

Kommunstyrelsen
För kännedom:
Kommunfullmäktiges presidium

Nulägesbeskrivning av arbetet med att bygga nytt bibliotek

Vi bifogar revisionsrapporten ”Nulägesbeskrivning av arbetet med att bygga nytt bibliotek”. Av nulägesbeskrivningen framgår det att projektet bland annat är i behov av att stärka, den ekonomiska redovisningen, dokumentation, styrning och uppföljning.

Vi rekommenderar därför kommunstyrelsen att:

- Färdigställa och dokumentera fastighetsbildning, planering för bärighet och eventuella andra centrala utredningar, innan byggnation påbörjas
- Färdigställa kalkyler och tillse att godkännande erhålls av rätt politisk instans om budget avviker från investeringsbudget, innan byggnation påbörjas
- Säkerställa att projektet framgent följs upp på ett sammanhållet sätt som inkluderar projektets alla delar
- Säkerställa tydligare projektdokumentation och projektuppföljning
- Tydliggöra mandat och ansvar i beslutsprocessen för byggnation och säkerställa efterlevnad
- Färdigställa kommunikationsplan för projektet

Med anledning av det som beskrivs i rapporten vill vi att kommunstyrelsen kommenterar och lämnar besked om de åtgärder som rekommenderas att genomföras i syfte att stärka projektet.

Vi emotser ert svar senast 2021-10-15

För valda revisorer

Lars-Erik Josefson
Ordförande

Bengt-Olof Magnusson



Nulägesbeskrivning av arbetet med att bygga nytt bibliotek

Rapport

Ulricehamns kommun

KPMG AB

2021-06-15

Antal sidor 15



Ulricehamns kommun

Nulägesbeskrivning av arbetet med att bygga nytt bibliotek

2021-06-15

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	3
2.3	Metod	3
3	Resultat av granskningen	5
3.1	Bakgrund till projektet	5
3.2	Utredningar, detaljplan och bygglov	6
3.3	Prognos, budget och tidplan	9
3.4	Byggnation utifrån styrdokument	11
3.5	Kommunikation och beslut under projektet	13
4	Slutsats och rekommendationer	15
4.1	Rekommendationer	15

1 Sammanfattning

Vi har av Ulricehamns kommuns revisorer fått i uppdrag att ge en nulägesbeskrivning av arbetet med att bygga nytt bibliotek. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Syftet med granskningen är att ge en nulägesbild av byggnationen, samt att följa projektet löpande under 2021.

Underlag i granskningen anser vi tyder på att projektet förändrats under de senaste åren både vad gäller ekonomi, tidplan och innehåll/volym. Kalkylen i gällande investeringsplan är markant större än den kalkyl som kommunfullmäktige beslutade under 2013. Vid intervjuernas genomförande beskrevs det att kalkylen ytterligare kan komma att förändras, då arbete pågår med uppdaterade ritningar och kalkyler utifrån ny reviderad detaljplan. Vidare noterar vi att byggnationsplanerna vuxit både vad gäller omfattning och storlek i förhållande till ursprungliga förslag och styrdokument. Utifrån erhållit underlag anser vi inte att det går att tydligt härleda vilka beslut som fattats kring förändringarna.

I samband med tidigare extern granskningsrapport om byggnationsprojektet i januari 2018, påtalade kommunens revisorer vikten av god dokumentation som underlättar uppföljning och granskning av projektet. Utifrån erhållna underlag gör vi bedömningen att det fortsatt kvarstår behov av att stärka projektets ekonomiska redovisning, dokumentation, styrning och uppföljning. Vi noterar även att det kvarstår ytterligare planering och beslut innan en byggnation kan påbörjas.

Utifrån vår genomförda lägesbeskrivning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- färdigställa och dokumentera fastighetsbildning, planering för bärighet och eventuella andra centrala utredningar innan byggnation påbörjas.
- färdigställa kalkyler och tillse att godkännande erhålls av rätt politisk instans om budget avviker från investeringsbudget innan byggnation påbörjas.
- säkerställa att projektet framgent följs upp på ett sammanhållet sätt som inkluderar projektets alla delar.
- säkerställa tydligare projektdokumentation och projektuppföljning framgent.
- tydliggöra mandat och ansvar i beslutsprocessen för byggnationen och säkerställa efterlevnad av det.
- färdigställa kommunikationsplan för projektet.

2 Inledning/bakgrund

Vi har av Ulricehamns kommuns revisorer fått i uppdrag att göra en nulägesbeskrivning av arbetet med att bygga nytt bibliotek. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Syftet med uppdraget är att dels ge en nulägesbild av byggnationen, samt dels att följa projektet löpande under 2021.

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

- Vad är prognos och beslutad budget för totalkostnad?
- Vilka fördyringar och ändringar har föranletts av att bygglovsansökan inte följde detaljplanen?
- Vilka avsteg har gjorts utifrån detaljplan och vem har fattat de besluten?
- Hur har projektet kommunicerats till olika politiska forum?
- När beräknas byggnationen vara färdig?
- Behövs det beslut innan byggnation kan färdigställas?
- På vilket sätt har bärighet för byggnationen utretts?

Granskningen/lägesbilden omfattar de sektorer som är involverade i byggnationen. Granskningen omfattar primärt kommunstyrelsen och sektor service.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Kommunallagen 6 kap 6 §
- Andra relevanta myndighetsdirektiv, lagar, samt relevanta styrdokument inom Ulricehamns kommun.

