



Investeringsutredning

Uppdraget

Kommunstyrelsen beslutade 2019-11-06 att verkställa investeringsstopp för icke påbörjade skattefinansierade investeringar och självfinansierade investeringar.

I samma beslut fick kommunstyrelsens presidium tillsammans med kommundirektören i uppdrag att göra en genomgång och sammanställning av pågående och avslutade investeringsprojekt samt att tydliggöra skäl till avvikelser, hur hanteringen sett ut och utreda ansvarsfrågan. I uppdraget ingick också att lägga förslag på framtida styrning av investeringsprojekt.

Metod

En arbetsgrupp bestående av kommundirektör, kanslichef, ekonomichef, teknisk chef samt fastighetschef har haft det övergripande ansvaret för att ta fram och sammanställa material. Kommunens ledningsgrupp har varit delaktiga under arbetets gång och intervjuer har genomförts med nyckelpersoner. En förankring har fortlöpande gjorts i kommunstyrelsens presidium samt i ksau och utredningen har vid två tillfällen presenterats för teknisk nämnd, samt för socialnämnd och barn- och utbildningsnämnd. Kommunstyrelsen beslutade att följande tio investeringsprojekt skulle genomlysas:

- AME-ombyggnad
- Åvikens förskola
- Hjortsjöskolan 7-9
- Fågelfors skolan 7-9
- Bullerbyns förskola
- Ombyggnad Hasseln
- Hjortsjöskolan, kök och övningsbyggnad
- Slättens förskola
- Storgatan/ Götaforsvägen
- Valdshultsvägen



En omfattande beskrivning av de 10 projekten, från det att ett behov uppkommit till genomförande, har presenterats och legat till grund för fortsatta analyser.

Orsaker till avvikelserna

Med grund i den omfattande genomlysning som gjorts av tio investeringsprojekt har följande slutsatser kunnat dras:

1. Tempo – och mängden investeringar - Förutsättningarna att möta ett accelererande tempo i investeringar har inte balanserats, och omfattningen av investeringarna har inneburit en ökad tidspress.
2. Ny organisation - uppdragen oklara - Organisationsförändring teknisk nämnd och fastighetsenheten – risk och konsekvensanalys ej genomförd och tekniska nämndens roll inte fullt ut tydliggjord.
3. Otydlig rollfördelning - Otydlighet i rollfördelning (gränssnitten) ex presidiemötena, facknämnd (ex BUN) vs TN/KS, tjänstemannanivå. Risk att man byter roller (ansvar).
4. Signalsystemet, rapportering - Efterlevnad av riktlinjer har inte följts fullt ut. Brister har funnits i att rapportera avvikelser till politisk instans.
5. Mallar och rutiner otillräckliga - Behov och förändringar i projekten/beslutsunderlaget ändras för mycket (ej färdigtänkta projekt som går upp för beslut) och byggprocessen påbörjas ibland innan behoven färdigbehandlats.
6. Helheten har inte fångats i projektet - Otydlighet och/eller ändrade förutsättningar/tillägg till och kompletteringar i projekten samt okunskap i vad som ingår i avsatta investeringsmedel har funnits (all inklusive from 2019, budgetarbetet 2018).
7. Förhandlingen vs konsekvens - Förändringar av investeringsmedel(den kalkylerade kostnaden) i budgetarbetet och dess påverkan på funktionalitet/kvalitetsnivån har inte fullt ut konsekvens beskrivits. Innebär bland annat en svårighet för projektledarskapet i dialog med intressenterna.

Det är svårt att särskilja vilken faktor som haft störst betydelse i en orsak – verkan analys. Som alltid är verkligheten mer komplex och olika faktorer korrelerar förstås med varandra på olika sätt. Utredningen konstaterar att en generell och grundläggande förklaring till de uppkomna avvikelserna har varit förutsättningarna för att hantera antalet uppkomna projekt. Där bland annat organisationen inte varit bemannad och organiserad samt haft tillräckligt inarbetade rutiner för att fullt ut möta det tempo och mängden investeringar som beslutats utifrån bland annat ett styrnings- och ledningsperspektiv. Det har inneburit en ökad tidspress i flera delar av organisationen. Under 2017, då en stor mängd investeringar planerades, var omsättningen på nyckelpositioner stor och överlämningarna otillräckliga. Samtidigt, under 2017, hade vi flera föreläggande från arbetsmiljöverket, som krävde åtgärder i både lokaler och i dialogen. Trycket från verksamheterna har varit stor, i ljuset av att kommunen växer och fler flyttar till Vaggeryd. Fler barn och elever behöver lokaler. Att tillmötesgå och tillhandahålla lokaler till förskola och skola, att hålla tidsplanen har varit överordnat. Det har bidragit till ett delvis felaktigt fokus i rapportering och uppföljning. Ett parallellt utvecklingsarbete har pågått under en längre tid med att ta fram en riktlinje för investeringsprocessen där roller och ansvar tydliggörs, där processens olika delprocesser med



delbeslut tydliggörs, spelreglerna (signalsystemet) samt stödmaterialet/kravet på beslutsunderlag har förbättrats. Delar av de nya tankarna kring arbetet med investeringar har redan tagits emot väl och använts som stöd i beslut rörande Sörgårdsskolan i investeringsbudgeten för 2021. Riktlinjen, med stödmateriale syftar till att skapa ett bättre beslutsunderlag och fånga allt – ett "all-inklusive underlag".

I nedan kvalitativa ansats har förklaringsvariabeln "Tempo" konstaterats som hög. Övriga faktorer värderas per projekt samt beskrivs längre fram i utredningen (påföljande tabeller). Orsaken till avvikelserna i projekten har bedömts utifrån en skala 0-3 där 3 innebär en "stark" påverkan på att avvikelsen uppstått och noll innebär "ingen eller försumbar" 1 innebär en "liten" påverkan och en 2 a innebär "medel".

