
Revisionsrapport

***Kommunens
engagemang i samband
med satsningen i Boda***

Emmaboda kommun

Stefan Karlsson

Oktober 2011



Innehållsförteckning

1	Bakgrund	1
1.1	Uppdrag	1
1.2	Revisionsmetod	1
2	Den kommunala satsningen	2
2.1	Bakgrund	2
3	Lagstiftning	3
3.1	LoU	3
4	Intervjuer	4
4.1	Kommunstyrelsens företrädare	4
4.1.1	Kommunstyrelsens ordförande (tillika styrelseordförande för EMFAB)	4
4.2	Verksamhetens företrädare	4
4.2.1	Kommunchef	4
4.2.2	Ekonomichef	5
4.2.3	VD för EMFAB	6
5	Dokumentation	6
5.1	Kommunfullmäktiges beslut	6
5.1.1	2008-12-15 § 117 Beslut om förvärv av Orrefors Kosta Boda AB:s glassamlingar	6
5.1.2	2009-06-22 § 51 Beslut om förvärv av Orrefors Kosta Bodas glassamling	6
5.1.3	2009-12-21 § 111 Beslut om ägardirektiv till Emmaboda Fastighets AB att inköpa glasbruksfastigheter	6
5.1.4	2010-09-27 § 73 Principiellt godkännande till EMFAB gällande planerna på ombyggnaden av glashyttan i Boda Glasbruk till glasmuseum	7
5.1.5	2010-12-20 § 104. Kommunal borgen för Emmaboda Fastighets AB	7
5.1.6	2011-03-07 § 14 Kommunal borgen för Emmaboda Fastighets AB	7
5.2	Kommunstyrelsens beslut	8
5.2.1	2009-05-20 Letter of Intent inför förvärv av glassamlingen	8
5.3	Styrelsen för Emmaboda Fastighets AB:s beslut	8
6	Revisionell bedömning	10
6.1	Ändamålsenlighet, ekonomisk hantering och intern kontroll	10
6.1.1	Ändamålsenlighet	10
6.1.2	Ekonomiskt tillfredsställande sätt	10
6.1.3	Den interna kontrollen	10
6.2	Kontrollmål/Granskningsmål	11
6.2.1	Beslut i kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och Emmaboda Fastighets AB ¹¹	

6.2.2	Har beredningen varit tillräcklig	12
6.2.3	Ekonomiska kalkyler för kommunens samlade åtagande	12
6.2.4	Har upphandling skett enligt LoU?	13
7	Slutsats	14

1 Bakgrund

För Emmaboda kommun har satsningen i Boda inneburit att kommun fått iordningställa lokaler för affärsverksamhet och museiverksamhet. Vissa beslut har ifrågasatts med avseende på laglighet. Frågorna som ställs är om alla beslut och insatser beretts på ett tillfredsställande sätt?

1.1 Uppdrag

Granskningen ska besvara följande revisionsfråga och kontrollfrågor:

Revisionsfråga:

Har kommunstyrelsen i samband med satsningen i Boda skött verksamheten på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synvinkel tillfredsställande sätt samt om den interna kontrollen varit tillräcklig?

Kontrollmål/granskningsmål:

- Vilka beslut har fullmäktige fattat?
- Vilka beslut har kommunstyrelsen fattat?
- Vilka beslut har fattats i Emmaboda Fastighets AB?
- Har besluten fattats enligt gällande reglemente och delegationsordning?
- Har beredning varit tillräcklig?
- Vilka ekonomiska kalkyler finns för kommunens samlade åtaganden?
- Har upphandling av entreprenörer skett enligt LOU?

1.2 Revisionsmetod

Intervjuer har genomförts med Kommunstyrelsens ordförande (tillika styrelseordförande för Emmaboda Fastighets AB – EMFAB), Kommunchefen, Ekonomichefen och VD för EMFAB. Dokumentgranskning har skett av relevanta delar av protokoll från kommunstyrelsens och kommunfullmäktiges möten, styrelseprotokoll från EMFAB, reglementen och delegationsordning samt upphandlingsunderlag m.fl. handlingar tillhörande ärende som berör satsningen i Boda.

2 Den kommunala satsningen

2.1 Bakgrund

Emmaboda kommun är en av de fyra kommuner som arbetar med det gemensamma begreppet glasriket. Granskningen är avgränsad till frågor om den satsning som Emmaboda kommun gjort i Boda.

Glasriket är geografiskt beläget i ett område som ingår i Emmaboda, Nybro, Lessebo och till viss del Uppvidinge kommuner. Redan på 1700- och 1800-talen gjordes medvetna politiska satsningar från landshövdingarna i Kronobergs och Kalmar län för att utnyttja det här området för industrisatsningar. Från början fanns det bruk som arbetade med järnupptagning i sjöarna. För att locka människor att bosätta sig i området gavs stöd genom förmånliga villkor till bruken om de började med glasproduktion. Bl.a. donerades stora skogsområden för att glasbruken skulle få tillgång till billig energi som krävs vid tillverkningen.

Frågan om satsningar från det allmänna är alltså inte ny när det gäller verksamheterna i glasriket. Under senare år har stort fokus varit på de satsningar som gjorts i Kosta och där Lessebo kommun varit engagerad.

I samband med att Orrefors Kosta Boda AB ville avyttra sin stora glassamling beslutade Emmaboda kommun att förvärva samlingen. Genom uppdrag till sitt helägda bolag Emmaboda Fastighetsbolag AB (EMFAB) har kommunen genomfört ett antal beslut i en satsning i syfte att stödja och bibehålla verksamheter relaterade till glasindustrin i kommunen.

