

Revisionsrapport

Granskning av styrning och uppföljning av inve- steringsprocessen samt ny projektstyrnings- modell

*Caroline Liljebjörn
Certifierad kommunal
revisor*

*Elin Freeman
Revisionskonsult*

15 november 2018

Falkenbergs kommun

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	2
1.1.	Sammanfattande bedömning	2
1.2.	Rekommendationer	3
2.	Inledning	4
2.1.	Bakgrund	4
2.2.	Syfte och revisionsfråga	4
2.2.1.	Kontrollmål	4
2.2.2.	Revisionskriterier	5
2.3.	Metod och avgränsning	5
3.	Granskningsresultat	6
3.1.	Projektstyrningsmodell	6
3.1.1.	Principer för investeringsprocessen	7
3.1.2.	Bedömning	7
3.2.	Roller och ansvar	8
3.2.1.	Roller och ansvar enligt projektstyrningsmodellen	8
3.2.2.	Reglementen och delegationsordning	9
3.2.3.	Bedömning	10
3.3.	Den politiska behandlingen av investeringsprojekt	11
3.3.1.	Bedömning	12
3.4.	Beslutsunderlag/kalkyler	12
3.4.1.	Bedömning	14
3.5.	Hantering av avvikelser	14
3.5.1.	Bedömning	15
3.6.	Uppföljning av investeringsprojekt	16
3.6.1.	Bedömning	16
3.7.	Återrapportering till styrelse/nämnd	16
3.7.1.	Bedömning	17
	Bilaga 1: Dokument som ingått i granskningen	18
	Bilaga 2: Politiska beslut – utvalda investeringsprojekt	19

1. **Sammanfattande bedömning och rekommendationer**

1.1. **Sammanfattande bedömning**

Revisorerna har i sin risk- och väsentlighetsanalys funnit det angeläget att genomföra en granskning av kommunstyrelsens och nämndernas styrning och uppföljning av investeringar. Granskningen har utförts genom intervjuer och studie av för granskningen relevanta dokument. Följande investeringsprojekt har valts ut för närmare granskning: Falkenberg Arena, Kunskaps- och kulturcentrum inklusive ombyggnad av hus 3 (KKC), Tallkottens förskola samt ombyggnad av Klittervägen.

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen och nämnderna säkerställer att styrningen och uppföljningen av investeringar sker på ett ändamålsenligt sätt.

Vi bedömer att kommunstyrelsen och nämnderna inte i alla delar säkerställer att styrningen och uppföljningen av investeringar sker på ett ändamålsenligt sätt. Det baserar vi på nedanstående iakttagelser och bedömningar.

- Det saknas en formellt beslutad och implementerad projektstyrningsmodell. Projektstyrningsmodellen är inte anpassad till investeringsprojekt inom Falkenbergs kommun. Det finns beslutade principer för investeringsprocessen avseende lokalinvesteringar och övriga investeringar, men avsteg från dessa görs vid tidsbrist.
- Roller och ansvar enligt projektstyrningsmodellen är inte tydliggjorda eftersom de grupper som inrättas för specifika investeringsprojekt saknar tydliga mandat och uppdrag. När det gäller styrgruppen bedömer vi att den riskerar att ta över andra nämnders formella uppdrag. Vi anser att det behöver tydliggöras när under ett projekt som verksamheten ska kunna ha önskemål och synpunkter på utformningen av lokaler.
- Den politiska behandlingen och prioriteringen av projekt sker i samband med budgetprocessen. Eftersom prioritering av investeringar inte görs fullt ut, sker prioriteringen även genom vilket år som medel till investeringen avsätts. För de utvalda projekten har kommunfullmäktige fattat särskilda beslut för Falkenberg Arena, Kunskaps- och kulturcentrum samt Tallkottens förskola.
- Det saknas enhetliga riktlinjer för kalkylering av investeringsprojekt. Val av kalkylmodell kan därför variera vilket riskerar leda till skiftande kvalitet. Även granskningen av utvalda investeringsprojekt visar att underlagen varierar.
- Det sker en regelbunden rapportering av investeringsprojektens budget, utfall, prognos, tidplan och status till tekniska nämnden inför och under ett projekts löptid.
- Det sker en återrapportering av slutförda investeringsprojekt till tekniska nämnden och i förekommande fall till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige i en-

lighet med riktlinjerna. Baserat på projektet Falkenbergs Arena noterar vi att aktivering av projekt sker 1 januari året efter att anläggningen tagits i bruk. Hanteringen överensstämmer inte fullt ut med god redovisningssed då en investering ska aktiveras och avskrivning ska påbörjas när investeringen är färdig att tas i bruk.

1.2. Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen och berörd nämnd:

- Se över val av projektstyrningsmodell samt implementera modellen och harmonisera den med processen för lokalinvesteringar och övriga investeringar.
- Tydliggör roller och ansvar i investeringsprocessen. Eventuella grupper som inrättas för specifika investeringsprojekt bör få tydliga mandat och uppdrag. Tydliggör när under ett projekt som verksamheten kan ha önskemål och synpunkter på utformningen av lokaler.
- I syfte att säkerställa kvaliteten på de kalkyler som investeringsbudgeten bygger på se över behovet att införa en eller flera kalkylmodeller som används i investeringsprojekt.
- Se över rutiner för aktivering av investeringsprojekt så att de överensstämmer med god redovisningssed. Vi rekommenderar att enhetliga riktlinjer för arkivering av handlingar kopplade till investeringsprojekt utarbetas.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Av budget 2018 framgår att investeringsvolymen de senaste åren varit relativt hög. Budgeterade investeringar år 2018 uppgår till ca 320 mnkr, 537 mnkr enligt ram år 2019 och 404 mnkr enligt plan år 2020.

Kommunens självfinansieringsgrad har de senaste åren varit relativt hög, men kommer att minska de kommande åren. För åren 2018-2020 är den under 50 % för samtliga år. En självfinansieringsgrad under 100 % innebär att investeringarna finansieras med sparade medel eller externa lån.

