

Granskning av försäljningsprocessen för Kristiansborgsbadet

Västerås stad



Innehåll

1.	Sammanfattning och rekommendationer	2
2.	Inledning	3
2.1	Bakgrund.....	3
2.2	Syfte och revisionsfrågor	3
2.3	Revisionskriterier	3
2.4	Metod	3
3.	Regler vid försäljning av fastigheter.....	4
4.	Ansvarsfördelning	5
5.	Styrdokument och rutiner för avyttrande av fastigheter	5
6.	Försäljningsprocessen	6
6.1	Frågan om avyttring aktualiserades redan 2003	6
6.2	Dialogprocess inleddes 2016	6
6.3	Staden kontaktades av ytterligare aktörer.....	7
7.	Avtal mellan staden och Hemsö	8
7.1	Badhuset har stora underhållsbehov.....	8
7.2	Student- och forskarbostäder ska byggas	8
7.3	Skola ska byggas i Kvarteret Ryttersborg.....	9
7.4	Värdeutlåtanden har upprättats	9
7.5	Riskbedömningar är i regel inte dokumenterade	9
7.6	Vår sammanfattade bedömning	10
8.	Svar på revisionsfrågor.....	11
9.	Bilaga 1.....	14
10.	Bilaga 2.....	15
	Källförteckning	15

1. Sammanfattning och rekommendationer

På uppdrag av de förtroendevalda revisorernas har vi granskat försäljningen av Kristiansborgsbadet i syfte att bedöma huruvida beredningen och genomförandet av försäljningen har hanterats med tillräcklig intern styrning och kontroll.

Vår sammanfattande bedömning är att försäljningsprocessen utifrån flera perspektiv hanterats på ett ändamålsenligt sätt, men att det finns förbättringsmöjligheter för kommande liknande processer. Bedömningen görs mot bakgrund av att försäljningsförfarandet i allt väsentligt följt tillämpliga styrdokument men att spårbarheten i avgörande moment kan stärkas.

Det finns i staden inget styrdokument som reglerar utgångspunkterna, förfarandet och handläggningen vid avyttrande av befintliga fastigheter. Staden är av lag eller förordningen inte tvungen att upprätta styrdokument för detta ändamål. Enligt vår uppfattning kan det dock utifrån ett styrningsperspektiv vara staden till fördel att göra detta. Genom ett politiskt fastställt styrdokument för avyttring av fastigheter säkerställs förutsägbarhet och lagenlighet vid kommande försäljningsprocesser. Styrdokumentet bör innehålla krav på affärsmässighet, konkurrens, saklighet och objektivitet.

I samband med affären aktualiseras ett antal delprocesser, bland annat för markanvisning och exploatering. Vi kan konstatera att staden har styrdokument för dessa processer. Enligt vår bedömning är dessa styrdokument i allt väsentligt ändamålsenliga. Följsamheten gentemot riktlinjer för markanvisning (exploateringsavtal har inte upprättats ännu) är god. Enligt vår bedömning har även staden i allt väsentligt vidtagit tillräckliga åtgärder för att säkerställa att försäljningen sker enligt villkor som är marknadsmässiga.

Försäljningsprocessen av Kristiansborgsbadet har pågått under flera år, involverat många olika aktörer, vars förslag värderats mot varandra utifrån ett antal olika utgångspunkter. Enligt vår bedömning finns skäl för staden att specificera vilka krav på dokumentation som ska vara gällande. Krav på dokumentation ska alltid vägas mot tilliten till professionen och strävan efter effektivitet i förvaltningen – dokumentationsnyttan ska överväga de administrativa kostnader som medföljer. Enligt vår uppfattning är det förtjänstfullt om avgörande moment i försäljningsprocessen dokumenteras.

Det finns skäl för staden att se över hur den genom avtal kan säkerställa adekvata möjligheter till uppföljning av faktiska kostnader och/eller utlovad kvalitet kopplat till utlovande investeringar. I detta fall är avtalsskrivningarna om köparens åtaganden kopplat till renoveringar generellt hållna, med stort utrymme för olika typer av kvalitets- och kostnadslösningar. I kombination med att det inte finns något avtalat krav på att bolaget ska redovisa sina kostnader för investeringar i badhusbygganden saknas adekvata möjlighet att följa upp avtalspartens åtaganden.

Utifrån granskningens iakttagelser rekommenderar vi fastighetsnämnden att:

- ▶ Föreslå fullmäktige att fastställa styrdokument för avyttrande av befintliga fastigheter och byggnader.
- ▶ Säkerställa att avgörande moment i försäljningar dokumenteras.
- ▶ Säkerställa adekvata möjligheter till uppföljning av avtalade villkor kopplat till utlovade investeringar.

2. Inledning

2.1 Bakgrund

2013 gjordes en utredning avseende badhusen i Västerås. Utredningen visade att det inte skulle vara ekonomiskt försvarbart att staden skulle fortsätta att driva både Lögarängsbadet och Kristiansborgsbadet. Det skulle innebära stora kostnader för både drift och renovering. Kommunfullmäktige beslutade i december 2017 att sälja Kristiansborgsbadet till en utsedd köpare. Det var då redan beslutat att staden skulle satsa på att bygga ett helt nytt badhus på Lögarängen. Försäljningen genomfördes dock inte som planerat.

