

REUTERMAN

BOLLEBYGDS KOMMUN

UTREDNING INITIATIVÄRENDE OM ÅSASTUGORNA KS2025/67

19 MAJ 2025

REUTERMAN

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1	BAKGRUND OCH UPPDRAGSBESKRIVNING	3
2	METOD	4
3	KONFIDENTIALITET	4
4	ÅSASTUGORNA	4
5	DEL 1: GENOMLYSING AV PROJEKTET	6
6	DEL 2: REGELEFTERLEVAD	12
7	DEL 3: GRANSKNING AV KOMMUNSTYRELSENS ANSVAR	18

REUTERMAN

1 BAKGRUND OCH UPPDRAGSBESKRIVNING

- 1.1 Åsastugorna är Bollebygds kommuns fritidsområde i Åsa (Kungsbacka kommun) med flera stugor samt servicebyggnader för kommunens invånare. Under 2023 initierades ett projekt för att bygga en ny servicebyggnad vid Åsastugorna. Kommunfullmäktige avsatte 5,6 miljoner kronor i investeringsbudget för projektet i november 2023.
- 1.2 Under 2024 framkom att en förtroendevald använt investeringsmedel till att anskaffa konsulttjänster för projektering av byggnaden utan att tillämpa LOU eller kommunens inköpsregler. Den bristande hanteringen väckte kritik vilket sedermera ledde till ett initiativärende i kommunstyrelsen i mars 2025 varvid en oberoende utredning efterfrågades.
- 1.3 Initiativärendet (KS2025/67 §38) innebar att kommunstyrelsen beslutade att genomföra en oberoende utredning i syfte att:
- "genomföra en kommunövergripande genomlysning över projektet" (del 1)*
- "klarlägga eventuella överträdelser av kommunens reglementen eller andra lagbrott och redovisa dessa" (del 2)*
- "granska kommunstyrelsens ordförande och andra vice ordförande, för att utreda om de har agerat i strid med uppsiktsplikten eller andra kommunalrättsliga förpliktelser genom hanteringen av ärendet." (del 3)*
- 1.4 I det följande redogör vi för hur vi har tolkat uppdraget i varje del (punkterna 1.5–1.7).
- 1.5 *Del 1 (Genomlysning av projektet).* I denna del innefattar uppdraget att redogöra för det kronologiska händelseförloppet och samtliga beslut kopplade till projektet samt att identifiera involverade konsulter. Frågor som ska besvaras inkluderar, när och av vem beslut fattades om att anlita konsult, när arbetet inleddes, när tjänstepersoner informerades, vilken roll ansvarig nämnd och kommunstyrelsen har haft, vilka personer/organ som haft insyn i projektet, vilka belopp som fakturerats, när och för vad – samt om det funnits underlag i fakturor som borde väckt frågor.
- 1.6 *Del 2 (Regelefterlevnad).* Som vi har förstått det innebär uppdraget i denna del att identifiera och analysera relevanta interna styrdokument såsom attestreglemente, delegationsordning och upphandlingsriktlinjer m.m., samt bedöma om projektets hantering strider mot interna styrdokument. Av initiativärendet framgår att "andra lagbrott" ska redovisas. I denna del belyser vi huruvida hanteringen av projektet har skett strid med kommunallagen eller lagen om offentlig upphandling.
- 1.7 *Del 3 (Granskning av kommunstyrelsens ansvar).* Som vi uppfattar det omfattar denna del en redogörelse för den kommunalrättsliga uppsiktsplikten. Det ska utredas om kommunstyrelsens ordförande eller andra vice ordförande har agerat i strid med uppsiktsplikten eller andra kommunalrättsliga förpliktelser.

REUTERMAN

2 METOD

- 2.1 Vår utredning är baserad på skriftligt underlag som har tillhandahållits av kommunen.
- 2.2 Arbetet inleddes med en kartläggning av händelseförloppet genom att kronologiskt sammanställa beslut, åtgärder och upptäckter under projektet "Åsastugorna". Vi granskat Åsastugornas protokollförda möten, styrelsebeslut, Åsastugornas reglemente, kommunfullmäktiges beslut att bevilja investeringsmedelanslag, avtal, fakturor, attestlistor, kommunens attestreglemente, reglementen för kommunstyrelsen och teknik- och servicenämnden, riktlinjer för kommunstyrelsens uppsiktsplikt, teknik- och servicenämndens lista över beslutsattestanter, inköp- och upphandlingspolicys, riktlinjer vid direktupphandling, samt teknik- och servicenämndens delegeringsordning.

