

Öhrlings

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

Granskning av
projektet kv. HOVEN, Jönköpings kommun
November 2004

S E Rosén
PO Gunnarsson

Innehållsförteckning

1.	Uppdrag och metod	3
2.	Sammanfattning	3
3.	Översiktlig beskrivning av händelseförloppet kring kv. Hovens ombyggnad för kommunens nyttjande	4
4.	Det faktiska utfallet	8
5.	Intern kontroll och styrelsens uppsiktsplikt	9
6.	Genomförda intervjuer	11
7.	Kommunstyrelsen och uppsiktsplikten i ärendet kv Hoven	12
8.	Tekniska nämnden	13
9.	Socialnämnden	14
10.	Vad består de ökade kostnaderna i projekt Hoven av?	15
11.	Hyrestid och index	15
12.	Det strategiska valet – hyra eller äga	16
13.	Kommunens styrprinciper	16
14.	Intern kontroll och styrprinciper	16
15.	Ansvarsfrihet/anmärkningar	17

Bilagor

- Bilaga 1. Kommunfullmäktiges beslut ang. hyresavtal för kv. Hoven 2001-08-30
- Bilaga 2. Styrprinciper för Jönköpings kommun
- Bilaga 3. Delegationsordning för tekniska nämnden
- Bilaga 4. Delegationsordning för kommunstyrelsen och dess utskott
- Bilaga 5. Projektorganisation för ombyggnad av kv. Hoven
- Bilaga 6. Det slutgiltiga hyresavtalet
- Bilaga 7. Välfärdsutskottets protokoll § 30, 2002-05-22
- Bilaga 8. Sammanställning kostnader för hyror, reception och städning 2004
- Bilaga 9. Utdrag ur ”God revisionsred”

1. Uppdrag och metod

Vi har av kommunrevisionen i Jönköping erhållit uppdraget att granska kommunens handläggning och beslut avseende kv. Hoven. Kommunrevisionen har i sin tur erhållit uppdraget av kommunstyrelsen i Jönköpings kommun.

Under granskningen av ärendet har vi haft möjlighet att ta del av en stor mängd handlingar, såväl utredningsmaterial som tjänsteskrivelser, avtal, sammanträdesprotokoll samt beslutsprotokoll.

Vidare har ett stort antal intervjuer/samtal genomförts med ansvariga och berörda i ärendet. Totalt har ca 20 personer intervjuats i ärendet. Inte minst med hjälp av dessa samtal har vi kunnat skapa oss en bild av ärendet och dess handläggning.

2. Sammanfattning

Ombyggnadsprojektet Hoven har för Jönköpings kommun blivit väsentligt dyrare än beräknat och vad kommunfullmäktige godkänt i sitt beslut 2001.

Vår uppfattning och bedömning är

- att kommunfullmäktige på nytt skulle beretts tillfälle att ta ställning till ärendet då förhyrda ytor föreslogs öka och kvadratmeterkostnaden och totalkostnaden uppenbarligen skulle komma att bli högre än den som angavs i underlaget juni 2001
- att kontraktstecknande med en hyrestid om 12 år och med delvis förändrade villkor i förhållande till de till kommunfullmäktige redovisade 2001 ej inryms i tekniska direktörens beslutanderätt
- att tekniska nämnden brustit i sitt ansvar vad gäller säkerställande av att beräknade kostnader hölls alternativt återfört ärendet i sin helhet till kommunfullmäktige
- att socialnämnden tidigare än vad som blev fallet borde anmält ökade lokal-kostnader i kv. Hoven till kommunstyrelsen och fullmäktige
- att samtliga berörda nämnder haft och har ett ansvar för att fullständiga och korrekta kostnader för lokaler upptas och redovisas i förslag till årsbudget
- att kommunstyrelsens utskotts ställning, roll och mandat förtydligas ytterligare.

Vi gör vidare bedömningen

- att en betydligt bättre kommunikation och intern kontroll hade skapat ett mera kontrollerat förlopp och erforderliga beslut hade kunnat tas på korrekta premisser
- att protokollokumentation från nämndernas behandling utformas mer tydligt och informativt.

3. Översiktlig beskrivning av händelseförloppet kring kv. Hovens ombyggnad för kommunens nyttjande

I slutet av 1990-talet initierades idén om effektivare, mera flexibla och ändamålsenliga kontorslokaler. Idén som hade fullt politiskt stöd kom att kallas ”Kommunkontor 2000”.

Jönköpings kommun, som redan förhyrde fastigheten Hoven för vissa förvaltningar, stod samtidigt inför omförhandling av hyresavtalet med dåvarande ägaren till kv. Hoven, Länsförsäkringar.