Kommunfullmäktige beslutade år 2009 att köpa glassamlingar och pappersarkiv från glasbruken i Kosta, Boda och Åfors för 10 miljoner kronor. Kommunen har lånat upp pengarna för att finansiera köpet. I samband med köpet har överenskommelse gjorts med Orrefors Kosta Boda AB om sponsring av glasmuseum med 500 000 kronor om året i 5 år.

Genom att besluta om ägardirektiv till kommunägda EMFAB har kommunen använt sitt bolag för förvärvande av glasbruksfastigheter tillsammans med mark och inventarier i Boda för 2 miljoner kronor. Kommunfullmäktige beslutade om ett kommunalt borgensåtagande för de lån som EMFAB behövde ta i samband med förvärven.

I september 2010 beslutade kommunfullmäktige att godkänna EMFAB:s planer på ombyggnad av Boda glasbruks glashytta till museum. I december samma år beslutade kommunfullmäktige att bevilja EMFAB en ny borgen på 10 miljoner kronor för att bolaget skulle kunna finansiera denna ombyggnad.

I mars 2011 beviljade Emmaboda kommunfullmäktige ytterligare borgen på 24 miljoner kronor till EMFAB. Detta belopp var avsett att täcka kostnader för installationsarbeten av värme, ventilation, el och kyla i glasbrukslokalerna. Det

tillkommande beloppet var inte känt för kommunfullmäktige vid tillfället för det tidigare borgensåtagandet tre månader tidigare.

Satsningen från kommunen och dess bolag motsvarar därmed 46 miljoner kronor i insatta medel och borgensåtagande. Företrädare för museiverksamheten räknar med att driftkostnader för museiverksamheten kommer att täckas av intäkter från besökande och av sponsringen från Orrefors Kosta Boda AB. Sponsringsintäkterna betalas ut med 500 tkr fram till år 2015 då det upphör.

Kapitalkostnaderna för år 2011 bedöms av ekonomichefen kunna komma att uppgå till 491 tkr för 2011. Kapitalkostnaderna är ofinansierade i kommunens budget, men ryms inom posten för driftkostnader där det ofinansierade underskottet uppgår till 52 tkr.

3 Lagstiftning

Satsningen som Emmaboda kommun genomför i Boda berörs av flera lagstiftningar. Granskningen avgränsas huvudsakligen till att bedöma om satsningen varit förenlig med lagen om offentlig upphandling.

3.1 LoU

Upphandlande myndigheter och enheter ska på ett öppet sätt ska kunna utnyttja konkurrensen och tillvarata det offentligas medel på bästa möjliga sätt. Reglerna ska därmed skapa möjligheter för leverantörer att tävla på lika villkor i varje enskild upphandling.

I samband med Emmaboda kommuns satsning i Boda genomfördes en upphandling som inte var öppen för konkurrens. Kommunchefen har i intervju framfört att skälet till detta var att tidplanen inte kunde hållas om för öppning av hyresgästens affärslokal till den tidpunkt denne krävde.

Det undantag som anges i LoU som är tillämpligt där tidsskäl kan åberopas är ”synnerlig brådska”. Det är ett undantag som, om det är tillämpligt, medger förhandlat förfarande utan föregående annonsering (4 kap. 5 § 3 punkten LOU).

Fyra förutsättningar måste vara uppfyllda för att få tillämpa undantaget om synnerlig brådska. Det ska vara absolut nödvändigt (”strictly necessary”) att genomföra upphandlingen, den synnerliga brådskan (”extreme urgency”) gör det omöjligt att hålla tidsfristerna för öppen och selektiv upphandling, brådskan skall vara förorsakad av omständigheter som inte kunnat förutses av den upphandlande myndigheten och brådskan får inte vara orsakad av myndigheten själv. Alla förutsättningarna måste vara uppfyllda för att undantaget ska vara tillämpligt.

Eftersom upphandlingen inte överklagades, finns inget domsutslag i ärendet. Det är inte troligt att det skäl som åberopas i detta fall skulle vara av sådan art som avses med undantaget i lagstiftningen.

4 Intervjuer

4.1 Kommunstyrelsens företrädare

4.1.1 Kommunstyrelsens ordförande (tillika styrelseordförande för EMFAB)

Kommunstyrelsens ordförande har i intervju beskrivit syftet med "Bodasatsningen" som av stor vikt för samhället i ett brett perspektiv. Hon anser att det är en brist att de nästan enbart fokuserat på ekonomiska kalkyler för förvärv och byggande i stället för att beskriva satsningen ur ett samhällsperspektiv där kalkyler och ekonomiska redovisningar skulle ges bättre förklaringar. Även om det inte gjorts hittills, anser hon att det kan göras framöver för att alla bättre ska förstå beslutet om satsningen i Boda.

Om satsningen inte skulle visa sig ge de effekter som är önskvärda ur kommunens perspektiv, finns idag ingen alternativ plan.

Åtterrapporering om utvecklingens framskridande av satsningarna sker idag till planeringsutskottet. Kommunstyrelsens ordförande framför i intervju att hon framöver ska ta initiativ till en stående punkt på kommunfullmäktiges sammanträden, där hon ger en åtterrapporering och lägesrapport för kommunfullmäktiges ledamöter.

