



Stenungsunds kommun

Kommunrevisionen

Till Kommunstyrelsen

Förstudie avseende beslutsprocess av markanvisning och simhall

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Stenungsunds kommun genomfört en förstudie avseende beslutsprocess av markanvisningen för CW Borgs väg samt den nya simhallen. Syftet med förstudien var att översiktligt kartlägga berednings- och beslutsprocessen för markanvisningen på CW Borgs väg och den nya simhallen genom att besvara hur ärendena beretts samt vilka beslut kommunstyrelsen och utskott fattat.

I bifogad rapport framgår en beskrivning av gjorda iakttagelser och revisorernas slutsatser. Kommunrevisionen översänder här granskningen till kommunstyrelsen för kännedom.

Från kommunrevisionen vill särskilt lyfta fram följande:

- Vad vi kunnat se har den jurygrupp som nämns i rapporten inte formellt utsetts av kommunstyrelsen.
- Kommunstyrelsen har i markanvisningsärendet fått underlag samma dag som ett beslut togs. Kommunstyrelsens ledamöter har enligt vår bedömning därför inte haft förutsättningar att sätta sig in i ärendet.
- Orsaken som uppgavs att kommunstyrelsens ledamöter inte fick ta del av underlaget tidigare uppges vara sekretess. Enligt vår bedömning går det inte att hitta stöd för att det skulle föreligga sekretess gentemot kommunstyrelsens ledamöter.
- Det är svårt att – genom protokollstudier – följa dessa ärenden på ett strukturerat och enkelt sätt. Med tanke på ärendenas omfattning och art är vår bedömning att protokollen borde vara mer utförliga. Exempelvis saknas motivering för kommunstyrelsens beslut att inte tilldela markanvisningen i enlighet med jurygruppens förslag.

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen önskar vi kommunstyrelsens kommentarer och eventuell redovisning av åtgärder inom 60 dagar. Skicka era svar till staffan.vretborn@stenungsund.se

Stenungsund den 3 april 2017

För Kommunrevisionen



Staffan Vretborn
Ordförande



Leif Johansson
V.Ordförande

Bilaga 1: "Förstudie avseende beslutsprocess av markanvisning och simhall"



Stenungsunds kommun

Kommunrevisionen

Till Kommunfullmäktige

Förstudie avseende beslutsprocess av markanvisning och simhall

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Stenungsunds kommun genomfört en förstudie avseende beslutsprocess av markanvisningen för CW Borgs väg samt den nya simhallen. Syftet med förstudien var att översiktligt kartlägga berednings- och beslutsprocessen för markanvisningen på CW Borgs väg och den nya simhallen genom att besvara hur ärendena beretts samt vilka beslut kommunstyrelsen och utskott fattat.

I bifogad rapport framgår en beskrivning av gjorda iakttagelser och revisorernas bedömning. Kommunrevisionen översänder här granskningen till kommunfullmäktige för kännedom.

Stenungsund den 3 april 2017

För Kommunrevisionen

Staffan Vretborn
Ordförande

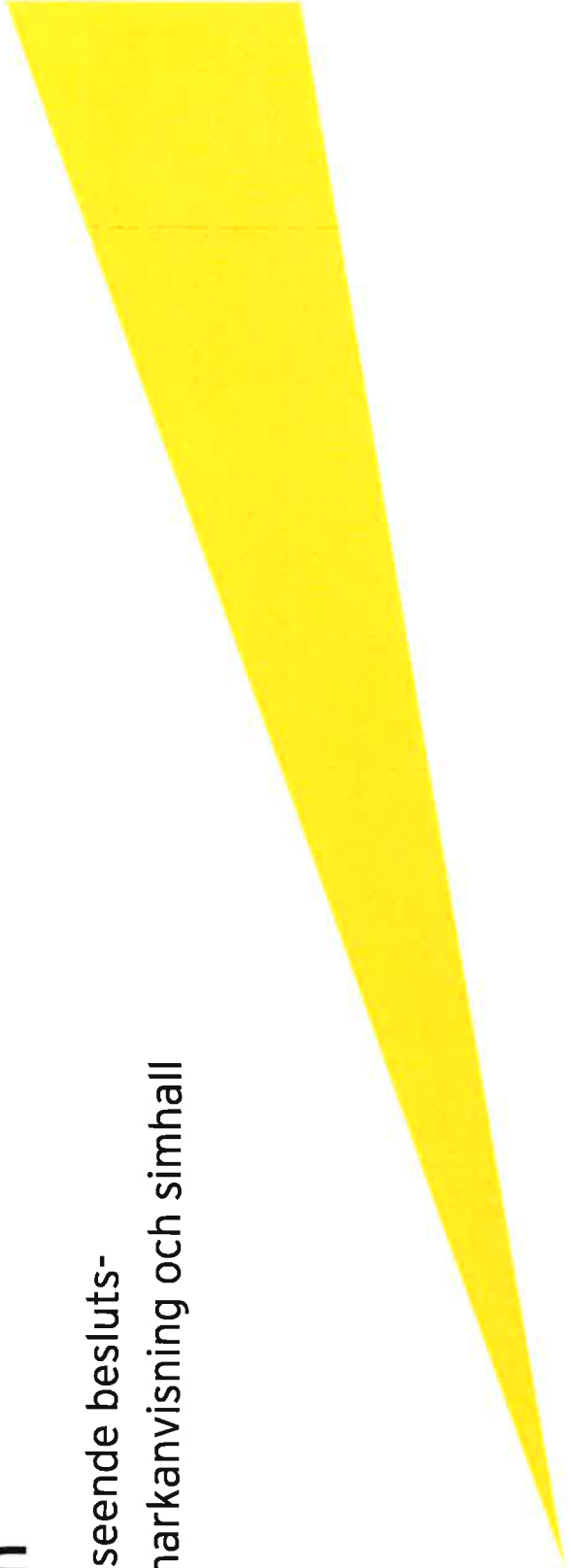
Leif Johansson
V.Ordförande

Bilaga 1: "Förstudie avseende beslutsprocess av markanvisning och simhall"

Revisionsrapport 2016
Genomförd på uppdrag av revisorerna
Mars 2017

Stenungsunds kommun

Förstudie avseende besluts-
process av markanvisning och simhall



Innehållsförteckning

1. Inledning	2
2. Markanvisningen	3
3. Simhallen.....	9
4. Svar på förstudiens frågor och slutsats.....	19

Bilagor:

Bilaga 1 Bakgrund
Bilaga 2 Källförteckning
Bilaga 3 Reservation

1. Inledning

Bakgrund

Revisorerna i Stenungsunds kommun har beslutat att genomföra en förstudie om beslutsprocessen av en markanvisning samt en simhall. Bakgrunden till granskningen beskrivs närmare i bilaga 1.

Syfte och frågor

Förstudien syftar till att översiktligt kartlägga berednings- och beslutsprocessen för markanvisningen på CW Borgs väg och den nya simhallen genom följande övergripande frågor:

- ▶ Hur har ärendet beretts?
- ▶ Vilka beslut har kommunstyrelsen och utskotten fattat?

Avgränsning

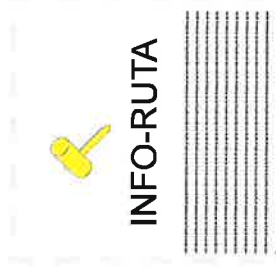
Förstudien är inriktad på att ge en översiktlig bild av området och syftar i första hand till att utgöra ett kunskapsunderlag för revisorerna i det fortsatta granskningsarbetet. Vidare avgränsas förstudien i enlighet med frågorna ovan. Vi har inte granskat markanvisningsprocessen och hur bedömning gjorts av intressenterna gentemot antagen policy.