Revisorerna har i sin risk- och väsentlighetsanalys funnit det angeläget att genomföra en granskning av kommunstyrelsens och nämndernas styrning och uppföljning av investeringar. PwC har fått i uppdrag att genomföra granskningen.

2.2. Syfte och revisionsfråga

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen och nämnderna säkerställer att styrningen och uppföljningen av investeringar sker på ett ändamålsenligt sätt.

För att besvara syftet med granskningen har följande revisionsfråga formulerats:

Säkerställer kommunstyrelsen och nämnderna att styrningen och uppföljningen av investeringar sker ändamålsenligt?

2.2.1. Kontrollmål

Följande kontrollmål ska besvaras i granskningen:

- Finns en dokumenterad projektstyrningsmodell? Är den ändamålsenlig?
- Tillämpas projektstyrningsmodellen i investeringsprocessens olika delar?
- Är roller och ansvar avseende i investeringsprocessen tydliggjorda på ett tillfredsställande sätt? Finns till exempel regler och rutiner för att hantera avvikelser som ändrings- och tillägsarbeten under ett projekts genomförande och hur tillämpas dessa?
- Sker det en politisk behandling och prioritering av projekt och tidpunkter för investeringar?
- Finns det tillräckliga beslutsunderlag/kalkyler?
- Finns rutiner med tillräcklig kontroll för att hantera väsentliga avvikelser i exempelvis tid, utförande och ekonomi under projektets genomförande?
- Sker det en systematisk uppföljning av genomförda investeringar till exempel i förhållande till ursprunglig planering, kalkyl och tidplan?

- Sker åiterrapportering till berörd nämnd/styrelse?

2.2.2. Revisionskriterier

Reglemente och delegationsordning för kommunstyrelsen och berörda nämnder

Kommunens årsredovisning 2017 och budget 2018

Övriga kommunala styrdokument såsom policyer/riktlinjer och rutiner med bäring på granskningsområdet

2.3. Metod och avgränsning

Granskningen har genomförts med intervjuer och dokumentstudier.

Vi genomfört intervjuer med följande personer:

- Kommunstyrelsens ordförande
- Ordförande i barn- och utbildningsnämnden
- Vice ordförande i tekniska nämnden
- Ordförande kultur- och fritidsnämnden
- T.f. kommunchef till och med maj 2018 samt kommunchef från och med juni 2018
- Ekonomichef
- Chef för barn- och utbildningsförvaltningen samt utredare och planerare
- Chef för kultur- och fritidsförvaltningen
- Chef för samhällsbyggnadsavdelningen
- Bygg- och projektchef
- Controller
- Gatuchef
- Projektledare Klittervägen

Granskad dokumentation återfinns i bilaga 1.

Följande investeringsprojekt har valts ut för närmare granskning:

- Kunskaps- och kulturcentrum inklusive ombyggnad av hus 3 (KKC)
- Falkenberg arena
- Tallkottens förskola
- Ombyggnad av Klittervägen

Granskningen avgränsas till investeringar i materiella anläggningstillgångar.

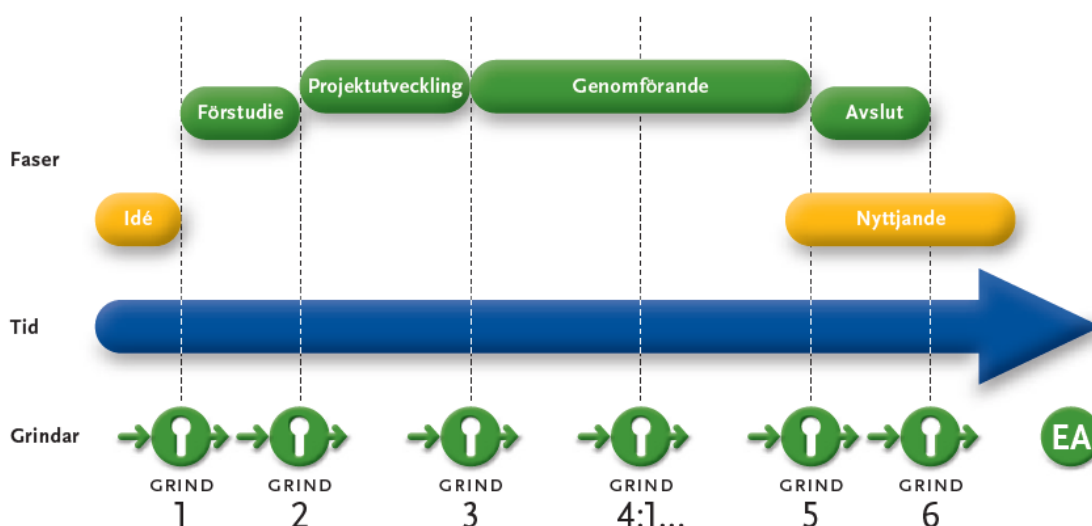
3. Granskningsresultat

3.1. Projektstyrningsmodell

Kontrollmål: Finns en dokumenterad projektstyrningsmodell? Är den ändamålsenlig?

Kontrollmål: Tillämpas projektstyrningsmodellen i investeringsprocessens olika delar?

Det finns ett tjänstemannabeslut att Falkenbergs kommun ska använda projektstyrningsmodellen som arbetats fram av Region Halland. Projektstyrningsmodellen omfattar projektets faser från idé till nyttjande enligt bilden nedan.



Grindarna utgör beslutspunkter där avstämning sker och beställaren fattar beslut. Beslutspunkterna är avgränsningar mellan de olika faserna. För att öppna grinden krävs ett beslut för att arbetet kan gå vidare till nästa fas. Vid varje grind ska avrapportering ske och beslut dokumenteras. Modellen innehåller även en beskrivning av roller och ansvar, se vidare avsnitt 3.2.

I bakgrunden till Region Hallands projektstyrningsmodell beskrivs att projektstyrningsmodellen är generell men att den främst ska användas för intern verksamhetsutveckling, regionala utvecklingsprojekt samt kommunala samverkansprojekt. Den är således inte i första hand utformad till styrning av investeringsprojekt.

