

# Revisionsrapport

## *Planering av nytt kulturhus*

Skellefteå kommun

*Per Stålberg  
Anneth Nyqvist  
Certifierade kommunala  
revisorer*

*April 2017*

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>2</b>
<b>1. Inledning</b> .....	<b>3</b>
1.1. Bakgrund .....	3
1.2. Syfte och kontrollområden .....	3
1.3. Revisionskriterier .....	3
1.4. Avgränsning.....	3
1.5. Metod.....	3
<b>2. Nytt kulturhus – bakgrund</b> .....	<b>4</b>
<b>3. Iakttagelser och bedömningar</b> .....	<b>5</b>
3.1. Ändamålsenlighet.....	5
3.2. Intern kontroll .....	7
<b>4. Avslutning</b> .....	<b>10</b>
4.1. Sammanfattande revisionell bedömning .....	10
4.2. Rekommendationer.....	10

## ***Sammanfattning***

På uppdrag av kommunrevisionen har PwC genomfört en granskning av kommunens planering inför uppförande av nytt kulturhus. Granskningen tar utgångspunkt från kommunallagens revisionskapitel. Granskningen har inriktats mot följande områden:

- Beslutsunderlag
- Arbetet med investeringsbudget
- Risk- och konsekvensanalys
- Samverkan och samordning

Utifrån genomförd granskning görs en sammantagen revisionell bedömning att planeringsfas inför byggande av nytt kulturhus till övervägande del bedrivs på ett ändamålsenligt sätt. Den interna kontrollen inom granskningsområdet bedöms till övervägande del vara tillräcklig.

Underlag för revisionell bedömning redovisas i rapporten.

För framtiden bör följande rekommendationer prioriteras:

- Kommunstyrelsen bör säkerställa att den dokumenterade riskanalysen kontinuerligt utvärderas, uppdateras och hålls aktuell.
- Kommunstyrelsen bör säkerställa att beslutsunderlagen uppfyller fullmäktiges särskilda direktiv inom området.

# 1. Inledning

## 1.1. Bakgrund

Kommunens revisorer har med hänsyn till risk och väsentlighet bedömt det angeläget att granska planeringsfasen i kulturhusprojektet.

Skellefteå kommun planerar uppföra ett nytt kulturhus. Investeringen beräknas genomföras under åren 2017-2019. Kulturhuset kommer inrymma bland annat biblioteks-, teater- och konstverksamhet som idag återfinns i andra lokaler. Investeringen påverkar – direkt och/eller indirekt – kulturnämnden, nämnden för support och lokaler samt kulturbolagens verksamhet.

Under senare år har kommunfullmäktige ökat krav på hur beslutsunderlag för investeringar ska vara utformade. Ett bristfälligt arbete inom området riskerar att verksamhetens inte bedrivs och utvecklas på avsett sätt.

## 1.2. Syfte och kontrollområden

Revisorernas uppdrag regleras i kommunallagen kapitel 9. Syftet med granskningen är att granska och pröva om planeringsfas inför byggande av nytt kulturhus bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

Granskningen omfattar följande kontrollmål:

### Ändamålsenlighet

- Beslutsunderlagens utformning: följsamhet till direktiv
- Arbetet med investeringsbudget 2017: följsamhet till direktiv

### Intern kontroll

- Risk- och konsekvensanalys: verksamhet och ekonomi
- Samverkan och samordning mellan berörda organ. Politik och förvaltning

## 1.3. Revisionskriterier

Kommunallagen kap 6:1, 6:7. Kommunfullmäktiges styrprinciper för Skellefteå kommun. I övrigt se kontrollmål.

## 1.4. Avgränsning

I tid avgränsas granskningen i huvudsak till år 2016. I övrigt se syfte och kontrollmål.

## 1.5. Metod

Analys av för granskningen relevant kommunintern dokumentation samt intervjuer med företrädare för berörda politiska organ och förvaltning.

## 2. *Nytt kulturhus – bakgrund*

Utifrån en ny kulturplan tog kommunstyrelsen beslut i april 2012 om att kommunledningskontoret skulle utreda lokalisering, innehåll, huvudmannaskap och finansiering av nytt kulturhus. I utredningsuppdraget ingick också frågan om lokalisering av biblioteksverksamheten.

