

För beslut i:
Kommunstyrelsen, Kungälv kommun

För kännedom till:
Kommunfullmäktige, Kungälv kommun

Granskningsrapport "Utökad grundläggande granskning av ärendebereidning i tre beslut"

De förtroendevalda revisorena i Kungälv kommun har givit Ernst & Young i uppdrag att genomföra en utökad grundläggande granskning av ärendebereidning i tre beslut. Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt en tillräcklig kvalitet i beredningsunderlaget avseende ärendena inför beslut i kommunfullmäktige.

I bifogad rapport lämnas en beskrivning av gjorda iakttagelser. Revisorena översänder här rapporten för kännedom och behandling i enlighet med fastslagen rutin för avrapportering av revisionens granskningar. Som framgår av rapporten är bedömningen att kommunstyrelsen inte säkerställt en tillräcklig kvalitet i beredningsunderlagen.

Bedömningen grundar sig i beslutsunderlagen för avtalen med Hemsö Fastighets AB och dess dotterbolag (Hemsö), avseende tre förskolor samt Ytterbygg AB gällande en idrottshall i Kärna. Vi vill särskilt framhålla att:

- Beslutsunderlagen bedöms sakna väsentliga jämförande analyser av möjliga alternativ och har inte i tillräcklig omfattning beskrivit ekonomiska effekter av avtalen under hela avtalstiden respektive beräknade nyttjandetiden.
- Objektshyra som anges i beredningsunderlagen avseende avtalen med Hemsö är en rikthyra och inte givet är den slutliga hyran för respektive objekt. Av tjänsteskrivelser framgår att en slutlig reglering sker när kommunen får tillträde som hyresgäst och verksamhetsutövare.
- Kommunstyrelsens beslutsunderlag, som avser hyresavtal, saknar även beskrivning av om hyresavtalen i redovisningen / årsredovisningen kommer att klassas som operationella eller finansiella leasingavtal. Finansiella leasingavtal får en väsentlig effekt på kommunens redovisade finansiella ställning och kommunens finansiella nyckeltal.
- I granskningen konstateras också att ärendebereidningen avseende hyres- och marköverlåtelseavtalen med Hemsö rörande tre förskolor inte på ett tydligt sätt knutit an till kommunens lokalförsörjningsplan.

För beslutsunderlaget avseende avtalet om markbytet mellan Bokab och kommunen konstateras att analyser av effekter på redovisning och beskattning inte har inkluderats i det underlag som lämnats till kommunfullmäktige för beslut.

KOMMUNREVISIONEN

**KUNGÄLV
KOMMUN**



ADRESS Stadshuset · 442 81 Kungälv
TELEFON 0303-23 80 00 vx
FAX 0303-182 59
E-POST kommun@kungalv.se
HEMSIDA www.kungalv.se

Utifrån genomförd granskning lämnas följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Säkerställ att beslut om nya verksamhetslokaler alltid tar utgångspunkt i kommunens lokalförsörjningsplan.
- Säkerställ relevanta och aktuella underlag för jämförelse, inför beredning och beslut om att själv äga eller hyra verksamhetslokaler, visar ekonomiska konsekvenser och åtaganden under hela avtalstiden / beräknade nyttjandetiden.
- Tillsä att underlag inför beredning och beslut om hyresavtal, som kan vara att likställa med finansiell leasing, tydligt redogör för hur avtalet kommer att påverka redovisningen och av kommunfullmäktige fastställda finansiella nyckeltal.
- Hyresavtal som är att betrakta som finansiell leasing bör inkluderas i kommunens investeringsbudget, på liknande sätt som om kommunen gjort investeringen i egen regi.
- Överväg att införa redovisnings- och skattemässiga konsekvenser i kommunens mall för tjänsteskrivelse. Detta för att säkerställa att information kring eventuella skattemässiga överväganden som gjorts når kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.

Kommunrevisionen önskar, senast den 22 juni 2022, få ett skriftligt svar på vilka åtgärder som kommunstyrelsen planerar att vidta med anledning av bifogad rapport och de områden som uppmärksammats ovan.

Kungälv den 24 mars 2022

För Kommunrevisionen



Göran Johansson
Ordförande

KOMMUNREVISIONEN

**KUNGÄLVS
KOMMUN**



Utökad grundläggande granskning av ärendebereidning i tre beslut

Kungälv kommun



Building a better
working world

Innehållsförteckning

Sammanfattning	3
1. Inledning	4
1.1. Bakgrund	4
1.2. Syfte och revisionsfrågor	4
1.3. Metod	4
1.4. Revisionskriterier	5
1.5. Avgränsningar och ansvarig nämnd	5
2. Vägledningar till beslut om att köpa eller hyra verksamhetslokaler	6
3. Hemsö	7
3.1. Kort om ärendena	7
3.2. Belysta verksamhetsmässiga och ekonomiska effekter samt risker	8
3.3. Slutsatser och bedömning för Hemsö	10
4. Markbyte mellan Bokab och kommunen	13
4.1. Kort om ärendet	13
4.2. Belysta verksamhetsmässiga och ekonomiska effekter samt risker	13
4.3. Slutsatser och bedömning för markbyte mellan kommunen och Bokab.....	14
5. Marköverlåtelse till Ytterbygg AB och avtal om hyra av idrottshall i Kärna	16
5.1. Kort om ärendet	16
5.2. Belysta verksamhetsmässiga och ekonomiska effekter samt risker	16
5.3. Slutsatser och bedömning för ärendet	17
6. Samlad bedömning	19
6.1. Bedömning utifrån revisionsfrågan	19
6.2. Slutsatser och rekommendationer	20
Bilaga 1 - Källförteckning	22
Bilaga 2 - Revisionskriterier	23
Bilaga 3 - Centrala begrepp för ekonomisk kalkyl av äga respektive hyra verksamhetslokaler	24
Bilaga 4 - Sammanställning över förvaltningens jämförelser av hyreskostnader inför beslut om tre förskolor	25

Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Kungälv kommun utökat den grundläggande granskningen med att granska ärendeberedningen i tre beslut. Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt en tillräcklig kvalitet i beredningsunderlaget avseende tre ärenden inför beslut i kommunfullmäktige.

De huvudsakliga resultat som framkommit i granskningen är att:

- ▶ Ärendeberedningen kopplat till hyres- och marköverlåtelseavtalen med Hemsö har inte på ett tydligt sätt knutit an till kommunens lokalförsörjningsplan.
- ▶ I beredningen av ärendena Hemsö och idrottshallen i Kärna har jämförelserna mellan alternativen att äga eller hyra verksamhetslokaler varit för grund, då bara hyreskostnaderna jämförts. Vi anser att jämförelsen också borde ha beaktat nuvärdesberäkningen av hyresavtalets minimum-leaseavgifter med leasegivarens implicita ränta (diskonteringsfaktor) och restvärde i förhållande till kommunens alternativa investeringsutgift och möjliga upplåningsränta.
- ▶ Beredningen av ovanstående två beslut innehåller ingen beskrivning av om hyresavtalen kommer att klassas som operationella eller finansiella leasingavtal. Finansiella leasingavtal får en väsentlig effekt på kommunens finansiella ställning vilket kommunfullmäktige borde informerats om i beredningen av ärendena.
- ▶ I beredningen av markbytet mellan Bokab och kommunen konstaterar vi att analyser av effekter på redovisning och beskattning inte har inkluderats i tjänsteskrivelser samt att det finns oklarheter kopplat till vad värderingen av marken baseras på.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprovning är att kommunstyrelsen inte säkerställt en tillräcklig kvalitet i beredningsunderlagen avseende de tre besluten. Utifrån granskningen lämnar vi nedanstående rekommendationer.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:

- ▶ Säkerställa att beslut om nya verksamhetslokaler alltid tar utgångspunkt i kommunens lokalförsörjningsplan.
- ▶ Säkerställa relevanta och aktuella underlag för jämförelse inför beredning och beslut om att själv äga eller hyra verksamhetslokaler.
- ▶ Tillse att underlag inför beredning och beslut om hyresavtal som kan vara att likställa med finansiell leasing tydligt redogör för vilka ekonomiska åtaganden detta innebär för kommunen.
- ▶ Säkerställa att hyresavtal som är att betrakta som finansiell leasing inkluderas i kommunens investeringsbudget, på liknande sätt som om kommunen gjort investeringen i egen regi.
- ▶ Överväga att införa redovisnings- och skattemässiga konsekvenser i kommunens mall för tjänsteskrivelse. Detta för att säkerställa att information kring eventuella skattemässiga överväganden som gjorts når kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Kommunallagen anger att ärenden som ska behandlas av kommunfullmäktige ska beredas. Syftet med beredningen är att ge kommunfullmäktige ett tillförlitligt och allsidigt belyst underlag för besluten. Beredningen har också en viktig demokratisk funktion, då den ger medborgarna möjlighet att följa ett ärendes behandling innan fullmäktige fattar beslut. Kommunstyrelsen har enligt kommunallagen det övergripande ansvaret att tillse att beslutsunderlag finns i ärenden som ska behandlas av fullmäktige.

