

Granskning av Rocklundaavtalet

På uppdrag av Västerås stads revisorer



Innehåll

1	Sammanfattning.....	2
2	Inledning	5
2.1	Bakgrund.....	5
2.2	Syfte och frågeställningar	5
2.3	Revisionskriterier.....	6
2.4	Ansvarig nämnd	6
2.5	Metod och genomförande.....	6
2.6	Kvalitetssäkring	6
3	Granskningens utgångspunkter.....	7
3.1	Rocklunda - Bakgrund.....	7
3.2	Tillkommande anläggningar genom optioner och tilläggsavtal.....	7
3.3	Ansvar och aktörer	7
3.4	Bedömning	8
4	Nuläge och Rocklundas framtid.....	8
4.1	Vision Rocklunda	8
4.2	Rocklundaavtalet.....	9
4.3	Förhandling om förlängning av hyresavtal avseende Rocklunda	11
4.4	Bedömning	12
5	Tilläggsavtal.....	14
5.1	Utgångspunkt.....	14
5.2	Tilläggsavtal investeringar upp till 10 mnkr	14
5.3	Tilläggsavtal investeringar över 10 mnkr	14
5.4	Upphandlingsregler	14
5.5	Fastighetsnämndens delegationsordning.	16
5.6	NIF:s delegationsordning.....	17
5.7	Lokalanskaffningsprocess	17
5.8	Rocklunda ridhus	20
5.9	Inomhusbandyarenan.....	23
5.10	Bedömning	27
6	Finansiell eller operationell leasing?.....	28
6.1	Utgångspunkt.....	28
6.2	Definition och redovisning av finansiell och operationell leasing	29
6.3	Övriga liknande hyresavtal	29
6.4	Bedömning	30
7	Svar på revisionsfrågorna.....	30
8	Bilaga 1	1

1 Sammanfattning

EY har på uppdrag av revisorerna i Västerås stad genomfört en granskning med syftet att bedöma huruvida det föreligger en tillräcklig intern kontroll avseende hanteringen av Rocklundaavtalet med utgångspunkt från tillkommande avtal om ridstall och inomhusbandyarena. Hyreskontraktet avseende Rocklunda tecknades den 8 maj och omfattar perioden fram t.o.m. 30 april 2031. Utöver hyreskontraktet finns för närvarande ca 45 tilläggsavtal.

Vår samlade bedömning är att den interna kontrollen har varit otillräcklig avseende Rocklundaavtalet med utgångspunkt från tillkommande avtal om ridstall och inomhusbandyarena. Bedömningen baseras på följande iakttagelser:

- ▶ Det har saknats en ändamålsenlig process för beredning av ärenden som avser inhyrning av nya anläggningar och om- och tillbyggnader av befintliga anläggningar.
- ▶ Beslutsordningen har inte varit anpassad till hyreskontrakt där huvudföremålet har varit en byggtreprenad. Delegationen t.ex. av beslutanderätten till fastighetsdelegationen saknar både tidsgräns och beloppsgränser (årsbelopp) för avtalen, d.v.s. det finns ingen begränsning i delegationen.
- ▶ Besluten i kultur-, idrott- och fritidsnämnden respektive nämnden för idrott, fritid och förebyggande har inte varit i enlighet med lokalanskaffningsprocessen.
- ▶ De ställningstaganden som har gjorts innan hyresoffert godkänts respektive godkännande av hyresavtal har inte baserats på tillräckligt utredda underlag med väl underbyggda investerings- och driftkostnads kalkyler. Utvärderingar har inte gjorts av alternativkostnader vid eget ägande eller placering på annan plats.
- ▶ Anskaffandet av ridstallet och innebandyarenan innebar en väsentligt högre hyra jämfört med vad som beräknades inledningsvis, vilket indikerar otillräckliga beslutsunderlag och bristande styrning.
- ▶ Beslut om att genomföra inhyrningen av inomhusbandyarenan togs innan ansvarig nämnd hade beslut från fullmäktige om en godkänd finansiering genom utökad budgetram för driftkostnaden.

I efterhand har det framgått att det fanns kritiska brister när projekt Rocklunda genomfördes 2006. Dåvarande anläggning överläts inte genom ett villkorslöst anbudsförfarande eller efter en oberoende expertvärdering utan till bokfört värde. Det gjordes inte heller någon upphandling enligt LOU trots att hyresavtalets innehåll betydande inslag av byggtreprenad.

En iakttagelse när det gäller Vision Rocklunda som beslutades av kommunstyrelsen i november 2019 är att den inte tar hänsyn till kommunalekonomiska konsekvenser av nya anläggningar inom Rocklundaområdet. Vår bedömning är att anläggningar som hyrs in kommer att leda till högre kostnader för staden jämfört med om staden genomför motsvarande investering i egen regi.

Tilläggsavtal till hyreskontraktet har tillkommit antingen via direkta avrop (investeringar upp till 10 mnkr) enligt bilaga 5 till hyreskontraktet eller via hyresavtal och av staden upphandlad byggtreprenad. Vid avrop enligt bilaga 5 har det inte i förekommande fall gjorts upphandling av byggtreprenader. Vi finner dock inget stöd i lagstiftningen för att det generellt kan göras undantag från upphandlingsreglerna om ett hyreskontrakt omfattar en byggtreprenad under 10 mnkr. Vår bedömning är att en gränsdragningsbedömning mellan hyra och byggtreprenad alltid måste göras för att säkerställa följsamhet till upphandlingsreglerna.

Vi har inte kunnat identifiera innan byggtreprenaderna för stallet och inomhusbandyarenan upphandlades att det fanns en överenskommelse med hyresvärden om att överlåta den

upphandlade entreprenaden. Upphandlingen av byggentreprenaden för inomhusbandyarenan gjordes av TFF¹ medan entreprenadkontraktet tecknades mellan entreprenör och hyresvärd. Vår bedömning är att de tillämpade förfaringssätten riskerar att vara i konflikt med gällande regelverk.

Beträffande tilläggsavtalet för utbyggnaden av Friskis & Sveltis lokaler framgår att det medförde ett förändrat risktagande för staden i och med rätten att inte erlagga hyra utgick helt. Det framgick inte av protokollet då NIF² beslutade om att godkänna hyrestillägget. Samtidigt har vi inte noterat att fastighetsnämnden eller fastighetsdelegationen fattat beslut om inhyrningen. Enligt vår uppfattning är det därför tveksamt om tilläggsavtalet tillkommit på rätt sätt.

Tilläggsavtalet för stallbyggnaden från december 2013 och överlåtelsen av entreprenaden till hyresvärderna är på de underlag som vi tagit del av underskrivna av en tjänsteperson. Enligt beslut från 2007 av fastighetsnämnden ska undertecknandet av handlingar göras av två i förening. Intensionsavtalet om nyteckning av hyresavtal för innebandyarena har undertecknats av fastighetschef och idrottschef. Vi har tolkat att behörigheten gäller tjänstepersoner som ingår i nämndens förvaltning.

Vår bedömning är att kommunstyrelsen utifrån sitt uppsiktsansvar och ledande och samordnande roll skulle ha tagit initiativ till att en ändamålsenlig process för beredning av ärenden som avser inhyrning av nya anläggningar och om- och tillbyggnader av befintliga anläggningar finns.

En väsentlig fråga för Västerås stad är vilket vägval som ska göras för Rocklundas framtid. NIF-nämnden och fastighetsnämnden har utan förpliktelser beslutat att inleda förhandlingar med Rocklunda Fastigheter AB om en eventuell förlängning av hyreskontraktets hyrestid. Avsikten är att samtidigt utreda och överväga olika alternativ till en förlängning. Det är vår bedömning att det är av yttersta vikt att de alternativ som identifieras, utreds, riskbedöms och övervägs. Vår övertygelse är att ett effektivt genomförande av utredningsarbetet kräver en tydlig plan. Vi ser därför positivt på att arbetet med att ta fram en handlingsplan har påbörjats.

Genomgången av avtalen avseende Rocklunda indikerar att det är fråga om finansiell leasing, det vill säga att Västerås stad står för merparten av riskerna kopplat till tillgångarna som leasas. Avtalen är långa (hela eller stor del av en anläggnings nyttjandeperiod) och klausuler finns för uppsägning som gör att Västerås stad inte på ett enkelt sätt kan avsluta hyresperioden när man så önskar. De belopp som betalas totalt över avtalsperioden utgör en stor del av investeringsutgiften med avdrag för restvärde.

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen lämnas följande rekommendationer:

- ▶ Besluta om ändamålsenlig process för beredning av ärenden som avser inhyrning av nya anläggningar och om- och tillbyggnader av befintliga anläggningar.
- ▶ Utforma en skälig beslutsordning i staden för beslut om extern inhyrning.
- ▶ Definiera de krav som ställs på de underlag som ska ligga till grund för de olika beslutssteg som ska ingå i processen.
- ▶ Utvärdera alternativ då inhyrning av nya anläggningar övervägs.
- ▶ Utveckla beredningen av inhyrningsärenden i stadens investeringsplan och -budget.
- ▶ Besluta om en plan för det arbete som behöver göras för att utreda alternativ inför övervägandet om en eventuell förlängning av hyrestiden för Rocklunda.

¹ Teknik- och fastighetsförvaltning.

² Nämnden för idrott, fritid och förebyggande.

- ▶ Träffa överenskommelse med hyresvärd inför att en byggentreprenad ska upphandlas och lokalen ska hyras av staden.
- ▶ Säkerställ då staden tecknar hyresavtal och upphandlar byggentreprenaden att ett överlåtelseavtal skrivs med hyresvärden,
- ▶ Gör en dokumenterad bedömning av huruvida avtalen avseende Rocklunda är av finansiell eller operationell natur och anpassa redovisningen i enlighet med bedömningen.
 - ▶ Bedömningen behöver inkludera en genomgång av samtliga punkter enligt RKR R5 leasing, inkluderande en beräkning av om minimileaseavgifterna överstiger 80% av leasingobjektets verkliga värde vid leasingperiodens början.
- ▶ Gör en genomgång av liknande leasing-/hyresavtal kopplat till förskolor, äldreboenden, etc. för att bedöma om avtalen ska redovisas som finansiell leasing.
- ▶ Se över rutiner/regler för beslut om investeringar och inkludera beslut om finansiell leasing i samma regelverk.

2 Inledning

2.1 Bakgrund

Ett 25-årigt hyresavtal avseende Rocklundaområdet tecknades 2006 mellan Västerås stad och extern part. Bakgrunden till avtalet var bl.a. stadens ambition att utveckla Rocklundaområdet för att kunna erbjuda idrottsföreningar ändamålsenliga arenor. Utvecklingen av Rocklundaområdet genomfördes i en OPS³-liknande form dock utan föregående upphandling enligt lagen om offentlig upphandling (LOU).

Revisorerna i Västerås stad har vid olika tillfällen granskat stadens hantering av avtalet. År 2014 genomförde EY en förstudie rörande stadens former för intern kontroll kopplat till avtalet. I förstudien presenterades brister samt ett flertal förslag i syfte att stärka stadens rutiner rörande riskanalyser samt former för uppföljning och utvärdering av avtalet framgent.

I samband med granskningen av årsbokslutet 2019 har det framkommit information som motiverar att revisionen återknyter till tidigare granskningar och genomför en förnyad granskning.

2.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med granskningen har varit att bedöma huruvida det föreligger en tillräcklig intern kontroll avseende hanteringen av Rocklundaavtalet med utgångspunkt från tillkommande avtal om ridstall och inomhusbandyarena.

2.2.1 Revisionsfrågor

- ▶ Vilka åtgärder har vidtagits med anledning av de rekommendationer som gavs i förstudien 2014?
- ▶ Finns en tydlig redovisning av hyreskostnader, driftskostnader och mediakostnader?
 - ▶ Upprättas budget och prognoser för kvarvarande avtalsperiod t.o.m. 2031-04-30?
 - ▶ Finns en tydlig redovisning av kostnader för tilläggsavtal?
- ▶ När beslut om nya anläggningar inom Rocklundaområdet tas, har det då under beredningsfasen gjorts en tydlig utvärdering av alternativkostnad vid eget ägande och/eller placering på annan plats?
- ▶ Finns en ändamålsenlig beslutsordning med avseende på avtalet för att fatta beslut om inhyrning av nya anläggningar som binder Västerås stad med höga kostnader över lång tid?
 - ▶ Om det finns en beslutsordning följs den?
 - ▶ Tecknas avtal av behöriga personer?
 - ▶ Är beslutsordningen rimlig när beslut kan jämföras med större investeringsbeslut?
- ▶ Har upphandlingsreglerna följts vid tilläggsavtalen – hur ser bedömningen ut vid en eventuell förlängning?
- ▶ Inför eventuellt beslut om förlängning av avtalet med ytterligare 25 år efter 2021-04-30, finns en ändamålsenlig plan för beredning av underlaget till stadens beslut innefattande:
 - ▶ Riskanalyser?
 - ▶ Utredning av andra alternativ som t.ex. köp av anläggningen, uppsägning av avtalet eller förlängning av avtalet enligt hyreskontraktet?

³ Offentlig Privat Samverkan

- ▶ Har kommunstyrelsens haft en tillräcklig uppsikt över tillämpningen av Rocklundaavtalet och inhyrning av nya anläggningar?
- ▶ Finns en ändamålsenlig utredning om avtalets (eller liknande avtals) redovisningsmässiga konsekvenser, exempelvis klassificering som finansiell eller operationell leasing?
 - ▶ Är styrning och kontroll tillräcklig när beslut om anskaffning av lokaler och anläggningar fattas?

2.3 Revisionskriterier

Utgångspunkt för granskningen är kommunallagen samt för granskningen relevanta styrdokument.

2.4 Ansvarig nämnd

Granskningen avser kommunstyrelsen, fastighetsnämnden samt nämnden för idrott, fritid och förebyggande.

2.5 Metod och genomförande

Granskningen har genomförts med stöd av dokumentstudier och intervjuer.

Följande intervjuer har genomförts:

- ▶ Kommunstyrelsens ordförande.
- ▶ Biträdande direktör/enhetschef Fastighet, teknik och fastighetsförvaltningen.
- ▶ Idrottschef, Kultur-, idrotts och fritidsförvaltningen.
- ▶ Tidigare idrottschef, Kultur-, idrotts och fritidsförvaltningen.
- ▶ Ekonomichef, stadsledningskontoret.
- ▶ Direktör, stadsledningskontoret.