I den följande processen så har kommunen bland annat haft dialog med invånare, kulturföreningar och tagit del av erfarenheter hos andra kommuner som genomfört liknande projekt. En projektorganisation har skapats med representation från berörda parter och till sommaren 2015 så presenterades en utredning *Nytt kulturhus i Skellefteå* med sju bilagor som fullmäktige tog beslut om att gå vidare med. Av utredningen så framgår bland annat följande:

**Lokalisering:** Markanvisning gavs på nuvarande busstorget, norr om möjligheternas torg (kvarteret Perseus).

**Innehåll:** Kulturellt innehåll i form av Museum Anna Nordlander, Skellefteå konsthall, Stadsbiblioteket, Västerbottensteatern (*kärnverksamheterna*) samt olika gästspel och uppvisningar. Kommersiellt innehåll i form av kongressverksamhet, ett vidbyggt hotell, servering mm.

**Huvudmannaskap:** Fastighets AB Polaris utsågs som byggherre och fastighetsägare (vilket ändrats i den fortsatta utredningen till att istället bli kommunen i egen regi). Ett bolag (*kulturhusbolaget*), ingående i koncernen Skellefteå Stadshus AB, ska bildas och ansvara för drift och samordning. Under hösten 2015 utsågs Piteå Havsbad Group AB som byggherre och framtida ägare av hotelldelen.

**Finansiering:** En övergripande kalkyl över investeringsutgiften för byggnad och inventarier i form av teknik och möbler presenteras. Beräknad utgift, ca 490-500 mnkr. Driftbudget för kulturhusbolaget framgår också. Bolaget blockhyr kulturhuset av kommunen och kommer ha egna verksamhetskostnader som finansieras med hyror från kärnverksamheterna samt genom uthyrning av övriga lokalytor till externa aktörer/arrangörer samt genom kultursponsring. (Finansieringen av kulturhusbolagets kostnader har under planeringsprocessen ändrats och beskrivs närmare i avsnitt 3.1.2.)

Under våren 2016 genomfördes en arkitekturtävling där förslaget "Sida vid sida" från White Arkitekter vann. Förslaget ger en fingervisning om hur det slutliga kulturhuset kommer att se ut även om en del förändringar kommer att ske under projekteringen för att anpassa byggnaden och lokalerna till verksamheternas specifika behov och önskemål samt med hänsyn till givna ekonomiska ramar.

Tidplanen är att upphandling av entreprenörer kommer att inledas under våren och byggstart ske under hösten 2017. Går byggandet enligt plan så finns målsättningar om att invigningen av det nya kulturhuset kan ske under våren 2020.

## 3. Iakttagelser och bedömningar

### 3.1. Ändamålsenlighet

#### 3.1.1. Beslutsunderlagens utformning, följsamhet till direktiv

Av Direktiv och anvisningar inför arbetet med Investeringsbudget 2017 och plan 2018-2021 som på tjänstemannanivå tagits fram under hösten 2015 framgår bl.a. att man fortsätter med att förbättra planeringen och uppföljningen av investeringar. Kommunens investeringsnivåer ligger de närmaste fem åren på tredubblade nivåer jämfört med normalår.

I *Styrprinciper* som framgår av förslag till budget och plan 2017-2021, som fullmäktige beslutade om våren 2016 (Kf 2016-04-26 § 170), så har de nya direktiven och anvisningarna även politiskt beslutats för investeringar överstigande 20 mnkr. Av underlaget till dessa investeringar ska framgå motiveringar och bedömningar inom följande områden:

- Idé/syfte
- Social hållbarhet
- Ekonomisk hållbarhet
- Ekologisk hållbarhet

Under avsnittet ekonomisk hållbarhet ska uppgifter om total investeringsnivå, start och slut, driftkonsekvenser samt samhällsekonomiska effekter framgå. För att säkerställa att dessa punkter beaktas så har ett särskilt formulär tagits fram.

Av granskningen framgår att detta formulär inte använts i aktuellt projekt. Granskningen kan emellertid verifiera att ovan nämnda punkter beaktats i det underlag som låg till grund för fullmäktiges beslut år 2015.

Det föreligger osäkerheter kring den slutliga investeringsutgiften beroende på vad som exempelvis kommer ske i samband med upphandlingar och hur konjunkturen utvecklar sig i byggbranschen. Något mer detaljerat beslut om byggbudgetens omfattning togs inte under år 2016 utan den preliminära investeringsutgiften som framgår av fullmäktiges beslut 2015 (490 mnkr) har i investeringsbudgeten och plan för 2017-2019 fördelats med nedanstående delbelopp över de tre närmaste åren.

Investeringsutgift för nytt kulturhus inklusive inventarier		
2017: 100 mnkr	2018: 200 mnkr	2019: 190 mnkr

#### 3.1.2. Arbetet med investeringsbudget 2017

Den budget och plan för investering i nytt kulturhus som föreligger är, som nämns ovan, den som arbetades fram och sedan låg som underlag till det beslut som kommunstyrelsen gick upp med till fullmäktige för beslut sommaren 2015 (Kf 2015-06-16 § 177).