Att kommunstyrelsen har en ändamålsenligt ärendeberedningsprocess är således viktig för att säkerställa att kommunala beslut fattas efter välgrundade avvägningar. Om ärendeberedningsprocessen inte är tillräcklig finns risk för att besluten inte är väl underbyggda, vilket i sin tur kan medföra att besluten inte är juridiskt hållbara, besluten får oönskade ekonomiska och verksamhetsmässiga konsekvenser eller att förtroendet för kommunen påverkas negativt.

Kommunrevisionen har därför bedömt det som väsentligt att utöka den grundläggande granskningen genom att granska kommunens ärendeberedning i tre beslut.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med den utökade grundläggande granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt en tillräcklig kvalitet i beredningsunderlaget avseende tre ärenden inför beslut i kommunfullmäktige.

Revisionsfrågan som styrer granskningen är följande:

- ▶ Har beslutsunderlaget i kommunstyrelsens beredning och kommunfullmäktiges beslut ändamålsenligt belyst verksamhetsmässiga och ekonomiska effekter och risker i förhållande till ärendet?

1.3. Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier samt muntliga avstämningar med tjänstepersoner. Källförteckning framgår av bilaga 1.

Stickprov har gjorts avseende de underlag som kommunstyrelsen respektive kommunfullmäktige tagit del av i beredningen av följande beslut:

- ▶ Hemsö (se omfattning för detta stickprov i avsnitt 1.5 Avgränsningar och ansvarig nämnd)
- ▶ Markbyte mellan Bokab och kommunen
- ▶ Marköverlåtelse till Ytterbygg AB och avtal om hyra av idrottshall i Kärna

Syftet med stickprovet har varit att granska ärendeberedningen av valda beslut utifrån huruvida tillräcklig kvalitet i underlagen säkerställts.

1.4. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen som utgångspunkt för analys, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna kan hämtas ifrån lagar och förarbeten eller interna regelverk, policys och fullmäktigebeslut. I denna granskning utgörs revisionskriterierna bland annat av:

- ▶ 6 kap 6 § kommunallag (2017:725) om nämndernas ansvar
- ▶ 5 kap §§26-28 kommunallag (2017:725) om hur ärenden till fullmäktige bereds
- ▶ Kommunstyrelsens reglemente
- ▶ Kommunens handbok för administration
- ▶ EU:s statsstödsregler
- ▶ Kommuninvests fokusrapport "Att äga eller hyra sina verksamhetslokaler" (2021)
- ▶ SKR:s skrift "Äga eller hyra verksamhetslokaler" (2019)

En närmare beskrivning av Kommuninvests respektive SKR:s skrift kring att äga eller hyra verksamhetslokaler återfinns i kapitel 2. Övriga revisionskriterier beskrivs i bilaga 2.

1.5. Avgränsningar och ansvarig nämnd

Granskningen avgränsas i enlighet med ställda revisionsfrågor och till att avse kommunstyrelsen under revisionsåret 2021.

Vad gäller stickprovet Hemsö har utgångspunkten varit två beslut om hyres- samt marköverlåtelseavtal mellan Hemsö och kommunen avseende byggnation av två nya förskolor som fattades av kommunfullmäktige under 2021 efter beredning av kommunstyrelsen. För att förstå helheten kopplat till dessa beslut har vi också granskat ett likadant beslut mellan Hemsö och kommunen rörande byggnation av en förskola 2020 samt de föregående besluten att ingå avsiktsförklaring och samverkansavtal med Hemsö under år 2018-2019¹. Vi har inte granskat överenskommelser mellan Hemsö och kommunen som inte har koppling till beslut som fattats under 2021.

¹ De ärenden som inkluderas avseende stickprovet Hemsö är:

- Dnr KS2018/1818: Avsiktsförklaring och samverkansavtal med Hemsö. Avsiktsförklaring - beslut av kommunstyrelsen 2018-11-21. Samverkansavtal - berett av kommunstyrelsen 2019-06-05, beslut av kommunfullmäktige 2019-06-13.
- Dnr KS2020/0848: Förskola i Nordtag - berett av kommunstyrelsen 2020-06-17, beslut av kommunfullmäktige 2020-06-25.
- Dnr KS2020/1830: Förskola i Tjuvkil - berett av kommunstyrelsen 2020-12-16, beslut av kommunfullmäktige 2021-01-28.
- Dnr KS2021/1124: Förskola i Fridhem - berett av kommunstyrelsen 2021-08-18 och 2021-09-01, beslut av kommunfullmäktige 2021-09-02.

2. Vägledningar till beslut om att köpa eller hyra verksamhetslokaler

Stickproven Hemsö och marköverlåtelsen till Ytterbygg AB rör båda beslut om hyra av verksamhetslokaler. Enligt Kommuninvest² har faktorer som omfattande underhåll, ändrad demografisk struktur och befolkningstillväxt drivit upp kommunernas investeringsbehov inom lokalförsörjningen under senare år. Kommunsektorns lånevolym och skulder har därför stigit i relativt rask takt. Parallellt med detta har det vuxit fram en marknad för *samhällsfastigheter*. Det är ett segment inom fastighetsbranschen som fokuserar på offentliga aktörers behov och som äger fastigheter med kommuner och regioner som hyresgäster. Både Kommuninvest och Sveriges kommuner och regioner (SKR) har tagit fram skrifter som vägledningar inför beslut om förhyrning av verksamhetslokaler.

Kommuninvests råd³ till kommuner inför att avgöra att äga eller hyra sina verksamhetslokaler är att upprätta en långsiktig strategi för lokalförsörjningen och att räkna på alternativen att äga eller hyra - och vara noga med att alternativen är jämförbara. Kommuninvest har också tagit fram en kalkyl för att räkna på kostnaden för att äga respektive att hyra verksamhetslokaler. Kalkylen bör utöver driftkostnaden också beakta nuvärdesberäkning och diskonteringsränta, restvärde, investeringsutgift samt avkastningskrav (förklaringar till dessa begrepp återfinns i bilaga 3).

SKR⁴ redovisar några faktorer som behöver beaktas inför strategiska beslut om att äga eller hyra verksamhetslokaler. Däribland vikten av att utarbeta en lokalförsörjningsplan som anger behovet av verksamhetslokaler på kort och lång sikt. SKR rekommenderar också kommuner att upprätta kalkyler på kort och lång sikt som tydligt visar de finansiella konsekvenserna av att äga alternativt hyra verksamhetslokaler, samt att konkurrensutsätta försäljningar för att säkerställa en marknadsmässig värdering av verksamhetslokalerna.

² Fokusrapport: Att äga eller hyra sina verksamhetslokaler - hur ser kalkylerna ut i kommunsektorn? Kommuninvest 2021-04-14.

³ Samma källa som fotnot 3.

⁴ Äga eller hyra verksamhetslokaler. Sveriges Kommuner och Regioner 2019.