Exempel på dokument som har granskats är:

- ▶ Hyreskontrakt och tilläggsavtal.
- ▶ Nämndprotokoll; Kultur-, idrott- och fritidsnämnden (KIF-nämnden), nämnden för idrott, fritid och förebyggande (NIF-nämnden), fastighetsnämnden och fastighetsdelegation.
- ▶ NIF-nämndens och fastighetsnämndens delegationsordningar.
- ▶ Lokalförsörjningsprocessen.
- ▶ Upphandlingsdokumentation.
- ▶ Planeringsunderlag.

2.6 Kvalitetssäkring

Utöver vår interna kvalitetssäkring får samtliga intervjuade möjlighet att komma med synpunkter på rapportutkast för att säkerställa att revisionsbedömningarna bygger på korrekta fakta och uttalanden. Skriftliga bekräftelser på att de intervjuade mottagit rapporten och givits denna möjlighet kommer att inhämtas från de som inte själva hör av sig i samband med faktakontrollen. All korrespondens kring faktakontrollen arkiveras.

Kontaktrevisorer för granskningen har varit Åke Johansson. Kontaktrevisor har bland annat tagit del av utkastet till rapport för synpunkter.

3 Granskingens utgångspunkter

3.1 Rocklunda - Bakgrund

Bakgrunden till Rocklundaprojektet var att staden hade ett behov av ett nytt fotbollsstadium. En privat aktör tog initiativet och kontaktade kommunen för att utveckla och genomföra projektet. Fullmäktige beslutade om avtalet den 4 maj 2006 efter en relativt skyndsam beredningsprocess. Hela processen från initiering fram till färdigt avtal tog ca 5 månader. Ett syfte med Rocklundaavtalet var bl.a. att utveckla Rocklundaområden för att kunna erbjuda idrottsföreningar i staden ändamålsenliga arenor. I tillvägagångssättet ingick att staden sålde Rocklundaområdet exkl. "skogen" till Rocklunda fastigheter AB för ett pris som motsvarade anläggningens bokförda värde vilket var 128 mnkr (varav markvärde 2 mnkr). Bolaget övertog samtidigt driften på Rocklunda, Arosvallen och Blåsbo. Staden skulle i sin tur hyra in anläggningen och driften av den enligt ett 25-årskontrakt mot en grundhyra (27 mnkr). I kontraktet ingick ett antal optioner t.ex. bandyarena, fotbollsarena, färdigställande av Rocklundahallen m.fl. som erbjöds med en tillägghyra per option. Staden hyr i sin tur ut anläggningen till föreningslivet och bestämmer taxorna.

3.2 Tillkommande anläggningar genom optioner och tilläggsavtal

Genom hyreskontraktet och avropade optioner samt tilläggsavtal har ett antal nya anläggningar tillkommit:

- ▶ Hall över bandystadion, ny pist av betong, läktare mm. Invigdes 21/10 2007.
- ▶ Fotbollsstadion. Byggdes etappvis. En huvudläktare för 4 050 sittande och en långsidesläktare ståplats för 3 250. Invigdes 27/4-2008.
- ▶ Färdigställande av Rocklundahallen: Restaurang, nya stolar, mediakub, akustiktak, ny belysning mm. Klart under 2009.
- ▶ Flytt av Hakonplan inkl. 4 nya omklädningsrum. Klart 2007.
- ▶ Månskensrinken får tak + 3 väggar. Klart 2007.
- ▶ Nya interngator, P-platser asfalteras m.m.
- ▶ En cirkulationsplats vid infarten till Rocklunda. Klart 2009 (ej tilläggsavtal).
- ▶ Friskis & Svettis anläggning på 3 300 kvm för motion och styrketräning. Klart 2009.
- ▶ Utegym. Klart 2012 (ej tilläggsavtal, finansierat av KIF-nämnden).
- ▶ Konstsnöspår. Klart 2014/15 (Ej tilläggsavtal, finansierat av KIF-nämnden. Avtal om vatten och elanslutning finns).
- ▶ Ny ridanläggning. Klart 2016.
- ▶ Kansli lokaler för Västmanlandsidrotten. Klart 2018
- ▶ Utbyggnad av Friskis & Svettis⁴. Klart 2019.
- ▶ Ny innebandyarena. Klart 2020.
- ▶ Planerad anläggning: Friidrottsarena, både ute och inne (förslag på plats för innearenan finns, pausad?)

3.3 Ansvar och aktörer

Sedan 2011 finns följande ansvar och aktörer i Rocklunda:

- ▶ *Ägare* - Rocklunda Fastigheter AB, som ägs av Arosmotet som i sin tur ägs till 99 % av AB Arvid Svensson och till 1 % av konkursförvaltaren för MJP Bygg.

⁴ Vidareuthyrs till Friskis & Svettis. I samband med tilläggsavtalet upphörde hyresgästens (Västerås stad) rätt att inte erlagga hyra om andrahandshyresgästen underlåter att erlagga hyra.

- ▶ *Drift:* Rocklunda Fastigheter AB ansvarar för all drift och har lämnat uppdraget till Västmanlands Fastighetskötsel AB.
- ▶ *Hyresgäst:* Västerås stad genom Fastighetsnämnden och Nämnden för idrott, fritid och förebyggande (NIF). NIF hyr ut till föreningarna.
- ▶ *Arrangemang:* Staden har fr.o.m. 2009 ansvar för all uthyrning på Rocklundaområdet, både för idrotts- och kommersiella arrangemang.
- ▶ Rocklunda Sport och Event AB (RSEAB), som ägs av 11 idrottsföreningar, har namnrättigheterna på 4 arenor inom området, hyr lokaler där restaurangen i ABB Arena Nord är inrymd samt har rätt till att arrangera några arrangemang under en begränsad period under året. I april 2020 försattes restaurangen i konkurs.

3.4 Bedömning

Kännetecknade för Rocklundaprojektet är att staden sålde anläggningen till en privat aktör för att sedan hyra tillbaka anläggningen. Staden långtidshyr anläggningen med en grundhyra samt tillägghyror efterhand som optioner och tilläggsavtal realiseras. Fastighetsägaren svarar för finansiering av investeringarna. Avtalet är m.a.o. förenat med betydande inslag av byggtreprenader. Någon upphandling av byggtreprenaderna enligt LOU skedde dock inte i samband med att hyreskontraktet träffades.

Rocklundaområdet överläts till den privata entreprenören för motsvarande anläggningens bokförda värde. Av kommunallagens krav på god ekonomiska hushållning följer att vid försäljning av kommunal egendom, lös eller fast, samt ideella rättigheter ur kommunallagens perspektiv finns en skyldighet att få ut ett så bra pris som möjligt. Individuellt inriktat stöd får inte heller lämnas till enskilda näringsidkare så till vida att det inte finns synnerliga skäl till detta. En kommun måste med andra ord agera så att en marknadsmässig prissättning uppnås och att inte en näringsidkare gynnas på bekostnad av någon annan.

Av EU:s stadsstödreger följer att försäljningar under marknadsvärdet kan komma att anses utgöra otillåtet statsstöd. Utgångspunkten är att fastighetsöverlåtelser inte innebär statsstöd om de sker på marknadsmässiga villkor. Enligt kommissionens meddelande om inslag av statligt stöd vid försäljning av mark och byggnader anges två alternativa förfaranden som kan användas för att säkerställa att en överlåtelse av en fastighet sker till marknadsvärdet; ett villkorslöst anbuds förfarande eller en oberoende expertvärdering. Även om de två åtgärderna utgör alternativ till varandra så innebär ett villkorslöst anbuds förfarande per definition att överlåtelserna inte innefattar ett statsstöd. En oberoende värdering innehåller enligt vår bedömning en osäkerhet om vad som är det korrekta marknadsvärdet och innebär därför en högre risk för överklagande eller sanktioner jämfört med ett villkorslöst anbuds förfarande.

I efterhand kan det konstateras att vissa brister fanns i genomförandet av projekt Rocklunda. Anläggningen överläts inte genom ett villkorslöst anbuds förfarande eller efter en oberoende expertvärdering utan till bokfört värde samt att upphandling enligt LOU inte genomfördes trots att hyresavtalets innehöll betydande inslag av byggtreprenad.

4 Nuläge och Rocklundas framtid

4.1 Vision Rocklunda

Kommunstyrelsen beslutade den 20 november 2019 om rapporten "Vision Rocklunda med riktlinjer för markanvändning och genomförandefrågor". Enligt beslutet ska rapporten⁵ utgöra underlag för framtida utvecklingsfrågor rörande Rocklunda särskilt kopplat till verksamheter

⁵ Rapporten har tagits fram med hjälp från externa konsulter.

inom nämnden för idrott, fritid och förebyggande, fastighetsnämnden och byggnadsnämnden. Beslutet innebär inte ställningstagande till enskilda detaljer i rapporten.

Syftet med visionen, enligt ärendebeskrivningen, är att bl.a. visa vad Västerås stad på 30 års sikt vill med den fortsatta utvecklingen av Rocklunda och stadens inriktning för investeringar. Enligt visionen förväntas arenaidrotterna om 20 år finnas koncentrerade till Rocklundaområdet. Genomförandet ska ske succesivt i etapper i takt med behov och ekonomiska förutsättningar. Anläggningarna ska i första hand finansieras via hyror. Vidare anges i visionen att en affärsmodell eller motsvarande behöver utvecklas som omfattar alla parter som på olika sätt är med och finansierar verksamheten. En modell som bl.a. beskriver ansvarsfördelningen för finansiering och beslutsfattande för både investeringar och drift. Enligt visionen ska det så snart som möjligt utvecklas en tydlig investeringsprincip som sedan kan fastställas av Västerås stad och fastighetsägaren. Denna ska omfatta exempelvis principer för finansiering, avkastning, hyresreglering, gränsdragningar, upphandlingsprocess och förvaltning. Ett förslag enligt strategin är att det bildas ett gemensamt driftbolag med delat ägande mellan staden, fastighetsägaren samt lämplig mäss- och evenemangsentreprenör med totalansvar för operativ drift ute och inne.

Av intervjuer har framgått att det är osäkert i vilken grad Vision Rocklunda kommer att vara styrande för utvecklingen av Rocklunda.

4.2 Rocklundaavtalet

Hyreskontraktet för Rocklunda tecknades den 8 maj 2006 och omfattar perioden fram t.o.m. 30 april 2031. Därutöver finns för närvarande ca 45 tilläggsavtal med varierande årshyresbelopp från 7 tkr till 10,4 mnkr⁶. Av tilläggsavtalen har ca 37 av dem en årshyra under 800 tkr. Ett flertal av dessa utgör tillägg till befintlig byggnad. De senaste tilläggsavtalen avser innebandyarena och omfattar fyra intentionsavtal på sammanlagt 14 mnkr.

Nämnden för idrott, fritid och förebyggande har vid två tillfällen fått redovisning av Rocklundaavtalets konstruktion.

4.2.1 Utfall 2019 – Hyror, mediakostnader och övriga kostnader

Fastighetsnämnden ansvarar för de externa hyresavtalen inom Rocklundaområdet, d.v.s. grundavtalet och tilläggsavtalen. NIF-nämnden hyr anläggningarna i andra hand från fastighetsnämnden via internhyresöverenskommelser.

Fastighetsnämndens intäkter och kostnader för Rocklundaavtalen 2019 framgår nedan i tabell 1.

Tabell 1 - Fastighetsnämndens intäkter och kostnader 2019 - Rocklunda

Intäkter	Tkr
Hyror och arrenden	55 102
Mediaintäkter	15 014
Summa	70 116
Kostnader	Tkr
Hyror och arrenden	-54 559
Mediakostnader	-15 014
Planerat underhåll	-1
Övriga kostnader	-100
Summa	-69 674

⁶ Avser belopp enligt tilläggsavtalen utan den indexuppräknings som har skett över åren.

Utöver ovanstående kostnader tillkommer avskrivningar på 44 tkr och finansiella kostnader på 8 tkr, vilket innebär att resultatet 2019 blev 389 tkr.

Teknik- och fastighetsförvaltningen internfakturerar i sin tur NIF uppdelat på bashyra, index, tillägg och media.

NIF:s totalt redovisade kostnader och intäkter för Rocklunda gemensamt för 2019 och 2018 framgår av tabell 2 nedan:

Tabell 2 – NIF:s kostnader 2019 och 2018 – Rocklunda gemensamt

KTYP	KGR2	2019 UTFALL	2019 BUDGET	2019 Avvikelse	2018 UTFALL
I Intäkter	31 Taxor och avgifter	534 885	0	534 885	0
I Intäkter	34 Hyror och arrenden	1 018 352	945 000	73 352	687 982
Summa I		1 553 237	945 000	608 237	687 982
K Kostnader	41 Ink anl- o underh mtrl	-15 030	0	-15 030	0
K Kostnader	60 Lokaler och markhyror	-55 102 272	-54 488 184	-614 088	-53 648 323
K Kostnader	61 Fastighetskostnader	-132 884	0	-132 884	-4 706
K Kostnader	62 Bränsle, energi och vatten	-15 014 444	-14 124 000	-890 444	-14 457 184
K Kostnader	65 Kontorsmaterial och trycksaker	0	0	0	-1 400
K Kostnader	68 Tele-, IT-komm och postbefordr	-3 727	0	-3 727	-608
K Kostnader	73 Försäkr premier och riskkostn	-935 696	0	-935 696	0
K Kostnader	74 Övriga främmande tjänster	0	0	0	-6 351
Summa K		-71 204 053	-68 612 184	-2 591 869	-68 118 571
Summa 1708		-69 650 816	-67 667 184	-1 983 632	-67 430 589

I ovanstående tabell ingår inte specifika kostnader och intäkter per anläggning. I tabell 3 ingår dessa. I budget för 2020 har inomhusbandyarenan tillkommit.

