

Handläggare
Åsa Härkegård
Telefon: 08-508 33 333**Till**
Utbildningsnämnden
2022-10-20

Analys av om- och tillbyggnationen av Rödabergsskolan

Redovisning av uppdrag

Förvaltningens förslag till beslut

Utbildningsnämnden godkänner utbildningsförvaltningens tjänsteutlåtande som svar på uppdraget att återkomma till nämnden med en analys av om- och tillbyggnationen av Rödabergsskolan.

Lena Holmdahl
UtbildningsdirektörMalin Eriksson
Avdelningschef

Sammanfattning

Den 9 juni 2022 fattade utbildningsnämnden beslut om reviderat genomförandebeslut kring Rödabergsskolans evakuering (2.6.3-3825/2018). I samband med beslutet uppdrog nämnden åt utbildningsförvaltningen att återkomma med en analys av om- och tillbyggnationen av Rödabergsskolan.

Byggprojektet har försenats med två år och beräknas vara helt klart till januari 2023. Förseningen har orsakats dels av att bygglovets för skolans evakueringspaviljong överklagades, dels av att projektets ursprungliga tidplan inte tog tillräcklig hänsyn till behovet av att utföra byggåtgärder och markarbeten utanför skoltid. Förseningen har påverkat elevernas arbetsmiljö, främst genom längre tid i byggmiljö, som har inneburit buller och minskad tillgång till skolgård. Den hyrespåverkande projektkostnaden har fördyrats från 308,5 mnkr till 441,3 mnkr. Utbildningsförvaltningen har under hela projektet arbetat aktivt för att i dialog med SISAB minska kostnaderna. Kostnadsökningarna beror främst på bristande kvalitet i konstruktions- och markritningar samt ökade kostnader för markarbeten (sprängningar mm). Förvaltningen och SISAB har dragit flera lärdomar av projektet, bland annat att göra fler utredningar i ett tidigt skede i syfte att få träffsäkrare kalkyler.

Utbildningsförvaltningen föreslår att nämnden godkänner tjänsteutlåtandet som svar på uppdraget att återkomma till nämnden med en analys av om- och tillbyggnationen av Rödabergsskolan.

Bakgrund

Den 9 juni 2022 fattade utbildningsnämnden beslut om reviderat genomförandebeslut kring Rödabergsskolans evakuering (2.6.3-3825/2018). I samband med beslutet uppdrog nämnden åt utbildningsförvaltningen att återkomma med en analys av om- och tillbyggnationen av Rödabergsskolan.

Analysen ska enligt nämndens beslut omfatta en utredning av orsaker till och konsekvenser av projektets utveckling, vad som hade kunnat göras annorlunda samt föreslå åtgärder för att säkerställa att prognossäkerheten i framtida projekt blir bättre. Även effekterna och kostnaderna som uppstått för skolans verksamhet ska ingå i analysen. Nämnden begärde dessutom en konsekvensutredning från ett elevperspektiv.

Utbildningsnämnden har vid flera tillfällen mellan åren 2016 och 2022 fattat beslut om Rödabergsskolans ombyggnadsprojekt. I den följande analysen har förvaltningen utgått från tidigare gjorda redovisningar. Analysen har kompletterats med en konsekvensanalys för skolverksamheten samt en analys ur ett elevperspektiv.

Ärendet

Utbyggnaden av Rödabergsskolan och tillhörande idrottshall beslutades av utbildningsnämnden den 9 juni 2016. Projektet syftade till att skapa cirka 350 nya skolplatser och en fullstor idrottshall. Utöver ett stort behov inom Norrmalm planerades den tillbyggda skolan och idrottshallen som en resurs för den framväxande stadsdelen Hagastaden, där ingen skola planerades i de inledande etapperna av bostadsbyggandet. Denna bakgrund är av central betydelse, då utbildningsnämnden och idrottsnämnden haft ett mycket stort behov av projektets genomförande för att klara försörjningen av grundskoleplatser och föreningslivets behov av idrottsytor i området.

Om- och tillbyggnadsprojekt i tätbebyggda områden är komplexa och innebär risker för såväl ekonomi som tidsplan. I nämndens genomförandebeslut i juni 2016 lyfte förvaltningen fram riskerna med tidplanen på grund av områdets kulturhistoriska värde och risken för överklaganden av bygglov.

