

Sofie Thor
revisionschef
Tel. 0470-410 00

Kommunfullmäktige

Kopia: Kommunstyrelsen, Vöfabs styrelse

Förstudie: Planering och beslutsunderlag avseende nybyggnad av kommunhus

Revisorerna har låtit PwC genomföra en förstudie angående planering och beslutsunderlag avseende nybyggnad av kommunhus. Förstudien syftar till att ge revisorerna underlag för att bestämma om eventuella fördjupade granskningsinsatser.

Revisorerna har vid sitt sammanträde 2018-11-06 godkänt rapporten och överlämnar den till fullmäktige för beslut om överlämning av rapporten för yttrande till kommunstyrelsen och Vöfab. Rapporten bifogas detta missiv.

Revisorerna har beslutat att inte gå vidare med en fördjupad granskning av projektet byggnation av nytt kommunhus i nuläget. Revisorerna kommer dock fortsatt följa projektet genom att ta del av uppföljningsunderlag samt, om behov finns, komplettera med särskilda möten med ansvariga för projektet. Till exempel kan då kontroll av arbetsvillkor hos entreprenörer och underentreprenörer komma upp för ytterligare diskussion.

Granskningen visar att det finns ett antal områden som bör ses över i syfte att förbättra framtida beredningsprocesser samt förstärka styrelsen för Vöfab och kommunstyrelsens kontroll över investeringsprocesserna.

Med anledning av granskningen noterar revisorerna att det inte har skett riskanalyser i tillräcklig grad som borde vara naturliga i ett projekt av denna omfattning och komplexitet.

Revisorerna konstaterar också att valet av en för vår kommun helt ny upphandlingsform, partnering, borde ha lyfts till styrelsen i Vöfab.

I granskningen har det uppkommit frågeställningar kring ändring av förfrågningsunderlagets incitamentsreglering och revisorerna har låtit PwC även ta fram ett juridiskt utlåtande. Revisorerna ser att rättsläget inte är glasklart.

I revisionsrapporten finns ett antal rekommendationer till kommunstyrelsen och Vöfab styrelse. Revisorerna ställer sig bakom dessa rekommendationer samt revisionsrapportens kommentarer och bedömningar.

Kommunstyrelsen föreslås sammanfattningsvis att:

- Tydliggöra beställningar och finansiering av den process som företas innan investeringsprojektet underställs kommunfullmäktiges ställningstagande.

Revisorerna konstaterar i anslutning till rekommendationen att det med nuvarande beslutsordning och process inte finns någon beslutad finansiering i kommunstyrelsen för de aktiviteter som Vöfab vidtar vid denna typ av projekt och som förväntas täckas av kommunstyrelsen om projektet inte blir av. I kommunhusets fall handlade det om nedlagda kostnader för Vöfab på ca 30 mkr vid utgången av 2017.

- I planeringsfasen tydliggöra eventuella styrgruppers roll och ansvar, samt frekvens i rapportering till kommunstyrelsen.

Revisorerna vill också trycka på vikten av att kommunstyrelsen bestämmer *vad* rapporteringen ska innehålla.

- Utveckla de ekonomiska kalkylerna i beredningsprocessen inför kommunfullmäktige, med exempelvis kvalitetssäkring av hur kalkylerna upprättas genom kommunens ekonomifunktion.

Styrelsen för Vöfab föreslås sammanfattningsvis att:

- Skapa tydligare kontroll över de beställningar som sker avseende finansieringen och fatta beslut över de kalkyler som ligger till grund för arbetet med förberedelser innan projektet underställs kommunfullmäktige.
- Utveckla och bestämma strukturen för den redovisning som ska ske i styrelsen av större projekt.
- Se över arbetsordning för styrelsen och VD-instruktionen vad avser eventuella beloppsgränser och hur frågor av särskild vikt eller principiell karaktär ska avgöras.

- I större utsträckning arbeta med riskanalyser i större projekt avseende verksamhetsmässiga och ekonomiska risker.

Bilaga

Revisionsrapport: Förstudie – Planering och beslutsunderlag avseende nybyggnad av kommunhus, oktober 2018

Carl-Olof Bengtsson
ordförande

Sofie Thor
revisionschef

Marita Bengtsson
lekmannarevisor Vöfab

Eva R Ericsson
lekmannarevisor Vöfab

Växjö kommun

Förstudie

Planering och beslutsunderlag avseende nybyggnad av kommunhus

Oktober 2018

Jörn Wahlroth

Innehållsförteckning

Bakgrund, syfte, avgränsning och metod, s. 3-6

Iakttagelser kommunstyrelsen (inkl beslut i moderbolaget och Jernhusens del i projektet, s. 7-28

Kommentarer och bedömningar till iakttagelser kommunstyrelsen, s. 29-30

Iakttagelser Vöfab, s. 31-44

Kommentarer och bedömningar till iakttagelser Vöfab, s. 45-46

Slutsats – finns ett behov av en fördjupad granskning, s. 47-48

Bakgrund

Växjö kommun står, efter beslut i kommunfullmäktige, inför en investering i ett nytt stadshus. Den nya byggnaden syftar till att ge förutsättningar för en modern och effektiv organisation och verksamhet, där funktioner samlas för att stärka den gemensamma utvecklingen. En flytt av nuvarande kommunhus frigör också mark för bostadsbyggnation. Byggandet av ett nytt stadshus är också ett led i att leva upp till målet ”Europas grönaste stad”.

Den totala byggnadskostnaden för det nya stads- och stationshuset beräknas till ca 700 mnkr och innefattar bland annat markköp och projektering. För det nya stadshuset beräknas en hyra på 35 mnkr, vilket bedöms vara en lägre hyreskostnad än vad en upprustning av befintligt kommunhus skulle generera. Investeringen sker genom Växjö Fastighetsförvaltning AB (Vöfab). För genomförandet tillämpas partneringavtal. Investeringsplanering ställer krav på beredningsprocesserna inför kommunfullmäktiges hantering. Kommunstyrelsen har ett övergripande ansvar för att inför beslut i kommunfullmäktige bereda beslutsunderlagen, svara för samordning och utöva erforderlig uppsiktspflicht. Vöfab har uppdraget att verkställa projektets genomförande.

Kommunens revisorer har utifrån en riskbedömning beslutat att genomföra en förstudie angående ”Planering och beslutsunderlag avseende nybyggnad av stadshus”.

Syfte (1)

Förstudien syftar till att ge underlag för att bestämma om eventuella fördjupade granskningsinsatser.

1. Beskriv kommunstyrelsens process vad avser beslutsunderlag, beslut, organisation, samt uppföljning/ uppsikt.

- Hur definieras och beskrivs styrgruppernas (politisk grupp och tjänstemannagrupp) roll?
- Hur definieras och beskrivs den särskilda granskarens roll?
- Hur ser organisation och beslutsmandat i övrigt ut inom kommunstyrelsens ansvarsområde?
- Vilka beslutsunderlag har legat till grund avseende behovsanalys, handlingsalternativ och konsekvensbeskrivningar?
- Vilka ekonomiska kalkyler över investeringsutgift och hyreskostnad har upprättats och vilka eventuella jämförelseprojekt ligger till grund för bestämmande av investeringsutgiften (kostnad per kvm och i jämförelse med andra projekt)?
- Vilka beslut och direktiv har fattats för att initiera projektet, samt som direktiv i övrigt för projektets styrning?
- Hur kommer kommunstyrelsen att följa projektet utifrån verksamhetsmässiga mål och ekonomiska aspekter (vilka krav på uppföljning finns och med vilken frekvens)?
- Finns investeringsutgifter som har ett samband med projektet men som inte omfattas av presenterad kalkyl?
- Hur hanteras nuvarande kommunhus ur ekonomisk och verksamhetsmässig aspekt?

Syfte (2)

2. Beskriv Vöfab:s hantering avseende upprättade beslutsunderlag, fattade beslut, upphandling och projektorganisation utifrån det uppdrag som erhållits från ägaren.