I intervjuerna beskrivs att projektstyrningsmodellen inte införts fullt ut. Mallar för dokument behöver anpassas och det anskaffade projektstödssystemet Project Online fungerar inte. Utbildningstillfällen har hållits och vid granskningstidpunkten pågick införandet.

3.1.1. *Principer för investeringsprocessen*

Kommunstyrelsen har antagit principer för investeringsprocessen avseende lokalinvesteringar och övriga investeringar. Hanteringen av lokalinvesteringar styrs av om den aktualiseras av verksamhetens behov, av fastighetens behov eller av utveckling. Om lokalinvesteringen avser verksamhetens behov eller utveckling delas processen in i följande faser/beslutssteg:

1. Förfrågan om klartecken till förfrågan om förstudie
2. Förfrågan om förstudie
3. Genomförande av förstudie
4. Beställning av investeringsprojekt
5. Budgetförslag
6. Budgetberedning

Till varje fas finns mallar för förfrågan om förstudie, upprättande av kalkyl och beslutsförslag.

I intervjuerna beskrivs att processen för lokalinvesteringar togs fram år 2016 och att den följdes till för ett år sedan då barn- och utbildningsnämnden antog ett lokalprogram som innehöll en rad investeringar.¹ För att investeringarna skulle inlemmas i budgetprocessen fanns inte tid att göra traditionella förstudier. Istället gjordes uppskattningar av investeringsbeloppen baserat på pris per kvadratmeter. Stegen 2-4 i processen genomförs istället i efterhand när tidpunkten för att genomföra investeringen närmar sig. Om tilldelat budgetbelopp inte är tillräckligt tas investeringen åter upp för beslut i kommunfullmäktige.

För investering i inventarier ansvarar respektive facknämnd. Investering i infrastruktur hanteras av tekniska nämnden. Hittills har det inte funnits några medel budgeterade för att göra förstudier inför investering i infrastruktur. Budgetbeloppen har därmed blivit ungefärliga. Inför budget 2019 har medel till förstudier äskats.

Övriga frågor som behandlas av investeringsprocessen är: budgeteringen av investeringsutgifter såväl som driftkostnader, hantering vid överskridande av projektbudget, hantering av kostnader vid avbrutna investeringsförslag samt förbud mot flytt av investeringsmedel mellan projekt.

Investeringsprojekt med total utgift eller budget på minst 5 mnkr ska snarast efter färdigställande slutredovisas till kommunfullmäktige av den nämnd som disponerar anslaget, se vidare avsnitt 3.7.

3.1.2. *Bedömning*

Vi konstaterar att det finns en projektstyrningsmodell, men att den inte är formellt beslutad. Modellen som till delar är implementerad är inte i första hand anpassad för styrning av investeringsprojekt eller till förutsättningarna i Falkenbergs kommun. Enligt vår be-

¹ BUN § 121/2017-06-21

dömning krävs en omfattande anpassning för att modellen ska vara ändamålsenlig att använda. Det gäller till exempel roller och ansvar utifrån befintlig organisation, vilka beslutsunderlag som ska krävas inför övergång mellan projektets olika faser, med mera.

Det finns även beslutade principer för investeringsprocessen avseende lokalinvesteringar och övriga investeringar, vilka i vissa delar kompenserar avsaknaden av en fullt implementerad projektstyrningsmodell till exempel för vilka instanser som har att fatta beslut om projektet ska fortgå eller läggas ner samt att ta fram underlag till beslut om genomförande av projekten.

Vi bedömer att principerna avseende lokalinvesteringar är ändamålsenliga, men att de borde utvecklas vad gäller övriga investeringar och investering i infrastruktur. Investering i infrastruktur hanteras helt inom tekniska nämnden, men är enligt vår uppfattning ofta nära kopplade till andra investeringar som fastigheter, parker och andra allmänna platser.

Kontrollmålet bedöms som ej uppfyllt.

Vi bedömer att projektstyrningsmodellen endast delvis tillämpas i investeringsprocessens olika delar. Mallar håller på att anpassas och det saknas ett fungerade projektstödssystem.

Vad gäller beslutade principer för investeringsprocessen görs avsteg från beslutsstegen vid tidsbrist. Konsekvensen blir att äskade budgetbelopp inte blir lika tillförlitliga eftersom beloppen i högre utsträckning baseras på erfarenhet och mindre på genomförda förstudier.

Kontrollmålet bedöms som ej uppfyllt.

3.2. Roller och ansvar

Kontrollmål: Är roller och ansvar avseende investeringsprocessen tydliggjorda på ett tillfredsställande sätt? Finns till exempel regler och rutiner för att hantera avvikelser som ändrings- och tillägsarbeten under ett projekts genomförande och hur tillämpas dessa?

3.2.1. Roller och ansvar enligt projektstyrningsmodellen

I projektstyrningsmodellen beskrivs ansvar och befogenhet för de olika rollerna som ingår i ett projekt. Det gäller till exempel beställare, projektledare, styrgrupp och referensgrupp.

Både i projektet Falkenbergs arena och i projektet KKC har en särskild projektorganisation utsetts, som i delar överensstämmer med projektstyrningsmodellen.

Falkenbergs Arena

I projektet Falkenbergs arena hölls ett första styrgruppsmöte i januari 2014. Närvarande på mötet var kommunstyrelsens ordförande, 1:e vice ordförande, 2:e vice ordförande, kommunchef, stadsbyggnadschef, chefen för kultur- och fritid, chef för bad och anläggning, planarkitekt samt projektledare. Styrgruppen träffades varannan till var tredje månad under projektets projektering och genomförande. Minnesanteckningar fördes. Under projektets gång deltog även ordförande och vice ordförande i kultur- och fritidsnämnden.

