



Vänersborgs kommun

Missiv



Revisorerna

2010-03-09

Till:

Barn- och ungdomsnämnden, kommunstyrelsen
och kommunfullmäktige

Granskning av Arena Vänersborg

PricewaterhouseCoopers har på vårt uppdrag genomfört en granskning av Arena Vänersborg.


Granskningen visar att barn- och ungdomsnämnden brustit avseende planering, ledning, styrning, uppföljning och kontroll. Projektet har inte slutredovisats ännu, men investeringskostnaden kommer vida att överstiga den av fullmäktige beviljade budgeten.

Vi är också kritiska till att kommunstyrelsen varit alltför passiv och tillåtande i sin samordnande roll och inte haft en tillräcklig tillsyn och uppsikt över barn- och ungdomsnämnden avseende byggnationen av Arena Vänersborg.

Rapporten överlämnas för kännedom och beaktande i enlighet med de av kommunfullmäktige antagna rutinerna för rapportering.

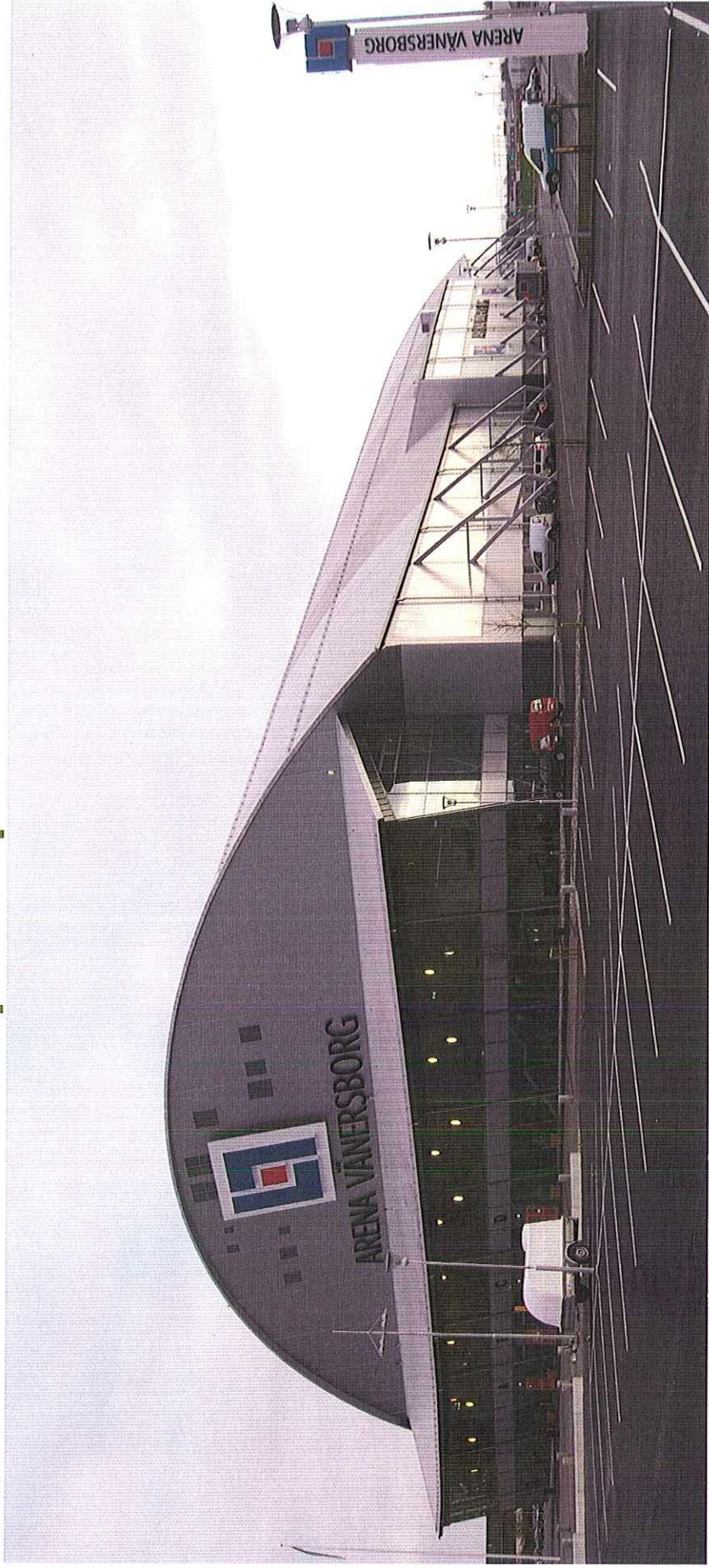
För kommunens revisorer


Torsten Gunnarsson
Ordförande


Thomas Boström

Granskning av Arena Vänersborg avseende investeringskostnader och ur ett ansvarsperspektiv

VÄNERSBORGS KOMMUN
Barn- och ungdomsnämnden
Lid 2010, 458
Ank. 2010-03-16
Dnr. 2007/21



Innehållsförteckning

Del 1 - Investeringskostnader

1. Sammanfattning	3
2. Slutsatser	7
3. Granskningsområden	8
4. Uppdragsbeskrivning	10
5. Investeringsförutsättningar	11
6. Projektprogram	12
7. Projektledning	13
8. Organisation	14
9. Kostnadskalkyler	15
10. Slutkostnadsprognoser	16

Del 2 – Ur ett ansvarsperspektiv

1. Slutsatser	23
2. Revisionsfrågan	23
3. Granskningsmål med revisionell bedömning	24

Revisorena i Vänersborgs kommun

Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB
Lilla Bommen 2
405 32 Göteborg
Telefon 031-793 1000
Fax 031-793 1001

13 januari 2010

I enlighet med Era instruktioner som bekräftats i vårt avtal ("Avtalet") daterat 21 oktober 2009, avger vi vår rapport från granskning av Arena Vänersborg avseende investeringskostnader och ur ett ansvarsperspektiv.

Denna rapport är ställd till Er som uppdraggivare, grundat på Avtalet, och vi accepterar inte något ansvar gentemot någon annan person än Er, med undantag för vad som beskrivs i Avtalet.

Med vänlig hälsning

Håkan Olsson

E-post:
hakan.e.olsson@se.pwc.com
Mobil:
0709-609 90 95

Kent Kristoffersson

E-post:
kent.kristoffersson@se.pwc.com
Telefon:
031-793 10 35
Mobil:
0709-291035

Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB
556029-6740
www.pwc.com/se

Säte/Reg Office: Stockholm

Org nr/Reg No:

Arena Vänersborg
PricewaterhouseCoopers

15 november 2009
sida 3

Arena Vänersborg

Sammanfattning

Öhrlings PricewaterhouseCoopers erhöll den 21 oktober 2009 uppdraget att utreda och granska kostnadsutvecklingen i projekt Vänersborgs Arena. I det följande lämnar vi en sammanfattning av vår granskning.

Vänersborgs kommun beslutade den 20 juni 2007 att bygga en arena med en godkänd rambudget om 140 MSEK. Beslutet att uppföra en arena hade föregåtts av flera utredningar med medverkan från kommunstyrelsen, barn- och ungdomsnämnden samt berörda tjänstemän.

Budgeten baserades på idéskisser från arkitektfirman Nylín & Myhrberg AB. I tidiga projektskeden visas endast de grundläggande uppgifterna om anläggningens utformning vilket även var fallet i det aktuella projektet.

Kostnadsbedömningen som hade gjorts inför investeringsbeslutet hade upprättats internt inom kommunen. Vi har inte haft tillgång till denna kalkyl.

Vänersborgs kommun ansåg sig inte ha egen erfarenhet av att genomföra investeringar i den omfattning som ett arenabygge innebär, därför beslutades att anlita extern projektledningskompetens.

Fyra konsultföretag lämnade anbud på projektledningsuppdraget. WSP AB erhöll uppdraget i september 2007 som Construction Manager (CM). Uppdragsformen innebär att WSP ansvarar för projektledningen, leder och styr projektet, innefattande upphandling av konsulter och entreprenörer, styrning och samordning av projektet. Uppdraget innebär att CM anförtros att ansvara för genomförandet av objektet inom givna ekonomiska-, tidsmässiga- och kvalitetsramar. CM rollen kan dock inte jämföras med en entreprenör som tar ett ekonomiskt ansvar för att genomföra uppdraget i ett exempelvis totalentreprenadåtagande.

