

# Granskning av beredning av större fastighetsprojekt

Valdemarsviks kommun



## Innehåll

---

<b>Sammanfattning.....</b>	<b>3</b>
<b>1. Inledning.....</b>	<b>5</b>
1.1. Bakgrund .....	5
1.2. Syfte .....	5
1.3. Avgränsning .....	5
1.4. Revisionskriterier .....	6
1.5. Metod .....	6
<b>2. Krav på beredning av beslut .....</b>	<b>7</b>
<b>3. Beredningsprocessen styrs inte utifrån dokumenterade riktlinjer eller processbeskrivningar.....</b>	<b>8</b>
<b>4. Resultat av granskningen av praktikfallen.....</b>	<b>8</b>
4.1. Behovsanalys .....	8
Förskolor.....	8
Vård och omsorgsboenden .....	9
4.2. Förstudier, riskanalyser och konsekvensbeskrivningar .....	10
Förskolor.....	10
Vård- och omsorgboenden.....	10
Vammarhöjden .....	11
4.3. Kravspecifikationer och beslutsunderlag .....	13
4.4. Beslutsunderlag förskola .....	14
4.5. Beslutsunderlag boendeutredning .....	15
4.6. Beslutsunderlag Vammarhöjden .....	15
4.7. Beslutsunderlag Ringgården.....	15
<b>5. Sammanfattande slutsatser och rekommendationer .....</b>	<b>17</b>
<b>Bilaga 1: Förteckning över intervjuade funktioner .....</b>	<b>19</b>

## Sammanfattning

---

EY har på uppdrag av revisorerna i Valdemarsviks kommun genomfört en granskning för att bedöma om kommunstyrelsen har en tillämpad process för beredning och planering av fastighetsprojekt eller andra större ekonomiska åtaganden som är ändamålsenlig. I granskningen har tre praktikfall utgjort underlag för bedömningarna; vård- och omsorgsboendena Vammarhöjden och Ringgården samt byggandet av nya förskolor.

Den sammantagna bedömningen är att kommunen inte har en ändamålsenlig process för hantering av större fastighetsprojekt eller större ekonomiska åtaganden samt att det finns ett antal allvarliga brister i handläggningen av Ringgården.

När det gäller praktikfallen med förskolorna och Vammarhöjdens vård- och omsorgsboende är vår bedömning ärendena i allt väsentligt har hanterats på ett ändamålsenligt sätt avseende beslutsunderlag och transparens. Dock saknas även i dessa fall en förankring i en styrd och kvalitetssäkrad process för större investeringsbeslut eller projekt. Vi bedömer det som angeläget att kommunstyrelsen säkerställer en ändamålsenlig process för projekt och investeringar.

I granskningen av praktikfallet Ringgården har ett antal iakttagelser gjorts:

- ▶ Beredningen av beslutsalternativet kooperativ hyresrättsförening brister vad gäller förstudier, alternativa lösningar och transparens i handläggningen.
- ▶ Samarbetsavtalet med Riksbyggen bedöms kunna riskera att strida på lagen om offentlig upphandling och beslutsunderlagen innehåller ingen information om denna risk har hanterats.
- ▶ Överlåtelsen av Ringgården till den kooperativa hyresrättsföreningen till det bokförda värdet riskerar enligt vår bedömning att vara i strid med kommunallag och EU:s statsstödsregler.

På sidan 16 i rapporten utvecklas dessa iakttagelser.

Denna granskning gör inga bedömningar av huruvida valet av kooperativ hyresrättsförening för Ringgården är en bra eller den bästa lösningen.

Utifrån vad som framkommit i granskningen ger vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen.

- ▶ Ta fram en processbeskrivning eller projektmodell som säkerställer kvaliteten på beslutsunderlag, krav på förstudier, viktiga beslutspunkter, transparens m.m. Frånvaron av en sådan och att kommunstyrelsen inte fastställt en sådan bedöms som en allvarlig brist. Det finns i andra kommuner ett flertal exempel på modeller som kommunen kan utgå ifrån.

- ▶ Ta fram förslag på en policy eller en riktlinje för hur frågor om arbetet med att förebygga jäv, korruption och oegentligheter ska bedrivas. Vikten av att undanröja risker för jäv betonas i kommunens "Riktlinjer för upphandling och inköp". Sådana riktlinjer bör fastställas på politisk nivå.

## 1. Inledning

---

### 1.1. Bakgrund

Ärendeberedningen inom kommunal verksamhet syftar till att ge fullmäktige ett tillförlitligt underlag för besluten. Beredningen har även en demokratisk funktion i och med att den ger medborgarna en möjlighet att följa ett ärendes behandling innan fullmäktige fattar beslut. En allsidig belysning av ärenden är av stor betydelse för medborgarnas förtroende för fullmäktige och deras beslut.<sup>1</sup> Bristande beredning kan efter laglighetsprövning leda till att fullmäktiges beslut upphävs med hänvisning till att de inte har tillkommit i laga ordning.