Tabell: Kvalitativ bedömning av orsaker till avvikelser graderade i en skala 0 – 3 för projekten

Grad	Tempo	Organisationsförändring	Oklar rollförd.	Rapportering	Ekonomisk avvikelse	Beslutsunderlag	Helhet i proj.	Förhandling
AME-ombyggnad	3	1	0	3	3	2	2	2
Åvikens förskola	3	2	3	1	3	3	3	3
Hjortsjöskolan 7-9	3	1	1	1	1	1	1	1
Fågelforskskolan 7-9	3	1	1	1	0	0	0	1
Bullerbyns förskola/tillagningskök	3	1	2	1	1	1	0	2
Ombyggnad Hasseln	3	1	0	2	3	2	3	2
Hjortsjöskolan kök	3	2	1	2	3	2	2	1
Hjortsjöskolan/övningsbyggnad	3	2	1	1	2	1	1	1
Slättens förskola	3	1	2	3	3	3	3	3
Storgatan/Götaforsvägen	0	0	0	0	0	0	0	0
Valdhultsvägen	0	0	0	0	0	0	0	0

Kommentar: Orsaken till avvikelserna i projekten bedöms utifrån en skala 0-3 där 3 innebär en "stark" påverkan på att avvikelsen uppstått och noll innebär "ingen eller försumbar" 1 innebär en "liten" påverkan och en 2 a innebär "medel".

I tabell nedan redovisas respektive projekt. Tabellen innehåller startåret för budget, budget i mnkr, ansvarig nämnd samt när den första rapporteringen är gjord inom ramen för kommunens uppföljningsprocess till kommunfullmäktige. Tabellen visar också den ekonomiska avvikelserns storlek utifrån en gradering "Stor", "Medel" och "Liten". En bedömning har också gjorts kring vilken faktor som arbetsgruppen bedömt haft störst inverkan på projektets avvikelser.

Tabell: Analys budgetföljsamhet, ansvar och rapportering.

Projekt	Budget	Budget	Nämnd	Rapport	Den faktor som bedöms haft störst inverkan	Faktorn fångad i riktlinje?	Ekonomisk avvikelse
AME-ombyggnad	År 2019	2 mnkr	KS	T2, 2019	Rapportering	Ja	Stor
Åvikens förskola	År 2018	24,8 mnkr	KS	ÅR, 2018	Oklar rollfördelning/Beslutsunderlag	Ja	Stor
Hjortsjöskolan 7-9	År 2017 →	16,1 mnkr	KS	ÅR, 2018	Ingen jätte allvarlig	Ja	Liten
Fågelforskskolan 7-9	År 2017 →	10,3 mnkr	KS	ÅR, 2018	Ingen jätte allvarlig	Ja	Medel
Bullerbyns förskola inkl. tillagningskök	År 2017 →	29,0 mnkr	KS	T2, 2018	Förhandling/oklar rollförd.	Ja	Medel
Ombyggnad Hasseln	År 2018	1,8 mnkr	KS	ÅR, 2018	Rapportering/eko.avvikelse	Ja	Stor



Hjortsjöskolan kök	KF Mars 2019 (enskilt ärende) 3 mkr. I nov-19 ytterligare 2 mkr	3 mkr (senare + 2 mkr) = 5 mkr	TN ansvar i mars. Efter inv.stopp ht-19 till KS.	Nov-19 tilläggs-budget 2 mkr samt ÅR, 2019	Org.förändring/ ekonomisk avvikelse	Ja	Stor
Hjortsjöskolan övningsbyggnad	KF Mars 2019 (enskilt ärende)	9 mkr	TN ansvar i mars. Efter inv.stopp ht-19 till KS.	ÅR, 2019	Org.förändring	Ja	Pågår
Slättens förskola	År 2019	18,5 mkr	Se växling i ovan TN/KS	T 1, 2019	Rapportering/oklar rollförd./förhandl.	Ja	Pågår

Som framgår av ovan tabell har KS haft ansvar för flera investeringsprojekt som initierats under mandatperioden 2014-2018. Fr o m 2019 bildades teknisk nämnd från att tidigare varit ett tekniskt utskott under KS. Planen var att successivt flytta över nya investeringsprojekt till tekniska nämnden och de som hade påbörjats innan omorganiseringen skulle färdigställas under KS. Det första ärendet till KF beslutades i mars 2019. Då beslutades att Hjortsjöskolans kök och Hjortsjöskolans övningsbyggnad skulle ligga ansvarsmässigt under den nybildade tekniska nämnden. Därefter beslutades på liknande sätt i Programbudget 2019 (fastställd i nov-19) om Slättens förskola som också är föremål för denna utvärdering.

Nya reglementen för TN och KS beslutades i KF den 26 november 2018. I reglementet för TN framgår att man som främsta uppgift ska vara samordnande och verkställande organ avseende kommunens bygg- och anläggningsverksamhet och att ansvara för kommunens fastigheter m.m. För att säkerställa detta ansvar hade nämnden behövt rapportera ett behov av ökade organisatoriska resurser för att kunna hantera den ökande mängden byggprojekt och det höga tempot, tillsammans med en konsekvensbedömning om detta inte säkerställs.

Förvaltningen omorganiserades parallellt. Fastighetsenheten flyttades vid samma tidpunkt från kommunledningskontoret (KLK) till teknisk förvaltning.

I nedan tabell redovisas tidpunkter som aktuella investeringsprojekt rapporterats inom ramen för den beslutade uppföljningsprocessen med T1, T2 och årsredovisning. Vid genomgång av pågående investeringar inom ramen för delårsrapportering per augusti (T 2), behandlad i KS den 2 oktober redovisades negativa avvikelser i ett antal fastighetsrelaterade projekt. Vid KS sammanträde 2019-11-06 §208 beslutades att verkställa investeringsstopp för icke påbörjade skattefinansierade investeringar och självfinansierade investeringar fr o m 2019-11-06. Kommunfullmäktige beslutade därefter om investeringsstoppet inom ramen för programbudget i november 2019.

Några av ovan projekt har kategoriserats som projekt med stora ekonomiska avvikelser. Dessa analyseras lite mer utförligt utifrån data i ekonomisystemet. (se tabell nedan) Syftet med den analysen är bland annat att se och värdera "eftersläpningen i rapporteringen till KF" för att i nästa steg kunna avgöra felets grad, samt lära för framtiden.