Under 2016 så har planeringsarbetet fortsatt, vilket lett till vissa justeringar och anpassningar i projektet, samt arkitekttävlingen om hur kulturhuset ska utformas har avgjorts. Bland förändringarna så kan nämnas att kommunstyrelsen, efter utredning, kommit fram till att uppförandet av byggnaden ska göras i egen regi (Support och lokaler) istället för av

Fastighets AB Polaris. Detta i syfte att säkra upp möjligheten att få avdrag för ingående moms samt att fastighetsskatten ska kunna hållas så låg som möjligt.

Vidare så framgår av intervjuer att förslaget till kulturhusbolagets framtida driftbudget förändrats under planeringens gång. Den tidigare tanken att fullmäktige skulle skjuta till skattemedel till kulturnämndens budget för att täcka upp kärnverksamheternas fördyrade lokalkostnader har släppts. Istället kommer kärnverksamheterna få en oförändrad budgettilldelning och behåller sina nuvarande nivå på kostnader för lokaler som de ska betala till kulturhusbolaget. Lösningen blir istället att de hyreskostnader som belastar kulturhusbolaget och som inte verksamheterna betalar täcks upp av det överskott som årligen genereras i koncernen Skellefteå Stadshus AB. Av intervjuer framgår att detta inte kommer påverka det årliga hyra som Skellefteå Kraft AB betalar för de kraftverksdammar som bolaget hyr av kommunen som uppgår till ca 200 mnkr/år.

Vad gäller de lokaler som kärnverksamheterna lämnar i samband med flytten till det nya kulturhuset så hanteras konsekvenserna av detta inte direkt i utredningen kring det nya kulturhuset. Detta sker i en parallell process, bland annat utifrån fullmäktiges inriktningsbeslut om att den totala lokalytan över tid ska minskas och att extern förhyrning ska undvikas.

Ser vi på de olika lokalerna som berörs så hyr biblioteket sina lokaler av en extern fastighetsägare, med hyreskontrakt till 2021. Av intervjuer framgår att möjligheterna till en flexibel lösning kring avtalslängd mm är goda och bedöms inte orsaka problem för någon av parterna. Vad avser teaterns lokaler finns alternativet att använda dessa till annan egen verksamhet alternativt exploatera dem och möta den stora efterfrågan på kontorslokaler som föreligger i kommunen antingen genom extern uthyrning eller försäljning.

Lokalerna på Nordanå där Skellefteå konsthall och Museum Anna Nordlander idag bedriver sina verksamheter ingår som delar i den "översyn av den fysiska miljön inklusive verksamheter och lokaler på Nordanå" som nämnden för support och lokaler fick i uppdrag 2014 att genomföra. Av intervjuerna framgår att diskussioner om en eventuell samlokalisering av kultur- och fritidsförvaltningarna på Nordanåområdet finns som ett förslag på lösning.

Det föreligger fortfarande vissa osäkerheter kring den slutliga investeringsutgiften. Dels är stora projekt svåra att beräkna kostnaden för, dels är byggbranschen i högkonjunktur vilket leder till uppskrivade priser och dels påverkas kostnaden av hur det går i kommande upphandlingar. Vad avser upphandling av byggnadens uppförande är tanken att det inte ska bjudas ut som en helentreprenad utan ska projektet delas upp i exempelvis grund, stomme, tekniska installationer mm. Detta i syfte att hålla ner priserna och få bästa möjliga leverantör till de olika delarna.

Av den kalkyl som kommunens budgetberedning jobbar med inför investeringsbudget 2018 och plan 2019-2022 så kvarstår målsättningen om en investeringsutgift på ca 490 mnkr men med höjd tagen för indexuppräknings mm så pekar det mot att den kan uppgå till närmare 600 mnkr.

Någon nytt formellt beslut om själva byggbudgeten, utöver att den uppskattning om en investeringsutgift på 490 mnkr som fördelats över en treårsperiod från och med 2017, har

inte fattats under år 2016. Budget för planeringsarbetet i etapp 1<sup>1</sup> har tidigare fastställts för 2013-2016 och kommunstyrelsen har i samband med beslut om att gå vidare med etapp 2<sup>2</sup> och 3<sup>3</sup> i projektet tagit beslut om budget för etapp två enligt nedan (Ks 2016-08-29 § 371):

Beslutad budget för etapp 2		
2016: 3,5 mnkr	2017: 2,1 mnkr	2018: 0,5 mnkr

Vad avser driftbudgeten för kulturhusbolaget så har den trots den ökade investeringsutgiften inte försämrats. Förklaring till detta är dels att viss höjd sedan tidigare tagits för eventuella kostnadsfördyringar avseende investeringen och till viss del har också redovisningsprinciperna kring komponentuppdelning av anläggningstillgångar påverkat driftbudgeten i positiv riktning. I den kalkyl till driftbudget som upprättats i inför budgetberedningens arbete ser det ut som att mellan 20 och 25 mnkr årligen behöver tas ur överskottet i koncernen Skellefteå Stadshus AB.