Kommunen utredde 1998 genom tekniska kontoret förutsättningarna för en fortsatt förhyrning i fastigheten Hoven. Andra lokaliseringalternativ för de aktuella förvaltningarna diskuterades och prövades men övervägande skäl talade enligt de intervjuade och tillgängligt skriftligt material för en fortsatt lokalisering till kv. Hoven. Emellertid fanns det kända och allvarliga brister i fastigheten som måste åtgärdas. Dessa var bl a radonsanering, bättre ventilation, utbyte av armatur samt andra miljöförbättringar.

Innan förhandlingarna om ett nytt hyreskontrakt inleddes köptes fastigheten av Vasakronan som blev ny ägare 1998.

Med den nya fastighetsägaren intensifierades dialogen med kommunen företrädd av tekniska nämnden och tekniska kontoret. Operativt sköttes kontakterna av tekniska kontoret men tekniska nämnden hölls kontinuerligt informerad och gav löpande sitt stöd för projektet ”Kommunkontor 2000”.

Under vintern och våren 1999 informerades två av kommunstyrelsens utskott – 1999-02-08 kommunstyrelsens ledningsutskott som beslutade tillstyrka projektet ”Kommunkontor 2000” och 1999-06-22 kommunstyrelsens tekniska utskott som noterade att ”man med godkännande tagit del av redovisningen”.

Övergripande mål som kommunen ställde upp var:

- effektiva och välkomnande kontorsmiljöer som stöder samarbete och framtida arbetsformer i kommunal verksamhet
- sänkta lokalkostnader med 25 %
- en viss del av hyresgästanpassningen skulle vara avslutad år 2000.

Ombyggnation och iordningställande av kv. Hoven skulle ske i samverkan mellan parterna, Vasakronan som fastighetsägare och Jönköpings kommun företräd av tekniska kontoret. För en s k förstudie anlätades Frans Kodeda från konsultfirman Galleriet AB. Förstudien redovisades i juni 1999. Kommunen beslutade att förstudien skulle ligga till grund för det fortsatta arbetet och tekniska kontoret började tillsammans med fastighetsägaren och berörd personal att planera lokalernas framtida utformning. Ett funktionsprogram utarbetades och slutjusterades under sensommaren 1999.

En projektorganisation för ombyggnaden sattes upp med styrgrupp, referensgrupp, projektledare etc (se vidare *bilaga 5*). Förberedelsearbetet pågick därefter under 1999-2001. Berörd personal har fått löpande information och beretts tillfälle att lämna synpunkter. Socialnämndens behov av kontorslokaler var något oklar bl a beroende på en organisationsöversyn.

Det då gällande hyreskontraktet mellan Jönköpings kommun och Vasakronan/Norrporten avseende Hoven gällde fram till 2002-12-31 och skulle sägas upp senast 12 månader före kontraktstidens utgång. Alternativen för kommunen – år 2001 – var omförhandling av hyreskontraktet eller avflyttning. I detta läge hyrde kommunen 12 700 m² i fastigheten.

Mot bakgrund av vad som ovan redovisats utarbetades under maj-juni 2001 ett förslag till nytt långsiktigt hyresavtal mellan Jönköping kommun och fastighetsägaren Norrporten AB gällande fastigheten Hoven.

Fastighetsägaren skulle bekosta och bygga om lokalerna i fastigheten Hoven enligt det tekniska program och de ritningar som tagits fram och bifogades förslaget till överenskommelse. Ombyggnaden som helt skulle bekostas av fastighetsägaren beräknades till 30 mnkr exkl datanät och ombyggnad för socialnämndens centrala administrativa funktion. Av denna investering skulle 18,5 mnkr vara hyresgrundande.

I sin tjänsteskrivelse och i sitt förslag till tekniska nämnden skriver tekniske direktören 2001-06-14 att *årskostnaden (årshyran) för kommunens framtida förhyrning av lokalerna i Hoven beräknas bli 10,4 mnkr exkl socialförvaltningens ytor. Den nya förhyrda ytan skulle exkl socialnämnden bli 8 400 m². Årshyran i det gamla kontraktet uppgick till 10,8 mnkr.*

I tjänsteskrivelsen från tekniske direktören redovisas att: ”hyresnivån blir med nu kända förutsättningar ca 1 190 kronor/m²”. I skrivelsen redovisas också att fastighetsskatt och kostnader för el tillkommer. Hyrestiden i det nya förslaget till kontrakt anges i tjänsteskrivelsen till 12 år.

Vid ungefär samma tidpunkt (2001-06-12) beslutar socialnämnden ”att anmoda tekniska kontoret att medverka till en sådan lösning att kontorsfrågorna för de verksamheter som idag är lokaliserade till kv Hoven, att socialförvaltningens nya centrala organisation kan etableras permanent redan från årsskiftet 2001-2002”.

