

## Falkenbergs Gymnasieskola – Granskning av informations- och beslutsvägarna avseende beslut om utökade budgetramar för ny-/ombyggnation av Falkenbergs kommuns gymnasieskola

# Innehåll

1.	Inledning	1
2.	Utökad budgetram Gymnasieskolan	2
3.	lakttagelser/rekommendationer	8

# 1. Inledning

Deloitte har fått i uppdrag av Falkenbergs kommun att genomföra en granskning avseende informations- och beslutsvägarna som föregått beslut om utökade budgetramar för ny-/ombyggnation Falkenbergs kommuns gymnasieskola.

## Bakgrund

Investeringsprojekt för om- och nybyggnation för Falkenbergs kommuns gymnasieskola avseende hus 5 och 12 har sedan byggstart fördyrats från 85,7 mkr i april 2010 till 108 mkr i december 2011. Vid uppstart av projektet infördes en styrgrupp för projektet. Det ursprungliga budgetbeslutet uppgående till 85,7 mkr togs 2008 av Kommunfullmäktige. Vid tidpunkten för detta beslut fanns ingen framtagen kalkyl för projektet.

## Uppdraget

Uppdraget har omfattat en kartläggning och genomgång av den informations- och beslutsgång som föregått beslut om utökade budgetramar för ny-ombyggnation Falkenbergs kommuns gymnasieskola.

## Syfte

Syftet med granskningen har varit att granska och kartlägga:

- Hur har informations- och beslutsgången som föregått beslut om utökade budgetramar för ny-/ombyggnation Falkenbergs kommuns gymnasieskola fungerat?
- Följer informationsvägarna upprättade policy/riktlinjer
- Vem/vilka har fått information avseende de ökade kostnaderna i projektet samt vid vilken tidpunkt?
- Hur har informationen förmedlats, muntligt, skriftligt?
- Vilken involvering har styrgruppen haft under projektet? Har styrgruppen varit involverade i diskussionerna avseende fördyringar i projektet?

## Avgränsning

Granskningen har enbart omfattat granskning och kartläggning av den informations- och beslutsgång som föregått beslut om utökade budgetramar för ny-/ombyggnation Falkenbergs kommuns gymnasieskola.

## Metodik och Genomförande

Granskningen har utförts genom följande steg:

- Intervjuer med ansvariga tjänstemän och politiker
- Insamlande av material för verifiering
- Analys av insamlat material och genomförda intervjuer

## 2. Utökad budgetram Gymnasieskolan

Inför planeringen av den nya gymnasieskolan så infördes en politisk styrgrupp. Styrgruppen hade sitt första möte 2006-09-20 och sitt sista möte 2010-05-19. Styrgruppen var aktiv under hela planeringsfasen till dess att upphandling avseende ny- och ombyggnationen för gymnasieskolan var utförd. Vid det sista styrgruppsmötet diskuterades en ökning av budgetramen från 85,7 mkr till 91,8 mkr, då erhållna anbud indikerade att en ökning av budgeten behövde göras. Därefter upplöstes gruppen och projektet har sedan i sin helhet bedrivits från Stadsbyggnadskontoret och Tekniska nämnden.

Som nämnts ovan har prognosen för investeringsprojektet för om- och nybyggnation för Falkenbergs kommuns gymnasieskola avseende hus 5 och 12 sedan den ursprungliga budgeten för 2008 och 2009 ökat från 85,7 mkr till 108 mkr i december 2011. I detta projekt ingick även ett antal övriga projekt, exempelvis rivningar, markarbeten, flytt av fjärrvärme och flytt av el- och telefonledningar. Prognosen har justerats vid ett antal tillfällen. För att få en bild över förloppet har vi här nedan beskrivit närmare vid vilka tidpunkter som prognoserna har ändrats samt vilka de största orsakerna till förändringarna har varit.