Tabell 3 - NIF:s intäkter och kostnader 2018 och 2019 samt budget 2020- Rocklundaavtalen

Rocklunda totalt	Budget 2020	Utfall 2019	Budget 2019	Utfall 2018
Summa intäkter	23 729 000	21 578 359	20 198 000	20 247 292
Summa kostnader	-90 408 161	-76 310 460	-73 017 914	-72 733 590
Resultat	-66 679 161	-54 732 101	-52 819 914	-52 486 298

I förhållande till budget 2019 motsvarade utfallet för 2019 en avvikelse på ca -1,9 mnkr vilken främst förklaras av:

- ▶ Försäkrings- och riskkostnader -1 mnkr.
- ▶ Lokaler och hyror -0,6 mnkr.
- ▶ Mediakostnader -0,9 mnkr.
- ▶ Fastighetskostnader -0,4 mnkr.
- ▶ Hyror och intäkter +1,4 mnkr.

Det har inte framgått att det finns en tydlig redovisning av samtliga kostnader och intäkter per option och tilläggsavtal. Budgetering och uppföljning görs för Rocklunda gemensamt och per anläggning. Som vi har förstätt det är det möjligt att via Raindance söka fram särskilda rapporter som redovisar utfallet per avtal. Budget och prognoser för kvarvarande period av hyreskontraktet upprättas inte.

För uppföljning av avtalen genomförs driftmöten där TIFF och KIFF träffar representanter för hyresvärd (inklusive driftbolaget) för att följa upp hyresavtal och driftavtal.

4.2.2 Hyrestid och därefter

Hyreskontraktet, d.v.s. grundavtalet för Rocklunda tecknades för perioden 2006-05-08 – 2031-04-30. Optioner som har avropats och tilläggsavtal som har tillkommit löper till 2031-04-30 med undantag för innebandyarenan som enligt intentionsavtalet ska ha en hyrestid på minst 25 år. Av hyreskontraktet framgår enligt nedan ett antal alternativ för hur staden kan agera i förhållande till Rocklundaanläggningen inför att hyrestiden löper ut.

4.2.2.1 Uppsägningstid/Förlängningstid

Enligt hyreskontraktet ska uppsägning av kontraktet ske skriftligen minst 9 månader före den avtalade hyrestidens utgång. I annat fall är kontraktet förlängt med 36 månader för varje gång.

4.2.2.2 Option – förvärv av aktier

Enligt bilaga 9 till hyreskontraktet (grundavtalet) finns en option om att:

- ▶ Hyresgästen har rätt att förvärva samtliga aktier i det bolag som är hyresvärd och som äger den hyrda fastigheten på följande villkor:
 - ▶ Optionen får utnyttjas vid hyrestidens utgång.
 - ▶ Utnyttjandet av optionen ska påkallas genom skriftligt besked till hyresvärden senast 6 månader innan optionen skall utnyttjas.
 - ▶ Vid utnyttjande av optionen skall hyresgästen betala en köpeskilling som motsvarar aktiernas marknadsvärde vid köpetillfället.
 - ▶ Vid utnyttjandet av optionen skall marknadsvärdet på aktierna beräknas dels med beaktande av de projektvärden som finns på hyresobjektet vid köpetillfället, dels med utgångspunkt i att hyresobjektet vid köpetillfället kommer att generera hyresintäkter i paritet med de hyresintäkter som fastigheten historiskt genererat (uppräknade med 90 procents index).

4.2.2.3 Förlängning av avtal

Hyresgästen äger rätt enligt bilaga 9 till hyreskontraktet att erhålla förlängning av hyrestiden med 25 år från utgången av det femtonde hyresåret, d.v.s. fr.o.m. den 1 maj 2021. Begäran om förlängning ska ske senast den 30 april 2020. Om parterna är överens skall hyresvillkoren för förlängningsperioden därvid förändras.

4.3 Förhandling om förlängning av hyresavtal avseende Rocklunda

Nämnden för idrott, fritid och förebyggande beslutade vid sammanträde den 24 mars 2020 att ge förvaltningen i uppdrag att, i samverkan med fastighetsnämnden och stadsledningskontoret inleda förhandling med Rocklunda Fastigheter AB om en eventuell förlängning av hyresavtal för Rocklunda från och med 2021-05-01 och därmed även hyresvillkoren.

Av ärendebeskrivningen framgår att inleda förhandlingar kring en eventuell förlängning inte behöver leda till en ny avtalstid utan avtalet kan kvarstå oförändrat. Kultur, idrotts- och fritidsförvaltningen har också uttryckt önskemål att förvaltningen vid en eventuell förlängt hyresavtal ska få möjlighet att ansvara för drift och skötsel av Rocklunda. Det förutsätter dock en separat förhandling med Rocklunda Fastigheter AB (RFAB).

Fastighetsnämnden fattade motsvarande beslut den 24 mars 2020 dock med tillägget att teknik- och fastighetsförvaltningen och samverkande parter ska återkomma till fastighetsnämnden med två förslag till hyresavtal: ett alternativ där drift- och skötsel utförs i egen regi och ett alternativ där det utförs i extern regi.

Av intervju har framgått att avsikten är under den tid som diskussioner om en förlängning förs att även pröva olika alternativ så som optionen att förvärva fastigheten vid hyrestidens utgång eller förlängning av avtalet med tre år i taget. Föresatsen är bl.a. att riskanalyser ska göras och att anläggningen ska värderas med stöd av fastighetsvärderare. Intentionen är att beslut om hur staden ska gå vidare med Rocklundaavtalet ska tas av fullmäktige. Senast den 1 maj 2021 måste ett ställningstagande ha gjorts. Ett första uppstartsmöte med hyresvärden genomfördes den 20 augusti 2020. I samband därmed startades ett arbete med att ta fram en handlingsplan. Enligt uppgift kommer i det fortsatta arbetet beräkningar samt risk- och konsekvensbedömningar att göras. Vad vidare framgått är att värderingen av anläggningen har genomförts. Den politiska beredningen är planerad till senhösten 2020 och därefter beslut i kommunfullmäktige.

4.4 Bedömning

Kommunstyrelsen har beslutat att rapporten Vision Rocklunda ska utgöra underlag för framtida utvecklingsfrågor rörande Rocklunda. Visionen anger Västerås stads intentioner kring utvecklingen av Rocklunda och inriktningen för framtida investeringar i området. En frågeställning i sammanhanget är om kommunstyrelsen har befogenhet att besluta om en vision som ska vara vägledande för staden och ett antal namngivna nämnder. Enligt vår uppfattning är det fullmäktige som ska besluta om inriktningen av verksamheten på olika områden (enligt 5 kap. 1 § KL.).

Vision Rocklunda anger viljeinriktningen på 30 års sikt, d.v.s. ett betydligt längre perspektiv än hyrestiden enligt hyreskontraktet. Nya tillkommande anläggningar ska enligt visionen i första hand finansieras via hyror, vilket i så fall förutsätter att hyreskontraktet förlängs. Enligt visionen förväntas arenaidrotten koncentreras till Rocklundaområdet.

Ett konstaterande när det gäller Vision Rocklunda är att den inte tar hänsyn till kommunal-ekonomiska konsekvenser och därmed inte förhåller sig till risken att hyresfinansiering av investeringar som genomförs av ett privat bolag i slutändan kan leda till högre kostnader för staden. Det kan nämnas att stadsledningskontorets ekonomienhet inte har varit delaktig i framtagandet av visionen.

Enligt vår uppfattning uppstår en form av inlåsnings effekt i och med att Rocklunda Fastigheter äger marken efter stadens försäljning 2006 och Västerås stad inte utan vidare kan flytta verksamheten någon annan stans. Om Västerås vill utveckla området, utifrån nuvarande förutsättningar, så måste det ske via fastighetsägaren som har en "monopolsituation" inom Rocklundaområdet. Enligt vår bedömning finns det då risk när nya anläggningar etableras eller vid om- och tillbyggnader av befintliga att det sker på villkor som är ofördelaktiga jämfört med om staden genomför investeringen i egen regi. Extern finansiering genom ett privat bolag av anläggningar leder med största sannolikhet till högre kostnader för staden jämfört med om motsvarande investering görs i egen regi. Det förklaras främst av att ett privat bolag har högre finansieringskostnader bl.a. beroende på sämre lånevillkor vid upplåning jämfört med en kommun samt avkastningskrav. Ett förhållande som tydligt bekräftades i den granskning EY gjorde av refinansieringen av nya Karolinska. I Rocklundafallet saknas dessutom konkurrerande fastighetsägare/hyresvärdar. Ett konkurrensmedel för hyresvärdar är avkastningskravet.

Kännetecknade för Rocklundaanläggningen är en relativt omfattande mängd avtal i och med att det förutom hyreskontraktet f.n. finns ca 45 tilläggsavtal. Merparten av tilläggsavtalen avser belopp under 800 tkr/år medan ca 20 procent av tilläggsavtalen avser årshyror på mer än 1 mnkr/år. Det har inte framgått att det finns en tydlig redovisning av samtliga kostnader och intäkter per option och tilläggsavtal. Vår bedömning är att samtliga avtal måste redovisas och löpande följas upp var för sig. Därutöver bör uppföljning av samtliga intäkter och kostnader göras per anläggning eller verksamhet inom Rocklundaområdet.

I förhållande till gällande avtal finns fem alternativ att överväga för Rocklundas framtid.

1. Förlängning av avtalet med 25 år fr.o.m. 1 maj 2021.
2. Uppsägning av avtalet fr.o.m. 1 maj 2031.
3. Förlängning av avtalet med 36 månader per gång fr.o.m. 1 maj 2031.
4. Förvärv av aktier i ägarbolaget.
5. *En annan lösning (förutsätter sannolikt en omförhandling av avtalet).*

Respektive alternativ är förenat med konsekvenser som måste utredas och prövas. TIF-nämnden och fastighetsnämnden har beslutat att inleda förhandling med Rocklunda Fastigheter om en eventuell förlängning av avtalet enligt alternativ 1 ovan. Enligt fastighetsnämndens beslut ska teknik- och fastighetsförvaltningen och samverkande parter återkomma till nämnden med förslag till hyresavtal med drift- och skötsel i egen regi alternativt i extern regi. I detta skede är det svårt att förutse vad förhandlingarna kommer att resultera i. För att hyresvillkoren ska förändras krävs enligt bilaga 9 att parterna är överens. I samband med denna granskning har inte framkommit att hyresvärden i detta skede har lämnat ett förslag på villkoren för ett förlängt hyresavtal. En kritisk fråga för staden är om hyresvärdens förslag till förändrade hyresvillkor kan komma att innebära en högre hyra jämfört med dagens.

En annan faktor som också är av betydelse för framtiden gäller tillkommande anläggningar där vi antar att separat hyresavtal måste ingås som t.ex. i fallet med inomhusbandyarenan. Inomhusbandyarenan visade sig, vilket framgår längre fram i rapporten, bli en "dyr lösning" av ett lokalbehov jämfört med om motsvarande investering hade gjorts i egen regi. Frågan om ett förverkligande av Vision Rocklunda måste övervägas i ljuset av detta faktum.

Utifrån den lösning som valts för Rocklunda överlämnas inte anläggningar där staden finansierar investeringen via hyran efter avtalstidens utgång. Som vi har förstått det är det en konsekvens av att staden har sålt marken till hyresvärden. "Rocklundaaffären" kan på kort sikt ha uppfattats som gynnsam för staden men på sikt riskerar den att bli allt mer ekonomiskt ofördelaktig. Bland annat beroende på att en utveckling av området med ny-, om- och tillbyggnader med största sannolikhet leder till högre kostnader jämfört med investeringar i egen regi.

Alternativet att förvärva aktierna i Rocklunda Fastigheter kan bli aktuell först efter avtalstidens utgång om inte hyresvärden kan tänka sig en tidigare försäljning. Den skrivning som finns i avtalet om hur aktiernas marknadsvärde ska beräknas är enligt vår uppfattning inte helt enkel att tillämpa. En viktig komponent i värdet är att det finns ett hyresavtal och den hyra som faktiskt erläggs. Enligt vår uppfattning blir det då en grannliga uppgift att marknadsvärdera ett fastighetsbolag som äger anläggningar till nytta för stadens föreningar och innevånare som staden i sin tur i huvudsak finansierar via hyresavtal.

Avsikten är att i samband med förhandlingarna om ett eventuellt förlängt hyresavtal att även utreda och pröva olika andra alternativ så som optionen att förvärva fastigheten vid hyrestidens utgång eller förlängning av avtalet med tre år. Även andra alternativ kan bli aktuella. Ett arbete med att utarbeta en handlingsplan för hur arbetet ska bedrivas påbörjades i augusti. Enligt vår bedömning är det viktigt att arbetet med en handlingsplan resulterar i en plan där det framgår ansvar, aktiviteter i processen att pröva olika alternativ för Rocklundas framtid samt när, hur och till vem som resultatet ska redovisas.

Vår rekommendation är att staden noga utreder och riskbedömer de olika handlingsalternativ som finns med avseende på Rocklunda. Ställningstagandet till en förlängning av avtalet är enligt vår bedömning en väsentlig fråga som ska beslutas av kommunfullmäktige.

5 Tilläggsavtal

5.1 Utgångspunkt

I avsnittet redovisas de förutsättningar och villkor som gäller enligt avtal, upphandlingsregler, stadens beslutsordning för tilläggsavtal samt de tilläggsavtal för ridstall och inomhusbandyarena som har granskats.

5.2 Tilläggsavtal investeringar upp till 10 mnkr

I bilaga 5 till hyreskontraktet framgår att parterna är överens om kalkylförutsättningarna för investeringar som medför förbättrad eller ny funktion upp till en nivå på 10 mnkr/enskild investering under hela hyresförhållandet.

Rocklunda Fastigheters årliga tilläggshyra för en sådan investering får maximalt utgöra ett belopp motsvarande 3 månaders STIBOR plus 5,25 procent räknat på investeringsbeloppet. Tilläggshyran ska täcka samtliga kostnader för en sådan investering såväl kapital- som drift- och övriga kostnader. Staden ska innan en sådan investering görs godkänna investeringsbeloppet som tilläggshyran ska grunda sig på.

5.3 Tilläggsavtal investeringar över 10 mnkr

Hur tilläggsavtal som är förenade med investeringar över 10 mnkr ska hanteras har inte formellt sett reglerats. Vi har noterat att inför tilläggsavtal för ridhuset och inomhusbandyarenan har Västerås stad upphandlat byggtreprenaden.