- Vilken projektorganisation har upprättats inom bolaget och hur ser beslutmandaten ut inom bolaget (styrelse, VD, projektledare) och gentemot kommunen?
- Vilka ägardirektiv har getts till grund för Vöfab:s engagemang?
- Vilka riskanalyser, motiv och beslut ligger till grund för val upphandlingsform?
- Vilka kriterier har legat till grund för val av entreprenör/part i avtalet?
- Hur ser riskfördelning och incitament ut inom ramen för partneringavtalet?
- Hur balanseras projektets ambitioner vad avser verksamhetsmässiga mål i förhållande de ekonomiska förutsättningarna?
- Hur kommer Vöfab att följa projektet utifrån verksamhetsmässiga mål och ekonomiska aspekter (vilka krav på uppföljning finns och med vilken frekvens)?

Inom ramen för förstudien sker en kartläggning av fattade beslut i kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och Vöfab.

Vidare sker en beskrivning av Jernhusens del i projektet.

Avgränsning och metod

Förstudien avgränsas till kommunstyrelsens och Vöfabs ansvar.

Intervjuer har genomförts med kommunstyrelsens presidium, Vöfabs ordförande och vice ordförande, kommunchef, projektledare, ekonomichef, samt Vöfabs VD och projektledare.

Dokumentstudier har skett av protokoll och beslutsunderlag, inkluderande avtal, upphandlingsunderlag och ekonomiska kalkyler.

Rapporten har varit föremål för saktlighetsavstämning.

Iakttagelser – kommunstyrelsen

- Beskriv kommunstyrelsens process vad avser beslutsunderlag, beslut, organisation, samt uppföljning/uppsikt

Hur definieras och beskrivs styrgruppernas (politisk grupp och tjänstemannagrupp) roll?

Organisation avseende projektet nytt kommunhus

Kommunstyrelsen utsåg i januari 2018 kommunstyrelsens presidium till **politisk styrgrupp** för det fortsatta arbetet med norra stationsområdet och projektet med nytt kommunhus. Kommunstyrelsen noterar samtidigt att som **operativ styrgrupp** kommer kommunchefen, kommunens projektledare för kommunhuset och Vöfabs VD att verka. Respektive grupp har månatliga möten.

Utöver de övergripande styrgrupperna finns en understruktur med grupper för byggnation/partnering (se vidare under Vöfab), programgrupper för kommunhus, vardagsrum och station, samt för exploateringsverksamheten.

Organisering av projekt-/styrgrupp före beslut om byggnation av nytt kommunhus

År 2014 gavs uppdrag från kommunstyrelsen till kommunchefen att utreda frågan om bostäder i det kvartar där nuvarande kommunhus finns, samt förslag på nytt kommunhus med hög miljöprestanda, yteffektivitet och funktion som modern mötesplats.

För detta arbete har det funnits en styrgrupp bestående av fyra ledamöter från kommunstyrelsen, kommunchefen och kommunens projektledare. Av intervjuerna framgår att gruppen fortlöpande lämnat information till kommunstyrelsens arbetsutskott. Vi har i vår granskning inte funnit att något uppdrag getts till styrgruppen från kommunstyrelsen. Vidare saknas en spårbarhet i arbetsutskottets protokoll angående styrgruppens rapportering och omfattning.

Av intervjuerna framgår att tjänstemannaorganisationen, i beredningen inför politiska beslut och inför förhandlingar, har haft löpande avstämningar med styrgruppen.

Hur definieras och beskrivs den särskilda granskarens roll?

Särskild granskare

Kommunstyrelsen gav i januari 2018 kommunchefen i uppdrag att tillsätta en extern särskild granskare för arbetet med norra stationsområdet och projektet med nya kommunhuset.

Den särskilda granskaren ska rapportera direkt till den politiska styrgruppen.

I upphandlingsunderlaget beskrivs att uppdraget huvudsakligen inriktas på de ekonomiska förutsättningarna, där det ingår att kunna förutse eventuella negativa ekonomiska konsekvenser och lämna rådgivning. Granskningen ska ske löpande med rapportering muntligt och skriftligt vid två tillfällen per år under perioden 2018 till 2021.

Vid granskningstillfället var en särskild granskare utsedd, men någon rapportering hade ännu inte skett.

Hur ser organisation och beslutsmandat i övrigt ut inom kommunstyrelsens ansvarsområde?

Det finns inga särskilda beslutade mandat rörande byggnationen, utan avvikelser utifrån av fullmäktige fattade beslut hanteras inom ramen för ordinarie beslutsgång.

I den mån avvikelser uppstår utifrån **projektets mål och ekonomiska förutsättningar** lyfts dessa genom hierarkin för tjänstemannagrupperna vidare till den politiska styrgruppen. Av intervjuerna framgår att det förväntas av den politiska styrgruppen att ta ställning till om ett ärende behöver beredas vidare för ett nytt politiskt beslut.

Hur kommer kommunstyrelsen att följa projektet utifrån verksamhetsmässiga mål och ekonomiska aspekter (vilka krav på uppföljning finns och med vilken frekvens)?

Rapportering

En särskild rapport som upptar övergripande viktiga faktorer, rörande bland annat ekonomi, byggnadsentreprenaden och exploateringsverksamheten lämnas från den operativa styrgruppen till den politiska styrgruppen. Den politiska styrgruppen har att rapportera väsentliga avvikelser till kommunstyrelsen.

Det finns ingen stående punkt för rapportering i kommunstyrelsen. Av kommunstyrelsens protokoll framgår att kommunens projektledare lämnade en statusrapport den 2 maj, §180. Av intervjuerna framgår att rapportering till kommunstyrelsen kommer att ske då det föreligger anledning därtill.

Det sker en muntlig redovisning från kommunstyrelsens ordförande vid varje kommunfullmäktige.

Vilka beslut och direktiv har fattats för att initiera projektet, samt som direktiv i övrigt för projektets styrning?

Kommunfullmäktige fattade i november 2017, § 233, beslut om att genomföra projektet. Beslutet skedde efter kompletterande redovisningar utifrån en minoritetsåterremiss; kommunfullmäktige i oktober 2017 (§194).

Kommunstyrelsens beredning skedde i oktober 2017, § 335, och efter återremissen i november 2017 (§395).

Kommunfullmäktiges beslut upptar bland annat följande:

Vöfab får utföra nybyggnad av kommunhus till en investeringsutgift om 635 mnkr*), baserat på partneringavtal (bilaga till beslutet).

Utöver detta föreligger ett antal punkter med förslag till beslut till KF. Bland annat

- Projekt- och genomförandeavtal
- Regleringar avseende Jernhusens del i projektet
- Kommunens markförsäljning till Vöfab
- Uppföra ”Växjös nya vardagsrum”, 33 mnkr
- Vöfab får uppföra ny station åt Jernhusen
- Vöfab får sälja Kv. Ansgarius, nuvarande kommunhus

**) Baseras på en total investeringsutgift om 713 mnkr, där 33 mnkr ingår för vardagsrummet och 45 mnkr avgår för försäljning till Jernhusen.*

Kommunfullmäktiges beslut har föregåtts av en process sedan år 2014.