Metod

Förstudien har genomförts genom dokumentstudier. Vad gäller kapitel två som avser markanvisningen på CW Borgs väg har även skriftliga svar på förstudiens frågor begärts och erhållits från ansvariga tjänstemän. Samtliga tjänstemän har fått möjlighet att läsa igenom rapporten och komma med synpunkter innan den överlämnats till revisorerna. Källförteckning återfinns i bilaga 2

Disposition

Kapitel 2 och 3 innehåller en kronologisk beskrivning av beslutsprocesserna. Vid de fall någonting behöver förtydligas för läsaren avseende beslutsprocessens förutsättningar, såsom lagstiftning eller kommunens bestämmelser presenteras detta i en informationsruta.



Varje underavsnitt inleds med en kalendersymbol som visar när händelserna inträffade. Beslutsprocesserna illustreras även genom en tidsaxlar på s. 8 samt s. 18.

Kapitel 4 innehåller noteringar och rekommendationer till kommunrevisionen avseende vilka åtgärder vi anser bör vidtas med anledning av förstudiens resultat.

2. Markanvisningen

Detta kapitel innehåller en kronologisk beskrivning av berednings- och beslutsprocessen av markanvisningen av området CW Borgs väg/Snippen. Kapitlet ska svara på frågorna hur ärendet beretts och vilka beslut som kommunstyrelsen och utskottet fattat.

2.1. Berednings- och beslutsprocessen

Nya planer för centralt område

2011-2014

I Stenungsunds tätort finns ett område längs med Göteborgsvägen i närheten av Stenungsundstorg och kommunhuset som kallas CW Borgs väg/Snippen (se bild). År 2011 antog kommunen ett

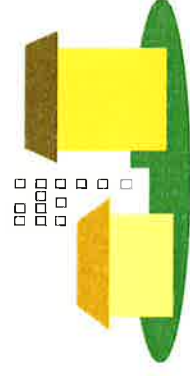


nytt planprogram för området. Programmet syftade till att utreda förutsättningar och ge förslag till utbyggnad av området samt ett äldreboende. År 2012 föreslog kommunens

Mark- och exploateringsenhet att en markanvisningstävling skulle initieras. Samhällsbyggnadsutskottet beslutade 2012-05-02 att ge enheten i uppdrag att initiera en sådan tävling.

Samhällsbyggnadsutskottet beslutade 2013-12-10 att initiera en markanvisningsutlysning för området. Av utskottets protokoll framgår att kommunfullmäktige tog beslut 2013-09-23 om att bygga ett nytt särskilt boende på

Hasselhöjden¹, vilket innebar att lokalisering av ett äldreboende vid CW Borgs väg/Snippen



Markanvisning

Markanvisning innebär att en kommun ger en tidsbegränsad option till en byggherre om att ensam få förhandla om villkoren för bostadsbyggande eller annan exploatering inom ett markområde. Markanvisning kan ges exempelvis genom anbud eller utlyst tävling.

upprättade därefter ett förslag på ett markanvisningsprogram som beskrev områdets förutsättningar, uppgifter som intressenter ska lämna in och vilka kriterier som sedan kommer att ligga till grund för inlämnade förslag. Av markanvisningsprogrammet framgår att en utsedd jury ska göra bedömningarna. Förslaget till markanvisningsprogrammet angav att ett äldreboende i området inte längre är aktuellt, men att istället 60 trygghetsboenden borde byggas.

Markanvisningsprogram upprättas och ärendet återremitteras

jan-apr 2015

Kommunstyrelsen beslutade (2015-01-19) efter motsvarande beslut i samhällsbyggnadsutskottet 2014-12-02) att föreslå kommunfullmäktige att besluta att godkänna upprättat markanvisningsprogram och ge förvaltningen i uppdrag att gå ut med markanvisningsutlysningen. Av beslutet framgår att trygghetsboendet ska bestå av max 60 hyresrätter som är mindre till bostadsytan och hela området bör i första hand anvisas till en (1 reds. anm.) intressent.

När ärendet där-
efter behandlades
av kommun-
fullmäktige 2015-
02-16 röstade den
politiska
majoriteten
(Allianspartierna)



för kommuns-
styrelsens förslag,
medan oppositions-
partierna (de
Rödgröna
och

Sverigedemokraterna) röstade för en återremiss. Oppositionen efterfrågade ett klagörande om formuleringen att trygghetsboendet ska bestå av max 60 hyresrätter. Frågan

återremitterades därmed till kommunstyrelsen då över en tredjedel av ledamöterna röstade för detta.

Kommunstyrelsen behandlade frågan 2015-03-30 med anledning av kommunfullmäktiges beslut om återremiss. Kommunstyrelsen beslutade då att ändra formuleringen från att trygghetsboende ska "bestå av max 60 hyresrätter" till att "målsättningen bör vara att trygghetsboendet ska bestå av 60 yteffektiva hyresrätter".? Beslutet innebar fortsatt att hela området i första hand bör anvisas en intressent. Kommunfullmäktige beslutade (2015-04-27) att godkänna upprättat markanvisningsprogram för CW Borgs väg och gav kommunstyrelsen i uppdrag att gå ut med utlysningen. Målsättningen bör enligt fullmäktige vara att trygghetsboendet ska bestå av 60 yteffektiva hyresrätter och hela området bör i första hand anvisas till en intressent.

Utllysning, inkommande anbud och jurygruppen

maj 2015-
apr 2016

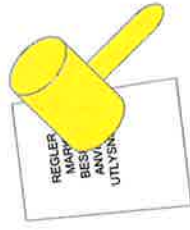
Mark- och exploatering utlyste markanvisningen 2015-05-19. Programmet, som alltså godkändes av kommunfullmäktige, innebar att markanvisningsområdet delas upp i tre delar (Kvarter I, Kvarter III och Kvarter IV). Av

programmet framgår att intressenter fick lämna intresseanmälan på Kvarter I, Kvarter III eller Kvarter IV, men även kombinera de olika kvarteren eller lämna anmälan på samtliga kvarter. I bedömningskriterierna framgår inte att fullmäktige beslutat om

att området i första hand ska tilldelas en intressent. Bedömningskriterierna framgår av bilaga 3. Anledningen till att kvarteren delades upp var, enligt tjänstemän vid Mark och Exploatering att handläggaren bedömde att det var lämpligt att dela upp området i tre olika kvarter eftersom projektet var så stort. Chansen att få in fler bra förslag och lösningar bedömdes då öka.

Det inkom totalt sju anbud (Great

Vision International, SHH Hyresproduktion, Serneke, Privatbostäder, Riksbyggen, Tornstaden samt Peab). Samtliga anbud utvärderades av



Kommunens regler för markanvisning

Kommunfullmäktige beslutade om markanvisningspolicy 2013. Enligt reglerna ska kommunstyrelsen fatta beslut om markanvisning. Förslag till kommunstyrelsen rörande markanvisning ska innehålla sammanfattande bedömning, vilken intressent som förordas och skälen till detta. I december 2016 beslutade fullmäktige om nya regler för markanvisning.

jurygruppen. Jurygruppen föreslog att Riksbyggen tilldelas markanvisning i kvarter ett och att Tornstaden tilldelas anvisning i kvarter tre och fyra. Jurygruppens motivering löd att Riksbyggen och Tornstaden kompletterar varandra på ett positivt sätt genom att skapa ett varierat område med olika karaktärer som samspekar med varandra. Mark och exploatering föreslog

2016-02-19 samhällsbyggnadsutskottet att föreslå kommunstyrelsen att föreslå kommunfullmäktige att tilldela Riksbyggen för Kvarter I och AB Tornstaden för kvarter III och IV. Samhällsbyggnadsutskottet föreslog 2016-03-08 samma förslag till kommunstyrelsen. Ett antal ledamöter reserverade sig dock och yrkade att förslaget skulle beredas ytterligare då "fullmäktiges beslut inte fanns med i underlaget".³ Därefter beslutade kommunstyrelsen 2016-04-04 att föreslå kommunfullmäktige samma upplägg, med tillägget "Kommunstyrelsen är medveten om att tilldelningen för kvarter ett avviker från kommunfullmäktiges intentioner".