I planeringen av projektet gjordes bedömningen att en helevakuering av skolan inte var möjlig, eftersom det inte fanns ledig lokalkapacitet inom rimligt avstånd till skolan. Projektet gjorde också bedömningen att ombyggnationen skulle vara möjlig att genomföra med delevakueringar inom befintliga lokaler.

Enligt projektets ursprungliga tidplan planerades utbyggnaden vara klar i januari 2021. Projektet har försenats med två år och beräknas vara helt klart till januari 2023. Förseningen orsakades dels av att bygglovet för skolans evakueringspaviljong överklagades, dels av att projektets ursprungliga tidplan inte tog tillräcklig hänsyn till behovet av att utföra byggåtgärder och markarbeten utanför skoltid.

Nämndens beslut och kostnadsutveckling i projektet

Utbildningsnämndens beslut 9 juni 2016

Den 9 juni 2016 fattade utbildningsnämnden genomförandebeslut för om- och tillbyggnation av Rödabergsskolan. Den hyres- påverkande investeringsutgiften uppgick då till 308,5 mnkr med en årlig hyreshöjning om 22,6 mnkr efter färdigställande. Nämndens beslut byggde på en budgetoffert från SISAB, vilket innebär att projektkostnaden regleras mot verklig kostnad efter genomfört arbete.

Kostnadsökningar 2017-2018

I juni 2017 tilldelades Skanska entreprenaden för projektet av SISAB. Entreprenaden tilldelades med budgetoffert. I april 2018 informerade SISAB utbildningsförvaltningen om att prognosen för slutkostnad ökat kraftigt jämfört med tidigare fattade genomförandebeslut. Enligt SISAB:s prognos innebär detta en ökning av den hyresgenererande investeringskostnaden med cirka 60 mnkr, till totalt cirka 370 mnkr för utbildningsnämnden. Hyreskostnaden bedömdes dock endast öka marginellt, till följd av ett lägre ränteläge och längre avskrivningstider.

Kostnadsökningen berodde främst på:

- ökade kringkostnader i projektet pga skolans centrala läge,
- ökade kostnader för bygghissar,
- ökade kostnader för inredning och byggnadsdetaljer, samt
- höjd tomträttsavgäld.

Ingen av dessa kostnader berodde på en förändring av utbildningsförvaltningens beställning.

Utbildningsnämndens beslut 28 maj 2020

Våren 2020 hade kostnaderna i projektet stigit ytterligare. I SISAB:s projektredovisning förklaras kostnadsökningen sammanfattningsvis i tre delar:

- utökning av fastighetsåtgärder/underhåll på befintlig byggnad,
- kvalitetshöjande åtgärder, och
- brister i ursprungskalkylen.

För att projektet skulle kunna fullföljas fattade utbildningsnämnden ett reviderat genomförandebeslut den 28 maj 2020. Beslutet innebar att nämnden godkände en uppskattad hyresgenererande projektkostnad om cirka 396,1 mnkr och med en tillkommande hyra första året om cirka 21,8 mnkr.

Utbildningsnämndens beslut 17 februari 2022

I februari 2022 hade kostnaderna för projektet stigit ytterligare och utbildningsnämnden fattade därför ytterligare ett reviderat genomförandebeslut. Den hyresgenererande investeringskostnaden för till- och ombyggnationen uppskattades till cirka 441,3 mnkr, vilket innebär en ökning med 64,7 mnkr från tidigare beslutat ärende 2020. Det medför en tillkommande hyra första året om cirka 24,4 mnkr, inklusive nyproduktionsrabatt.

Kostnadsökningen relativt tidigare beslut förklarades i huvudsak med ökade kostnader i markentreprenad. Arbetet med sprängning och bergets omfattning visade sig avvika markant från framtagna handlingar. Då skolan har haft pågående verksamhet i skolbyggnaden har sprängning skett före och efter skolans undervisning, vilket har genererat högre kostnader.

En ytterligare kostnadsdrivande faktor är att de handlingar som tagits fram i projektet inte har varit av den kvalitet som krävts för att utföra arbetet enligt planerat. Detta har inneburit att projektet har fått ta flera kostnadsdrivande omtag. SISAB har sökt ersättning för dessa undermåliga handlingar hos konsultföretaget som har upprättat konstruktions- och markritningarna.

Tabellen nedan sammanfattar förändringar av nyckeltal mellan underlagen för utbildningsnämndens beslut 2016, 2020 och 2022.