Beredning av investeringar och större projekt är en del av investeringsprocessen. Processen bör leda fram till att "rätt" investeringar eller projekt genomförs på "rätt" sätt. Beredningsprocessen måste därför kunna tillhandhålla underlag som baseras på korrekta kalkyler och antaganden.

Revisorerna har valt att under 2019 genomföra en granskning av beredning och planering av större fastighetsprojekt.

### 1.2. Syfte

Granskningens syfte är att ge revisorerna underlag för att bedöma om kommunstyrelsen har en tillämpad process för beredning och planering av större fastighetsprojekt som är ändamålsenlig.

För att uppnå syftets granskning besvaras följande delfrågor:

- ▶ Har riktlinjer, anvisningar och rutiner kring investeringar och projekt definierats?
- ▶ Finns en tydlig och ändamålsenlig process definierad för beredning av större investeringsprojekt?
- ▶ Finns det i riktlinjer och anvisningar beskrivet vilket faktaunderlag som ska tas fram inför större investeringar eller projekt?
- ▶ Har ansvar och roller tydliggjorts inom beredningsprocessen?
- ▶ Fattas nödvändiga beslut under processen av behöriga?
- ▶ Har erforderliga och dokumenterade risk- och konsekvensanalyser upprättats inför varje nytt investeringsbeslut?

### 1.3. Avgränsning

Granskningen avser beredningen av besluten, inte själva genomförandet.

---

<sup>1</sup> Lindquist, Ulf mfl (2011): Kommunallagen, i lydelsen den 1 januari 2017 : en handbok med lagtext och kommentarer, femtonde upplagan, Wolters Kluwer, s.148-149

#### 1.4. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterier kan ofta hämtas från lagar och förarbeten, föreskrifter och interna regelverk, policy och fullmäktigebeslut.

I denna granskning har revisionskriterierna utgjorts av:

- ▶ Mål och budget 2019 – 2021
- ▶ Kommunallag (2017:725)
- ▶ Lag om offentlig upphandling (2016:1145)
- ▶ EU:s statsstödsregler (SKL:s cirkulär 2007:8)

#### 1.5. Metod

Intervjuer har gjorts med nyckelpersoner på tjänstepersonsnivå och på politisk nivå. Som praktikfall har följande investeringar valts som granskningsobjekt:

- ▶ Vård- och omsorgsboendet Ringgården
- ▶ Vård- och omsorgsboenden Vammarhöjden
- ▶ Verksamhetslokaler BUA – två förskolor

Det är bara fallet med förskolorna som är ett egentligt investeringsärende utifrån kommunalekonomisk terminologi. De övriga två är att betrakta som större ekonomiska åtaganden av kommunen men inte via investeringsbudgeten. Ringgårdens upprustning görs genom bildandet av en kooperativ hyresrättsförening, Vammarhöjden är en regionägd lokal i vilken kommunen bedriver sin verksamhet i.

De tre valda praktikfallen är i förhållande till kommunens övriga investeringar väsentliga och stora åtaganden.

## 2. Krav på beredning av beslut

---

Fullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen enligt Kommunallag (2017:725)

Nämnderna bereder fullmäktiges ärenden och ansvarar för att fullmäktiges beslut verkställs<sup>2</sup>. Givet ärendeberedningens syfte ställer kommunallagen inga krav på kvaliteten på underlagen som bereds fram. Ansvaret för kvaliteten vilar såväl på aktuell nämnd som på kommunstyrelsen, vilken har en särskild uppgift att vara den sista beredningsinstansen innan ärenden kommer upp till fullmäktige. Det ankommer på fullmäktige att fritt avgöra om beredningen sakligt sett ger tillräckligt underlag för beslut.

Det är kommunstyrelsen som bereder frågorna som relaterar till de områden som denna granskning inriktas mot d.v.s. vård och omsorg samt utbildning. Enligt Kaiser (1975)<sup>3</sup> har kommunstyrelserna till uppgift att behandla ärenden ur allmänt kommunala synpunkter, framför allt med hänsyn till kommunens ekonomi och att därvid åstadkomma en lämplig avvägning mellan olika intressen.

Vad som gäller för de underlag som ligger till grund för beslut i nämnder och styrelser styrs av Förvaltningslagen (2017:900). I förvaltningslagen (FL) finns grundläggande bestämmelser för hur handläggningen av förvaltningsärenden ska gå till. Reglerna ska i princip tillämpas hos alla myndigheter på alla områden. Inom begreppet förvaltningsmyndighet ryms en stor del av den statliga och kommunala verksamheten, bland annat riksdagens myndigheter, centrala myndigheter under regeringen men även kommunala nämnder. FL gäller även för utskott, nämndberedningar och förvaltningar.