Kommunfullmäktige beslutade den 3 december 2020 att godkänna avtal mellan Västerås stad och Hemsö. Avtalen innebär att Hemsö köper Kristiansborgsbadet och byggrätter för skola och bostäder. Den 1 februari 2021 blev Hemsö formellt ny ägare till Kristiansborgsbadet.

Avyttring av fastigheter är en väsentlig process i kommunal verksamhet som kräver en tydlig intern styrning, uppföljning och kontroll för att säkerställa ändamålsenlighet.

2.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma huruvida beredningen och genomförandet av försäljningen av Kristiansborgsbadet har hanterats med tillräcklig intern styrning och kontroll.

I granskningen besvaras följande frågor:

- Finns aktuella och ändamålsenliga styrdokument samt rutiner för avyttrande av fastigheter?
 - Inkluderar dessa krav/villkor rörande affärsmässighet, konkurrens och opartiskhet?
- Följer försäljningen av Kristiansborgsbadet stadens styrdokument och rutiner på ett ändamålsenligt sätt?
- Har erforderliga risk- och konsekvensanalyser genomförts med avseende på försäljningen och efterföljande konsekvenser/effekter för staden, exempelvis när det gäller värdering av fastigheter som ska försäljas?
- Finns en tillräcklig intern kontroll i försäljningsprocessen?

2.3 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna för denna granskning utgörs av

- ▶ Kommunallag (2017:725)
- ▶ Lag (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar
- ▶ Artikel 107 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
- ▶ Kommunstyrelsens reglemente
- ▶ Fastighetsnämndens reglemente
- ▶ Fullmäktiges riktlinjer för exploateringsavtal
- ▶ Fullmäktiges riktlinjer för markanvisning

2.4 Metod

Granskningen har genomförts genom genomgång av relevant dokumentation samt intervjuer med ansvariga tjänstemän. Utöver EY:s interna kvalitetssäkring har samtliga intervjuade givits möjlighet

att inkomma med synpunkter på rapportutkastet. Detta för att säkerställa att revisionsrapporten bygger på korrekta fakta och uttalanden.

2.5 Ansvarig nämnd

Granskingen avser fastighetsnämnden.

3. Regler vid försäljning av fastigheter

Kommuner har stor frihet att i samband med fastighetsförsäljningar välja sin prispolitik och därvid tillämpa en politik som innebär att fastigheter försäljs till ett pris som understiger ett förväntat marknadspris, exempelvis i de fall kommunen låter köparen bekosta olika kommunala nyttigheter såsom simhallar och idrottsanläggningar. Försäljningar måste dock förhålla sig till kommunallagens bestämmelser och EU-lagstiftningens regler om statsstöd.

Kommunallagens likställighetsprincip förbjuder att ge individuellt riktat näringslivsstöd om det inte föreligger synnerliga skäl för det. Därtill tillkommer EU:s regler om förbud mot statsstöd som kan anses konkurrensbegränsande. Ett exempel på otillåtet statsstöd är när en fastighet säljs till ett pris som understiger marknadspris *och* att åtgärden innebär att ett visst företag eller produktion ges en selektiv förmån som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen samt att åtgärden också kan påverka handeln mellan medlemsstaterna.

Det enklaste sättet att undvika otillåtet statsstöd är att tillämpa ett förfarande med överlåtelse genom *villkorslöst anbuds förfarande*. Om en överlåtelse sker efter ett vederbörligen offentliggjort, öppet och villkorslöst anbuds förfarande, t.ex. av auktionstyp, där det bästa eller enda anbudet antas, så utgör det per definition en försäljning till marknadspris och innefattar följaktligen inte statligt stöd. Ett annat tillvägagångssätt är att överlåtelse sker med stöd av en *oberoende expertutvärdering*. Det marknadspris som fastställs genom ett sådant förfarande anses vara det lägsta försäljningspris som kan avtalas utan att statligt stöd beviljas.

För det fall en fastighetsförsäljning varken föregås av ett villkorslöst anbuds förfarande eller en oberoende expertutvärdering, ska medlemsstaten göra en anmälan till kommissionen, för att ge kommissionen en möjlighet att fastställa om statligt stöd förekommer och, om så är fallet, att göra en bedömning av dess förenlighet med den gemensamma marknaden.

Vid försäljningar av fastigheter kan det utifrån diverse utgångspunkter finnas fortsatt kommunalt intresse i fastigheten, även efter försäljningen. I dessa fall finns ofta ett antal reservationer och inskränkningar av förvärvarens möjlighet att fritt föfoga över den förvärvade fastigheten. Det kan t.ex. röra sig om en kulturhistoriskt intressant byggnad eller en fastighet där det bedrivs en viss verksamhet och där kommen som ett villkor för överlåtelsen kräver att förvärvaren skall underhålla och vårda byggnaden på ett visst sätt eller att förvärvaren ska fortsätta att bedriva den befintliga verksamheten. Vid försäljning är prissättningen i regel lägre än brukligt till följd av de åtaganden som förvärvaren åtar sig. SKR uttrycker i cirkulär 2007:8 att det vid dessa situationer är viktigt att försäljningen sker öppet och transparent och att ett villkorslöst anbuds förfarande torde vara det förfarande som är att föredra.