CMs rapportering till uppdragsgivaren, Vänersborgs kommun, gjordes till arbetsgruppen. Arbetsgruppen bestod av representanter från kommunen under ledning av BUNs dåvarande ordförande. WSP hade ingen rapportskyldighet till projektstyrelsen utan ordföranden för arbetsgruppen rapporterade till projektstyrelsen.

WSP har stor erfarenhet dels av avtalstypen CM dels av byggandet av arenor. I anbudet till kommunen hänvisade WSP till sina utvecklade projektledningsmodeller och system.

En grundläggande aktivitet i rollen som CM är rapporteringen till uppdragsgivaren då denne har det ekonomiska ansvaret för projektets genomförande. Det åligger därför CM att kontinuerligt informera uppdragsgivaren om projektets status.

Arbetsgruppsmötena med deltagande från CM, externa konsulter och medarbetare från kommunen under ledning av BUNs ordförande utgjorde det forum där projektrapportering och projektbeslut fattades. Samtliga arbetsgruppsmöten är protokollerade och distribuerade till samtliga närvarande. Dessutom hölls fyra separata ekonomimöten.

I arbetsgruppsmötena behandlades samtliga projektrelaterade frågor avseende teknik och ekonomi.

Utvecklingen för projektekonomi redovisades i särskilda prognosrapporter.

Arena Vänersborg

Sammanfattning

I samband med att WSP erhöll uppdraget föreslog WSP att en oberoende konsult skulle upprätta en kostnadskalkyl. Underlaget bestod av programhandlingar från arkitekten och projektprogram som upprättats av WSP.

Konsulföretaget Grontmij erhöll uppdraget och lämnade sin kalkyl 2007-09-28. Bedömd kostnad för projektet uppskattades till 178 MSEK. Då vissa kostnadsposter saknades bedömde WSP att totalkostnaden skulle ligga runt 200 SEK för projektet.

Projektgruppen gjorde ett antal studiebesök till orter som byggt liknande arenor. Investeringskostnaderna för motsvarande anläggningar som den i Vänersborg låg omkring 200 MSEK.

I februari 2008 upprättade WSP en kostnadsprognos för projektet som uppgick till 184 MSEK. Inom projektgruppen togs beslutet att de skulle försöka hålla en budget om 170 MSEK. WSP informerade byggherren att budgeten förutsatte besparingar. En lista med besparingsförslag upprättades av WSP. Enligt uppgift från såväl WSP som byggherren genomfördes inte dessa besparingar.

Under projekttiden har ytterligare fem kostnadsprognoser upprättats. WSP har upprättat slutkostnadsprognoser (SKP) i november 2008 och i mars, augusti, september samt i november 2009.

SKP upprättad i augusti 2009 redovisade en anmärkningsvärd höjning av bedömd slutkostnad. SKP bedömdes till 234 MSEK. Den senaste SKP från november 2009 anger kostnaderna till 270 MSEK. Under perioden februari till november 2008 reviderades inte SKP, åtminstone inte officiellt. Även under perioden mars 2009 och augusti 2009 reviderades inte SKP. Under förstnämnda period låg tyngdpunkten på projektering och upphandling. Under den senare perioden var byggproduktionen som mest intensiv.

Enligt WSP har en kontinuerlig, kronologisk sammanställning över ändrings- och tilläggsarbeten (ÅTA) sammanställts och dokumenterats. Dessa ÅTOR har behandlats i arbetsgruppsmötena enligt WSP.

Ordförande i arbetsgruppen påstår att han inte godkänt eller haft tillgång till ÅTA-sammanställningen. I samband med faktureringen har dock uppgifter funnits om ÅTA-arbeten och har då följaktligen godkänts enligt faktureringsprocessen. Vi har inte haft tillgång till den kronologiska ÅTA-sammanställningen utan endast ett sammandrag över godkända ÅTA-arbeten fram tom 2009-10-01.

Arena Vänersborg

Sammanfattning

Samtliga entreprenader, förutom finplanering, var upphandlade den 20 januari 2009 enligt arbetsgruppsmötesprotokoll nr 21. Värdet av samtliga upphandlingar inklusive Finplanering uppgick till 170 MSEK

SKP för upphandlade entreprenadarbeten uppgår till 240 MSEK. Tillägsbeställningarna för dessa entreprenader uppgår till 70 MSEK eller + 41%.

Reviderad SKP lämnades 2009-03-31. Bedömd slutkostnad anges till 189 MSEK. I efterföljande arbetsgruppsmöte 2009-04-16 finns inga kommentarer till SKP.

En stor del av ÄTA-arbeten hänför sig till markarbeten, stomme och storkomplettering. För dessa arbeten beräknas tilläggskostnaderna i november 2009 till totalt 61 MSEK. Merparten av dessa arbeten bör enligt tidplanen och faktureringen ha utförts under första delen av 2009.

Förutsatt att projektledningen hade upprättat kontinuerliga prognoser, exempelvis varje månad, hade kostnadsökningarna kunnat fastställas betydligt tidigare i projektet.

WSP har i november 2009 upprättat en preliminär analys över orsakerna till kostnadsökningen om totalt cirka 86 MSEK. (270-184).

De poster som har haft störst inverkan på kostnadsökningen är programändringar, ändringar som inte kunde förutses när projektet startade samt brister i kalkyler, avvikelser mellan kalkylerade kostnader och verkligt upphandlade entreprenader.

Kostnaderna för dessa två poster, programändringar och kalkylbrister, uppgår till 34 respektive 24 MSEK.

I arbetsgruppsmötena behandlades kostnadsutvecklingen.

Kostnadsprognoserna upprättades separat och bifogades inte till mötesprotokollet.

Det finns inga sammanställningar eller uppgifter om godkända belopp i arbetsmötesprotokollen om ÄTA-arbeten.

Vi har endast gjort stickprov i godkända fakturor. Fakturatexten är kortfattad och lämnar hänvisningar till avtal och godkända tilläggsarbeten. För att få en helhetsbild av faktureringen måste samliga underlag som ligger till grund för fakturan granskas och avstämmas med respektive faktura, avtal och tillägsbeställningar för att fastställa om hanteringen av avtalsersättning och tilläggsarbeten har genomförts enligt ingångna avtalsvillkor.

I augusti 2009 lämnas en reviderad SKP uppgående till 234 MSEK.

I mellanperioden mars och augusti 2009 lämnas inga uppdaterade SKP.

Perioden omfattar ett produktionsvärde på cirka 100 MSEK, mätt som fakturerad volym. Det kan antas att en stor del av ÄTA-arbeten utfaller under nämnda period.

I november 2009 bedöms SKP totalt till 270 MSEK.

Förhandling och slutreglering med entreprenörerna pågår. Det finns inga uppgifter när projektet kommer att vara avslutat.

Enligt kommunens ekonomikontor hade cirka 239 MSEK utbetalats fram till mitten av oktober. Samtidigt finns mottagna men ännu ej behandlade fakturor till ett värde om cirka 15 MSEK.

Senaste avstämningen är gjord 2009-11-30. Totalt utbetalt uppgick vid denna tidpunkt till cirka 246 MSEK och mottagna fakturor, som ännu ej är behandlade, uppgår till cirka 28 MSEK.

Arena Vänersborg

Sammanfattning

- Kalkylen som upprättades inför investeringsbeslutet uppgick till 140 MSEK. Kalkylen baserades på ett mycket översiktligt underlag.
- Godkänd budget för projektet uppgår till 140 MSEK.
- Projektprogrammet var vid upprättandet av budgeten inte fastlagt.
- Kommunen tecknade avtal med WSP som projektledare i form av ett Construction Management avtal. CM ansvarar för projektgenomförandet men inte för investeringskostnaden.
- CM är inte att likställa med en entreprenör.
- Avtalet med WSP är baserat på ABK, Allmänna Bestämmelser för Konsulter.
- CM metoden innebär att projektet delas upp i ett antal delentreprenader. Dessa har, med vissa oklarheter som utreds av kommunens jurister, upphandlats i enlighet med gällande LOU lagstiftning. Upphandlingsförfarandet har därmed pågått under längre tid än som varit fallet utan LOU.
- Beställaren under CMs ledning ansvarar för projekteringen som pågår parallellt med byggnadsarbetena.