**2010-06-22** – Kommunfullmäktige beslutar att öka investeringsbudgeten 2010-2011 med 6,8 mkr till 91,8 mkr avseende investeringsprojektet för om- och nybyggnation för Falkenbergs gymnasieskola. Behovet att utöka investeringsbudgeten hade även diskuterats vid gymnasieskolans styrgrupps sista möte i maj 2010. Orsaken till förändring av prognosen var framförallt följande:

Åtgärd	Kostnad
Fasadåtgärder, takåtgärder samt ökad omfattning av omklädningsrum och tilläggsisolering för hus 5	1,5 mkr
Generellt högre anbud hus 5	3 mkr

Åtgärd	Kostnad
Anpassning av musikpaviljong som ersättningslokal för särskolan	0,2 mkr
Risk för ökade kostnader i upphandling av hus 12 (NTC) om inte lägsta anbud kan antas	2 mkr
Paviljongflytt från Tånga något dyrare än beräknat	0,1 mkr
<b>Total ökning</b>	<b>6,8 mkr</b>

Under perioden 2010-06 – 2011-05 insåg Stadsbyggnadskontoret att det fanns ett antal ytterligare problem med gymnasieskolan. Exempelvis hade de funnit en gammal oljetank, en ny miljööversikt av hus 5 krävdes samt att ett antal andra oförutsedda utgifter hade uppkommit. Under perioden 2010-06 – 2011-05 skedde muntlig avrapportering till Tekniska nämnden, men det togs inget beslut om att begära en utökad investeringsbudget.

Stadsbyggnadschefen på Stadsbyggnadskontoret tog beslut avseende de utökade kostnaderna allteftersom kostnaderna uppmärksammandes. Nytt beslut om att begära utökad budgetram togs i Tekniska nämnden först 2011-06-16, men vid detta tillfälle var åtgärderna redan utförda. Under denna period skedde ingen rapportering till Kommunstyrelsen eller Kommunstyrelsens arbetsutskott. Det som har lyfts fram vid vår granskning är att det under projektets gång uppstod nya omständigheter och händelser i projektet som krävde snabba beslut. Projektet hade även stora risker och det fanns ingen "buffert" i projektbudgeten för dessa "riskkostnader".

**2011-09-27** – Kommunfullmäktige beslutar att öka investeringsbudgeten avseende investering för om- och nybyggnation för Falkenbergs gymnasieskola med 9,7 mkr från 91,8 mkr till 101,5 mkr. Detta beslut hade föregåtts av beslut både i Tekniska nämnden och i Kommunstyrelsen.

Åtgärderna som låg till grund för den utökade investeringsbudgeten var dock redan utförda. Orsaken till förändring av prognosen var framförallt följande:

Åtgärd	Kostnad
<b>Hus 5</b>	
Mark, provtagning, utgrävning och borttransport	1,4 mkr
Tillfälligt omklädningsrum	0,4 mkr
Fukt- och mögelskador	0,37 mkr
Diverse övriga kostnader	0,85 mkr
<b>Hus 12</b>	
Extraordinära vinterkostnader	1,22 mkr
Cellplastfyllning	1,65 mkr
Uteblivet bidrag solceller och solvärme	0,73 mkr
Överklagad upphandling	0,63 mkr
Schakt: provtagning, borttagning av oljetankar	0,68 mkr
Diverse övriga kostnader	1,77 mkr
<b>Total ökning</b>	<b>9,7 mkr</b>

I november 2011 upptäckte Sweco (projektledning för gymnasieskolans ny- och ombyggnad) att det var fel i deras formler i uppföljningssystemet gällande slutprognoser för projektet för gymnasieskolan. Detta innebar att budgetöverskridandet avseende "ÄTOR" (ändringsarbeten) ej har uppmärksamats av varken Sweco eller Stadsbyggnadskontoret. Detta fel fanns troligen redan 2011-08-31, men det identifierades ej vid denna genomgång. Utöver detta "fel" så hade projektet även utökats kontinuerligt vilket innebar ökade byggherreskostnader. Det uppkom även ökade kostnader för utemiljö på grund av att tänkta besparingar i prognosen ej var möjliga att genomföra.