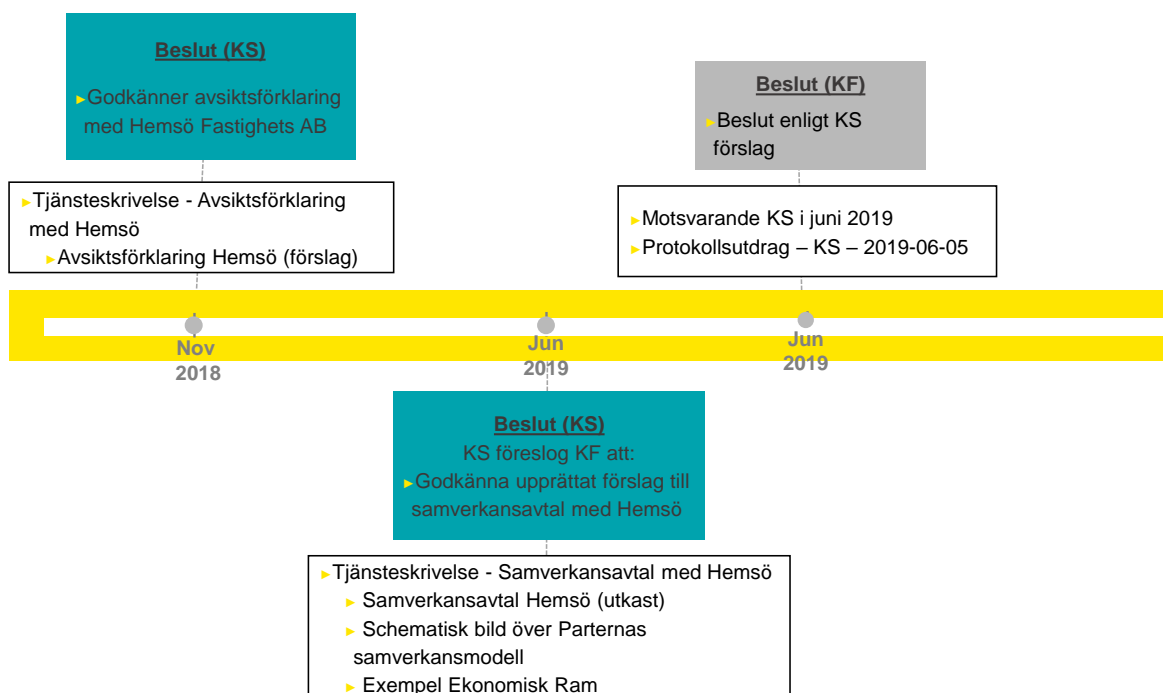
3. Hemsö

3.1. Kort om ärendena

Hemsö är ett fastighetsbolag som är inriktat på att äga, förvalta och utveckla samhällsfastigheter. I samtliga granskade ärenden kopplade till Hemsö står att läsa att Kungälv kommun mot bakgrund av den demografiska utvecklingen ser ökande verksamhetsbehov de kommande åren. I de fall kommunens verksamhetsbehov inte kan tillgodoses inom befintliga lokaler medför det ett ökat behov av investeringar i nya lokaler. Hemsö som samarbetspartner vill enligt ärendebeskrivningen på ett kvalitativt och ekonomiskt sätt bidra till kommunens utveckling genom att bygga och långsiktigt äga och förvalta samhällsfastigheter.

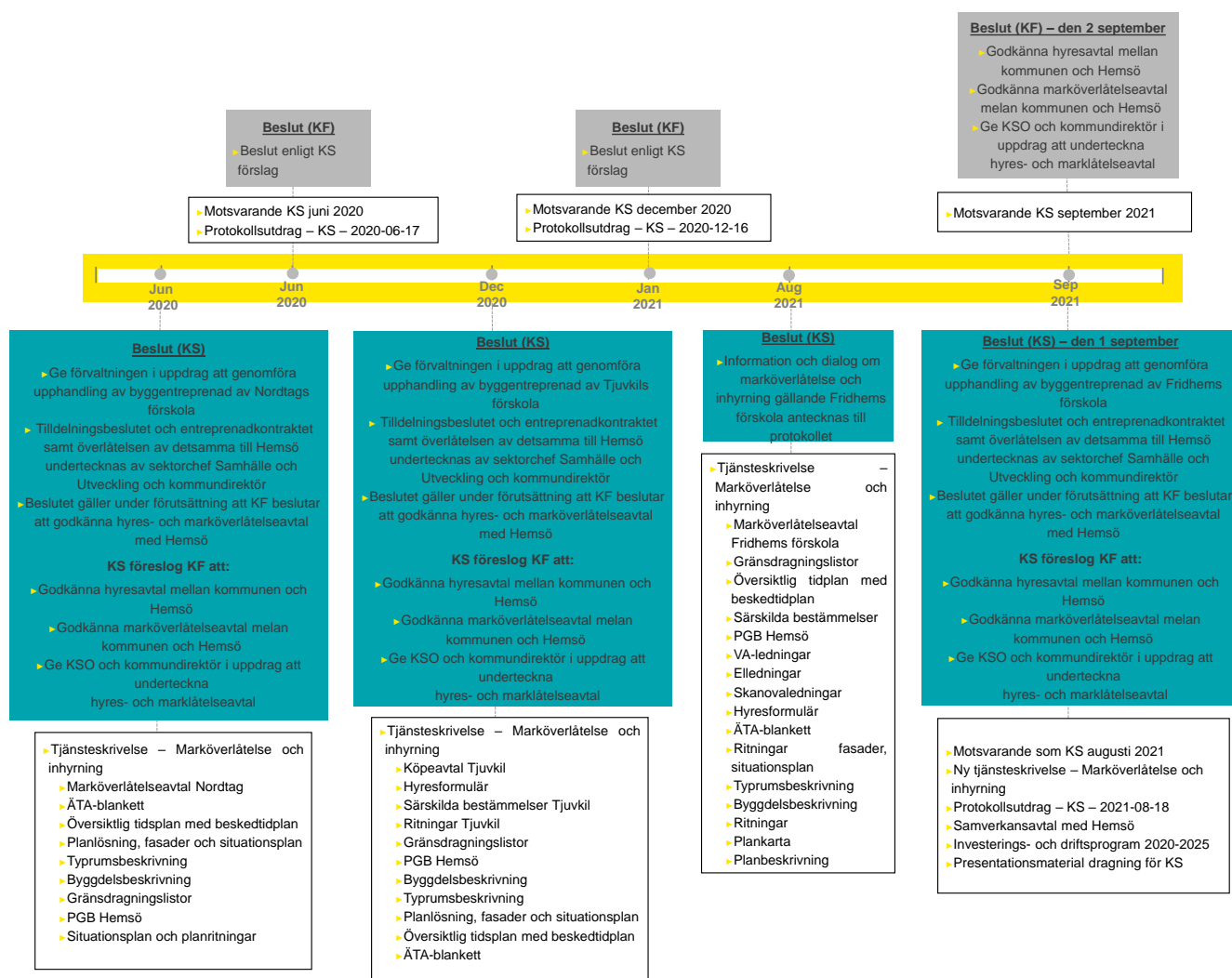
Kommunstyrelsen beslutade att ingå en *avsiktsförklaring* med Hemsö Fastighets AB (Hemsö) i november 2018. Avsiktsförklaringen följdes senare upp av ett *samverkansavtal* som kommunfullmäktige, efter förslag från kommunstyrelsen, godkände i juni 2019. Med samverksavtalet som grund har kommunstyrelsen under år 2020-2021 berett tre ärenden till kommunfullmäktige som rör godkännande av hyresavtal och marköverlåtelseavtal mellan Kungälv kommun och Hemsö för byggnation av tre förskolor. De efterföljande besluten om förskolorna fattades av kommunfullmäktige i juni 2020, januari 2021 och september 2021 efter beredning av kommunstyrelsen. Beslutsunderlagen utgjordes av bland annat tjänsteskrivelser, hyreskontrakt, marköverlåtelseavtal, ritningar, gränsdragningslista och översiktlig tidsplan.

Hantering av *avsiktsförklaringen* och *samverkansavtalet* illustreras översiktligt i figur 1.



Figur 1. EY:s sammanställning av ärendehantering för avsiktsförklaring och samverkansavtal Hemsö.

Hantering av de efterföljande besluten om förskolor illustreras översiktligt i figur 2 nedan.



Figur 2. EY:s sammanställning av ärendehantering för tre beslut om hyres- och marköverlåtelseavtal avseende tre förskolor.

3.2. Belysta verksamhetsmässiga och ekonomiska effekter samt risker

I beredningen av ärendena om avsiktsförklaring och samverkansavtal med Hemsö har följande verksamhetsmässiga och ekonomiska effekter samt risker lyfts fram:

- Avsiktsförklaringen och samverkansavtalet beskriver samarbete kring fem initiala nybyggnadsprojekt som avser ett nytt äldreboende, tre nya förskolor samt en ny grundskola (Ettapp 1). Av avtalet framgår att parterna är överens om att föra diskussioner för att identifiera andra potentiellt lämpliga fastigheter och projekt (Ettapp 2). Hyresavtal ska tecknas med kommunen som hyresgäst i ett långsiktigt hyresförhållande med preliminär avtalslängd 25 år med indexering.