- CM ansvarar för kontinuerlig rapportering och för genomförandet i enlighet med fastlagd budget.
- Upplägget ska möjliggöra successiva beslut under projekttiden.
- Uppdelningen av investeringen i delentreprenader ska möjliggöra ändringar under projekterings- och produktionskedet.
- Styrning och kontroll av samt insyn i projektet ska vara mer fördelaktigt än vad som är fallet i exempelvis en totalentreprenad.
- CM är skyldig att hålla beställaren löpande underrättad om projektutvecklingen och ska begära dennes godkännande vid programförändringar.
- I januari 2009 hade samtliga entreprenader upphandlats till ett värde om 170 MSEK. Dessutom tillkommer byggherrekostnader kalkylerade till 16 MSEK. Totalt uppgick projektkostnaderna vid denna tidpunkt till 186 MSEK exklusive kända tilläggsbeställningar.
- De avtalade projektkostnaderna översteg därmed den godkända budgeten om 140 MSEK.
- Vi har inte funnit i den dokumentation vi haft tillgång till att KS har informerats om budgetöverskridandet som enligt vår bedömning borde ha varit känt av såväl WSP som deltagarna i arbetsgruppen.
- WSP lämnade en slutkostnadsprognos, 2009-03-31 där slutkostnaden bedömdes till 189 MSEK. Vid denna tidpunkt borde enligt vår bedömning en stor del av omfattningen av tilläggsbeställningar varit kända och därmed att angiven slutkostnad var lägre än de redan avtalade entreprenaderna och tilläggsarbeten samt de vid denna tidpunkt kända byggherrekostnaderna.

Arena Vänersborg

Slutsatser

- Kostnadsprognoserna under det tidiga projektskedet beaktade inte i tillräcklig utsträckning projektets komplexitet.
- Kalkylerna innehöll inte erforderliga risk- och säkerhetsbedömningar som skulle ha verkat som styrande riktlinjer för projektets bedrivande.
- Det torde ha framstått för samtliga deltagare i projektleddning och arbetsgruppen att kalkylerna upprättade under det tidiga skedet innehöll obetydliga eller otillräckliga reserver för ett projekt i denna storleksordning.
- WSP i egenskap av CM tillhandahöll inte de utlovade projekstyrningsverktygen som skulle kunna ha underlättat kommunikationen mellan CM och byggherre. WSP har inte heller använt sina system i större omfattning för löpande analyser av projektutvecklingen utan tycks ha blivit överraskade av kostnadsökningen först omedelbart före färdigställandet av projektet.
- Byggherren informerades inte i tillräcklig omfattning om projektets kostnadsutveckling och erforderliga tilläggsarbeten samt de kalkylbrister som framkom efter upphandling av entreprenaderna.
- Programändringarna som initierades av byggherren har inte beaktats förrän i ett sent projektskede. Byggherren förefaller inte ha haft tillräcklig insyn i det ursprungliga projektprogrammets omfattning och vad konsekvenserna av de tilläggsbeställningar som gjorts kom att innebära för den totala projektökonomi.
- Byggherren och dennes tekniska konsult förefaller inte ha haft tillräcklig insikt om de förändringar i projektgenomförandet som behandlades vid arbetsgruppsmöten och konsekvenser för projektets totala kostnader.

- WSP har inte i tillräcklig omfattning rapporterat om projektutvecklingen.
- WSP har inte i tillräcklig omfattning beskrivit för byggherren konsekvenserna av beställda programförändringar.
- Analysen av kostnadsutvecklingen har varit bristfällig hos båda parter mot bakgrund av godkänd fakturering och utbetalningar. Det har inte riktats tydlig uppmärksamhet mot likviditetsfödet jämfört med upphandlade kontrakt, tidplan, godkända ÄTA och beslutade programförändringar. Det är enligt vår uppfattning tydligt, senast under vintern 2009, att slutkostnadsprognoserna inte skulle kunna vara korrekta.
- Vi har begärt att få förklaringar till gjorda tilläggsbeställningar i form av fullständiga ÄTA-rapporter samt fullständig redogörelse till orsak för dessa tilläggsbeställningar. Dessa rapporter har vi inte erhållit.
- De av oss stickprovsgranskade fakturorna uppfyller enligt vår bedömning inte kraven på fullständig information förutsatt att inte samtliga underliggande dokument exempelvis följesedlar har bifogats fakturan. Kommunen har inte erhållit fakturaunderlag.
- En detaljgranskning bör genomföras av faktureringen och tilläggsbeställningar som gjorts under projektiden. I den granskningen ska underliggande dokumentation finnas tillgänglig som har inlämnats till WSP.
- Båda parter bör tillsammans med extern expert, omedelbart efter det att kostnaderna har slutreglerats och projektet avslutats, tillsätta en arbetsgrupp som i detalj analyserar orsakerna till kostnadsöverskrändet, för att i framtiden säkerställa att projekt kan styras och genomföras i enlighet med investeringsbesluten.

Arena Vänersborg

Uppdragsbeskrivning

- Öhrlings PricewaterhouseCoopers erhöll den 22 november i uppdrag att granska investeringskostnaderna och utvärdera genomförandet samt beslutsprocessen vid uppförandet av Arenan i Vänersborg. Uppdragsgivare är Vänersborgs kommuns revisorer.
- Uppdraget uppdelas i två avsnitt. Första avsnittet omfattar granskning och analys av avvikelser mellan budgeterade investeringskostnader och redovisade/prognosticerade slutkostnader för Arena projektet. Andra avsnittet omfattar granskning och utvärdering av beslutsprocessen i projektet Denna rapportdel behandlar första avsnittet.

Genomförande

- Vi har intervjuat
 - S A Larsson, Vänersborgs kommun
 - Magnus Bengtsson, konsult
 - Mickey Johansson, WSP
 - Stefan Fransson, WSP
- Vi har granskat tillhandahållen projektdokumentation. Dokumentationen är översänd via mail från Stefan Fransson, WSP.
- Vi har inte kunnat bedöma riktigheten i överlämnad dokumentation.

Granskningen ska omfatta följande delmoment:

- Granska den dokumentation och förutsättningar som utgjorde beslutsunderlag vid investeringsbeslutet.
- Granska och utvärdera av kommunen utfärdade anvisningar och riktlinjer för investeringar och hur dessa använts i projektet.
- Granska upprättade investeringskalkyler, lönsamhetskalkyler och kapitalvärdeberäkningar med tillhörande antaganden som ingår i beslutsunderlaget.
- Granska och utvärdera identifierade risker och osäkerheter beskrivna i investeringsunderlaget.
- Granska och utvärdera projektunderlag, planbeskrivningar och systemhandlingar som utgjorde underlag för upprättade kostnadskalkyler.
- Granska och utvärdera använda kalkylmetoder och principer vid upprättande av kostnadskalkylerna.
- Granska och utvärdera upphandlingsformer och avtal för entreprenader, leverantörer och tjänster.
- Granska och utvärdera tilläggsbeställningar under produktionskedet.
- Granska och utvärdera den löpande rapporteringen från projektledningen.
- Granska och utvärdera rapportering till styrgrupp och KS.
- Granska och utvärdera slutredovisningen från projektet.
- Granska och utvärdera de utredningar som initierats och/eller genomförts med anledning av kostnadsöverskridandet.