För att förstå eftersläpningen i tid är det också viktigt att förstå de politiska leddiderna. Ett politiskt ärende börjar i normalfallet i kommunstyrelsens arbetsutskott (ksau) ungefär 5-6 veckor innan kommunfullmäktige slutligen tar beslut i ett ärende. Kommunstyrelsen (KS) tar ställning och föreslår Kommunfullmäktige (KF) mellan 2-3 veckor innan KF har sitt möte. Det innebär att det ekonomiska utfallet per april exempelvis tidigast kan kommuniceras i slutet på maj alternativt juni i kommunfullmäktige. För att en prognos ska bli mer precis krävs därför i ett professionellt prognosarbete och en bra löpande kontroll en kontinuerlig dialog. Dialogen fångar och omsätter löpande beslut i projekten till framtida kostnader. En kontinuerlig dialog är alltid viktig eftersom



fakturor som inkommer och bokförs i kommunen redan har verkställts ute i projekten i form av olika beslutade insatser och i efterhand inte går att återställa. Förmågan att veta nuläget, se sambandet mellan beslut och dess utgifter och kopplingen till tilldelad budget är en viktig egenskap för att systemet ska fungera väl. Ekonomisystemets utfall kommer alltid ligga efter de beslut som tagits i ett projekt. Idag, med en ekonom för teknisk förvaltning från 1 november 2019 finns förutsättningar för ett systematiskt controllerarbete. Inbokade dialoger med ett lämpligt tidsintervall ska genomföras mellan projektansvarig för investeringen (ex fastighetschef) och ekonom för teknisk förvaltning för att fånga "ätor" som inom 4-8 veckor kommer hamna i ekonomisystemet.

Eftersläpningen strider mot kommunens egna regler om hur rapportering ska gå till:

"Nämnd skall därför erhålla uppföljningsinformation om den egna verksamheten vid minst tre tillfällen på året enligt kommunens uppföljningsprocess (T1, T2 och årsbokslut). Utöver ovan tre tillfällen har nämnd alltid ett ansvar att på eget initiativ informera kommunstyrelsen/kommunfullmäktige om förändrade förutsättningar eller händelser som kan vara av betydelse för den kommunövergripande uppföljningen och styrningen av verksamheten. Om tidsramar i uppföljningsprocessen vid något tillfälle under året försvårar kommunikation med hela nämnden ska förvaltningschef kommunicera förklaringar till väsentliga avvikelser med nämndens presidium".

Denna rapportering från tekniska nämnden till kommunstyrelsen har inte kommit. Inte heller rapporteringen från (enhetschef till) förvaltningschef till kommundirektör har i delar av de genomlysta investeringarna fungerat.

Förvaltningschefs uppföljningsansvar har brustit sett till kommunens ovan beskrivna regler kring hur rapportering ska gå till.

Nedan tabell är en grund för att se när de ekonomiska avvikelserna kunnat identifieras "borde" utifrån uppgifter i ekonomisystemet och när det rapporterade "blev".

Tabell: Analys av utfall per månad för de projekt med "stor" ekonomisk avvikelse mot budget

Projekt, Tkr (utfall sista dag i månaden)	Utfall dec-18	Utfall april-19	Utfall juni- 19	Utfall aug- 19	Utfall sep-19	Utfall dec-19	Utfall april-20	Total budget	Signal "borde"	Signal "blev"
AME-ombyggnad	2 621	4 006	5 300	6 600	7 072	7 533	7 584	2 000	Dec 2018	T2, 2019
Åvikens förskola	11 279	26 411	30 539	31 307	31 464	36 953	39 534	24 800	Dec 2018	T1, 2019
Ombyggnad Hasseln	2 942	4 915	5 849	5 865	5 924	6 443	6 461	1 800	Dec- 2018	T 1, 2019
Hjortsjöskolan kök	0	6	39	2 692	2 702	9 848	10 093	5 000	Nov 2019	Nov, ÅR 2019

Analysen av ovan tabell är en del i den samlade beskrivningen av respektive projekt nedan och har sin utgångspunkt i den ekonomiska uppföljningen.

Nedan följer en beskrivning av respektive projekt.

1. AME-ombyggnad



Ombyggnaden på arbetsmarknadsenheten har pågått under tiden 2018-08-01-2020-01-14.

Allvarlig avvikelse i detta projekt bedömer vi vara att rapporteringen inte har fungerat samt att man frånsteg från budget och fattade beslut. Skador som behöver åtgärdas och nya behov har uppkommit allt eftersom ombyggnationen fortskrider. Detta har inte kommunicerats till överordnad chef eller till politisk ledning. Anledning till att rapportering inte har fungerat bedöms, förutom snäva tidsramar och hög investeringstakt, vara nya, initierade behov från verksamheten som inte var aktualiserade i planeringsfasen. Dessutom har en otydlighet funnits i vad som är investering och underhåll. Verksamhetens behov av att kunna flytta in i lokalerna i tid har också gjort att snabba beslut fattades.

En annan aspekt, enligt fastighetschef, är att källarplanet i planeringen inte var tänkt att använda för verksamhet, enbart förråd, vilket sedan ändrades och idag finns ett utökat arbetsplatser i källarplanet (Trappsteget och Snickeriet har flyttat ner). I beslutsunderlag till Kommunstyrelsen och Teknisk nämnd finns dock redan i inledningsskedet en summa beräknad för ventilation i källarplan (se bilaga 1), och vid samtal med chef för AME framkommer att planering för renovering av källarplanet fanns med redan initialt.

Projektet redovisar ett högre utfall i december än budget. Rapportering borde därför skett i slutet på 2018. Avvikelsen rapporterades först vid delårsrapporten (T2) vilket utifrån avvikelsen mot budget var för sent. En begäran om mer budgetmedel har inte gjorts. Flera åtgärder har successivt vidtagits i byggnaden. De åtgärder som rapporterats i årsredovisningen 2019 är:

Ombyggnation AME.

Det ursprungliga uppdraget var att färdigställa arbetsplatser till personal som tidigare haft sin hemvist i Skillingehus som handläggare inom ekonomiskt bistånd. Fastigheten visade sig inte, enligt bedömning av verksamheten, uppfylla de arbetsmiljökrav som finns på en arbetsplats.