- Av **kommunstyrelsens beslut i oktober år 2014, § 282**, framgår att kommunchefen får i uppdrag att utreda förutsättningarna för att omvandla kvarteret Ansgarius till bostäder, samt ge förslag på nytt kommunhus med hög miljöprestanda, effektivt avseende yta och funktion samt med funktion som modern mötesplats. Båda uppdragen ska redovisas som sammanhållet utifrån ekonomiska, arbetsmiljö och miljömässiga aspekter.
- Uppdraget återredovisas och **i maj år 2015, § 172, ger kommunstyrelsen** kommunchefen i uppdrag att planera för ett nytt kommunhus med hög miljö- och energiprestanda, effektivt avseende yta och funktion samt med funktion som modern mötesplats. Vidare att tillskapa bostäder i kommunhuset.
- **I december 2015, § 431, ger kommunstyrelsen** följande uppdrag:
 - Uppdrag till kommunchefen att planera för ett nytt kommunhus för 600 personer
 - Vidare att som parallellt uppdrag genomföra uppdrag/arkitekttävling
 - Kommunchefen får i uppdrag att planera för ett nytt kommunhus med
 - hög miljö- och energiprestanda
 - yteffektivt
 - modern arbetsplats med respekt för varje individs behov
 - träbyggnadsstrategin ska beaktas
 - Kommunchefen får i uppdrag att utreda cykel- och bilparkering för besökande och personal samt utformning av bilpool

-
- **I maj 2016 (§212) godkänner Kommunstyrelsen** en avsiktsförklaring mellan Jernhusen och Växjö kommun. Av tjänsteskrivelse framgår att Jernhusen i januari 2016 framfört förslag om samordnad station och kommunhus. Den politiska styrgruppen beslutade att bereda detta alternativ vidare.

Tidplanen förskjuts något med en beräknad inflyttning hösten 2019 (tidigare beslut våren 2019).

I samband med behandling av avsiktsförklaringen godkändes även kalkyl för upparbetade kostnader i projektet till och med utvärdering av arkitekttävling på 3 mnkr.

- **I februari 2017 (§65) godkänner kommunstyrelsen** upprättat förslag till avsiktsförklaring 2 mellan Jernhusen AB, Växjö kommun och Vöfab.

Kommunstyrelsen godkänner att fortsatt projektering av nytt stadshus sker efter vinnande förslag i arkitekttävlingen beslutats.

Det finns i de dokument vi tagit del av ingen spårbarhet i att vinnande förslag i arkitekttävlingen presenterats i kommunstyrelsen eller dess arbetsutskott.

- Efter kommunfullmäktiges beslut i november 2017 fattar **kommunstyrelsen i januari 2018, §25**, beslut om ledning och styrning av stadshusprojektet.
- **I kommunstyrelsen i maj 2018, §180**, informerar projektledaren om statusen för projektet.

Vilka beslutsunderlag har legat till grund avseende behovsanalys, handlingsalternativ och konsekvensbeskrivningar?

Av intervjuerna framgår att behovet av bostäder centrala Växjö, samt behov av att se över arbetsmiljön med bland annat ventilation och energieffektiviseringar i befintligt kommunhus. Under processen kom även ambitionerna avseende resecentrum att bli en viktig faktor som planeringen av det nya kommunhuset.

Av det initiala direktivet till kommunchefen (**kommunstyrelsen §282/2014**) framgår genom det direktiv som ges behovet av bostäder, samt att erhålla ett kommunhus med hög miljöprestanda, effektivt avseende yta och funktion samt med funktion som modern mötesplats.

Det fortsatta arbetet redovisas i **kommunstyrelsen, §172/2015**:

- Uppskattat lokalbehov ca 13 900 kvm BTA (bruttoaria); 660 arbetsplatser, reception och andra gemensamhetsutrymmen.
- En bedömning av byggkostnaden sker, jämte en bedömning av hyreskostnaden.
- Som handlingsalternativ beskrivs behov av investeringar i befintligt kommunhus (ny ventilation, nytt värmesystem och kyla med delvis innovativa lösningar, nya VA-stammar, upprustning av fasader inklusive fönster samt delvis nya invändiga ytskikt).
- En bedömning av de ekonomiska förutsättningarna ställt mot en nybyggnation.
- Vidare upptas handlingsalternativ avseende möjliga lokaliseringar.
- Ekonomisk jämförelse sker med byggnation av kommunhus i Lunds kommun.

Beslutsunderlag i **kommunstyrelsen december 2015, §431:**

Målbild

- Viktig del i Växjös utveckling, ”Europas grönaste stad” ska vara tydligt i byggnaden
- Attraktiv arbetsplats
- Gemensamma funktioner; samutnyttjande, effektivitet, medborgarservice och verksamhetsutveckling
- Flexibla lokaler, inriktning kontorslandskap med möjlighet till ostört arbete
- Byggnationen ska vara kostnadseffektiv; årshyran ska understiga ett ombyggt kommunhus (Ansgarius) med minst 10%.

Ekonomiska jämförelser sker med Lund och Kristianstad (se vidare under nästa rubrik).

Lokalisering

Nya lokaler skulle kunna tillskapas i västra delen av norra stationsområdet.

Tidplan, kommunhus

Arkitekttävling, t o m mars 2016

Projektering, mars – jun 2016

Upphandling, aug – okt 2016

Beslut om byggnation, nov 2016

Byggnation, dec 2016–dec 2018

Inflyttning, våren 2019

Beslutsunderlag i **kommunstyrelsens maj 2016, § 212:**

Dokument behandlas avseende avsiktsförklaring med Jernhusen.

Målbild

- Viktig del i Växjö's utveckling
- Ge förutsättningar för modern, effektiv och framtidsorienterad organisation och verksamhet.
- Funktioner som är viktiga för ett kommungemensamt perspektiv bör samlas.
- ”Europas grönaste stad” ska vara tydligt i byggnaden och målet ska vara ”Europas grönaste stadshus”, med kärnvärden; öppenhet och tillgänglighet för medborgare, hållbarhet och kreativitet. Attraktiv arbetsplats.
- Hållbarhet ur miljö- och ekonomiska aspekter ska styra utformningen av byggnaden.
- Flexibla lokaler, inriktning kontorslandskap med möjlighet till ostört arbete
- Gemensamma funktioner ska dimensioneras utifrån samutnyttjande, effektivitet, medborgarservice och verksamhetsutveckling
- Byggnaden ska planeras med genomtänkt flexibilitet och erbjuda lokaler som utan egentlig ombyggnad ska kunna anpassas för nya arbetsuppgifter och en organisation i ständig förändring
- Byggnationen ska vara kostnadseffektiv; årshyran ska understiga ett ombyggt kommunhus (Ansgarius) med minst 10%.

Lokalisering - Samordning med stationsbyggnaden, vilket frigör västra kvarten på norra stationsområdet till nya markanvisningar.

Tidplan, kommunhus - Beslut om byggnation, maj 2017

Byggnation, aug 2017-aug 2019

Inflyttning hösten 2019.

Beslutsunderlag kommunstyrelsens februari 2017, §65:

Dokument avsiktsförklaring 2 med Jernhusen.

I övrigt innehåller beslutsunderlaget inga väsentliga förändringar eller nya ekonomiska beräkningar (se vidare under nästa rubrik)

Beslutsunderlag, kommunstyrelsen, oktober 2017, § 335:

Kommunstyrelsen behandlar förslag till kommunfullmäktige att Vöfab får utföra nybyggnad av kommunhus till en investeringsutgift om 635 mnkr, baserat på partneringavtal (redovisas i bilaga).

Utöver detta föreligger ett antal punkter med förslag till beslut till KF;

- Projekt- och genomförandeavtal
- Regleringar avseende Jernhusens del i projektet
- Kommunens markförsäljning till Vöfab
- Uppföra ”Växjös nya vardagsrum”, 33 mnkr
- Vöfab får uppföra ny station åt Jernhusen
- Vöfab får sälja Kv. Ansgarius, nuvarande kommunhus

I tjänsteskrivelse beskrivs målbilden som i tidigare behandlade ärende, KS § 65/2017 och KS § 212/2016.

Vidare att Vöfab och VKAB hemställt att KF godkänner att Vöfab får uppföra stads- och stationshus.

Det beskrivs en reviderad kalkyl, där det framgår att extern konsult genomfört beräkningar och kommit fram till en investeringsutgift om 300 mnkr avseende nuvarande kommunhus, vilket i tjänsteskrivelsen beräknas ge 37 mnkr/år i hyra. Samtidigt framgår bedömningen att ett nytt kommunhus beräknas till 35 mnkr/år.