Arena Vänersborg

Granskningsområden

- Inför uppdraget har vi ställt upp ett antal granskningspunkter som vi avsåg skulle ingå i vår granskning. I det efterföljande lämnar vi våra kommentarer till dessa granskningspunkter.
- **Dokumentation inför investeringsbeslut.** Vi har inte haft tillgång till den dokumentation som skulle ha utgjort underlag inför investeringsbeslutet. Enligt muntliga uppgifter skulle kommunen ha tagit in anbud baserade på en totalentreprenadupphandling. Interna kalkyler ska enligt uppgift ha upprättats. Vi har inte haft tillgång till vare sig något anbud eller intermkalkyler. Investeringsbeslutet ska enligt uppgift vara baserat på ideskisser. (odaterad rapport till KS).
- **Utfärdade anvisningar och riktlinjer för investeringar från kommunen.** Inga särskilda anvisningar eller riktlinjer har upprättats för projektet eller överlämnats till WSP.
- **Granska upprättade investeringskalkyler, lönsamhetskalkyler och kapitalvärdeberäkningar med tillhörande antaganden som ingår i beslutsunderlaget.** Vi har inte haft tillgång till några kalkyler, lönsamhetskalkyler eller kapitalvärdeberäkningar som ingår i beslutsunderlaget. Vi har inte heller erhållit någon information om denna typ av dokumentation skulle ha ingått i beslutsunderlaget i samband med investeringsbeslutet.
- **Granska och utvärdera identifierade risker och osäkerheter beskrivna i investeringsunderlaget.** Vi har inte haft tillgång till någon särskild risk- och osäkerhetsbeskrivning som ingått i investeringsunderlaget. Ur en odaterad rapport till styrelsen med okänd avsändare framgår att det skulle ha upprättats en riskanalys inför investeringsbeslutet.
- Det har inte heller lämnats någon information att någon sådan analys skulle ha upprättats. Kalkylen från Grontmij i oktober 2007 och i WSPs från februari 2008 innehöll båda en generell budgetreserv om 2%.
- **Granska och utvärdera projektunderlag, planbeskrivningar och systemhandlingar som utgjorde underlag för upprättade kostnadskalkyler.** Under det inledandet skedde efter det att investeringsbeslutet tagits och WSP hade erhållit CM uppdraget har det vid varje prognostillfälle gällande planunderlaget bildat underlag för kostnadskalkylerna.
- **Granska och utvärdera använda kalkylmetoder och principer vid upprättande av kostnadskalkylerna.** Kalkylema upprättade av Grontmij har baserats på programritningar från arkitekten och programhandling från WSP. Efterföljande kalkyler från WSP har utgjorts av aktuellt projekteringsläge. Inga uppgifter har lämnats om vilket planunderlag som utgjort underlag. Kalkyler som är upprättade efter det att det finns tillgång till entreprenadavtal och konsultavtal har även dessa beaktats i kalkylerna. Kalkylmodellerna utgår från bedömd arbetsmängd och antagande om resurskostnader.
- **Granska och utvärdera upphandlingsformer och avtal för entreprenader, leverantörer och tjänster.** Entreprenaderna har upphandlats enligt LOU. Förfarandet har inneburit att upphandlings-skedet har pågått under längre tid än som var planerat. Upphandlings-skedet har därmed inneburit högre byggledningskostnader. LOU upphandling innebär begränsningar att förhandla om anbudspriset. Det kan ha inneburit att anbudspriserna och därmed avtalspriserna har kommit att ligga högre än de kalkylerade.

Arena Vänersborg

Granskningsområden forts.

- **Granska och utvärdera tilläggsbeställningar under produktionskedet.** Enligt uppgift från WSP har en systematisk uppföljning och dokumentation genomförts avseende tilläggsbeställningar. Byggherrerepresentanterna hävdar att de inte har erhållit några tilläggsbeställningar för godkännande.
- Vi har endast erhållit en ofullständig lista över ÅTA-arbeten. I samband med faktureringen har dock ÅTA-arbeten framgått ur dokumentationen. Vid godkännandet har då byggherren haft kännedom om tillägsarbetena. WSP borde dock regelbundet ha presenterat ÅTA-sammanställningar.
- Faktureringstexten är korffattad och relevansen i fakturerat belopp kan endast bedömas genom att ta del av underliggande dokumentation såsom arbetsredlar och ÅTA-godkännanden.
- **Granska och utvärdera den löpande rapportrapporteringen från projektledningen.** Vid Arbetsgruppsmötena och Ekonomimötena har samtliga projektspecifika frågor behandlats. Mötena är protokollförda. Det har dock inte förekommit regelbunden rapportering om det ekonomiska läget. WSP borde ha lämnat information vid varje möte om projekteringsläge och upparbetade kostnader för konsulterna som erhöll ersättning för nedlagd tid. Vid arbetsgruppsmötena borde även aktuellt ÅTA-läge redovisas.
- Genom en systematisk, kontinuerlig ekonomirapportering hade byggherren haft tillgång till aktuellt projektläge. Byggherren hade dock aktuell information om utbetalningsläget genom sitt godkännande av fakturorna och ekonomikontorets rapportering. Dock borde WSP i egenskap av Construction Manager lämnat en mera omfattande kontinuerlig rapportering än som nu blev praxis.
- **Granska och utvärdera rapportering till styrgrupp och KS.** Detta avsnitt rapporteras i den andra delen av rapporten.
- **Granska och utvärdera slutredovisningen från projektet.** Projektet är ännu inte slutredovisat därför föreligger i nuläget endast slutkostnadsprognosen daterad 2009-11-13. WSP befinner sig enligt egen uppgift i slutskedet av sitt uppdrag med att reglera slutuppgörelserna mot entreprenörerna.
- **Granska och utvärdera de utredningar som initierats och/eller genomförts med anledning av kostnadsöverskridandet.** Vi har inte erhållit någon information om att det skulle ha förekommit några utredningar kring kostnadsöverskridandet förutom ÖPWCs utredning.

Arena Vänersborg

Investeringsförsättningar

- I maj 2007 presenterades en förstudie där kostnaden för investeringen bedömdes till 140 MSEK.
- Inför beslutet hade en utredning framtagits som beskrev försättningarna för arenan.
- Kommunfullmäktige tog beslut den 20 juni 2007 om byggandet av en ishall för bandy. Vid beslutet fanns en överenskommelse att utforma hallen på ett sätt att den skulle kunna användas under hela året även för andra arrangemang. Godkänd investeringsbudget uppgick till 140 MSEK.
- Planunderlaget som låg till grund för beslutet bestod av ett översiktligt planunderlag från arkitekterna Nylin & Myhrberg.
- Den planerade arenan omfattade 17 996 m² BTA
- Vi har inte haft tillgång till kalkylen på 140 MSEK eller någon information om vilka kalkylprinciper som använts vid upprättande av kalkylen.

Kommentarer

- Underlaget och dokumentationen inför investeringsbeslutet var mycket översiktlig och ska enligt uppgift ha bestått av ideskisser.
- Vi har inte haft tillgång till investeringskalkylen som låg till grund för investeringsbeslutet.
- Mot bakgrund av det översiktliga projekteringsunderlaget gör vi bedömningen att osäkerheten i kalkylen är hög.
- Kostnadsbedömning med utgångspunkt i ett översiktligt planunderlag framtvingar antaganden om konstruktioner och materialval.
- Det framgår inte ur erhållen dokumentation eller har framkommit under intervjuerna med projektmedarbetare om det framgått av kalkylen om någon riskanalys eller osäkerhetsbedömning skulle ha inkluderats i investeringskalkylen.
- Kommunen har inte utfärdat några särskilda anvisningar eller riktlinjer för hur projektet ska genomföras.
- Vi har inte någon kännedom om att investerings- lönsamhets-/kalkyler eller kapitalvärdeberäkningar har upprättats i samband med investeringsbeslutet.
- Kommunen har med sitt val av projektledning, ett stort, välbekant konsultföretag med stor erfarenhet av uppdrag som i aktuellt fall, tillförsäkrat sig erforderlig kompetens att genomföra uppdraget.

Arena Vänersborg

Projektprogram

- Projektprogram är en handling som beskriver investeringsåtagandet och hur det ska genomföras.
- Inför investeringsbeslutet i juni 2007 förelåg inget projektprogram utan endast en utredning kring förutsättningarna för arenan.
- Inför beslutet i juni 2007 ska det ha förekommit idéskisser.
- Det finns inga uppgifter om något projektprogram skulle ha varit upprättat vid den tidpunkten.
- Inför kostnadskalkylen i oktober 2007 som genomfördes av Grontmij, hade arkitekten upprättat programhandlingar och WSP upprättat projektprogram.

Kommentarer

- Avsaknaden av projektprogram inför investeringsbeslutet och endast tillgång till idéskisser har framvingat omfattande antaganden vid upprättandet av kostnadsbedömningen.
- Det förekommer uppgifter, enligt en odaterad rapport till kommunstyrelsen, att en riskanalys ska ha ingått i investeringsunderlaget. Vi har inte haft tillgång till denna analys.
- Efter det att WSP erhållit sitt CM avtal utarbetades ett projektprogram som tillsammans med programritningar låg till grund för den kalkyl som Grontmij upprättade. Denna kalkyl har således upprättats på ett mer detaljerat underlag än den kalkyl som upprättades inför investeringsbeslutet. I kalkylen ingår en budgetreserv om 11 400 TSEK (6,8 %).