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av:
 - Bygglovsansökan från juli 2020
 - 20 07 08 ÅJ Kalkyl lös inredning biblioteks plan 02-04_2020-07-03
 - Kalkyl 19 05 24 Efem försättsblad 21 04 22
 - Stadsbibliotek Ulricehamn Rev 2020-07-08 byggkalkyl
 - Inbjudan politiker 2020-09-09, 2019-10-31, 2020-05-15
 - Tid Aktivitetsplan A Tävlings Bibliotek Uhamn 17 09 21

- Tidplan Projektering stadsbibliotek Ulricehamn 19 04 24 rev 20 03 11
 - Tidplan Arkitekttävling 18 05 08 rev 18 06 11
 - Bibliotek 20 09 09 ekonomi budget frågor IW 20 09 08
 - Stadsbibliotek Ulricehamn Rev 2020-07-07
 - Information om nytt Stadsbibliotek 31 okt -19
 - Nytt stadsbibliotek PPT 2018-10-25
 - Nya stadsbibl, 9 sep 2020 politikergrupp
 - Infomöte 20 nov -19
 - Stadsbiblioteket Ulricehamn 20 06 22
 - Kalkyl PM rev 20 07 08
 - Kulturstrategi
 - Handlingsplan-till-kulturstrategi-2019-2021
 - Riktlinjer-for-konstnarlig-gestaltning-i-offentlig-miljo
 - Biblioteksplan-1
 - Lokalprogram-för-nytt-stadsbibliotek-2013-PDF-20130522
 - Lokalprogram rev 2018
- Inom ramen för granskningen har vi fått möjlighet att ta del av dokumenthanteringsprogrammet Ibinder. Dock har vi primärt fokuserat granskningen på de underlag vi efterfrågat och erhållit via email då granskningen skulle blivit betydligt mer omfattande vid analys av dokumentation i databasen.
- Intervjuer med Kultur och fritidschef, Verksamhetschef fastighet och projektledare på fastighet. Avstämning har skett med samhällsbyggnadschef rörande avvikelser från detaljplan.

Rapporten är faktakontrollerad av de intervjuade.

3 Resultat av granskningen

3.1 Bakgrund till projektet

3.1.1 Övergripande bakgrund

Planering för byggnation av nytt bibliotek har pågått en längre tid i Ulricehamns kommun.

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av rapport avseende *Ulricehamns avtal med bolag* av extern konsult¹ där det framgår att alternativa placering av byggnation utanför fastigheten Chile 2 inte har undersökts efter 2011/2012 i samband med att kommunfullmäktige avtog motion om att utreda tre andra centrumnära alternativ i november 2012.

Av rapporten *Ulricehamns avtal med bolag* framgår bland annat följande händelser:

- Ulricehamns kommun tecknade samarbetsavtal och avtal om fysisk detaljplanering och planarbetet inleddes (december 2012 - maj 2013)
- detaljplanearbetet avslutades och de kommunala besluten prövades rättsligt och vann laga kraft (juni 2013 - maj 2016)
- kommunstyrelsen beslutade 2013-06-03 föreslå kommunfullmäktige att:
 - godkänna upprättat ramavtal med ICA
 - avtal om överlåtelse av Ubbarp 8:20 m fl
 - överenskommelse om överlåtelse av 3D-fastighet i Chile 2
 - upprättad program-PM som underlag för detaljplanearbetena
 - upprättat lokalbehovsprogram för kommunens nya bibliotek
 - att finansieringen av investeringskostnaden 75 mkr för nytt bibliotek sker inom ramen för 2015-2016 års investeringsplan
 - att ”erforderliga och säkra trafiklösningar kan utformas i samverkan med Trafikverket”.
- kommunfullmäktige beslutade 2013-06-24 enligt kommunstyrelsens förslag ovan.

Tilläggsavtal med ICA godkändes enligt rapporten *Ulricehamns avtal med bolag* av kommunfullmäktige 2014-06-23 men överklagades. Kammarrätten avvisade klagomålet 2015-08-06 och saken avgjordes slutligt av Högsta förvaltningsdomstolen genom dom 2016-05-03.

I samband med att rapporten *Ulricehamns avtal med bolag* lämnades till Ulricehamns kommun i januari 2018, påtalade kommunens revisorer vikten av god dokumentation som underlättar uppföljning och granskning.

¹ Nordic Evaluation Group AB, rapport daterad 2018-01-08

Vid faktakontrollen av rapporten betonades det att verksamhet fastighet inte varit med vid processens start, och rådfrågades inte förrän kommunledningen behövde en kalkyl för det första förslaget. Kalkylen togs fram maj 2013, och sedan fick fastighet projektet åter projektet år 2017 efter att detaljplanen var framtagen.

3.1.2 Kommentrar och bedömning

Utifrån underlag är vår uppfattning att det under en längre tid har funnits avsikter att genomföra en byggnation av ett nytt bibliotek i Ulricehamns kommun och att det relativt tidigt fattades beslut att inte utreda alternativa placeringar utanför fastigheten Chile 2.

Vår bedömning är att det är ett komplext projekt att införliva en ny byggnation, med särskilda krav, i en befintlig byggnad. Vi anser därför att kommunens revisorers synpunkt på god dokumentation som underlättar uppföljning och granskning är högst relevant och viktigt för att genomföra ett projekt/byggnation av denna kaliber.

3.2 Utredningar, detaljplan och bygglov

Detta avsnitt beskriver övergripande utredningar som gjorts i projektet, samt status kring detaljplan och bygglov.

3.2.1 Utredningar kring fastighet, bärighet och stabilitet

Av rapporten *Ulricehamns avtal med bolag* framgår att riskerna och begränsningarna med att förvärva Chile 2 (3D) undersöktes översiktligt i samband med avtalsskrivande, men det saknas dokumentation från undersökningarna. Anledningen att dokumentation saknas uppges i *Ulricehamns avtal med bolag* ha varit att den inköpta delen av fastigheten skulle rivas/renoveras och förvaltningen därmed inte såg behov av särskild dokumentation av undersökningen.

Inom ramen för detaljplanarbetet begärde Länsstyrelsen att en särskild geoteknisk undersökning av grundförhållandena avseende stabilitet med mera skulle utföras av konsult enligt rapporten *Ulricehamns avtal med bolag*. Att så har skett bekräftas även i intervjuer.