4. Ansvarsfördelning

Kommunstyrelsen har en ledande och samordnade roll inom mark- och bostadspolitiken, den översiktliga strategiska planeringen av mark, bostäder och vattenförsörjning och strategiska exploaterings-, fastighets- och etableringsfrågor.

Det är däremot fastighetsnämnden som har fastighetsansvaret för stadens fastigheter. Av ett särskilt direktiv, fastställt av fullmäktige, framgår att nämnden har i uppgift att besluta i ärenden om överlåtelse av fastighet genom försäljning upp till 20 mnkr. Om beloppsvärdet överskrider 20 mnkr ska beslut fattas av fullmäktige. Fastighetsnämnden är också ansvarig för exploateringsverksamheten och ska bevaka stadens fastighetsjuridiska ekonomiska intressen i planerings- och genomförandeprocessen. Innan fastighetsnämnden avgör ärenden som är av principiell betydelse eller annars av större vikt ska samråd ske med kommunstyrelsen.

Projektledningen av försäljningen av Kristiansborgsbadet har utförts av en projektgrupp inom teknik- och fastighetsförvaltningen. I arbetet har även andra delar av kommunorganisationen varit inkopplade, bland annat har stadens juridiska stödfunktion konsulterats.

5. Styrdokument och rutiner för avyttrande av fastigheter

Staden har genom fullmäktige fastställt ett antal riktlinjer som har bäring på den granskade fastighetsförsäljningen. Riktlinjen för exploateringsavtal¹ fastställdes under 2016 och innehåller bland annat regler om avtalets innehåll, principer för kostnadsfördelning, utformningskrav och ansvarsfördelning.

Vidare har fullmäktige fastställt en riktlinje för markanvisning.² I den finns regler för prissättning av mark. Vid prissättning av mark tillämpas marknadsvärdesprincipen. Staden arbetar både med värderingar och anbudsförfaranden, beroende på vilket tillvägagångssätt som framstår lämpligast utifrån förutsättningarna. Direktanvisning kan ges när en byggherre kontaktar teknik- och fastighetsförvaltningen med ett förslag till ett nytt projekt som staden bedömer som förmånligt. När en ansökan om direktanvisning inkommit till teknik- och fastighetsförvaltningen görs en bedömning i samarbete med övriga berörda förvaltningar huruvida staden är villig att gå vidare med projektidén. Dessutom utreds projektets tekniska, juridiska och ekonomiska förutsättningar. Om projektet anses lämpligt och genomförbart går ärendet vidare till fastighetsnämnden som beslutar om markanvisningsavtal ska tecknas med byggherren och om detaljplanebegäran ska skickas till byggnadsnämnden.

Det finns i staden ingen riktlinje eller policy för försäljning av fastigheter. Däremot finns en *Rutinbeskrivning för överlåtelse av fastighet* samt tillhörande checklista som framförallt specificerar vilka praktiska åtaganden som aktualiseras vid en försäljning. Rutinbeskrivningen är framtagen på

¹ Exploateringsavtal är ett avtal om genomförande av en detaljplan mellan en kommun och en byggherre/fastighetsägare avseende mark som inte ägs av kommunen

² Markanvisning är en överenskommelse mellan en kommun och en byggherre som ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett visst kommunägt markområde för bebyggande.

teknik- och fastighetsförvaltningen men är inte fastställd politiskt eller på tjänstemannanivå. Enligt uppgift har en process påbörjats för att uppdatera nuvarande rutinbeskrivningar.

6. Försäljningsprocessen

Av granskningens revisionsfrågor framgår att det ingår att bedöma om försäljningen av Kristiansborgsbadet följer stadens tillämpliga styrdokument och rutiner på ett ändamålsenligt sätt. Som framgår av tidigare kapitel finns i kommunen inget politiskt fastställt styrdokument som specifikt avser avyttring av fastigheter eller byggnader. Därmed är det inte möjligt att jämföra avyttringsförfarandet för Kristiansborgsbadet med ett lokalt regelverk inom staden. Istället fokuserar nedanstående redogörelse på angränsande styrdokument och de krav som framgår av lag (se kapitel 2).

6.1 Frågan om avyttring aktualiserades redan 2003

Redan i början av 2000-talet var frågan uppe om försäljning av Kristiansborgsbadet. Under 2003 genomfördes en första utredning och ett antal intressenter lämnade in intresseanmälan men försäljning genomfördes aldrig. Under 2007 genomfördes en andra utredning. Denna resulterade dock inte i att förfrågningar skickades ut till potentiella köpare. Under 2009 initierades återigen ett arbete med att se över möjligheten att sälja Kristiansborgsbadet. Kommunstyrelsen gav fastighetsnämnden i uppdrag att utreda och återkomma med förslag gällande försäljning av fastigheten samt tillföra byggrätter inom fastigheten. Inte heller denna gång resulterade arbetet i en försäljning.