Vid tekniska nämndens behandling av ärendet 2001-06-20 anges särskilt att det till angivna belopp tillkommer kostnader för socialnämndens centrala funktion om denna lokaliseras till kv. Hoven. Vid sammanträdet framkommer vidare att kommunen ska minska ytan av förhyrda lokaler i kv. Hoven och att nuvarande hyreskostnad ska bibehållas.

Tekniska nämnden föreslår fullmäktige besluta att

- godkänna överenskommelsen med Jönköpings kommun och Norrporten AB avseende förhyring av lokaler i kv. Hoven 1 i Jönköping
- anslå 8 150 000 kr till tekniska nämnden för kostnad för omflyttningar, inredning och utrustning enligt överenskommelse
- anslå 1 904 000 kr per år för kostnad för bemanning av kommunbutik i kv. Hoven med början från år 2002.

Kommunfullmäktige beslutar 2001-08-30 (bilaga 1) att

- godkänna tekniska nämndens förslag till överenskommelse med hyresvärden för i kv. Hoven 1, bl.a. innebärande omfattande ombyggnad av kontorsytorna.
- dels finansiera 1 500 kkr avseende kostnaderna för provisoriska kontorslokaler under ombyggnadstiden, dels 650 kkr avseende flyttkostnader genom disposition ur tekniska kontorets fastighetsförvaltnings resultatfond
- avvakta med ställningstagande till storleken på anslag för inredning och utrustning av ombyggnad av lokaler i kv Hoven 1. Förslag till kompletteringsbudget för 2002 upprättas
- avslå framställning av anslag för bemanning av en kommunbutik i kv. Hoven
- samt att meddela berörda nämnder att en förutsättning för föreslagen etablering av förstärkt förvaltningsgemensam reception i kv. Hoven 1 är, att detta sker genom omdisponering av resurser inom berörda förvaltningars budgetramar.

Aktuella ytor, hyrestid, index med basmånad och övriga hyresvillkor framgick vid beslutstillfället av bifogade bilagor och tjänsteskrivelser.

Av kontraktsvillkoren framgick också att kommunens hyreskostnad kunde komma att justeras upp eller ner beroende på om ombyggnationen skulle avvika ifrån den hyresgrundande summan 18,5 mnkr. För det fall kommunen skulle komma att förhyra större yta skulle hyran öka i proportion till den ökade ytan.

Efter kommunfullmäktiges beslut har dels ytterligare förhyrda ytor tillkommit – främst efter socialnämndens beställning – dels har ändringar i lokalerna gjorts som höjer fastighetsägarens investering. Detta har lett till en väsentligt högre investering och därmed också väsentligt högre hyreskostnad än den som redovisats inför beslut i tekniska nämnden, kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.

Från den 21 mars 2002 finns PM upprättad angående lokalplanering i kv. Hoven från socialförvaltningen. Av denna PM framgår:

”Det är bara alternativet med halva våning 4, hela våning 5 och 6 som är realistiskt. Totalt innebär det att socialförvaltningen hyr ca 1.200 + 1.200 + 550 m², totalt 2.950 m². Antal personer som flyttar in är ca 130. Det blir ca 22 m²/anställd.”

Av sammanträdesprotokoll daterat den 22 maj 2002 i välfärdsutskottet (*bilaga 7*) framgår bl a vad avser socialnämnden § 30:

”Biträdande förvaltningschef redogör för antal tjänster i socialförvaltningens nya organisation jämfört med den gamla samt för lokalförändringar i samband med organisationsförändringen, bilaga 3. Vad gäller de nya lokalerna finns ett mycket omfattande missnöje bland de anställda. Diskussioner pågår om hur situationen kan förbättras.”

År 2003 skriver socialnämnden i sin verksamhets- och investeringsplan för 2004-2006 att det utökade antalet arbetsplatser tillsammans med högre kostnad per arbetsplats för lokalerna i Sofiahuset och kv. Hoven inneburit att man räknat upp anslaget för lokaler med 3,5 mnkr.

Enligt såväl socialnämnden som stadskontorets ekonomiavdelning har också socialnämnden erhållit utökade budgetanslag om 3 mnkr inför 2004 för täckande av ökade lokalkostnader i Sofiahuset och kv. Hoven.

Ombyggnadsprojektet Hoven och nuläge "Kommunkontor 2000" redovisades i kommunstyrelsens ledningsutskott den 12 mars och 28 maj 2001. Ledningsutskottet beslutade att uppdra till projektgruppen att arbeta vidare enligt redovisat förslag. Av tillgängliga protokoll framgår dock inte hur detaljerad informationen var beträffande ytor och kostnader etc vid dessa tillfällen.