Av förvaltningslagen följer bl.a.

- ▶ Myndighetens serviceskyldighet (6 §).
- ▶ Effektiv handläggning, d.v.s. att ärenden ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts (7 §).

Bestämmelsen att handläggningen ska vara så enkel, snabb och billig som möjligt utan att säkerheten eftersätts ska, objektivt sett, uppfattas som ett riktmärke för kvaliteten i förfarandet<sup>4</sup>. Ordet säkerhet bedöms som liktydigt med intresset av riktiga avgöranden, d.v.s. att handläggningen ska bidra till att ge ett så korrekt underlag som möjligt för förvaltningsbesluten och därmed till att besluten blir riktiga i sak<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Kommunallag (2017:725) 6 kap 6 §.

<sup>3</sup> "Kommunallagarna II sid 353)

<sup>4</sup> Sid 93, Förvaltningslagen med kommentarer, Hellners och Malmqvist, 2007.

### 3. Beredningsprocessen styrs inte utifrån dokumenterade riktlinjer eller processbeskrivningar

---

I Kommunstyrelsens reglemente framgår att "de ärenden som skall avgöras av kommunstyrelsen i dess helhet skall beredas av utskott om beredning behövs. Förslag till beslut skall föreläggas kommunstyrelsen. Utskotten skall även fatta beslut i ärenden som kommunstyrelsen bestämt".

I övrigt finns det inga styrdokument som anger hur underlag till beslut i kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige ska tas fram och vilka kvalitetskrav som finns.

Det finns en beskrivning från 19 februari 2015 som kommundirektören fastställt där ansvar, roller, organisering och uppdrag och som syftar till att förtydliga arbetsgången i större projekt. Bland annat framgår där att vid fastighets- och lokalprojekt ska samhällsbyggnadschefen vara projektägare och fastighetschefen ska vara projektansvarig.

I övrigt sker arbetet utifrån inarbetade arbetssätt och en förutsatt kunskap om vad lagar och förordningar kräver.

### 4. Resultat av granskningen av praktikfallen

---

*I detta och kommande två avsnitt beskrivs de tre fastighetsprojekten utifrån ett antal faktorer som vi bedömer som centrala för god planering och styrning. Dessa är behovsanalys, förstudie, riskanalys, konsekvensbeskrivning samt beslutsunderlag.*

#### 4.1. Behovsanalys

Med behovsanalys avses någon form av dokumenterad analys av det behov som ligger till grund för övervägandet att genomföra en investering eller annat betydande ekonomiskt åtagande.

##### Förskolor

Det finns ingen explicit behovsanalys framtagen men av den dokumentation vi tagit del av, samt genomförda intervjuer bedömer vi att behovet av bättre lokaler och ökad kapacitet har stått tämligen klart under en längre tid.

Den 20 december 2017 fastställs en tjänsteskrivelse till kommunstyrelsen med ett beslutsförslag om att bygga en ny förskola vid Sörbyskolan och en ny vid Lovisebergs förskola. I bakgrundsbeskrivningen framgår att det tidigare har konstaterats att de nuvarande lokalerna är undermåliga, att verksamhet bedrivs i flera olika lokaler samt och att verksamheten är



trångbodd. I bakgrunden anges att flera utredningar gällande förskole- och grundskolelokaler gjorts under 2016 och 2017. KS fattar beslut i frågan den 8 januari 2018. KF beslutade därom den 29 januari 2018.

### Vård och omsorgsboenden

Kommunen bedriver ett vård- och omsorgsboende i lokaler som ägs av Region Östergötland, i kommunens egna lokaler vid Ringgården i Ringarum samt två mindre privatägda boenden i Gusum respektive Gryt.

I februari 2016 presenterades en boendeutredning som genomfördes av en extern konsult tillsammans med en intern tjänsteperson. Utredningen gör en analys de demografiska förutsättningarna samt kommunens bostadsbestånd. Fyra inriktningsmål ligger till grund för utredningen:

1. Vi satsar på att förbättra vård- och omsorgsboende inom kommunen genom att:

- ▶ Bygga om och anpassa boendemiljön alternativt bygga nytt vård- och omsorgsboende
- ▶ Skapa fler platser för personer med demenssjukdom

2. Vi satsar på mellanboendeformer som saknas i kommunen genom att:

- ▶ I dialog med fastighetsägare undersöka möjligheten att skapa vård- och omsorgsplatser till mellanboendeformer