Dessa krav har hanterats i projektet. Bland annat ventilation, nödutgång, handikappanpassning (hiss), installation larm med mera (2,5 mnkr) på bottenplan. Likaså har fönsterbyte gjorts på fastigheten (1,1 mnkr). En brandskada upptäcktes i bjälklaget mellan första och andra plan under projektet vilket medförde merkostnader (0,6 mnkr). Ventilation och värme i källarlokal har iordningsställt för att bedriva integrationsprojekt vilket uppskattas till ungefär 1,3 mnkr mot budget. Totalt har projektet pågått i ungefär 2 år och vid årsskiftet 2019-12-31 redovisas ett minus på 5,6 mnkr.

Kommentar kring bedömning av ansvar:

Önskemål om åtgärder framfördes med fastighetschefens godkännande direkt av verksamhetschef AME till byggnadsentreprenör på plats. De åtgärder som inte var finansierade skulle ha förankrats med politiskt beslut innan de verkställdes. För att säkerställa detta hade alla åtgärder behövt hanteras av fastighetschef eller annan ansvarig projektledare.

Redovisningen av vad som var underhåll och vad som var investering hade behövt vara tydlig, med styrning som följer av delegationen nämnd-förvaltningschef-enhetschef och uppsikt av KS.

2. Åvikens förskola

Behovet av att bygga en ny förskola i Vaggeryds tätort beskrevs första gången 2016-05-30. Byggnationen av sex avdelningar och ett tillagningskök pågick under perioden 2018-08-11 – 2019-05-01. Budgeten för byggnationen var satt till 24 800 att bygga en ny förskola i Vaggeryds tätort. En justering gjordes vid upphandlingen där det lägsta anbudet låg på 27 875 tkr, vilket godkändes av kommunstyrelsens arbetsutskott 2018-08-22.

Begreppet "all inclusive" hade inte införts vid byggnationen av Åviken, vilket resulterade i att ett antal tillkommande poster föll mellan stolarna på grund av otydlighet. Det försvårade också



möjligheten att se hela projektets omfattning och dess risker. Tidigare fanns investeringsmedel till inventarier avsatta inom Barn- och utbildningsnämndens budget. Delar av dessa medel ströks av budgetberedningen i samband med beredning av 2020 års budget. Med all inklusive som stöd framöver torde beställningen bli tydligare för alla parter och avvikelser mot plan bli färre.

Barn- och utbildningsnämnd

KOD	Barn- och utbildningsnämnd	Budget 2019	Budget 2020	Budget 2021	Plan 2022	Period 2019-2022	Plan 2023
9646/NY	Inventarier ny förskoleavdelning	250	0	0	0	250	0
9648/NY	Inventarier till kök	1 000	0	0	0	1 000	0
9222/NY	Skolskjutsar angöring på landsbygd	75	75	75	75	300	0
9649/RE	Inventarier - generellt	1 200	0	0	0	1 200	0
9653/NY	Arbetsmiljöåtgärder/Inventarier	2 000	0	0	0	2 000	0
9649/RE	BUN Arbetsmiljöåtg./Inv./kök/ny verksamhet	0	2 000	2 000	2 000	6 000	2 000
Totalt barn- och utbildningsnämnd		4 525	2 075	2 075	2 075	10 750	2 000

Allvarlig avvikelse i detta projekt bedömer vi vara brister i underlaget inför byggnation. Markarbeten, utemiljö, parkering, inventarier och byggherrekostnader var inte beskrivna i det underlag som låg till grund för upphandlingen. Anledningen till detta är bland annat att investeringsmedel, som sedan ströks, fanns avsatta till dessa kostnader inom Barn- och utbildningsnämndens budget. Otillräcklig markundersökning gjorde att sprängning, som inte var budgeterad, behövde genomföras innan byggnation kunde påbörjas. Behovet av att snabbt få fram nya förskoleplatser har spelat stor roll. Projektet behövde omedelbart komma igång för att logistiken i förskoleplaneringen skulle hålla, vilket gjorde att nödvändiga förarbeten inte gjordes i tillräcklig omfattning.

Viktiga skäl till denna avvikelse bedömer vi vara oklar rollfördelning, flera delar i det totala projektet fångades inte upp i beslutsunderlaget, utan tillkom successivt under projektets gång. Bland annat har ytor för samordnad administration tillkommit, då dessa tidigare fanns placerade på Fenix i anslutning till de förskoleavdelningarna som fanns där. Man kan se en otydlighet i processen och i rollfördelningen, där nya behov initierades efter det att upphandlingen genomförts och byggnationen påbörjats. Kommunen hade enligt tradition inte gjort underlag utifrån ett "all-inklusive koncept" utan yttre miljöer och inventarier hade tidigare hanterats vid sidan om. Ett sådant förfaringsätt hade varit möjligt när mängden investeringar varit låg.

Projektet redovisar ett högre utfall i april än budget. En signal borde därför gjorts i slutet på 2018 eller början på 2019. Avvikelsen rapporterades i T1 an per april vilket inte är orimligt sent. En begäran om mer medel skulle beslutats i ett extra ärende till kommunfullmäktige under våren 2019 alternativt signalerats i budgetberedningsarbetet och beslutats i Strategisk plan och budget som antogs i juni i kommunfullmäktige. I detta projekt har inte alla insatser varit med i kalkylen som legat till grund för projektet. Likaså har det tillkommit åtgärder runt omkring förskolan. (se nedan förklaring från årsredovisningen 2019). Det är viktigt att klargöra för berörda intressenter, vad projektet omfattar och vad som inte omfattas. Likaså vad som är Vaggeryd standard i olika typer av verksamhetslokaler. Det åligger också verksamhet som ska nyttja lokalen och dess chefer att förstå att så är fallet och inte påverka projektledningen med tillägg. Helhetsperspektiv genom "all inklusive" metodiken ger ett stöd.

Åvikens förskola 6 avdelningar med tillagningskök

Projektet har haft en stor avvikelse mot budget t o m 2019-12-31 (minus 12,2 mnkr). Initialt krävdes markbearbetning i form av sprängning (2 mnkr), iordningställande av cykelväg 0,8 mnkr, Yttre lek miljö (gården) 3 mnk, asfaltering för parkering Folkets hus (personal med flera) 0,6 mnkr, förändring avseende tillagningskök 0,5 mnkr bland annat stekbord (vilket inte var med i upphandlingen), inredning/inventarier 0,8 mnkr. Staket runt fastigheten högre på grund av vatten i anslutning till förskolan (0,1 mnkr). Slutligen har vissa poster inte varit med i budget som



byggherre kostnad, konst m.m. om ungefär 1,5 mnkr, vilket kan förklaras av att upphandlingen blev dyrare än beräknat. Totalt redovisas vid årsskiftet minus 12,2 mnkr.