Vid utbyggnaden av Friskis & Sveltis lokaler gjordes bedömningen att staden inte var kravställare på lokalerna och att det finns alternativ användning av lokalen. Staden var inte delaktig i projektet. Utbyggnaden hanterades i ett direktförhållande mellan Friskis & Sveltis och Rocklunda Fastigheter. I granskningen har noterats att NIF beslutade den 27 november 2018 att godkänna hystillägget till Friskis & Sveltis. Tilläggsavtal om utbyggnad av lokalen skrevs under den 30 november av två tjänstepersoner inom teknik- och fastighetsförvaltningen. En notering gällande tilläggsavtalet är att det är förenat med en revidering (i bilaga 4 Särskilda bestämmelser, stycke 3) av hyresgästens rätt att inte erlagga hyra. Enligt revideringen utgår den tidigare bestämmelsen att Västerås stad inte är skyldig att erlagga hyra till Rocklunda Fastigheter för det fall att stadens hyresgäst Friskis & Sveltis underlåter att erlagga hyra till staden. EY har inte i särskild ordning granskat detta tilläggsavtal.

5.4 Upphandlingsregler

Om en upphandlande myndighet vidtar åtgärder i syfte att tilldela ett kontrakt eller ingå ett ramavtal avseende varor, tjänster eller byggtreprenader är huvudregeln att anskaffningen omfattas av lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). Det finns dock flera olika undantag från lagens tillämpningsområde, bl.a. det s.k. hyresundantaget. Hyresundantaget regleras i 3 kap. 19 § LOU.

Hyresundantaget innebär att kontrakt som avser hyra eller andra typer av rättigheter till fastigheter inte omfattas av LOU. Hyreskontrakt behöver m.a.o. inte upphandlas. Skälet till detta är enligt 2004 års upphandlingsdirektiv att hyresförhållanden är av sådan särart att de inte lämpar sig för offentlig upphandling.

Det kan dock uppstå gränsdragningsproblem vid tillämpningen av hyresundantaget. Kontrakt som ska ingås kan innehålla inslag av byggtreprenad. En upphandlande myndighet som avser att ingå ett hyreskontrakt utan att annonsera detta enligt LOU bör säkerställa att

hyresundantaget är tillämpligt. I *bilaga 1 under figur 3* redovisas schematisk (hämtat från SKL⁷:s skrift "Gäller LOU vid hyra av lokal?") hur gränsdragningsbedömningen mellan hyra och byggtreprenad kan göras vid inhyring av lokal.

Med stöd av hyresundantaget undantas hyreskontrakt och andra typer av rättigheter till fastigheter från LOU. Däremot undantas inte andra åtaganden som görs i samband med hyreskontraktet, som exempelvis projekteringstjänster eller byggtreprenadarbeten för att renovera eller uppföra en fastighet.

Hyresundantaget är sannolikt inte tillämpligt vid ingående av hyreskontrakt för byggnader som inte uppförts vid tiden för hyresavtalet eller då befintliga byggnader där omfattande hyresgästanpassningar krävs. Undantaget är inte heller sannolikt tillämpligt vid ändringar i pågående hyreskontrakt om ändringarna medför att om- och tillbyggnader i stor omfattning behöver göras.

Om syftet är att ingå ett avtal om hyra av en lokal och lokalen behöver byggas om för att anpassas till verksamheten uppstår frågan hur detta avtal ska bedömas, eftersom avtalet innehåller inslag av både hyra och byggtreprenad. Det är kontraktets huvudföremål som avgör om det ska ses som ett hyreskontrakt eller ett byggtreprenadkontrakt enligt 2 kap. 2 § LOU.

Var gränsen går för vad som ska anses utgöra hyresgästanpassningar inom ramen för hyresundantaget och vad som blir upphandlingspliktigt är svårt att ange eftersom det finns begränsad domstolspraxis på området. Om ombyggnationen leder till en hyresökning som är lägre än vad hyran hade varit utan ombyggnationen torde sannolikheten, enligt uppfattningen i SKL:s skrift, öka för att kontraktet kan betraktas som ett hyreskontrakt utan upphandlingsplikt.

5.4.1 Tillämpning av upphandlingsskyldigheten

Enligt SKR:s skrift finns följande alternativa förfaringsätt när upphandlingsskyldighet föreligger:

- ▶ Hyresvärdsupphandling (paketerad upphandling).
- ▶ Hyreskontrakt följt av separat upphandling.

I en hyresvärdsupphandling konkurrensutsätter upphandlande myndighet (UM) samtliga kontrakt i en annonserad upphandling, vilket innebär att hyreskontrakt, byggtreprenadkontrakt och närliggande tjänster (projekteringstjänster) "paketeras" och upphandlas gemensamt. Två alternativ som beskrivs i skriften är hyresvärdsupphandling på annans mark och hyresvärdsupphandling innefattande åtagande om köp av fastighet.

Vid hyreskontrakt följt av separat upphandling ingår UM först hyreskontrakt utan annonserad upphandling och därefter upphandlar UM byggtreprenaden och närliggande tjänst separat. Varianter av separat upphandling är upphandling av byggtreprenad på annans fastighet och hyresvärd upphandlar byggtreprenad enligt LOU. Vid upphandling av byggtreprenad på annans fastighet ingår UM först ett hyreskontrakt med hyresvärden. Därefter upphandlar UM byggtreprenaden, tilldelar ett kontrakt och ingår ett separat byggtreprenadkontrakt. Efter slutförd upphandling överläts byggtreprenadkontraktet till hyresvärden. Alternativt kan UM komma överens med hyresvärden att inte överföra byggtreprenaden och själv agera byggherre och själv finansiera byggtreprenaden.

⁷ Sveriges Kommuner och Landsting som namnändrat till Sveriges Kommuner och Regioner (SKR).

5.4.2 Bedömning

Tilläggsavtal har tillkommit antingen via direkta avrop (investeringar upp till 10 mnkr) enligt bilaga 5 till hyreskontraktet eller via hyresavtal och av staden upphandlad byggentreprenad. Vid avrop enligt bilaga fem görs ingen upphandling om kontraktet innehåller byggentreprenader. Vi finner dock inget stöd i lagstiftningen för att det generellt kan göras undantag från upphandlingsreglerna om ett hyreskontrakt omfattar en byggentreprenad under 10 mnkr. Vår bedömning är att en gränsdragningsbedömning mellan hyra och byggentreprenad alltid måste göras för att säkerställa följsamhet till upphandlingsreglerna.

Baserat på SKL:s skrift "Gäller LOU vid hyra av lokal" gör vi tolkningen att när hyresundantaget inte är tillämpligt och en hyresvärdupphandling inte görs, att följande handlingsalternativ är möjliga om det inte har överenskommit med hyresvärden att hyresvärden ska göra upphandlingen enligt LOU eller att hyresgästen själv ska vara byggherre och finansiera byggentreprenaden:

1. Först ingår den upphandlande myndigheten ett hyresavtal utan annonserad upphandling.
2. Därefter genomför den upphandlande myndigheten en upphandling av byggentreprenaden och andra närliggande tjänster.
3. Efter slutförd upphandling överläts byggentreprenadkontraktet till hyresvärden.

Beträffande tilläggsavtalet för utbyggnaden av Friskis & Svettis lokaler framgår att det medförde ett förändrat risktagande för staden i och med rätten att inte erlagga hyra utgick helt. Det framgick inte av protokollet då NIF beslutade om att godkänna hyrestillägget. Samtidigt har vi inte noterat att fastighetsnämnden eller fastighetsdelegationen fattat beslut om inhyrningen. Enligt vår uppfattning är det därför tveksamt om tilläggsavtalet tillkommit på rätt sätt.

Utbyggnaden föregicks inte av en annonserad upphandling med hänvisning till att hyresundantaget var tillämpligt och att utbyggnaden av lokalen inte planerades utifrån stadens behov. Det vi i första hand reagerar på är att staden inte är delaktig i till- och ombyggnad av en lokal som staden hyr in och ytterst har betalningsansvar för. Ansvariga nämnder har i enligt vår uppfattning i detta avseende brustit i styrning och kontroll. En reflektion är varför staden överhuvudtaget hyr in lokaler som anpassats till Friskis & Svettis istället för att Friskis & Svettis hyr direkt av fastighetsägaren.

5.5 Fastighetsnämndens delegationsordning.

Beslut om lokal- eller bostadsinvestering, enligt budget/beställning har delegerats enligt följande: Upp till 0,5 mnkr till förvaltare, upp till högst 1 mnkr till enhetschef och över 1 mnkr upp till 4 mnkr till direktör. Beloppen avser totalt belopp för avtalet eller avtalsperioden.

Vid inhyrning av fastighet eller lägenhet har förvaltare delegation om hyrestiden är högst 5 år, direktör om hyrestiden är högst 10 och fastighetsdelegationen om hyrestiden överstiger 10 år.

Vem som får underteckna handlingar för nämndens räkning, framgår av det särskilda beslut som fastighetsnämnden fattade 2007 om "Undertecknande av handlingar och firmateckning", Dnr 2007/745-FN-002. Av beslutet framgår att firmateckning för ärenden med beslut i fastighetsnämnden eller fastighetsdelegationen ska göras av två i förening av nämndens ordförande, fastighetsdirektören och biträdande fastighetsdirektören, eller envar av dessa i förening med ansvarig handläggare. För övriga ärenden gäller fastighetsdirektören, biträdande fastighetsdirektören eller ansvarig chef i förening med ansvarig handläggare.

5.6 NIF:s delegationsordning

Beslut om utökad hyresåtagande till följd av ombyggnad/utbyggnad är delegerat till verksamhetschef upp till 100 000 kr/år och till direktör upp till 250 000 kr/år.

Beslut om att ingå avtal om hyra/leasing (beloppsgränser för hela avtalsperioden):
Upp till 4 mnkr arbetsutskott (AU), upp till 2 mnkr direktör, upp till 1 mnkr verksamhetschef och upp till 0,5 mnkr enhetschef.

5.6.1 Bedömning

Enligt vår bedömning är inte fastighetsnämndens delegationsordning anpassad till inhyrning av anläggningar med långa avtalstider. När det gäller anskaffningsbeslut finns en delegerad beslutsordning till tjänstepersoner upp till 4 mnkr. Därutöver är det fastighetsnämnden som beslutar om anskaffning. När det gäller inhyrning så kan t.ex. direktör ta beslut om hyrestiden är högst 10 år. För hyrestider över tio år har fastighetsdelegationen delegation att besluta. Delegationen av beslutanderätten till fastighetsdelegationen saknar både tidsgräns och beloppsgränser (årsbelopp) för avtalen, d.v.s. det finns ingen begränsning i delegationen. I och med att det saknas en begränsning i delegationen är det vår uppfattning att delegeringen kan komma i konflikt med 6 kap. 38 § KL. Av 6 kap. 38 § och 7 kap. 5 § KL framgår vilka ärenden som en nämnd inte får delegera. Det gäller t.ex. ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet. Intentionen är enligt Kommunallagen (Kommentaren sid. 447), att rätten att delegera inte får utnyttjas på ett sätt som kan rubba nämndernas övergripande ansvar för verksamheten. Enligt vår uppfattning kan beslut om hyreskontrakt om avser betydande belopp med lång hyrestid jämföras med ett ärende som avser verksamhetens omfattning. Frågan är dessutom om inte externa hyreskontrakt som är längre än 10 år ska beslutas av fullmäktige med hänvisning till att det är en ekonomiskt viktig fråga.

Enligt vår uppfattning bör anskaffning av nya anläggningar via inhyrning jämföras med och hanteras beslutsmässigt som investeringsärenden.

Såvitt vi kan bedöma har NIF-nämnden i begränsad utsträckning delegerat rätten att besluta om utökad hyresåtagande och att ingå avtal om hyra/leasing.

Begreppet firmatecknare som används i fastighetsnämndens beslut om "Undertecknande av handlingar och firmateckning" finns inte i kommunallagen. Vem som företräder en kommun i avtalsrättsliga sammanhang följer i stället av den fördelning av uppgifter som gjorts med stöd av kommunallagens regler om delegation. Vi tolkar dock beslutet som att hyresavtal ska undertecknas av två i förening.

5.7 Lokalanskaffningsprocess

I granskningen har vi tagit del av TFF:s processkartor avseende lokalanskaffningsprocessen. Vi har då inte kunnat notera att det finns en sammanhängande processkarta som beskriver samtliga de aktiviteter som ingår i processen för anskaffning av lokaler via extern inhyrning då det är fråga om nybyggnation eller om- och tillbyggnad. Av intervju har framgått att inhyrning av anläggningar i Rocklunda i princip hanteras som lokalinvesteringsärenden.

Med utgångspunkt från befintliga processkartor har vi därför gjort ett utdrag dels avseende beslutsprocessen vid eget ägande, dels processen vid inhyrning förenat med byggtreprenad.

I *bilaga 1 under figur 4* redovisas de beslutssteg som ingår i stadens lokalanskaffningsprocess vid eget ägande. En rimlig utgångspunkt är att en lokalanskaffning via inhyrning där byggtreprenaden upphandlas av staden ska följa samma beslutsprocess som vid eget ägande.

Behovet av lokal initieras av nämnd. Ett första steg därefter är att en behovsanalys tas fram av beställande nämnd under medverkan av teknik- och fastighetsförvaltningen (TFF). I anskaffningsprocessen ingår fyra beslutstillfällen, varav tre berör beställande nämnd nämligen:

- ▶ Beslut om att begära lokalprogram.
- ▶ Beslut om projektering.
- ▶ Beslut om hyresoffert.

Av processen framgår att i samband med att lokalprogrammet tas fram upprättas en första kalkyl (kalkyl 0). Med underlag av projekteringen upprättas sedan kalkyl 1 och hyresoffert. Fastighetsnämnden beslutar efter det att beställande nämnd har accepterat hyresofferten om anskaffning varefter upphandlingen av byggtreprenaden genomförs av förvaltningen.

Nedanstående figur visar en komprimerad anskaffningsprocess.



I processen lokalanskaffning via extern inhyrning förenat med ny- och ombyggnation då fastighetsnämnden upphandlar entreprenaden ingår i behovs- och planeringsskedet bl.a. att ta fram behovsanalys och lokalprogram. Under projekterings- och genomförandefasen⁸ ingår att ta ställning till vilken typ av projekt (nybyggnation eller om- och tillbyggnad) det handlar om och vilken typ av entreprenad- och upphandlingsform som ska tillämpas. Beroende på entreprenadform omfattar genomförandet antingen projektering (vid utförandeentreprenad) eller förprojektering. I detta processteg tas också förfrågningsunderlaget fram och kalkyl 1 samt hyresoffert. Efter genomförd upphandling överlämnas (överläts) entreprenadkontraktet till fastighetsägaren/hyresvärden. De steg som ingår i projekterings- och genomförandefasen framgår i bilaga 1 under figur 5.