### 3.1.3. *Bedömning*

Den revisionella bedömningen är att granskade områden till övervägande del har hanterats på ett ändamålsenligt sätt. Bedömningen baseras framför allt på följande iakttagelser:

- De underlag som budgetbeslutet baseras på innehåller de uppgifter som framgår av fullmäktiges styrprinciper, även om särskilt formulär inte använts.
- Arbetet med budget för investering 2017 har i stort hanterats på ett tillfredsställande sätt under 2016.

## 3.2. *Intern kontroll*

### 3.2.1. *Risk- och konsekvensanalys*

Av ett underlag till fullmäktiges beslut om nytt kulturhus 2015 (bilaga 2 Ekonomi och organisation) framgår bland annat "Att bygga ett framtida kulturhus i centrala Skellefteå kommer att medföra en rad positiva synergieffekter för staden, kommunen och regionen... Det kommer också att medföra konsekvenser för kommunens och kärnverksamheternas ekonomi".

Av intervjuer framgår att risker löpande har diskuterats i de olika projektgrupper som är och har varit involverade i planeringen. I den projektplan från 2016-06-30 som ligger till underlag för beslutet i kommunstyrelsen (2016-08-29 § 371) *Nytt kulturhus i Skellefteå, etapp 2 och 3* finns en dokumenterad riskanalys för projektet där mer än 35 risker har identifierats.

Riskerna har värderats<sup>4</sup> dels utifrån sannolikheten att de inträffar och dels vilken konsekvens det i så fall skulle få på projektet. Vidare så har åtgärder identifierats för respektive risk för att eliminera dem alternativt ha god beredskap om de ändå skulle inträffa. De risker som sammantaget bedömdes som högst och mest väsentliga att hantera var:

<sup>1</sup> Etapp 1 består av utredning kring lokalisering, innehåll, huvudmannaskap och finansiering.

<sup>2</sup> Etapp 2 består av fyra delprojekt; verksamhet och innehåll, förberedelser av driftbolaget, kommunikation och marknadsföring samt byggprocess.

<sup>3</sup> Etapp 3 består av byggprocessens delar i form av projektering, genomförande av byggentreprenad och överlämning till driftbolaget.

<sup>4</sup> Riskvärdering på en skala 1-5 där 1 är låg sannolikhet/konsekvens och 5 är hög sannolikhet/konsekvens.



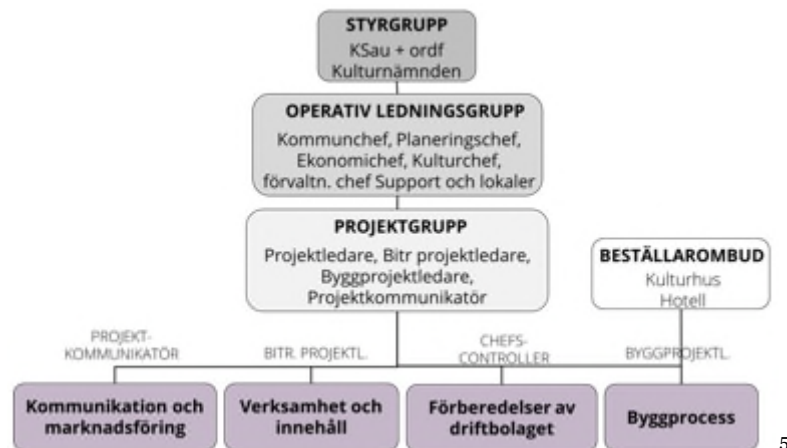
Risk	Sannolikhet	Konsekvens	Åtgärd
Införsäljning går inte som planerat	3	5	Tydligt fokus på säljmål i varumärkesarbetet
Hotelllets byggherre fullföljer inte sina åtaganden	3	5	Kontinuerlig dialog mellan byggherrarna
Otydlighet i kulturhusbolagets affärsplan om vem som gör vad vilket leder till att intäktskravet ej uppnås	3	5	En övergripande affärsplan för kulturhusbolaget tas fram innan rekrytering av styrelse och VD

Granskningen visar att riskarbetet finns på dagordningen i de arbetsgrupper som jobbar med projektet och den dokumenterade riskanalysen har uppdaterats under första kvartalet 2017.