Sista styrgruppsmötet hölls i juni 2016. I intervjuer beskrivs Falkenbergs arena som ett väl fungerande projekt där roller var tydliga och styrgruppen hade ett tydligt mandat. Tjänstemännen i styrgruppen arbetade fram förslag som de förtroendevalda hade att ta ställning till. Det kunde till exempel gälla prioriteringar i projektet som att välja väggar på läkargavlar och VIP lounge, men ingen konstnärlig utsmyckning. Förslagen kunde även gälla val mellan olika alternativ avseende ägande och driftform, planens underlag (konstgräs eller naturgräs) och färg på läktarstolar.

Projektet kunskaps- och kulturcentrum inklusive ombyggnad hus 3

För projektet KKC har kommunchefen utsetts till beställare och chefen för bygg och projektverksamheten till projektledare. Styrgruppen består av förtroendevalda från kommunstyrelsens presidium samt ordförande och vice ordförande för tekniska nämnden, barn- och utbildningsnämnden och kultur- och fritidsnämnden. Det finns även en ledningsgrupp där kommunchef, berörda förvaltningschefer och projektledaren ingår.

Enligt de mötesanteckningar som vi tagit del av har styrgruppen haft möten sedan början av år 2014. Regelbundna möten har därefter hållits under år 2014 fram till granskningstillfället med uppehåll under senare delen av år 2015, hela år 2016 och inledningen av år 2017. Ledningsgruppen hade, enligt de protokoll som vi tagit del av, sitt första möte i november 2014. Möten hålls därefter kontinuerligt till och med augusti 2017. Från hösten 2017 fram till granskningstillfället ingår tjänstemännen som adjungerade i styrgruppen. I intervjuerna beskrivs att styrgruppen och ledningsgruppen lagts samman. Anledningen uppges vara att samtliga berörda i ledande ställning ska få samma information.

I projektet KKC finns även en arbetsgrupp med personal från de verksamheter som ska inrymmas i byggnaden samt projektledare, representant från IT, byggkonsulten och arkitekten. I arbetsgruppen avhandlas verksamheternas frågor och synpunkter på de nya lokalerna.

I projektmodellen beskrivs att styrgruppens medlemmar ska ha ett tydligt mandat från den egna verksamheten. I projektet KKC ska styrgruppen vara beredande inför beslut i kommunfullmäktige men gruppen har inte delegation att fatta några egna beslut. Enligt intervjuerna leder det till att styrgruppens uppdrag och mandat upplevs som oklart. Det anses att frågor av mindre dignitet får uppta oproportionerligt mycket tid samt att gruppen behandlar frågor som enligt den ordinarie organisationen tillhör en specifik nämnd.

Det upplevs också oklart hur avvägningen mellan projektets budget och tidplan samt verksamheternas synpunkter och önskemål ska ske i projektet. Till en del anses problemen bero på byte av tjänstemän på flera poster som är centrala i projektet. Det upplevs oklart för nytillkomna vilka övervägande som gjorts och vad som beslutats tidigare i projektet.

3.2.2. Reglementen och delegationsordning

Kommunstyrelsen har ansvar för den översiktliga planeringen samt beslut och planbesked, upprättande av planprogram, översiktsplaner med mera i enlighet med plan- och bygglagen. Ledningsfunktionen innebär också ett övergripande ansvar för mark- och bostadspolitiken och att en tillfredsställande markberedskap upprätthålls samt att bostadsförsörjningen och samhällsbyggandet främjas.

Tekniska nämndens reglemente stadgar att nämnden inom ramen för anvisade medel och enligt riktlinjer kommunfullmäktige anger har ansvaret för utredningar, projektering, byggnation, drift och underhåll (inklusive underhållsplaner) av kommunala fastigheter, byggnader och lokaler med beaktande av gällande principer för investeringsprocessen.

Enligt tekniska nämndens delegationsordning har samhällsbyggnadschefen delegation att fatta beslut om avtalstecknande av bygg- och anläggningsentreprenader upp till 200 basbelopp (2018: 9,1 mnkr)². Bygg- och projektchefen, byggprojektledare samt fastighetsförvaltare är bemyndigade att teckna avtal i förvaltningsövergripande fastighetsärenden upp till 100 basbelopp (2018: 4,55 mnkr). Beslut om avtalstecknande av anläggningsprojekt upp till 100 basbelopp delegeras till gatuchefen.

I intervjun beskrivs att byggprojektledarna agerar utifrån delegationsordningen som kommunens ombud i sina projekt, medverkar på byggmöten och fattar beslut om ändrings- och tilläggsarbeten utifrån delegationen ovan och projektets budget. Om ändringen beror på fel i handlingarna finns det en pott avsatt för detta i kalkylen. Beror ändringen på en tilläggsbeställning hanteras den inom projektet om den kan finansieras inom tilldelad budget. I annat fall hänskjuts frågan till ansvarig verksamhetsnämnd att fatta beslut om.

Granskningen av projekten visar att ändrings- och tilläggsarbeten för Arenan uppgick till 6,9 mnkr och för Klittervägen till 2,4 mnkr. För Tallkottens förskola har vi inte tagit del av någon lista över ändrings- och tilläggsarbeten.

3.2.3. Bedömning

Vi bedömer att roller och ansvar inte är tydliggjorda på ett tillfredsställande sätt vad gäller projektstyrningsmodellen. Det baserar vi på att de grupper som inrättas för specifika investeringsprojekt saknar tydligt mandat och uppdrag. När det gäller styrgruppen riskerar den att ta över andra nämnders formella uppdrag. Baserat på de mötesanteckningar som vi tagit del av bedömer vi risken som stor att de förtroendevalda inte enbart hanterar så kallade VAD-frågor utan även i hög grad behandlar och beslutar om så kallade HUR-frågor, vilka i en ändamålsenlig organisation bör hanteras av tjänstemännen.

Vi anser att det behöver tydliggöras när under ett projekt som verksamheten ska kunna ha önskemål och synpunkter på utformningen av lokalen. Företrädesvis kan det ske under projekteringen av projektet.

Vi bedömer vidare att hanteringen av ändrings- och tilläggsarbeten följer delegationsordningen för tekniska nämnden.

Kontrollmålet bedöms som delvis uppfyllt.