När upphandlingen är genomförd uppdateras kalkyl 1 till kalkyl 2. Vid t.ex. ny-, om- och tillbyggnad, externt inhyrt, justeras hyresavtalet efter slutredovisning.

En kommentar till entreprenadformerna är vid totalentreprenad ansvarar entreprenören för såväl projekteringen som utförande av arbetena. Entreprenören har ett funktionsansvar för entreprenaden, det vill säga entreprenören ansvarar för att objektet uppfyller avtalad funktion. Entreprenören ska därefter utreda och projektera det erforderliga arbetsutförandet för att entreprenaden ska uppfylla den funktion som beställaren ställt på entreprenaden. Vid utförandeentreprenad är beställaren ansvarig för projekteringen och entreprenören för utförandet. Entreprenören har inte ett funktionsansvar, men utförandet ska vara fackmässigt. I utförandeentreprenader är utgångspunkten att beställaren, genom egen utredning och noggrann projektering anger vad entreprenören ska göra. Totalentreprenad i samverkan (partnering) är inte en entreprenadform utan en samverkansform som ryms inom gränserna för de befintliga entreprenadformerna.

Vi har inte i särskild ordning granskat investeringsprocessen och beredningen av investeringsplanen. Av intervju har framgått att vid inhyrning redovisas tillkommande driftkostnader i investeringsplanen. På senare år har det också kompletterats med information om

⁸ Uppgifterna är hämtade från den processkarta som beskriver projektering och genomförande – eget ägt ny-, om- och tillbyggnation.

alternativet investering i egen regi. I staden finns en investeringsberedning som överlämnar ett bedömt och prioriterat underlag för politisk beredning. Prioriteringar görs i saknämnderna.

5.7.1 Bedömning

Vid t.ex. ny-, om- och tillbyggnad i samband med extern inhyrning av anläggningar ska stadens lokalförsörjningsprocess följas. I de underlag som vi har tagit del av har det inte framgått en fullständig processbeskrivning för investeringar som görs i lokaler genom inhyrning från initiering av ett lokalbehov till färdig lokal. Vår rekommendation är att en sådan process tas fram.

Enligt vår uppfattning är ställningstagandet till om ett lokalbehov ska tillgodoses med eget ägande eller inhyrning särskilt kritiskt. För detta ändamål krävs då väl utredda underlag. Olika alternativa sätt att tillgodose lokalbehovet, vilka konsekvenser de för med sig ekonomiskt och verksamhetsmässigt bör prövas i en förstudie. Övergripande bör det i staden finnas en strategi för lokalförsörjning och en långsiktig lokalförsörjningsplan. För närvarande finns en lokalresursplan kopplad till stadens investeringsplan. Enligt uppgift är ett ärende på väg till fullmäktige som avser ett uppdrag att ta fram program och handlingsplan för samhällsfastigheter. I delprocessen för inhyrning behöver det också ingå en gränsdragningsbedömning mellan hyra och byggtreprenad.

Vår bedömning är att kommunstyrelsen utifrån sitt uppsiktsansvar och ledande och samordnande roll borde ha tagit initiativ till att en ändamålsenlig process för beredning av ärenden som avser inhyrning av nya anläggningar och om- och tillbyggnader av befintliga anläggningar finns.

Med anledning av att vi tagit del av lokalförsörjningsprocessen, som vi dock inte har granskat, har vi vissa reflektioner kring stadens investeringsprocess. För att säkerställa hög kvalitet och kostnadseffektiva investeringar är det väsentligt att det finns en ändamålsenlig och effektiv investeringsprocess. Ett syfte med processen är att bereda underlaget för beslut om investeringsplan/investeringsbudget och ytterst ge underlag till välgrundade investeringsbeslut. Enligt vår bedömning ska investeringar som görs via inhyrning vara en del av investeringsplanen. Krav bör ställas på att vid beredningen av investeringsplanen att underlag i form av förstudie ska kunna presenteras.

En investeringsprocess kan beskrivas på olika sätt. I *bilaga 1 under figur 6* framgår exempel på aktiviteter som ingår i processen vid större investeringar. Processen fram till avslut har delats in i fyra steg efter initiering av ett investeringsbehov; behovsanalys, förstudie, projektering och genomförande. För varje steg krävs ett underlag för ställningstagande.

Tydligt definierade krav måste ställas på de underlag som ska ligga till grund för de beslut som ska tas i respektive steg. I ett ekonomiskt perspektiv är det viktigt att så tidigt som möjligt ta fram tillförlitliga investeringskalkyler och hyreskostnadskalkyler men gärna också underlag för nyttokostnadsbedömningar. Vem som har befogenhet att fatta de beslut som krävs bör framgå i processen och överensstämja med gällande delegationsordningar. Eftersom investeringsprocessen även bereder investeringsbehov till investeringsplanen så bör också tydliga prioriteringsprinciper vara en del i investeringsprocessen.

Anskaffning av lokaler eller om- och tillbyggnader via inhyrning ska enligt vår uppfattning hanteras i samma process. Vi är samtidigt medvetna om att frågan om inhyrning av anläggningar inom Rocklundaområdet har särskilda förutsättningar jämfört med inhyrningar i övrigt. Staden äger inte marken och att det finns enbart en möjlig hyresvärd. Förutsättningen är försvårande för möjligheten till kostnadseffektiv anskaffning av nya anläggningar inom Rocklundaområdet. Vår bedömning är att alternativ till förläggning av anläggningar i Rocklunda

måste utredas då behov aktualiseras. Frågan om att på sikt etablera ett konkurrerande arenaområde bör därför övervägas.

5.8 Rocklunda ridhus

5.8.1 KIF- och NIF-nämndens budgetinriktning och planeringsunderlag

Kultur-, idrott- och fritidsnämnden (KIF-nämnden) avvecklades efter valet 2014 och ersattes av två nämnder, nämnden för idrott och friluftsliv och kulturnämnden. Från och med 2019 ansvarar nämnden för idrott, fritid och förebyggande (NIF-nämnden) för bl.a. idrotts- och fritidsverksamhet.

I KIF:s budgetinriktning 2010-2012 nämns att stallbyggnaden behöver moderniseras tillsammans med en utbyggnad med 20 stallplatser. Därefter, i budgetinriktning 2011-2013, redovisas ridanläggningen som en investering utanför stadens budget med 1 mnkr 2010 och 7 mnkr 2011. Driftkostnaden beräknades till 0,1 mnkr 2011 och 0,7 mnkr 2012.

Från budgetinriktning 2012-2014 noteras att bedömningen nu var att ridhuset skulle behållas men att det gamla stallet rivs och ersätts med ett nytt stall för 60 hästar. Bygganden finansieras av Rocklunda Fastigheter och hyrs in till en beräknad årskostnad på ca 1,8 mnkr. Förhoppningen är att arbetet kan genomföras senast 2012, möjligen redan hösten 2011.

Nästa gång ridanläggningen tas upp i nämndens budgetinriktning är 2015-2017. I den nämns att nämnden fick en utökad ram 2012 med 1,8 mnkr men att upphandlingen inte blev genomförd som planerat p.g.a. oklarheter i tolkningen av LOU. Kostnaderna har ökat med anledning av tidsförskjutningen men också på grund av anpassning av utförande enligt nu gällande krav samt önskemål från myndighet och förening. Den nu upprättade kalkylen visar på årlig inhyringskostnad på 2,2 mnkr.

I NIF-nämndens budgetinriktning 2016-2018 finns en tillkommande driftkostnad med för stalllet om 0,4 mnkr.

5.8.2 Beslut i KIF-nämnden

Vi har gjort en översiktlig genomgång av protokoll under perioden 2010 till 2016 för att identifiera nämndens beslut och hantering i övrigt av Rocklunda ridhus.

- ▶ 2011-01-25
 - ▶ Av protokollet framgår att ombyggnad av Rocklunda Ridanläggning redovisas som ett beredningsärende och att ärendet ska återkomma i februari 2011.
- ▶ 2011-06-07
 - ▶ Information om den fortsatta beredningen av ärendet lämnas och beslut ska tas på nämndens sammanträde den 31 augusti.
- ▶ 2011-08-30
 - ▶ Nämnden beslöt att ge direktören i uppdrag att hos fastighetskontoret starta processen för uppförande av en ny stallbyggnad på Rocklunda, som i stort följer förslaget, daterat 9 januari 2011, till utformning, omdisponering av mark samt läge. Slutligt beslut om tilläggsavtal tas när den definitiva hyreskostnaden är klarlagd. Nämndens målsättning är att byggnationen ska påbörjas så snart som möjligt.
- ▶ 2013-10-22
 - ▶ Nämnden beslutade att uppdra till direktören att med fastighetskontoret teckna hyresavtal för nytt stall med 40 boxar, administrativ del med kontor, omklädningsrum, ny infartsväg, parkering och ridbana. Den totala tillkommande årliga hyreskostnaden uppgår till 2 090 000 kronor.

5.8.3 Beslut i fastighetsnämnd och fastighetsdelegation

- ▶ 2011-09-06
 - ▶ Vid fastighetsdelegationens sammanträde togs stall vid Rocklunda upp som information. Det framgår att nuvarande stall behöver ersättas. En redogörelse lämnades om både LOU:s tillämpning och hyreslagstiftningen.
- ▶ 2012-11-15
 - ▶ Fastighetsnämnden beslöt att uppdra till fastighetskontoret att starta projektet. Det kan dock noteras att det fanns en reservation till beslutet till förmån för att utreda och nuvärdesberäkna tre alternativ angående ny ridanläggning.
- ▶ 2013-11-05
 - ▶ Fastighetsdelegationen⁹ beslutade att uppdra till fastighetskontoret att teckna tillägghyresavtal för ett nytt stall med Rocklunda fastigheter AB.

5.8.4 Beslut i kommunfullmäktige

Kultur, -idrotts- och fritidsnämnden fick en ramhöjning med 1,8 mnkr 2012. Investeringen genomfördes dock senare och ridanläggningen togs i drift 2016. Nämnden fick i budget 2016 en ramhöjning avseende ridanläggningen med ytterligare 0,4 mnkr 2016.

5.8.5 Upphandling av entreprenad och överlåtelse av entreprenadkontrakt

Den första upphandlingen som gjordes avbröts den 17 maj 2013 med anledning av att inkomna anbud inte rymdes inom Västerås stads budget. En förnyad upphandling av nybyggnad av stall annonserades därefter den 11 juni 2013 med sista anbudsdag den 26 augusti 2013. Två anbud inkom. Upphandlingsformen var generalentreprenad med entreprenadformen totalentreprenad. Tilldelningsbeslut meddelades av direktören för Teknik- och fastighetsförvaltningen den 12 december 2013 om att Novab AB tilldelats uppdraget. Totalentreprenaden ska utföras mot en sammanlagd ersättning på 19,8 mnkr.

Avtal om överlåtelse av entreprenaden från staden till hyresvärden träffades den 16 december 2013 och undertecknades för stadens räkning av fastighetsdirektören.

5.8.6 Hyresavtal och investeringsutgift

Tilläggsavtalet för nytt stall till hyresavtalet för Rocklunda undertecknades av fastighetsdirektören den 16 december 2013. Det avtal som vi tagit del av har även utrymme för underskrift av verksamhetschef vid fastighetskontoret men ingen underskrift.

Av hyresavtalet framgår att hyrestillägget för objektet är 2 mnkr per år och hyrestillägget för optionen 131 tkr per år. Beställningen av optionen gjordes samma dag som hyresavtalet skrevs under. Optionen motsvarade en entreprenadkostnad på 1,459 mnkr. Hyrestilläggen är preliminära och ska justeras utifrån hur den faktiska projektkostnaden utfaller. Hyran ska då beräknas som 9 procent av den slutliga faktiska projektkostnaden. Från den beräknade hyran ska avdrag med 130 tkr göras avseende driftkostnaden för befintligt stall. Projektkostnaden för stallet är beräknad till 22,3 mnkr inklusive revideringar av anbud (20,682 mnkr) och byggherrekostnad¹⁰ (1,440 mnkr) och överlåtelse av entreprenadavtal (150 tkr). Inklusive optionen motsvarar den beräknade projektkostnaden 23,7 mnkr.

I samband med projektslut gjordes en ny hyresberäkning. Den slutliga investeringsutgiften inklusive optioner efter avdrag för underhåll blev 26,9 mnkr, vilket innebar en årshyra på 2,3

⁹ I protokollsutdraget står det att fastighetsnämnden beslutar...?

¹⁰ Med byggherrekostnad avses projektering, kreditiv (räntekostnad under byggtiden), byggledning, kontroll, besiktning, bygglov, utsättning, garanti, försäkring, försäljnings- och pantbrevskostnader samt byggherrens egen administration.

mnkr efter avdrag för drift. Tilläggsavtalet undertecknades den 21 juni 2016. Ytterligare ett tilläggsavtal avseende en tillgänglighetsanpassning av befintligt ridhus undertecknades samma dag. Projektkostnaden uppgick till 1 mnkr och årshyran till 87,3 tkr/år.

5.8.7 Bedömning

Moderniseringen av ridanläggningen aktualiseras som ett behov av dåvarande KIF-nämnden i och med beslutet om budgetinriktningen 2010-2012. Inga ekonomiska konsekvenser redovisas i underlaget. I budgetinriktningen 2011-2013 finns ridanläggningen med som en investering utanför stadens budget på sammanlagt 8 mnkr och en beräknad driftkostnad på 0,7 mnkr 2012. Driftkostnaden i form av hyra togs upp i budgetinriktning 2012 till 1,8 mnkr/år. När anläggning stod färdig 2016 summerades investeringsutgiften till 27 mnkr med en sammanlagd årshyra på 2,3 mnkr exklusive tillgänglighetsanpassningen av ridhuset. Nämnden fick i stadens budget 2012 en utökad driftfram med 1,8 mnkr med anledning av ridanläggningen som sedan fr.o.m. 2016 utökades med 0,4 mnkr.