Fakta om Rödabergsskolan			
	<i>Genomförandebeslut 2016</i>	<i>Prognos 2019</i>	<i>Prognos 2021</i>
Tidplan för färdigställande	2021 Vårtermin	2022 Hösttermin	2023 Vårtermin
Skolans organisation	Grundskola F-9	Grundskola F-9	Grundskola F-9
Elevkapacitet	1040	1040	1040
Total projektkostnad (inkl. idrottförvaltningens och SISAB:s del)	398,9 mnkr	548,5 mnkr	678,7 mnkr (inkl. administrativt tillägg och kreditiv)
Hyrespåverkande projektkostnad för utbildningsnämnd	308,5 mnkr	376,6 mnkr	441,3 mnkr
Evakueringskostnad	0 kr (14 mnkr ingick i budgetoffert 2016)	19,5 mnkr	22,7 mnkr
Direktfinansiering i projektet	4, 2 mnkr	4, 2 mnkr	15 mnkr
Restvärden	3 mnkr	5, 8 mnkr	3,5 mnkr
Total hyresgenererande projektkostnad per ny elevplats	883 tkr	1132 tkr	1260,9 tkr
Kvm per elev	11,3 kvm	11,3 kvm	11,3 kvm
Area BRA (kvm)	11 799 kvm	11 799 kvm	11 799 kvm
Avgående årshyra pga avvecklade lokaler	1,1 mnkr	1,1 mnkr	1,1 mnkr
Tillkommande hyreskostnad (år 1) utan rabatt avdragen	23, 1 mnkr	21,8 mnkr	25,7 mnkr
Total ny hyreskostnad (år 1) utan rabatt avdragen	28,9 mnkr/år	27,6 mnkr	31,5 mnkr
Årshyra per elevplats totalt (utan rabatt avdragen)	27,8 tkr/år	26,5 tkr/år	30,3 tkr/år

Utbildningsförvaltningen har under hela projektet arbetat aktivt för att i dialog med SISAB minska kostnaderna. Förvaltningen har sett mycket allvarligt på de stora kostnadsökningarna i projektet. Förvaltningen vill dock betona att de ökade kostnaderna i projektet *inte* beror på förändrade beställningar från hyresgästen. I stället har kostnaderna ökat kraftigt av andra skäl, som redovisats ovan.

Konsekvenser för Rödabergsskolans verksamhet

Ekonomiska konsekvenser

Utbildningsförvaltningen beslutade att fasa ut Rödabergsskolans engelska inriktning år 2020 för att kunna erbjuda boende i närområdet platser utifrån den relativa närhetsprincipen samt för att kunna möta det stora behovet av platser för grundsärskolans elever.

I planeringen av denna utfasning ingick att skolan skulle ha tillträde till nya större lokaler från ht 2022 med en planerad kapacitetshöjning från 755 elever till 1050 elever. Läsåret 2022/23

skulle första steget i kapacitetsökningen tas. Fördröjningen av ombyggnationen har gjort att samtidigt som skolans engelska sektion har tappat cirka 60 elever (två klasser) som valt andra skolor har skolan på grund av lokalbrist i samband med förseningen inte haft möjlighet att ta in nya klasser som planerat. Skolan har på grund av klassrumsbrist fått tacka nej till uppskattningsvis 45 elever som sökt till skolan i årskurs 5 och 8. Detta innebär ett tapp på cirka 2,3 miljoner kronor i intäkter som orsakats av den försenade ombyggnationen.

Verksamhetsmässiga konsekvenser

Skolans personal och elever har upplevt stora påfrestningar i arbetsmiljön, såsom sprängningar, buller, ofärdiga lokaler och de anpassningar som kontinuerligt behöver göras utifrån nya faser i bygget.

Den flytt som var tänkt att ske under sommarlovet behöver istället ske i två etapper, under höstlovet (vecka 44) och jullovet. Detta kommer att påverka verksamheten; vecka 43 behöver berörda lärare i vissa praktiskestetiska ämnen, NO samt kök och matsal packa ihop och ställa i ordning vecka 45.

Åtskilliga möten har och kommer att ägnas åt ombyggnationen. De som arbetar med lokaler och flytt (2 personer) lägger i snitt cirka 40 procent av sin tid på detta. Vaktmästare lägger cirka 80 procent av sin tid på sådant som har med ombyggnationen och flytt att göra.