4. Det faktiska utfallet

Kommunens kostnader för kontorslokalerna i Hoven har i nominella tal ökat från 11,8 mnkr för ombyggnaden (2002) till 18,5 mnkr efter ombyggnaden (2004). Tekniska kontoret har dock gjort bedömningen att kommunen skulle ha drabbats av hyreskostnadsökningar även om ingen ombyggnad genomförts och nämner 200 kr/m² som hyreskostnadsökning, vilket hypotetiskt skulle ge en ökad sammanlagd kostnad om 2,5 mnkr.

Kostnaderna för hyra av tillfälliga lokaler under tiden för ombyggnad av Hoven inklusive flyttningar har uppgått till 4,3 mnkr mot beräknat 2,2 mnkr.

I stadskontorets skrivelse konstateras att för 2004 föreligger en obalans mellan budgeterade och verkliga kostnader för Hoven med 7,5 mnkr på årsbasis.

Ur stadskontorets skrivelse framkommer att tekniska kontoret först i slutet av 2003 hade räknat fram de internhyror som skulle gälla för berörda förvaltningar 2003. De framräknade internhyrorerna debiterades retroaktivt fr o m andra kvartalet 2003. Detta förklarar sannolikt att ingen av de berörda nämnderna/förvaltningarna haft korrekt underlag i budgetsförslaget för 2004, vilket senare ledde till en prognostiserad budgetavvikelse om 7,5 mnkr.

Det nu tecknade och aktuella hyresavtalet gäller fr o m 2003-04-01 t o m 2015-03-31. Förhyrd yta är drygt 12 000 m². Ombyggnaden kom enligt uppgift att kosta 53 mnkr för fastighetsägaren. Kvadratmeterkostnaden beräknas år 2004 till ca 1 550 kr/m² inkl bl a fastighetsskatt och underhåll.

Antalet kontorsarbetsplatser som kommunen disponerar i kv. Hoven är drygt 400, ca 100 fler än före ombyggnationen och det nya hyresavtalet. Antalet kvadratmeter per arbetsplats har dock reducerats väsentligt till planerade 28-29 m²/arbetsplats, vilket varit kostnadsbesparande mätt per arbetsplats.

Det kan inte uteslutas att ytterligare kostnader kommer att tillkomma då vissa arbetsmiljöåtgärder ska genomföras i fastigheten.

	Fakta som utgjorde grund för kf:s beslut angående Hoven i augusti 2001.	Nu (2004) kända fakta avseende ombyggnaden av Hoven.
Förhyrd yta i Hoven	8 400 m ²	12 068 m ²
Ombyggnadskostnad	30 mnkr	53,6 (+1,4) mnkr
Arbetsplatser	Reducering av antal arbetsplatser från 320 till 300.	Nu finns 416 arbetsplatser.
Yta per arbetsplats	Reducering av ytan från 40 m ²	Ytan uppgår till 29 m ²
Parkeringsplatser	Reducering av antalet parkeringsplatser från 148 till 100.	Antalet förhyra parkeringsplatser uppgår till 142
Årshyra inkl kostnad för el, fastighetsskatt, administration m m.	9,9 mnkr plus 0,4 mnkr för parkeringsplatser.	18,4 mnkr plus 0,6 mnkr för parkeringsplatser

5. Intern kontroll och styrelsens uppsiktsplikt

Av särskild betydelse i ansvarssystemet är styrelsens uppsiktsplikt och styrelsers och nämnders ansvar för den interna kontrollen.

Den interna kontrollen bidrar till att fullmaktiges mål och beslut uppfylls och genomförs på ett säkert och effektivt sätt. En bra intern kontroll i nämndernas verksamheter borgar för att uppdragen genomförs med goda och säkra rutiner. Den underlättar styrningen mot de mål och beslut som fullmäktige lagt fast. På samma sätt är det med styrelsens uppsikt över andra nämnder och över företagen. Om uppsikten är aktiv och åtgärdsinriktad underlättas styrningen mot de gemensamma målen.

Nämndernas interna kontroll och styrelsens uppsiktsplikt är två funktioner som revisorerna fokuserar på i sin granskning eftersom de är tydliga signalsystem för hur styrning och uppföljning fungerar. Kvaliteten i den interna kontrollen och i uppsikten har stor betydelse när revisorerna i revisionsberättelsen gör sin bedömning av ansvarstagandet.

