Tekniska nämnden har dock det fulla ansvaret för projekt kring byggentreprenaders beslut och genomförande. I tabellen nedan redovisas de områden i tekniska nämndens delegationsordning som direkt berör denna granskning.

Samtliga delegationsbeslut ska anmälas till berörd nämnd. Vidaredelegation innebär att beslutanderätt som nämnden delegerat till förvaltningschef, kan, om nämnden beslutar, överlämnas till annan anställd att fullgöra. Även vidaredelegation ska dokumenteras och eventuella begränsningar i beslutanderätten antecknas. Beslut som fattas utifrån vidaredelegation ska anmälas till förvaltningschefen.

² Direktupphandlingsgränsen från 1 januari 2020 för varor, tjänster och byggentreprenader uppgår till 615 312 kr.

Ärende	Funktion	Belopp	Rätt att vidaredelegera
Besluta om reinvesteringar, lönsamhetsinvesteringar, tillgänglighetsinvesteringar, underhåll och rivning av fastigheter enligt plan och inom ram för anvisade medel.	Chef teknik- och fastighetsförvaltning Fastighetschef Chef fastighetsförvaltning Fastighetsförvaltare	-	Nej
Bevilja igångsättnings-tillstånd för investeringar under förutsättning att investeringen ryms inom den totala utgift som fastställts av fullmäktige.	Chef teknik- och fastighetsförvaltning	30 000 tkr. Över 30 000 tkr kräver dialog med tekniska nämndens presidium.	Ja
Besluta om omdisponering av investeringar mellan investeringsprojekt.	Chef teknik- och fastighetsförvaltning	10 000 tkr. Över 10 000 tkr kräver dialog med tekniska nämndens presidium.	Ja
Besluta om upphandling av oförutsedda behov av varor och tjänster utanför anvisade medel i ramanslag i samband med pågående bygg-, anläggnings- eller installationsarbeten.	Chef teknik- och fastighetsförvaltning	300 tkr.	Ja
Godkänna förfrågningsunderlag.	Chef teknik- och fastighetsförvaltningen		Ja
Fatta tilldelningsbeslut inom ramen för beviljade	Chef teknik- och fastighetsförvaltningen		Ja



Umeå kommun

Granskning av upphandling, genomförande och uppföljning av Lundabron

2021-09-21

anslag för bygg-, anläggnings- och drift- /underhållsentreprenader.			
---	--	--	--