Av fastighetsavdelningen svar på inkommen budgetfråga i september 2020 kring ökade kostnader beskrev fastighetsavdelningen att "grundläggning och statiken för byggnaden är några av de stora utmaningarna både ekonomiskt och utförandemässigt" Det beskrivs bland annat att:

- pålningsarbeten och grundläggningsarbeten inom ICAs lager och i direkt anslutning till avskiljande väggar samt under bärande ICAs ytterväggar kommer att utföras
- avvaxlingar och förstärkningar för att bära delvis befintliga byggnadsdelar som är gemensamma med ICA och för byggnadsdelar som är bibliotekslokaler
- statik för att klara överhäng mot öster (mot Åsunden) är en komplicerad utmaning med överkrigande balksystem som bär biblioteksytta och fasader.

Av svaret framgår inte vilka undersökningar som har gjorts för att uppskatta dessa åtgärder för bärighet och stabilitet och vid intervjuerna hänvisades det primärt till den geotekniska undersökningen.

Vid faktakontrollen av rapporten påpekades det att det inte finns någon översiktlig information kring bärighet, men att det finns omfattande teknisk dokumentation från projekteringen.

3.2.2 Ritningar och skissförande

Av intervjuer och underlag framgår att det initialt planerades att genomföra en arkitekttävling i samarbete med Sveriges Arkitekter² i september 2018. I samband med det beslutades även att en sammansättning av politisk grupp (kommunstyrelsens presidium samt en representant från varje parti med mandat i kommunfullmäktige) skulle utgöra jury till tävlingen. Det framgår i intervjuer att den politiska sammansättningen sedermera utgjort en politisk referensgrupp till byggnationsprojektet.

Av underlag i granskningen framkommer dock att kommunfullmäktige gav uppdrag till kommunstyrelsen i december 2018 att avsluta uppdraget kring arkitekttävlingen då det framkommit att detaljplanen varit för styrande för tävlingen och att avtalet med ICA fastigheter varit för snävt skrivet. I samband med det fick även kommunstyrelsen uppdrag att verkställa byggnation av nytt stadsbibliotek.

Av intervjuer framgår att projektet skulle innefatta systemhandlingar och förfrågningsunderlag från ramavtalsleverantör inför en utförandeentreprenad.

3.2.3 Detaljplan och bygglov

Detaljplan

Av lokalprogram för Ulricehamns nya stadsbibliotek 2018 framgår att detaljplan för kv. Chile 2 m.fl. "Bibliotek" antogs av kommunfullmäktige september 2016 och detaljplanen vunnit lagakraft 2016-04-30.

Bygglov

Ulricehamns kommun lämnade in en ansökan om tillbyggnad för handelsbyggnad under 2020 till miljö- och byggnämnden. Av intervjuer framgår att det inte söktes ett förhandsbesked för byggnationen innan bygglovet skickades in.

Parkeringsplatser

Underlag för parkeringsplatser och trafiklösningar har primärt beskrivits i skiss för situationsplan som bilagds bygglovsansökan.

Av underlag från samhällsbyggnadschef framgår att gata- och trafik inte skickade in ett formellt yttrande i samband med bygglovsansökan eftersom ansökan återtogs. Däremot beskrivs det att avdelningen stöttade byggherren vid beräkandet av antalet p-platser som behövdes kopplat till parkeringsnormen.

² Sveriges Arkitekter är fack- och branschorganisationen för arkitekter och arkitektstudenter.

Av underlag från projektledare framgår att:

- nuvarande situation innan ombyggnad inklusive ICA:s personalparkering (100m, 28 platser) innefattar 203 platser och 5 804m².
- planerad situation efter byggnation av bibliotek inkl ICAs personalparkering (100m, 28 platser) innefattar 158 platser och 4 657m².

Bedömning av ärendet och fortsatt planering

Vi har tagit del av miljö- och byggnämndens *Bedömning av ärendet*, daterad 2020-10-12. Av bedömningen framgår att det inte var möjligt att bevilja lov för de sökta åtgärderna, med hänvisning till att befintlig byggnad avviker från detaljplanens bestämmelser vilket innebär att det är planstridigt utgångsläge. *Bedömning av ärendet* beskriver bland annat att:

- befintlig byggnad avviker från detaljplanens bestämmelser vilket innebär att det är planstridigt utgångsläge och därmed kan ingen tillbyggnad tillåtas.
- blivande tillbyggnad i ansökan strider mot detaljplanens bestämmelser vad gäller till exempel höjder, och att tillbyggnad är tilltänkt på mark som är reserverad för allmännyttig gång- och cykeltrafik.

Som förslag på fortsättning beskrivs det i *bedömning av ärendet* att detaljplanen behöver göras om så att befintlig byggnad inte avviker från bestämmelserna.

Av intervju med samhällsbyggnadschef framgår att miljö- och byggnämnden inte fattat ett bygglovsbeslut, utan bara beslutat att avsluta ärendet mot bakgrund av genomförd bedömning. Av intervjun framgår vidare att byggherren får göra en ny ansökan när det är aktuellt.

Av intervjuer framgår vidare att det i samband med bygglovsansökan uppmärksammades att detaljplanen bland annat inte hade korrekta höjder, vilket justerades i ny reviderad detaljplan från februari 2021.

Således fanns det vid intervjuernas genomförande inte ett gällande bygglov för byggnationen. Av intervjuer med projektledare beskrivs att arbete pågår med att göra nya ritningar och ny kalkyl utifrån reviderad detaljplan. Av faktakontrollen framgår att det fortsatt pågår omarbetning av förslaget och framtagning av ny kalkyl. När/om ritningar och kalkyl är godkända av relevanta intressenter i projektet ska nytt bygglov sökas enligt intervjuer.