3. Vi satsar på tillgängliga bostäder för personer med funktionsnedsättning genom att:

- ▶ Skapa nya gruppboendestäder för ungdomar
- ▶ Vid ombyggnation ska tillgänglighetskraven följas enligt lagstiftning

4. Vi satsar på tillgänglighet i ordinärt boende genom att:

- ▶ Främja tillgänglighetsanpassning av lägenheter i befintligt bostadsbestånd

Utredningen landar i att det finns ett stort behov av att anpassa vård- och omsorgsboendena samt att kommunen ska vidta åtgärder för ökade möjligheter att bo kvar i egen bostad. Vård- och omsorgsboendena ska därför anpassas för personer med omfattande omvårdnadsbehov, personer med demenssjukdom och till korttidsvård. Man konstaterar vidare att samtliga fyra existerande boenden är i behov av åtgärder för att vara tillgängliga och anpassade utifrån lagstiftningens krav och "framtidens behov av boende".

Vad gäller kapacitet utmynnar utredningen i att det framtida behovet av platser i vård- och omsorgsboenden är 90 platser med en ökning av andelen platser för personer med demenssjukdom jämfört med idag.

#### 4.2. Förstudier, riskanalyser och konsekvensbeskrivningar

Med förstudier avses en analys av vilka möjliga och alternativa lösningar det finns för att uppfylla det identifierade behovet samt alternativens för- och nackdelar.

##### Förskolor

Det finns ingen explicit förstudie för förskoleutbyggnaden. I ovan nämnda tjänsteutlåtande från 2017 redogörs i sammanfattande ordalag för tre alternativa placeringar av en större gemensam förskola samt alternativet två mindre förskolor med 5 avdelningar vardera. Både medarbetare och medborgare har kunnat lämna synpunkter på förslagen och den sammantagna bedömningen utifrån verksamhet och ekonomi är att föreslå kommunstyrelsen och fullmäktige att besluta om byggandet av två förskolor med vardera 5 avdelningar. Det finns ingen systematisk uppställning med för- och nackdelar med respektive alternativ.

Tjänsteutlåtandet föregicks av några kortfattade lokalutredningar 2016 där bland annat alternativen ny förskola vid Loviseberg och flytt av förskolan till Sörby presenterades.

##### Vård- och omsorgsboenden

Den ovan nämnda boendeutredningen innehåller delar som kan sägas utgöra en förstudie. Frågan om omsorgsboenden kan delas upp på två nivåer. På den övergripande nivån handlar beslutsprocessen om hur hela kommunens behov av vård- och omsorgsboenden ska organiseras. På nästa nivå handlar beslutsprocessen om vilka beslut som ska tas angående Vammarhöjden och Ringgården.

I boendeutredningen analyseras olika alternativ på den övergripande nivån, vilket bland annat handlar om hur många boenden som kommunen ska satsa på för det framtida behovet.

Alternativ 1: Ett samlat vård- och omsorgsboende i kommunen med totalt 90 platser, varav 63 demensplatser, 21 vård- och omsorgsplatser och 6 korttidsplatser. Dels analyseras en om- och utbyggnad av Vammarhöjden dels en helt ny centralt belägen byggnad. Beräkningarna bygger på antagandet att ombyggnad kostar 20 000 kr/kvm och nybyggnad 23 000 kr/kvm. En lista återfinns med för- och nackdelar för alternativet.

Alternativ 2: Ett vård- och omsorgsboende i Valdemarsvik på 60 platser (varav 42 demensplatser) samt ett vård- och omsorgsboende i Ringarum på 30 platser (varav 20 demensplatser). Både ombyggnad och nybyggnad i Valdemarsvik analyseras utifrån ovanstående antaganden om kostnad per kvadratmeter. En kortare lista på för- och nackdelar görs även här.

Den beräknade kostnaden för alternativ 1; utbyggnad av Vammarhöjden, beräknas till 221 Mkr (exkl. personalkostnader). Den beräknade kostnaden för alternativ 2 är; Vammarhöjden 145 Mkr och Ringgården 78 Mkr (exkl. personalkostnader).

Skälet till att alternativ med flera boenden inte detaljanalyserades är att utredningen finner att boenden med färre än 30 platser medför högre personalkostnader per plats. Intervjuad fullmäktigeledamot beskriver att diskussion fördes i KS om utredning av flera alternativ.

### Vammarhöjden

Efter att det blivit bestämt att kommunen ska satsa på Vammarhöjden och Ringgården som de två framtida vård- och omsorgsboendena startade processerna för respektive investering. Vammarhöjden ägs av Region Östergötland vilket innebär kommunens kostnader inte kommer att uppstå som investeringskostnader utan som hyreskostnader.