### 3.2.2. Samverkan och samordning mellan berörda organ

Organisationen kring planering och uppförande av nytt kulturhus (under etapp 2) som beslutats under 2016 består bland annat av en styrgrupp, en operativ ledningsgrupp och en projektgrupp.

De som ingår i de olika grupperna framgår av bilden nedan. Under de olika ansvarsområdena (kommunikation och marknadsföring, verksamhet och innehåll, förberedelser av driftbolag samt byggprocess) finns även arbetsgrupper med representation från bland annat kärnverksamheterna. Av granskningen kan konstateras att berörda grupper; politik, tjänstemän (från kommunledningskontoret, skol- och kulturkontoret, samhällsbyggnad kärnverksamheterna, support och lokaler), byggherre för hotellet, arkitekterna White samt tidigare, även Fastighets AB Polaris, givits möjlighet att delta i planeringsarbetet.



Projektledaren har en viktig roll avseende informationsöverföring mellan de olika grupperna. Hur ofta de olika konstellationerna träffats och hur de bemannats har varierat under planeringstiden beroende på de olika faserna som har gått igenom.

Utifrån det förslag på utformning som vann arkitekttävlingen så har diskussion förts med kärnverksamheterna och vissa anpassningar mot tekniska krav och föreslagen budget har tvingats göras. Av intervjuer framgår att alla berörda fått vara med och tycka till men i diskussionerna kring utformningen av de olika lokalerna har det behövts kompromissas vilket inte alltid tagits emot med öppna armar från kärnverksamheterna.

<sup>5</sup> Bild hämtad ur kommunens beslutsunderlag "Kulturhus Skellefteå – Projektplan etapp 2 och 3"

### 3.2.3. *Bedömning*

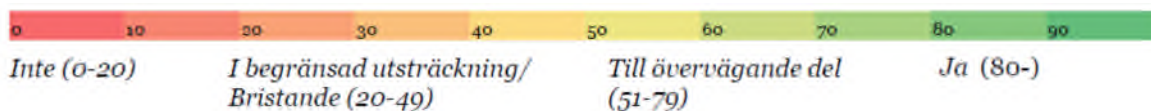
Den revisionella bedömningen är att den interna kontrollen inom granskade områden till övervägande del är tillräcklig. Bedömningen baseras framför allt på följande iakttagelser:

- Det finns en medvetenhet i organisationen om förekommande risker med projektet. Det finns en dokumenterad riskanalys för projektet där mer än 35 risker har identifierats.
- Projektet är organiserats på ett sådant sätt att berörda parter (politik och förvaltning) i rimlig grad har beretts möjlighet att tycka till och påverka planeringen av nytt kulturhus.

## 4. Avslutning

### 4.1. Sammanfattande revisionell bedömning

Revisionell bedömning sker utifrån följande skala/gradering:



Utifrån genomförd granskning görs följande revisionella bedömningar:

Kontrollområde	Bedömning
Ändamålsenlighet	<p><b>Till övervägande del</b></p> <p>Kontrollområden/iakttagelser</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- De underlag som budgetbeslutet baseras på innehåller de uppgifter som framgår av fullmäktiges styrprinciper, även om särskilt formulär inte använts.</li> <li>- Arbetet med budget för investering 2017 har i stort hanterats på ett tillfredsställande sätt under 2016</li> </ul>
Intern kontroll	<p><b>Till övervägande del</b></p> <p>Kontrollområden/iakttagelser</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Det finns en medvetenhet i organisationen om förekommande risker med projektet. Det finns en dokumenterad riskanalys för projektet där mer än 35 risker har identifierats.</li> <li>- Projektet är organiserats på ett sådant sätt att berörda parter (politik och förvaltning) i rimlig grad har beretts möjlighet att tycka till och påverka planeringen av nytt kulturhus.</li> </ul>

### 4.2. Rekommendationer

För framtiden bör följande rekommendationer prioriteras:

- Kommunstyrelsen bör säkerställa att den dokumenterade riskanalysen kontinuerligt utvärderas, uppdateras och hålls aktuell.
- Kommunstyrelsen bör säkerställa att beslutsunderlagen uppfyller fullmäktiges särskilda direktiv inom området.

2017-04-05

**Bo Rehnberg**

Uppdragsledare

**Per Ståhlberg**

Projektledare