- ▶ Enligt tjänsteskrivelser till såväl avsiktsförklaring som samverkansavtal framgår att det för kommunens verksamheter inte ska innebära någon skillnad om de driver verksamhet i Hemsös eller kommunens egna lokaler. Hemsö och förvaltningen kommer vid genomförandet att arbeta tillsammans med en gemensam styrgrupp och projektgrupper för de olika projekten.
- ▶ Samverkansavtalet med Hemsö uppges i tjänsteskrivelser ligga i linje med kommunens Finanspolitiska ramverk enligt budgeten 2019-2022, som anger att graden av extern finansiering ska öka för att minska framtida skuldbörda.
- ▶ Av samverkansavtalet framgår att Hemsö har en exklusiv rätt att förhandla villkoren kring förvärv och utveckling av de fastigheter och projekt som nämns i avtalet. Exklusiviteten gäller fram till att bindande avtal träffas eller förhandlingar angående ett aktuellt projekt avbryts. Enligt förvaltningen innebär den senare delen att kommunen kan välja att genomföra projekten på andra sätt än med Hemsö.
- ▶ Av samverkansavtalet framgår att hyran kommer att bestämmas i ett senare skede i respektive hyresavtal som upprättas parallellt med att fastigheterna överlåts till Hemsö. I en bilaga till samverkansavtalet har parterna enats om ett räkneexempel för vad kommunens årliga hyreskostnad kan komma att bli. Exemplet baseras på fiktiva uppgifter där flera faktorer, såsom procentsatsen som kommunens hyra baseras på, kan komma att justeras utifrån bland annat läge, marknadsläge och restvärdesrisk.

I beredningen av de efterföljande *besluten om nybyggnation av tre förskolor (hyres- och marköverlåtelseavtal)* har följande verksamhetsmässiga och ekonomiska effekter samt risker lyfts fram:

- ▶ Av tjänsteskrivelser till de tre besluten står bland annat att lokalerna ska utformas på ett sådant sätt att det går att arbeta effektivt, flexibelt och med läroplanen som grund. Verksamhetsföreträdare bidrar vid framtagandet av lokalerna. En nybyggd förskola för modern pedagogik ger goda förutsättningar att kunna erbjuda en attraktiv arbetsplats för personalen.
- ▶ Besluten rörande de tre förskolorna innebär att kommunen säljer mark till Hemsö. Av tjänsteskrivelserna framgår att förvaltningen har inhämtat en värdering från en auktoriserad oberoende värderingsman för att säkerställa att försäljningarna sker på marknadsmässiga grunder.
- ▶ För respektive projekt presenteras en rikthyra i ärendeberedningen. Hyran kan komma att ändras beroende på bland annat anbud som inkommer under upphandlingen och tillkommande ÄTA-arbeten (ändring/tillägg/avgående). Av tjänsteskrivelser framgår att en slutlig reglering sker när kommunen får tillträde som hyresgäst och verksamhetsutövare.

- ▶ I tjänsteskrivelser har rikthyran jämförts med andra alternativ att lösa behovet av ytterligare förskoleplatser: objektskostnaden för de skolor kommunen senast byggt i egen regi, hyreskostnader från andra aktörer samt kostnaden för att istället hyra in modulförskola (se bilaga 4 för sammanställning över förvaltningens jämförelser). Baserat på de jämförelser som gjorts bedömer förvaltningen för samtliga tre förskolor att det ur ett långsiktigt driftskostnadsperspektiv är ett ekonomiskt fördelaktigt alternativ att teckna hyresavtal med Hemsö som bygger en permanent förskola.
- ▶ I det senaste beslutet om hyres- och marköverlåtelseavtal som kommunfullmäktige fattade beslut om i september 2021 hade kommunstyrelsen ett informations- och diskussionsärende inför sitt beslut. I samband med den beredningen efterfrågade kommunstyrelsen bland annat en analys av de långsiktiga ekonomiska konsekvenserna av beslutet. I den efterföljande beredningen presenterades olika scenarier för en ekonomisk jämförelse mellan att bygga den aktuella förskolan i egen kommunal regi eller att hyra från Hemsö. I scenarierna har förvaltningen bland annat tagit hänsyn till en årlig inflation, avskrivningar och internränta samt nyckeltal för drift och underhåll. Av de efterföljande besluten i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige i september 2021 framgår att förvaltningens scenarier visar att kommunen kommer att ha en något högre kostnad för lokalerna genom att hyra av Hemsö jämfört med egen byggnation.

3.3. Slutsatser och bedömning för Hemsö

- ▶ *Följsamhet mot beredningsmall*

Vi konstaterar att samtliga tjänsteskrivelser är utformade i enlighet med kommunens mall för tjänsteskrivelser. Bland annat redovisas för ärendets koppling till kommunfullmäktiges mål och styrdokument. Vi noterar dock att avtal/överenskommelser inte har varit undertecknade av motparten inför behandlingen av kommunstyrelsen och kommunfullmäktige, vilket de bör vara enligt kommunens administrativa handbok. Enligt förvaltningen gjordes avsteget beroende på ärendets karaktär. Avtalen var klara inför den politiska behandlingen men kommunstyrelsens ordförande, kommundirektören och representanter från Hemsö träffades och skrev under avtalen tillsammans efter beslutet.

- ▶ *Avsiktsförklaringen behandlades inte av fullmäktige*

Vi noterar att avsiktsförklaringen med Hemsö inte har tillställts kommunfullmäktige, utan enbart beslutats av kommunstyrelsen. En avsiktsförklaring är inte att likställa med att ingå ett avtal, utan snarare ett dokument som upprättas mellan parter i syfte att längre fram leda till ett avtal. Vi anser dock att avsiktsförklaringen kan anses vara av en sådan dignitet att kommunfullmäktige borde ha beslutat om den, givet att de fem nybyggnadsprojekt som nämndes där sedan inkluderades i samverkansavtalet. Ju längre tid ett samarbete fördjupas, desto svårare blir det för kommunfullmäktige att avbryta samverkan utan att riskera att förlora tid, resurser och anseende.

► *Ofullständig beskrivning av den ekonomiska effekten av leasing*

I tjänsteskrivelserna till besluten om de tre förskolorna framgår att avtalen kommer att hanteras på samma sätt som "alla kommunens övriga hyresavtal". Huruvida dessa nämnda övriga hyresavtal hanterats som operationella eller finansiella leasingavtal framgår inte av tjänsteskrivelserna. Förvaltningen genomför för närvarande en klassificering av samtliga leasingavtal som ska vara klar till halvårsskiftet 2022. Om avtalen med Hemsö kommer att behandlas som operationella eller finansiella är ännu inte klart.

Huruvida ett hyresavtal klassificeras som operationellt eller finansiellt leasingavtal får väsentlig effekt på kommunens finansiella ställning. Enligt vår bedömning kan en prövning av hyresavtalen med Hemsö innebära att dessa är att betrakta som finansiella leasingavtal. Sådana avtal är att likställa med ett avbetalningsköp, vilket redovisningsmässigt påverkar kommunens finansiella ställning på motsvarande sätt som om kommunen gjort investeringen i egen regi. Detta är omständigheter som vi anser att kommunfullmäktige borde informerats om i beredningen av ärendet.

► *Bristfällig jämförande analys av alternativen till att hyra verksamhetslokaler*

Enligt både Kommuninvest och SKR är det väsentligt att inledningsvis räkna på alternativen att äga eller hyra verksamhetslokaler. I samband med att kommunen ingick avsiktsförklaring och samverkansavtal med Hemsö har alternativen att äga eller hyra verksamhetslokalerna inte behandlats.

En jämförelse av investeringsalternativen har presenterats när kommunfullmäktige i senare skeden beslutat om specifika byggprojekt utifrån samverkansavtalet. I besluten om de tre förskolorna har rikthyran att hyra de aktuella projekten från Hemsö jämförts med objekthyran för de skolor kommunen senast byggt i egen regi, hyreskostnader från andra aktörer samt kostnaden för att istället hyra in modulförskola. Enligt Kommuninvest bör en jämförande kalkyl utöver driftskostnaden också beakta nuvärdesberäkning och diskonteringsränta, restvärde, investeringsutgift samt avkastningskrav. Med andra ord behöver jämförelsen utöver driftskostnader också beakta nuvärdesberäkningen av hyresavtalets minimum-leaseavgifter med leasegivarens implicita ränta (diskonteringsfaktor) och restvärde i förhållande till kommunens alternativa investeringsutgift och möjliga upplåningsränta. En sådan analys har inte inkluderats i jämförelserna. Jämförelserna har inte heller visat på hyreskostnaderna över *tid* utan endast för ett aktuellt verksamhetsår.

Kommuninvests vägledning publicerades i april 2021 och fanns inte tillgänglig vid de två första förskolebesluten. Vi menar dock att ärendeberedningen även innan Kommuninvests vägledning fanns på plats hade i uppgift att presentera jämförbara analyser, vilket vi bedömer inte gjorts i tillräcklig utsträckning.