**2011-12-14** - På grund av ovanstående händelser presenterade Stadsbyggnadskontoret muntligen för Tekniska nämnden att det fanns ett behov av en utökad budgetram för ny- och ombyggnad av gymnasieskolan. Den nya prognosen visade på en slutkostnad uppgående till 104,9 – 108 mkr, dvs en ökning med 3,4 mkr – 6,5 mkr. Det togs inga beslut av Tekniska

nämnden vid detta tillfälle. Ärendet drogs även i Tekniska nämnden i februari, men beslut om att föreslå en utökning av budgetramen till 108 mkr togs i Tekniska nämnden först på mötet den 11 april 2012. Orsaken till förändring i prognosen mellan 101,5 mkr och 104,9 mkr – 108 mkr berodde på följande:

Åtgärd	Kostnad
Interna kostnader inom stadsbyggnadskontoret för projektledare som ej fanns med i Swecos prognoser. Denna ökning beror till största delen på fel i formlerna i prognosen, men även på grund av vissa nya "ÄTOR". Beslut om de nya "ÄTOR:na" togs löpande av Stadsbyggnadschef.	0,8 mkr
Kostnadsbedömningar avseende återstående kostnader har ej varit tillräckliga	0,4 mkr
Budgetöverskridande "ÄTA"-arbeten som påverkar slutkostnadsprognosen	1,8 mkr
Diverse övriga kostnader	0,4 mkr
<b>Total ökning</b>	<b>3,4 mkr</b>

Att den nya prognosen visade ett spann på 104,9 mkr – 108 mkr berodde på att det fanns ett antal osäkra parametrar i prognosen. Exempelvis skadeståndsanspråk projektör och entreprenörer, att inredningskostnader skulle tas av verksamheten och "ÄTA"-diskussioner. Om alla osäkerhetsfaktorer får ett positivt utfall hamnar prognosen på 104,9 mkr, men det troligaste utfallet ligger någonstans i spannet 104,9 mkr – 108 mkr.

**2012-05-29** Kommunstyrelsens arbetsutskott tog upp begäran avseende den utökade budgetramen 104,9 – 108 mkr, men begäran avslogs.

**2012-06-05** Kommunstyrelsen tog upp begäran avseende den utökade budgetramen 104,9 – 108 mkr, men begäran avslogs och meddelade Tekniska nämnden att tidigare fastställd investeringsram skall hållas.

**2012-06-07** analys utfördes av Tekniska nämndens arbetsutskott avseende vad konsekvenserna skulle bli om arbetet avbröts. Effekterna av ett avbrott blir enligt Tekniska nämnden följande:

- Samtliga berörda markytor mellan hus 1 – 2 och hus 5 – 12 kommer att lämnas i grusat skick
- Förbindelsetrappen mellan hus 5 – 12 kommer ej utföras
- Gångtrafiken till norra delen av hus 12 omleds via Igeldammsvägen
- Södra porten till fordonsprogrammet kommer ej att kunna användas

Enligt Tekniska nämnden så beräknas arbetets avbrytande ge en besparing på 2,1 mkr. Blir det aktuellt att återuppta och slutföra projektet kommer totalkostnaden att överstiga det inbesparade beloppet och budgeten på 108 mkr kommer då att överskridas.

**2012-06-12** meddelar Kommunstyrelsens arbetsutskott Tekniska nämnden om att fortsätta arbetet med gymnasieskolan enligt ursprunglig omfattning och enligt den fastställda budgeten på 101,5 mkr. Stadsbyggnadskontoret/ Tekniska nämnden har försökt att göra avkall för att minska kostnaderna, men de mesta kostnaderna var redan upphandlade varför det har varit svårt att utföra några större åtgärder för att minska budgetavvikelsen.

Enligt nedanstående tablå framgår en sammanfattning när och om beslut avseende ny budget för gymnasieskolan är taget och i vilken instans, samt om beslutet är muntligt eller skriftligt.