3 KONFIDENTIALITET

- 3.1 Denna utredning är endast avsedd att användas internt av kommunen. Reuterman tar inget ansvar för om utredningen används av någon annan eller i annat syfte är det som avsetts.

4 ÅSASTUGORNA

- 4.1 Verksamheten vid Åsastugorna regleras genom ett särskilt reglemente antaget av styrelsen den 23 november 2016, att gälla från och med 1 januari 2017. Reglementet fastställer styrelsens sammansättning, där både kommunfullmäktige och den lokala intresseföreningen "Intresseföreningen för Åsastugornas bevarande" utser ledamöter (§ 1). Styrelsen har i uppdrag att förvalta och driva fritidsområdet Bollebygds fritidsområde i Åsa, vilket inkluderar stugor, servicebyggnader och 21 husvagnsplatser (§ 2).
- 4.2 Vad gäller undertecknande av handlingar anges att ordföranden har delegerats att underteckna handlingar för styrelsen för Åsastugornas räkning med vice ordföranden som ersättare (§ 3). Vidare framgår att mottagningsattest och kontering av fakturor och övriga kostnader utföres av ordföranden på dennes dator, som är kopplad till kommunens ekonomisystem samt att handlingen sändes sedan till samhällsbyggnadschefen som beslutsattesterar/slutattesterar.
- 4.3 Reglementet klargör också att verksamheten ska drivas utan kommunala medel och finansieras genom intäkter från uthyrning samt medel från en extern fond (§ 4). Det framgår att kommunens förvaltning bistår med visst administrativt stöd (§ 5), och att handlingar ska diarieföras och förvaras på ett betryggande sätt (§§ 6–7). Sammantaget utgör reglementet ett styrdokument som tydligt anger både organisatoriskt ansvar, ekonomiska rutiner och driftsvillkor för Åsastugornas verksamhet.
- 4.4 Även om det i reglementet hänvisas till en "styrelse" för Åsastugorna, finns det inte någon självständig juridisk person kopplad till denna styrelse. Det innebär att styrelsen inte utgör ett eget rättssubjekt, utan är en organisatorisk konstruktion inom ramen för kommunens

REUTERMAN

verksamhet. Det noteras att det av § 11 framgår att reglementet är antaget av "styrelsen" för Åsastugorna.

- 4.5 Som framgår av en tjänsteskrivelse från teknik- och serviceförvaltningen (daterad 2024-08-29) var Åsastugorna tidigare organiserade inom samhällsbyggnadsförvaltningen. Efter att denna förvaltning upphörde vid årsskiftet 2023/2024, har verksamheten och den ekonomiska redovisningen förts över till teknik- och serviceförvaltningen. Förvaltningschefen för teknik- och serviceförvaltningen beslutsattesterar idag verksamhetens fakturor. En översyn av reglementet har därför initierats i syfte att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan styrelsen och förvaltningen samt säkerställa ändamålsenlig styrning och samverkan.
- 4.6 I sammanhanget får även nämnas att T.A, genom delegationsbeslut från teknik- och serviceförvaltningen, varit utsedd till beslutsattestant för Åsastugorna med beloppsgräns upp till 750 000 kronor. Att vara beslutsattestant i kommunen innebär att man innehar den centrala kontrollfunktionen i attestkedjan, även kallad slutattest. Rollen är normalt kopplad till chefspositionen med budgetansvar, men det kan även vara någon annan person som utsetts via delegationsbeslut.