² Prisbasbelopp

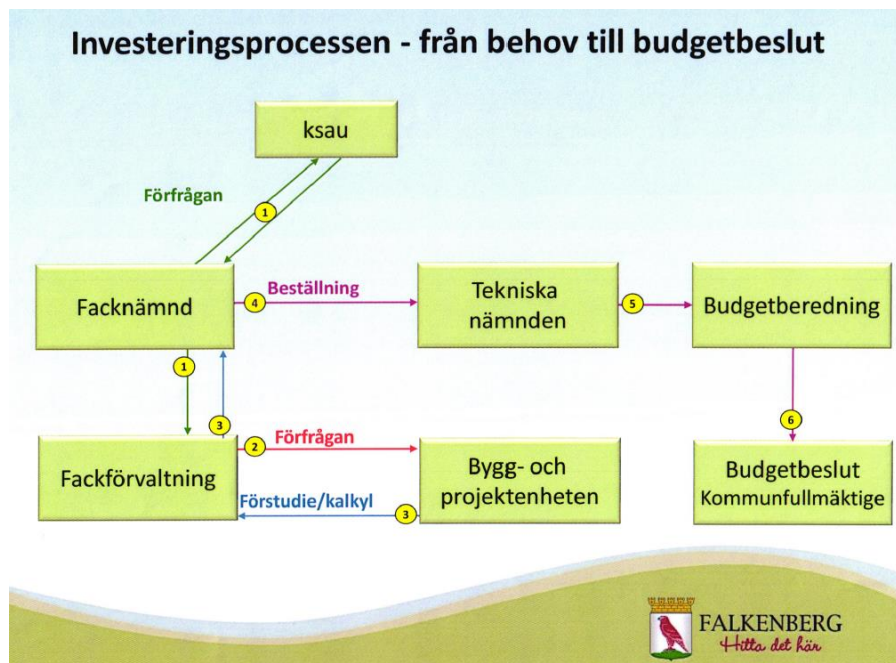
3.3. Den politiska behandlingen av investeringsprojekt

Kontrollmål: Sker det en politisk behandling och prioritering av projekt och tidpunkter för investeringar?

Enligt principer för investeringsprocessen, som beskrivs av bilden nedan, ska en lokalinvestering som utgår från ett verksamhetsbehov eller från ett utvecklingsbehov initieras genom att facknämnden som behandlar investeringsbehovet därefter redovisar en förfrågan om klartecken för att genomföra en förstudie till kommunstyrelsens arbetsutskott (1)³. Samtidigt som kommunstyrelsens arbetsutskott godkänner förstudien tar de även ställning till om en styrgrupp behöver utses samt om hur löpande information till arbetsutskottet ska ske.

Efter genomförd förstudie (3) tar facknämnden beslut om investeringsprojektet ska beställas av tekniska nämnden (4). Tekniska nämnden tar med investeringsprojektet i sitt budgetförslag (5) medan facknämnden ansvarar för att i sitt budgetförslag lämna förslag på inventarier som hör samman med lokalinvesteringen samt eventuella tillkommande driftkostnader utöver internhyra.

Budgetförslagen behandlas i budgetberedningen inför beslut i kommunfullmäktige (6). Vid avslag i någon instans informeras berörd förvaltning enligt rutiner som beskrivs i riktlinjerna.



I budgetprocessen ska varje nämnd prioritera bland de investeringar som äskas för kommande år. Investeringarna ska åsättas en etta, tvåa eller trea beroende på hur viktig den är för verksamheten. Äskandena lämnas till budgetberedningen tillsammans med priorite-

³ Hänvisningen avser bilden "Investeringsprocessen – från behov till budgetbeslut".

ringen. I intervjuerna beskrivs att avsedd effekt inte helt uppnåtts i budget 2018 på grund av att övervägande del av investeringarna klassificerats som prioritet ett. I budget 2018 ingår en investeringsplan som sträcker sig fram till år 2022, det vill säga fem år. Prioriteringen har istället skett genom vilket år som medel avsätts till investeringen. Uppräkning av budgeterade medel för projekt som flyttas mellan åren görs.

I intervjuerna framkommer både positiva och negativa synpunkter på beslutsprocessen. Flera intervjuade förklarar att processen leder till att besluten fattas av den nämnd som har verksamhetsansvaret eller det tekniska ansvaret. De nämnder som beställer förstudier av tekniska nämnden upplever att de saknar en återkoppling om hur lång tid det beräknas ta innan förstudien blir klar.

Kommunstyrelsen beviljar budget till att genomföra förstudier. Därefter är det tekniska nämnden som arbetar fram ett förslag och lämnar över det till budgetberedningen. När ett projekt beslutats i investeringsbudgeten krävs det inget ytterligare igångsättningsbeslut av kommunfullmäktige för att en investering ska få starta.

Vid granskningen av utvalda projekt har vi tagit del av för investeringsprocessen centrala beslut. Dessa finns förtecknade i bilaga 2.

3.3.1. *Bedömning*

Vi bedömer att den politiska behandlingen och prioriteringen av projekt sker i samband med budgetprocessen. Eftersom prioritering av investeringar inte görs fullt ut, sker prioriteringen även genom vilket år som medel till investeringen avsätts.

För de utvalda projekten har kommunfullmäktige fattat särskilda beslut för Falkenbergs Arena, Kunskaps- och kulturcentrum samt Tallkottens förskola.

Kontrollmålet bedöms som uppfyllt.

3.4. *Beslutsunderlag/kalkyler*

Kontrollmål: Finns det tillräckliga beslutsunderlag/kalkyler?

När en nämnd beställer en förstudie av tekniska nämnden samlar samhällsbyggnadsförvaltningen ihop resurser för att genomföra förstudien och göra en kalkyl. Om ärendet brådskar sker en uppskattning av kostnad per kvadratmeter. I intervjuer beskrivs att förstudier historiskt utfördes med större noggrannhet så att de i vissa fall mer liknade förprojektering vilket ledde till bättre kvalitet på kalkylerna. Det finns ett behov av att ta fram enhetliga riktlinjer för kalkylering av investeringsprojekt.