En förstudie av Vammarhöjdens ombyggnad presenterades i juni 2017 av samma externa konsult som gjorde boendeutredningen. Uppdraget från kommunstyrelsen var att "att titta på utvecklingsmöjligheterna för fastigheten Vammarhöjden, detta ska ske genom deltagande i en förstudie tillsammans med Region Östergötland". Förstudien innehåller redovisning av resultat av genomförda dialogmöten och workshops inom verksamheter som finns inom Vammarhöjden och verksamheter som har nära anknytning till Vammarhöjden, d.v.s. vård- och omsorgsboendet, bårummet, kostenheten och familjecentralen/ungdomsmottagningen. Syftet med förstudien beskrivs som att:

- ▶ beskriva framtida, hållbara och långsiktiga lokaler för vård- och omsorgsboende inom fastigheten Vammarhöjden.
- ▶ utveckla lokalsamverkan inom fastigheten Vammarhöjden.
- ▶ beskriva framtida, hållbara och långsiktiga behov av verksamhetsutveckling och samverkansformer mellan berörda aktörer som gynnar Valdemarsviks kommuninvånare.

Förstudien landar efter en workshop med chefer från regionen och kommunen i att genomföra en fördjupad analys av alternativet tillbyggnad och nytt hus vid Vammarhöjden. Vinster med lösningen anges som:

- ▶ Samhällsekonomiska vinster genom samordning "sömlös organisation", nyttja medarbetarnas kompetens gemensamt
- ▶ Närsjukvårdsplatser kan utökas
- ▶ Bra äldreboende -> boendemiljö, ->arbetsmiljö
- ▶ Hälso-och sjukvården kommer att få plats eventuellt inkl. hemtjänst
- ▶ Ger förutsättningar för ökad samverkan mellan olika professioner
- ▶ Integrerad familjecentral ökar möjligheterna till förbättrad folkhälsa
- ▶ Möjlighet till gemensamma konferenslokaler, personalrum...

Förstudien från 2017 avslutas med en konsekvens- och riskanalys där de risker som uppstår om ingen åtgärd vidtas beskrivs, både för själva vårdboendet och för familjecentralen. Den fördjupad förstudien beräknas vara klar hösten 2019.

### Ringgården

Detta alternativ bygger enligt boendeutredningen på att bygga om och bygga till befintliga lokaler i Ringarum. I fallet med Vammarhöjden samarbetar kommunen med Regionen bl.a. för att få tillgång regionens resurser för projektering, analys och drift av fastigheter för vård och omsorgsboenden. Intervjuad dåvarande KS-ordförande beskriver att beträffande Ringgården sökte kommunen en samarbetspartner med motsvarande resurser. Eftersom det rörde sig om ett Vård och omsorgsboende var det också enligt dåvarande KS-ordförande angeläget att kommunen – till skillnad från samarbeten med privata fastighetsägare - skulle behålla ett bestämmande inflytande över viktiga delar av fastighetsförvaltningen.

Det finns inte någon förstudie för Ringgården motsvarande den för Vammarhöjden. I november 2016 föreslår kommunchefen i en intern tjänsteskrivelse till KSAU att KS beslutar om att kommunen ska gå ut med en förfrågan till marknaden om samarbete kring utvecklingen av Ringgården. Avsikten är att ta fram ett beslutsunderlag för stiftande av en kooperativ hyresrättsförening som i sin tur övertar ägandet av anläggningen. Den sökta samarbetspartnern var tänkt att "vara med och genomföra arbetet från planeringsstadiet, föreningsbildning, projektering, upphandling byggnation till ett färdigt projekt och förvaltning". Det formulerade kravet på samarbetspartnern var kompetens, organisation, resurser samt god ekonomisk ställning. En enkel svarsblankett skulle fyllas i och skickas till kommunchefen. Det upphandlingscenter som kommunen använder sig av var inte involverat.

KS beslutar så den 9 januari 2017 och kommunchefen får i uppdrag att genomföra förfrågan. Alliansen yrkar på att

- 1 det ska tas fram en risk- och konsekvensanalys
  - 2 ärendet ska åter till kommunstyrelsen
  - 3 det inte sker någon utökning av platser på Ringgården
- Majoriteten avslår yrkandena 1 och 3 och alliansen och Sverigedemokraterna reserverar sig mot avslaget.

Hur processen som lett fram till alternativet kooperativ hyresrättsförening såg ut framgår inte av tillgänglig dokumentation. De intervjuade tjänstepersonerna och dåvarande kommunstyrelseordförande uppger att studiebesök gjordes i andra kommuner gjordes för att utröna för- och nackdelar av modellen samt att ett starkt motiv var att modellen med kooperativ hyresrättsförening är intressant av skälet att kommunen inte

behöver avsätta investeringsmedel för byggnationen eftersom det är föreningen som via lån (vilket kommunen kommer att gå i borgen för) finansierar projektet. Ett annat motiv som anges är att kommunen inte har tillräckliga resurser för att driva detta projekt.