Eventuell realisationsvinst vid försäljning av det gamla kommunhuset och merkostnader för ombyggnad av befintligt kommunhus ingår inte i kalkylen.

Vidare framgår att försäljningen av Kv Ansgarius ska ske på den öppna marknaden.

Det finns även en kort beskrivning av det valda upphandlingsförfarande, där partnering valts. Några särskilda motiv för den valda formen framgår inte.

Den finns i tjänsteskrivelse beskrivningar till vart och ett av de avtal som föreligger inför KF:s slutliga beslutsfattande.

Beslutsunderlag, Kommunstyrelsen, november 2017, § 395:

Nya beslutsunderlag togs fram med anledning av att ärendet återremitterades i kommunfullmäktige enligt följande:

- Kalkyl med tidplan för ett renoverat nuvarande kommunhus (för att kunna bedöma utifrån målet 10 % lägre hyreskostnad med ett nytt kommunhus).
- Handlingar och beräkningar för vinnande tävlingsbidrag som av Vöfab beräknats till 425 mnkr, med en analys på vad som fördyrat projektet.
- En analys på vad i förutsättningarna som förändrats som gör att projektet klarar en 50 % högre investeringsutgift
- Lokalisering
- Hur ett funktionellt kommunhus kan realiseras till en försvarbar kostnad

Av svaret på återremissen och tjänsteskrivelse framgår att investeringsutgiften i befintligt kommunhus beräknas till 367 mnkr (extern konsult beräkningar med tillägg för byggherrekostnader) och ett en ny hyra kommer att uppgå till 39,3 mnkr.

Vidare konstateras att nuvarande kommunhus inte har de förutsättningar som krävs för att nå kommunstyrelsens målbild av framtidens stadshus.

Vidare beskrivs den totala investeringskostnaden för det nya projektet, kommunens investering uppgår till 657 mnkr av totalt 713 mnkr. Hyran beräknas, inkl 2/3 av vardagsrummet, till 35 mnkr.

Det framgår att den färdiga kalkylen med riktkostnaden presenterades i augusti för den politiska styrgruppen. Tidigare presenterade kalkyler beskrivs som grova bedömningar.

Förändringar mot tidigare hyreskalkyl beskrivs som räntenivå, tidigare beräknade avskrivningar på markkostnader, samt högre driftkostnader än tidigare bedömningar (se vidare under nästa rubrik).

I tidplan beräknas byggstart till april 2018 och färdigställande till årsskiftet 2020/21.

Vilka ekonomiska kalkyler över investeringsutgift och hyreskostnad har upprättats och vilka eventuella jämförelseprojekt ligger till grund för bestämmande av investeringsutgiften?

Av kommunfullmäktiges budget för år 2018 framgår att ett nytt kommunhus år 2020 ska ge kommunstyrelsen 10 mnkr i högre hyreskostnader än tidigare. I 2017 års budget beräknades att hyran skulle bli 8 mnkr lägre än nuvarande hyra, vilket enligt intervjuerna förklaras med en sammanblandning av vad en hyresbesparing skulle ge i förhållande till ett ombyggt kommunhus. Den kalkyl som förelåg i samband med fullmäktiges beslut i november 2017 ger en ökad hyreskostnad med 16 mnkr i jämförelse med nuvarande nivå.

Beslutsunderlag inför kommunstyrelsens beslut **december 2015, § 431:**

Ekonomisk kalkyl

- Baseras på kalkylränta 3 %, avskrivningstid 40 år och kostnadsläge 2015.
- Nuvarande hyra, 22 mnkr/år.
- Efter ombyggnad (företrädesvis ventilation, nytt värmesystem, kyla, samt även VA-stammar, upprustning av fasader inkl fönster, delvis nya invändiga ytskikt och innovativa lösningar), ca 36 mnkr/år.
- Tillkommande kostnader för omflyttningar och evakueringar, ca 6 mnkr
- Nybyggt kommunhus, beräknad hyra, 28,5 mnkr/år.
- Hyresbesparing, ca 7,5 mnkr/år.

Under avsnitt **energi** beskrivs fjärrvärmeförbrukningen enligt följande:

- Befintligt kommunhus, 125 kWh/m²
- Efter ombyggnad, ca 80 kWh/m²
- Nytt kommunhus, ca 40 kWh/m²

Vidare lämnas **en jämförelse** med andra kommunhus (kostnadsläge framgår ej)

- Kristianstad, 582,6 mnkr (BRA 17 589 kvm)*
- Lund, 360,1 mnkr (BRA 13 295 kvm)

Av beslutsunderlag inför kommunstyrelsens beslut **maj 2016, § 212**, framgår att följande angående projektets ekonomi:

Förutsättningarna bedöms annorlunda med det nya läget och den slutliga kalkylen kommer att presenteras när alla förhandlingar med Jernhusen är genomförda och att de exakta volymerna är beslutade enligt gällande detaljplan.

**) BRA = Bruksarea. Begränsas av byggnadsdelarnas insida.*

BTA = Bruttoarea. Begränsas av byggnadsdelarnas utsida.

Till kommunstyrelsens hantering inför fullmäktige i oktober redovisas följande:

Ett nytt kommunhus beräknas med en hyra på 35 mnkr/år efter fastställd rikt kostnad.

Ett ombyggt kommunhus, med en beräknad investeringsutgift på 300 mnkr, med en hyra på 37 mnkr/år.

(Reavinst vid försäljning av det gamla kommunhuset och merkostnader för ersättningslokaler vid ombyggnad av befintligt kommunhus ingår inte i kalkylen).

Efter återremiss redovisas till kommunstyrelsens hantering och fullmäktiges beslut följande kalkyl:

Nytt kommunhus: 35 mkr/hyra per år

Ombyggt kommunhus: 39,3 mnkr/hyra per år (beräknad hyra efter att kostnader för paviljonger skrivits av)

Generella förutsättningar

Nytt kommunhus: Ränta 2,5%, avskrivningstid 50 år, beräknad kostnadsökning 2%.

Ombyggt kommunhus: Ränta 2,5%, avskrivningstid 30 år.

De olika avskrivningstiderna motiveras av att den typ av investeringar som genomförs, där investeringsutgiften i ett ombyggt kommunhus har större vikt mot installationer/komponenter med kortare avskrivningstid. Det saknas dock ett underlag för en närmare bedömning av viktningen utifrån olika komponenter.

Underhållskostnader följer Vöfab:s praxis och beräknas till 120 kr/kvm för nytt kommunhus och ombyggt kommunhus. Nytt kommunhus år 1-2 0, år 3-5 50%, därefter fullt underhåll.

Kalkylerna innehåller följande kostnader för underhåll, energi och drift:

	Nytt kommunhus	Ombyggt kommunhus
Underhåll	1,7 mnkr (120 kr/kvm BTA)	2,2 mnkr (120 kr/kvm BTA)
Energi	1,3 mnkr (91 kr/kvm BTA)	1,8 mnkr (99 kr/kvm BTA)
Övrig drift	4,9 mnkr (355 kr/kvm BTA)	7,7 mnkr (427 kr/kvm BTA)

Underlag och förklaringar till de ekonomiska kalkylerna

Nytt kommunhus (yta 16 400 BTA):

Riktkostnad 585 mnkr, motsvarande 35 700 kr/kvm BTA (Riktkostnaden är indexerad)

Byggherrekostnad 83 mnkr

Mark jernhusen 33 mnkr

Mark kommunen 12 mnkr

Total byggkostnad 713 mnkr, motsvarande 43 500 kr/kvm BTA

Försäljning till Jernhusen avgår med 45 mnkr och tekniska nämnden med 11 mnkr (1/3 av vardagsrummet).

Kvarstår 657 mnkr i nytt Stadshus, där vardagsrummet utgör 22 mnkr. Jernhusens andel av vardagsrummet ingår i ersättningen om 45 mnkr. Jernhusen kommer att bära 1/3 av driftkostnaden för vardagsrummet.