Kommunstyrelsens ordförande är även styrelseordförande i Emmaboda Fastighets AB. Hon kan inte erinra sig att bolagsstämman för EMFAB behandlat de ägardirektiv som kommunfullmäktige beslutat om.

De båda rollerna i kommunstyrelsen och i bolaget kan i vissa lägen vara svåra att förena vad gäller det kommunpolitiska perspektivet och för bolaget ur aktiebolagslagens perspektiv. Kommunstyrelsens ordförande framförde att en analys av detta kommer att göras.

4.2 Verksamhetens företrädare

4.2.1 Kommunchef

Kommunchefen beskriver i intervju hur satsningen i Boda startat med ett önskemål från ägaren av Orrefors Kosta Boda AB, att sälja glassamlingarna under år 2008. Detta utvecklades till kommunens satsning för att undvika att glassamlingarna skulle försvinna från bygden. Kommunchefen anser att det är ett samhällspolitiskt projekt, men att "hemmablindhet" gjort att beskrivningarna i projektet till största delen enbart fokuserat på bygg- och förvärvskalkyler. Bl.a. hänvisar kommunchefen till att besöksnäringen är den snabbast växande näringen i världen, och att satsningen även måste ses ur detta perspektiv, särskilt i norra kommundelen där behovet av näringslivssatsningar är extra stort.

Kommunchefen beskriver hanteringen av upphandlingarna av byggprojektet som synnerligen brådskande. En traditionell upphandling skulle inte medge ett öppnande förrän i oktober månad 2011. Hyresgästen för den tilltänkta affärslokalen meddelade att de inte var intresserade om inte lokalen var klar innan sommaren 2011. Kommunchefen uppger att han tog initiativ till att själva byggnadsarbetena handlades upp separat och att de tillkommande installationsarbetena upphandlades genom direktupphandling av en firma som kunde redovisa erfarenhet från liknande arbeten. Den aktuella firmen från Nybro fick uppdraget att färdigställa installationsarbetena efter att de meddelat att de skulle kunna färdigställa dem i tid till öppningstillfället före sommaren 2011. Byggmöten hölls varannan vecka och problem löstes löpande. I slutet på maj överlämnades lokalen till hyresgästerna för att deras arbete med inredning etc. skulle göras klart.

Kommunchefen berättar i intervjun om den intensiva debatt som uppstod med lokala näringsidkare vad gällde lagen om offentlig upphandling (LoU). Kommunchefen menar dock att det finns undantag i LoU när särskilt brådskande skäl föreligger och att det i vilket fall som helst blev lagligt eftersom ingen överklagade beslutet. Kommunchefen uppger att de lokala entreprenörerna fått flera uppdrag ”i kölvattnet” av projektet, men är noga med att förneka att uppdrag tilldelats som kompensation för att de inte överklagade. Han påpekar också att kommunchefen inte kan påverka vilka som gör byggarbeten åt EMFAB.

När det gäller kalkylen som var underlag för borgensbeslutet till EMFAB, anser kommunchefen att den förelåg men att den var tunn och ofullständig. Enligt kommunchefen får man ”lusläsa” för att förstå att inte alla kostnader var med. Han hänvisar till texten ”EMFAB:s kalkyl för ombyggnaden av hyttan är ännu inte klar i alla detaljer”.

4.2.2 Ekonomichef

Ekonomichefen har i intervju redovisat det aktuella ekonomiska läget med Bodasatsningen, vilket delvis korrigerats 2011-10-11 i en ny beräkning¹. I en sammanställning som omfattar hela projektet utom kostnaden för inköpet av glassamlingen, bedöms kapitalkostnaderna för 2011 uppgå till 491 tkr och 2 117 tkr för år 2012². Den förändrade beräkningen utgörs till största delen av att bolaget har en längre avskrivningstid på installationsarbetena (33 år) än vad ekonomichefen ursprungligen beräknat (20 år). Ekonomichefen uppger att det är bolagets revisorer som rekommenderat den längre avskrivningstiden. Kapitalkostnaderna för 2011 är ofinansierade i kommunens budget men ryms till större delen inom posten för driftkostnader där det ofinansierade underskottet uppgår till 52 tkr.

¹ Efter avstämning med EMFAB.

² Vid intervjutillfället beräknade ekonomichefen kapitalkostnaden för 2011 att uppgå till 1 663 tkr och 2 736 tkr för år 2012. Kapitalkostnaderna för 2011 är ofinansierade i kommunens budget. Inför budgetarbetet för år 2012 uttryckte ekonomichefen en viss oro att de ökade kapitalkostnaderna kommer att sammanfalla med ett avsevärt besvärligare läge för intäkter, vilket kan komma att medföra märkbara inskränkningar inom annan kommunal verksamhet.

4.2.3 VD för EMFAB

För att ett ägardirektiv ska vara juridiskt bindande för bolagens förvaltning måste ägardirektiv läggas fast i ett bolagsstämmbeslut. Efter kommunfullmäktiges beslut, 2009-12-21, om ägardirektiv till bolaget att förvärva glasbrukslokalerna, har inte bolagsstämman fattat sådant beslut, enligt VD.

5 Dokumentation

5.1 Kommunfullmäktiges beslut

5.1.1 2008-12-15 § 117 Beslut om förvärv av Orrefors Kosta Boda AB:s glassamlingar

Kommunfullmäktige beslutade att ge kommunstyrelsens planeringsutskott i uppdrag att föra förhandlingar om ett övertagande de berörda samlingarna. Kommunfullmäktige beslutade även att en lämplig organisationsform för förvaltande och exponering av samlingarna skulle utredas och att ett eventuellt åtagande av större ekonomisk art i ärendet skulle hanteras av kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.