Förfrågan om samarbetspartner skickades till nio leverantörer. Tre svar erhöles.

Kommunstyrelsen beslutade den 9 oktober 2017 om att ge kommundirektören i uppdrag att ta fram ett förslag till samarbetsavtal med Riksbyggen. KS beslöt även att kommundirektören skulle ta fram ett alternativ där kommunen behåller Ringgården i sin ägo och renoverar fastigheten. Det alternativet genomfördes dock aldrig. Skälet var enligt kommunchefen att en sådan analys skulle bli alltför dyr eftersom externa resurser i form av arkitekter m.fl. skulle behöva anlitas. Intervjuad fullmäktigeledamot menar att ungefärliga kalkyler ganska enkelt skulle kunna inhämtas från andra kommuner som genomfört likande upprustningar.

Det som beskrivs ovan gäller beslutet att genomföra upprustningen av Ringgården i form av kooperativ hyresrättsförening. Den andra delen som skulle kunna föranleda en förstudie är projektets tekniska utformning, d.v.s. upphandling av byggentreprenaden. Den upphandlingen kommer att genomföras av föreningen. En styrgrupp med representanter för olika funktioner samt politiker har tagit fram kravspecifikationer och beskrivning av utformning. Även personalens synpunkter är medtagna. Kostnadsuppskattningarna togs fram av Riksbyggen utan medverkan från kommunala företrädare eller tredje part. Vid intervjuerna beskriver kommunens ekonomichef att dennes roll var att bevaka att de kommande hyresnivåerna för de boende inte skulle överstiga ett visst belopp. Kommunens fastighetschef var inte inkopplad för att granska rimligheten i kostnadsbedömningarna.

#### 4.3. Kravspecifikationer och beslutsunderlag

De beslut som tagits på politisk nivå i de tre praktikfallen beskrivs i nedanstående tabell.

	Barn- och utbildningsutskott	KS	KF
Beslut om byggande av två förskolor vid Sörby respektive Loviseberg		2018-01-08	2018-01-29
	Stöd- och omsorgsutskott		
Beslut om boendeutredning och parlamentarisk grupp	2015-05-19	KS 2015-06-08	

Beslut om utredning av utvecklingsmöjligheterna för Vammarhöjden		2016-05-09	
Beslut om att gå ut med förfrågan om samverkanspartner för kooperativ hyresrättsförening		2017-01-09	
Beslut om att inleda samarbete med Riksbyggen med målsättningen att bilda en kooperativ hyresrättsförening		2017-09-09	
Beslut om att ta fram förslag till samarbetsavtal med Riksbyggen samt att ta fram ett alternativ för renovering av Ringgården i egen regi.		2017-10-19	
Beslut om att inleda samarbete med Riksbyggen gällande Ringgården		2018-01-08	
Beslutsförslag till KF om att bilda en kooperativ hyresrättsförening tillsammans med Riksbyggen samt stadgar, överlåtelse av fastighet och borgensåtagande om max 94 mkr.		2019-01-07 2019-02-11 2019-03-11*	
Beslut om att bilda kooperativ hyresrättsförening tillsammans med Riksbyggen.			2019-03-25

\*Ärendet återremitteras två gånger från fullmäktige.

I Boendeutredningen ingick en representant för varje parti och leddes av ett kommunalråd. Underlaget för beslut angående Ringgården har vidare beretts av en projektgrupp och en styrgrupp. Ärendena om Vård- och omsorgsboendena har vidare behandlats i kommunens pensionärsråd och handikappråd vid flera tillfällen.

#### 4.4. Beslutsunderlag förskola

I beslutsunderlaget refereras till de tidigare lokalutredningarna samt utfallet av de alternativ som förevisats elever och föräldrar vilket redovisats i tjänsteskrivelse från kommunchefen och protokoll från KSAU 2017-12-13. I

tjänsteskrivelsen 2017-12-20 beskrivs dels utfallet av medborgarnas synpunkter samt personalens synpunkter. För- och nackdelar med de båda alternativen redovisas som grund för förslaget till beslut.

#### 4.5. **Beslutsunderlag boendeutredning**

Beslutet inbegrep även att tillsätta en parlamentarisk grupp samt att anlita en extern resurs. Bakgrunden var att förvaltningen initierat frågan om kommunens boendekapacitet och status vid ett flertal tillfällen.