Arena Vänersborg

Projektledning

- Kommunen saknar egen byggkompetens för att leda ett komplicerat projekt som Arenabygget därför anlätades en extern konsult som rådgivare åt kommunen
- Kommunen utvärderade olika genomförandeformer och beslutade att delad entreprenad skulle vara den mest lämpade upphandlingsformen för projektet
- Fyra företag inbjöds i en förenklad LOU upphandling för uppdraget som projektledare .
- Ett företag Flygfältsbyrån lämnade inget anbud. Övriga anbudsgivare var Ramböll, Integra och WSP. Det sistnämnda erhöll uppdraget som Construction Manager (CM) efter kommunens utvärdering.
- Kommunen bedömde WSPs erbjudande som det bästa upplägget för projektet. WSP hade dessutom stor erfarenhet av att leda och styra projekt i formen Construction Management.
- Uppdragsformen möjliggör och underlättar förändringar under projektgenomförandet till skillnad mot upphandlingsformen totalentreprenad, där omförhandling av nya förutsättningar för projektet kan leda till stora merkostnader för beställaren.
- Projektformen innebär att investeringen delas upp i delentreprenader och CM ansvarar för samordning och projektstyrning.
- Projektering och byggproduktion pågår parallellt för att förkorta projekttiden
- CM utarbetar förfrågningsunderlag tillsammans med de projekterande konsulterna och genomför upphandling av entreprenörer.
- Byggherren medverkar vid anbudsöppning, utvärdering av anbudet och har full insyn i projektprocessen .

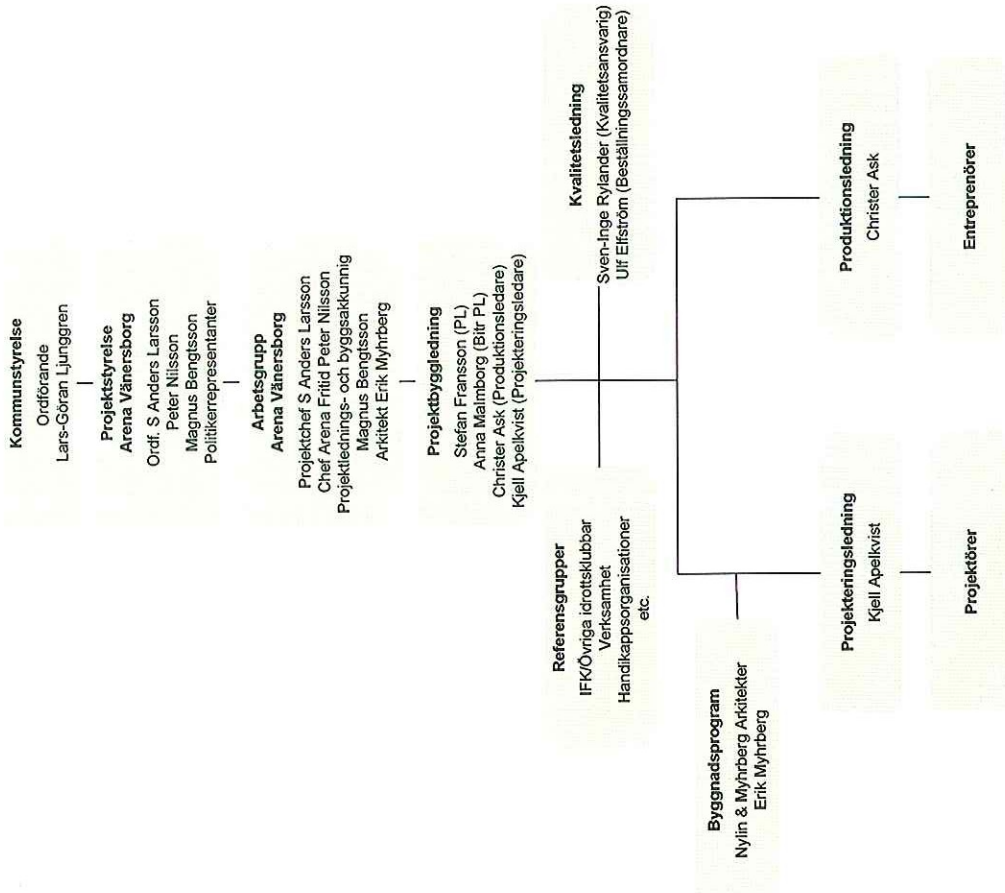
Arena Vänersborg

PricewaterhouseCoopers

Kommentarer

- Construction Management (CM) innebär att konsulten leder och styr projektet. Upphandlingsformen innebär inte att konsulten tar ansvar för budgeten. Däremot anförtros CM att genomföra uppdraget inom givna ramar, tekniska och ekonomiska. Vid avvikelser eller vid den tidpunkten CM har anledning att anta att projektkostnaderna inte kommer att kunna hållas inom fastställda ramar måste han meddela sin uppdragsgivare.
- CM har ansvar för ekonomistyrning, information och rapportering om projektets framtidskridande.
- Enligt avtalet ska CM kontinuerligt hålla uppdragsgivaren fullständigt informerad om utvecklingen av projektet.
- Ersättning för uppdraget utgår som rörligt timarvode.
- WSP angav i sitt anbud att WSPs system för projektledning skulle användas i projektet.
- Exempel på hjälpmedel som skulle ställas till disposition för uppdragsgivaren angavs kalkyprogram, kostnadsuppföljningssystem, riskanalyssystem och tidplaneringssystem.
- WSP anförde i sitt anbud att företaget hade stor erfarenhet av att genomföra projekt i CM form och dessutom stor erfarenhet av arenaprojekt.
- Vi har inte kunnat fastställa om WSP har använt något av sitt projektledningssystem. De dokument som vi har haft tillgång till är upprättade med hjälp av vanliga Microsoft programvaror.

Arena Vänersborg



Syfte och ansvar för projektfunktionerna

Det finns inga skriftliga instruktioner för projektfunktionerna. De instruktioner som gäller är i de fall funktionsansvarig har ett skriftligt avtal, ex. WSP.

Nedan kommentarer är ett sammandrag av de förklaringar om hur ansvarsfördelning fungerat under projektgenomförandet och arbetssätt som projektdeltagarna beskrivit i enskilda möten med utredaren.

Projektstyrelsen: Arbetsgruppen har rapporterat till projektstyrelsen.

Projektstyrelsens ordförande har informerat och rapporterat till kommunstyrelsen.

Arbetsgrupp: Projektleddningen har rapporterat till arbetsgruppen. Frågor avseende teknik, tid och ekonomi har behandlats och beslutats i arbetsgruppsmöten. Arbetsgruppens ordförande informerar och rapporterar till projektstyrelsen.

Projektbyggledningen under ledning av Construction Manager (CM) ansvarar för projektleddningen och har ett samlat ansvar för tidplanering, ekonomistyrning och upphandling. CM har det operativa ansvaret att genomföra projektet enligt fastlagd budget. PL rapporterar till arbetsgruppen. Rapporterna utförs av ekonomiska rapporter och prognoser över kostnadsutvecklingen.

Projekteringsledning: Ansvarar för samordning av projekteringen och är kontaktperson mot konsulter.

Produktionsledning: Ansvarar för samordningen av byggproduktionen och leder de i projektet engagerade underentreprenörerna.

Referensgrupp, Byggnadsprogram och Styrfunktion: Utför resurser till arbetsgruppen och projektleddningen.

Arena Vänersborg

Kostnads kalkyler

- Kommunstyrelsens beslut 2007-01-17 angav att "... en ny inomhusarena och Vänersvallen skall gestaltas ... inom kostnadsram på 90 MSEK."
- I samband med kommunstyrelsens beslut 2007-06-20 beslutades att bygga en arena med en godkänd rambudget om 140 MSEK.
- Översiktliga planritningar låg till grund för investeringskalkylen i juni 2007.
- Planerna visar byggnadens principiella geometri och planlösningar. Det finns inga uppgifter om dimensionering av exv byggnadskonstruktioner eller detaljer om de tekniska installationernas utförande. Planerna innehåller inga materialspecifikationer.
- Standarden på planunderlaget motsvarar den kvalitet som kan påräknas i de första idéskedena av en investering.
- Kostnadsberäkningarna utgår vanligtvis från schablonnyckeltal under tidiga projektskeden.
- Kostnads kalkylerna i tidiga skeden, som i aktuellt projekt vid tidpunkten för investeringsbeslutet, kommer att baseras på antaganden om den slutliga konstruktiva lösningen. Dessa antaganden reflekteras i bedömningen av schablonnyckeltalen..
- De efterföljande projekteringskedena syftar till att fastställa samfliga krav på byggnaden och därmed möjliggöra dimensionering av stomme, beskriva de tekniska installationerna och fastlägga materialval.
- Kostnads kalkylerna som upprättas efter det att projekteringen har startat kan baseras på mängd- och resursberäkningar.
- Projekteringskonsulterna bistod CM enligt avtalen med kostnadsberäkningarna.