Återremittering och komplettering av markanvisningen



Kommunfullmäktige beslutade (2016-04-25) att återremittera ärendet till kommunstyrelsen med anledning av att kommunstyrelsens förslag inte följde fullmäktiges intentioner. Följande motivering gavs i beslutet för återremitteringen: "...för att ge intressenterna möjlighet att komplettera inkomna förslag. Detta skall göras utifrån intentioner i kommunfullmäktiges tidigare beslut avseende tilldelning av hela området till en intressent och med ca 60 hyresrätter i form av trygghetsboende. Innan informationen skickas ut till intressenterna ska den gå till kommunstyrelsen för godkännande. Därefter ska en ny konsekvensbeskrivning och utvärdering på inkomna förslag göras utifrån kommunfullmäktiges intentioner. Därefter redovisas ärendet åter på kommunfullmäktige."

Kommunstyrelsen beslutade 2016-05-09 att godkänna informationen om komplettering avseende CW Borgs väg. Kommunstyrelsen beslutade att det i kompletteringen som går ut till intressenterna ska framgå att det ska vara yteffektiva hyreslägenheter. Det ska även förtydligas att trygghetsboendet kan ligga i valfritt kvarter. Av kommunstyrelsens beslut framgår att intressenter som redan skickat in anbud har möjlighet att gå ihop och välja att lämna ett gemensamt anbud genom att bilda ett konsortium (en sammanslutning). Vid sammanträdet röstade oppositionen om att bordlägga beslutet. Av protokoll framgår att det fanns synpunkter från en ledamot om bristande tid för ledamöterna att sätta sig in i ärendet på grund av att ledamöterna fick information samma dag som sammanträdet. Enligt kommunstyrelsens presidium och tjänstemän vid Mark och Exploatering var orsaken till detta att underlaget var sekretessbelagt.

Jurygruppen genomför ny bedömning

maj-nov 2016

Efter kommunstyrelsens beslut valde fyra intressenter (Privatbostäder, Serneke, Tornstaden och Riksbyggen) att inkomma med kompletterande anbud och tre att avstå. Privatbostäder och Serneke erbjöd sig enbart att bygga i ett av de tre kvarteren. Dessa två bolag förordades inte av jurygruppen, utifrån kommunfullmäktiges vilja att tilldela en intressent hela området. Vidare beslutade jurygruppen att inte

förorda Riksbyggen för tilldelning av markanvisning. Bedömningen gjordes utifrån att förslaget trots omarbetning ansågs kräva ytterligare justeringar som jurygruppen bedömde skulle bli svåra att genomföra. Ett motiv uppgavs vara för få till parkeringsgarage. Jurygruppen valde istället att förorda Tornstaden, som i sin komplettering hävdade att deras tävlingsförslag genom små justeringar kunde inrymma det antal bostäder som kommunfullmäktige efterfrågar. Jurygruppen ansåg att Tornstadens förslag gav bäst förutsättningar att lösa buller- och säkerhetsproblematik.

Kommunstyrelsen fattade beslut i frågan 2016-10-24. Inför beslutet fanns två yrkanden. Socialdemokraterna yrkade på att godkänna markanvisning avseende samtliga kvarter tilldelas Riksbyggen. Miljöpartiet yrkade på att tilldela Tornstaden samtliga kvarter. Kommunstyrelsen beslutade att föreslå kommunfullmäktige att besluta om att godkänna markanvisning avseende samtliga kvarter tilldelas Riksbyggen. I kommunstyrelsens beslut framgår ingen motivering till varför man inte väljer jurygruppens förslag Tornstaden, utan Riksbyggen. Av intervju med kommunstyrelsens presidium framgår att motiven utgjordes av ekonomiska skäl då kommunen fick mest betalt för detta anbud. Kommunfullmäktige beslutade att godkänna att markanvisningen avseende samtliga kvarter tilldelas Riksbyggen. Fyra ledamöter reserverade sig.

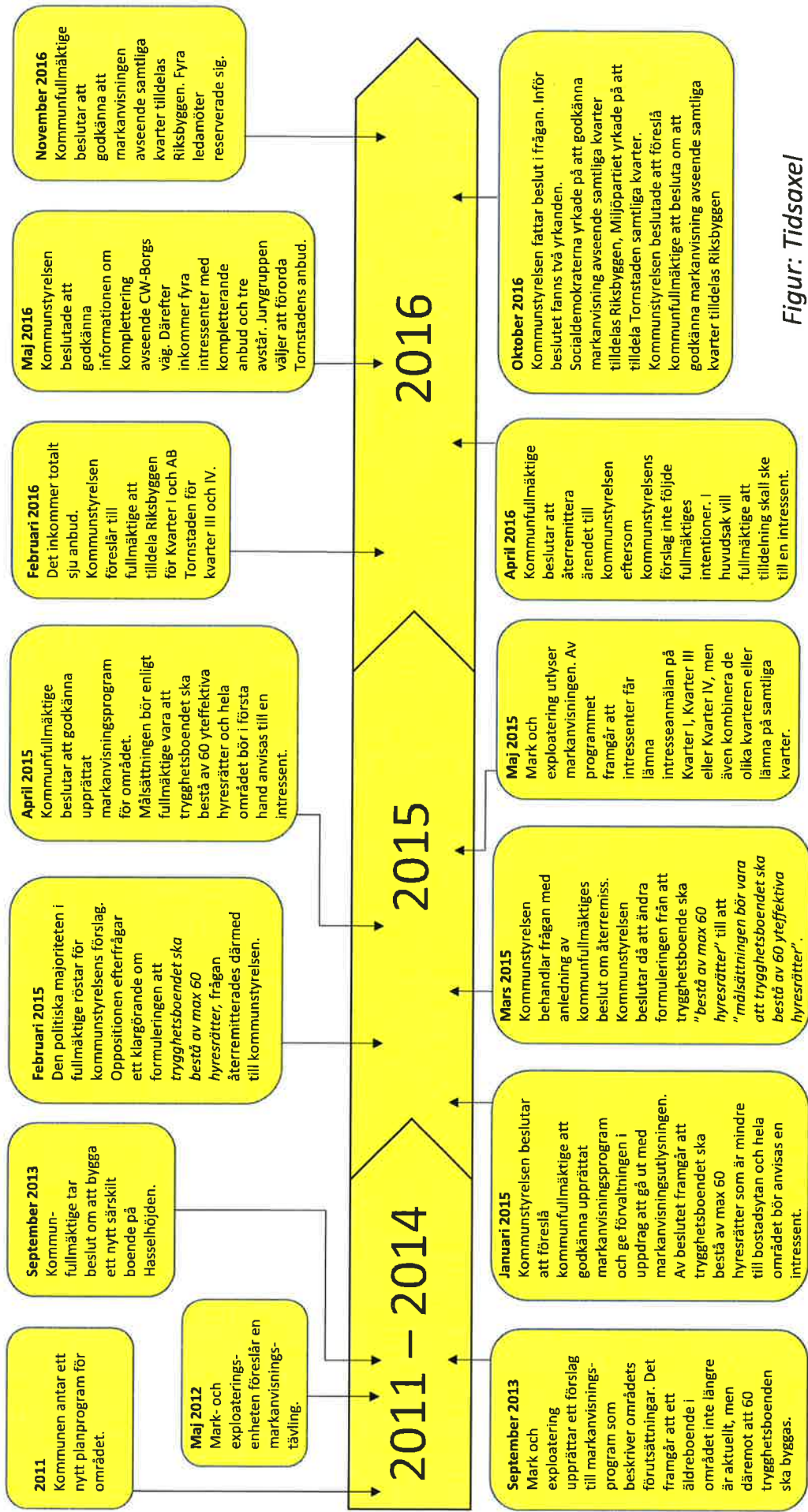


Kommunstyrelsen beslutade 2016-11-28 att anta nya riktlinjer för kommunal mark, markanvisning och exploateringsavtal. Dessa riktlinjer ersätter tidigare policy om markanvisning.