Not: Inga reservationer mot beslutet inlämnade.

5.1.2 2009-06-22 § 51 Beslut om förvärv av Orrefors Kosta Bodas glassamling

Kommunfullmäktige beslutade att köpa glassamlingarna och pappersarkiven i Kosta, Boda och Åfors för 10 Mkr i enlighet med avsiktsförklaring (Letter of Intent) som daterad 2009-05-20. Avsiktsförklaringen presenterades av kommunstyrelsens planeringsutskott för kommunfullmäktige inför behandlingen av ärendet (Se punkten 5.2.1 nedan). Kommunfullmäktige beslutade också att ge ekonomichefen i uppdrag att låna upp 10 Mkr för finansiering av köpet.

Not: 18 ledamöter i fullmäktige reserverade sig mot beslutet.

5.1.3 2009-12-21 § 111 Beslut om ägardirektiv till Emmaboda Fastighets AB att inköpa glasbruksfastigheter

Kommunfullmäktige beslutade att ge ägardirektiv till Emmaboda Fastighets AB (EMFAB) att inköpa berörda glasbruksfastigheter av Orrefors Kosta Boda AB för 2 Mkr inklusive inventarier. Kommunfullmäktige beslutade även att uppdra åt kommunstyrelsen att förhyra lokalerna till en hyra som baserat på investeringsbehov och övrig kostnadstäckning överenskommes med EMFAB.

Not: 17 ledamöter i fullmäktige reserverade sig mot beslutet.

5.1.4 2010-09-27 § 73 Principiellt godkännande till EMFAB gällande planerna på ombyggnaden av glashyttan i Boda Glasbruk till glasmuseum

Utan att ärendet kungjorts beslutade kommunfullmäktiges ledamöter ta upp och behandla förslag om att principiellt godkänna EMFAB:s planer på ombyggnad av glashyttan i Boda glasbruk till glasmuseum. Ärendet behandlades hos kommunstyrelsen (KS § 107) samma dag som beslutet i kommunfullmäktige.

I ärendet förelåg en kalkyl från EMFAB. I beslutsunderlaget angavs att kalkylen ”är ännu inte klar i alla detaljer men pekar mot en ombyggnadskostnad på ca 7 – 10 Mkr”. I den föreliggande kalkylen listades åtgärder uppgående till en summa av 7 114 125 kr. Efter summeringen angavs ett antal punkter som inte ingick i kalkylen, däribland yttre miljö, uppvärmningssystem, ventilationssystem, ev. sanering mark, inbrottskydd/larmsystem, inredning/hyllor/montrar/belysning m.m. Vad gäller intäkter redovisades att ”hyran för museet kommer att bli beroende av den slutliga kostnaden”, att Orrefors Kosta Boda AB de första fem åren kommer att sponsra museet med 500 tkr per år. Dessutom angavs att det förelåg möjligheter att söka projektstöd för ombyggnader i industrimiljö och att projektet Utveckling Norra Emmaboda undersökte flera alternativa möjligheter till sådant stöd.

Not: inga reservationer från ledamöter i kommunfullmäktige förelåg i ärendet

5.1.5 2010-12-20 § 104. Kommunal borgen för Emmaboda Fastighets AB

Kommunfullmäktige beslutar att bevilja Emmaboda Fastighets AB borgen för ett lån på 10,0 Mkr.

Not: Inga reservationer från ledamöter i fullmäktige, men tre ledamöter deltar inte i beslutet med hänvisning till jäv.

5.1.6 2011-03-07 § 14 Kommunal borgen för Emmaboda Fastighets AB

Kommunfullmäktige beslutar att bevilja Emmaboda Fastighets AB borgen för ett lån på 24 Mkr.

Den kalkyl som förelåg vid det icke kungjorda ärendet i kommunfullmäktige den 2010-09-27 (§ 73), redovisades ”är ännu inte klar i alla detaljer men pekar mot en ombyggnadskostnad på ca 7 – 10 Mkr”. Vid kommunfullmäktiges sammanträde den 2010-12-20 beviljades EMFAB en borgen för att teckna lån motsvarande denna kalkylerade kostnadsnivå. Redan efter två månader från kommunfullmäktiges beslut om borgen på 10 mkr, stod det klart att ”de delar som inte låg med i kostnadsuppskattningen” gjorde det nödvändigt att begära en kommunal borgen på ytterligare 24 Mkr. De tillkommande kostnaderna avsåg installationsarbeten för värme, ventilation, kyla och el. Den ökade kostnaden redovisades den 2011-02-18 vid styrelsemöte i EMFAB och där styrelsen beslutade om den begäran som behandlades vid detta kommunfullmäktige.

Not: 19 av kommunfullmäktiges ledamöter reserverar sig mot beslutet. Ingen av de ledamöter som vid förra beslutet om borgen valde att inte delta på grund av jäv avstod från att delta i beslutet vid detta tillfälle. Vid votering utföll rösterna med 21 mot 20 röster. En av de ledamöter som vid förra beslutet om borgen angav jäv röstade nej, medan de två andra röstade ja.