#### 4.6. **Beslutsunderlag Vammarhöjden**

Beslutet om att utreda utvecklingsmöjligheterna för Vammarhöjden grundades på de utredningar som gjordes i Boendeutredningen. I denna fanns dels en behovsanalys dels en analys av de olika alternativen att satsa på ett större boende i kommunen eller alternativet att bygga två boende d.v.s. Vammarhöjden och Ringgården. Se ovan.

Beslutet att genomföra en fördjupad förstudie av Vammarhöjden byggde på ovanstående underlag.

#### 4.7. **Beslutsunderlag Ringgården**

Det bakomliggande underlaget till de beslut som följer är Boendeutredningen som beskrivits ovan.

- **Samverkan kring kooperativ hyresrättsförening.**

När KS fattar beslut om att ge kommunchefen i uppdrag att gå ut med en förfrågan om "samarbetspartners" finns i underlaget inga analyser eller argument för modellen med kooperativa hyresrättsförening relativt andra alternativ. Enligt intervjuerna hade frågan diskuterats och var känd men det finns inga dokumenterade handlingar som leder fram till att den modellen ska eftersträvas. Detta alternativ ställdes inte mot alternativet att renovera i egen regi (vilket hade beslutats tidigare).

När KF beslutar om att genomföra renoveringen av Ringgården med modellen hyresrättsförening finns det ett omfattande underlag som visar hur stadgarna kommer att se ut, hur styrelsens sammansättning kommer att bli, hur hyresnivån för de boende beräknas påverkas samt en mängd förvaltningsfrågor. Dessutom finns i underlaget beskrivning av hur samverkansavtalet med föreningen kommer att se ut.

I dokumentet "Beslutsunderlag Kooperativ hyresrättsförening", som ingår i beslutsunderlaget till KF, anges bara att kommunen valt att genomföra renoveringen i samverkansmodellen, inte varför. Vid intervjuerna framhålls av ekonomichefen och dåvarande kommunstyrelseordförande att de ekonomiska fördelarna var de viktigaste, dels att investeringsmedel inte behöver tas i anspråk dels

att Riksbyggen tar den ekonomiska risken. Vilken ekonomisk risk som Riksbyggen tar framgår inte. KS dåvarande ordförande menar även att de positiva erfarenheterna från andra kommuner fanns med som ett motiv.

- **Överlåtelse av fastigheten**

Till beslutet att till hyresrättsföreningen överlåta fastigheten till det bokförda värdet fanns inget underlag som visade att det var ett skäligt värde eller att det var förenligt med gällande lagstiftning gällande avyttring av fastigheter. Dåvarande KS ordförande beskriver att kommunen har vetorätt mot belåning, försäljning, ändrad finansieringsplan samt mot om- och tillbyggnader. Vid likvidation av föreningen tillfaller överskottet kommunen.

- **Borgensåtagande**

I handlingarna inför fullmäktiges beslut i mars 2019 framgår att kommunen gör ett borgensåtagande för de lån som hyresrättsföreningen behöver ta för renoveringen av fastigheten om max 94 Mkr. Beloppet bygger på de beräkningar som gjordes när kvalitetskrav och utformning togs fram av den styrgrupp som var tillsatt och detaljer kring boendets utformning och kvalitetskrav framgår av handlingarna. Däremot saknas en analys av hur stor kostnaden skulle bli om kommunen valt att renovera fastigheten genom att behålla den i kommunens ägo.



## 5. Sammanfattande slutsatser och rekommendationer

EY har på uppdrag av revisorerna i Valdemarsviks kommun genomfört en granskning för att bedöma om kommunstyrelsen har en tillämpad process för beredning och planering av fastighetsinvesteringar som är ändamålsenlig.

Den sammantagna bedömningen är att kommunen inte har en ändamålsenlig process för hantering av större fastighetsprojekt eller andraprojekt samt att det finns ett antal allvarliga brister i handläggningen av Ringgården.

Det finns ingen tydlig dokumenterad processbeskrivning av hur större fastighetsprojekt ska handläggas. Vår bedömning är att kommunen bör ta fram en sådan som styr hela processen från behovsidentifiering till beslut. Det finns i andra kommuner ett flertal projektmodeller som beskriver de olika momenten behovsanalys, förstudie, beslutspunkter m.m. Det dokument som tagits fram av kommunchefen 2015 bedöms vara alltför övergripande och summariskt för att tjäna sitt syfte och det är inte taget på politisk nivå.

När det gäller praktikfallen med förskolorna och Vammarhöjdens vård- och omsorgsboende är vår bedömning att ärendena i allt väsentligt har hanterats på ett ändamålsenligt sätt avseende beslutsunderlag och transparens. Dock saknas även i dessa fall en förankring i en styrd och kvalitetssäkrad process för större investeringsbeslut eller projekt. Vi bedömer det som angeläget att kommunstyrelsen säkerställer en ändamålsenlig process för projekt och investeringar.