Jurygruppen genomför ny bedömning



Enligt kommunens hemsida pågår för närvarande förhandlingar och avtalsskrivning med Riksbyggen, som alltså tilldelades samtliga kvarteren i markanvisningen.



Figur: Tidsaxel

3. Simhallen

Detta kapitel innehåller en kronologisk beskrivning av berednings- och beslutsprocessen av byggnation av den nya simhallen. Kapitlet ska svara på frågorna hur ärendet beretts och vilka beslut som kommunstyrelsen och utskotten fattat.

3.1 Berednings- och beslutsprocessen

Inriktningsbeslut avseende renovering eller nybyggnation av Sundahallen



Kommunstyrelsen beslutade den 2011-06-20 att föreslå kommunfullmäktige att besluta att bygga en ny simhall vid Sundahallen samt bygga om befintlig simhall till friskvårdslokaler. Under förutsättning att kommunfullmäktige beslutade enligt kommunstyrelsens förslag så skulle en politisk styrgrupp tillsättas för arbetet med simhallen.

Kommunfullmäktige beslutade på sammanträdet 2011-06-20 i enlighet med kommunstyrelsens förslag.

Kommunstyrelsen tillsätter politisk styrgrupp



Kommunstyrelsen beslutade 2011-08-22 att tillsätta en politisk styrgrupp för projektet "nybyggnation av simhall". Av kommunstyrelsens beslut framkommer att styrgruppen ansvarar för att den politiska processen hanteras korrekt utifrån kommunens styrsystem och regelverk. Vidare framkommer att gruppen har till uppgift att bedöma, granska, ge råd och styra utifrån de angivna ekonomiska ramarna. Därtill ska styrgruppen bedöma de ekonomiska konsekvenserna av arbetet, såväl i fråga om investeringen såsom de långsiktiga ekonomiska driftkostnaderna i verksamhetsperspektivet.

Den politiska styrgruppen påbörjar sitt arbete



Styrgruppen genomförde sitt första sammanträde 2011-09-13. Vid mötet deltog utöver gruppens ledamöter även dåvarande samhällsbyggnadschef, tidigare VD på Stenungsundshem samt sekreterare. Under sammanträdet fattade styrgruppen bland annat beslut om att utarbeta ett projektdirektiv. Av minnesanteckningar framkommer att styrgruppen ansåg att uppdraget bör omfattas av att arbeta fram och styra projektet utifrån de avsatta medlen för Sundahallen och skapa förutsättningar för att kunna gå vidare

med byggnation av ishall och på sikt en Multihall. Simhall och ishall fick prioritet ett och multihall prioritet två.

Styrgruppens andra möte genomfördes 2011-10-31. Vid detta sammanträde deltog även en planadministratör för att tillsammans med styrgruppen diskutera hur kommunikation kring projektet skulle förmedlas till allmänheten. Styrgruppen diskuterade återigen projektdirektivet och konstaterade att kommunstyrelsens uppdrag till styrgruppen var formulerat så att det endast avsåg en ny simhall. Styrgruppen beslutade att lyfta frågan i januari 2012 till kommunstyrelsen om att revidera och utöka styrgruppens uppdrag.

Styrgruppen genomförde sitt tredje sammanträde 2011-11-28. Under mötet diskuterades bland annat miljökrav och teknisk prestanda på anläggningen.

Under december 2011 genomfördes styrgruppens fjärde sammanträde. Styrgruppen fick under sammanträdet information om genomförd kostnads kalkyl för planerad ishall. Styrgruppen diskuterade även justering av styrgruppens uppdrag. Av minnesanteckningar framkommer att det fanns ett förslag på skrivelse avseende justerat uppdrag som styrgruppen ansåg skulle ställas till kommunfullmäktige tillsammans med de kostnadsberäkningar gruppen arbetat fram.

Kommunstyrelsen reviderar styrgruppens uppdrag och styrgruppen genomför sammanträden



Kommunstyrelsen beslutade 2012-01-23 att revidera styrgruppens uppdrag till att omfatta hela projektet "Nya Nösnäs idrottsområde". Av beslutet framkommer vidare att styrgruppen ska verka för helhetssyn och goda lösningar i planeringen av hela området och styra beslutade projektetapper utifrån givna ekonomiska ramar. Kommunstyrelsens beslut expedierades till kommunfullmäktige.

Styrgruppens femte sammanträde genomfördes i januari 2012. Under sammanträdet informerades styrgruppen om kommunstyrelsens beslut att revidera styrgruppens uppdrag. Vid sammanträdet diskuterades planområdets omfattning och vilken typ av verksamheter som skulle kunna bli verksamma på det planerade området. Styrgruppen beslutade att respektive ledamot skulle lyfta frågan i sin partigrupp.

Under februari 2012 genomfördes styrgruppens sjätte sammanträde. Av minnesanteckningar framkommer att de kalkyler som investeringsbudgeten för projektet avsåg troligen skulle behöva justeras. Styrgruppen beslutade att utarbeta en skrivelse till kommunstyrelsen.

Förfrågan om samfinansiering av projektet med närliggande kommuner

Mars 2012

Styrgruppen genomförde sitt sjunde sammanträde i mars 2012. Under sammanträdet diskuterades förslag på skrivelse till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige avseende investeringsbudget och kostnader för projektet. Styrgruppen beslutade att till kommunstyrelsen föreslå att kommunfullmäktige gör en förfrågan till övriga kommuner inom SOLTAK⁴ för att undersöka möjligheter till medfinansiering av projektet.

Kommunstyrelsen erhöll 2012-03-19 en redovisning från styrgruppen. Av redovisningen till kommunstyrelsen framkommer en presentation avseende investeringskostnader och framtida driftskostnader för projektet Nya Nösnäs. Vidare föreslog styrgruppen till kommunstyrelsen att föreslå kommunfullmäktige att besluta att framställa en förfrågan till övriga kommuner inom SOLTAK, i första hand Orust och Tjörn, om intresse fanns för samfinansiering av projektet Nya Nösnäs. Kommunstyrelsen beslutade att föreslå kommunfullmäktige att framställa en skriftlig förfrågan till Orust och Tjörns kommun om intresse förelåg för samfinansiering av projektet Nya Nösnäs. Kommunfullmäktige beslutade i april enligt kommunstyrelsens förslag.