Frågan aktualiserades återigen i maj 2012. Vid denna tidpunkt hade beslut fattats om byggnation av "Kokpunkten"³ som var planerad att vara i drift hösten 2014. Med anledning av detta beslutade kultur-, idrotts- och fritidsnämnden att utreda frågan om badhusens framtid (Lögarängen, Kristiansborgsbadet och Tillbergabadet). I november 2012 gav fullmäktige fastighetsnämnden i uppdrag att dels utreda möjligheten till exploatering av området vid Kristiansborgsbadet, dels beställa detaljplan för att utreda möjligheten för nya verksamheter som kan innebära om- och tillbyggnad av badhusbyggnaden.

Kultur-, idrotts- och fritidsnämndens badutredning presenterades i juni 2013. Utredningen konstaterade att Kokpunkten inte har kapacitet att tillfredsställa de mest grundläggande krav på simundervisning som lagen ställer. Övriga befintliga anläggningar var antingen i behov av omfattande underhåll eller kostsamma utifrån användningsgraden. Vad gäller Kristiansborgsbadet förordades en lösning där badet bevarades men säljs till extern part, eventuellt med byggrätter på omkringliggande mark. Enligt en intervjuperson följde efter utredningen en tid av osäkerhet kring hur staden skulle gå vidare. Beslut behövde fattas om vilket eller vilka badhus som skulle bevaras eller läggas ner.

6.2 Dialogprocess inleddes 2016

Under 2016 initierades en konkret process för att avyttra Kristiansborgsbadet. Mark- och exploateringsenheten under fastighetsnämnden inledde därmed dialogprocess med aktörer som kan tänka sig att driva eller äga badhuset. Urvalsprocessen för att hitta en köpare

³ Kokpunkten är ett aktivitetsbad i Västerås.

inleddes med en annons i tidningen Dagens Industri. Därefter inleddes en urvalsprocess. Sammanlagt anmälde sex intressenter sitt intresse. Det första urvalet baserades på referenstagning, inlämnad intresseanmälan och en muntlig presentation. Utifrån detta material gjordes en bedömning av intressentens långsiktiga förmåga att driva och utveckla verksamheten. Därefter inleddes fördjupade dialoger med de mest lämpade aktörerna (tre stycken). I den inledande dialogprocessen berörde driften av badet. I den andra diskuterades byggrätter. För båda dessa dialoger fanns fastställda kriterier för bedömning av de olika alternativen. Stadens bedömningar avseende de ursprungliga sex intressenterna finns dokumenterade och visar vilka aspekter som var vägledande i det första urvalet. Grunderna för det slutliga valet av aktör är inte explicit uttalat i dokumentation. Inom ramen för granskningen har vi tagit del av det presentationsmaterial som delgavs berörda nämnder inför valet av aktör. Av materialet framgår fördelar och nackdelar med respektive aktör utifrån ett antal aspekter, men inte hur dessa ska prioriteras gentemot varandra.

Utifrån dialogprocessen valdes Reiton som köpare bland de sammanlagt tre alternativ som staden i den inledande urvalsprocessen bedömt som mest trovärdiga. I oktober 2017 beslutade fastighetsnämnden att föreslå fullmäktige att sälja Kristianborgsbadet till Reiton. I uppgörelsen skulle byggnaden säljas för 6 mnkr och en tomträttsupplåtelse bildas för badhustomten med tomrättavgäld om 140 000 koronor. Därtill föreslogs att fastighetsnämnden gavs i uppdrag att upprätta avtal avseende tomträttsupplåtelse och markanvisning samt hos byggnadsnämnden begära detaljplan för det aktuella området. I december beslutade fullmäktige i enlighet med fastighetsnämndens förslag och därefter begärdes en detaljplan.

I samband med markanvisningsförfarandet lämnade Reiton förhandlingarna med staden. Vid förhandlingen med Reiton hade staden fem godkända byggrätter men ytterligare önskades för att affären skulle slutföras. Den nya detaljplanen medgav dock färre byggrätter än vad som initialt bedömdes, vilket medförde att Reiton drog sig ur affären efter att staden inte gick med på att reducera kvm/BTA⁴-priset.

I detta läge stod staden utan köpare av badhuset och arbetet med att hitta en ny aktör återupptogs. Under tiden tecknades ett tillfälligt hyresavtal med Actic för driften av badet, efter ett politiskt beslut om att hålla badhuset öppet. Staden upprättade ekonomiska konsekvensanalyser kopplat till den fortsatta driften av badhuset under denna period.

6.3 Staden kontaktades av ytterligare aktörer

Efter att Reiton drog sig ur diskuterades internt inom staden om en ny dialogprocess skulle initieras eller om det fanns enklare sätt att hitta en ny aktör. Enligt uppgift var inga av de övriga intressenternas bud från dialogprocessen tillräckligt intressanta för att gå vidare med. Samtal fördes med Actic, som genom sin branschkunskap, konsulterades kring eventuella aktörer som skulle kunna vara aktuella. Enligt uppgift är antalet aktörer med rätt kompetens och tillräcklig ekonomisk kraft relativt begränsad när det kommer till denna typ av affär. Staden enades med Actic om att på sin håll sondera marknaden efter lämpliga intressenter. Om inte denna metod fungerade skulle nytt beslut fattas om hur lämpliga aktörer skulle identifieras.