5.2 Kommunstyrelsens beslut

Kommunstyrelsens beslut i de ärenden som redovisas under Kommunfullmäktiges beslut, avsnitt 5.1, redovisas inte närmare nedan då de utgör underlag för kommunfullmäktiges beslut ovan och inte avviker i förslag till beslut mot utfallet i kommunfullmäktige. Det noteras att samma förhållande vad gäller anmälan om jäv i besluten om borgen till Emmaboda Fastighets AB som angetts för kommunfullmäktige i avsnitt 5.1.6. ovan även förelåg i kommunstyrelsen.

5.2.1 2009-05-20 Letter of Intent inför förvärv av glassamlingen

Kommunstyrelsens planeringsutskott redovisade inför kommunfullmäktiges sammanträde den 2009-06-22 en avsiktsförklaring (Letter of Intent) mellan Emmaboda kommun och Orrefors Kosta Boda AB. Dokumentet är undertecknat av Emmabodas kommunalråd och CEO för New Wave Group och daterat 2009-05-20.

Ett Letter of Intent är vanligt förekommande inom näringslivet. Letters of Intent är avsiktsförklaringar och är normalt sett inte bindande rättshandlingar. I dessa handlingar förekommer vanligtvis ord och meningar som avviker från den vanliga terminologin i avtalet. Detta sker när en part inte vill lämna garantier utan istället uttalar att han har för avsikt att ingå ett rättsförhållande.

Dock kan det vara så att ett Letter of Intent är bindande. Förutsättning för detta är att det i avtalet finns en klar samstämmighet mellan ett anbud och en accept. Detta avgörs i domstol genom avtalstolkning.

Det framgår tydligt i den aktuella avsiktsförklaringen att köpet formellt måste godkännas av kommunstyrelse/kommunfullmäktige. Kommunfullmäktiges beslut den 2008-12-15 gav uppdrag till kommunstyrelsens planeringsutskott att föra förhandlingar om köp av glassamlingen.

5.3 Styrelsen för Emmaboda Fastighets AB:s beslut

Vi har efterfrågat bolagsstämmans fastläggande av kommunfullmäktige utfärdat ägardirektiv (2009-12-21) om att Emmaboda Fastighets AB ska förvärva glasbrukslokalerna. Enligt uppgift från styrelseordföranden och VD saknas behandling av bolagsstämman i detta ärende.

De beslut som styrelsen för Emmaboda Fastighets AB har behandlat gällande satsningen i Boda har av styrelseordföranden angetts till nedanstående.

2010-06 § 18	Beslut angående hyressättning av lokalytor.
2010-09-27 § 31	Beslut om mandat för VD att förhandla med Design House Stockholm
2010-11-17 § 39	Beslut om att EMFAB ska ansöka hos kommunfullmäktige om borgen för lånebelopp om 79 100 000 kr, vilket är en utökning av befintlig borgen med 10 Mkr
2010-12-08	Beslut om att en lösning som möjliggör öppnande av OPEN i gamla hyttan sommaren 2011 ska arbetas fram
2011-01-10 § 7	Beslut om avtalstid för hyresgäst i Boda
2011-02-18 § 12	Beslut om att EMFAB ska ansöka hos kommunfullmäktige om borgen för lånebelopp om 114 000 000 kr, vilket är en utökning av befintlig borgen med 24 Mkr

Utöver det har VD kompletterat med följande uppgifter:

Mötet som anges ovan 2011-01-10 hölls den 19 januari och avtalstiden avsåg en liten fristående byggnad ("Hantverket") på fastigheten.

På styrelsemöte 2011-04-20 konstaterades att ett formellt styrelsebeslut saknades gällande fullföljande av projektet i Boda inom kostnadsramen som satts genom beviljande av kommunal borgen. Styrelsen beslutade då formellt att genomföra planlagt projekt för glasmuseum och galleria på Förlångskvarn 1:86 med en kostnadsram på 34 Mkr.

VD kommenterar också att det är uppenbart att styrelsen varit informerad – och drivande – under hela projektiden, men att ett formellt beslut kopplat till borgensbeslutet kunde ha fattats tidigare.

När det gäller ägardirektiv och deras behandling på bolagsstämman, uppger VD att han vid genomgång av protokollen för bokföringsåren 2009 (2010-05-17) och 2010 (2011-06-11) inte funnit någon formulering om fastläggande av ägardirektiv. VD anger att det för framtida bolagsstämmor bör ligga med en standardpunkt i dagordningen för att behandla eventuella nya eller ändrade ägardirektiv.

6 Revisionell bedömning

6.1 Ändamålsenlighet, ekonomisk hantering och intern kontroll

Revisionsfrågan för granskningen lyder: Har kommunstyrelsen i samband med satsningen i Boda skött verksamheten på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synvinkel tillfredsställande sätt samt om den interna kontrollen varit tillräcklig?

6.1.1 Ändamålsenlighet

Vi bedömer att det är en brist att ändamålsenligheten med satsningen i Boda inte klart framgår ur den formella hanteringen av de beslut som tagits i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.

Det grundar vi på att:

- i de intervjuer som genomförts med kommunstyrelsens ordförande och kommunchefen, sägs att avsikten med satsningen i Boda först och främst har samhällspolitiska och näringspolitiska motiv. I vare sig beslutsunderlag eller beslutsformuleringar har vi funnit beskrivningar av satsningen ur dessa perspektiv.
- Lagen om offentlig upphandling har inte följts i samband med upphandling av installationsarbeten.

6.1.2 Ekonomiskt tillfredsställande sätt

Vi bedömer att kommunstyrelsen inte skött hanteringen av satsningen i Boda på ett fullt tillfredsställande sätt.