Beslut om projektering och byggnation av Nya Nösnäs

Apr 2012-
Feb 2013

Under april 2012 genomfördes styrgruppens åttonde sammanträde. Under sammanträdet diskuterades bland annat investeringsstakt, nivåer i budget 2013 och plan för 2014-2015. Styrgruppen fattade beslut om att formulera en skrivelse om ovan som förutom kommunstyrelsen och kommunfullmäktige även skulle ställas till ekonomi- och personalutskottet så att utskottet kunde använda underlaget inom ramen för budgetarbetet. Personal- och ekonomiutskottet behandlade i maj 2012 styrgruppens skrivelse från april 2012. Kommunstyrelsen beslutade 2012-05-28 att föreslå kommunfullmäktige att:

- ▶ Genomföra projektering av ishall, simhall och ombyggnation av nuvarande simhall till friskvårdslokaler som ett samlat projekt.
- ▶ Fastställa att kapital- och driftbudget för projektet i enlighet med föreslaget budgetdokument 2013, plan 2014-2015 samt att kapital- och driftskostnader inarbetas i följande budgetdokument framåt.
- ▶ Byggnation av etapp 1 startar hösten 2013 och omfattar byggnation av ishall.
- ▶ Byggnation av ishall genomförs/upphandlas som en separat entreprenad.

- ▶ Etapp 2 omfattar byggnation av simhall och ombyggnation av nuvarande simhall till friskvårdslokal och startar 2015. Byggnationen ska föregås av ett igångsättningsbeslut.
- ▶ Etapp 2 genomförs/upphandlas som en separat entreprenad.
- ▶ Genom detta beslut upphävs tidigare fattade beslut gällande start och byggordning i projektet.
- ▶ En effektivisering på 10 % ska eftersträvas genom god upphandling och översyn av lokalytor.
- ▶ Under förutsättning att samverkan sker med grannkommunerna kan investeringskostnaden för simhallen för Stenungsunds kommuns räkning sänkas med cirka 40 mnkr.

Kommunfullmäktige beslutade i enlighet med kommunstyrelsens förslag 2012-06-18.

Under slutet av maj 2012 genomförde styrgruppen sitt nionde sammanträde. Vid sammanträdet fick styrgruppen en preliminär presentation av gestaltningsprogram för området. Av minnesanteckningar framkommer att slutligt gestaltningsprogram skulle behandlas av samhällsbyggnadsutskottet i augusti 2012.

Samhällsbyggnadsutskottet behandlade i augusti 2012 detaljplan för Nya Nösnäs idrottsområde där gestaltningsprogrammet ingick. Av protokollet framkommer att planen hade två huvudsakliga syften, det första att möjliggöra uppförandet av en

ny bad- och isanläggning och det andra att strukturera och uppgradera utemiljön genom att bland annat skapa ett attraktivt gemensamhetstorg samt förbättra trafik och parkeringssituationen. Utskottet beslutade att godkänna samrådshandlingar och skicka planförslaget på samråd samt att planen inte kommer medföra någon betydande miljöpåverkan.

Styrgruppen genomförde sitt tionde sammanträde i slutet av augusti 2012. Under sammanträdet fick styrgruppen bland annat information om systemhandlingar för konstruktionen, VVS, akustik samt markritningar.

I oktober 2012 genomförde styrgruppen sitt elfte sammanträde. Under sammanträdet diskuterades bland annat hyressättning och lokalhyror för föreningar samt föreningarnas försäljning i anläggningen. Av minnesanteckningar framkommer att det i den nya anläggningen är centralt att ägaren till den planerade matserveringen har ensamrätt till försäljning för att kunna driva verksamheten.

Styrgruppen genomförde sitt trettonde sammanträde i januari 2013. Under mötet diskuterades en skrivelse till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige angående utökad investeringsram. Dåvarande samhällsbyggnadschef presenterade ett förslag till skrivning. Samhällsbyggnadschefen fick i uppdrag att kommunicera förslaget på skrivning med ekonomichefen för budgettekniska justeringar.

Under februari 2013 genomförde styrgruppen sitt fjortonde sammanträde. Styrgruppen informerades om att beslut om bygglov för anläggningen preliminärt skulle fattas i maj 2013 samt att detaljplanen för området skulle hanteras av kommunstyrelsen i april 2013.

Minnesanteckningar från styrgruppen upphör



Efter styrgruppens möte i februari 2013 finns inga minnesanteckningar från styrgruppens sammanträden. Enligt uppgift genomförde styrgruppen inga möten efter februari 2013. Av protokoll framkommer att kommunstyrelsen beslutade att entlediga styrgruppen i oktober 2013.

Detaljplanen för Nya Nösås Idrottsområde godkänns och frågan om finansiering och projektering diskuterar



Kommunstyrelsen beslutade 2013-04-02 att föreslå kommunfullmäktige att anta detaljplanen för området Nya Nösås Idrottsområde. Under utställningstiden av detaljplanen inkom totalt 14 yttranden. Enligt protokoll föranledde inkomna yttranden mindre justeringar som inte bedömdes föranleda en ny utställning av detaljplanen. Kommunfullmäktige beslutade att anta detaljplanen 2013-04-22.

Under sammanträdet 2013-04-02 behandlade kommunstyrelsen frågan om finansiering av projektet. Kommunstyrelsen beslutade att återremittera ärendet till personal- och ekonomiskottet för klargörande av hur de 20 mnkr som behövdes ytterligare för projektet skulle finansieras.

Personal- och ekonomiskottet behandlade frågan 2013-04-22. Av protokoll framkommer att utskottet, efter omröstning, beslutade att uppdra åt kommunchefen att utreda framtida finansiering av sim- och ishall samt att lyfta ärendet till kommunstyrelsen vid sammanträdet 2013-04-29 för återrapportering från möte med Tjörns kommun.

Kommunstyrelsen beslutade 2013-04-29 att gå ut med förfrågningsunderlag gällande entreprenad för byggnation av ishall och lyfta ärendet gällande simhall då Stenungsund och Tjörns kommunchefers utredning gällande samverkansmöjligheter mellan kommunerna avseende bland annat simhall var klar.

Kommunstyrelsen fick 2013-09-30 information om den pågående processen samt att absolut sekretess råder avseende alla uppgifter som rör projektering och byggnation enligt offentlighet- och sekretesslagen. Kommunstyrelsen beslutade att kalla till ett extra sammanträde 2013-10-21.

Kommunstyrelsen beslutade 2013-10-21 att föreslå kommunfullmäktige att:

- ▶ Besluta att investeringsramen för byggnation 2014 utökas med 14 mnkr från 252,9 mnkr till 266,9 mnkr. Därmed ökar driftkostnaden med 0,8 mnkr/år vilket innebär en sammantagen driftskostnad per år för Etapp 1 projektet Nösås, inklusive ishallen på 6,3 mnkr.
- ▶ Under förutsättning att kommunfullmäktige fattar beslut om ramökning ska personal- och ekonomiskottet följa Nösåsprojektet och eventuella mindre avvikelser mot antaget anbud, d.v.s. beslut om tillägsarbeten inom delegations- eller verkställighetens ram, endast får ske efter samråd med personal- och ekonomiskottet och att övriga beslut fattas av kommunstyrelsen.
- ▶ Under förutsättning att kommunfullmäktige fattar beslut om ramökning, entledigar kommunstyrelsen styrgruppen för Nösåsprojektet.
- ▶ Under förutsättning att kommunfullmäktige fattar beslut om ramutökning, godkänna igångsättning av etapp 1⁵.

Skrivelse avseende ökad förståelse för upphandlingsprocessen - processkartläggningar - investeringar



Av kommunstyrelsens protokoll från 2013-11-25 framkommer att en kommunstyrelseledamot inför kommunstyrelsens sammanträde lämnat in en skrivelse. Skrivelsen avsåg behov för politiker att få en ökad förståelse för hur processen går till när det gäller investeringar i kommunen. Därtill framkom önskemål om att det utarbetas en modell för att tydliggöra processen.