- Efter erhållande av anbuden från entreprenörerna erhålles en avstämning mot upprättade kalkyler.
- Kostnads kalkylerna bör därför ange förutsättningar och vilka antaganden som legat till grund för kalkylen. Vi har inte haft tillgång till uppgifter om någon beskrivning av förutsättningar och antaganden har bifogats kalkylen.
- Det finns inga uppgifter om vilka osäkerheter som inkluderats i investeringskalkylen.
- Kalkylen från Grontmij och de två första kalkylerna från WSP innehöll tillägg för risk.
- Det finns ingen information om vilket kostnads läge som låg till grund för den ursprungliga kalkylen. Kalkylen från Grontmij avsåg slutkostnaden.

Kommentarer

- Kostnads kalkylerna bör ange förutsättningar och vilka antaganden som legat till grund för kalkylen samt en bedömning och kvantifiering av osäkerhet och risker i kalkylen. Uppgifter om risk och osäkerhet är inte minst väsentlig för byggherren som därigenom blir informerad om inom vilket intervall investeringen kan komma att ligga.
- Kontinuerlig uppföljning av hur riskbilden förändras under projekterings- och produktionskedena kan då beaktas vid beslut om projektförändringar av byggherren.
- Vi har inte haft uppgifter om någon beskrivning av förutsättningar och antaganden har bifogats kalkylerna eller att någon risk- och osäkerhetsmodell använts för styrningen av projektet. Avsaknaden av dessa projektledningsinstrument kan ha försorsakat vad vi bedömer som brister i projektstyrningen.

Arena Vänersborg

Slutkostnadsprognos

	SKP 2009-11-13	WSP 2008-02-27	Diff SKP vs kalkyl WSP feb 2008	
E1, Stålab	38 000	38 000	0	0%
E1b, Stålab	14 343	14 343	ET	
E2, Markbygg	26 850	8 650	18 200	210%
E3, Markbygg	6 775	1 500	5 275	352%
E4, Backgårdens Bygg	10 250	6 100	4 150	68%
E5, Markbygg	28 700	14 600	14 100	97%
E6, B/AB	39 900	25 800	14 100	55%
E7, Markbygg	9 200	11 800	-2 600	-22%
E8, Prorink	10 550	15 000	-4 450	-30%
E9, Fyrkantens Ventilation	12 000	7 750	4 250	55%
E9 b, Fyrkantens, Styr	0	0	ET	
E10, Bravida	6 200	8 850	-2 650	-30%
E11, NEA Elleknink	20 800	19 525	1 275	7%
E12, Markbygg	8 100	10 500	-2 400	-23%
E14, Wennergrens Hiss	1 700	1 700	ET	
E15, Alab Entreprenad	2 900	2 900	ET	
E16, Pole Position	962	962	ET	
E17, Unisport	2 696	2 696	ET	
Entreprenader	239 926	168 075	71 851	43%
Etablering bodar	9 750	1 500	8 250	550%
Anslutningsavgifter	3 542	1500	2 042	
KONSULTER	10 468	4 765	5 703	120%
PROJEKTLEDNING	6 286	8 300	-2 014	-24%
Reserv			-4 000	ET
Totalt	269 972	184 140	85 832	47%

Kommentarer

- WSP upprättade en kalkyl/prognos 2008-02-27. Bedömd slutkostnad angavs till 184 MSEK.
- Efter diskussioner med byggherren "bantades" kalkylen till 170 MSEK
- WSP påpekade att det kom att krävas besparingar för att infria kalkylen
- Vi har valt denna kalkyl som jämförelse kalkyl då den togs fram under det inledande projektskedet. Under projektiden har projektbudgeten angivits till 176 MSEK. Vi bedömer därför att kalkylen från 2008-02-27 återspeglar projektläget som bedömdes som mest sannolikt under det inledande projektskedet.
- Våren 2008 pågick projekteringen och möjlighet till förändringar i projektet var fortfarande möjliga att besluta om.
- Senaste slutkostnadsprognos som vi erhållit är daterad 2009-11-13. Denna framgår av tabellen.
- I slutkostnadsprognosen bedöms de totala kostnaderna till 269,972 MSEK. Kostnaden innebär en ökning med cirka 86 MSEK jämfört med kalkylen 2008.
- Entreprenadarbetena har ökat med cirka 72 MSEK (+43 %).
- Etableringen har ökat med cirka 8 MSEK (+550 %)
- Konsulter har ökat med cirka 6 MSEK (120%)
- Projektledningen har minskat med cirka 2 MSEK (-24%).

Arena Vänersborg

Slutkostnadsprognos

Avvikelser	
Stålstomme	14 343
Markarbeten	32 575
Stomkomplettering	14 100
Övrigt	10 833
Etablering bodar	8 250
Konsulter	5 703
Projektleddning	1 986
Lov, anslutningsavgifter	2 042
Budgetreserv	-4 000
Totalt	85 832

Kommentarer

- I tabellen har merkostnaderna om 85, 832 MSEK delats upp i övergripande discipliner.
- Markarbeten har blivit cirka 33 MSEK dyrare (+70%)
- För stålstomme och stomkomplettering bedöms slutkostnaden bli cirka 14 MSEK högre.
- Merparten av dessa arbeten utfördes under första delen av produktionskedet.
- Entreprenörerna är enligt avtal tvungna att anmäla avvikelser från avtalade villkor.
- Vi gör bedömningen att dessa merkostnader borde ha varit kända under början av 2009.
- Kännedom om kostnadsökningarna borde föranlett såväl WSP som representanter för byggherren att analysera konsekvenserna av dessa projektförändringar och rapportera dessa till uppdragsgivaren.

Arena Vänersborg

Slutkostnadsprognos

Sammanställning av prognosförändringar (WSP) 2009-12-07

Redovisning av förändringar från 184 – 270 MSEK (+ 86 MSEK)

184 MSEK (080227)
270 MSEK (091113)

Ökade
kostnader

Nedan redovisade kostnader är grovt uppskattade för att tydliggöra fördelningen, av ökningen på 86 MSEK är ca 47 MSEK beroende på programändringar och ändrade förutsättningar.

34

Entreprenadkostnaden har ökat via programförändringar med

Dessa har gett en fördyring på kringkostnader såsom byggläsetablering, konsultkostnader och övriga kostnader på ca 20 %

7

Ändrade förutsättningar för Byggläsetableringen.

Etableringskostnaden är normalt ca 4 % av entreprenadsumman, vid diskussioner med B initialt trodde man sig kunna ta denna kostnad utanför projektet varför endast 1,5 MSEK togs upp i den första prognosen.

6

Utlökade Byggherrekostnader

Skilnader i uppskattade och upphandlade entreprenader

Konsekvenser av brister i handlingar och entreprenader

1

24

14

86

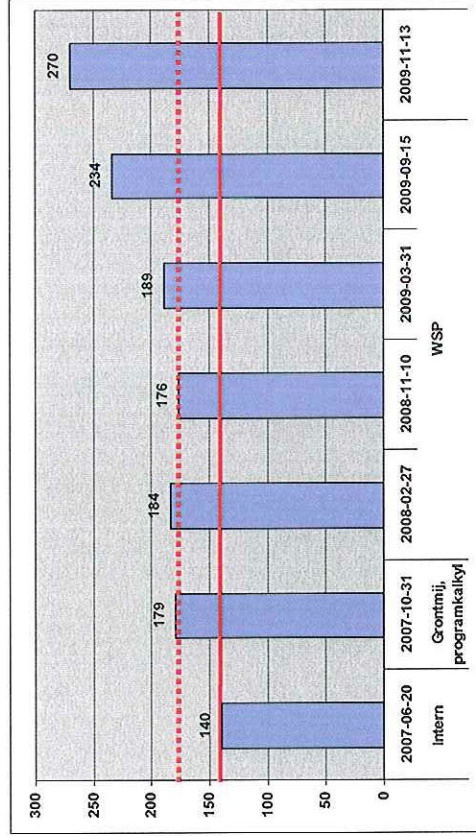
Totalt

Kommentarer

- WSP har i tabellen, daterad 2009-12-07, redovisat en första analys hur merkostnaderna fördelar sig utifrån orsak till merkostnaden.
- WSP kommer enligt uppgift att analysera och beskriva förändringarna samt orsaken till dessa mer i detalj efter det att projektkostnaderna har slutreglerats.
- Programändringar och ändrade förutsättningar mellan utförda konstruktioner och de antaganden som gjordes vid upprättandet av kalkylen 2008-02-27 utgör den största avvikelserna och uppgår till + 34 MSEK.
- Avvikelsen kan bero på felaktiga antagande och/eller att byggkomponenter och installationer inte har utförts eller kunnat utföras i enlighet med gjorda antaganden under det tidiga projektskedet.
- Skillnaden i uppskattade och upphandlade entreprenader som uppgår till + 24 MSEK är en form av kalkylbrist.
- Enligt projektledningen uppgår godkända ÅTA-arbeten vid avstämningen den 13 november till 57 MSEK.