I samband med detta blev staden kontaktad av ett antal aktörer som inte deltog i den tidigare dialogprocessen. En av dessa var Hemsö Vreten AB. Aktörens plan för driften och områden motsvarade stadens önskemål, varför fördjupade förhandlingar inleddes. Enligt uppgift informerades nämndens presidium om att förhandlingar skulle inledas med Hemsö inom ramen för

⁴ Bruttoarea.

ärendeberedningsprocessen (ordförandeberedningen). Fastighetsnämnden som helhet var inte informerad om att förhandlingar skulle inledas.

Den 3 december 2020 godkände fullmäktige avtalet mellan staden och Hemsö efter avslutade förhandlingar. I efterföljande kapitel beskrivs innehållet i detta avtal.

7. Avtal mellan staden och Hemsö

Efter förhandlingar kom parterna fram till en lösning inom ramen för den befintliga detaljplanen. I uppgörelsen ingick att förvärva Kristiansborgsbadet samt ett antal fastigheter i anslutning till badhusbyggnaden. Tanken var att bebygga kvarteret Rytterborg med en grundskola/gymnasieskola, bygga bostäder och utveckla Kristiansborgsbadet till en motionsanläggning.⁵

Tre typer av avtal tecknades med Hemsö: ett genomförandeavtal, ett antal köpeavtal samt ett tomträttskontrakt. I följande avsnitt beskrivs innehållet i dessa avtal.

7.1 Badhuset har stora underhållsbehov

I avtalet ingår att badhuset upplåts med tomträtt om 14 102 m² till Hemsö (markerat med orange i bilaga 1). Tomträttens ändamål är bestämt att vara bad- och friskvård samt därtill närliggande verksamhet. I samband med tomträttopplåtelsen betalade Hemsö 6 mnkr i köpeskilling till staden för badhusbyggnaden. I uppgörelsen ingick att Hemsö skulle teckna avtal med tredje part för driften av badhusverksamhet. I köpeavtalen specificeras vilka investeringar som ska genomföras inom Kristiansborgsbadet. Bland annat avtalades att en ny bassäng skulle installeras och bekostas av Hemsö.

Tomträttskontraktet fastställer även att Hemsö till staden ska betala 120 000 i tomträttsavgäld per år. Avgälden gäller fram till 2030 och är inte indexerad. Att avgälden inte är indexerad är i enlighet med stadens riktlinjer.

Vid tidpunkten för uppgörelsen med Hemsö var badhuset i behov underhåll. Med anledning av det ingår i avtalet att staden kompenserar Hemsö för att utföra underhållsarbeten och Anpassningar i badhusbyggnaden. Förutom eftersatt underhåll finns i detaljplanen bevarande- och skyddsbestämmelser för badhusbyggnaden som staden tagit fram för att begränsa om- och tillbyggnader samt underhållsåtgärder för att inte förvanska badhusbyggnaden. Dessa begränsningar medförde fördyrningar och begränsningar för att anpassa lokalerna till modern friskvårdsverksamhet. I och med dessa begränsningar är köpeskillingarna för del av Västerås 1:36 (se avsnitt 6.2) och kvarteret Ryttersborg (se avsnitt 6.3) reducerade med 31 mnkr.

7.2 Student- och forskarbostäder ska byggas

I uppgörelsen mellan parterna ingick del av fastigheten Västerås 1:36 (rödmarkerat i bilaga 1). Inom köpeobjektet medgavs byggnation av bostäder (student- och forskarbostäder). Staden överlät köpeobjektet mot en köpeskilling om 8 440 000 kronor. Köpeskillingen baserades på ett överenskommet fastighetsvärde om 25 740 000 kronor, minus 17 300 000 kronor av den totala

⁵ Staden beräknar att projektet för att avyttra Kristiansborgsbadet kommer innebära en vinst för staden med ca 10 mnkr. Däri ingår bland annat den förlängda driften av badet som uppstod efter att Reiton hoppade av förhandlingarna. Intäkterna för projektet är 21,1 mnkr och kostnaderna 10,3 mnkr.

underhållsskuld om 31 mnkr som Hemsö tog över avseende Kristiansborgsbadet.

7.3 Skola ska byggas i Kvarteret Ryttersborg

Köpeavtal upprättades även för kvarteret Ryttersborg, genom vilket staden överlät ett antal byggnader (markerade med blått i bilaga 1). Inom köpeobjektet medgavs byggnation av skola eller kontor. Köpeskillingen uppgick till 6 700 000 kronor vilket baserades på ett överenskommet fastighetsvärde om 20 400 000 minus 13 700 000 av den totala underhållsskulden kopplad till badhuset.

7.4 Värdeutlåtanden har upprättats

Staden har låtit genomföra ett antal värdeutlåtanden som utgångspunkt för försäljningen. De bud som framkom genom dialogprocessen har också använts som referens för att säkerställa att Hemsös bud överensstämmer med marknadsläget.

Två väsentliga delar av överenskommelsen avser värdet på byggrätterna samt den uppskattade underhållsskulden för badhuset, vars värde drogs av på försäljningspriset på byggrätterna.