I syfte att effektivisera planerings- och projekteringsstadiet har tekniska nämnden beslutat om riktlinjer för utformning av förskolor i Falkenbergs kommun.⁴ Liknande riktlinjer ska även arbetas fram för skolbyggnader.

Fyra utvalda investeringsprojekt granskas närmare:

⁴ TN § 71/2018-06-20

Falkenbergs Arena, totalt projektbudget 130,0 mnkr, utfall till och med 2018-07-31: 99,1 mnkr, avslutas år 2018.

På första styrgruppsmötet i januari 2014 uppges att projektbudgeten är 65 mnkr + indexuppräknings från 2011 års ”superettanutredning” samt tillkommande kostnader för ”allsvenska krav”. På styrgruppsmötet i oktober 2014 beskrivs att förslag till budget för arenan är fortsatt inriktad på 130 mnkr. I investeringsplan 2015-2019 finns 130 mnkr upptaget för arenan exklusive infrastruktur som parkering och cykelvägar etc.

I det material som vi tagit emot har vi inte hittat någon kalkyl som visar hur den totala projektbudgeten beräknats.

Kunskaps- och kulturcentrum inklusive ombyggnad hus 3, total projektbudget 382,3 mnkr, utfall till och med 2018-07-31: 43,4 mnkr, avslutas år 2020.

Projektet ska, enligt de uppgifter vi tagit del av, rymma gymnasieskola, bibliotek, kulturskola samt turistinformation. På ledningsgruppens möte i november 2014 meddelades att projektets budget sänkts från 450 mnkr till 300 mnkr. I intervjun beskrivs att kök, matsal och idrottshall exkluderades från projektet för att anpassa det till den nya budgeten. Redan i april 2014 presenterade konsulten Sweco en kalkyl för styrgruppen som slutade på 300 mnkr. Även i investeringsplan för år 2015-2019 fanns 300 mnkr upptaget för kunskaps- och kulturcentrum.

I januari år 2015 beslutar styrgruppen att genomföra en arkitekttävling och i mars samma år informeras kommunstyrelsen om beslutet. Arkitekttävlingen genomförs och kommunstyrelsens arbetsutskott blir en politisk referensgrupp som lämnar synpunkter på förslagen utan att göra någon inbördes prioritering emellan dem. Stadsbyggnadskontoret föreslår att vinnande förslag vidare bearbetas i samråd med representanter för verksamheterna, så att detta kan ligga till grund för projektering och vidare genomförande. Det vinnande förslaget till Kunskaps- och kulturcentrum ligger även till grund för förslaget till ny detaljplan för kvarteret Krispeln. I november 2015 beslutar kommunfullmäktige att godkänna bearbetning av det vinnande tävlingsförslaget samt att investeringsprojektet därefter verkställs.⁵ Vid det tillfället fanns 300 mnkr avsatt för projektet samt 60 mnkr för underhållsåtgärder för hus 3 (investeringsplan 2016-2020).

I investeringsplan 2017-2021 fanns 312,4 mnkr för kunskaps- och kulturcentrum samt 62,6 mnkr för renovering av hus 3, totalt 375,0 mnkr. Investeringsplanen 2018-2022 innehåller 382,3 mnkr för projektet. I januari 2018 presenteras en ny kalkyl för styrgruppen. Kalkylen uppgår till 382,3 mnkr. Den största skillnaden mot kalkylen från år 2014 är att åtgärder för hus 3 och ombyggnad av hus 5 är inkluderade. Investeringsplanen i budget 2018-2022 omfattar även kök och matsal samt aktivitetshall för gymnasiet år 2022 med totalt 110 mnkr.

I intervjuer beskrivs att budget för vissa poster saknas i projektet till exempel för evakueringskostnader och inventarier. Evakueringskostnader är upptagna i förslaget till budget 2019.

⁵ KF § 191/2015-11-24

Tallkottens förskola, total projektbudget 58,7 mnkr, utfall till och med 2018-07-31: 53,5 mnkr, prognos totalt 54,0 mnkr, slutredovisas inom kort.

Tallkottens förskola beslutades av kommunfullmäktige i maj 2015. I ärendet presenteras 3 olika alternativ för ombyggnad av fastigheten. Varje alternativ hade kostnadsberäknats och enligt beslutet genomfördes alternativ 1 vars budget uppgick till 57,5 mnkr.

I protokollet till ärende § 120/2014-12-10 i tekniska nämndens arbetsutskott finns en kalkyl som beräknar kostnadsläget för alternativ 1 till 56,5 mnkr i 2013 års kostnadsläge. Kalkylen omfattar en 50-årsrenovering, förskola, mottagningskök och administrativa lokaler på plan 3 och baseras på en förstudie som genomfördes år 2013. Omräknat till 2014 års kostnadsläge blir investeringsbeloppet 57,5 mnkr.

Ombyggnad av Klittervägen:

Den totala projektbudgeten uppgick till 15 mnkr vilket framgår av dokumentet Budget 2016 för Falkenbergs kommun. Utfall till och med 2017-12-31: 16,0 mnkr, slutredovisades i januari 2018.

Klittervägen löper parallellt med Skrea strand. Projektet initierades för 10-15 år sedan och en detaljplan togs fram. År 2008 genomfördes en förstudie av områdets gestaltning. Enligt ursprunglig plan skulle gatan byggas om i tre etapper. De första två etapperna genomfördes, men på grund av ändrad prioritering blev den tredje etappen inte genomförd i anslutning till de två första. I 2015 och 2016 års investeringsbudget avsattes totalt 15 mnkr för ombyggnad av etapp 3.

I det material som vi tagit emot har vi inte hittat någon kalkyl som mer detaljerat visar hur projektbudgeten beräknats.