Vi anser att beredningen av ärendena borde ha visat på kommunens *hela* åtagande i den jämförande analys som ligger till grund för avtalet. Att enbart jämföra driftskostnader utan att diskontera leasingkostnaderna och utan att ta hänsyn till exempelvis restvärde är enligt

vår mening en för snäv analys. Fastigheterna kommer efter hyresperioden om 15 år ha någon form av restvärde. I äga-alternativet skulle det värdet tillfalla kommunen, medan det i hyra-alternativet kommer att tillfalla Hemsö. Det är ett exempel på omständighet som vi inte tycker belysts i tillräcklig grad. I beredningen borde kommunstyrelsen säkerställt att förvaltningen hade gjort en uppskattning av kostnaderna för att själv genomföra byggnationerna av förskolorna.

► *Ingen tydlig koppling till lokalförsörjningsplan*

Både Kommuninvest och SKR betonar vikten av en långsiktig strategi för lokalförsörjningen. I tjänsteskrivelser till de efterföljande besluten om nybyggnation av förskolor motiveras besluten av att kommunens demografiska utveckling som medför ökande verksamhetsbehov de kommande åren. För respektive beslut beskrivs också översiktligt behovet av förskolor i de aktuella bostadsområdena. Någon uttrycklig koppling till kommunens lokalförsörjningsplan finns dock inte i tjänsteskrivelserna.

► *Problem med kommunens diariesystem försvårar spårbarheten i dokumentation*

Den underliggande tjänsteskrivelsen till kommunfullmäktiges beslut att ingå samverkansavtalet med Hemsö ser i vår granskning ut att vara diarieförd först två och ett halvt år efter att beslutet fattades. Enligt förvaltningen har handlingen diarieförts på ett korrekt sätt innan beslutet, men för att kunna se det krävs åtkomst till kommunens systemstöd för diarieföring. Att tjänsteskrivelsen feldaterats till det datum då den tagits ut från diariet menar vi försvårar spårbarheten och transparensen för den som i efterhand vill följa ärendet. Förvaltningen uppger att systemleverantören åtgärdat detta problem i mars 2022.

Sammantagen bedömning för Hemsö

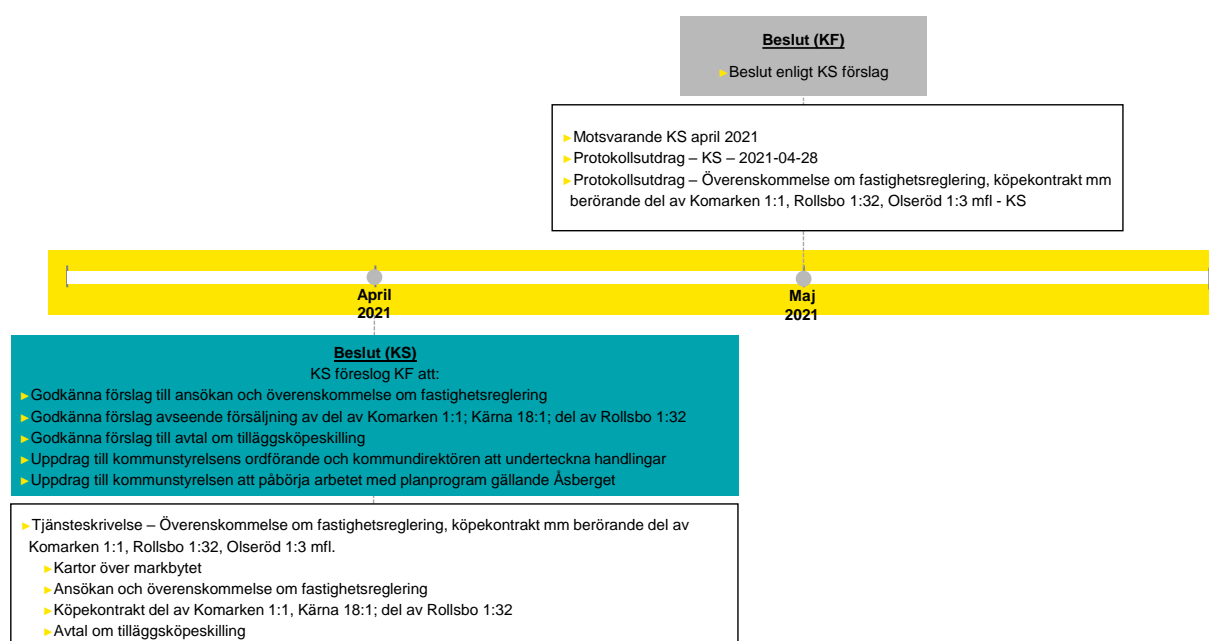
Utifrån ovanstående slutsatser är vår bedömning av stickprovet Hemsö att de ärenden som granskats i huvudsak har belyst *verksamhetsmässiga* effekter.

Däremot bedömer vi att beslutsunderlagen innehåller brister vad avser belysta *ekonomiska* effekter och risker. Vi anser att jämförelserna mellan alternativen att äga eller hyra verksamhetslokalerna är för grund, vilket medför att alternativen inte heller är fullt jämförbara. I beredningen har alternativen endast presenterats med avseende på hyra men utan hänsyn till nuvärdesberäkning och diskonteringsränta, restvärde, investeringsutgift samt avkastningskrav såsom Kommuninvest rekommenderar. Jämförelsen har alltså inte beaktat nuvärdesberäkningen av hyresavtalets minimum-leaseavgifter med leasegivarens implicita ränta (diskonteringsfaktor) och restvärde i förhållande till kommunens alternativa investeringsutgift och möjliga upplåningsränta. Vi anser därtill att kommunstyrelsen borde säkerställt att ärendeberedningen redogjort för kommunens hela åtagande, det vill säga belyst de ekonomiska effekterna av avtalet under hela avtalstiden och med hänsyn till alla ovanstående faktorer. Vi anser också att ärendeberedningen på ett tydligare sätt skulle redogjort för huruvida avtalet är att betrakta som operationell eller finansiell leasing, och redogjort för de ekonomiska effekter som det medför på kommunens finansiella ställning.

4. Markbyte mellan Bokab och kommunen

4.1. Kort om ärendet

I maj 2021 beslutade kommunfullmäktige att godkänna ett markbyte mellan kommunen och Bohusläns Kommunala Exploaterings AB (Bokab), efter beredning i kommunstyrelsen. Syftet med markbytet var att få tillgång till mark som respektive part kan utveckla med hjälp av detaljplaner för största nytta för Kungälv och dess invånare samt företagare. Det för granskningen utvalda ärendet rör ett markbyte avseende tre olika fastigheter. Två av fastigheterna överförs från kommunen till Bokab, medan Bokab överför en fastighet till kommunen. Ärendehanteringens illustreras översiktligt i figur 2 nedan.



Figur 3. EY:s sammanställning av ärendehanteringens för markbytet mellan Bokab och kommunen.

4.2. Belysta verksamhetsmässiga och ekonomiska effekter samt risker

I ärendeberedningen har följande verksamhetsmässiga och ekonomiska effekter samt risker lyfts fram:

- ▶ I tjänsteskrivelsen beskrivs markbytesaffären innebära utvecklingsmöjligheter som med stor sannolikhet kommer att generera ytterligare intäkter till kommunen. Förvaltningens bedömning är att markområdena kan ge ett betydande överskott om de förädlas och avyttras till slutkund på den öppna marknaden. Kommunen har, genom Bokab och bolagets uppdrag inom fastighetsutveckling, möjlighet att ta del av fastigheternas hela värdeökning efter förädlingsprocessen under förutsättning att Bokab får utveckla fastigheterna hela vägen till färdig produkt.
- ▶ Av den underliggande tjänsteskrivelsen framgår att markområdena delvis har värderats av oberoende värderare. Därefter har kommunen gjort egna värderingar utifrån respektive områdes unika förutsättningar, enligt tjänsteskrivelsen. När ärendet

behandlades av kommunstyrelsen fick styrelsen se en specifikation över värderingen för de områden som ingår i markbytet. Där framgår dock inte vilka områden som värderats av kommunen respektive av den oberoende värderaren. Vi har inte granskat de underliggande värderingarna utan avgränsat oss till underlagen som kommunstyrelse och kommunfullmäktige tagit del av.

- ▶ Tjänsteskrivelsen redogör för värderingen av marken som omfattas av markbytet. Mark som överförs från Bokab till kommunen är värderad till cirka 11 mnkr. Mark som överförs från kommunen till Bokab är värderad till ca 15,2 mnkr. I tjänsteskrivelsen framkommer att mellanskillnaden kommer att regleras genom ett tilläggsköpeavtal. I tilläggsköpeavtalet framkommer att kommunen kommer att erhålla 4,2 mnkr i det fall Bokab säljer byggrätter i kommande detaljplan.
- ▶ Av köpekontrakten framgår att köpeskillingen för respektive fastighet är 1 krona. Av kontrakten framgår att förklaringen till köpeskillingen är att köpekontraktet är en del av en större markbytesaffär.