När det kommer till priset på byggrätterna genomfördes i samband med försäljningen externa värderingar avseende priset på dessa. Utredningen bedömde att marknadsvärdet var 4 000 kronor/kvm BTA. I uppgörelsen med Hemsö landade priset på 5 500 kronor/kvm BTA. När det kommer till byggrätten för skolverksamhet blev priset 3 000 kronor/kvm. Enligt intervjuade är mycket ovanligt att det säljs tomter med enbart byggrätt för skolverksamhet, vilket försvårar bedömningen av prissättningen. Projektgruppen gjorde bedömningen att 3 000 kronor/kvm var ett fördelaktigt pris för staden utifrån jämförelser med andra liknade försäljningar. Bedömningen gjordes inom ramen för det löpande projektarbetet och har ej dokumenterats.

Storleken på underhållsskulden var en förhandlingspunkt mellan parterna. Staden utgick från Hemsös bedömning av underhållsbehovet men gjorde en egen rimlighetsbedömning. Hemsös uppskattning av underhållsskulden motsvarande i allt väsentligt Reitons bedömning. Uppskattningen skiljde sig väsentligt mellan intressenterna som deltog i dialogprocessen, delvis beroende på hur byggnaden var tänkt att användas.

En extern värdering av markvärdet kopplat till badhusfastigheten genomfördes i samband med dialogprocessen som syftade till att ligga till grund för tomträttsavgälden. Värderingen landade på 3,7 mnkr eller ca 4,2 mnkr, beroende på olika antaganden om tomtareal och arean för byggrätter.

Det har inte genomförts någon extern värdering av badhusbyggnaden i sig. Däremot genomfördes, som redan nämnts, en bedömning av underhållsskulden. Bedömningen gjordes av den tekniska förvaltaren med stöd av ytterligare tjänstepersoner. Enligt uppgift bedömdes underhållsskulden som lägst till det som är avtalat med Hemsö, bland annat utifrån dåvarande underhållsplaner. Bedömningen av underhållsskulden är inte dokumenterad.

7.5 Riskbedömningar är överlag inte dokumenterade

Riskanalyser har enligt uppgift genomförts utifrån olika perspektiv kontinuerligt under säljprocessen. Exempelvis har stadens jurister varit inkopplade för att bedöma affärens förenlighet med kommunallagen och gällande statsstödsregler. I övrigt har olika former av riskbedömningar genomförts av professionen inom ramen för projektgruppen. Dessa riskbedömningar har i regel inte

dokumenterats. Bland beslutshandlingarna till Fastighetsnämndens beslut om att sälja badhuset till Hemsö finns inga riskanalyser bifogade.

Av presentationsmaterial till nämnd framgår att vissa risker har behandlats, bland annat kopplat till förseningar i detaljplaneprocessen.

7.6 Uppföljning av renoveringar beskrivs i avtalet

I avtalet specificeras på ett övergripande nivå vilka renoveringar ska genomföras av Hemsö och att dessa ska godkännas genom en slutbesiktning. Utifrån intervjuer och avstämning av fakta erfar vi att förvaltningen mer specifikt diskuterat med Hemsö om vilka åtgärder som de avser att underhåll, förbättra/byta ut samt vilka hyresgästpassningar de tänkt sig. EY erfar att stadens egen underhållsplan omfattar en ny 25m bassäng i rostfritt som läggs i den befintliga bassängen bland annat som energisparåtgärd samt som möjliggörande av diverse friskvårdsverksamheter.

Då ny fastighetsägare uppges behöver tid och samarbete med sin hyresgäst har staden muntligen gått igenom vad som mer specifikt förväntas för de dryga 30mkr. Insikt om vad som planeras och åtgärdats ska erhållas genom den avtalade slutbesiktningen. För att undanröja eventuella diskussioner under hand som Hemsö utför har en ny rutin skapats där bygglovarkitekt stämmer av inkomna bygglov för om- och tillbyggnader inom Kristiansborgsbadet med förvaltningen och stadsantikvarie. För tillfället pågår handläggningen av bygglov för att lägga i en ny bassäng i den befintliga.

7.7 Vår sammanfattade bedömning

Det finns i staden inget styrdokument som reglerar utgångspunkterna, förfarandet och handläggningen vid avyttrande av befintliga fastigheter. Staden är av lag eller förordningen inte tvungen att upprätta styrdokument för detta ändamål. Enligt vår uppfattning kan det dock utifrån ett styrningsperspektiv vara staden till fördel att göra det. Genom ett politiskt fastställt styrdokument för avyttring av fastigheter säkerställs förutsägbarhet och lagenlighet vid kommande försäljningsprocesser. Styrdokumentet bör innehålla krav på affärsmässighet, konkurrens, saklighet och objektivitet. I sammanhanget ska dock noteras att denna affär i juridisk mening inte är en fastighetsaffär och hade därmed inte omfattats av sådana riktlinjer. Eftersom staden av rådighetskäl valde en modell där marken hyrs ut inom ramen för ett tomträttsavtal utgör badhusbyggnaden lös egendom. Trots detta är vår bedömning att det finns en förtjänst att upprätta riktlinjer för framtida försäljningar.

I samband med affären aktualiseras ett antal ytterligare processer, bland annat för markanvisning och exploatering. Vi kan konstatera att staden har styrdokument för dessa delprocesser. Enligt vår bedömning är dessa styrdokument i allt väsentligt ändamålsenliga. Följsamheten gentemot riktlinjer för markanvisning (exploateringsavtal har inte upprättats ännu) är god.