3.2.4 Kommentar och bedömning

Vår uppfattning är att dokumentationen över genomförda undersökningar hade kunnat vara mer ändamålsenlig. Vår uppfattning grundar sig bland annat i avsaknaden av dokumentation kring riskerna och begränsningarna med att förvärva fastigheten. Vi anser att projektorganisationen, och i slutändan kommunstyrelsen, bör tillse att graden av formell dokumentation i stort ökar.

Vi noterar att byggnationen innebär färre parkeringsplatser invid byggnationen.

Vi noterar att projektet tagit olika vändningar under de senaste åren, bland annat vad gäller arkitektävling och bygglov. Vi anser att en ökad grad av styrning i projektet, med

fördel utifrån etablerad projektmetodik, eventuellt hade kunnat ge andra förutsättningar för projektets planering och genomförande.

3.3 Prognos, budget och tidplan

Projektering och olika utredningar har pågått under de senaste åren i syfte att utreda förutsättningar och kostnader vid byggnation.

Av *Ulricehamn kommuns investeringsbudget/investeringsplan 2021-2023* framgår att total utgift för stadsbiblioteket är 136 mkr varav 20 mkr är ackumulerat utfall. Tabellen nedan visar övergripande projektsammansättning:

Total utgift:	136 mkr
Ack. Utfall:	20 mkr
Budget 2021:	35 mkr
Plan 2022:	81 mkr
Plan 2023:	
Total 2021-2023:	116 mkr

Källa: *Ulricehamn kommuns investeringsbudget/investeringsplan 2021-2023*

Det uttrycks i intervjuer att den kalkylerna i investeringsbudgeten är baserad på tidigare versioner av projektering. Således beskrivs det i intervjuer att kalkylen eventuellt kommer att ändras på grund av nya förutsättningarna i projektet som kommit till bland annat på grund av reviderad detaljplan. Arbete pågår med att ta fram och fastställa ny prognos. Således fanns det inte vid genomförandet av intervjuer en helt uppdaterad prognos för totalkostnad.

Det framgår i granskningen att projektet inkluderar många olika kostnadsgenererande delar bland annat vad gäller:

- medfinansiering av trafiklösning och andra kostnader förknippat med ny ICA-etablering vid annat geografiskt läge
- projekteringskostnader
- utredningskostnader
- mark- och förvärvskostnader
- kostnader för trafik/gata/utemiljö vid tilltänkt byggnation
- kostnader för byggnation inklusive anpassningar för brandskydd och dylikt
- kostnader för att förstärka byggnation
- kostnader för inredning

I samband med faktakontrollen har vi tagit del av en Excel-sammanställning som beskriver att den totala utgiften om 136 mkr av:

- byggkalkyl inkl risker o byggherrekostnader
- förvärv av del av byggnad samt mark
- markarbeten inkl risk och byggherrekostnad
- förvärv tillkommande ytor av ICA samt övriga anpassningar bedömning

Enligt byggkalkyler från extern leverantör i juli 2020 skulle stadsbiblioteket innefatta totalt fem våningsplan inklusive ett källarplan.

Av intervjuer framgår vidare att det inte finns någon projektuppföljning av projektet som redovisar samtliga av projektets delar i en sammanhållen projektredovisning/uppföljning, utan olika dokument kopplat till projektet har lagts in i dokumentationssystem. Enligt kultur- och fritidschef härrörs kostnader till konstprojektet till kultur- och fritid.

3.3.1 Fördyringar på grund av att byggnation inte följde detaljplan

Av intervjuer framgår att avvikelser från detaljplan grundar sig bland annat på:

- detaljplanen som legat till grund för bygglovsansökan varit felaktig, och ny reviderad detaljplan finns antagen sedan februari 2021.
- den s.k. kuben (yta för personal) fanns på yta som var avsett för att säkerställa gång- och cykelbana. I det nya förslaget har ytan för den s.k. kubens tagits bort och flyttat in i volymerna i övriga delar av byggnationen.

Av intervjuer framgår att fördyringarna i projektet även tillkommit på grund av grundläggningar och förstärkningar. Det framgår dock att det inte gjorts någon separat uppföljning på vilken kostnad tillkommit på grund av att bygglovsansökan inte följde detaljplanen.

3.3.2 Tidplan

I september 2020 informerades "politikergruppen" (från den tidigare planeringen av arkitekttävlingen) om att invigning av biblioteket skulle ske hösten 2022.

Vid intervjuernas genomförande kvarstod bland annat fastighetsbildning och färdigt utkast av ritningar och kalkyler.

Vi noterar att investeringsbudgeten som vi tidigare redovisat för inte innefattar beslutade medel för 2023, utan medel för projektet är styrt till åren dessförinnan.

3.3.3 Kommentar och bedömning

Vår uppfattning är att det finns behov av att stärka den sammanhållande ekonomiska redovisningen i projektet ytterligare för att säkerställa att projektets alla delar redovisas på ett transparent sätt.

Vi noterar att det har skett olika fördröjningar inom projektet under de senaste åren. Vi anser att en tydligare styrning möjligen skulle gett projektet andra förutsättningar.

3.4 Byggnation utifrån styrdokument

Det finns ett antal styrdokument som har koppling till byggnation av nytt bibliotek som vi redovisar övergripande nedan:

Styrdokument	Beslutsfattande instans	Datum för beslut
Ny biblioteksplan	kommunstyrelsen	november 2020
Riktlinjer för konstnärlig gestaltning i offentlig miljö	kommunstyrelsen	november 2020
Kulturstrategi	kommunfullmäktige	januari 2019
Handlingsplan för kulturstrategin	kommunstyrelsen	december 2019
Uppdatering av lokalprogram för nytt stadsbibliotek	kommunfullmäktige	september 2018
Lokalprogram för Ulricehamns nya stadsbibliotek	<i>Framgår inte av dokumentet³</i>	maj 2013

Källa: Sammanställt utifrån olika styrdokument i Ulricehamns kommun

Av lokalprogrammet för *Ulricehamns nya stadsbibliotek från 2013* framgår bland annat att biblioteket ska innehålla två entréer, två expeditioner, avdelningen för fack- och skönlitteratur, Ulricehamnsbygdens forskarrum, mediasamlingen för vuxna med fack- och skönlitteratur och avdelning för studier, studieavdelning, magasin, tillgänglig läs-avdelning på övervåningen. Bottenvåningen ska innefatta tidningsrum, barnens biblioteksavdelning, café, utställningar, samlingsal och konsthall. Lokalprogrammet anger vidare att:

- det ska finnas personalutrymmen för cirka 15 personer
- de publika ytorna på övre plan beskrivs uppgå till 762 m², personalytorna beskrivs uppgå till 194 m² och nedre plan uppges vara 861 m².