4.3. Slutsatser och bedömning för markbyte mellan kommunen och Bokab

- ▶ *Följsamhet mot beredningsmall*

Vi konstaterar att samtliga tjänsteskrivelser är utformade i enlighet med kommunens mall för tjänsteskrivelser. Avtal har varit undertecknade av motparten inför behandlingen av kommunstyrelsen och kommunfullmäktige i enlighet med kommunens administrativa handbok.

- ▶ *Otydligheter kring vad värderingen av marken baseras på*

Det är centralt både utifrån lagstiftning och ett ekonomiskt perspektiv att värderingen av marken är gjord på ett korrekt sätt. Enligt vår mening redogörs inte i tillräcklig omfattning vad värderingen av marken baseras på. Markområdena har enligt tjänsteskrivelsen endast delvis värderats av oberoende värderare. Ärendebereidningen har inte redogjort för vilka markområden som den oberoende värderaren värderat och vilka kommunen värderat. Det framgår dessutom bara kortfattat att kommunens egen värdering baseras på respektive områdes unika förutsättningar.

- ▶ *Effekter på redovisning och beskattning till följd av markbytet har analyserats men inte inkluderats i tjänsteskrivelser*

I uppgifter från förvaltningen framkommer att förvaltningen har utrett eventuella redovisningsmässiga- och skattemässiga effekter innan de lämnat förslag till beslut. Det rör bland annat huruvida mellanskillnaden vad gäller fastigheternas värde ska regleras genom ett tilläggsköpeavtal eller via aktieutdelning från Bokab till kommunen. Det förstnämnda alternativet valdes då en aktieutdelning inte går att se som en del av köpeskillingen. Utöver detta gjordes en analys av det faktum att marknadsvärdet på Bokabs försålda mark

överstiger dess bokförda värde vilket innebär att markbytet skapar ett skattepliktigt realisationsresultat, vilket togs i beaktande.

Vi bedömer det som en brist att tjänsteskrivelsen i kommunstyrelsens beredning av ärendet inte innehåller dessa analyser och att de därför inte kommit de politiska beslutsfattarna till del.

Sammantagen bedömning för markbytet mellan kommunen och Bokab

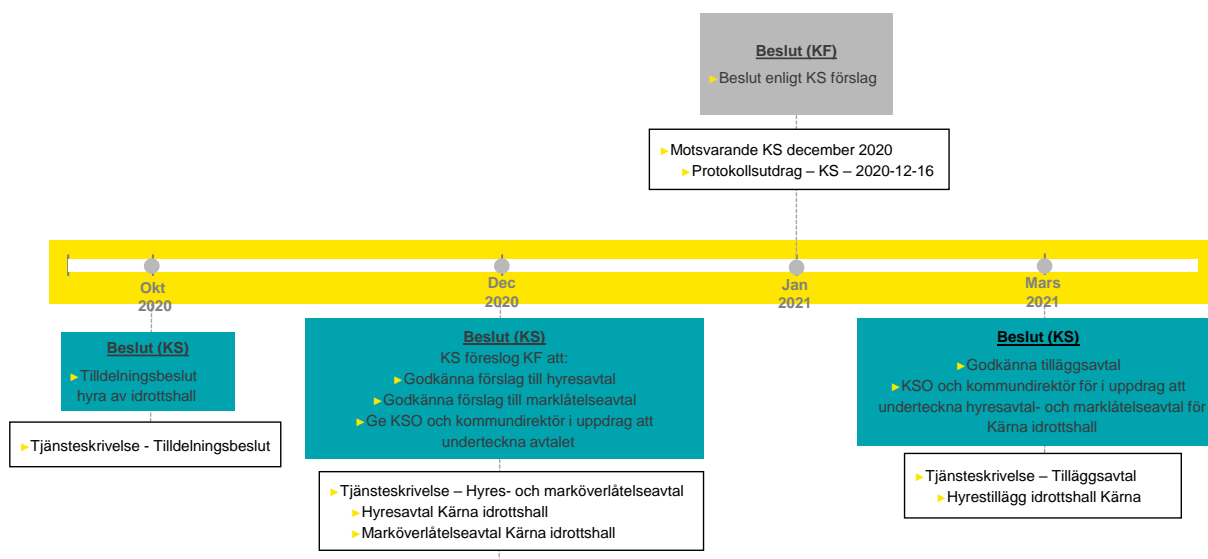
För det aktuella stickprovet bedömer vi att beslutsunderlagen i huvudsak har belyst *verksamhetsmässiga* effekter.

Däremot bedömer vi att beslutsunderlagen inte belyst *ekonomiska* effekter och risker på ett tillräckligt ändamålsenligt sätt. Vi baserar detta på att det finns oklarheter kopplat till vad värderingen av marken baseras på och då effekter på redovisning och beskattning inte har inkluderats i tjänsteskrivelser och därmed inte förmedlats till de politiska beslutsfattarna.

5. Marköverlåtelse till Ytterbygg AB och avtal om hyra av idrottshall i Kärna

5.1. Kort om ärendet

Under 2020-2021 beslutades att bygga en ny idrottshall i Kärna. I tjänsteskrivelser till beslutet framkommer att Kärna skola, friskolan i Kärna samt idrottsföreningar har behov av en idrottshall för deras respektive verksamheter. Förvaltningen genomförde en upphandling av hyra för en ny idrottshall i Kärna under sommaren 2020. Det lägsta anbudet som uppfyllde ställda krav på utformning och kvalitet kom från företaget Ytterbygg AB och kommunstyrelsen godkände tilldelningsbeslutet i oktober 2020. I januari 2021 beslutade kommunfullmäktige att godkänna hyres- och marköverlåtelseavtal mellan kommunen och Ytterbygg AB efter beredning av kommunstyrelsen. I mars 2021 beslutade kommunstyrelsen att godkänna ett hyrestillägg genom ett tilläggsavtal då förvaltningen uppmärksammat förändringar av konstruktionen som inte fanns med i den ursprungliga upphandlingen. Hanteringen av det specifika ärendet illustreras översiktligt i figur 3 nedan.



Figur 4. EY:s sammanställning av ärendehantering för marköverlåtelsen till Ytterbygg AB avseende hyra av idrottshall i Kärna.

5.2. Belysta verksamhetsmässiga och ekonomiska effekter samt risker

Följande verksamhetsmässiga och ekonomiska effekter har lyfts fram i beredningen av ärendet:

- ▶ I tjänsteskrivelsen inför beslut om att godkänna hyresavtalet med Ytterbygg AB framkommer att byggnationen uppges vara i enlighet med lokalförsörjningsplanen för behoven i skolverksamhet och föreningsliv i Kärna.
- ▶ Av samma tjänsteskrivelse framgår att kommunen erbjuds att hyra idrottshallen av Ytterbygg AB för 1 580 tkr årligen. Hyresavtalet är skrivet på 15 år och börjar att gälla i juli 2022. I tjänsteskrivelsen står också att Kärna friskola i sin tur kommer att hyra

hallen av kommunen till motsvarande 30 procent av kapaciteten och hyreskostnaden. För nyttjandet på kvällar och helger kommer föreningslivet att erlægga taxor i enlighet med kommunfullmäktiges beslutade taxor.

- ▶ I tjänsteskrivelsen inför beslut om att godkänna hyresavtalet framgår att kostnaden för att hyra hallen av Ytterbygg AB har jämförts med hyreskostnaden för den senaste idrottshall som kommunen byggt i egen regi. Hyreskostnaden för den hallen (Sparråshallen) är 2 246 tkr årligen. Av tjänsteskrivelsen framgår att hallarna inte är fullt ut jämförbara vad gäller utformning, men att de fyller samma funktion som fullstor idrottshall för skola och föreningsliv. Förvaltningen bedömer att en inhyrning av idrottshall i Kärna är det mest fördelaktiga alternativet för kommunen att lösa sitt lokalbehov.
- ▶ I tjänsteskrivelser nämns att det i kommunens antagna investeringsbudget inte finns utrymme inom ram för kommunen att investera i en ny idrottshall i Kärna med egen regi. Genom att låta annan part uppföra byggnaden belastas enligt tjänsteskrivelsen inte den kommunala investeringsbudgeten.
- ▶ Av underliggande tjänsteskrivelse till beslutet om att godkänna hyres- och marköverlåtelseavtal framgår att Ytterbygg AB får köpa fastigheten Kärna 67:1 för en köpeskilling om 1,2 mnkr. Fastigheten har enligt tjänsteskrivelsen värderats av oberoende auktoriserad fastighetsvärderare för att säkerställa att försäljningen sker till ett marknadspris. Vi har inte granskat de underliggande värderingarna utan avgränsat oss till underlagen som kommunstyrelse och kommunfullmäktige tagit del av.