Det kan konstateras vid en genomgång av KIF-nämndens protokoll att två beslut har fattas med anledning av ridanläggningen. Det ena i augusti 2011 att uppdra till direktören att starta processen hos fastighetskontoret för uppförande av stallbyggnaden och det andra i oktober 2013 att uppdra till direktören att teckna ett internhyresavtal med fastighetskontoret. Fastighetsnämnden beslutade (november 2012) att starta projektet och fastighetsdelegationen beslutade (november 2013) att uppdra till fastighetskontoret att teckna tilläggshyresavtal med Rocklunda Fastigheter.

KIF-nämnden beslut har inte varit i enlighet med de beslut som framgår av lokalanskaffningsprocessen. Enligt lokalanskaffningsprocessen ska beställande nämnd besluta om att begära lokalprogram samt besluta om projektering. Uppdraget till direktören att starta processen, som enligt vår mening egentligen är ett otydligt formulerat beslut, blir i praktiken ett genomförandebeslut utan att det enligt vår bedömning fanns ett tillräckligt utrett beslutsunderlag där de ekonomiska konsekvenserna framgår. Inför beslut om ridstallet har inte heller alternativ till inhyrning och etablering av anläggningen inom Rocklundaområdet utretts och utvärderats. Enligt vår bedömning krävs det tillräckligt utredda underlag för respektive beslut. Begäran om lokalprogram bör fattas med stöd av underlag som t.ex. behovsanalys och beslut om projektering med stöd av en lokalprogramrapport.

Upphandlingen av byggentreprenaden föregicks inte av ett anskaffningsbeslut som när investering görs i egen regi. Vår reflektion är att när det gäller en upphandling av en entreprenad i den storleksordningen så borde den ha föregåtts av ett nämndbeslut.

KIF-nämnden beslutade att ge direktören i uppdrag teckna ett internhyresavtal med fastighetskontoret utan att det hade föregåtts av att nämnden beslutade att acceptera hyresofferten. Fastighetsdelegationen beslutade för sin del att uppdra åt fastighetskontoret att teckna avtal men inte om att ingå hyresavtal eller att godkänna inhyrningen, som borde ha föregått beslutet. Fastighetsdelegationens har delegation om att besluta om inhyrning.

När det gäller hyresavtal och upphandling av byggentreprenaden har inte tillvägagångssättet varit i enlighet med det handlingsalternativ för hyreskontrakt följt av separat upphandling som beskrivs i SKL:s skrift *"Gäller LOU vid hyra av lokal?"*. Enligt handlingsalternativet föregås upphandlingen av byggentreprenaden av ett hyreskontrakt. I det här fallet har först fastighetsnämnden upphandlat byggentreprenaden och efter tilldelningsbeslutet ingått ett hyresavtal samma dag som entreprenadkontraktet överläts till hyresvärden. Vi har dock inte identifierat något rättsfall där det framgår att ett hyreskontrakt måste föregå upphandlingen av byggentreprenaden. Vi har dock noterat att Upphandlingsmyndigheten i Vägledning NR 2019:1 anger att då en upphandlande myndighet låter ett byggföretag uppföra en byggnad efter egna anvisningar på annans mark för att sedan hyra byggnaden att det då i detta fall krävs

...”att kommunen och markägaren har en överenskommelse om att en samhällsfastighet ska upphandlas och uppföras som kommunen ska hyra. Mellan kommunen och markägaren bör det upprättas ett avtal som omfattar dels överlåtelsen av den upphandlade entreprenaden på fastighetsägaren, dels hyresfrågorna”.

Av underlaget till tilläggsavtalet framgår att i projektkostnaden bl.a. ingår byggherrekostnader. En kritisk fråga i sammanhanget är om det finns ett åtagande om byggherretjänster från hyresvärden. Om det i kontraktet ingår att hyresvärden ska utföra tjänster så är utgångspunkten att de är upphandlingspliktiga.

Tilläggsavtalet från december 2013 och överlåtelsen av entreprenaden till hyresvärden är på de underlag som vi tagit del av underskrivna av en tjänsteperson. Enligt beslut från 2007 av fastighetsnämnden ska undertecknandet av handlingar göras av två i förening.

Vår samlade bedömning av tilläggsavtalet för Rocklunda Ridhus är att beredningen av ärendet varit otillräcklig, vilket sannolikt i slutänden medfört att anläggningen inte anskaffats på ett kostnadseffektivt sätt. En röd tråd i processen har varit, inför avgörande ställningstaganden/beslut fram till hyresavtalet skrevs under, att det saknats tillräckligt utredda underlag. KIF-nämnden beslutade t.ex. att starta processen d.v.s. i princip att genomföra projektet uppförande och inhyrning av en stallbyggnad utan att det i det skedet fanns underlag t.ex. i form av en förstudie med investerings- och preliminär hyreskalkyl. Alternativ till extern inhyrning har inte utretts och övervägts. Den beslutsordning som gäller för lokalanskaffningsprocessen har inte heller följts.

Kommunfullmäktige har inte i särskild ordning beslutat om Ridstallet annat än att för ändamålet utöka nämndens driffram 2012 och 2016. I beredningsprocessen inför fullmäktiges beslut 2012 har det inte funnits ett tillförlitligt underlag för beslutet om utökad driffram. Enligt vår uppfattning saknas en ändamålsenlig rutin för hur lokalanskaffning genom inhyrning ska hanteras i stadens budgetprocess.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att den faktiska hyran efter det att anläggningen färdigställdes i princip är tre gånger högre än den driftkostnad som beräknades i KIF-nämndens budgetinriktning 2011-2013. Även investeringsutgiften är tre gånger högre än den som först angavs i budgetinriktningen.

5.9 Inomhusbandyarenan

5.9.1 NIF-nämndens budgetinriktning och planeringsunderlag

I nämndens budgetinriktning 2016-2018 lyfts fram att behovet av en ny innebandyarena har påtalats de senaste åren och att arbete pågår för att finna en optimal lösning och läge för arenan. Under rubriken ”fastighetsnämndens investeringar” finns projektet idrottshall/innebandyarena upptaget som investering med 60 mnkr 2016 och en driftkostnad på 4,2 mnkr 2017.

Av budgetinriktningen 2017-2019 framgår under rubriken ”behov som kräver utökad budgetram” att planeringen av en innebandyarena pågår där driftkostnaden genom inhyrning beräknas uppgå till 6 mnkr (2017) med en investering på 60 mnkr.

I planeringsunderlag 2018-2021 redovisas att planeringen av en innebandyarena pågår och att driftkostnaden beräknas uppgå till 7 mnkr/år.

En något förändrad bild framgår av planeringsunderlaget 2019-2022 där det redovisas att projektering av innebandyarenan pågår, att upphandlingen är genomförd och att byggstart planeras under 2018. Investeringsutgiften beräknas till 105 mnkr. I det beloppet tas inte

hänsyn till byggherrekostnader. Driftkostnaden beräknas 2020 till 12 mnkr/år (nettodriftkostnaden?).

Enligt planeringsunderlag 2020-2023 bedöms innebandyarenan stå klar 2020 och att investeringskostnaden beräknas till ca 135 mnkr. Inhyrning kommer att ske med en årskostnad om 13,5 mnkr samt tillkommande driftkostnad på ca 2 mnkr, varav 1 mnkr beräknas bli finansierad med hyror. Av planeringsunderlaget framgår vidare att KS (?) har beslutat om en utökad ram med 10 mnkr år 2020 och ytterligare 3,5 mnkr därefter kommande år. Behovet av utökad budgetram är 14,5 mnkr.

5.9.2 Beslut i NIF-nämnden

Vi har gjort en översiktlig genomgång av protokoll under perioden 2014 till 2020 för att identifiera nämndens beslut och hantering i övrigt av inomhusbandyarenan. Under 2014 t.o.m. september avser protokollen kultur-, idrotts- och fritidsnämnden (KIF-nämnden).

- ▶ 2014-05-27
 - ▶ KIF-nämnden beslutade i februari 2013 att uppdra åt förvaltningen att utreda behovet av, och i övrigt belysa frågan om en ny match-, tränings- och skolidrottsarena. KIF-nämnden beslöt att vid sammanträdet godkänna den rapport som hade lämnats. Enligt tjänsteskrivelsen var förslaget "att ge förvaltningen i uppdrag att, i samverkan med fastighetskontoret och andra intressenter, upprätta ett konkret underlag för en match-, tränings- och skolidrottsarena, på samma tomt som Carlforska skolan och som kan utgöra en resurs för i första hand för innebandyn och NIU¹¹. I utredningen finns en ekonomisk kalkyl som bedömer investeringen till 50-60 mnkr och kapitaltjänst och drift till ca 5,5 mnkr per år.
- ▶ 2015-05-26
 - ▶ NIF-nämnden beslöt att uppdra till förvaltningen att tillsammans med fastighetskontoret ta fram ett lokalprogram för ny innebandyarena. (Presenteras senast november 2015 för nämnden.) Av ärendebeskrivningen framgår att diskussioner efter volymstudier på Carlforska tomten kommit fram till att innebandyarenan inte skulle få plats på ett lämpligt sätt.
- ▶ 2016-04-26
 - ▶ Under övriga frågor lämnas en rapport om innebandyarenan.
- ▶ 2017-04-25
 - ▶ Information om "Riktlinjer för Rocklundas utveckling" varvid bl.a. tänkt placering av inomhusbandyarenan behandlades.
- ▶ 2017-05-23
 - ▶ Nämnden för idrott och friluftsliv beslutade att en kommande innebandyarena placeras strax söder om Bombardier Arena och en kommande friidrottsarena utomhus placeras norr om Bombardier Arena. Av tjänsteutlåtandet framgår att projekt "Vision Rocklunda" har i sitt arbete valt att föreslå lämpliga placeringar för inomhusbandyarenan och friidrottsanläggningen, där innebandyarenan placeras strax söder om Bombardier Arena och friidrottsarenan norr om Bombardier Arena, samt tagit fram de argument som talar för dessa placeringar
- ▶ 2017-06-20, 2017-09-26 och 2017-10-24
 - ▶ Information om upphandlingsutskick och information om status i upphandlingsprocessen.
- ▶ 2017-11-28

¹¹ Nationellt godkänd idrottsutbildning.

- ▶ Nämnden beslutade att anta preliminär hyresoffert på 12,2 mnkr per år för en ny innebandyarens på Rocklundaområdet.
- ▶ 2018-02-20, 2018-03-27 och 2018-08-28
 - ▶ Information om innebandyarenan med bl.a. ritningar.
- ▶ 2019-04-23 och 2019-12-17
 - ▶ Information om innebandyarenan. Enligt uppgift fick nämnden en Power Point redovisning av projektets ekonomi inklusive ÅTOR.
- ▶ 2020-01-28 och 2020-03-24
 - ▶ Information om invigning och att den skjutits på framtiden p.g.a. Covid 19.

Vi har inte vid genomgången av protokoll kunnat identifiera att en återredovisning av lokalprogrammet (beslut 2015-05-26) har gjorts. Vi har dock tagit del av ett dokument "Lokal och funktionsprogram för innebandyarena på Rocklunda Västerås". Nämnda dokument är dock inte daterat.

Utöver vad som framgått av protokoll har en utredning gjorts av möjligheten att uppföra innebandyarenan i anslutning till ny skolbyggnad på Öster Mälarstrand. Det konstaterades då i utredningen att området ytmässigt var trångt samtidigt som trafiklogistiken inte var bra. Från föreningslivet framfördes samtidigt synpunkter om att anläggningen borde placeras på Rocklunda.

5.9.3 Beslut i fastighetsnämnd och fastighetsdelegation

En genomgång har gjorts av fastighetsnämndens protokoll¹² för perioden 2014 -2020 med avseende på beslut rörande innebandyarenan. Från och med 2017 avser genomgången även fastighetsdelegationens protokoll.

Det enda beslut avseende innebandyarenan som då har identifierats är fastighetsdelegationens beslut från den 5 december 2017 "att inhyrning av innebandyarena på Rocklunda godkänns och att direktören får i delegation att teckna erforderliga avtal". Av tjänsteutlåtandet framgår att på uppdrag av nämnden för idrott- och friluftsliv har teknik- och fastighetsförvaltningen tagit fram upphandlingsunderlag för en ny innebandyarena. Teknik- och fastighetsförvaltningen har av Rocklunda fastigheter AB presenterats en preliminär hyresoffert för den samma. Hyrestiden är 2020-01-01 – 2045-12-31 med en preliminär hyra på 11 970 000 kr/ år plus sedvanliga driftkostnader. Nämnden för idrott- och friluftsliv har godkänt hyresofferten. Tillsammans med Rocklunda fastigheter AB har teknik- och fastighetsförvaltningen tagit fram projektgenomförandeavtal samt entreprenadavtal där fastighetsägaren förbinder sig att utföra och bekosta genomförandet av entreprenaden.

5.9.4 Beslut i kommunfullmäktige

Innebandyarenan nämndes under flera år i budgethandlingen utan att belopp för inhyrningen framgick av dokumentet. I årsplan 2019 finns inomhusbandyarenan med som en idrottssatsning och i årsplanen 2019 (version 2018-11-22) finns inhyrningsbeloppen med på sista sidan i bilaga 2 under rubriken inhyrningar med 12 mnkr för år 2020. I årsplan 2020 under specifikation av intäcks- och kostnadsökningar framgår en utökad driftram för NIF-nämnden med 12,1 mnkr 2020 och ytterligare 2,4 mnkr 2021, d.v.s. sammanlagt 14,5 mnkr jämfört med nämndens ram för 2019.

Något enskilt beslut i kommunfullmäktige avseende innebandyarenan har inte kunnat identifieras. Intentionen är enligt vad som har framkommit att det ska tas enskilda beslut framöver för större anläggningar även vid inhyrning.

¹² Protokoll publicerade på stadens hemsida.

5.9.5 Upphandling av entreprenad och överlåtelse av entreprenadkontrakt

Upphandlingen av Rocklunda inomhusbandyarena annonserades den 19 juni 2017 med sista anbudsdag den 24 augusti 2017. Två anbud inkom. Upphandlingsformen var generalentreprenad med entreprenadformen totalentreprenad. Tilldelningsbeslut meddelades av direktören för Teknik- och fastighetsförvaltningen den 5 december 2017 om att NCC Sverige AB tilldelats uppdraget.