Intern kontroll

Intern kontroll syftar till att säkra en effektiv förvaltning och att undvika att det blir allvarliga fel. Intern kontroll är ledningens olika verktyg för att styra och följa upp den egna verksamheten. Kontroller ska finnas och följas upp i organisationen, i verksamhetens rutiner och administration, i redovisningen och systemen. Ett konkret arbete med den interna kontrollen innehåller bl a att

- skapa och upprätthålla goda och ändamålsenliga rutiner och system, som också ska vara dokumenterade
- skapa och upprätthålla en tydlig ansvars- och befogenhetsfördelning i organisationen
- löpande säkra att redovisningen är rättvisande och tillförlitlig
- löpande säkra att det finns tillförlitlig information om verksamheten i övrigt
- säkra att verksamheten följer och tillämpar lagar, riktlinjer och policys.

Grundläggande i arbetet med den interna kontrollen är att utveckla kompetens i organisationen och bygga beredskap för att hantera situationer av fel och brister. Kontrollmiljön är viktig att uppmärksamma och utveckla. Ett annat viktigt inslag är att återkommande analysera och bedöma riskerna i den egna verksamheten för att kunna förebygga och skapa beredskap. Information och kommunikation inom organisationen är det uppenbara smörjmedlet i en god intern kontroll – såväl av informell som formell karaktär. Slutligen ligger i arbetet med den interna kontrollen att utöva tillsyn, dvs att aktivt ta reda på att den fungerar och åtgärda brister.

Det är varje *nämnd, styrelse och företag* som ansvarar för den interna kontrollen i sin verksamhet – att den organiseras, genomförs och följs upp. Ansvaret på nämnderna är mycket tydligt uttalat i kommunallagen.

Fullmäktige kan utfärda ett gemensamt reglemente eller riktlinjer för det interna kontrollarbetet. I ett stigande antal kommuner finns ett reglemente för intern kontroll. Dess främsta funktion är att markera betydelsen och tydliggöra styrelsers och nämnders ansvar i frågan. Reglementet kan också styra upp väsentliga grundmoment i den interna kontrollen som interna kontrollplaner och rapporteringssystem.

Styrelsen kan i sin funktion av att leda, samordna och utöva uppsikt ha och ta ett uppdrag att styra upp arbetet med den interna kontrollen. Det kan ske med anvisningar, system och metoder och i ett gemensamt utvecklingsarbete.

Revisorernas uppdrag är att granska om den interna kontrollen är tillräcklig. Det är alltså inte revisorerna som har ansvar för den interna kontrollen. Genom sin granskning kan revisorerna uppmärksamma brister i den interna kontrollen och med sina synpunkter bidra till förbättring. Bedömningen av den interna kontrollen har betydelse för revisorernas totala bedömning av styrelsens och nämndernas ansvarstagande i revisionsberättelsen.

Det är inte ovanligt att nämnder och styrelser inte är fullt medvetna om sitt ansvar för den interna kontrollen och vad detta ansvar konkret innebär. Vi kan här bara understryka hur viktigt det är att nämnderna har kunskap och blir medvetna om sitt ansvar för den interna kontrollen. Såväl fullmäktige som revisorerna har en angelägen uppgift i att medvetandegöra nämnderna om detta.

Styrelsens uppsiktsplikt

Styrelsen har ett uttalat uppdrag att ha uppsikt över övriga nämnder och över de kommunala företagen. Det hänger samman med uppgiften att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter.

Uppsiktsarbetet innebär att styrelsen aktivt ska kontrollera att nämnderna bedriver sin verksamhet gentemot fullmäktiges mål, beslut och riktlinjer, att lagar och förordningar efterlevs, att den ekonomiska förvaltningen är effektiv och säker. Om styrelsen hittar brister ska den göra påpekanden och lämna råd och förslag tillförbättring. Vid brister kan också styrelsen föra ett ärende vidare till fullmäktige som får fatta beslut.

Revisorernas uppgift är att granska om styrelsen genomför sitt uppdrag och i denna del sin uppsiktsplikt. Det innebär att de undersöker och bedömer hur styrelsen genomför detta arbete och hur ändamålsenligt det är. Bedömningen har betydelse för revisorernas totala bedömning av styrelsens ansvarstagande i revisionsberättelsen.

6. Genomförda intervjuer

Utöver genomgång av handlingar, protokoll etc utgör genomförda intervjuer och samtal en väsentlig del i underlaget för vår bedömning. Granskningens externa utredare från Öhrlings PricewaterhouseCoopers har genomfört åtta intervjuer med berörda och ansvariga tjänstemän.

Kommunrevisionens förtroendevalda revisorer har tillsammans med de externa utredarna intervjuat tio av kommunens direkt berörda och ansvariga politiker. De intervjuade

politikerna är: samtliga fem kommunalråd, presidiet i tekniska nämnden, presidiet i socialnämnden och tekniska nämndens före detta ordförande.