Detta grundar vi på att:

- Beslutsunderlag i form av ekonomisk kalkyl för ombyggnadsarbetena varit bristfällig och missvisande.
- Budgetunderlaget för intäkterna för museiverksamheten beräknas täcka dess driftskostnader. Detta baseras bl.a. på ett bedömt antal besökare om 40 000 betalande, som är den enskilt största intäktsposten. I en nyöppnad verksamhet måste detta betraktas som ett osäkert underlag och vi har inte funnit dokumentation om hur underlag för bedömningen av antalet förväntade besökare beräknats. Kommunen har ingen dokumenterad beredskap för negativa avvikelser enligt detta budgetunderlag.

6.1.3 Den interna kontrollen

Vi bedömer att det finns brister i den interna kontrollen.

Detta grundar vi på att:

- Samhällspolitiska och näringspolitiska analyser och beslutsunderlag saknas trots att detta anges som huvudsakliga motiv för satsningen i Boda. Därmed saknas underlag för uppföljning och kontroll av huruvida dessa mål uppnås.
- Åtterrapporering av utvecklingen för satsningen görs i nuläget endast till planeringsutskottet. Uppföljning bör redovisas till beslutande instans som i detta fall huvudsakligen är kommunfullmäktige.
- Formell ärendehantering har visat brister i samband med anmälan om jäv i samband med kommunstyrelsens och kommunfullmäktiges beslut om borgensåtaganden.
- Kommunfullmäktiges ägardirektiv har inte fastlagts vid bolagsstämma i EMFAB.

6.2 Kontrollmål/Granskningsmål

6.2.1 Beslut i kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och Emmaboda Fastighets AB

Vid kommunfullmäktiges behandling av beslutet att bevilja Emmaboda Fastighets AB borgen för ett lån på 24 Mkr (2011-03-07 § 14), reserverade sig 19 av kommunfullmäktiges ledamöter mot beslutet. Ingen av de ledamöter som vid det tidigare beslutet om borgen på 10 Mkr (2010-12-20 § 104) valde att inte delta på grund av jäv, avstod från att delta i beslutet vid detta tillfälle. Vid votering utföll rösterna med 21 mot 20 röster. En av de ledamöter som vid förra beslutet om borgen angav jäv röstade nej, medan de två andra röstade ja.

I intervju med kommunstyrelsens ordförande, som var en av de som anmälde jäv vid första borgensbeslutet, angavs att ingen tänkte på detta vid det andra beslutet. Det kan konstateras att vid motsvarande jävsanmälan vid borgensbeslutet den 2011-03-07, hade omröstningen utfallit lika röstetal och utslagsröst från kommunfullmäktiges ordförande hade fått avgöra utfallet.

Emmaboda Fastighets AB har genom sin ägare Emmaboda kommun använts som instrument för den största delen av satsningen i Boda. För bolaget har det inneburit en stor insats som påverkar bolaget på sikt. Bolaget har lånat upp 34 Mkr vilket kommunen har beslutat att gå i borgen för. Det har inneburit att Emmaboda kommun på kort tid har ökat sitt borgensåtagande för bolaget från 80 Mkr till 114 Mkr.

Enligt aktiebolagslagen måste ett ägardirektiv för att vara juridiskt bindande för bolagens förvaltning läggas fast i ett bolagsstämmobeslut. Efter kommunfullmäktiges beslut, 2009-12-21, om ägardirektiv till bolaget att förvärva glasbrukslokalerna, har inte bolagsstämman fattat sådant beslut, enligt VD. Styrelseordföranden uppger att inte heller hon kan erinra sig att så skett.

Således är det inte heller korrekt av styrelsen och/eller VD att genomföra de direktiv som kommunfullmäktige i Emmaboda har beslutat om utan att ägardirektivet lagts

fast i ett bolagsstämmobeslut. Vi kommer inte att i denna granskningsrapport att utveckla denna fråga ytterligare, utan ser det som en uppgift för bolagets revision om de väljer att granska detta. Som förtydligande vill vi påpeka att även i de fall personer i bolagets styrelse har uppdrag i kommunens styrelse och/eller nämnder så ska det bortses från då uppdragen är av olika art, för olika juridiska personer och huvudsakligen lyder under olika lagstiftningar (kommunallagen vs. aktiebolagslagen).

Vid kommunfullmäktiges sammanträde den 2009-06-22 redovisades en avsiktsförklaring (Letter of Intent) mellan Emmaboda kommun och Orrefors Kosta Boda AB som tecknats av kommunstyrelsens planeringsutskott. Dokumentet är undertecknat av Emmabodas kommunalråd och CEO för New Wave Group och daterat 2009-05-20. Det framgår tydligt i den aktuella avsiktsförklaringen att köpet formellt måste godkännas av kommunstyrelse/kommunfullmäktige.

6.2.2 Har beredningen varit tillräcklig

Vid en genomgång av kommunstyrelsens och kommunfullmäktiges protokoll som behandlar satsningen i Boda, kan konstateras att kommunstyrelsen har behandlat fyra ärenden vid extra sammanträden samma dag som kommunfullmäktige behandlat motsvarande ärende. Kommunstyrelsens sammanträdestider har inte vid något tillfälle avslutats tidigare än trettio minuter innan kommunfullmäktiges sammanträde har börjat.