Orsaker till ovan är både starka önskemål från verksamheten och missbedömningar i den grundkalkyl fastighetsenheten gjorde.

Kommentar kring bedömning av ansvar:

Barn- och utbildningsförvaltningen genomförde, under förvaltningschefens ledning, åtgärder, som gjorde att tjänstemannastyrningen avvek från kommunfullmäktiges beslut. Tekniska kontoret med ledning av förvaltningschef och fastighetschef verkställde avvikelsen. Övriga ekonomiska avvikelser har inte rapporterats från fastighetschef-teknisk chef-teknisk nämnd till kommunstyrelse / kommundirektör.

3. Hjortsjöskolan 7-9

Efter föreläggande om vite från arbetsmiljöverket bland annat gällande ventilation beslutades om en ombyggnad av Hjortsjöskolan 7-9. Ombyggnaden pågick under perioden oktober 2017 – augusti 2018. En budget var satt till 16 115 tkr. Projektet är slutredovisat till kommunfullmäktige.

4. Fågelforsskolan 7-9

Även för Fågelforsskolan fanns ett föreläggande om vite från arbetsmiljöverket och en ombyggnad skedde under samma period som för Hjortsjöskolan. Budgeten var satt till 10 330 tkr. Avvikelsen har rapporterats kontinuerligt till politisk instans, som i det här fallet var kommunstyrelsen.

5. Bullerbyns förskola

Den första planen för Bullerbyn var en renovering av befintliga lokaler, men då detta innebar omfattande kostnader bedömdes att en nybyggd förskola var att föredra. Byggnationen genomfördes i två etapper, där etapp 1 bestod av matsal och kök och byggdes i redan befintliga lokaler. Etapp 2 bestod av sex avdelningar förskola. Den totala byggtiden pågick mellan 2017-12-20 – 2018-11-01. Den totala budgeten var 29 000 tkr.

Viktiga skäl till denna avvikelse bedömer vi vara att behov av sprängning uppdagades när byggnationen skulle påbörjas. Tillräcklig markundersökning var inte gjord i planeringsfasen.

Likaså kan vi se en otydlighet i rollfördelningen, vilket leder till förhandling mellan intressenterna under projektets genomförande. Nya behov initieras från verksamheten efter byggstart.

Hanteringen av temporära lokaler/ersättningslokaler för verksamheterna under projektiden blir en fråga i samband med detta första större projekt i sitt slag på väldigt många år i kommunen.

Den ekonomiska uppföljningen har i allt väsentligt löpt på enligt kommunens beslutade uppföljningsprocess.

6. Ombyggnad Hasseln



Hasseln, även kallad Stjärnfabriken, påbörjades våren 2018.

Allvarlig avvikelse i detta projekt bedömer vi vara att rapporteringen inte har fungerat samt den ekonomiska avvikelsen.

Viktiga skäl till denna avvikelse bedömer vi vara en hög arbetsbelastning med en exceptionellt hög investeringstakt. Verksamhetens behov av färdiga lokaler vid en viss tidpunkt har också påverkat. Projektet forcerades inför köpet fram för fort och principerna för finansieringen var otydliga.

Vad ingår i projektet och vad ingår inte. Viktigt att tilläggsbeställningen från verksamheten inte görs under projektet utan att man fångar dessa behov i beslutsunderlaget (i planeringsfasen) – all inklusive – så att rätt budgetbegäran ligger till grund för politikens beslut.

Projektet redovisar ett högre utfall i december än budget, andra våning med hiss osv, leder till avvikelser mot budgetplanen. Dessa avvikelser syns långt senare i ekonomisystemet. Det är därför av stor vikt att ovan beslut om tillägg leder till en skriftlig begäran om tilläggsbudget från ansvarig nämnd. När utfallet syns i ekonomisystemet, borde rapportering gjorts i slutet på 2018 eller början på 2019. Avvikelsen rapporterades i T1 an per april, vilket inte är orimligt sent utifrån ekonomisystemet. Om en begäran om tilläggsanslag gjorts i samband med att beslutet om att tillmötesgå verksamhetens behov hade gjorts, hade de högre utgifterna fångats tidigare. I rapporten till kommunfullmäktige har vi haft en princip att redovisa de större investeringsprojekten, beloppsmässigt i kommunen. Av det skälet har inte projektet "ombyggnad Hasseln" kommit på tio i topp-listan till KF i början på projektets genomförande. Däremot har kommunfullmäktige i investeringsuppföljning per verksamhet, informerats om att "daglig verksamhet" inom funktionshinderomsorgen har haft investeringar och nedlagda utgifter.

En begäran om mer medel skulle beslutats i ett extra ärende till kommunfullmäktige under våren 2019 alternativt rapporterats i budgetberedningsarbetet och beslutats i Strategisk plan och budget som antogs i juni i kommunfullmäktige. Fastigheten köptes in för att iordningställas för daglig verksamhet inom funktionshinderverksamheten. Förutsättningarna i den ekonomiska kalkyl som var grund i beslutet att köpa och renovera fastigheten har inte följt med i tekniska kontorets / fastighetsenhetens verkställande. Finansieringen är bygd på medel från både drift och investering. I riktlinjer antagna i kommunfullmäktige och som följer Rådet för kommunal Redovisning ska åtgärder som innebär en standardförbättring räknas som investering. Svårigheter uppstår emellertid ofta i praktiken när det gäller gränsdragning mellan underhållskostnader och standardförbättrande åtgärder. Av praktiska skäl accepteras att standardförbättrande åtgärder delvis ingår i underhållskostnaderna om det rör sig om skäliga belopp. Däremot får inte underhållskostnader redovisas som standardförbättrande åtgärder och investering. I nedan text från årsredovisningen 2019 redovisas tillkommande åtgärder/insatser.