Vid intervjuerna har vi erhållit värdefull information och nödvändiga sakuppgifter i ärendet. Intervjuerna har gjort det möjligt för såväl kommunrevisionens förtroendevalda revisorer som utredarna att överblicka ärendet och dess handläggning.

7. Kommunstyrelsen och uppsiktsplikten i ärendet kv Hoven

Som tidigare betonats har kommunstyrelsen att utöva sin uppsiktsplikt enligt kommunallagen 6 kap. 1§.

Förverkligandet av ”Kommunkontor 2000” i kv. Hoven har under 1999–2000–2001 redovisats vid flera tillfällen i de särskilda utskotten inom kommunstyrelsen. Ledningsutskottet har också tillstyrkt projektet, bl a 2001-05-28, då man gav projektgruppen uppdraget ”att arbeta vidare enligt redovisat förslag”.

Välfärdsutskottet fick 2002-05-22 information om socialnämndens utökade lokalbehov i Hoven samt underskottet i finansieringen av dessa nya kontorslokaler (*bilaga 7*). Mycket tyder på att tillräckliga indikationer om utökade lokalytor och nya kostnader kommit till kommunstyrelsens utskott och kommunalrådets kännedom. I detta skede – år 2002 – borde kommunstyrelsen enligt vår uppfattning varit mera aktiv i sin uppsiktsplikt. Det är dock svårt att klart och tydligt kunna utläsa innehållet i den information och diskussion som förevarit i utskotten.

I den principiella frågan huruvida det föreligger uppsiktsplikt för utskotten är det vår bestämda uppfattning att uppsiktsplikt gäller. Två av kommunalråden har också uttalat att man ”delvis har en uppsiktsplikt i utskotten”. Ledningsutskottet – som består av samtliga kommunalråd – har beslutsrätt delegerad från kommunstyrelsen vilket naturligt nog ger en klar bild av att utskottet agerar för kommunstyrelsens räkning. Detta understryks också av att samtliga fem kommunalråd är ledamöter i både ledningsutskottet och kommunstyrelsen.

I de intervjuer vi genomfört har det framgått att utskotten har en stor tyngd och auktoritet bland tjänstemän och nämnder och uppfattas som kommunstyrelsens ”röst”. Av detta följer med största sannolikhet att informationsutbyte, dialog, uttalanden och beslutsformuleringar i utskotten blir mycket styrande och ledande i form av s k informell styrning.

Det finns som vi ser det mycket positivt i utskottens arbete men utskottens styrka och engagemang leder också enligt vår bedömning till att nämnderna tidvis blir för passiva och ”leds” för mycket av utskotten. Konsekvensen kan då också – som i ärendet Hoven – bli att det skapas en oklarhet kring nämndernas ansvar. I formellt avseende är dock nämndernas ansvar utifrån reglemente, styrprinciper och budget klar och tydlig.

Vi förordar, med andra ord, att utskottens ställning, roll och mandat förtydligas ytterligare. Vi är övertygade om att detta skulle underlätta för nämnderna och förvaltningarna i framtiden.

8. Tekniska nämnden

Av handlingar, protokoll och intervjuer framgår tydligt att nämnden kontinuerligt fått information om projektet Hoven. Av protokoll och referat finns inget som tyder på att nämnden för sin del uttryckt tveksamhet eller ifrågasatt projektet. Tvärtom får vi bilden av att tekniska nämnden hela tiden stått bakom och tillstyrkt skapandet av ”Kommunkontor 2000 ”i kv. Hoven.

Vårt intryck är att nämndens tidigare ordförande – t o m 2002– varit mycket väl insatt och engagerad i projektet medan nuvarande ordförande – fr o m 2003 – förefaller mera översiktligt informerad och insatt. Detta kan ha sin förklaring i att nämndens förslag till kommunfullmäktige att teckna ett nytt 12-årigt hyresavtal för Hoven förbereddes och antogs i tekniska nämnden 2001-06-20, dvs före nuvarande ordförandes tillträde.

Det som försvårar uppföljningen av ärendet Hoven i tekniska nämnden är bl a de mycket knapphändiga protokollen. Av dessa kan inte utläsas vilken information som faktiskt lämnats i ekonomiskt avseende. Det är inte heller möjligt att få en uppfattning om vilka eventuella direktiv, villkor eller begränsningar som tekniska nämnden beslutat om för projektet. Någon återkommande ekonomisk redovisning av projektet finns inte i protokollen. Först inför beslutet att föreslå kommunfullmäktige ett nytt 12-årigt hyresavtal (maj-juni 2001) redovisas projektet mera utförligt i nämnden.

Som ovan redovisats förändrades projektet efter kommunfullmäktiges beslut i september 2001. Det är oklart hur de nya förutsättningarna med större hyresytor (socialnämnden) och nya kostnader har behandlats i tekniska nämnden.