Vid ett av kommunfullmäktiges möten behandlades frågan om ett principiellt godkännande till EMFAB gällande planerna på ombyggnad av glashyttan i Boda Glasbruk till glasmuseum (2010-09-27 § 73). Detta ärende togs upp utan att det var kungjort i förväg. Kommunstyrelsens behandling av ärendet avslutades tjugo minuter innan kommunfullmäktiges sammanträde startade. Kommunallagen tillåter undantag från beredningstväng i ärende som är av brådskande natur om samtliga närvarande ledamöter är ense om beslutet i ärendet. Det räcker alltså inte om de är överens om att ta upp ärendet till handläggning. I det aktuella ärendet beslutades enhälligt om att ta upp ärendet och det finns inga reservationer mot kommunfullmäktiges beslut, varför ärendet måste bedömas vara korrekt handlagt.

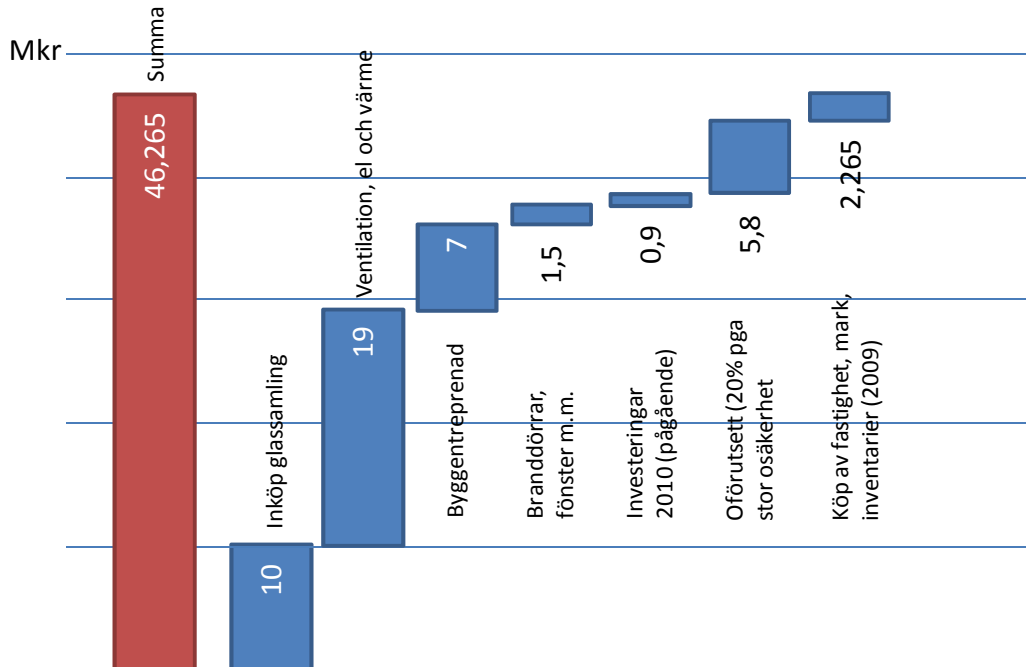
Flera av kommunstyrelsens beredningar av ärendet inför kommunfullmäktige har skett med mycket kort tidsavstånd. Beredningen syftar till att ge fullmäktige ett tillförlitligt och allsidigt belyst underlag för besluten. Där det inte saknas möjlighet, bör kommunstyrelsens beredning av ärenden inför kommunfullmäktige eftersträva att detta syfte uppnås.

6.2.3 Ekonomiska kalkyler för kommunens samlade åtagande

Kommunens kostnader för satsningen i Boda är omfattande. Vid tidpunkten för granskningen uppgår investeringarna till över 46 Miljoner kronor. Fördelningen redovisas av nedanstående diagram.

Hittillsvarande investeringskostnader Bodasatsningen

Källdata: Emmaboda kommuns ekonomichef, 2011-09-14



Ekonomichefen för Emmaboda kommun beräknar att kapitalkostnaden för 2011 kan komma att uppgå till 491 tkr. Den utgörs av två månaders avskrivningar om 282 tkr och två månaders räntekostnader om 209 tkr (2,60 % ränta). För 2012 beräknar ekonomichefen att motsvarande kapitalkostnader kan komma att bli 2 117 tkr. Fördelningen är 1 127 tkr i avskrivningar och 990 tkr i räntekostnader (2,75 % ränta)

Kapitalkostnaderna för 2011 är ofinansierade i kommunens budget men ryms till större delen inom posten för driftkostnader där det ofinansierade underskottet uppgår till 52 tkr.

Företrädare för museiverksamheten räknar med att driftkostnader för museiverksamheten kommer att täckas av intäkter från besökande och av sponsringen från Orrefors Kosta Boda AB. Sponsringsintäkterna betalas ut med 500 tkr fram till år 2015 då det upphör.

6.2.4 Har upphandling skett enligt LoU?

Vi anser att upphandlingen av installationsarbeten strider mot LoU. Det undantag i Lou som kommunchefen hänvisar till på grund av tidsskäl, är inte av sådan art som avses med bestämmelserna i lagen. De syftar till åtgärder som är av så skyndsamt behov av åtgärdande att det är orimligt att ställa krav på upphandlingsförfarande. Sådana situationer kan t.ex. vara att en byggnad eller byggnadsdel riskerar att allvarligt skadas om inte omedelbara eller skyndsamma insatser görs för att staga upp konstruktion e.d. I det här fallet rör det en affärsidkares krav på att kunna öppna en affärslokal till inledningen på högsäsongen för att teckna ett

hyreskontrakt, vilket inte utgör en möjlighet för kommunen att slippa följa lagen om offentlig upphandling.