Ombyggnad Hasseln 7, daglig verksamhet

Kommunen valde att flytta från inhyrda lokaler i Vaggeryd. För att iordningställa lokaler för daglig verksamhet inom funktionshinderomsorgen i Skillingaryd inköptes denna industrifastighet. Flera insatser har gjorts i lokalen. Bland annat ventilation, nödutgång, installation larm, handikappanpassning, omklädningsrum, handikapp WC med dusch, elsäkerhet med mera (1,9 mnkr). Byte av uppvärmningssystem från olja till fjärrvärme (0,8 mnkr), handikappanpassning till plan 2 i form av hiss (0,7 mnkr). Vattenskada i golvbjälklaget upptäcktes efter köpet, vilket innebar att golvet brytas upp och bytas. Detta anmäldes inte som ett dolt fel av fastighetsenheten. Totalt redovisas minus 4,6 mnkr vid årsskiftet.



Kommentar kring bedömning av ansvar:

Verksamhetens behov och önskemål under socialchefens ledning, bland annat om att bedriva verksamhet på plan två, har initierats sent i projektet. Utifrån verksamhetens önskemål har renoveringens omfattning blivit långt över vad som beslutats. Tekniska kontoret med ledning av förvaltningschef och fastighetschef verkställde avvikelsen. Andra våningen borde inte ha tagits i anspråk utan politisk förankring. Fastighetsenheten utgick från att socialnämnden hade detta förankrat, vilket inte är fallet. Renovering av andra våning har inte vid något tillfälle hanterats av socialnämnden.

Beställaren, i det här fallet fastighetschefen har inte rapporterat tillkommande icke budgeterade investeringsåtgärder till vare sig teknisk nämnd, teknisk chef eller kommundirektör.

7. Hjortsjöskolans kök och övningsbyggnad

En ombyggnad av kök och övningsbyggnad genomfördes under 2019. Budget för köket var inledningsvis satt till 3 000 tkr, men utökades till 5 000 tkr efter information från fastighetschefen om utökade kostnader, bland annat beroende på upptäckt av PCB och Asbest, som i sin tur ledde till att fönster och väggar fick bytas. De faktorer som bedöms störst är rapportering där underlaget inför upphandlingen inte var tillräckligt genomarbetat, process och roller har varit otydliga då nya behov initierats i ett sent skede och signalsystemet har inte fullt ut fungerat. Storleken på projektet bedömdes fel initialt. Omfattningen blev större än den första bedömningen. Från 3 mkr i budget via en tilläggsbudget om 2 mkr till ett utfall omkring 10 mkr. När volymen jämfört utgångspunkten ökar i omfattning har inte upphandlingsprocessen genomförts utifrån rätt förutsättningar. Med rätt bedömning av storleken på projektet skulle en regelmässig upphandling ha genomförts, men konsekvensen skulle då bli ca ett års avstängning av skolan. Organisationsförändringen med ny teknisk nämnd innebar en oklarhet ibland annat rapporteringen.

Utöver en missbedömning av projektets omfattning har trycket varit starkt från verksamheten att bli färdig eftersom det är hjärta i skolverksamheten för Hjortsjöskolans hela område med ca 800 portioner mat.

Projektet redovisar ett relativt högt utfall i delårsrapporten per augusti (T 2 an) än ursprunglig budget om 3 mkr. Projektet bedömer att en tilläggsbudget behövs. Inom ramen för programbudgethandlingen beslutar kommunfullmäktige i november 2019 om ytterligare 2 mkr till projektet, vilket är i linje med hur man enligt beslutade riktlinjer för ekonomistyrning i kommunen ska hantera befarade avvikelser. Totalt har projektet efter detta beslut en budget på 5 mkr. I slutet på september ser projektet i ekonomisystemet stabilt ut 2,7 mkr i utfall. I slutet på oktober har utfallet ökat till 6,5 mkr och vid årsskiftet är projektets utgifter 9,8 mkr, vilket inte fångades upp. Den input som tilläggsbudgeten om 2 mkr baserades på var med facit i hand alldeles för låg, likaså den budget som äskades för projektet initialt. Även i detta projekt har det tillkommit åtgärder/insatser. (se nedan förklaring från årsredovisningen 2019).

Tillagningskök Hjortsjöskolans kök

Projektet har en relativt stor avvikelse mot budget t o m 2019-12-31 (minus 4,85 mkr). Projektet beräknas vara klart under 2020. Ett kök har iordningställts till dagens standard. I samband med detta upptäcktes PCB och asbest i fastigheten. Hela fastigheten, inklusive källare, visade sig behöva saneras från PCB och källaren från asbest, för att uppfylla gällande lagstiftning.



Återställning efter sanering, målning och matt läggning, har gjorts. Samtliga fönster har bytts ut i hela fastigheten och omklädningsrum för personal har renoverats. Utöver detta har köldmedia och kompressorer bytts utifrån lagkrav.

Dessa faktorer borde ha säkerställts tidigare, men pressen och mängden projekt igång samtidigt har gjort att tekniska kontoret / teknisk chef och fastighetsenheten / fastighetschef tappat bort att kolla aktuell status. Viss oklarhet i hur tidigare budgetmedel för kök har bokförts och hanterats.

Kommentar kring bedömning av ansvar:

På initiativ av barn- och utbildningsförvaltningen, under ledning av barn- och utbildningschef har icke budgeterade investeringsåtgärder tillkommit. Dessa har godkänts av fastighetschef, men har inte rapporterats från fastighetschef-teknisk chef-teknisk nämnd till kommunstyrelse / kommundirektör.

Kostnadsbedömningen för renovering av köket gjordes av fastighetschef.

Hjortsjöskolan - övningsbyggnad

När det gäller projektet kopplat till övningsbyggnaden var budget satt till 9 000 tkr och avvikelserna har varit relativt små. Inga allvarliga brister har hittills kunnat konstateras.

8. Slättens förskola

Ombyggnaden av Slättens förskola, inklusive tillagningskök pågår och beräknas vara klar till under hösten 2020. Kommunfullmäktige beslutade 2019 om att bygga en förskola med tre avdelningar och ett tillagningskök. Vid upphandlingen som påbörjades i april 2019 fanns fyra avdelningar, men inget tillagningskök med i förfrågningsunderlaget. En extra budget fick därefter läggas för komplettering i projektet för bland annat tillagningskök, vilket resulterade i en ny budget för projektet på 18 545 tkr mot ursprungliga 11 400 tkr. Arbete pågår i förvaltningen med att se över eventuella oklarheter i redovisningen mellan drift och investering.