Kopplat till praktikfallet Ringgården är vår bedömning följande:

- ▶ Beslutet att välja modellen med kooperativ hyresrättsförening för Ringgården har tagits med bristande beredning av ärendet enligt vår bedömning. Någon egentlig förstudie har inte genomförts. De beslutande ledamöterna har inte kunnat bedöma modellens fördelar i ljuset av andra alternativ. Motivet till valet av denna modell finns inte heller som dokumenterat underlag. Däremot finns detaljerade beskrivningar av hur hyresrättsföreningen ska fungera och administreras vilket bedöms som positivt. Mot bakgrund av den kritik som framförts av modellen bedömer vi att det funnits extra stor anledning att belysa alternativa förfaringssätt.
- ▶ Offentlig upphandling styrs av ett antal olika lagar, bl.a. lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU), som reglerar på vilket sätt det offentliga ska göra sina upphandlingar. Upphandlingsreglerna ska tillämpas när en upphandlande myndighet eller enhet tilldelar kontrakt eller ingår ramavtal för varor, tjänster eller byggtreprenader. Vår bedömning är att kommunens intresseförfrågan egentligen avser upphandling av tjänster, vilket också bekräftas av kommunstyrelsens beslut om att ingå ett

samarbetsavtal. Enligt vår uppfattning innebär samarbetsavtalet med Riksbyggen en tilldelning av ett kontrakt om tillhandahållande av tjänster. Enligt intervjuerna har kommunen konsulterat kommunens upphandlingsfunktion för att utröna om konstruktionen strider mot LOU och fått beskedet att så är inte fallet. Vår bedömning är ändå att det valda förfarandet riskerar att strida mot LOU. Inom ramen för denna granskning har inte en motsvarande analys av samverkanskonstruktionen med regionen avseende Vammarhöjden kunnat göras men även där bör det säkerställas att förfarandet inte strider mot lagstiftningen.

- ▶ Vi bedömer att handhavandet av hela processen mot avtalet med Riksbyggen inte i tillräcklig utsträckning har undanröjt risker för spekulationer om att en parallell process utan insyn kan ha föregått beslutet. En noggrannhet i hanteringen dessa aspekter är lämpligt i alla liknande ärenden, inte minst mot bakgrund av den uppmärksamhet som varit kring jävs- och korruptionsfrågor de senare åren. Fastighetsområdet har dessutom varit speciellt belastat där massmedia belyst ett flertal fall.

Vi vill betona att det i granskningen inte finns något underlag som indikerar att jäv eller korruption faktiskt förekommit.

- ▶ Beslutet om att ingå i borgen för föreningens lån på maximalt 94 Mkr bedöms bygga på bristande kontroll av hur kostnadsuppskattningen tagits fram. De prisuppgifter som legat till grund för beräkningen av kostnaderna har gjorts av Riksbyggen utan att kommunen prövat rimligheten i kostnaderna. Vi noterar att kommunens fastighetschef inte varit involverad i denna process trots att de av kommunchefen framtagna riktlinjerna framgår att fastighetschefen ska vara projektledare.
- ▶ Beslutet att överlåta fastigheten till föreningen till det bokförda värdet om ca 8 Mkr bedöms kunna riskera att komma i konflikt med kommunallagen 2 kap 8 § samt med EU:s statsstödsregler. Huvudregeln i kommunallagen är att försäljning av kommunal egendom, lös eller fast, samt ideella rättigheter är att det ska ske till marknadspris. Regionen eller kommunen har en skyldighet att agera så att högsta pris uppnås. Enligt SKL (cirkulär 2007:8) så bör kommuner och landsting regelmässigt analysera den EG-rättsliga statsstödsaspekten för samtliga mark- och byggnadsförsäljningar respektive köp som sker i förhållande till företag eller köp som kan komma att gynna viss produktion. Det finns inget underlag som visar att en analys av dessa förhållanden är gjord. Vi bedömer att kommunstyrelsen bör kräva redovisning av sådana analyser vid liknande ärenden.

## Bilaga 1: Förteckning över intervjuade funktioner

- ▶ Ordförande kommunstyrelsen
- ▶ Ordförande stöd- och omsorgsutskottet
- ▶ Tidigare ordförande kommunstyrelsen
- ▶ Fullmäktigeledamot i oppositionen
- ▶ Kommunchef
- ▶ Sektorchef Barn och utbildning
- ▶ Sektorchef Stöd och omsorg
- ▶ Sektorchef samhällsbyggnad och kultur
- ▶ Ekonomichef
- ▶ Fastighetschef