Kommunstyrelsen beslutade att uppdra till förvaltningen att bereda ärendet och lämna förslag på hantering enligt intentionerna i skrivelsen samt att kommunal- och oppositionsråd skulle ingå i investerings- och upphandlingsprocessen.

Mot bakgrund av ovan beslutade kommunstyrelsen 2014-04-28 att förvaltningen löpande ska informera personal- och ekonomiskottet om större planerade och pågående lokalprojekt avseende tidsplan, budget och strategiska frågor. Av protokoll framkommer vidare att förvaltningen sedan november 2014 vidtagit och planerar åtgärder för att förbättra hanteringen av investeringar.

Kommunstyrelsens beslut om projektering och byggnation överklagas

Nov 2013

Kommunstyrelsen fick vid sammanträdet 2013-11-25 information om att det inkommit ett överklagande för laglighetsprövning av kommunfullmäktiges beslut 2013-10-21. Kommunstyrelsen beslutade att yttra sig i enlighet med förvaltningsens förslag. Av senare protokoll framkommer ingen ytterligare information avseende överklagan.

Återrapportering avseende simhallsprojektet och nytt arbetsnamn för projektet

Jan-sep 2014

Av protokoll framkommer att kommunchefen informerade personal- och ekonomiutskottet om simhallsprojektet 2014-01-27. Mot bakgrund av detta beslutade utskottet att föreslå kommunstyrelsen att besluta om vad och hur projektering ska gå till samt att avsätta 2 mnkr från investeringsramen för projektering av ny simhall.

Kommunstyrelsen beslutade 2014-02-24 att projektera och kostnadsberäkna 1) att ersätta nuvarande volym och nivå på simhallen samt 2) däröver olika nivåer på volym och innehåll. Därtill beslutade kommunstyrelsen att avsätta 2 mnkr från investeringsreserven för projektering av ny simhall.

Vid kommunstyrelsen sammanträde 2014-09-22 redovisade projektledare och idrottsanläggningschef kostnader, jämförelser och planering/projektering för en framtida simhall vad gäller ytor, utformning och verksamheter. Kommunstyrelsen beslutade att notera informationen.

Nytt arbetsnamn för Nya Nösnäs till Stenungsund Arena

Feb 2015

Kommunstyrelsen beslutade 2015-02-23 att föreslå kommunfullmäktige att byta arbetsnamn på projektet från Nya Nösnäs till Stenungsund Arena. Kommunfullmäktige beslutade att anta det nya arbetsnamnet 2015-03-23.

Information om simhallen i personal- och ekonomiutskottet


Dec 2015 - Jan 2017

Av personal- och ekonomiutskottets protokoll framkommer att utskottet vid flera tillfällen under 2015-2016 erhöll information om simhallen under punkten "Information om lokalprojekt". Av protokoll framkommer dock inga närmare beskrivningar av informationen. Nedan sammanfattas vad som är möjligt att utläsa ur protokoll:

- ▶ Utskottet fick 2015-12-14 information om att anbudsutvärdering avseende simhallen pågick.
- ▶ Enligt protokoll fick utskottet 2016-02-01 information om simhallen.

- ▶ Av protokoll från 2016-04-18 framgår "Stenungsunds Arena simhall - färdigställande 2018-05-31".
- ▶ Av protokoll från 2016-06-20 framkommer "Stenungsund Arena Simhall - etablering påbörjad, projektering pågår".
- ▶ Av protokoll från 2016-08-29 och 2016-09-26 framkommer att projektering av simhallen låg cirka en månad efter tidsplan. Färdigställandet av simhallen var planerat till maj 2018.
- ▶ Enligt protokoll från utskottet 2016-10-31 och 2016-12-05 följer arbetet med simhallen tidsplan och budget.


Principbeslut om alkoholservering i Stenungsund Arena



Kommunstyrelsen behandlade 2016-02-22 frågan om alkoholservering i Stenungsund Arena. Kommunstyrelsen beslutade, efter omröstning, att föreslå kommunfullmäktige att anta ett principbeslut om att tillåta alkoholsvering i Stenungsund Arena. Kommunfullmäktige beslutade 2016-02-22 att bordlägga ärendet.

Kommunfullmäktige behandlade återigen frågan om alkoholsvering under sammanträdet 2016-02-21. Av protokoll framkommer att kommunfullmäktige beslutade att säga nej till alkoholsvering i arenan.

Budget för Stenungsund Arena och igångsättningsbeslut för simhallen



Kommunstyrelsen beslutade 2016-02-29 att föreslå kommunfullmäktige att utöka investeringsramen för simhallen med 53 mnkr till totalt 203 mnkr. Därtill föreslog kommunstyrelsen under förutsättning att kommunfullmäktige utökade investeringsramen om igångsättning avseende investeringen av simhallen. Kommunstyrelsen beslutade även att en kompletterande information skulle ges till kommunfullmäktige om vilka delar av byggnaden som är nya och vilka som är renoverade.

Kommunfullmäktige behandlade frågan 2016-03-21. Av protokoll framkommer att kommunfullmäktige beslutade att på grund av begäran om minoritetsåterremiss "återremittera ärendet till kommunstyrelsen på grund av oklara förhållanden kring eventuella brister i handläggning, dokumentation, diarieföring, ritningar och upphandlingar. Ritningar ändras utifrån förändrade förutsättningar och återgår till café/bistro/foajé, samt att café i bowlinghallen utgår."

Kommunstyrelsen behandlade återigen ärendet 2016-03-31. Kommunstyrelsen beslutade att föreslå kommunfullmäktige att utöka investeringsbudgeten för byggnation av simhall med 53 mnkr till en total budget om 203 mnkr. Den utökade investeringsvolymen finansieras med nyupplåning.

Kommunfullmäktige beslutade 2016-03-31 i enlighet med kommunstyrelsens förslag.

Hyresavtal tecknas med entreprenör för friskvårdscentralen, matservering och bowling i Stenungsund Arena



Kommunstyrelsen beslutade 2016-10-24 att uppdra till förvaltningen att teckna hyresavtal med utsedd entreprenör för friskvårdscentralen i simhallen. Av protokoll framkommer att kommunen tillämpat tjänstekoncession⁶ för att välja entreprenör. Vidare framkommer att hyran för entreprenören uppgår till 2 945 000 kr per år. Därtill beslutade kommunstyrelsen att informera kommunfullmäktige om ärendet. Kommunfullmäktige beslutade 2016-11-14 att notera informationen om att kommunstyrelsen uppdragit åt förvaltningen att teckna hyresavtal med utsedd entreprenör.