Försäljningsprocessen av Kristiansborgsbadet har pågått under flera år, involverat många olika aktörer, vars förslag värderats mot varandra utifrån ett antal olika utgångspunkter. Enligt vår

bedömning finns skäl för staden att specificera vilka krav på dokumentation som ska vara gällande. Skälen för det slutliga valet av aktör som gjordes i samband med den initiala dialogprocessen är inte explicit uttryckt i dokumentation, utan vi har i intervjuer tagit del av den informationen. Det är därmed inte helt tydligt vilka skäl som var avgörande för det slutliga urvalet. Vidare har riskanalyser enligt uppgift genomförts, men granskningen visar att spårbarheten är bristande. Det saknas också dokumentation kopplat till stadens bedömning av badhusbyggnadens underhållsskuld. Krav på dokumentation ska alltid vägas mot tilliten till professionen och strävan efter effektivitet i förvaltningen – dokumentationsnyttan ska överväga de administrativa kostnader som medföljer. Enligt vår uppfattning är det förtjänstfullt om avgörande moment i försäljningsprocessen dokumenteras.

Staden har vidtagit ett antal åtgärder för att säkerställa att försäljningen sker enligt villkor som är marknadsmässiga. Den initiala dialogprocessen och de externa värderingarna är båda ändamålsenliga verktyg för att åstadkomma detta. Även om dialogprocessen inte renderade i en överenskommelse med en aktör har den använts som referenspunkt i förhandlingarna med Hemsö. Vår analys av avtalsvillkoren med Hemsö visar att de i allt väsentligt överensstämmer med genomförda externa värderingar samt det mest förmånliga bud som lämnades i dialogprocessen.

Det finns skäl för staden att se över hur den genom avtal kan säkerställa adekvata möjligheter till uppföljning av faktiska kostnader och/eller utlovad kvalitet kopplat till utlovande investeringar. I detta fall är avtalsskrivningarna om köparens åtaganden kopplat till renoveringar generellt hållna, med stort utrymme för olika typer av kvalitets- och kostnadslösningar. I kombination med att det inte finns något avtalat krav på att bolaget ska redovisa sina kostnader för investeringar i badhusbygganden saknas adekvata möjlighet att följa upp avtalspartens åtaganden.

8. Svar på revisionsfrågor

Revisionsfrågor	Svar
Finns aktuella och ändamålsenliga styrdokument samt rutiner för avyttrande av fastigheter? Inkluderar dessa krav/villkor rörande affärsmässighet, konkurrens och opartiskhet?	Nej. Det finns inga styrdokument specifikt avseende avyttrande av fastigheter. Enligt vår bedömning bör staden upprätta ett sådant styrdokument. Genom ett politiskt fastställt styrdokument för avyttring av fastigheter säkerställs förutsägbarhet och lagenlighet vid kommande försäljningsprocesser. Styrdokumentet bör innehålla krav på affärsmässighet, konkurrens, saklighet och objektivitet.
Följer försäljningen av Kristiansborgsbadet stadens styrdokument och rutiner på ett ändamålsenligt sätt?	Som tidigare konstaterats finns inga styrdokument specifikt för avyttring av fastigheter. Det finns dock ett antal angränsade styrdokument, exempelvis avseende markanvisning. Vidare finns av fullmäktige fastställt till vilka beloppsgränser fastighetsnämnden har befogenhet att fatta beslut om fastighetsförsäljningar. Enligt vår bedömning har staden i allt väsentligt följt dessa styrdokument.

Revisionsfrågor	Svar
<p>Har erforderliga risk- och konsekvensanalyser genomförts med avseende på försäljningen och efterföljande konsekvenser/effekter för staden, exempelvis när det gäller värdering av fastigheter som ska försälas?</p>	<p>Delvis. Riskanalyser har enligt uppgift genomförts kontinuerligt under försäljningsprocessen. Det har inom ramen för granskningen varit svårt att verifiera vilka riskanalyser som genomförs eftersom det i regel saknas dokumenterat material att ta del av. Enligt vår bedömning bör avgörande moment i försäljningsprocessen dokumenteras.</p> <p>Under försäljningsprocessen har ett antal externa värderingar genomförts. Vidare har ekonomiska konsekvensanalyser tagits fram under projektets genomförande och i den ursprungliga badutredningen belystes potentiella risker, bland annat utifrån ett ekonomiskt perspektiv.</p>
<p>Finns en tillräcklig intern kontroll i försäljningsprocessen?</p>	<p>Delvis. Enligt vår bedömning har projektet bemannats på ett ändamålsenligt sätt. Dessutom har juridisk expertkompetens inhämtats från stadens interna juridiska stödfunktion. Projektorganisationen har varit relativt liten varför formella rollbeskrivningar inte varit nödvändiga. Projektet har inte haft en styrgrupp, men information har kontinuerligt lämnats till direktör för teknik- och fastighetsförvaltningen.</p> <p>Den mest väsentliga bristen kopplat till den interna kontrollen är frånvaron av dokumentation avseende riskanalyser samt skälen för det slutliga valet av aktör som gjordes i samband med den initiala dialogprocessen. Avsaknaden av dokumentation försämrar spårbarheten i försäljningsprocessen.</p>