Datum	Vad	Beslut antaget
2006-09-20 – 2010-05-19 (16 styrgruppsmöten)	<p>Möte Gymnasieskolans politiska styrgrupp</p> <p>2010-04-14 – Av de anbud som efter utvärdering kan vara föremål för antagande ger en total investeringskostnad uppgående till 87,7 mkr.</p> <p>2010-05-19 – Lägesrapport från Sweco. Redovisade att ombyggnation av hus 5 (NTC huset) har en reviderad investeringsbudget uppgående till 14,6 mkr och att nybyggnation för hus 12 visar en investering på 64 mkr. Totala kostnader har ökat från 87,7 mkr till 91,8 mkr.</p>	2010-05-19 – Beslut tas att skicka ett villkorat tilldelningsbeslut samt att ärendet skall tas upp i KSAU 1 juni 2010 och i KS 8 juni 2010. Detta möte var Gymnasieskolans politiska styrgrupps sista möte.
2008	Budgetbeslut om investering i gymnasieskolan uppgående till 85,7 mkr	Beslut i Kommunfullmäktige avseende budget
2009	Budgetbeslutet uppgående till 85,7 mkr ligger fast	Beslut i Kommunfullmäktige avseende budget
2009-11-26	Omdisponering av den tidigare budgeten uppgående till 85 mkr. 14 mkr omdisponerades från år 2010 och Det låg ingen kalkyl bakom beloppet utan det var snarare ett direktiv från politiken	Beslut i Kommunfullmäktige avseende omdisponering av budget
2010-06-22	Kommunfullmäktige ökade investeringsbudgeten från 85,7 mkr till 91,8 mkr	Beslut i Kommunfullmäktige avseende utökad investeringsbudget från 85,7 mkr till 91,8 mkr
2011-06-16	<p>Det aviseras en utökning av budgeten för gymnasieskolan uppgående till 101,5 mkr.</p> <p>Redogörelse för den utökade budgeten uppgående till 101,5 mkr för Tekniska nämnden. Åtgärderna var dock redan genomförda.</p>	Beslut i Tekniska nämnden att förslå Kommunfullmäktige att besluta att godkänna en utökad projektbudget för gymnasieskolan.

Datum	Vad	Beslut antaget
2010-06 – 2011-05	Stadsbyggnadskontoret uppmärksammade ett antal ytterligare problem och ökade kostnader avseende ombyggnationen av gymnasieskolan.	Det togs inga nya beslut i Tekniska nämnden eller KSAU eller KS. Alla beslut avseende de nya kostnaderna togs av Stadsbyggnadschef. Det skedde muntlig avrapportering till Tekniska nämnden. Det skedde ingen återrapportering till KSAU.
2011-06-21	Den utökade budgeten uppgående till 101,5 mkr tas upp i KSAU för godkännande.	Förslag till beslut i KSAU avseende utökad budgetram.
2011-08-30	Ärendet avseende den utökade budgetramen uppgående till 101,5 mkr tas upp på nytt i KSAU för godkännande	Beslut i KSAU avseende utökad budgetram.
2011-09-06	Ärendet avseende den utökade budgetramen uppgående till 101,5 mkr tas upp i Kommunstyrelsen	Beslut i Kommunstyrelsen avseende utökad budgetram.
2011-09-27	Ärendet avseende den utökade budgetramen uppgående till 101,5 mkr tas upp i Kommunfullmäktige	Beslut i Kommunfullmäktige avseende utökad budgetram.
November 2011	Sweco upptäcker att de har ett fel i sitt uppföljningssystem samt att det tillkommit nya kostnader. Ökning av budgeten från 101,5 mkr - 104,9-108 mkr	
2011-12-14	Redovisningen av de nya prognoserna redovisas för Tekniska nämnden	Muntlig redogörelse till Tekniska nämnden
2012-02-08	Ärendet avseende behovet av en utökad prognos drogs i Tekniska nämnden	Inget beslut togs
2012-04-11	Ärendet avseende den utökade budgetramen uppgående till 108 mkr redogjordes för i Tekniska nämnden.	Beslut om att äska budgettillskott med 6,5 mkr togs i Tekniska nämnden