Lokalprogrammet för bibliotek från 2018 beskriver bland annat att ett nytt stadsbibliotek skall byggas i Ulricehamn och visionen för Ulricehamns nya stadsbibliotek är att det ska vara ett nav i kommunens vardagsliv, en upplevelsebaserad mötesplats där medborgaren stärks i en digital informationsålder. Av lokalprogrammet framgår att lokalerna ska vara fördelade på två plan med två entréer och två expeditioner.

³ * Vid faktakontrollen påpekade kultur- och fritidschef att gällande lokalprogram beskriver att "Vid kommunfullmäktiges sammanträde den 24 juni 2013 godkändes lokalprogrammet tillsammans med ett program-PM och det ramavtal mellan kommunen och ICA som ska möjliggöra byggnationen av ett nytt bibliotek." Beslutet har inte hittats i diariesystemet dock.

Lokalprogrammet beskriver också att det ska finnas personalytor för arbetsplats och lunchytor för cirka 25 personer samt publika ytor där avdelningarna främst är angivna per hyllmeter.

Av Kulturstrategi 2019 framgår att strategin syftar till att säkerställa en god service, både till invånare, besökare och inom kommunens egna verksamheter.

Av Handlingsplan kulturstrategi från 2019 framgår bland annat att:

- Kultur- och fritid fått i uppgift att flytta föremålssamlingen till tillgängliga, ändamålsenliga lokaler
- det nya stadsbiblioteket ska bli en mötesplats för olika aktörer i kommunen (ansvar hos bibliotek/allmänkultur)
- i samband med byggandet av nytt bibliotek upprättas metoder för att ta tillvara barn och ungas idéer om utformandet av mötesplatser och utvecklandet av kulturutbudet (ansvar hos bibliotek/allmänkultur).

Den nya biblioteksplanen från november 2020 beskriver bland annat att planen skapar lokala förutsättningar för utveckling av bibliotekens uppdrag med utgångspunkt i bibliotekslagen och skollag. Syftet beskrivs vara att stärka utvecklingen av Ulricehamns kommun genom ett engagerat livslångt lärande där individ och samhälle utvecklar en stark egen identitet.

Av faktakontrollen med kultur- och fritidschef framgår att det varit olika tjänstepersoner som tagit fram de olika lokalprogrammen och förslagen genom åren. I det senaste lokalprogrammet har hänsyn tagits till ytor som behövs för att bedriva verksamheten, men att det inte varit känt initialt att ytor för till exempel el-central, fläktrum, gemensamhetsytor, trappor skulle räknas in i ytan. Således beskrivs det i faktakontrollen att ytorna primärt vuxit på grund av säkerställandet av byggnationens funktionalitet.

3.4.1 Kommentar och bedömning

Vi noterar att det finns många olika styrdokument som övergripande beskriver att byggnation av nytt bibliotek planeras.

Vidare uppmärksammar vi att lokalprogram för Ulricehamns nya stadsbibliotek från 2018 beskriver att lokalerna ska vara fördelade på två plan, medan byggkalkylen från juli 2020 innefattar en beskrivning av fem våningsplan. Mot bakgrund av bland annat ovanstående gör vi vår bedömning att byggnationens omfattning ökat under de senaste åren, och att det varit otydligt vad som ska ingå i planeringen av byggnationen.

Vi anser att ökad formell styrning och stärkt dokumentation troligen hade kunnat ge en mer transparent bild kring projektets utveckling.

3.5 Kommunikation och beslut under projektet

3.5.1 Beslut

Av miljö- och byggnämndens protokoll daterat 2020-10-01 framgår att bygglovshandläggare informerat nämnden om ärendet, och protokollet beskriver att sökanden (Ulricehamns kommun) har valt att återta ansökan.

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av KS protokoll från september, oktober och november 2020. Av protokollen uppfattar vi inget särskilt beslutsärende gällande återtagande av bygglovsansökan för nytt bibliotek. Däremot framgår det i kommunstyrelsens protokoll daterad 2020-10-01 att punkten gällande "beslut om utemiljö vid det nya stadsbiblioteket" strukits från dagordningen.

Av intervjuer framgår att lokal styrgrupp i projektet utgjordes av sektorchef, kommunchef, ekonomichef, lokalresursplanerare och fastighetschef.

Det framgår vidare i intervjuer att projektet kontinuerligt rapporterat till den jury-grupp som utsågs i samband med arkitekttävlingen. Av faktakontroll med kultur- och fritidschef framgår att jurygruppen bland annat bestod av stadsarkitekt och bibliotekschef. Juryn skulle ta in utlåtanden bland annat från en politisk grupp, det vill säga den grupp som varit referensgrupp och medverkat i dialog och möten.

Det framgår vidare vid faktakontrollen med kultur- och fritidschef att hans uppfattning är att styrgruppen utgjorts av lokalstyrgrupp. Det har beskrivits tidigare i intervjuer att roller och ansvar emellanåt har varit otydliga under projektet.