Stockholm den 28 september 2021

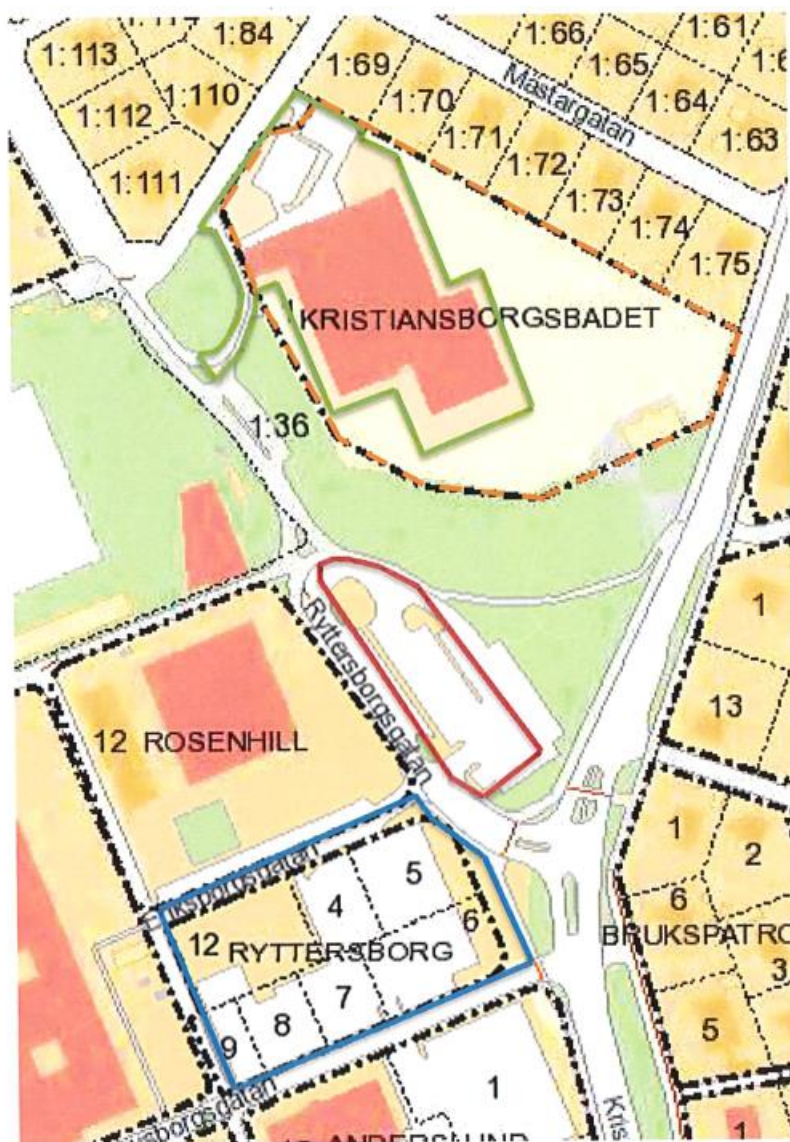
Jan Darrell

Verksamhetsrevisor

Herman Rask

Verksamhetsrevisor

9. Bilaga 1



10. Bilaga 2

Källförteckning

Intervjuade funktioner

- Projektledare, teknik- och fastighetsförvaltningen
- Projektmedarbetare, teknik- och fastighetsförvaltningen
- Handläggare, teknik- och fastighetsförvaltningen

Dokument

- Beslut (§ 226) - Avtal avseende Kristiansborgsbadet 1, del av Västerås 1:36 samt kv. Ryttersborg, fastighetsnämnden, 2020-10-30
- Genomförandeavtal Västerås stad och Hemsö Vreten AB
- Kristiansborg Affärsförslag, 2020-09-30
- Kristiansborg – process, Maj 2017
- Köpeavtal Västerås stad och Hemsö Vreten AB
- Lösen av badhusbyggnad
- Presentation – Kristiansborgsbadet FN, 2020-10-30
- Presentation FN 2020-01-30
- Presentation FN/BN Kristiansborgsbadet, 2017-09-14
- Riktlinjer för exploateringsavtal, 2016-10-10
- Riktlinjer för markanvisning, 2017-02-02
- Särskilda direktiv för fastighetsnämnden
- Tjänsteutlåtande – Avtal Avtal avseende Kristiansborgsbadet 1, del av Västerås 1:36 samt kv. Ryttersborg, 2020-09-25
- Tjänsteutlåtande – drift och ägande av Kristiansborgsbadet, 2017-10-20
- Tomträttskontrakt Västerås stad och Hemsö Vreten AB
- Utredning badhusstrategi, 2013-06-04
- Värdeutlåtande avseende bostadsbyggrätter inom del av fastigheten Kristiansborgsbadet 1, 2017-04-20
- Värdeutlåtande avseende bostadsbyggrätter inom del av fastigheterna Kristiansborgsbadet 1 & Västerås 1: 36, 2019-05-24
- Värdeutlåtande avseende bostadsbyggrätter inom fastigheten Anderslund 1, 2019-05-24
- Värdeutlåtande avseende del av fastigheten Kristiansborgsbadet 1, 2017-04-12