Datum	Vad	Beslut antaget
2012-05-29	Tekniska nämnden framför en begäran om utökad budgetram uppgående till 108 mkr.	Kommunstyrelsens arbetsutskott förslår Kommunstyrelsen besluta att avslå Tekniska nämndens tilläggsäskande samt meddela nämnden att tidigare fastställd investeringsram skall hållas.
2012-06-05	Ärendet avseende Tekniska nämndens begäran om en utökad budgetram uppgående till 108 mkr togs upp i Kommunstyrelsen	Begäran avseende utökad budgetram avlogs av Kommunstyrelsen och meddelar Tekniska nämnden att tidigare fastställd investeringsram skall hållas.
2012-06-07	Tekniska nämnden beslutar att avbryta byggnads- och markarbeten i enlighet med Kommunstyrelsens beslut 2012-06-05 samt redovisa konsekvenser av att avbryta byggnads- och markarbeten till Kommunstyrelsens arbetsutskott 2012-06-12.	Beslut i Tekniska nämndens arbetsutskott att avbryta byggnads- och markarbeten samt redovisa konsekvenser av att avbryta.
2012-06-12	Kommunstyrelsens arbetsutskott diskuterar erhållen konsekvensbeskrivning avseende byggstopp av hus 12 samt utemiljö.	Kommunstyrelsens arbetsutskott beslutar att Tekniska nämnden skall meddelas att projektet skall slutföras enligt ursprunglig budget, dvs 101,5 mkr.
2012-06-13	Tekniska nämnden beslutar att följa Kommunstyrelsens arbetsutskotts beslut från 2012-06-12 att slutföra projektet avseende gymnasieskolan och att vid kompletterande arbeten i byggnaden ska största möjliga restriktivitet tillämpas.	Beslut av Tekniska nämnden att följa Kommunstyrelsens beslut.

### 3. Iakttagelser/rekommendationer

I inledningen av rapporten finns det ett antal frågeställningar som vi utifrån genomförd granskning kommer att besvara nedan. Utifrån våra iakttagelser och kommentarer så har vi även identifierat några rekommendationer som presenteras i slutet av detta kapitel.

#### **Hur har informations- och beslutsgångarna som föregått beslut om utökade budgetramar för ny- och ombyggnation av Falkenbergs gymnasieskola fungerat?**

Utifrån genomförd granskning kan vi konstatera att informations- och beslutsgångarna avseende beslut om utökade budgetramar för ny- och ombyggnation av Falkenbergs gymnasium som föregått beslut ej fungerat tillfredställande då informationen har erhållits efter att kostnaderna redan har uppkommit. Dock har informationen och beslutsgångarna gått till samtliga instanser från Stadsbyggnadskontoret, till Tekniska nämnden, till Kommunstyrelsens arbetsutskott, till Kommunstyrelsen och slutligen till Kommunfullmäktige.

#### **Följer informationsvägarna upprättade policy/riktlinjer?**

Se ovan

#### **Vem/vilka har fått information avseende de ökade kostnaderna i projektet samt vid vilken tidpunkt?**

Stadsbyggnadskontoret har löpande fått information avseende ökade kostnader i projektet. Under en period var dock beräkningsformlerna i kalkylerna ej korrekta, vilket medförde att Stadsbyggnadskontoret ej hade korrekt information (se sid 3) avseende ökade kostnader i projektet. Stadbyggnadschef och projektledare är de som har tagit besluten löpande avseende förändringar i projektet på grund av nya omständigheter etc. Vid de två tillfällena då progonsen har förändrats först till 101,5 mkr och sedan till

104,9 – 108 mkr så har beslut tagits i Tekniska nämnden, Kommunstyrelsens arbetsutskott, Kommunstyrelsen och Kommunfullmäktige. Dock har besluten i Tekniska nämnden, Kommunstyrelsen och Kommunfullmäktige tagits efter att kostnaderna redan var tagna eller att upphandling redan hade skett, vilket innebär att det fanns små möjligheter att justera utfallet.