3.4.1. Bedömning

Vi bedömer att underlagen till investeringsprojekt varierar mellan projekten. För projektet KKC bantades budgeten kraftigt och anpassning av projektet fick göras vilket senare lett till att de borttagna delarna ändå finns med i investeringsbudgeten fast längre fram i tiden. Hanteringen förefaller inte vara ändamålsenlig. För projektet Tallkottens förskola genomfördes en förstudie vilket låg till grund för en kalkyl som höll genom projektet. För de två övriga projekten Falkenbergs Arena och ombyggnad av Klittervägen har vi inte tagit del av några detaljerade kalkyler.

Vi instämmer i verksamhetens bedömning att enhetliga riktlinjer bör antas för kalkylering av investeringsprojekt. Eftersom enhetliga riktlinjer saknas kan val av kalkylmodell variera vilket riskerar leda till kalkyler av skiftande kvalitet. Vi ser positivt på att riktlinjer för utformning av förskolor har antagits av tekniska nämnden.

Kontrollmålet bedöms som delvis uppfyllt.

3.5. Hantering av avvikelser

Kontrollmål: Finns rutiner med tillräcklig kontroll för att hantera väsentliga avvikelser i exempelvis tid, utförande och ekonomi under projektets genomförande?

Enligt principerna för investeringsprocessen ansvarar tekniska nämnden för att investeringarna ryms inom budgeterade ramar. Om investeringen befaras bli högre än budgeterat ska tekniska nämnden vidta åtgärder beträffande projektets utformning så att överskridande inte uppstår. I det fall detta inte är möjligt ska ärendet anmälas till kommunstyrelsen som tar ställning till om och hur avvikelser ska täckas samt om frågan ska underställas kommunfullmäktige.

I principerna stadgas även att om avsatta medel inte beräknas räcka måste projektet godkännas i kommunfullmäktige för igångsättning.

I intervjun beskrivs att hanteringen vid avvikelser upplevs som omständlig eftersom även mindre avvikelser mot beslutad budget ska hanteras av kommunfullmäktige.

Tekniska nämnden har en regelbunden uppföljning av samtliga investeringsprojekt. Se vidare avsnitt 3.6.

Av de projekt som vi granskat närmare har vi identifierat avvikelse mot ursprunglig tidplan i följande projekt.

Projektet **Falkenbergs Arena** förväntades tidigt i projektet färdigställas för spelstart under år 2016, men på styrgruppsmötet i oktober 2014 uppgavs att det troligtvis inte var möjligt. På styrgruppsmötet i november 2014 sattes tidplanen för invigning i april 2017, vilket också uppnåddes.

Projektet **KKC** beräknades tidigt i projektet vara klart för inflyttning hösten 2018. Senare i projektet flyttades datumet till 2019-05-31, men nytt färdigställandedatum är satt till 2019-12-31 enligt ett beslut i kommunstyrelsens arbetsutskott.⁶ Anledningen uppgavs vara att få möjlighet till mer konkurrenskraftiga anbud. Enligt projektledarens bedömning kommer nuvarande tidplan att hållas.

Tredje etappen av projektet **Klittervägen** försenades kraftigt i förhållande till de två första etapperna, men enligt projektledaren och gatuchefen fanns det projekt som prioriterades högre vilket accepterades av tekniska nämnden.

Klittervägen är det enda av projekten som visar negativ avvikelse jämfört med budget vid granskningstillfället. Enligt projektledaren kostade genomförandet mer än ursprunglig kalkyl på grund av högre grundvatten och behov av större volym fyllnadsmassor. Därav blev utgifterna för ändrings- och tillägsarbeten högre än budgeterat, 2,4 mnkr. Avvikelsen kommunicerades med tekniska nämnden under projektets gång.

3.5.1. Bedömning

Vi bedömer att tekniska nämnden har tillräcklig kontroll för att hantera väsentliga avvikelser eftersom det sker en regelbunden rapportering inför och under ett projekts genomförande. I projekten Falkenbergs Arena och KKC har hanteringen av avvikelser skett inom ramen för respektive projekts styrgrupp.

Kontrollmålet bedöms som uppfyllt.

⁶ KSAU § 277/2017-10-03

3.6. Uppföljning av investeringsprojekt

Kontrollmål: Sker det en systematisk uppföljning av genomförda investeringar till exempel i förhållande till ursprunglig planering, kalkyl och tidplan?

En regelbunden uppföljning per investeringsprojekt sker i tekniska nämnden. Nämndens protokoll under år 2018 visar att investeringarna följts upp på mötena i januari, mars, april och augusti.⁷

Uppföljning består av en förteckning över samtliga budgeterade investeringsprojekt. För varje projekt visas budget och utfall per år och totalt för projektet samt total prognos. Det visas även en prognos som visar vilket år projektet beräknas färdigställas. Under rubriken kommentar beskrivs projektets status kortfattat.

3.6.1. Bedömning

Vi bedömer att tekniska nämnden har förutsättning att hantera väsentliga avvikelser eftersom det sker en regelbunden rapportering inför och under ett projekts genomförande.

Kontrollmålet bedöms som uppfyllt.

3.7. Åtterrapporering till styrelse/nämnd

Kontrollmål: Sker åtterrapporering till berörd nämnd/styrelse?

På tekniska nämnden i juni slutredovisades nio investeringsprojekt.⁸ Slutredovisning av projekt över 5 mnkr överlämnades efter godkännande till kommunstyrelsen.

De slutredovisningar som tekniska nämnden överlämnade till kommunstyrelsen för projekten, Kaj V, ombyggnad Stortorget, Falkenbergs idrottshall samt Skogstorps idrottshall, behandlades på kommunstyrelsen i september månad och överlämnades för slutligt fastställande i kommunfullmäktige.⁹

Av tekniska nämndens investeringsuppföljning framgår ytterligare sju projekt som ska slutredovisas inom en snar framtid. Bland dessa projekt finns Tallkottens förskola.

Projektet Klittervägen, Skreabaren – Netas berg slutredovisades i kommunfullmäktige i januari 2018.¹⁰ Slutredovisningen består av en sammanfattning av ärendet och en kortfattad beskrivning av ekonomin.