7 *Slutsats*

I intervjuer med kommunstyrelsens ordförande och kommunchefen framför båda ett samhällspolitiskt perspektiv respektive näringspolitiskt perspektiv som grund för satsningarna i Boda. Vid granskningen av formella beslut, dokumentation och redovisningar återfinns inga beskrivningar av satsningen ur detta perspektiv.

För att åtgärder och uppföljning ska förstås och kunna hanteras, bör kommunen dokumentera de syften ur samhälls- och näringspolitiskt perspektiv som ligger till grund för besluten om satsningarna i Boda. På samma sätt bör uppföljning och utvärdering återkopplas till detta för att avgöra om de effekter som förväntas uppnås uppstår eller om åtgärder behöver vidtas.

Ur intervjuerna framgår att det inte finns någon alternativ plan om det skulle visa sig att satsningen i Boda avviker från antas bli uppnått.

Åtterrapporering av utvecklingen för satsningen i Boda görs för närvarande till planeringsutskottet. Kommunstyrelsens ordförande uppger i intervju att hon kommer att ta initiativ till en återkommande löpande rapportering till kommunfullmäktiges ledamöter.

Den kalkyl som låg till grund för kommunfullmäktiges första beslut om borgen om 10 Mkr till EMFAB den 2010-12-20, var bristfällig. Ur protokoll från styrelsemöte i EMFAB redan den 2011-02-18 stod det klart att bolaget behövde begära ytterligare borgen om 24 Mkr hos kommunfullmäktige. Även om det angetts i den tidigare kalkylen för ombyggnaden att den inte var klar ”i alla detaljer” är den tillkommande begäran om borgen så omfattande att det borde ha getts tydligare uppskattningar om den totala nivån redan inför det första beslutet.

Den totala investeringsnivån för satsningen i Boda överstiger 46 Mkr. Kommunens borgensåtagande för EMFAB har på kort tid ökat från 80 Mkr till 114 Mkr. Företrädare för museiverksamheten har angett att intäkterna från verksamheten inklusive sponsringen från Orrefors Kosta Boda AB (till år 2015) beräknas täcka driftkostnaderna för museiverksamheten. Kapitalkostnaderna för år 2011 beräknas uppgå till 491 Tkr. För år 2012 beräknas kapitalkostnaderna att öka till 2 117 kr. Vi anser att det är av stor vikt att kommunen gör en analys av om den totala investeringskostnaden för satsningen i Boda kan komma att öka ytterligare, liksom möjliga konsekvenser av ett ökat borgensåtagande till EMFAB. Vi anser vidare att kommunen bör ta fram alternativa beräkningar för driftkostnadsökningar ifall föreliggande bedömda intäkter för museiverksamheten inte uppnås.

I samband med upphandlingen av entreprenör för installationsarbetena användes direktupphandling. Kommunchefen har i intervju uppgett att det förelåg sådana skäl som LoU hänvisar till genom synnerlig brådska, för att inte behöva upphandla

genom traditionell upphandling. Vår slutsats av de skäl som kommunchefen har angett är att upphandlingen inte var förenlig med lagstiftningens krav.

Den formella ärendehanteringens har i flera fall skett skyndsamt. I flera fall har kommunstyrelsen hanterat ärendet direkt inför kommunfullmäktiges sammanträde, och i ett fall har kommunfullmäktige hanterat ett icke utlyst ärende. Vi rekommenderar en översyn av rutinerna för kommunstyrelsens beredning av ärenden till kommunfullmäktige. Syftet med beredningen är att ge fullmäktige ett tillförlitligt och allsidigt belyst underlag för besluten.

I de två beslut om borgensåtagande till EMFAB som kommunfullmäktige behandlat, har vid ett av dem anmälts jäv av tre ledamöter. I det andra beslutet gjordes ingen sådan anmälan, trots att sakförhållandena tycks identiska. Inför båda besluten i kommunfullmäktige deltog alla tre ledamöterna i rollen som styrelseledamöter i EMFAB:s styrelsemöte där det beslutades att begära de aktuella borgensåtagandena hos kommunfullmäktige. Vi kan konstatera att om jäv anmälts på samma sätt vid det andra tillfället skulle rösningen utfallit med lika antal ja- som nej-röster.

Kommunfullmäktige har gett ägardirektiv till EMFAB att genomföra inköp av fastigheter i Boda glasbruk. Ägardirektiven har inte fastlagts vid bolagsstämman i EMFAB. Även om styrelsen i EMFAB utgörs helt eller delvis av företrädare för kommunen och att det är ett helägt kommunalt bolag, är rollerna som styrelsemedlemmar i bolaget olika rollerna i det kommunala åtagandet. Aktiebolagslagens krav gäller även kommunala bolag. Styrelse och VD ska agera utifrån dessa krav även om ägarens politiska företrädare även representeras som styrelseföreträdare i bolaget.

Vi rekommenderar att kommunen gör en översyn av de regler och rutiner som gäller för ledamöter i kommunfullmäktige, styrelser och nämnder som även har ett åtagande i styrelsen för kommunala bolag. Detta är inte minst viktigt för ledamöterna själva då de även har att beakta de krav som ställs på dem i aktiebolagslagen.

Emmaboda den

Stefan Karlsson

Projektledare

Jard Larsson

Uppdragsledare