Av underlagen som vi tagit del av ingår ett kontrakt mellan Rocklunda Fastigheter AB och NCC om entreprenaden dock utan underskrifter och datum. Enligt vad som har framgått av granskningen tillämpades inte samma förfaringsätt som när entreprenaden för ridstallet upphandlades, d.v.s. att staden först tecknade ett entreprenadavtal som därefter överläts till hyresvärden, Rocklunda fastigheter AB. Enligt förfrågningsunderlaget framgick att när upphandlingen är genomförd och avtalsspärr löpt ut kommer kontrakt slutas mellan fastighetsägaren (Rocklunda Fastigheter AB) och entreprenören för uppföra innebandyarenan som en totalentreprenad. Västerås stad utförde upphandlingen för fastighetsägarens räkning.

5.9.6 Hyresavtal och investeringsutgift

Ett intentionsavtal om nyteckning av hyresavtal för innebandyarena undertecknades den 19 december 2017 för Västerås stad av fastighetschef (fastighetskontoret) och idrottschef KIF-förvaltningen). Enligt avtalet ska parterna teckna ett nytt hyresavtal för innebandyarenan. Innan projektets genomförande ska hyresavtal med en kontraktstid på minst 25 år undertecknas av parterna. I intentionsavtalet redovisas förutsättningar i följande bilagor:

- ▶ Kontrakt Rocklunda innebandyarena (entreprenad NCC). Ej undertecknat i den bilaga vi tagit del av.
- ▶ Anbudsgenomgång Rocklunda innebandyarena (entreprenad NCC). Ej undertecknat i den bilaga vi tagit del av.
- ▶ Rocklunda preliminär hyresoffert innebandyarena.

Enligt kontraktet anges ett fast pris för entreprenaden inklusive option 1 (träningshall) 104,9 mnkr exklusive moms. Såvitt vi kan förstå så innebär det en beräknad investeringsutgift på sammanlagt 115 mnkr. Vad som förklarar skillnaden mellan byggentreprenadkontraktets 104,9 mnkr och den preliminära hyresoffertens 115 mnkr är att i den preliminära hyresofferten ingår också byggherrekostnader. Den verkliga investeringsutgiften uppges ha slutat på 135 mnkr. I november 2018 hade kontraktssumman uppdaterats med 17 mnkr utifrån ändringar som gjorts under byggfasen. Enligt uppgift kommunicerades detta med TFF och KIF i november 2018 och redovisades i NIF den 23 april 2019. Av protokollet framgår att vid det sammanträdet lämnades information om projekt men inte vad informationen innehöll. Förvaltningschef och idrottschef informerade stadsledningen i början av december att kostnaden hade ökat och att inhyrningen kommer att hamna på ca 13,5 mnkr per år. Under vår och sommar 2019 gjorde NCC en genomgång av projektet som resulterade i att ÄTA¹³-arbeten med 3 mnkr tillkom som kommunicerades till KIF i september 2019. Vi har i granskningen inte tagit del av den slutliga projektuppföljningen.

Av den preliminära hyresofferten framgår att hyran för arenan beräknas till 10,4 mnkr/år och driftkostnaden till 1,6 mnkr/år och för träningshallen till 1,6 mnkr/år med tillkommande driftkostnad på 0,4 mnkr. Sammanlagt ca 14 mnkr/år, varav 12 mnkr avser själva tilläggshyra 2 mnkr driften.

En notering är att vi inte har kunnat identifiera de hyresavtal som enligt intentionsavtalet skulle ha tecknats före projektets genomförande.

¹³ ÄTA-arbeten är en förkortning gällande förändring av ursprungligt uppgjort kontrakt. ÄTA står för Ä=Ändring, T=Tillägg och A=Avgående.

5.9.7 Alternativkostnad

Det har inte framgått under beredningsprocessen inför beslut att det har funnits underlag som visat på alternativ till inhyrning av inomhusbandyarenan. I efterhand har dock en för-
enklad självkostnadskalkyl tagits fram inom stadsledningskontoret som jämför kostnaden för inhyrning med alternativet att staden i egen regi investerar i motsvarande anläggning. Kalkyl-
förutsättningar är bl.a. investeringsutgift 135 mnkr, hyrestid 25 år, genomsnittsränta på 2% (stadens internränta är f.n. 1,5%) och en genomsnittlig prisindexering på 2% av hyran. Med dessa förutsättningar visar sig inhyrningsalternativet ca 160 mnkr (ej diskonterat) dyrare, 421,5 mnkr jämfört med 262,2 mnkr. En investering i egen regi hade dock förutsatt att det fanns lämplig marktillgång.

5.10 Bedömning

KIF-nämnden beslutade i början av 2013 att uppdra åt förvaltningen att utreda behovet av, och i övrigt belysa frågan om en ny match-, tränings- och skolidrottsarena. KIF-nämnden beslöt i mars 2014 att godkänna rapporten som innehöll förslag om att upprätta ett konkret underlag för en arena på samma tomt som Carlforska skolan. Enligt vår uppfattning är det oklart om beslutet innebar att förvaltningen gavs det föreslagna uppdraget. Utredningen som presenterades kan enligt vår bedömning ses som en behovsanalys.

NIF-nämnden fattade dock ett särskilt beslut i maj 2015 om att ge förvaltningen i uppdrag att tillsammans med fastighetskontoret ta fram ett lokalprogram för en ny innebandyarena som senast skulle presenteras för nämnden i november 2015. Vi har dock inte från nämndens protokoll kunnat identifiera att en sådan redovisning har gjorts till nämnden. Av underlaget framgår då att en placering på Carlforska skolan inte längre bedöms som möjlig. I det skedet som beslutet om att ta fram ett lokalprogram togs fanns uppskattningen om en investering på 60 mnkr från utredningen 2014 om behovet av lokalen. Av budgetinriktning och planeringsunderlag 2016-2018 och 2017-2019 beräknas investeringen till 60 mnkr och driftkostnaden till 4,2 respektive 6 mnkr per år.

I maj 2017 beslutar nämnden att inomhusbandyarenan ska placeras inom Rocklundaområdet. Utan att det har föregåtts av något nämndbeslut inleds upphandlingen av byggtreprenaden i juni 2017 och tilldelningsbeslut lämnas i december 2017. Slutligen antar NIF-nämnden den 28 november 2017 preliminär hyresoffert. Fastighetsdelegationen beslöt den 5 december 2017 för sin del att godkänna inhyrningen av bandyarenan och gav samtidigt direktören i uppdrag att teckna erforderliga avtal. I NIF-nämndens planeringsunderlag 2018-2021 beräknas driftkostnaden till 7 mnkr/år. Därefter beräknas i planeringsunderlaget 2019-2022 driftkostnaden till 12 mnkr/år och i planeringsunderlaget 2020-2023 till 14,5 mnkr/år.

Kommunfullmäktige har inte i ett särskilt ärende beslutat om innebandyarenan men däremot om att utöka nämndens driftram 2020 med 12,1 mnkr och 2021 2,4 mnkr för att täcka tillkommande driftkostnad med anledning av inhyrningen av inomhusbandyarenan. I fullmäktiges årsplan 2019 finns inomhusbandyarenan med som en idrottssatsning. Vår bedömning är att fullmäktige borde ha beslutat om inhyrning av inomhusbandyarenan.

I förhållande till beslutsordningen för lokalanskaffningsprocessen har nämnden beslutat om att begära lokalprogram och om hyresofferten men inte beslutat om projektering. Vår uppfattning är samtidigt att det inte finns en anpassad beslutsordning för inhyrning av lokaler där kontraktets huvudföremål är upphandling av byggtreprenad. Enligt vår bedömning saknade NIF-nämnden i det skedet när upphandlingen görs och då avtalet skrivs under ett godkännande från fullmäktige och en finansiering av tilläggsavtalet. I och med att finansiering inte var utklarad, fanns det inte enligt vår uppfattning befogenhet att genomföra upphandlingen och att skriva ett preliminärt hyresavtal. Vi anser dessutom att det inte fanns tillräckligt utredda underlag med tillförlitliga kalkyler och driftkostnadsberäkningar. Det har inte heller

framgått att alternativ till inhyrning har utretts och övervägts. Däremot har två alternativa placeringar prövats och avvisats. På vilka grunder som projekt Vision Rocklunda valt att föreslå Rocklunda som placering för inomhusbandyarenan har inte heller framgått.

Till skillnad från tillvägagångssättet då fastighetsnämnden överlät byggtreprenadkontraktet till hyresvärden så tecknades entreprenadkontraktet efter tilldelningsbeslutet direkt av hyresvärd och entreprenör. Utifrån skriften "Gäller LOU vid hyra av lokal?" anges två alternativ för hyreskontrakt följt av separat upphandling. Det ena avser då UM upphandlar byggtreprenaden och det andra då hyresvärden upphandlar byggtreprenaden enligt LOU. Det senare förutsätter att UM överlåter till hyresvärden att upphandla ett byggtreprenadkontrakt. Vi har dock inte kunnat identifiera att det finns en överenskommelse med hyresvärden om att överlåta upphandlingen enligt LOU av byggtreprenaden. Däremot framgår det av förfrågningsunderlaget att kontrakt ska skrivas med fastighetsägaren och staden utför upphandlingen för fastighetsägarens räkning. Samtidigt är det staden som genom TFF:s direktör meddelat tilldelningsbeslutet. Vår bedömning är att det tillämpade förfarings sättet väcker en del frågetecken och då ytterst om det är förenligt med gällande regelverk.

I projektkostnaden ingår en byggherrekostnad på ca 10 mnkr. En kritisk fråga i sammanhanget är om det finns ett åtagande om byggherretjänster från hyresvärden. Om det i kontraktet ingår att hyresvärden ska utföra tjänster så är utgångspunkten att de är upphandlingspliktiga.

Kännetecknande för inomhusbandyarenan är att den blev betydligt dyrare färdigställd än vad som bedömdes när planeringen av projektet inleddes, från 60 mnkr till 135 mnkr sett till investeringen och från 5,5 mnkr till ca 14 mnkr vad gäller driftkostnaden. I NIF-nämndens planeringsunderlag 2019-2022 beräknades investeringen till 105 mnkr dock utan byggherrekostnader på ca 10 mnkr. Därefter har ca 20 mnkr tillkommit under byggfasen. Vår bedömning är att förklaringen till kostnadsökningen är att det har funnits otillräckliga underlag i olika led i projektet som i sin tur kan härledas till bristande kontroll och styrning.

Den förenklade självkostnadskalkylen som har tagits fram på stadsledningskontoret ger enligt vår uppfattning en intressant indikation om vilka skillnader i ekonomiska konsekvenser som kan bli följden då inhyrning av en anläggning från en privat aktör jämförs med om motsvarande anläggning anskaffas genom en investering i egen regi. I kalkylexemplet framstår investeringen i en egen ägd byggnad som ett betydligt mer kostnadseffektivt alternativ. Enligt vår bedömning borde motsvarande underlag finnas med då lokalanskaffning via inhyrning övervägs.

Underskriften av intentionsavtalet om nyteckning av hyresavtal för inomhusbandyarenan har gjorts av fastighetschef och idrottschef. Vår bedömning är att det inte gjorts i enlighet med fastighetsnämndens beslut om undertecknande av handlingar och firmateckning.

6 Finansiell eller operationell leasing?

6.1 Utgångspunkt

I stället för att investera i eller att köpa tillgångar kan tillgångar hyras. Det finns olika typer av hyres- och leasingavtal och de redovisas olika beroende på vilken normgivning som gäller. Ett leasingavtal innebär att någon får en rättighet att använda en tillgång som ägs av någon annan i utbyte mot betalning. Inom vissa branscher, t.ex. fastighetsbranschen, används i stället begreppet hyresavtal. Ett leasingavtal är ett avtal där en leasegivare på vissa villkor ger en leasetagare rätt att under en viss avtalad tidsperiod använda en av leasegivarens tillgångar i utbyte mot betalningar. Man skiljer mellan finansiella och operationella leasingavtal.

6.2 Definition och redovisning av finansiell och operationell leasing

Finansiell leasing innebär i praktiken att lease-/hyrestagaren finansierar en investering genom så kallad leasing. Det innebär att lease-/hyrestagaren binder upp sig på att över en längre tid betala en hyra/leasingavgift som i praktiken inkluderar ränta och amorteringar till leasegivaren. Det leasing-/hyresavtal som finns upprättat mellan parterna innebär vid finansiell leasing att de ekonomiska risker och fördelar som förknippas med ägandet av ett objekt i allt väsentligt ligger på lease-/hyrestagaren.

Finansiell leasing ska redovisas i enlighet med innebörden i transaktionen, det vill säga som en tillgång i balansräkningen (som skrivs av över nyttjandeperioden) och som skuld till finanssären. Istället för att som vid operationell leasing redovisa en hyreskostnad så delas betalningen upp i en amortering, avskrivning och räntekostnad.

För att bedöma om det är finansiell leasing eller operationell leasing behöver man göra en analys om avtalets ekonomiska risker och fördelar som förknippas med ägandet av ett objekt i allt väsentligt hör till leasetagaren eller leasegivaren. Hur avtalet civilrättsligt utformas och formuleras har sålunda inte någon egentlig betydelse för bedömningen utan det är den ekonomiska innebörden i avtalet som ska bedömas.

Enligt de redovisningsregler som finns (RKR R5) så framgår följande exempel på situationer som normalt innebär att avtalet ska bedömas som finansiellt. Det kan vara en eller flera av punkterna som är uppfyllda och som innebär att avtalet ska klassificeras som finansiellt.

- a) Äganderätten till tillgången överförs till leasetagaren när leasingavtalet har löpt ut.
- b) Leasetagaren äger rätt att köpa leasingobjektet till ett pris som understiger förväntat verkligt värde med ett så stort belopp att det vid leasingavtalets början framstår som rimligt säkert att rätten kommer att utnyttjas.
- c) Leasingperioden omfattar större delen av leasingobjektets ekonomiska livslängd även om äganderätten inte övergår.
- d) Vid leasingavtalets början motsvarar nuvärdet av minimileaseavgifterna i allt väsentligt tillgångens verkliga värde.