Det nya 12-åriga hyresavtalet – tecknat av tekniska direktören gällande tiden 2003-04-01-2015-03-31 – omfattande bl a en yta om 12 000 m² har inte behandlats formellt i tekniska nämnden före undertecknandet. I efterhand, 2003-12-09, har dock tekniska nämnden godkänt förhyrningen av 12 000 m² till en årlig sammanlagd hyreskostnad för kommunen om drygt 17 mnkr per år att jämföra med de 10 mnkr som var utgångspunkten för kommunfullmäktiges

beslut 2001-09-30. Därmed har också tekniska nämnden påtagit sig ansvaret för det nya hyreskontraktet.

Vi finner det uppenbart att tekniska nämnden inte tillräckligt styrt och haft kontroll över projektet Hoven. Utifrån nämndens tydliga ansvar har nämnden enligt vår bedömning inte varit tillräckligt aktiv i sin ledning och styrning och därmed brustit i sina skyldigheter, vilket även innefattar en otillräcklig intern kontroll.

Nämnden – i detta fall tekniska nämnden – är beroende av fullständiga och korrekta beslutsunderlag från förvaltningen liksom en kvalitativt god uppföljning och rapportering. Omvänt är det nämndens definitiva skyldighet att tillse att principiella och ekonomiskt omfattande frågor och ärenden redovisas i god tid och i förekommande fall också beslutas i nämnden.

Sammanfattningsvis finns skäl att rikta kritik mot tekniska nämndens sätt att hantera ärendet Hoven.

9. Socialnämnden

Socialnämnden har 2001-06-12 anmodat tekniska kontoret att lösa nämndens lokalbehov för administration i kv. Hoven. Under våren redovisar socialnämndens företrädare i upprättad tjänsteskrivelse, daterad 2002-05-20, som också redovisas i välfärdsutskottet, att man efter sin omorganisation är i behov av betydligt större kontorsytor och att detta leder till ökade kostnader och ett budgetmässigt underskott om ca 2 mnkr. Något specifikt socialnämndsbeslut om att ta ytterligare ytor i anspråk till ett visst pris har dock inte stått att finna. I den skriftliga verksamhetsplaneringen och budgetunderlaget redogörs emellertid för en utökning av antalet arbetsplatser i Hoven och Sofiaskolan. I verksamhets- och investeringsplanen upprättad under 2003 avseende 2004 redovisas detta tydligt med en begäran om utökat ekonomiskt anslag – 3,5 mnkr – för ändamålet. Kommunfullmäktige bifaller också en utökning av anslaget med 3 mnkr inför 2004.

Vår tolkning av beslutet är att kommunfullmäktige i och med detta beslut i realiteten utökat de ekonomiska ramarna för kommande kommunala hyreskostnader i kv. Hoven och Sofiaskolan.

10. Vad består de ökade kostnaderna i projekt Hoven av?

Den planerade och beräknade årshyreskostnaden om 10 mnkr blir av allt att döma ca 18 mnkr 2004.

Socialnämndens utökade lokalytor innebär en ökad årshyreskostnad för kommunen om ca 4 mnkr. För större delen av denna kostnadsökning har socialnämnden fått utökad ekonomisk ram i budget 2004 enligt beslut i kommunfullmäktige uppgående till 3,5 mnkr. Den utökade ramen räcker dock inte för att fullt ut täcka de nya kostnaderna.

Den andra delen av kostnadsökningen är att hänföra till ett högre kvadratmeterpris än det beräknade. Av tillgängliga handlingar och beräkningar framgår, liksom i de intervjuer vi gjort, att man ibland utgått ifrån 1 200 kr/m² och i vissa fall från 1 250 kr.

Det tecknade hyreskontraktet utgår ifrån 1 190 kr/m² men är knutet till 100 % index med oktober 2000 som bas vilket ger en omedelbar ökning av kvadratmeterpriset. Till detta kommer vissa ändringar i beställningen till hyresvärden, pålägg för elkostnader och fastighetsskatt samt finansiering av de gemensamma ytorna i bottenplanet m m. Sammantaget ger detta ett kvadratmeterpris om ca 1 550 kr. En ökning av kvadratmeterpriset med 350 kr i förhållande till kalkylerat pris ger i hyreskontraktet en ökad årskostnad om ca 4.2 mnkr. Därutöver tillkommer kostnader för städning, garage, reception enligt bilagor.

Tillsammans ger detta en sammanlagd total årskostnadsökning om ca 8 mnkr i förhållande till kommunfullmäktiges beslut 2001-08-30. Hyresavtalet löper dessutom på hela 12 år.