#### **Hur har informationen förmedlats, muntligt, skriftligt?**

Informationen under projektets gång har förmedlats både muntligt och skriftligt. Tekniska nämnden har i vissa lägen fått muntlig information och ibland skriftlig information från Stadsbyggnadskontoret medan informationen till Kommunstyrelsens arbetsutskott, Kommunstyrelsen och Kommunfullmäktige har varit skriftlig.

#### **Vilken involvering har styrgruppen haft under projektet? Har styrgruppen varit involverade i diskussionerna avseende fördringar i projektet?**

Styrgruppen har varit involverad i projektets planering till dess att upphandling av entreprenaden var utförd. Därefter upplöstes styrgruppen och projektet lämnades i sin helhet över till Tekniska nämnden och Stadsbyggnadskontoret. Styrgruppen har inte varit involverad i projektet därefter.

#### **Rekommendationer**

För att säkerställa att större komplexa projekt hanteras på ett tillfredställande sätt både ur ett ekonomiskt perspektiv samt ur ett beslutsperspektiv, dvs att beslut tas av rätt instans i rätt tid, är det viktigt att det finns en viss flexibilitet i projektmodellen. Projekt av denna storlek kan vara svåra att prognosticera. Risken om det inte finns någon flexibilitet i projektmodellen är att en större reserv än nödvändigt läggs i budgeten för att undvika budgetavvikelse för oförutsedda utgifter och projektet skulle kunna bli dyrare än nödvändigt.

Ett sätt att få en större flexibilitet i denna typ av komplexa projekt skulle kunna vara att ha en politisk styrgrupp under hela projektet. Genom att ha en politisk styrgrupp under hela projektet ökar förutsättningarna för att samtliga instanser får den information om behov av utökade budgetramar i tid och att åtgärder och beslut kan tas innan kostnaderna redan har inträffat. Dock ställer detta ett krav på att Styrgruppen har möjlighet och mandat att ta snabba beslut, då det oftast krävs i denna typ av projekt.

Vi rekommenderar vidare att Stadsbyggnadskontoret inför rutiner som säkerställer att större budgetavvikelser lyfts upp till rätt instanser, Tekniska nämnden, Kommunstyrelsen, Kommunfullmäktige etc innan kostnaderna är ett faktum och eventuella motåtgärder för att minska budgetavvikelsena blir svåra att genomföra.

Deloitte är ett av Sveriges ledande revisions- och konsultföretag med 1 100 medarbetare på ett trettiotal orter över hela landet. Med Deloitte avses Deloitte AB och dess dotterbolag. Deloitte är det svenska bolaget inom Deloitte Touche Tohmatsu. För mer information, besök [www.deloitte.se](http://www.deloitte.se).

Deloitte Touche Tohmatsu är ett av världens ledande nätverk av tjänsteföretag. Med 165 000 medarbetare i över 140 länder levererar medlemsföretagen tjänster till drygt hälften av världens största företag och även till stora nationella företag, offentliga verksamheter och tillväxtföretag. Förutom ett heltäckande internationellt servicenät erbjuder medlemsföretagen gedigna branschkunskaper och ett omfattande tjänsteutbud oavsett var klienten bedriver sin verksamhet. Deloitte Touche Tohmatsu är en schweizisk juridisk person (Verein). Varken Deloitte Touche Tohmatsu eller dess nationella medlemsföretag ansvarar för varandras rättshandlingar oavsett dess karaktär. Varje nationellt medlemsföretag utgör en separat och oberoende juridisk person, verksam under firma "Deloitte", "Deloitte & Touche", "Deloitte Touche Tohmatsu" eller därmed relaterade firmor. Tjänsterna beskrivna häri tillhandahålls av respektive nationella medlemsföretag och inte av Deloitte Touche Tohmatsu i dess form av schweizisk juridisk person (Verein). Av bland annat regulatoriska skäl tillhandahålls inte samtliga tjänster beskrivna häri av samtliga nationella medlemsföretag. För mer information, besök [www.deloitte.com](http://www.deloitte.com).

A member firm of Deloitte Touche Tohmatsu.

© 2013 Deloitte AB.