Slutprodukten skulle enligt BUNs lokalplan varit 6 avdelningar med tillagningskök. De tre befintliga med mottagningskök blev 2 med ett personalutrymme, 4 avdelningar blev nybygge med ett tillagningskök som ombyggnation.

Begreppet "all inclusive" hade inte införts vid byggnationen av Slättens förskola, vilket resulterade i att ett antal tillkommande poster fallit mellan stolarna på grund av otydlighet. Den tidigare principen var att medel från ett antal olika IDn hos tekniska och i det här fallet BUN "salades ihop" till en helhet.

Uppmärksamhet mot Kommunfullmäktiges beslut var inte tillräckligt i förhållande till det starka krav som sändes från verksamheten att lösa helheten. Bedömningen från verksamheten var att personalbehoven samt tempot i att få fram tillräckligt många förskoleplatser i första läget skulle prioriteras framför ett tillagningskök.

Här ser vi brister i kommunikation och i följsamhet mot politiskt fattade beslut. I samtal med verksamheten skedde förändringar i innehållet som handlades upp utan politisk förankring. Även



här har mängden av investeringar och hög arbetsbelastning varit starkt påverkande faktorer. En otydlighet i roller och starka önskemål från verksamheten har också spelat in.

Kommentar kring bedömning av ansvar:

När det visade sig att upphandlingen blev för dyr skulle den ha avbrutits av tekniska kontoret / teknisk chef och fastighetsenheten / fastighetschef och förankrats politiskt, då barn- och utbildningsförvaltningens förslag till förändring i upphandlingen inte överensstämde med kommunfullmäktiges beslut.

9. Storgatan/ Götaforsvägen

Projektet bedöms inte ha några avvikelser. Projektet har hanterats inom sitt ansvar med erforderliga politiska beslut. Ansvarsfördelningen bedöms som tydlig inom projektet. Fattade projektbeslut stöds av strategisk antagen gång- och cykelplan samt fullmäktiges bifall till en trafiksäkrare gång- och cykelväg med passage över Lagan.

Investeringsmedel har under flera år beslutats av kommunfullmäktige utifrån en uppdelning på olika åtgärder som "trafiksäkerhetsåtgärder", "belysning" och "reinvestering gata" med mera. En anledning till denna indelning av budget har varit att på ett enkelt sätt kunna redovisa olika åtgärder uppdelat i åtgärdsslag på ett övergripande plan.

Projektet finansierades av budgeterade påspengar och genomförandet följer de beslut som tagits i tekniska utskottet och tekniska nämnden (se bilaga Utvärdering "Storgatan - Götaforsgatan"). Finansieringen är inte tydliggjord i beslutet om byggnation.

10. Valdshultsvägen

Projektet bedöms inte ha några avvikelser. Projektet har hanterats inom sitt ansvar med erforderliga politiska beslut. Ansvarsfördelningen bedöms som tydlig inom projektet. Fattade projektbeslut stöds av strategisk antagen vatten- och avloppsplan samt gång- och cykelplan. Inom projektet har det hanterats två finansieringar med krav på särredovisning skatt- och taxefinansierat inom samma nämnd. Denna samordning innebär mindre störning mot samhället och minskad projektkostnad totalt. Den skattefinansierade delen har fått externt bidrag som möjliggjort separering av fordonstrafik och oskyddade trafikanter för en ökad trafiksäkerhet. Samordningen inom projektet är i linje med det kommunala uppdraget.

Sammanfattande för flera projekt

Det som är gemensamt för de flesta projekten, är att projekten växer i omfattning, en tydlig avgränsning saknas i vad som ingår i projektet och vad som inte ingår. Det gör att projektledarskapet blir svårt när idéer och bra och nödvändiga behov lyfts in till projektledningen. Det kan vara tilläggsbeställningar från verksamheten, det kan vara problem (i fastigheten det vill säga befarade risker som besannas och behöver åtgärdas – asbest etcetera) eller delar som helt saknas – som parkeringsytor för personal, utemiljö för barn eller liknande.

Att projekten initialt i många fall varit relativt små – med relativt små budgetar – påverkar förstås vilken taktik som använts i upphandlingsförandet där exempelvis valet mellan



totalentreprenad och avrop på ramavtal för hantverkstjänster är ett vägval, förnyad konkurrensutsättning inom ramavtalen är en annan gräns som måste bevakas osv. Blandfinansieringen mellan drift och investeringspengar har använts i samma projekt i vissa fall, det skapar en svårighet i styrning och ledning. Det krävs kunskap hos verksamheten i budgeteringen och användandet av pengar avseende vad som ska bokföras som drift och vad som ska bokföras som investering. Att det lilla projektet växer och blir ett större projekt leder till att budgeten inte håller, att upphandlingens taktik om totalentreprenad och/eller avrop på ramavtal för hantverkstjänster missbedöms i planeringsstadiet osv. Utredningen menar att tempot torde vara ett skäl till att projektets omfattning inte kunnat arbetas igenom tillräckligt noggrant och därmed i vissa fall kraftigt felbedömts. Flera skäl redovisas ovan.

Ansvarsfrågan

Principerna för genomförande av budget tillämpas på nämnd och dess ansvarsområde samlat så som det har definierats i dess reglemente, samt i kommunfullmäktiges budgetbeslut. Ex: I budgetbeslutet framgår vilken nämnd som ansvarar för vilket investeringsprojekt. I reglementet framgår vilken nämnd som ansvarar för ex förvaltning av kommunens verksamhetslokaler.

I regler och riktlinjer för ekonomistyrning och god ekonomisk hushållning antagen i kommunfullmäktige framgår bland annat spelregler, ansvar och roller för budget- och uppföljningsprocessen. I bilaga 1 delges "ett utdrag från riktlinjerna" med koppling till roller och ansvar (texterna har förkortats för att fånga kärnan).