Med ovanstående förutsättningar beräknas årshyran till 35 mnkr. Årshyran innehåller inga underhållskostnader. År 2025 beräknas underhållskostnader fullt ut med 120 kr/kvm (samma som för ombyggt kommunhus), motsvarande ca 1,6 mnkr/år. Samtidigt beräknas kapitalkostnaden ha sjunkit i ungefär motsvarande grad till år 2025.

Ombyggt kommunhus

Den externa konsulten genomför fördjupade beräkningar av investeringsutgiften, vilken efter Vöfabs påslag för byggherrekostnader uppgår till ca 367 mnkr. Vidare beräknas montage- och demontage av paviljonger uppgå till ca 14 mnkr, med en avskrivningstid på tre år. Under dessa tre år belastas även kalkylen med en hyra. I kalkylen för år 2024 är paviljongerna helt avskrivna och hyran redovisas till 39,3 mnkr.

Driftkostnaden beräknas enligt nuvarande förutsättningar med avdrag för lägre energikostnader, -887 tkr.

För det gamla kommunhuset har nuvarande hyra (19,4 mnkr) behållits statisk i jämförelsen. Denna hyra baseras dock på en ränta på 3 % och det bokförda värde som var gällande 2017 (UB 2017, 75,4 mnkr; detta värde reduceras med en avskrivning om 4,7 mnkr årligen, vilket förändrar basen för kapitalkostnaden).

Det saknas analyser av kassaflöde och känslighetsanalyser vid framtagande och jämförelse av investeringsalternativen.

Finns investeringsutgifter som har ett samband med projektet men som inte omfattas av presenterad kalkyl?

- Under kommunstyrelsen budgeteras och redovisas utgifter och intäkter för exploateringsverksamheten.
- De exploateringar som direkt berör det nya kommunhuset som fjärrvärme och VA belastar det nya kommunhusets upprättade budget/kalkyl för byggherrekostnader.
- Kommunhuset hanteras som övriga exploateringar i området och övriga utgifter finansieras genom tomtförsäljning och gatukostnadsersättningar.
- Exploateringsutgifter fördelas på:
 - Västerbron
 - Drottninggatan
 - Övriga torg
 - Norra stationsområdet
 - Bobergs park
 - Södra stationstorget
 - Cykeltorg
 - Södra järnvägs-gatan
 - VA-investeringar
 - Kvartersmark
- Totalt beräknas exploateringsutgiften vid projektens slut till 187 mnkr, där efter avräkning av inkomster, underskott i exploateringsverksamheten beräknas till 15,6 mnkr och kommer att redovisas som resultatpåverkande underskott i kommunen.
- År 2017 redovisades i kommunen medfinansiering av bangården med 18,6 mnkr som en kostnad.
- En cykelparkering kommer att anläggas och belasta kommunen med 3,7 mnkr som investeringsutgift.
- Tidigare investering i Västerbron om 40 mnkr är upptaget som anläggningstillgång i kommunens balansräkning.

Jernhusens del i projektet

Jernhusen inkom i januari 2016 med ett förslag till samordning av station och nytt kommunhus.

Den politiska styrgruppen tog ställning till att pröva detta alternativ, vilket framgår av beslutsunderlag till KS §212/2016.

En avsiktsförklaring arbetades fram för vilken beslut fattades vid nämnda KS.

I avsiktsförhandling 2 regleras de ekonomiska förutsättningarna.

Kommunstyrelsen fattade §65/2017 beslut om förutsättningarna enligt avsiktsförklaringen. I september 2017 undertecknades projekt- och genomförandeavtal mellan Jernhusen, kommunen och Vöfab, villkorat av kommunfullmäktiges beslut (november 2017, §233).

Den förhandlade köpeskillingen för stationen är väsentligt lägre per kvm än det riktpreis som senare tagits fram för byggnation av kommunhuset inklusive station. Vid förhandlingen var detta pris inte känt. Av upphandlingsunderlag och beredningsunderlag till kommunstyrelsen framgår vid tidpunkten för förhandlingarna förväntningar om ett väsentligt lägre pris för byggnationen i dess helhet.

Av intervjuerna framgår att Jernhusens förhandlade utifrån omfattande erfarenhet av vad som är en rimlig kostnad för ett nytt stationshus. Samtidigt har index för byggentreprenader ökad väsentligt sedan förhandlingen skedde.

Avseende vardagsrummet ska ett samverkansavtal upprättas mellan parterna, kommunen, Vöfab och Jernhusen. Driftkostnaderna ska fördelas lika mellan parterna.

Beslut - moderbolaget

Moderbolaget, Växjö Kommunföretag AB, behandlar ärendet om nytt kommunhus 2017-09-14.

Styrelsen beslutade bland annat att godkänna Vöfabs beslut om byggnation till en sammanlagd investeringskostnad på 713 mnkr, inkl köp av mark från Växjö kommun för 12 mnkr m m.

VBAB beslutar bland annat att godkänna Vöfabs dotterbolag får förvärva och försälja aktierna i Jernhusen Stockholm 140 AB.

Hur hanteras nuvarande kommunhus ur ekonomisk och verksamhetsmässig aspekt?

Av fullmäktiges beslut november 2017, § 233, framgår att Vöfab får avyttra Kv. Ansgarius, nuvarande kommunhus. Vöfabs styrelse, moderbolaget och kommunstyrelsen behandlade ärendet den 14 september 2017.

Nuvarande kommunhus avyttras för bostadsbyggnation.

Av kommunens budget för år 2018 framgår att kommunen ska erhålla 70 mnkr i anteciperad utdelning från Vöfab.

Kommunen kommer att hyra lokalerna av den nye ägaren fram till färdigställandet av ett nytt kommunhus.

Kv. Ansgarius har under år 2018 försålts genom anbudsförfarande på den öppna marknaden. Sex anbud inkom. Högsta anbudet som lämnades uppgick till 157 mnkr.

Köparen är ett annat kommunalt bolag, Växjöbostäder AB, innebärande att affären är koncernintern och att kommunkoncernen inte tillförs något externt kapital. Någon realisationsvinst uppstår ej på koncernnivå.

Realisationsresultatet för Vöfab beräknas, enligt lämnad uppgift, preliminärt överstiga 60 mnkr efter skattemässiga aspekter.

Kommentarer och bedömningar till iakttagelser kommunstyrelsen (1)

Vi bedömer att det, efter kommunfullmäktiges beslut för projektets genomförande, har tillskapats en tydlig organisationsstruktur med politisk styrgrupp och underliggande tjänstemannagrupperingar. Att beslut fattats om en oberoende särskild granskare stärker den interna kontrollen i projektet.

Det har skapats en struktur för återkommande rapportering i kommunfullmäktige. Vi anser att även kommunstyrelsen, utifrån uppsiktspflicht och beställare av projektet, borde säkerställa rutinerna för rapportering vad avser periodicitet och innehåll. Vidare bedöms utifrån intervjuer och dokumentstudier att förväntningarna på innehåll och struktur i särskilda granskarens uppdrag och rapportering behöver tydliggöras.

I beredningen inför beslutet saknas motsvarande beslut om styrgrupper, även om det tydligt framgår av intervjuer och protokoll att en politisk styrgrupp varit verksam. Det saknas dock spårbarhet i protokoll avseende hur den blivit utsedd och vilket mandat den tilldelats, samt till delar vilken information som fortlöpande lämnats till kommunstyrelsens arbetsutskott. Vi anser att det inför framtida planeringsprocesser finns utrymme att se över hur olika faser ska hanteras vad avser information och beslut, samt rutiner för återrapportering.