Skolan behöver under 5-6 veckor anpassa upplägg av undervisningen i NO utifrån tillgången till laborationssalar och preparationsrum. Hemkunskapsundervisningen kommer att ske i tillfälliga teoretiska klassrum under 2 veckor på grund av återställning av evakueringslokaler.

Under september finns ingen transportväg mellan C-huset och paviljongen och personal och elever behöver gå en lång omväg utomhus.

Högstadiееleverna som har tillbringat två år i paviljongen kommer att tillbringa ytterligare en termin där. Utrymmena är trånga och det saknas en skolgård som är anpassad för högstadiееlever. De yngre eleverna använder den begränsade skolgården och högstadiееleverna är hänvisade till olika ytor i C-huset.

Elevernas synpunkter – frågor till elevrådet åk 7-9

Elevernas arbetsmiljö och undervisning har påverkats av den fördröjda ombyggnationen. Buller och sprängningar har medfört att elever har haft svårt att kunna koncentrera sig. Elever upplever att

det under genomförandet av de nationella proven varit extra störande. I paviljongen har det varit bristfällig uppkoppling, vilket ibland har påverkat elevernas skolarbete. Ventilationen har upplevts dålig, tidvis har det varit alldeles för varmt eller alldeles för kallt.

Eleverna i paviljongen har inte haft tillgång till skolgård och fått vara i klassrum mellan vissa lektioner. Det har inneburit mindre möjligheter till rastaktiviteter och att övergång från rast till lektion blivit otydlig. Överlag anser elever att de har haft för små klassrum och trånga korridorer.

Att gå mellan husen har inneburit att det har tagit lång tid för elever att förflytta sig mellan lektioner och även om schemat har anpassats har elever inte alltid kunnat komma i tid till nästa lektion.

Lärdomar av projektet för framtiden

Utbildningsförvaltningen och SISAB har med avstamp från projektet på Rödabergsskolan gemensamt tagit lärdom och i respektive organisation gjort en del förändringar, som ska minimera risken för fördyringar framöver.

Utbildningsförvaltningen är idag restriktiva när det gäller att tillämpa utbildningsnämndens funktionsprogram fullt ut i befintliga byggnader. Programmets krav på anpassningar leder ofta till fördyringar när befintliga lokaler behöver byggas om.

Utbildningsförvaltningen kommer också, med lärdom från projektet, att jämföra kostnader och diskutera risker i de fall det finns en praktisk möjlighet att evakuera verksamheten under byggtiden. Detta då det ofta är en kostnadsdrivande faktor om skolan stannar kvar i lokalerna under ett ombyggnadsprojekt.

I de fall där verksamheten inte evakueras under byggtiden behöver SISAB och utbildningsförvaltningen ha en bättre samordning under pågående byggproduktion. Exempelvis behöver tidplan för störande arbeten inkluderas i upphandlingen och hanteras som en risk i tidigt skede.

SISAB och utbildningsförvaltningen är i implementeringsfasen av en ny projektprocess med syfte att öka den ekonomiska styrningen av byggprojekt. Det innebär bland annat att SISAB kommer att öka sin interna styrning av byggprojekt och öka den operativa närvaron. SISAB kommer också, gemensamt med utbildningsförvaltningen, löpande göra aktiva åtgärder om fördyringar uppstår.

Ökade markkostnader är en stor anledning till fördyring efter genomförandebeslut i flera byggprojekt. SISAB och utbildningsförvaltningen är därför överens om att göra fler utredningar i tidigt skede av projektet i syfte att få en träffsäkrare kalkyl framåt.

Slutligen är båda SISAB och utbildningsförvaltningen överens om att särredovisa mer av gestaltningskrav i detaljplaneskeden, samt föra en tydligare dialog med stadsbyggnadskontoret kring de kostnadsdrivande krav som ställs.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom avdelningen för ekonomi och styrning i samråd med grundskoleavdelningen.

Ärendet kommer att behandlas i samverkan med de fackliga organisationerna den 10 oktober. Funktionshinderrådet kommer att få möjlighet att behandla ärendet vid sammanträdet den 12 oktober 2022.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Utbildningsnämnden godkänner utbildningsförvaltningens tjänsteutlåtande som svar på uppdraget att återkomma till nämnden med en analys av om- och tillbyggnationen av Rödabergsskolan.

Bilaga

Protokollsutdrag från utbildningsnämnden 2022-06-09