Sammantaget anges i riktlinjerna att nämnd skall följa den struktur- och tidplan för det kommungemensamma budget- och uppföljningsarbetet som kommuniceras i årliga anvisningar. Nämnd skall se till att den är så informerad att den kan ta sitt ansvar för verksamheten. Nämnd skall därför erhålla uppföljningsinformation om den egna verksamheten vid minst tre tillfällen på året enligt kommunens uppföljningsprocess (T1, T2 och årsbokslut). Utöver ovan tre tillfällen har nämnd alltid ett ansvar att på eget initiativ informera kommunstyrelsen/kommunfullmäktige om förändrade förutsättningar eller händelser som kan vara av betydelse för den kommunövergripande uppföljningen och styrningen av verksamheten. Om tidsramar i uppföljningsprocessen vid något tillfälle under året försvårar kommunikation med hela nämnden ska förvaltningschef kommunicera förklaringar till väsentliga avvikelser med nämndens presidium.

Nämnd ansvarar för att hantera sina avvikelser avseende drift- och investeringsverksamheten. Förvaltningschefens analyser och förklaringar skall därför vara sådana att nämnden kan ta ställning till huruvida åtgärder skall sättas in, verksamhetens mål skall justeras, eller om avvikelsen lämnas utan åtgärd.

Det politiska ansvaret för de investeringar som avvikit mot budget låg initialt under kommunstyrelsen. Efter valet gjordes en politisk omorganisering och en teknisk nämnd bildades. I förändringen av den politiska organisationen följde berörd verksamhet (fastighetsenheten) med utan att en risk- och konsekvensanalys av förändringen gjordes fullt ut. I reglementet framgår nämndens



ansvar och roll i kommunen. Ett antal investeringsprojekt lyftes i samband med omorganiseringen över på den tekniska nämnden. I samband med att KS beslutade om investeringsstopp beslutade man också att överta ansvaret för de investeringar som inför 2019 flyttats över till teknisk nämnd. Utifrån riktlinjerna ovan ligger ett stort ansvar på nämnden. Utifrån att ansvaret hoppat mellan två nämnder blir ansvarsfrågan kring vilken nämnd teknisk nämnd eller kommunstyrelsen som bär ansvaret svår.

I programbudget 2019 som beslutades i november 2018 hade teknisk nämnd fått Slättens förskola som ansvar i kommunfullmäktiges budgetbeslut. Resterande projekt sorterade ansvarsmässigt under KS. I strategisk plan och budget 2020-2022 som beslutades i juni 2019 fick teknisk nämnd i ansvar Slättens förskola, tillagningskök Hjortsjöskolans kök, Övningsbyggad Hjortsjöskolan – trä och syslöjd medan AME, Hjortsjöskolan 7-9, Fågelforsskolan 7-9 samt Bullerbyns förskola och tillagningskök ansvarsmässigt sorterar under KS. I programbudget 2020 beslutad i november 2019 ansvarar KS för samtliga investeringsprojekt rörande fastigheter med budget fr o m 2019 och framåt. Åvikens förskola beslutades 2018-01-29 i KF. Ansvaret för projektet fick KS.

Förvaltningens ansvar

Kommunstyrelsens ansvariga tjänsteperson är kommundirektören. Ansvaret är decentraliserat vilket innebär att det ekonomiska ansvaret är fördelat på organisationens chefer samt att styrning och uppföljning sker i linjeorganisationen. Kommundirektören är chef över förvaltningscheferna.

Förvaltningscheferna ansvarar i sin tur för att bygga en förvaltningsorganisation. Förvaltningschefen är genom sitt uppdrag som sin förvaltnings ledande tjänsteman ytterst ansvarig för att:

- förvaltningen bedriver verksamhet inom tilldelade medel
- det ekonomiska ansvaret och uppdraget blir tydligt för enhetschefer och anställda
- förvaltningen har rutiner för uppföljning och återrapportering
- det finns fungerande rutiner för den ekonomiska hanteringen i förvaltningen
- att personal som handlägger ekonomi och ekonomiska frågor har tillfredställande kompetens och att det finns rutiner som säkerställer att kompetens vidmakthålls. Rätt
- utbildning och introduktion för uppdraget att beslutade ekonomiska styrdokument följs

Investeringsprojekten i den politiska organisationen har genom politiska beslut flyttats fram och tillbaka mellan KS – TN och KS igen. Detta har varit en utmaning för förvaltningsorganisationen

I kommunen finns riktlinje och förtydligande kring tjänstemännens ansvar vid attestering av fakturor. Att ha beslutsattestansvar innebär att man har budgetansvar. Den som är utsedd till beslutsattestant har av kommunen fått ett långtgående förtroende och ansvar.

Åtgärder för att säkerställa investeringsprocessen

Vid genomlysningen av projekten med efterföljande analys är slutsatsen att kunskapen om och kommunens riktlinjer avseende ansvarsfördelning och rollfördelning har varit bristfällig. Det gäller såväl politik som tjänstemannaorganisation. I de kompletterande och nya **riktlinjerna för investeringsprocessen** som tagits fram har särskild vikt lagts på att säkerställa processen och ytterligare förfina ansvars/rollfördelningen. Bland annat har processen från att ett behov av



investering beskrivs till att slutredovisning av projekt görs till kommunfullmäktige blivit mer tydligt. På så sätt blir arbetet effektivare och brister i vem som gör vad det vill säga ansvarsfördelningen tydligt beskriven. Efterlevnaden av riktlinjerna, och kontinuerliga förbättringar ska inarbetas successivt.

Andra åtgärder som har vidtagits för en effektiv styrning av investeringsprojekt är:

- En lokalgrupp har inrättats för att säkerställa ändamålsenliga lokalinvesteringar samt en effektiv lokalförvaltning och ett effektivt lokalutnyttjande. Gruppen leds av tekniska chefen som arbetar på uppdrag av kommunledningsgruppen.
- Från 1 oktober 2019 har en heltidstjänst som ekonom/controller inrättats i syfte att säkerställa tidig uppföljning och kontroll. Tjänsten är knuten till fastighetsenheten,
- Samtliga parter involverade i lokalbyggnation måste bidra till att fattade kommunfullmäktiges beslut blir styrande
- Sättet på vilket avvikelser inom investeringsverksamheten ska rapporteras har förtydligats och kommunicerats till berörda
- En mängd stöddokument avseende investeringsverksamheten har uppdaterats och utvecklats
- Rutiner har utarbetats till förmån för tidigareläggning av prognoser
- Rutiner har utarbetats för ökad säkerhet vad gäller förfrågningsunderlagen innebärande krav på obligatorisk dokumenterad riskbedömning av varje post i förfrågningsunderlagen