Arena Vänersborg

Budget och slutkostnadsprognoser



Kommentarer till tabellen:

1. Staplarna anger de projektkalkyler och slutkostnadsprognoser som upprättats under projektiden.
2. Första kalkylen upprättades internt inom kommunen. Konsultföretaget Grontmij ansvarade för den andra kalkylen som upprättades på programhandlingar.
3. WSP har upprättat övriga slutkostnadsprognoser.
4. Heldragen röd linje markerar den godkända projektbudgeten om 140 MSEK
5. Den röda punktstreckade linjen visar den prognoskostnad, 176 MSEK, som projektet använde som referensnivå. Denna kostnadsnivå har dock inte godkänts av KS.

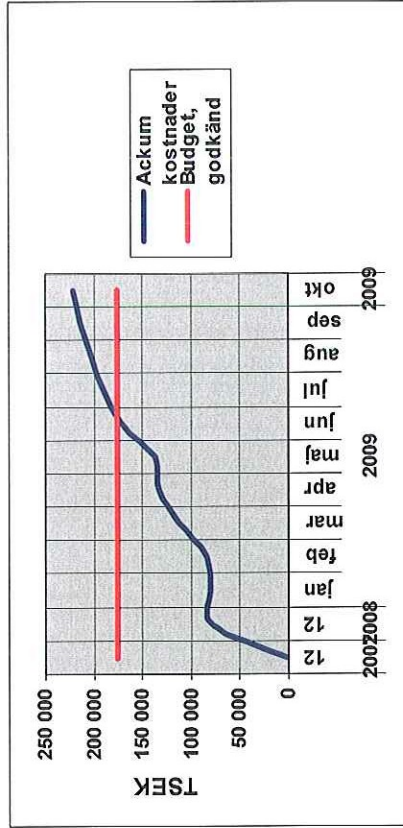
Arena Vänersborg
PricewaterhouseCoopers

Kommentarer

- Beslut om att genomföra arena projektet togs av KS 2007-06-20.
- En internt upprättad kalkyl uppgående till 140 MSEK låg till grund för beslutet.
- I rapport till KS från projektstyrelsen, 2008-11-19, informerades KS att slutkostnadsprognosen (SKP) beräknades till 170 MSEK. Beräknad kostnad bedömdes av projektledningen som tillförlitlig.
- I mars 2009 justerades SKP till 189 MSEK.
- SKP reviderades vid nästa tillfälle i september 2009.
- Under sommaren 2009 insåg projektledningen att det fanns uppenbar risk att tidigare prognoser inte längre var hållbara.
- I septemberkalkylen inkluderade projektledningen dessutom antaganden om återbetalning från entreprenörerna. Dessa återbetalningar antogs till cirka 9 MSEK.
- I november 2009 gör projektledningen bedömningen att slutkostnaden kommer att uppgå till cirka 270 MSEK.
- Totalt utbetalt i mitten av november uppgår till 210 MSEK.
- Totalt godkända ÅTA-arbeten anges i novemberkalkylen till 57 MSEK.
- Vi bedömer att kostnadsökningen rimligen borde vara känd redan senast under våren 2009.

Arena Vänersborg

Budget vs ackumulerade kostnader



Kommentarer

- Utbetalningar för utfört arbete uppgick till budgeterat i juni 2009. Med en betalningstid på 30 dagar kan det antas att producerat värde motsvarande 170 MSEK var producerat senast under maj månad.
- I mars 2009 var samtliga entreprenader upphandlade för en total kostnad om 148 MSEK. Konsultkostnaderna beräknades till 18 MSEK. SKP bedömdes till 176 MSEK, dvs 10 MSEK över avtalade kostnader. Dessutom tillkommer godkända ÅTA vid denna tidpunkt.
- Vid samma tidpunkt fanns kalkyler på tillkommande kostnader för kompletterande utrustning, förändringar i utförande, Ferrok拉克 och hyresgäst Anpassningar. Kostnader för dessa arbeten bedömdes till 24 MSEK.
- Totalkostnaden vid denna tidpunkt indikerade mot 190 MSEK.
- En komplett sammanställning över godkända och bedömda ÅTA-arbeten borde komplettera ovan beräkningar.
- Konsulterna ersattes efter nedlagda kostnader. Eftersom den ursprungliga tidplanen inte längre var gällande fanns anledning att anta att även konsultkostnaderna skulle bli högre än budgeterat.
- Men vid denna tidpunkt var cirka 70 % av SKP utbetalad och det återstod 5 månaders produktions tid.
- En effektiv ekonomifullföljning med tillhörande analyser borde kunna identifiera trenden för kostnadsutvecklingen senast under våren 2009.
- Det förefaller som om WSP inte använde sina i anbudet redovisade projektstyrningsmodeller och hjälpmedel i den utsträckning som projektet var i stort behov av.
- Samtliga i projektgruppen, WSP och byggherren, borde ha insett att risk för budgetöverskridande var överhängande.

Arena Vänersborg

Produktionskalkyl - prognoser - utbetalningar

	2007		2008												2009	
	12 mån	12 mån	jan	feb	mar	apr	maj	jun	jul	aug	sep	okt	nov	2009		
Utbetalningar	1 552	77 145	2 866	3 438	27 868	19 652	4 615	34 672	18 236	12 276	11 759	8 470				
Utbetalningar, ack	1 552	78 697	81 563	85 051	112 919	132 571	137 186	171 858	190 094	202 370	214 129	222 599	239 000			
Produktionskalkyl	176 000	176 000	176 000	176 000	176 000	176 000	176 000	176 000	176 000	176 000	176 000	176 000	176 000			
Slutkostnadsprognoser (MSEK)	140 000	178 000	184 000	176 000	189 000								234 000	270 000		

Kommentarer

- Tabellen visar produktionskalkyl, slutkostnadsprognos och utbetalningar under hela projektperioden.
- I arbetsgruppen har en reviderad budget uppgående till 176 MSEK använts som referensbelopp. Denna budgetnivå har dock inte godkänts av KS.
- Prognoser utgörs av kostnadsbedömningen upprättad vid investeringsbeslutet i juni 2007.
- Kostnadskalkyl från Grontmij i oktober 2007
- Övriga slutkostnadsprognoser har upprättats av WSP from februari 2008.
- Utbetalningar är hämtade från kommunens ekonomirapportering.
- Utbetalningarna sker med en månads betalningsvillkor. Motsvarande produktion kan därmed avse 1-2 månader före respektive betalningstillfälle.
- I ovan betalningar ingår utbetalda ÄTA-arbeten som har godkänts fram till betalningstillfället

Arena Vänersborg

Slutsatser

Granskningen visar att barn- och ungdomsnämnden brustit avseende planering, ledning, styrning, uppföljning och kontroll. Projektet har inte slutredovisats ännu, men investeringskostnaden kommer vida att överstiga den av fullmäktige beviljade budgeten och det förekommer fortfarande oklarheter som utreds av kommunens jurister.

Kommunstyrelsen har varit alltför passiv och tillåtande i sin samordnande roll och inte haft en tillräcklig tillsyn och uppsikt över barn- och ungdomsnämnden avseende byggnationen av Arena Vänersborg.

Revisionsfråga

Har kommunstyrelsen (Ks) och barn- och ungdomsnämnden (Bun) haft en god intern kontroll över genomförandet av projektet Arena Vänersborg avseende planering, ledning, styrning, uppföljning, kontroll samt kommunstyrelsens tillsyns- och uppsiktsplikt ?

Vi har var för sig träffat och samtalat med kommundirektören, kanslichefen, kommunjuristen, inköpschefen, ekonomichefen, Bun:s ekonom och ny förv.chef, samt Ks presidium, Bun:s presidium inkl fd ordförande. Genomgång är gjord av protokoll och handlingar från Kf, Ks och Bun.