11. Hyrestid och index

Hyreskontraktet och årshyran som kommunen tecknat med fastighetsägaren är indexrelaterat till 100 %, vilket enligt vår uppfattning får betraktas som generöst. Vidare har basmånaden satts till oktober 2000 medan kontraktet (det första) antogs av kommunfullmäktige ett år senare, dvs september 2001. Möjlighet till omförhandling under kontraktstiden saknas. Dessa villkor och förutsättningar var dock redovisade och kända vid behandlingen i kommunfullmäktige. Hyrestiden i kontraktet är 12 år med förlängning om 3 år. Index med basmånad oktober 2000 utgör 262,6, index oktober 2003 utgör 278,9.

12. Det strategiska valet – hyra eller äga

Om kommunen redan kring år 2000 hade varit klar över att man behövde ca 12 000 m² i det geografiska läget kv Hoven och dessutom bedömde behovet som långsiktigt t ex 15 år, borde alternativet att förvärva fastigheten ha aktualiserats och övervägts.

Fastigheten hade vid denna tidpunkt ett grovt uppskatta marknadsvärde om ca 100 mnkr. Vi har tidigare redovisat att den beräknade årshyran för kommunen år 2004 uppskattas till 18 mnkr.

13. Kommunens styrprinciper

Vi har tagit del av kommunens gemensamma styrprinciper (*bilaga 1*). Vi anser att styrprinciperna är tydliga och klara. Med hjälp av de antagna styrprinciperna bli nämnder och styrelser ansvar begripligt och entydigt.

Av styrprinciperna framgår bl a under punkt 2.2 att kommunstyrelsen skall utforma riktlinjer för den interna kontrollen samt stödja nämnderna i arbetet med den interna kontrollen.

Vårt intryck i samband med denna granskning är dock att styrprinciperna inte är tillräckligt kända i den kommunala organisationen och i vart fall inte tillämpas fullt ut.

14. Intern kontroll och styrprinciper

Efter denna granskning vill vi rekommendera Jönköpings kommun, dess styrelser och nämnder att

- genomföra kompletterande utbildning och information vad gäller kommunens styrprinciper, interna kontroll samt kommunens nya reglemente för intern kontroll
- införa rutinen med kontrasignering av alla större och mera principiella hyreskontrakt/avtal/förbindelser
- i större utsträckning och i tidigt skede utnyttja och konsultera kommunens juridiska och ekonomiska experter före tecknande av större avtal och kontrakt
- förtydliga kommunens delegationsordning vad gäller tecknande av hyresavtal/kontrakt

15. Ansvarsfrihet/anmärkningar

Den årliga granskningen avslutas med att revisorerna upprättar och lämnar revisionsberättelse för det gångna året till fullmäktige. I revisionsberättelsen lämnar revisorerna det särskilda uttalandet om ansvarsfrihet tillstyrks eller inte. I revisionsberättelsen framställer revisorerna eventuella anmärkningar och anledningen till dessa.

I skriften ”God revisionsred i kommunal verksamhet 2002” utgiven av Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet har i bilaga, sidorna 37 och 38, redovisats ”Underlag för prövning av frågan om ansvarsfrihet” vår *bilaga 9*.

Särskilt bör framhållas följande avsnitt

- Bristande styrning, ledning, uppföljning och kontroll
- Ekonomisk skada
- Obehörigt beslutsfattande
- Otillräcklig beredning av ärende.

Handläggning och beslut avseende Hoven har skett fr o m 1999, de ekonomiska effekterna av Hoven har blivit kända under 2004. Revisorerna har därför i sin berättelse för kalenderåret 2003, under rubriken ”Händelser efter räkenskapsårets utgång” angående Hovenärendet bl a framfört följande: ”*Det är mycket anmärkningsvärt, med tanke på de väsentligt högre kostnaderna, att inte kommunfullmäktige på nytt gavs tillfälle att ta ställning i ärendet.*” Vidare säger kommunrevisionen i sin berättelse: ”*Slutredovisningen av kostnaderna för kv. Hoven och Sofiaskolan visar på anmärkningsvärda budgetöverskridanden.*”

Frågan om prövning av ansvarsfrihet prövas för varje enskilt kalenderår. Fullmäktige har för resp. år t o m 2003 beviljat ansvarsfrihet. Att retroaktivt, efter avgivande av revisionsberättelse och att fullmäktige beviljat ansvarsfrihet, inge en ”reviderad” revisionsberättelse är i detta fall inte möjligt. Det kan dock inte uteslutas att anmärkning riktats eller att ansvarsfrihet ej hade beviljats för Tekniska nämnden om beslut, handläggning och effekterna av nämnda beslut prövats under något av de enskilda åren.