Med nuvarande beslutsordning är inte kommunstyrelsens beställning avseende förstudier och andra förberedelser tydlig gentemot Vöfab, utan följer av det uppdrag som ges till kommunchefen. I dialog med den politiska styrgruppen förs processen framåt. Det finns inte någon beslutad finansiering i kommunstyrelsen för alla de aktiviteter som vidtas av bolaget (förutom avsättning om 3 mnkr till arkitekttävlingen), och som av bolaget förväntas täckas av kommunstyrelsen vid avbrutet projekt.

Samtidigt konstaterar vi att i och med kommunfullmäktiges beslut i november 2017 att samtliga investeringsutgifter inom ramen för bolagets byggherrekostnader omfattas av beslutet, såväl förberedelser som kommande kostnader för byggnationen. Vöfabs nedlagda kostnader uppgick vid utgången av år 2017 till ca 30 mnkr.

Kommentarer och bedömningar till iakttagelser kommunstyrelsen (2)

Vi bedömer att de redovisade ekonomiska kalkylerna för projektet inte ger tillräcklig transparens och jämförbarhet. Vid större investeringar med olika handlingsalternativ borde en investeringsbedömning ta hänsyn till investeringarnas kassaflöde över tid, samt även innehålla en känslighetsanalys utifrån de antaganden som är gjorda för kalkylen avseende utifrån investeringsutgift, driftpåverkande faktorer och kapitalkostnader.

Det antagande som gjorts avseende olika avskrivningstider för investeringsalternativen, 50 år respektive 33 år, samt i övrigt förefaller rimligt med tanke på att ombyggnad ger större viktning avseende tekniska installationer. Det saknas dock ett underlag som motiverar antagandet. Initialt tillämpades 40 år för både alternativen.

Det borde upprättas riktlinjer för hur ekonomiska kalkyler ska framställas i den beredning som ligger till grund för fullmäktiges ställningstagande. Framtagna kalkyler borde i denna beredningsprocess, vad avser disposition, kvalitetssäkras av kommunens ekonomifunktion.

Beredningsunderlaget saknar en tydlig analys för den väsentligt högre investeringsutgiften i förhållande till tidigare bedömningar och gjorda jämförelser med andra kommunhus.

Vi noterar att den förhandling som skett med Jernhusen innebär att Växjö kommun bär en väsentligt högre kvm-kostnad för den del som avser kommunhuset i förhållande till stationsbyggnaden.

Iakttagelser – Vöfab

-Beskriv Vöfab:s hantering avseende upprättade beslutsunderlag, fattade beslut, upphandling och projektorganisation utifrån det uppdrag som erhållits från ägaren

Vilka ägardirektiv har getts till grund för Vöfab:s engagemang?

Av intervjuerna och de dokument vi taget del av framgår att det inte har givits några specifika ägardirektiv till Vöfab för byggnation av ett nytt kommunhus.

Enligt intervjuerna följer processen praxis och dokument "Överenskommelse om arbetsätt och samverkan mellan förvaltningar och bolag", ursprungligen framtaget år 1997, där ansvarig nämnd (i detta fall kommunstyrelsen) initierar ärendet via tjänstemannaorganisationen. Vöfab involveras i arbetet med förstudier och förprojektering. Beställaren av projektet ansvarar för nedlagda kostnader om projektet inte realiserar. Om projektet realiserar ligger samtliga kostnader till grund för beräkning av hyreskostnaden.

Projektet underställs därefter kommunfullmäktige för beslut (investeringar över 10 mnkr).

Bolagsordning och ägardirektiv:

Bolagsordning

Vöfab har till ändamål att i första hand tillgodose Växjö kommuns behov av ändamålsenliga och prisbilliga lokaler.

Ägardirektiv

Av ägardirektivet framgår bland annat att verksamheten ska vila på en affärsmässig och långsiktigt hållbar grund.

Bolaget ska vara ett strategiskt instrument för effektivt utnyttjande av lokaler för den kommunala förvaltningen och kommunens primära verksamheter. Bolaget ska genom rationell drift bidra till låga lokalkostnader för kommunen.

Koncernmoderbolaget fastställer årligen krav på avkastning. Efter förslag från moderbolaget beslutar kommunstyrelsen om finansiella mål för bolaget.

Investeringar överstigande 10 miljoner kronor

Innan bolaget verkställer investeringar överstigande 10 mnkr ska Växjö Kommunföretag AB beredas tillfälle att yttra sig över investeringen samt i övrigt besluta om uppföljning av investeringen ska göras på visst sätt.

Verksamhetsplan och budget

Bolaget ska årligen anta dels en verksamhetsplan för de närmaste tre åren, varav det första detaljplaneras och budgeteras dels en affärsplan. Bolagets affärsplan ska lämnas till Växjö Kommunföretag AB senast under december månad årligen.

Av intervjuerna och tillgängliga dokument framgår att bolaget upprättar en verksamhetsplan och driftbudget. Någon investeringsbudget för projektverksamheten upprättas ej. En kalkyl upprättas för respektive projekt. Information om kalkylerna sker till styrelsen.

Vilken projektorganisation har upprättats inom bolaget och hur ser beslutmandaten ut inom bolaget (styrelse, VD, projektledare) och gentemot kommunen?

Arbetsordning för styrelsen och VD-instruktion

Av arbetsordning för styrelsen framgår att styrelsen har till uppgift att fortlöpande bedöma bolagets ekonomiska situation. VD ska till styrelsen redovisa pågående projekt och dess finansiering.

Ordföranden har till uppgift att tillse att ärenden bereds på ett tillfredsställande sätt.

Av VD-instruktionen framgår att VD har till uppgift att inom ramen för löpande verksamhet och budget ingå för bolaget bindande avtal och åtaganden.

Vidare har VD att besluta om upphandlingar och investeringar.

VD har rätt att delegera beslutanderätt.

Projektgrupper för byggnationen

- Styrgrupp för partnering (Vöfab:s VD och projektledare, kommunens projektledare, samt två representanter från byggentreprenören. Dessutom finns en extern resurs som partneringledare).
- Projektledningsgrupp (Vöfabs projektledare, extern byggkonsult, samt representanter från byggentreprenören)

Styrelsens hantering

Styrelseprotokollen framgår återkommande information avseende projektet. Protokollen lämnar i flera fall begränsad information om det faktiska innehållet i ärendena. Fr o m år 2018 har protokollen utvecklats i detta avseende.

2016-03-10, §24, Information, Kommunhuset, VD redovisar ärendet.

2016-04-14, §33, Information, Samverkansavtal nytt kommunhus/resecentrum, VD redovisar ärendet.

2016-05-19, §48, Information, Avsiktsförklaring nytt stadshus, VD redovisar ärendet.

2016-06-09, §57, Information, Nytt stadshus, VD redovisar ärendet.

2016-08-18, §63, KF- och KS-ärenden, Avsiktsförklaring med Jernhusen, Styrelsen informerades om ärendet.

2017-01-19, §7, Information, Avsiktsförklaring 2 med Jernhusen, VD redovisar ärendet.

2017-02-16, §16, Information, Partnering som samverkansform, byggprojektledaren redovisar ärendet.

Av informationen framgår att beslutet att använda partnering som entreprenadform vid byggnation av nya stadshuset fattades av projektgruppen där även Jernhusen medverkar. Vidare förklaras att partnering är en totalentreprenad i samverkan med öppna böcker där man arbetar mot ett riktpreis. I aktuellt projekt arbetas med incitament kopplat till riktpriiset.

2017-03-16, §26, KF- och KS-ärenden, Växjö stadshus/Växjö station. Avsiktsförklaring 2 med Jernhusen AB och fortsatt projektering. Styrelsen informerades om ärendet.

2017-09-14, §71, Beslut om nybyggnad av stadshus.

Av protokollet framgår en bakgrundsbeskrivning med förslag till beslutsfattande avseende stadshus, station och "vardagsrum" till en sammanlagt investeringskostnad om 713 mnkr, med en preliminär hyra på 35 mnkr/år.

Inga kostnader för underhåll de första två åren. Därefter 50 % av Växjö kommun beslutad underhållsnivå. Från år 6 full underhållskostnad.