5.3. Slutsatser och bedömning för ärendet

- ▶ *Följsamhet mot beredningsmall*

Vi kan konstatera att både hyresavtal och marköverlåtelseavtal har varit undertecknade av motparten inför behandlingen av kommunstyrelsen och kommunfullmäktige såsom kommunens Administrativa handbok föreskriver. Tjänsteskrivelser är upprättade i enlighet med kommunens mall.

- ▶ *Ofullständig beskrivning av den ekonomiska effekten av leasing*

I tjänsteskrivelser nämns på flera ställen att en investering i egen regi utesluts då det inte ryms inom investeringsbudgetens ram. Vi anser att det är en missvisande beskrivning. Avtalet är formulerat på ett sådant sätt att det kan vara att betrakta som finansiell leasing, vilket är likställt med ett avbetalningsköp. Det påverkar kommunens finansiella ställning på motsvarande sätt som om kommunen gjort investeringen i egen regi. Därför borde det inte ha angetts som ett skäl att inte välja en investering i egen regi. En analys av hyresavtalets finansiella innebörd borde istället ha presenterats så att kommunfullmäktige på ett tydligt

sätt kunnat se hur beslutet påverkar kommunens finansiella ställning och framtida investeringsutrymme.

► *Bristfällig jämförande analys av alternativen äga eller hyra verksamhetslokaler*

Det görs ingen jämförelse av vad driftkostnaden hade blivit om kommunen byggt idrottshallen i Kärna på egen hand. Vi anser inte att Sparråshallen är ett tillräckligt jämförbart alternativ, bland annat eftersom den enligt förvaltningens beskrivning har en annan utformning. I beredningen framgår inte när Sparråshallen byggdes men det var omkring år 2017, vilket gör den till ett några år gammalt exempel. Sammantaget bidrar detta till att vi anser att det inte är ett likvärdigt exempel som presenterats för kommunfullmäktige. I beredningen borde kommunstyrelsen säkerställt att förvaltningen hade gjort en uppskattning av kostnaderna för att själv genomföra byggnationen av idrottshallen i Kärna.

► *Problem med kommunens diariesystem försvårar spårbarheten i dokumentation*

Den underliggande tjänsteskrivelsen till kommunstyrelsens beslut om tilldelningsbeslut ser ut att vara diarieförd först ett år efter att beslutet fattades. Enligt förvaltningen har handlingen diarieförts på ett korrekt sätt innan beslutet, men för att kunna se det krävs åtkomst till kommunens systemstöd för diarieföring. Att tjänsteskrivelsen feldaterats till det datum då den tagits ut från diariet försvårar spårbarheten och transparensen för den som i efterhand vill följa ärendet. Förvaltningen uppger att systemleverantören åtgärdat detta problem i mars 2022.

Sammantagen bedömning för marköverlåtelsen till Ytterbygg AB och avtal om hyra av idrottshall i Kärna

Vi bedömer att ärendeberedningen i huvudsak har belyst *verksamhetsmässiga* effekter.

Däremot bedömer vi att beslutsunderlagen innehåller brister vad avser belysta *ekonomiska* effekter och risker. Vi anser att kommunstyrelsen inte tillsett en fullständig beskrivning av den ekonomiska effekten av leasingavtalet. Alternativet att hyra idrottshallen har felaktigt beskrivits som det inte belastar den kommunala investeringsbudgeten, vilket den gör om hyresavtalet betraktas som finansiell leasing.

6. Samlad bedömning

6.1. Bedömning utifrån revisionsfrågan

Revisionsfråga	Bedömning
<p>Har beslutsunderlaget i kommunstyrelsens beredning och kommunfullmäktiges beslut ändamålsenligt belyst verksamhetsmässiga och ekonomiska effekter och risker i förhållande till ärendet?</p>	<p>Nej. Vi bedömer i stort att beredningen av ärendena har belyst <i>verksamhetsmässiga</i> effekter. Däremot bedömer vi att det finns brister i ärendeberedningen avseende <i>ekonomiska</i> effekter och risker.</p> <p>Vi anser både i stickprovet Hemsö och idrottshallen i Kärna att jämförelserna mellan alternativen att äga eller hyra verksamhetslokalerna är för grund. I beredningen har alternativen endast presenterats med avseende på hyreskostnad. Vi anser att jämförelsen utöver detta även borde ha beaktat nuvärdesberäkningen av hyresavtalets minimum-leaseavgifter med leasegivarens implicita ränta (diskonteringsfaktor) och restvärde i förhållande till kommunens alternativa investeringsutgift och möjliga upplåningsränta. Vi anser att de jämförande analyserna borde ha redogjort för kommunens hela åtagande, det vill säga belyst de ekonomiska effekterna av avtalet under hela avtalstiden och med hänsyn till alla ovanstående faktorer. I ett av besluten rörande ny förskola belystes vissa av faktorerna inför kommunfullmäktiges beslut, men inte alla.</p> <p>Vi anser också att ärendeberedningen på ett tydligare sätt skulle redogjort för huruvida hyresavtalen är att betrakta som operationell eller finansiell leasing, och redogjort för de ekonomiska effekter som det medför på kommunens finansiella ställning. Sammantaget bedömer vi att beslutsunderlagen vad gäller dessa två stickprov innehåller brister vad avser belysta ekonomiska effekter och risker.</p> <p>Vad gäller stickprovet om markbytet mellan Bokab och kommunen anser vi att det finns oklarheter kopplat till vad värderingen av marken baseras på. Vi konstaterar också att effekter på redovisning och beskattning inte har inkluderats i tjänsteskrivelser och därmed inte förmedlats till de politiska beslutsfattarna. Vi bedömer därför att beslutsunderlagen inte belyst <i>ekonomiska</i> effekter och risker på ett tillräckligt ändamålsenligt sätt.</p>

6.2. Slutsatser och rekommendationer

Syftet med den utökade grundläggande granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt en tillräcklig kvalitet i beredningsunderlaget avseende tre ärenden inför beslut i kommunfullmäktige. Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprövning är att kommunstyrelsen inte säkerställt detta.

Bedömningen grundar sig i att vi i stickproven konstaterat att beslutsunderlagen inte i tillräcklig grad belyst ekonomiska effekter och risker på ett ändamålsenligt sätt. Vi bedömer bland annat att beslutsunderlagen innehåller bristfälliga jämförande analyser av möjliga alternativ och inte i tillräcklig omfattning beskrivit ekonomiska effekter av beslutet. De beslut som rör hyresavtal innehåller bland annat ingen beskrivning av om hyresavtalen kommer att klassas som operationella eller finansiella leasingavtal. Finansiella leasingavtal får en väsentlig effekt på kommunens finansiella ställning, vilket kommunfullmäktige borde informerats om i beredningen av ärendet. Vi konstaterar också att ärendeberedningen kopplat till hyres- och marköverlåtelseavtalen med Hemsö rörande tre förskolor inte på ett tydligt sätt knutit an till kommunens lokalförsörjningsplan. Lokalförsörjningsplanen är en central utgångspunkt för kommunens behov av verksamhetslokaler som borde fungera styrande för denna typ av beslut.

Mot bakgrund av ovan brister rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Säkerställa att beslut om nya verksamhetslokaler alltid tar utgångspunkt i kommunens lokalförsörjningsplan.
- ▶ Säkerställa relevanta och aktuella underlag för jämförelse inför beredning och beslut om att själv äga eller hyra verksamhetslokaler.
- ▶ Tillse att underlag inför beredning och beslut om hyresavtal som kan vara att likställa med finansiell leasing tydligt redogör för vilka ekonomiska åtaganden detta innebär för kommunen.
- ▶ Säkerställa att hyresavtal som är att betrakta som finansiell leasing inkluderas i kommunens investeringsbudget, på liknande sätt som om kommunen gjort investeringen i egen regi.
- ▶ Överväga att införa redovisnings- och skattemässiga konsekvenser i kommunens mall för tjänsteskrivelse. Detta för att säkerställa att information kring eventuella skattemässiga överväganden som gjorts når kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.