3.5.2 Kommunikation under projektet

Inför granskningen har kultur- och fritidschef sammanställt olika milstolpar kopplat till projektet som vi redogör för övergripande nedan:

- möte och avstämningar med politiken har framförallt genomförts till den referensgrupp för politiken som var aktuell för arkitekttävlingen. Exempel på kommunikation via möten och mail är oktober 2018, augusti 2019, oktober 2019, november 2019, april 2020 och september 2020. Under mötet i oktober 2019 redovisades bland annat att det hållits olika informationsmöten till allmänhet.
- information till KS 7 maj 2020 om bland annat café och solceller, total yta om ca 2 700 m² (varav publika ytor utgör 2 100 m² och kontorsyta utgör 600 m²).
- interna möten med bland annat fastighetschef, upphandling, stadsarkitekt och kultur- och fritidschef
- interna kontinuerliga möten med projektgrupp för byggnationen som styrs av projektledare från fastighet.

3.5.3 Kommunikationsplan

Vi har tagit del av dokumentet *Fortsatt kommunikation kring nya stadsbiblioteket* från mars 2021 som i första hand vänder sig till media och allmänhet. Av dokumentet

framgår vilka aktiviteter som planerats att genomföras under mars/april 2021 enligt nedan:

- pågående process med att studera konsekvenser och möjligheter av rättelse detaljplan
- beslut internt vilken riktning som vi skall driva vidare
- information och förhandlingar med ICA
- redovisnings av förhandlingar med ICA och beslut
- projektering av FFU enligt nya förutsättningar baserat på förhandlingar ICA och interna beslut
- avstämning / redovisningar under tiden av ovanstående till LSG / styrgruppen

Av dokumentet framgår vidare att följande aktiviteter var planerade att genomföras inför bygglovsansökan och påbörjad FFU/upphandling (april/maj 2021):

- avstämning med referensgruppen och ledande politiker
- stämma av med bygglovenheten
- vid visst skede under projektering FFU sker inlämnande av bygglovsansökan

Av dokumentet framgår utsedd talesperson för projektet. Det framgår dock inte tidplan eller information kring upphandling av entreprenör, byggstart, bygg och besiktning eller inflyttning och invigning.

3.5.4 Beslut innan färdigställande

Vid granskningens genomförande fanns det ingen uppdaterad kalkyl utifrån nya ritningar och inget godkänt bygglov för byggnationen, som minst erfordras innan byggnation kan påbörjas.

Av intervjuer framgår att fastighetsbildning inte är genomförd än. Fastighetsbildning är en åtgärd som vidtas enligt Fastighetsbildningslag (1970:988) och som innebär att 1) fastighetsindelningen ändras 2) servitut bildas, ändras eller upphävs, eller 3) en byggnad eller annan anläggning som hör till en fastighet överförs till en annan fastighet.

3.5.5 Kommentar och bedömning

Vi anser att projektorganisationen haft ambition att löpande informera den politiska referensgruppen om projektet, vilket vi anser är ändamålsenligt. Dock noterar vi utifrån erhållna underlag i granskningen att det funnits otydligheter kopplat till vilken grupp som formellt utgjort styrgruppen i projektet. Således gör vi bedömningen att utpekat ansvar kring beslut och uppföljning inte varit tydligt fullt ut och vår uppfattning är att beslutsprocessen och styrningen inom projektet med fördel bör formaliseras och stärkas framgent.

Vi anser att det är ändamålsenligt att projektet tagit fram en plan för fortsatt kommunikation och händelser i projektet. Vi noterar dock att den inte är färdigställd, eller omfattar de tidigare delarna i projektet. Vi anser således att kommunikationsplanen bör färdigställas.

Vi noterar att det kvarstår en del planering och beslut innan byggnation kan påbörjas.

4 Slutsats och rekommendationer

Underlag i granskningen anser vi tyder på att projektet förändrats under de senaste åren både vad gäller ekonomi, tidplan och innehåll/volym. Kalkylen i gällande investeringsplan är markant större än den kalkyl som kommunfullmäktige beslutade under 2013. Vid intervjuernas genomförande beskrevs det att kalkylen ytterligare kan komma att förändras, då arbete pågår med uppdaterade ritningar och kalkyler utifrån ny reviderad detaljplan. Vidare noterar vi att byggnationsplanerna vuxit både vad gäller omfattning och storlek i förhållande till ursprungliga förslag och styrdokument. Utifrån erhållit underlag anser vi inte att det går att tydligt härleda vilka beslut som fattats kring förändringarna.

I samband med tidigare extern granskningsrapport om byggnationsprojektet i januari 2018, påtalade kommunens revisorer vikten av god dokumentation som underlättar uppföljning och granskning av projektet. Utifrån erhållna underlag gör vi bedömningen att det fortsatt kvarstår behov av att stärka projektets ekonomiska redovisning, dokumentation, styrning och uppföljning. Vi noterar även att det kvarstår ytterligare planering och beslut innan en byggnation kan påbörjas.

4.1 Rekommendationer

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- färdigställa och dokumentera fastighetsbildning, planering för bärighet och eventuella andra centrala utredningar innan byggnation påbörjas.
- färdigställa kalkyler och tillse att godkännande erhålls av rätt politisk instans om budget avviker från investeringsbudget innan byggnation påbörjas.
- säkerställa att projektet framgent följs upp på ett sammanhållet sätt som inkluderar projektets alla delar.
- säkerställa tydligare projektdokumentation och projektuppföljning framgent.
- tydliggöra mandat och ansvar i beslutsprocessen för byggnationen och säkerställa efterlevnad av det.
- färdigställa kommunikationsplan för projektet.

Datum som ovan

KPMG AB

Lars Jönsson
Certifierad kommunal revisor

Kristina Gyllenhammar
Kommunal revisor

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



Tid och plats torsdag den 28 oktober 2021 kl. 08:00-15:45, i fullmäktiges sessionssal, Stadshuset. Mötet ajournerades kl. 9:14-9:15.