Av de 713 mnkr, utgör 33 mnkr Växjö nya vardagsrum och 45 mnkr avser stationsbyggnaden.

Vöfab behöver köpa mark av Växjö kommun.

Vöfabs dotterbolag Vöfab Fastigheter AB förvärvar aktierna i bolaget Jernhusen för 33 mnkr. (jernhusen Sthlm 140 AB är idag ägare till stationshuset).

Förvaltningsavtal avseende nuvarande stationshus.

Vöfab fastighets ab säljer vidare till Jernhusen Holding AB.

Kommunen, Vöfab och Jernhusen har tagit fram ett projekt och genomförandeavtal.

Vöfab och byggtreprenören har undertecknat ett samverkansavtal. Byggtreprenören har redovisat en rikt kostnad.

Till ärendet hör en rad beslutsunderlag som avtal och kostnadsberäkningar.

Beslutsunderlagen sammanfaller i princip med de som utgjort underlag för kommunstyrelsens och fullmäktiges beslut.

Vi noterar att styrelsen var oenig vad avser beslutsunderlagens kvalitet, med hänvisning till de ekonomiska beräkningarna.

2017-09-14, § 72, Beslut om försäljning av nuvarande kommunhus

2017-12-14, § 98, Information om byggnation av nytt stadshus och försäljning av befintligt kommunhus

2017-12-14, §100, Beslut om aktieägartillskott till Vöfab Fastigheter AB

2017-12-14, §101, Information. VD informerar om organisation för stadshusbyggnationen

2018-02-14, § 15, Beslut angående försäljning av Ansgarius 15

2018-02-14, §17, VD informerar om första spadstaget för stads- och stationshuset den 6 april

2018-03-21, §31, Av protokollet framgår att Vöfab:s styrelse löpande genom stående punkt på dagordningen kommer att hållas informeras om projektet med det nya kommunhuset. Styrelsen beslutar att genomföra en halvdagsutbildning för att underlätta förståelsen av projektet.

2018-04-11, §54, VD och projektledare redogör för nuläget i projektet. Informationen omfattar bland annat byggherrekostnad och hantering av tidigare arkitekt.

2018-05-23, §68, VD redogör för nuläget. Informationen omfattar bland annat överklagandet av marklov och frågor från konkurrensverket.

Vilka riskanalyser, motiv och beslut ligger till grund för val upphandlingsform?

Av intervjuerna, arbetsordning och VD-instruktion framgår att det är VD som beslutar om bolagets upphandling.

Av intervjuerna framgår att upphandling av byggentreprenaden (totalentreprenad) som upphandlingsform föregicks av en diskussion med dåvarande politiska styrgrupp. Projektet bedömdes komplext och skulle pågå över förhållandevis lång tid, vilket utgjorde motiv för att välja att genomföra en upphandling av partnering. Genom partnering finns en förväntan om erhålla bättre kontroll och styrning över projektet.

Inom Vöfab finns stor erfarenhet av byggentreprenader, men inte av samverkansformen partnering. Vöfab har haft konsultativt stöd i upphandlingsprocessen. Vidare finns stöd av konsult i den styrgrupp för partnering som är verksam under byggtiden.

Av intervjuerna framgår att på tjänstemannasidan genomförts en riskbedömning avseende bemanningen i projektorganisationen. I övrigt har Vöfab inte upprättat någon riskanalys i ett planeringsskede, eller efter att upphandling av partnering genomförts.

Vilka kriterier har legat till grund för val av entreprenör/part i avtalet?

Allmänna förutsättningar

- Upphandlingen genomfördes som totalentreprenad i samverkan, ”Partnering”.
- Projektsamverkan avser två faser:
 - Fas 1, projektoptimering fram till färdiga systemhandlingar
 - Fas 2, produktionsskedet inkl färdigprojektering
- I förutsättningarna beskrivs en upphandling av 14 000 kvm (BTA), varav kommunhus 12 000 kvm, station 1 700 kvm och vardagsrum 300 kvm.
- Vidare framgår att byggnaden ska innehålla ca 600 arbetsplatser.
- Byggnaden ska klassificeras som miljöbyggnad GULD.
- I fas 1 görs en avstämning mot projektets måldokument.
- En riktkostnad tas fram av entreprenören, granskad av beställaren.
- Uppgörelseprotokoll ska upprättas för beslut om fortsatt samarbete.
- Av upphandlingsunderlaget framgår att beställaren har en målbild där entreprenadkostnaden inte överstiger 21 000 kr/kvm BTA.
- Klar byggnad för inflyttning hösten 2019.

Prövning av anbudsgivare

- **Material och mindre UE**, 150 mnkr (fiktiv anbudssumma)
- **Underentreprenörer**, 100 mnkr (fiktiv anbudssumma)

Separata procentuella påslag anges för ovanstående

- **Organisation och förmåga** (*Erhållen poäng reducerar anbudssumman*)
 - Referensuppdrag (fyra)
 - Uppdragsorganisation
 - Genomförandebeskrivning

Av fyra anbudsgivare uppfyllde två skallkraven. De anbudsgivare som inte uppfyllde skallkraven utvärderades ej (bl a brister avseende referensuppdrag och referenspersoner). Upphandlingen blev inte föremål för överprövning.

Fas 2 (efter uppgörelseprotokoll)

- Kontraktet, partneringdeklaration med gemensamma mål
- Ekonomisk granskning och kontroll
 - Öppen ekonomisk redovisning, on-lineinfo
 - Beställaren äger rätt att utföra revision avseende entreprenörens rabatter (årsavtal)
 - Månatliga läges- och kostnadsrapporter
- För ÄTA-arbeten ska omprioriteringar vara målsättningen.

Hur ser riskfördelning och incitament ut inom ramen för partneringavtalet?

Den mellan beställaren och entreprenören överenskomna rikt kostnaden för projektet uppgår till 585 mnkr, utgörande 82 % av totalt för projektet beräknade 713 mnkr (mellanskillnaden avser byggherrekostnader och markförvärv). Rikt kostnaden kan justeras vid förändringar som medför ”väsentlig ekonomisk konsekvens”, som exempelvis förändringar av bruttoarea, volym, ändrad standard, kvalitet eller funktion. Av uppgörelseprotokoll med entreprenören framgår att den del av rikt kostnaden som avser ytterväggskonstruktion är approximativ eftersom de tekniska lösningarna inte är tillräckligt fastlagda.

Redovisning i projektet sker som löpande räkning, där incitament reglerar hur kostnader som över- och understiger rikt kostnaden ska fördelas på beställaren och entreprenören.

Incitamenten regleras i administrativa föreskrifter fas 2 och uppgörelseprotokoll. Incitamenten utfaller för sju olika delposter. Delposterna regleras separat efter genomförd förbesiktning. En förutsättning för reglering av incitament till entreprenören inom varje delpost är att det bedöms finnas utrymme inom ramen för maximalt incitamentsutrymme.

Modellen för hur incitament ska fördelas har förändrats i förhållande till vad som framgår av vid upphandlingen upprättat förfrågningsunderlag. Enligt Vöfabs företrädare ska förändringarna i incitamentsregleringen ses som en helhet kopplat till arbetet med att ta fram riktpriiset. Modellen för incitamentsfördelning har till delar sekretessbelagts av Vöfab.

Vöfab har för sitt arbete med att granska/bedöma rikt kostnaden anlitat extern konsult. Konsulten har tagit fram en ”skuggbudget” som utgjort grund för gemensam dialog med byggentreprenören. Väsentliga avvikelser har varit föremål för särskild genomgång.

Skuggbudgeten har visat på väsentliga avvikelser vad avser projektorganisationen och allmänna omkostnader. Efter genomgång mellan Vöfab, konsultstödet och byggentreprenören, har Vöfab accepterat beräkningarna, projektorganisationen motiveras och utgår från byggentreprenörens erfarenheter utifrån byggets komplexitet.