Göteborg den 24 mars 2022



Elin Mausén
Verksamhetsrevisor
Ernst & Young AB



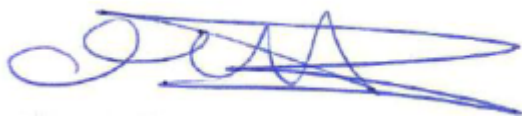
Karin Knutsson
Verksamhetsrevisor
Ernst & Young AB



Björn Hulthén
Auktoriserad revisor
Ernst & Young AB



Hans Gavin
Certifierad kommunal yrkesrevisor och
auktoriserad revisor
Kvalitetssäkrare
Ernst & Young AB



Mikaela Bengtsson
Certifierad kommunal yrkesrevisor
Kvalitetssäkrare
Ernst & Young AB

Bilaga 1 - Källförteckning

Avstämningar med tjänstepersoner

- ▶ Avstämning med ekonomichef samt projektchef, den 21 februari 2022
- ▶ Mailkorrespondens med ekonom på Kungälv kommun, den 15 och 17 mars 2021

Dokumentation

- ▶ Fokusrapport: Att äga eller hyra sina verksamhetslokaler - hur ser kalkylerna ut i kommunsektorn? Kommuninvest 2021-04-14.
- ▶ Handbok för administration (dnr KS2020/0942)
- ▶ Kungälvstrions budgetdirektiv 2019-2022
- ▶ Mall för tjänsteskrivelser
- ▶ Protokoll och beslutsunderlag till ärende Hemsö
 - Dnr KS2018/1818: Avsiktsförklaring och samverkansavtal med Hemsö.
 - Dnr KS2020/0848: Förskola i Nordtag
 - Dnr KS2020/1830: Förskola i Tjuvkil
 - Dnr KS2021/1124: Förskola i Fridhem
- ▶ Protokoll och beslutsunderlag till ärende Markbyte mellan Bokab och kommunen (dnr KS2018/1818)
- ▶ Protokoll och beslutsunderlag till ärende Marköverlåtelse till Ytterbygg AB och avtal om hyra av idrottshall i Kärna (dnr KS2021/0170)
- ▶ Reglemente för kommunstyrelsen (dnr KS2019/0226)
- ▶ Äga eller hyra verksamhetslokaler. Sveriges Kommuner och Regioner 2019.

Bilaga 2 - Revisionskriterier

Kommunallagens bestämmelser om nämndernas ansvar

I kommunallagen framgår att nämnderna var och en inom sitt område ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag och förordning som gäller för verksamheten. Nämnden ska också tillse att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. I Kungälv kommun är kommunstyrelsen verksamhetsnämnd för bland annat samhällsbyggnad och teknisk verksamhet samt utbildning.

Kommunallagens krav på beredningen till kommunfullmäktige

Kommunstyrelsen har enligt kommunallagen det övergripande ansvaret att tillse att beslutsunderlag finns i ärenden som ska behandlas av fullmäktige. Styrelsen ska alltid ges tillfälle att yttra sig i ett ärende som har beretts av en annan nämnd eller av en fullmäktigeberedning.

Ärendeberedning enligt kommunstyrelsens reglemente

I kommunstyrelsens reglemente⁵ framkommer att ordföranden ansvarar för att de ärenden som ska handläggas av kommunstyrelsen bereds och föredras i vederbörlig ordning. Det åligger också kommunstyrelsens ordförande att tillse att samtliga ledamöter tillsänds underlag inför beslut.

Kommunens handbok för administration

Kungälv kommun har en administrativ handbok⁶ som bland annat beskriver att alla tjänsteskrivelser utformas enligt kommunens mall för tjänsteskrivelser. Mallen innehåller ett antal fasta rubriker som alltid ska användas. Den administrativa handboken betonar vikten av att underlaget till ärendet är begripligt, såväl för förvaltningen och politiken som för medborgaren, näringslivet och organisationer. Handläggningen ska vara snabb och effektiv utan att rättssäkerheten åsidosätts.

EU:s statsstödsregler ställer krav på korrekt marknadspris

Samtliga tre stickprov omfattar ärenden där kommunen har sålt mark. EU:s statsstödsregler ställer krav på att kommunen inte får sälja fast egendom till ett pris som understiger marknadspriset eller köper till ett pris som överstiger marknadspriset. Det är därför av vikt att oberoende värderingar görs för att säkerställa ett korrekt marknadspris.

⁵ Reglemente för kommunstyrelsen (dnr KS2019/0226)

⁶ Handbok för administration (dnr KS2020/0942).

Bilaga 3 - Centrala begrepp för ekonomisk kalkyl av äga respektive hyra verksamhetslokaler

► Nuvärdesberäkning och diskonteringsränta

Vid en beräkning av framtida kassaflöden är det av vikt att nuvärdesberäkna en utgift eller en intäkt som inträffar några år framåt. Att få 100 kronor idag är mer värt än att få 100 kr om 10 år. I beräkningen av nuvärdet nyttjas en diskonteringsränta. För att fastställa diskonteringsräntan behöver hänsyn tas till både den del av investeringen som finansieras med lån och den del av som finansieras med eget kapital. Eftersom amortering av skulder är ett sätt att använda eget kapital kan det vara rimligt att för en kommun genomgående använda upplåningskostnaden som diskonteringsränta.

► Restvärde

Fastigheten kommer efter avtalstiden ha någon form av restvärde. I äga-alternativet kommer detta värde att tillfalla kommunen/regionen. I hyra-alternativet kommer värdet att tillfalla den privata aktören.

► Investeringsutgift

Investeringsutgiften kan för samma fastighet variera ordentligt. Det gäller för både äga- och hyra-alternativet. Exempelvis kan en upphandling med många skall-krav och en detaljerad beskrivning av hur byggnaden ska vara utformad försvåra för leverantören att hålla ett lågt pris.

► Avkastningskrav

Avkastningskravet är den lägsta procentuella avkastning som, i det här fallet, den privata aktören kan acceptera för att genomföra en investering. Man kan säga att den inkluderar tre olika komponenter: dels handlar det om kostnaden för att avstå pengar idag, dels den förväntade inflationen, dels en riskkomponent. Avkastningskravet kan skilja sig från kommunens/regionens diskonteringsränta då den privata aktören vill ha en avkastning utöver räntekostnaden på det kapital som går till investeringen. Avkastningskravet samvarierar alltså med räntan. Således måste man i analysen göra koordinerade antaganden om ränta och avkastningskrav.

Ovanstående beskrivningar har hämtats från Kommuninvests fokusrapport: Att äga eller hyrs sina verksamhetslokaler - hur ser kalkylerna ut i kommunsektorn? (Kommuninvest 2021-04-14)

Bilaga 4 - Sammanställning över förvaltningens jämförelser av hyreskostnader inför beslut om tre förskolor

	Hyreskostnad /år	Hyreskostnad / m ²
Planerade nybyggnadsprojekt tillsammans med Hemsö		
Nordtag förskola	4 674 000 kr	2 149 kr*
Tjuvkils förskola	3 189 455 kr	2 243 kr*
Tveten (Fridhems förskola)	3 926 000 kr	2 280 kr*
Senast byggda förskolor i kommunens regi		
Diseröds förskola	4 711 720 kr	3 469 kr
Kareby förskola	2 919 417 kr	2 189 kr
Hyreskostnader från andra aktörer		
Hyra av konceptförskola från Skanska, Peab mfl		2 000 - 2 200 kr **
Kostnaden för att hyra in modulförskola		
Modulförskola		1 650 kr***

Tabell 1. EYs sammanställning av jämförande analyser som presenteras i tjänsteskrivelser till ärenden med dnr KS2020/0848, KS2020/1830 samt KS2021/1124.

*Inkluderat internt påslag på hyran (utöver hyran till Hemsö). **Notering enligt tjänsteskrivelser:** Det interna påslaget ska täcka kostnader för bland annat underhåll av ytskikt på tak, väggar och golv, inventarier, inbrottslarm, sophämtning, snöskottning med mera.

** Avser i flera fall kallhyror. **Notering enligt tjänsteskrivelser:** Dessa hyror är inte jämförbara rakt av då det i flera fall är kallhyror där påslaget i förvaltningens internhyra för värme, skötsel mm beräknas blir högre än i hyresavtalet med Hemsö som är en varmhya. Flera av ramavtalsleverantörerna har även förutsatt ett markpris som ligger mycket lägre än det marknadsmässiga priset enligt värderingen som förvaltningen inhämtat.

***Avser kallhyra. **Notering enligt tjänsteskrivelser:** innebär en större investering för kommunen i markarbeten, VA-anslutningar, grundläggning och byggnation av lekgård. Uppskattat investeringskostnad är 10-12 mkr. Högre kostnad för investering och skötsel, uppvärmning mm av en modulförskola ger ett påslag i om minst 400-500 kr på internhyran inom förvaltningen.