Paragrafer 232-261

Beslutande ledamöter	Roland Karlsson	C	Ordförande
	Wiktor Öberg	M	Vice ordförande
	Klas Redin	S	
	Mikael Dahl	C	
	Leif Dahl	S	§§ 235-261
	Niclas Sunding	SD	§§ 232-237
	Mikael Levander	NU	
	Sebastian Gustavsson	M	
	Lisa Åkesson	NU	
	Inga-Kersti Skarland	S	
	Dan Ljung	V	
	Mats Bogren	NU	§§ 232-251, 253-261
	Frida Edberg	KD	
	Adela Brkic Carlsson	L	
Aila Kiviharju	SD		

Tjänstgörande ersättare	Tommy Mårtensson	S	§§ 232-234 ersätter Leif Dahl
	Ingemar Gustafsson	SD	§§ 238-261 ersätter Niclas Sunding
	Annie Faundes	NU	§ 252 ersätter Mats Bogren p.g.a. jäv

Ersättare	Liselotte Andersson	C	
	Ziad Makrous	C	
	Annie Faundes	NU	§§ 232-251, 253-261
	Stein Erik Norderhaug	M	
	Tommy Mårtensson	S	§§ 235-261
	Anna-Karin Anttila Sellberg	S	
	Ingemar Gustafsson	SD	§§ 232-237
	Sten Selin	L	
Kerstin Berggren	MP		

Justerare Aila Kiviharju (SD)

Tillkännagivande av justerat protokoll

Nämnd **Kommunstyrelsen**

Sammanträdesdatum **2021-10-28**

Paragrafer **232-261**

Datum då anslaget

Datum då publiceringen

publiceras **2021-11-03**

upphör

2021-11-25

Förvaringsplats för

protokollet **Stadshuset**

Protokollet justeras digitalt

Linnéa Svensson

.....

Underskrift

Ordförande sign

Justerande sign

Utdragsbestyrkande



Justeringsdag 2 november 2021

Övriga	Gustaf Olsson	kommunchef
	Magnus Andersson Neumann	socialchef
	Gülser Özdenkos	barn- och utbildningschef
	Anna-Lena Johansson	servicechef
	Ulrica Fagerson	ekonomichef
	Roland Ödh	HR-chef
	Eva Wallin	kommunikationschef
	Sebastian Olofsson	samhällsbyggnadschef §§ 238-261
	Lena Brännmar	kanslichef
	Susanne Åhman	planeringschef
	Linnéa Svensson	kommunsekreterare
	Maria Winsten	kommunsekreterare
	Julia Eriksson	folkhälsstrateg § 249, distans, ej beslut
	Ola Alinvi	miljöstrateg § 238, ej beslut

Allmänheten Öppet sammanträde §§ 238-261

Underskrifter

Sekreterare Protokollet justeras digitalt
Maria Winsten

Ordförande Protokollet justeras digitalt
Roland Karlsson

Justerare Protokollet justeras digitalt
Aila Kiviharju

Justerare _____

Ordförande sign	Justerande sign		Utdragsbestyrkande
-----------------	-----------------	--	--------------------



§ 250/2021

Svar på revisionsrapport - Nulägesbeskrivning av arbetet med att bygga nytt bibliotek

Dnr 2021/393

Kommunstyrelsens beslut

Kommunstyrelsen ställer sig bakom förvaltningens svar på Revisionsrapport - Nulägesbeskrivning av arbetet med att bygga nytt bibliotek och översänder svaret till revisorerna.

Sammanfattning

Kommunens revisorer har låtit genomföra en granskning av arbetet med att bygga nytt bibliotek. Syftet med granskningen är att ge en nulägesbild av byggnationen, samt att följa projektet löpande under 2021. KPMG lämnade 2021-06-28 över Revisionsrapport - Nulägesbeskrivning av arbetet med att bygga nytt bibliotek.

Av nulägesbeskrivningen framgår det att projektet bland annat är i behov av att stärka, den ekonomiska redovisningen, dokumentation, styrning och uppföljning. Förvaltningen har kommenterat de rekommendationer KPMG har gjort och föreslår kommunstyrelsen att ställa sig bakom svaret i rapporten och översända detta till revisorerna.

Beslutsunderlag

- 1 Tjänsteskrivelse 2021-09-17 från kommunchef
- 2 Svar på revisionsrapport - Nulägesbeskrivning av arbetet med att bygga nytt bibliotek

Ordförandens förslag till kommunstyrelsens beslut

Kommunstyrelsen ställer sig bakom förvaltningens svar på Revisionsrapport - Nulägesbeskrivning av arbetet med att bygga nytt bibliotek och översänder svaret till revisorerna.

Beslut lämnas till

Revisionen
Kommunchef
Sektorchef service
Hemsidan

Ordförande sign	Justerande sign		Utdragsbestyrkande
-----------------	-----------------	--	--------------------

Rapport

SVAR PÅ REVISIONSRAPPORT - NULÄGESBESKRIVNING AV ARBETET MED ATT BYGGA NYTT BIBLIOTEK

2021-09-27



ULRICEHAMNS
KOMMUN

Ulricehamns kommun
Sektor service

Anna-Lena Johansson
Sektorchef service

Crister Dahlgren
Verksamhetschef fastighet

Innehåll

1	Ärendet	4
1.1	Färdigställa och dokumentera fastighetsbildning, planering för bärighet och eventuella andra centrala utredningar, innan byggnation påbörjas	4
1.2	Färdigställa kalkyler och tillse att godkännande erhålls av rätt politisk instans om budget avviker från investeringsbudget, innan byggnation påbörjas.....	5
1.3	Säkerställa att projektet framgent följs upp på ett sammanhållet sätt som inkluderar projektets alla delar.....	5
1.4	Säkerställa tydligare projektdokumentation och projektuppföljning	5
1.5	Tydliggöra mandat och ansvar i beslutsprocessen för byggnation och säkerställa efterlevnad .	6
1.6	Färdigställa kommunikationsplan för projektet	6

1 Ärendet

2021-06-28 inkom Revisionsrapport - Nulägesbeskrivning av arbetet med att bygga nytt bibliotek. KPMG hade fått i uppdrag av Ulricehamns kommuns revisorer att ge en nulägesbeskrivning av arbetet med att bygga nytt bibliotek. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021. Syftet med granskningen är att ge en nulägesbild av byggnationen, samt att följa projektet löpande under 2021.