Ärende – konkurrensverket

Konkurrensverket har ställt frågor angående byte av arkitekt i samband med byggentreprenaden.

Av Vöfabs svar, upprättat av kommunens chefsjurist, framgår att avtal slöts med arkitekt efter upphandling genom projekttävling. Omfattningen innefattade tävlingen och fas 1. Arkitekten för fas 2 upphandlas av byggentreprenören och är en del av totalentreprenaden.

Av upphandlingsprotokoll med vinnande arkitekt framgår ansvar för gestaltning m m i fas 2. I kompletterande svar till konkurrensverket menar Vöfab, genom kommunens chefsjurist, att en förutsättning för arkitektens medverkan i fas 2 har varit att en överenskommelse med byggentreprenören kommit till stånd. En sådan överenskommelse har inte skett.

Konkurrensverket har i september beslutat att skriva av ärendet. Av beslutet framgår att bedömningen sker utifrån en prioriteringspolicy; ”Mot bakgrund av utredningen finns inga skäl att anta att det föreligger brister i den upphandlande myndighetens agerande. Vi ser därför ingen anledning att utreda detta vidare”.

Hur balanseras projektets ambitioner vad avser verksamhetsmässiga mål i förhållande de ekonomiska förutsättningarna?

Av intervjuerna framgår att de verksamhetsmässiga målen är överordnade och att eventuella avkall i förhållande till dessa mål för att balansera de ekonomiska förutsättningarna behöver lyftas till den politiska styrgruppen som har att avgöra ärendets vidare beredning.

Styrgruppen för partnering har mandat att göra förändringar inom den totala ekonomiska ramen (riktpriset) under förutsättning att detta inte påverkar projektets verksamhetsmässiga mål.

Hur kommer Vöfab att följa projektet utifrån verksamhetsmässiga mål och ekonomiska aspekter (vilka krav på uppföljning finns och med vilken frekvens)?

Vöfab:s styrelse har beslutat om en stående punkt på dagordningen för information om det nya kommunhuset. Informationen saknar ännu en förutbestämd struktur utifrån verksamhetsmässiga mål och ekonomiska aspekter.

Styrelsen har beslutat om att genomföra en halvdagsutbildning för att underlätta förståelsen av projektet.

Inom tjänstemannaorganisationen kommer en utbildning/genomgång av redovisningssystemet för de ”öppna böckerna” att ske i närtid.

Bedömningar och kommentarer till iakttagelser

Vöfab (1)

Bolaget har skapat grupperingar för att utföra byggnationen av ett nytt kommunhus. Mandaten för att hantera byggnationen uppfattas som tydliga i organisationsstrukturen. Att balansera projektets ekonomiska förutsättningar mot byggnationens övriga mål bygger till stor del på tillit.

Av protokollen framgår att bolaget har framställt ärende inom ramen för underställningsplikten gentemot fullmäktige. Bolaget har därefter erhållit uppdrag att genomföra entreprenaden och att avyttra nuvarande kommunhus för bostadsändamål. I samband härmed har även byggherrekostnader, inklusive de som ingått i den beredande processen, beslutats inom ramen för projektets totala budget.

Bolaget är en utförarorganisation i förhållande till kommunens behov av verksamhetslokaler. Att ingå avsiktsförklaringar, avtal (villkorade av fullmäktiges beslut) och att bestämma form och villkor för upphandling (arkitekttävlan och byggentreprenad) hanteras av VD som löpande förvaltning inom ramen för VD-instruktionen. Det lämnas återkommande information i styrelsen, med varierande spårbarhet.

Bolaget representeras i projektets olika styrgrupper av tjänstemän.

Gränsdragningen mellan styrelsen och VD är relativ och regleras av arbetsordning för styrelsen och VD-instruktionen.

En VD-instruktion med omfattande mandat, som i det här fallet, ställer stora krav på styrelsens arbete med intern kontroll.

Bedömningar och kommentarer till iakttagelser

Vöfab (2)

Vi anser att styrelsen tydligare ska ha kontroll över de beställningar som sker och erhålla uppföljningar utifrån upprättade kalkyler för det planeringsarbete som sker innan ett projekt underställs kommunfullmäktige för beslut. Det ska också vara tydligt dokumenterat att kalkylen är finansierad av beställaren (även om projektet blir avbrutet). Kostnaderna (huvudsakligen förberedelser innan kommunfullmäktiges ställningstagande) avseende nytt kommunhus uppgick vid utgången av år 2017 till ca 30 mnkr, vilket överstiger nivån för underställningsplikten för verkställande av investeringar.

Vi rekommenderar styrelsen att överväga beloppsgränser för VD:s mandat att genomföra upphandlingar och investeringar.

Vidare att styrelsen i VD-instruktionen lyfter fram att styrelsen ska avgöra frågor av särskild vikt eller principiell karaktär, och att det samtidigt förs en aktiv dialog mellan styrelse och VD om vilka frågor det kan handla om.

Vi anser att ett stort och komplext byggprojekt som det nya kommunhuset i planeringsfasen borde omfatta en riskanalys, samt ytterligare en riskanalys efter beslut om partnering. Riskanalyserna bör kommuniceras med styrelsen för att ge större insikt om projektens verksamhetsmässiga och ekonomiska risker.

Vi anser att valet av upphandlingsformen partnering borde ha föregåtts av en information i styrelsen, då denna form av upphandling tidigare ej tillämpats i bolaget.

För ändring av förfrågningsunderlagets incitamentsreglering, se bilaga med särskilt utlåtande.

Vi anser att styrelsen behöver ta initiativ till en struktur för hur större projekt ska redovisas utifrån beslutade förutsättningar avseende exempelvis avvikelser avseende verksamhetsmål, genomförande i tid och ekonomi uppdelat på byggherrekostnader och byggentreprenaden.

Slutsats – finns ett behov av en fördjupad granskning? (1)

Bedömningen är att vi inte ser behov av någon fördjupad granskning med anledning av projektet byggnation av nytt kommunhus. Kommunfullmäktige har i november 2017 fattat beslut om investeringsprojektet. Därefter har en struktur med styr- och arbetsgrupper organiserats för att kunna hantera projektet.

Vi bedömer att revisorerna även fortsättningsvis bör följa projektet genom att ta del av uppföljningsunderlag, samt om behov anses föreligga komplettera med särskilda möten med ansvariga för projektet.

I bedömningar och kommenterar redovisas ett antal områden som bör bli föremål för översyn i syfte att förbättra framtida beredningsprocesser, samt stärka kommunstyrelsens och Vöfab:s styrelses kontroll över investeringsprocesserna.

Kommunstyrelsen

- Tydliggöra beställningar och finansiering av den process som företas innan investeringsprojektet underställs kommunfullmäktiges ställningstagande.
- Att i planeringsfasen tydliggöra eventuella styrgruppers roll och ansvar, samt frekvens i rapportering till arbetsutskott/kommunstyrelse.
- Utveckla de ekonomiska kalkylerna i beredningsprocessen inför kommunfullmäktige, med exempelvis kvalitetssäkring av hur kalkylerna upprättas genom kommunens ekonomifunktion.

Slutsats – finns ett behov av en fördjupad granskning? (2)

Vöfab:s styrelse

- Skapa tydligare kontroll över de beställningar som sker avseende finansieringen och fatta beslut över de kalkyler som ligger till grund för arbetat med förberedelser innan projektet underställs kommunfullmäktige.
- Utveckla och bestämma strukturen för den redovisning som ska ske i styrelsen av större projekt.
- Se över arbetsordning för styrelsen och VD-instruktionen vad avser eventuella beloppsgränser och frågor av särskild vikt eller principiell karaktär.
- I större utsträckning arbeta med riskanalyser i större projekt avseende verksamhetsmässiga och ekonomiska risker.

Vi rekommenderar revisorerna att inhämta svar från kommunstyrelsen respektive Vöfab:s styrelse avseende ovanstående synpunkter.