Projektet Falkenbergs Arena har inte slutredovisats trots att den använts sedan april 2017. Redovisningsmässigt aktiveras investeringen 1 januari året efter att anläggningen tagits i

⁷ TKN § 1/2018-01-31, § 16/2018-03-21, § 35/2018-04-25, § 79/2018-08-29

⁸ TKN § 59-67/2018-06-20

⁹ KS § 240-243/2018-09-11

¹⁰ KF § 17/2018-01-31

bruk. Enligt god redovisningssed ska en investering aktiveras och avskrivning ska påbörjas när investeringen är färdig att tas i bruk.¹¹

I intervju beskrivs att det saknas enhetliga riktlinjer för arkivering av handlingar kopplade till investeringsprojekt, vilket vi även noterat i samband med granskning av utvalda investeringsprojekt. Under ett pågående projekt används en tjänst för delning av dokument. När projektet är färdigställt läggs dokumenten i en mapp på kommunens server.

3.7.1. Bedömning

Vi bedömer att det sker en återrapportering till tekniska nämnden och i förekommande fall till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige i enlighet med riktlinjerna. Baserat på projektet Falkenbergs Arena noterar vi att aktivering av projekt sker 1 januari året efter att anläggningen tagits i bruk.

Vi rekommenderar att enhetliga riktlinjer för arkivering av handlingar kopplade till investeringsprojekt utarbetas.

Kontrollmålet bedöms som delvis uppfyllt.

¹¹ RKR 11.4 Materiella anläggningstillgångar

Bilaga 1: Dokument som ingått i granskningen

Reglemente för kommunstyrelsen, senast ändrad KF § 217/2014-11-25

Reglemente för barn- och utbildningsnämnden, senast ändrad KF § 97/2011-05-24

Reglemente för tekniska nämnden, senast ändrad KF § 41/2015-03-31

Delegationsordningsregler för kommunstyrelsens verksamhetsområde, senast ändrad KS § 162/2014-06-03

Delegationsordning barn- och utbildningsnämnden, fastställd BUN § 60/2016-05-25

Delegationsordning tekniska nämnden, fastställd TN § 925/2017-08-30

Årsredovisning 2017

Budget 2015 med investeringsplan 2015-2019, fastställd KF § 221/2014-11-25

Budget 2016 med investeringsplan 2016-2020, fastställd KF § 191/2015-11-24

Budget 2017 med investeringsplan 2017-2021, fastställd KF § 237/2016-11-29

Budget 2018 med investeringsplan 2018-2022, fastställd KF § 209/2017-11-28

Principer för investeringsprocessen, KS § 172/2016-06-07

Principer för hantering av över- och underskott s.k. resultatreglering, samt slutredovisning av investeringsprojekt, KF § 38/2017-02-25

Bilaga 2: Politiska beslut – utvalda investeringsprojekt

Falkenbergs arena:

Beslutsärende	Beskrivning
KS § 131/2011-04-05	Helhetsutredning Kristineslättsovrådet's idrottsanläggningar bland annat behovsinventering kring Falkenbergs IP och därvid ställda krav.
KS § 114/2012-06-15	Del av Hjortsberg 4:1 (Kristineslättsovrådet's idrottsområde) - planuppdrag. Stadsbyggnadskontoret får i uppdrag att utarbeta och samråda kring förslag till detaljplan. Färdig detaljplan ska kunna antas under år 2013.
KF § 58/2014-03-05	Del av Hjortsberg 4:1 (Kristineslättsovrådet's idrottsområde) – antagande. Kommunfullmäktige beslutar anta detaljplan för Kristineslättsovrådet's idrottsområde. Detaljplanen möjliggör uppförande av en fotbollsarena för elitfotboll.

Tallkottens förskola:

Beslutsärende	Beskrivning
KS § 88/2015-05-26	Tallgläntan, hus A – Tallkottens förskola. Kommunfullmäktige godkänner genomförande av investeringsprojektet enligt alternativ 1 med ändringen att administrativa lokaler byggs på våning 3 endast om det finns utrymme för det inom lagd budget. Beslutet innebär tre förskoleavdelningar i bottenplan, två förskoleavdelningar på plan två samt administrativa lokaler på plan tre. Investeringsutgift sätts till 57 517 tkr vilket överensstämmer med beslutad budget.

Kunskaps- och kulturcentrum inklusive hus 3:

Beslutsärende	Beskrivning
KF § 221/2014-11-25	Kommunfullmäktige fattar beslut om investeringsbudget á 300 mnkr för kunskaps- och kulturcentrum i samband med investeringsplan för år 2015-2019.
KS § 24/2015-01-13	Begäran om planläggning för kv Krispeln 15 m.fl., bostäder, skola, bibliotek m.m. Falkenbergs centrum. Kommunstyrelsen beslutar ge stadsbyggnadskontoret i uppdrag att utarbeta förslag till detaljplan för Krispeln 15 m.fl samt ge ett eventuellt planuppdrag högsta prioritet i planprioriteringslistan.
Styrgrupp/2015-01-27	Styrgruppen beslutar om att genomföra en arkitektävling.
KS § 56/2015-03-10	Kommunstyrelsen informeras om planer för kultur- och kun-

	skapscentrum, främst om den planerade arkitekttävlingen och vilka åtgärder som ingår i investeringsbudgeten.
KF § 191/2015-11-24	Kunskaps- och kulturcentrum – verkställighet av investeringsprojekt. Kommunfullmäktige godkänner påbörjande av arbetet med att genomföra erforderlig bearbetning av det vinnande tävlingsförslaget samt att investeringsprojektet därefter verkställs. I investeringsplan för år 2015-2019 finns 300 mnkr för kunskaps- och kulturcentrum samt 60 mnkr för underhållsåtgärder för hus 3.
KF § 51/2017-03-28	Detaljplan för Krispeln plan 1 – antagande. Kommunfullmäktige beslutar anta detaljplanen.
KSAU § 277/2017-10-03	Förlängning av tidplan för kunskaps- och kulturcentrum till och med 2019-12-31.

2018-11-08

Fredrik Carlsson

Uppdragsledare

Caroline Liljebjörn

Projektledare