Exempel på andra situationer som enskilt eller tillsammans tyder på att ett finansiellt leasingavtal föreligger:

- a) Om leasetagaren enligt avtalet kan säga upp avtalet i förtid, får leasetagaren bära de förluster som leasegivaren åsamkas på grund av uppsägningen.
- b) Vinster och förluster som hänför sig till förändringar av det verkliga värdet av objektets restvärde tillfaller leasetagaren (exempelvis i form av en rabatt på leasingavgiften motsvarande större delen av försäljningspriset vid slutet av leasingperioden).
- c) Leasetagaren har möjlighet att förlänga avtalet mot en avgift som är väsentligt lägre än en marknadsmässig avgift.

Situationerna ovan är inte alltid avgörande för klassificeringen. Om det tydligt framgår av andra egenskaper att leasingavtalet inte i allt väsentligt överför risker och fördelar som är förknippade med att äga tillgången till leasetagaren, ska avtalet klassificeras som operationellt.

I de fall nuvärdet av minimileaseavgifterna överstiger 80 procent av leasingobjektets verkliga värde vid leasingperiodens början, redovisas leasingavtalet alltid som ett finansiellt avtal.

6.3 Övriga liknande hyresavtal

Stadsledningskontoret har gjort kartläggning/inventering av Västerås stads externa hyresavtal med syfte att bl.a. identifiera vilka avtal som bör klassificeras som finansiella leasingavtal.

I kartläggningen har då framgått att det finns ca 138 avtal som vid en preliminär bedömning kan anses som finansiella leasingavtal. Därutöver finns ytterligare sex avtal som det råder osäkerhet kring hur de ska bedömas.

6.4 Bedömning

Vår genomgång av avtalen avseende Rocklunda indikerar att det är fråga om finansiell leasing, det vill säga att Västerås stad står för merparten av riskerna kopplat till tillgångarna som leasas. Avtalen är långa (hela eller stor del av en anläggnings nyttjandeperiod) och klausuler finns för uppsägning som gör att Västerås stad inte på ett enkelt sätt kan avsluta hyresperioden när man så önskar. De belopp som betalas totalt över avtalsperioden utgör en stor del av investeringsutgiften med avdrag för restvärde.

Vi rekommenderar Västerås stad att:

1. Göra en dokumenterad bedömning av huruvida avtalen avseende Rocklunda är av finansiell eller operationell natur och anpassa redovisningen i enlighet med bedömningen. Bedömningen behöver inkludera en genomgång av samtliga punkter enligt RKR R5 leasing, inkluderande en beräkning av om minimileaseavgifterna överstiger 80% av leasingobjektets verkliga värde vid leasingperiodens början.
2. Göra en genomgång av liknande leasing-/hyresavtal kopplat till förskolor, äldreboenden, etc. för att bedöma om avtalen ska redovisas som finansiell leasing.
3. Se över rutiner/regler för beslut om investeringar och inkludera beslut om finansiell leasing i samma regelverk. Finansiell leasing är i praktiken att likställa med en investering med skillnaden att finansieringsupplägget ser annorlunda ut. Kommunen binds upp på, i många fall, mycket stora belopp och över lång tid, vilket enligt vår uppfattning innebär att besluten ska underställas kommunfullmäktige.

7 Svar på revisionsfrågorna

Nedan redovisas kortfattade svar på de revisionsfrågor som har ingått i förstudien.

Fråga	Svar
Vilka åtgärder är genomförda utifrån förslag från revisionens granskning 2014?	Det har inte framkommit att åtgärder genomförts med anledning av revisionens förslag.
Finns en tydlig redovisning av hyreskostnader, driftskostnader och mediakostnader?	Ja, fastighetsnämnden redovisas den årliga sammanställda externa hyres-, media- och driftkostnaden för avtalen. Den interna brutto- och nettokostnaden för hyresavtalen redovisas av NIF-nämnden.
Upprättas budget och prognoser för kvarvarande avtalsperiod t.o.m. 2031-04-30?	Budget och prognoser för kvarvarande hyresperiod upprättas inte.
Finns en tydlig redovisning av kostnader för tilläggsavtal?	Nej inte per tilläggsavtal. Det har inte framgått att det finns en tydlig uppföljning av samtliga kostnader och intäkter per option och tilläggsavtal. Budgetering och uppföljning görs för Rocklunda gemensamt och per anläggning. Via Raindance är det möjligt att söka fram särskilda rapporter som redovisar kostnader per tilläggsavtal.

Fråga	Svar
<p>När beslut om nya anläggningar inom Rocklundaområdet tas, har det då under beredningsfasen gjorts en tydlig utvärdering av alternativkostnad vid eget ägande och/eller placering på annan plats?</p>	<p>Nej, det har inte gjorts utvärderingar av alternativkostnader vid eget ägande eller placering på annan plats. För inomhusbandyarenan övervägdes först en annan placering (Carlforska tomten) som dock avskrevs i ett tidigt skede innan någon ekonomisk kalkyl hade upprättats. Även en placering i anslutning till en ny skolbyggnad vid Öster Mälarstrand har övervägts.</p>
<p>Finns en ändamålsenlig beslutsordning med avseende på avtalet för att fatta beslut om inhyrning av nya anläggningar som binder Västerås stad med höga kostnader över lång tid?</p> <p>Om det finns en beslutsordning följs den?</p> <p>Tecknas avtal av behöriga personer?</p> <p>Är beslutsordningen rimlig när beslut kan jämföras med större investeringsbeslut?</p>	<p>Nej det är vår bedömning att det inte finns en ändamålsenlig beslutsordning anpassad till beslut om inhyrning av nya anläggningar som medför höga kostnader över lång tid.</p> <p>Se svaret ovan. Den beslutsordning som avser de två tilläggsavtal som granskats har inte varit enhetlig.</p> <p>Tilläggsavtalet för stallbyggnaden från december 2013 och överlåtelsen av entreprenaden till hyresvärderna är på de underlag som vi tagit del av underskrivna av en tjänsteperson. Enligt beslut från 2007 av fastighetsnämnden ska undertecknandet av handlingar göras av två i förening. Intentionsavtalet om nyteckning av hyresavtal för innebandyarena har undertecknats av fastighetschef och idrottschef. Vi har tolkat att behörigheten gäller tjänstepersoner som ingår i nämndens förvaltning.</p> <p>Nej den beslutsordning som har tillämpats är inte rimlig.</p>
<p>Har upphandlingsreglerna följts vid tilläggsavtalen – hur ser bedömningen ut vid en eventuell förlängning?</p>	<p>I två fall som har granskats när tilläggsavtal tecknats har upphandlingar av byggentreprenader gjorts enligt LOU. En osäkerhet gäller i bägge fallen om det i hyresvärdens åtagande har ingått byggentreprenadtjänster om så är fallet är tjänsterna upphandlingspliktiga.</p> <p>Vi har noterat att entreprenadkontraktet för inomhusbandyarenan tecknades mellan entreprenören och fastighetsägaren. Vår bedömning är att det tillämpade förfaringssättet väcker en del frågetecken och då ytterst om det är förenligt med gällande regelverk.</p> <p>Övriga tilläggsavtal som har tillkommit har ansetts falla under hyresundantaget. Vi har inte granskat dessa tilläggsavtal.</p>

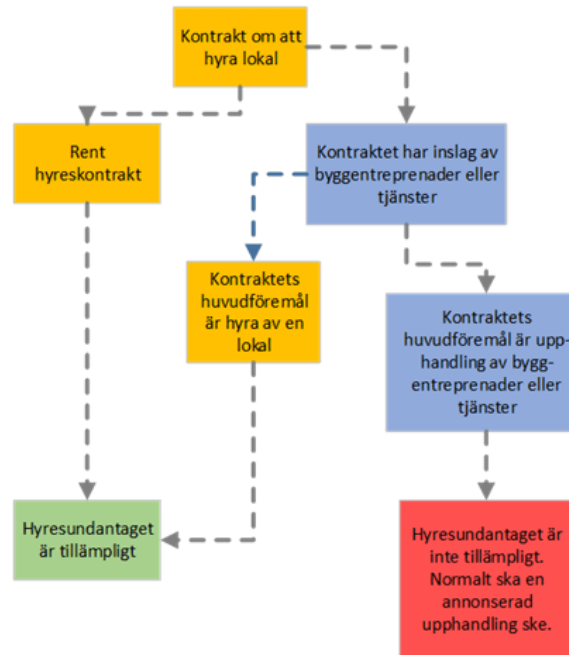
Fråga	Svar
	En förlängning av hyresavtalet omfattas av hyresundantaget.
<p>Inför eventuellt beslut om förlängning av avtalet med ytterligare 25 år efter 2021-04-30, finns en ändamålsenlig plan för beredning av underlaget till stadens beslut innefattande:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Riskanalyser? -Utredning av andra alternativ som t.ex. köp av anläggningen, uppsägning av avtalet eller förlängning av avtalet enligt hyreskontraktet? 	<p>Nej det finns ingen färdig plan men ett arbete påbörjades i augusti med att ta fram en handlingsplan.</p> <p>Av intervjuer har framgått att avsikten i det arbete som ska göras är att genomföra riskanalyser, utreda och pröva olika alternativ förutom förlängning av avtalet så som optionen att förvärva fastigheten vid hyrestidens utgång eller förlängning av avtalet med tre år i taget.</p>
Har kommunstyrelsens haft en tillräcklig uppsikt över tillämpningen av Rocklundavtalet och inhyrning av nya anläggningar?	Nej inte vad gäller uppsikten över inhyrning av nya anläggningar. Vår bedömning är att kommunstyrelsen utifrån sitt uppsiktsansvar och ledande och samordnande roll borde ha tagit initiativ till att en ändamålsenlig process för beredning av ärenden som avser inhyrning av nya anläggningar och om- och tillbyggnader av befintliga anläggningar.
<p>Finns en ändamålsenlig utredning om avtalets (eller liknande avtals) redovisningsmässiga konsekvenser, exempelvis klassificering som finansiell eller operationell leasing?</p> <p>Är styrning och kontroll tillräcklig när beslut om anskaffning av lokaler och anläggningar fattas?</p>	<p>För närvarande finns ingen egen färdig utredning men stadsledningskontoret har påbörjat en utredning där ett inledande steget har varit att kartlägga vilka avtal som kan klassificeras som finansiella leasingavtal.</p> <p>Nej, inte när det gäller de två tilläggsavtal som har ingått i granskningen.</p>

Västerås den 9 september 2020

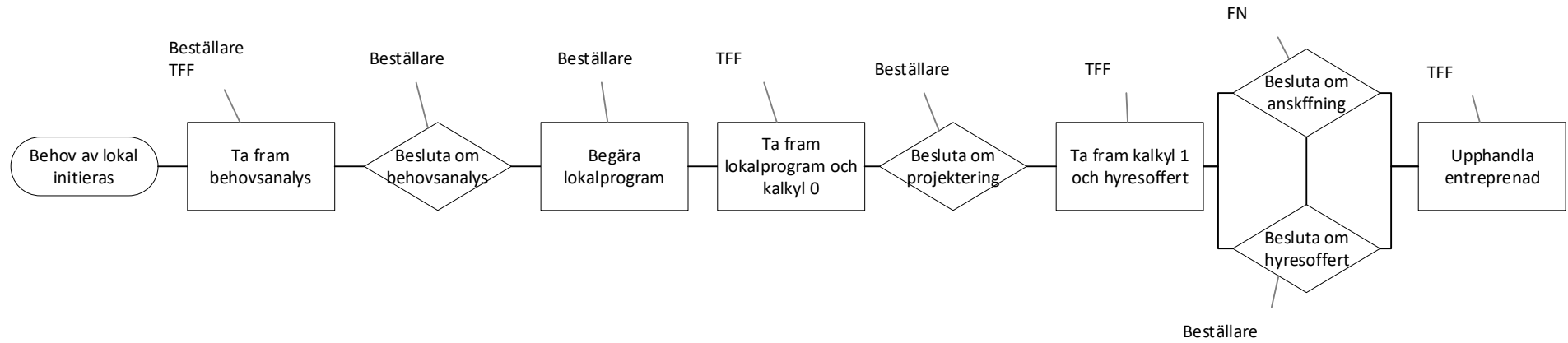
Gunnar Uhlin
EY

8 Bilaga 1

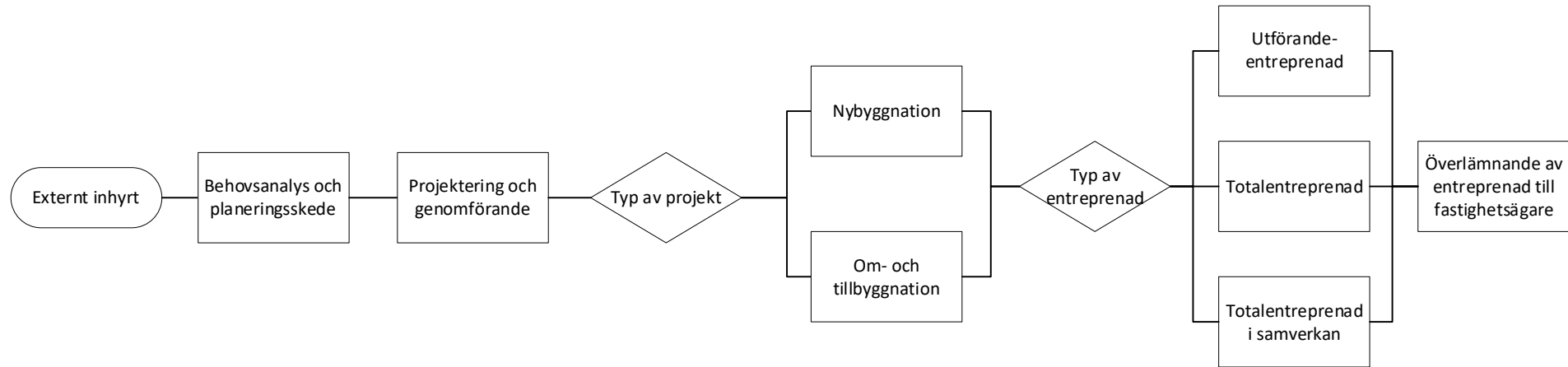
Figur 3 - Gränsdragningsbedömning mellan hyra och byggentreprenad



Figur 4 - Beslut i lokalansaffningsprocessen



Figur 5 – Projekterings- och genomförandefasen



Figur 6 – Exempel på en investeringsprocess