Vår sammanfattande bedömning och helhetsbild bygger på tillgänglig dokumentation och intervjuer som i olika delar inte är fullständiga eller helt tydliga. Alla orsak-verkan samband har vi inte kunnat utreda och klargöra inom uppdraget.

Revisionsfrågan ovan är på följande sidor nedbruten i flera granskningsmål för vilka vi gör en revisionell bedömning.

Arena Vänersborg

Har barn- och ungdomsnämnden genomfört byggnationen i enlighet med kommunfullmäktiges (Kf) beslut från 2007-06-20 avseende omfattning, inriktning och ändamål ?

Huruvida Arenans konferens och restaurangdel är tydligt beskrivna i utredningsunderlag som låg till grund för Kf:s beslut är enligt de intervjuade svårt att bedöma, men ingen av dem anser att Arenans slutliga utformning avviker i någon väsentlig del från fullmäktiges beslut, även om några pekar på oklarheter om konferens- och restaurangdelens omfattning samt entréns utformning.

Revisionell bedömning

Beslutsunderlaget var otydligt. Men vår bedömning är att Arenans utformning i allt väsentligt överstämmer med fullmäktiges beslut trots vissa oklarheter om huruvida slutlig utformning av entrén, restaurangen och konferensmöjligheter kan anses ha ingått i förstudien med idéskisser.

Arena Vänersborg

Har barn- och ungdomsnämnden genomfört byggnationen i enlighet med fullmäktiges beslut från 2007-06-20 avseende budget ?

Efter projektering och upphandling av entreprenader upprättade projektstyrelsen en byggkalkyl 170 mkr dvs 30 mkr över fullmäktiges beslut om 140 mkr. Denna uppgift lämnades till projektstyrelsen den 10 mars och till Ks den 12 mars 2008. Kalkylen har dock aldrig redovisats formellt för Bun.

Informationen fanns dock och diskuterades i budgetberedning under våren 2008 men föranledde inget nytt ärende till Kf. Däremot tog Ks hänsyn till en beräknad ökad driftkostnad pga ökade investeringsutgifter i budgetförslaget som Kf beslutade om för både 2009 och 2010. Avvikelsen avs investeringen avsåg man redovisa till Kf i samband med en sk slutredovisning.

Den kritiska faktorn enligt projektstyrelsen var tidsplanerna och entreprenadformen som inte klarade några stora förändringar.

Revisionell bedömning

Det är svårt att bedöma om den ”nya” byggkalkylen, efter projektering och upphandling, borde tillställts Kf för ett nytt och separat beslut. Vi kan inte finna stöd för ett sådant krav enligt Kommunallagen (KL). Det finns inga interna rutiner/regler som klargör/vägleder i frågan.

Ks har dock i liknande situationer vid andra investeringar, såsom äldreboende och skolor, valt att gå till Kf för ett ställningstagande och beslut.

Kf har indirekt fått information och godkänt en högre investeringskostnad genom dels beslut om ökad budgetram till Bun för 2009 och 2010 samt genom rapportering av delårsrapporten april 2009 som Kf godkänt.

Arena Vänersborg

Har barn- och ungdomsnämnden organiserat och tydliggjort det praktiska ansvaret för genomförandet på ett ändamålsenligt sätt?

Kf beslutade 2007-06-20 ge Bun uppdraget att genomföra byggnationen. Bun beslutade 2007-08-27 utse en projektstyrelse med uppdrag att "löpande rapportera till Bun samt att ge dess ordförande rätten att fatta "erforderliga beslut" avseende genomförandet av projektet. I övrigt är inte projektstyrelsens roll eller ansvarsfördelning reglerat. Projektstyrelsen har dock haft en intern grupp- och ansvarsuppdelning med ansvar för olika frågor såsom byggnation, verksamhet, marknad, tillgänglighet mm.

Bun beslutade i augusti 2007 utse sin förvaltningschef som attestant upp till 10 mkr och sin ordförande S Anders Larsson som mottagningsattestant. Ordföranden bemyndigades också "rätt att fatta erforderliga beslut rörande genomförande av projektet".

Det har framförts uppfattningen om det olämpliga i att en politiker, Bun:s ordförande, varit huvudansvarig för praktiskt genomförande av projektet och ledare för projektstyrelsen istället för en professionell tjänsteman. Men främsta skälet för det uppges vara bristande förtroende och samarbetsförmåga mellan dåvarande förvaltningschef och ordförande i Bun.

Revisionell bedömning

Vi kan inte kritisera Kf:s beslut att ge Bun ansvaret för genomförande av projektet eller Bun:s beslut att utse en projektstyrelse för genomförandet. Bun är den nämnd, som enligt sitt reglemente, är ekonomiskt ansvarig för kommunens fritidsanläggningar, till skillnad från t ex skol- och omsorgsfastigheter som ansvarsmässigt ligger under samhällsbyggnadsnämnden.

Däremot anser vi att Bun:s uppdrag till projektstyrelsen var otydligt. Projektstyrelsen har själv definierat och ansvarsmässigt organiserat sig i olika arbetsgrupper på ett sätt som vi inte har full klarhet i. Rollfördelningen mellan Bun som uppdragsgivare och projektstyrelsen som utförare blev därmed inte riktigt tydliggjord.

Arena Vänersborg

Har barn- och ungdomsnämnden upphandlat byggtreprenaden och tjänster i enlighet med lagen om offentlig upphandling (LOU) och kommunens upphandlings- och inköspolicy?

Dokumentation saknas eller är delvis ofullständig.

Revisionell bedömning

Upphandling av teknisk rådgivare, arkitekt samt WSP (tjänster) är direktupphandlade av S Anders Larsson. Dokumentation saknas i allt väsentligt. Upphandlingen överskrider beloppsgränserna (7 basbelopp) och följer i övrigt inte kommunens upphandlings- och inköspolicy.

Den stora tidspresen och vald entreprenadform kan inte tas som ursäkt eller betraktas som "synnerliga skäl" för att inte upphandla dessa tjänster enligt LOU och kommunens inköspolicy.

Visserligen har kommunens inköpschef anlitats för upphandling av vissa entreprenörer vilket översiktligt bedöms ha genomförts i enlighet med LOU. Men om upphandling av andra entreprenader är genomförda av projektstyrelsen och WSP enligt LOU utreds fn av kommunens jurister.

Arena Vänersborg

Har barn- och ungdomsnämnden informerats på ett tillräckligt sätt under byggtiden av projektstyrelsen?

Bun har informerats vid 4 tillfällen om Arenaprojektet. Om vad är oklart.

2008-01-22

2008-05-19

2008-09-15

2009-09-14

Bun:s fd ordförande anser dock att Bun genom dess presidiums medverkan i projektstyrelsen har haft tillgång till information och insyn i projektets fortskridande.

Revisionell bedömning

Formell information till Bun är enligt vår bedömning knapphändig, svagt dokumenterad och gjordes vid få tillfällen. Den är därför bristfällig i förhållande till Bun:s krav på löpande rapportering från projektstyrelsen och KL:s krav på en god intern kontroll. Krav på information på formellt korrekt sätt kan inte ersättas av personunion mellan olika grupperingar och uppdrag.

Arena Vänersborg

Har barn- och ungdomsnämnden fortlöpande avrapporterat projektet till kommunstyrelsen i enlighet med kommunfullmäktiges beslut samt har kommunstyrelsen utövat tillräcklig uppsikt över barn- och ungdomsnämndens uppdrag under byggtiden ?

Ks har fortlöpande informerats om Arenaprojektet vid 6 tillfällen.

2008-02-13

2008-03-12

2008-10-22

2008-11-19

2008-12-03

2009-03-11

Informationen till Ks är gjord relativt regelbundet och omfattande. Men vid den mest intensiva byggtiden efter den 11 mars 2009 har ingen ytterligare ekonomisk information lämnats till Ks även om andra frågor som sponsring, invigning mm behandlats.

Revisionell bedömning

Bun har informerats Ks på ett tillräckligt sätt under 2008.

Däremot har inte Ks fått eller efterfrågat den fortlöpande information från Bun under 2009 som kan krävas utifrån både fullmäktiges beslut från 2007 eller Kommunallagens krav på Ks avs tillsyn och uppsiktsplikt.

Vi kan dock inte kritisera att informationen från Bun skett till hela Ks istället för dess presidium såsom fullmäktige beslutade om.