Sammanfattningsvis bedömdes att det är ett komplext projekt att införliva en ny byggnation, med särskilda krav, i en befintlig byggnad. KPMG anser att kommunens revisorers synpunkt på god dokumentation som underlättar uppföljning och granskning är högst relevant och viktigt för att genomföra ett projekt/byggnation av denna kaliber.

Av nulägesbeskrivningen framgår det att projektet bland annat är i behov av att stärka, den ekonomiska redovisningen, dokumentation, styrning och uppföljning.

KPMG rekommenderar därför kommunstyrelsen att:

- Färdigställa och dokumentera fastighetsbildning, planering för bärighet och eventuella andra centrala utredningar, innan byggnation påbörjas
- Färdigställa kalkyler och tillse att godkännande erhålls av rätt politisk instans om budget avviker från investeringsbudget, innan byggnation påbörjas
- Säkerställa att projektet framgent följs upp på ett sammanhållet sätt som inkluderar projektets alla delar
- Säkerställa tydligare projektdokumentation och projektuppföljning
- Tydliggöra mandat och ansvar i beslutsprocessen för byggnation och säkerställa efterlevnad
- Färdigställa kommunikationsplan för projektet

Förvaltningens kommentarer till de rekommendationer som framkommit i granskningen beskrivs nedan under varje punkt:

1.1 Färdigställa och dokumentera fastighetsbildning, planering för bärighet och eventuella andra centrala utredningar, innan byggnation påbörjas

Det nya förslaget på stadsbiblioteket medför att ett kompletterande avtal behöver tas fram mellan ICA Fastigheter AB och Ulricehamns kommun då bland annat mark ska avstås respektive erhållas i förhållande till befintligt avtal. Parterna och Lantmäteriet har kommit överens om att fastighetsbildningen ska färdigställas först när ett nytt avtal har undertecknats samt när projekteringen är färdigställd. Projektering färdigställs efter att överenskommelse uppnåtts med ICA. Här ingår bärighet, konstruktion och grundläggning och har gjort så hela projekteringen.

1.2 Färdigställa kalkyler och tillse att godkännande erhålls av rätt politisk instans om budget avviker från investeringsbudget, innan byggnation påbörjas

Kalkyl för att stämma av mot budget genomförd maj 2021. Kalkylen baseras på underlag anpassade till den reviderade detaljplanen. Ny kalkyl upprättas efter färdigställd projektering. Den är värdefull när man sen jämför med inkomna anbud. Instruktioner för investeringsprocessen i kommunen som är beslutad återfinns i riktlinjer för ekonomisk styrning av förvaltning och bolag. Dessa följs i varje byggprojekt som kommunen genomför.

1.3 Säkerställa att projektet framgent följs upp på ett sammanhållet sätt som inkluderar projektets alla delar

Projektet kommer framgent att följas genom avstämningar gentemot politik vid större händelser i projektet, exempelvis händelser som beskrivet i punkt 1. Andra händelser där politiken behöver fatta beslut är när medel söks för fortsatt projektering samt när medel söks för genomförande.

Utöver avstämningar och beslut med politiken sker även avstämningar med lokalstyrgrupp, dessa sker innan avstämning med politik sker.

Det pågår ett arbete med att se över processen för framtida lokalprojekt för att få en bättre styrning och för att följa upp projekten på ett sammanhållet sätt som inkluderar projektens alla delar.

1.4 Säkerställa tydligare projektdokumentation och projektuppföljning

Idag används ett system för att samla och kunna följa de delar som omfattar byggnationen av ett nytt bibliotek. Allt från projekteringsdokument till kalkyler finns samlade i systemet. Detta system kommer fortsatt att användas i projektet för att samla de delarna och kunna följa upp framåt.

De delar som omfattar politiska beslut samlas i kommunstyrelsens ärendehanteringssystem där man enkelt kan följa vilka beslut som fattats och vilka underlag som legat till grund för beslutet.

Projektet dokumenteras även i de minnesanteckningar som förs vid lokalstyrgruppens möten där alla större frågor kring projektet diskuteras.

Samtliga ovanstående delar kommer fortsatt vara viktiga för att hålla ihop och följa projektet framåt.

1.5 Tydliggöra mandat och ansvar i beslutsprocessen för byggnation och säkerställa efterlevnad

Instruktioner för investeringsprocessen i kommunen följs i varje byggprojekt som kommunen genomför. I investeringsprocessen är kommunstyrelsen beslutande upp till fem miljoner, projekt som överstiger den summan beslutas av kommunfullmäktige.

Verksamhet fastighets mandat utgår från att projektera fram en byggnad utifrån politiskt antaget lokalprogram och andra politiska beslut avseende budget, avtal med ICA, detaljplan etc.

För beslut av mindre dignitet finns kommunens delegationsordning som grund, där är det specificerat vilka beslut som kan tas av olika roller. Beslut som inte kan tas utifrån delegationsordningen skapas som ett ärende för politiken att besluta om i kommunstyrelsen alternativt kommunfullmäktige.

Ovan nämnda dokument kommer fortsatt ligga till grund för vem som beslutar vad i projektet.

Det pågår ett arbete med att se över processen för framtida lokalprojekt för att få en bättre styrning och tydligare mandat.

1.6 Färdigställa kommunikationsplan för projektet

Ett förslag till kommunikationsplan har tagits fram. En kommunikationsplan är ett levande dokument som kommer behöva uppdateras allt eftersom projektet fortskrider och händelser som inte funnit med i planen sedan tidigare dyker upp. Kommunikationsplanen ligger till grund för kommunikationen både internt i förvaltningen, gentemot politiken samt till allmänheten.