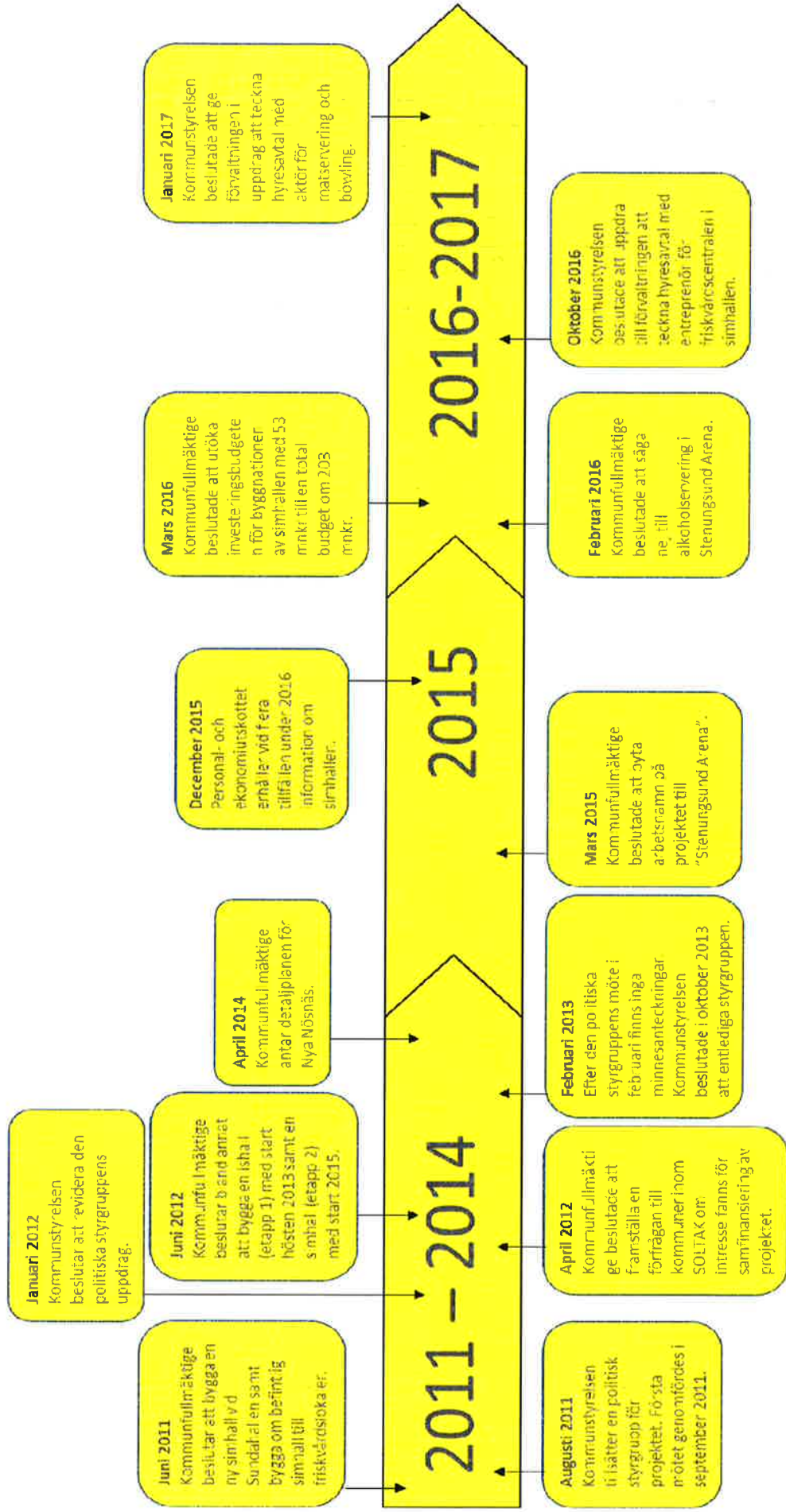
Nuläge



På kommunens hemsida framkommer information daterad 2017-03-03 som avser simhallen. Av informationen framkommer att simhallen beräknas vara klar 2018-06-01. Vidare framkommer att området mellan Stenungsund Arena och Nösnåsgymnasiet är avspärrat under byggnationen. Den nuvarande bowlinghallen stänger 2017-05-01 och öppnar igen i samband med att simhallen står färdig.

Under sammanträdet 2017-01-23 beslutade kommunstyrelsen att ge förvaltningen i uppdrag att teckna hyresavtal med aktör för matservering och bowling till Stenungsund Arena. Av protokoll framkommer att kommunen även vid val av aktör för matservering och bowling tillämpat tjänstekoncession. Vidare framkommer av protokoll att kommunfullmäktiges beslut om att säga nej till alkoholservering innebär att aktörens sportkoncept som inkluderat alkoholservering inte länge kunde genomföras. Därtill framkommer att beslutet om att inte tillåta alkoholservering innebär en lägre hyresintäkt för kommunen.

Tidslinje avseende simhallen



4. Svar på förstudiens frågor och slutsats

I detta kapitel lämnas en sammanfattning av de iakttagelser som gjorts under arbetet med förstudien.

Svar på förstudiens frågor

Hur har ärendet CW Borgs väg beretts?

Vad gäller CW Borgs väg visar förstudien att, när frågan bereddades, delades området upp i tre olika kvarter, trots att kommunfullmäktige beslutat att området i första hand borde anvisats till en intressent. Kommunfullmäktige godkände dock det markanvisningsprogram som delade upp kvarteren. Jurygruppen som beredde frågan förordade till en början att området skulle tilldelas olika intressenter. Detta föreslog även kommunstyrelsen när frågan bereddades.

När kommunstyrelsen fattade beslut om komplettering till intressenterna i maj 2016 fick styrelsens ledamöter underlag och förslag till beslut samma dag som beslutet togs. Orsaken uppges vara sekretess. Vidare noterar vi att Kommunstyrelsen inte motiverade sitt beslut om att föreslå att tilldela markanvisningen till annan intressent än jurygruppens förslag. Utifrån protokollgranskning är det därför svårt att följa varför detta alternativ var att föredra framför jurygruppens.

Hur har ärendet simhallen beretts?

Vad gäller simhallen visar förstudien att kommunfullmäktige i juni 2011 beslutade att bygga en ny simhall. Beredningen av simhallen har genomförts av den politiska styrgrupp som kommunstyrelsen inrättade samt av förvaltningen.

Vilka beslut har kommunstyrelsen och utskotten fattat i ärendet CW Borgs väg?

Vad gäller CW Borgs väg kan vi konstatera att flera beslut har fattats av kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.

Enligt kommunstyrelsens beslut om föreslagen tilldelning från april 2016 framgår att kommunstyrelsen är medveten om att tilldelningen avviker från kommunfullmäktiges intentioner. Det framgår inte någon motivering om varför man väljer att frånga fullmäktiges intentioner.

Vilka beslut har kommunstyrelsen och utskotten fattat i ärendet simhallen?

Vad gäller simhallen kan vi konstatera att flera beslut som avser simhallen har fattats av både kommunstyrelsen, personal- och ekonomiutskottet och kommunfullmäktige. Vi noterar utifrån protokoll och tillhörande handlingar att det är svårt att följa beslutsprocessen vad gäller arbetet med simhallen. Det är till exempel inte möjligt att på ett enkelt sätt utifrån protokoll följa i vilken fas arbetet med simhallen varit.

Slutsats

Syftet med förstudien har varit att översiktligt kartlägga berednings- och beslutsprocessen för markanvisning på CW Borgs väg och den nya simhallen.

Utifrån förstudien kan vi konstatera att berednings- och beslutsprocessen vad gäller CW Borgs väg kan sägas påbörjades när kommunfullmäktige fattade beslut om nytt planprogram för området. Därefter har flera beslut som avser området fattats av både kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. Förstudien visar kommunfullmäktige återremitterat ärendet två gånger och att kommunfullmäktige inte ansett att beredningen av förslag följt fullmäktiges intentioner. Vi kan konstatera att det, utifrån protokoll, är svårt att följa kommunstyrelsens motivering om beslutad tilldelning.

Utifrån förstudien kan vi konstatera att berednings- och beslutsprocessen vad gäller simhallen formellt startade när kommunfullmäktige fattade beslut om ny simhall i juni 2011. Därefter har flera beslut som avser simhallen fattats av både kommunstyrelsen, personal- och ekonomiutskottet samt kommunfullmäktige. Genomförandet av till exempel större investeringsprojekt såsom simhallen medför generellt en ökad riskexponering för verksamheten både ur ett ekonomiskt- och förtroendeperspektiv. Beaktat detta bör det vara möjligt att på ett strukturerat och enkelt sätt utifrån protokoll följa berednings- och beslutsprocessen samt genomförandet av investeringen vad gäller simhallen.

Under förstudien har sammanfattningsvis följande risker uppmärksammats:

- ▶ Risk för att kommunfullmäktiges beslut inte beaktas i beredningsprocessen.
- ▶ Risk för otydlighet vad gäller beslutsprocessen för CW Borgs väg eftersom det är svårt att följa kommunstyrelsens motivering avseende beslutad tilldelning.
- ▶ Risk för otydlighet vad gäller vilka beslut som fattats avseende simhallen mot bakgrund av att det är svårt att följa berednings- och beslutsprocessen utifrån protokoll.

För närvarande föreslår vi ingen ytterligare granskning, men med anledning av ovanstående noteringar rekommenderar vi revisorerna:

- ▶ Att fortsatt följa frågan hur kommunstyrelsen bereder frågor till kommunfullmäktige.
- ▶ Att fortsatt följa processen vad gäller markanvisningen samt fortskridandet av simhallen.



Göteborg den 20 mars 2017

Kristoffer Filipsson
Verksamhetsrevisor, Ernst & Young AB

Ludwig Reisner
Verksamhetsrevisor, Ernst & Young AB

Maria Carlström Felander
Verksamhetsrevisor, Ernst & Young AB

Hans Gavin
Certifierad kommunal yrkesrevisor,
Ernst & Young AB

Bilaga 1: Bakgrund

Markanvisning är en option att under vissa förutsättningar få förhandla med en kommun om förutsättningarna för att uppföra ny bostadsbebyggelse eller att genomföra annan exploatering inom ett markområde. I april 2015 beslutade kommunfullmäktige att godkänna ett markanvisningsprogram för CW Borgs väg. Av beslutet framgick att målsättningen bör vara att ett trygghetsboende bestående av 60 yteffektiva hyresrätter byggs och hela området i första hand bör anvisas till en intressent. Markanvisning innebär att intressenter får lämna in förslag som bedöms utifrån markanvisningsprogrammets kriterier.

Därefter inkom ett antal intressenter med förslag, som bedömdes utifrån kriterierna i det antagna markanvisningsprogrammet. Kommunstyrelsen föreslog i april 2016 kommunfullmäktige att besluta att markanvisning tilldelas Riksbyggen ekonomisk förening för ett kvarter och AB Tornstaden för två kvarter. I beslutet står att Kommunstyrelsen är medveten om att tilldelningen avviker från kommunfullmäktiges intentioner.

Kommunfullmäktige beslutade den 25 april 2016 att återreitera ärenden till kommunstyrelsen för att ge intressenterna möjlighet att komplettera inkomna förslag. Av beslutet framgår att detta skall göras utifrån intentioner i kommunfullmäktiges tidigare beslut avseende tilldelning av hela området till en intressent och med ca 60 hyresrätter i form av trygghetsboende. Efter att ett antal intressenter inkommit med kompletteringar beslutade kommunstyrelsen i oktober 2016 att föreslå kommunfullmäktige besluta att godkänna att samtliga kvarter tilldelas Riksbyggen.

Vidare har kommunfullmäktige i juni 2016 fattat beslut om budget 2017, vilken innehåller bland annat beslut om en ny simhall på Nya Nösnäsområdet. Simhallen har bland annat beretts genom en politisk styrgrupp för Nya Nösnäs. Simhallen beräknas i nuläget vara klar till årsskiftet 2017/2018.

Kommunens revisorer har identifierat behov av att få en ökad kunskap om hur beslutsprocessen avseende markanvisningen för CW Borgs väg samt den nya simhallen gått till. Kommunrevisionen har därför beslutat att genomföra en förstudie.

Bilaga 2: Källförteckning

Markanvisningen

Dokumentförteckning:

- ▶ Kommunfullmäktiges protokoll (2012-2016)
- ▶ Kommunstyrelsens protokoll (2012-2016)
- ▶ Kommunstyrelsens reglemente
- ▶ Markanvisningsprogram CW Borgs väg/Snippen
- ▶ Markpolicy och markanvisningspolicy - för Stenungsunds kommun
- ▶ Samhällsbyggnadsutskottets protokoll (2012-2016)
- ▶ Urval av tjänsteskrivelser dnr 0373/12 och 0155/14
- ▶ Utvärdering av markanvisningsutlysningen

Följande har intervjuats via telefon:

- ▶ Kommunstyrelsens ordförande samt vice ordförande.

Följande har skickat in skriftliga svar på våra frågor:

- ▶ Administratör Mark och Exploatering

Simhallen

Dokumentförteckning:

- ▶ Kommunfullmäktiges protokoll (2011-2017)
- ▶ Kommunstyrelsens protokoll (2011-2017)
- ▶ Personal- och ekonomiutskottets protokoll (2012-2017)

- ▶ Samhällsbyggnadsutskottets protokoll (2013)
- ▶ Minnesanteckningar från politisk styrgrupp (2011-2013)
- ▶ Urval av tjänsteskrivelser

Bilaga 3: Bedömningskriterierna i markanvisningsprogrammen

Följande avseende bedömningskriterier framgår av markanvisningsprogrammet:

Förslagen kommer att bedömas anonymt. Bedömningen av inlämnat förslag sker utifrån de i detta dokumentets uppställda krav på intresseanmälan innehåll och förutsättningar för markanvisning förutsättningar.

Företaget

- Intressentens erfarenhet och kompetens för långsiktighet och genomförbarhet av exploateringen
- Intressentens ekonomiska stabilitet (enligt UC:s kreditvärderingssystem eller motsvarande)
- Organisation för förvaltning och ägande av de olika upplåtelseformerna för bostäder, kontor, handel respektive trygghetsboende

Kvalitet och utformning

- Förenlighet med intentionerna i upprättat planprogram
- Attraktiv gestaltning utifrån krav och förutsättningar i den befintliga miljön och kvaliteter i området
- Utformning av gator och gång- och cykelväg inom området, samt kopplingar till befintligt gång- och cykelnät
- Tillgänglighet och trygghet i området
- Bebyggelsens/exploateringens verkan för en hållbar utveckling
- Upplåtelseformer, andelen hyresrätter

Ekonomi

- Anbud kr/kvm BTA, fördelat på bostäder (hyresrätt/bostadsrätt/äganderätt), handel och kontor.
- Hyresnivåer och försäljningspris

Bilaga 4: Slutnoter

- ¹ Revisionen genomförde 2015 en förstudie om denna beslutsprocess. Förstudie avseende beslutsprocess av äldreboende.
- ² Av beslutet framgår även att den som tilldelas uppdraget ska ta hänsyn till miljöanpassning vad gäller material och byggnation. Denna formulering fanns inte med i kommunfullmäktiges beslut
- ³ Kommunfullmäktige beslutade att området i första hand anvisas en intressent.

⁴ SOLTAK är ett kommunalt bolag som ägs gemensamt av Stenungsund, Tjörn, Lilla Edet, Öckerö, Ale och Kungälv kommun.

⁵ Etapp 1 avser enligt kommunfullmäktiges beslut i juni 2012 ishallen.

⁶ Tjänstekoncession är ett kontrakt som innebär att ersättningen för tjänsten helt eller delvis utgörs av en rätt att utnyttja tjänsten. I detta fall innebär det inkomster från friskvårdscentralen.