REUTERMAN

5 DEL 1: GENOMLYSING AV PROJEKTET

5.1 Kronologiskt händelseförlopp

- 5.2 11 januari 2023. Styrelsen för Åsastugorna beslutade att ta fram förslag på en till- eller nybyggnad av samlingslokal/handikapp-WC med tillhörande kostnadskalkyl för bygg respektive drift till nästa möte.
- 5.3 6 maj 2023. Styrelsen för Åsastugorna beslutade i enlighet med T.A:s (Åsastugornas ordförande) förslag att genomföra projektet under förutsättning att det erhålles investeringsmedel från kommunen samt strandskyddsdispens respektive bygglov.
- 5.4 Under 2023 pågick dialog mellan T.A och förvaltningschef för samhällsbyggnad och ekonomichef beträffande hur investeringsmedel ska äskas.
- 5.5 16 november 2023. Kommunfullmäktige beviljade 5,6 miljoner kronor i investeringsmedel (belastade dåvarande samhällsbyggnadsnämndens, sedermera teknik- och servicenämndens budget).
- 5.6 November 2023. I november 2023 höll T.A ett startmöte med det företag som genomfört förprojekteringen. Detta framgår av den första fakturan som inkom till kommunen i februari 2024. Startmötet omfattar totalt 24 timmar och inkluderar bland annat "administrativt arbete, projektskapande, genomgång av projektmaterial, projekteringsmöte, protokollskrivning, möte med beställare samt utredningsarbete". Enligt uppgift från kommunen var detta inget som någon av kommunens tjänstepersoner hade kännedom om vid den tidpunkten.
- 5.7 December 2023. I december 2023 uppgår utförda timmar i projektet till ytterligare 24 timmar, vilket framgår av fakturaunderlaget. Enligt uppgift från kommunen var detta inget som någon av kommunens tjänstepersoner hade kännedom om vid den tidpunkten.
- 5.8 6 februari 2024. Första fakturan från Totius Konsulter AB ("Totius") registreras (faktura 1-367) i kommunens ekonomisystem Raindance. Fakturan innehåller ett beställningsunderlag där uppdraget beskrivs som ett generalkonsultuppdrag inklusive bygglovs-, rivnings- och upphandlingsunderlag samt KA-ansvar. Enligt uppgift från kommunen hade ingen tjänsteperson kännedom om denna beställning.
- 5.9 Februari – maj 2024. Fler fakturor inkommer från Totius, faktura 1-378 (feb), 1-XXX (mars) 1-425 (maj). Sammanlagt uppgående till ett belopp om drygt 750 000 kronor ex. moms.
- 5.10 Maj 2024. T.A kontaktar teknik- och serviceförvaltningen angående upphandling av byggtreprenaden. Tjänstepersoner reagerar när förprojekteringsunderlaget kommer dem till del.
- 5.11 Maj 2024 dag 1. En tjänsteperson får kännedom om frågetecken kring förfarandet och kontaktar gruppleddare för ordförandens parti samt ordföranden.

REUTERMAN

- 5.12 Maj 2024 dag 2. Ytterligare information framkommer varvid T.A bekräftar att ingen upphandling eller direktupphandling genomförts. Vid konfrontation om affärsmässiga kopplingar till Totius förnekar T.A först, men medger senare gemensamma affärer under 2023.
- 5.13 Maj 2024. Möte hålls med T.A och gruppledaren. Det framkommer att T.A trodde att kostnaden skulle stanna vid 300 000 – 400 000 kronor.
- 5.14 Juni 2024. Polisanmälan inlämnas mot T.A för trolöshet mot huvudman alternativt mutbrott.
- 5.15 20 februari 2025. Förundersökningen läggs ned.
- 5.16 **Vilka formella beslut är kopplade till ärendet?**
- 5.17 Mellan januari och november 2023 fattades tre formella beslut som utgör grunden för projektet kring Åsastugornas samlingslokal/HWC.
- 5.18 Det första beslutet togs av Åsastugornas styrelse den 11 januari 2023. Då beslutade styrelsen, att till nästa möte, ta fram ett förslag på tillbyggnad eller nybyggnad av en samlingslokal med handikappanpassad toalett (HWC), inklusive en kostnadskalkyl för både byggnation och drift. Beslutet utgjorde ett inriktningsbeslut – ett internt initiativ inom styrelsen för att påbörja en "förstudie".
- 5.19 Den 6 maj 2023 tog styrelsen ett andra beslut om att genomföra projektet. Beslutet var uttryckligen villkorat av att kommunen beviljade investeringsmedel samt att erforderliga tillstånd (strandskyddsdispens och bygglov) erhöles.
- 5.20 Den 16 november 2023 fattade kommunfullmäktige ett formellt beslut av ekonomisk betydelse, dvs. att tilldela 5,6 miljoner kronor i investeringsmedel till projektet. Beslutet framgår av kommunens mål och budget avseende 2024 – 2026. Av beslutet framgår även att ansvarig nämnd har i uppdrag att genomföra projektet inom beslutad projektbudget.
- 5.21 **När och av vem fattades beslut om att anlita konsult?**
- 5.22 I en offert daterad den 20 november 2023 har Totius lämnat ett anbud till Härlanda Byggt teknik AB, ställd till T.A. Offerten avser ett generalkonsultuppdrag för projektet vid Åsastugorna, omfattande projekteringsledning samt projektering av program- och systemhandlingar fram till förfrågningsunderlag. Den uppskattade totalkostnaden för uppdraget anges till 398 000 kronor exklusive moms, med planerad arbetstid under december 2023 till januari 2024. Offerten specificerar bemanning och konsultkostnader för projekteringsledning, VVS, brand, arkitektur, el och energiberäkningar.
- 5.23 Den 7 december 2023 ingick kommunen avtal med Totius, avtalet undertecknades av T.A. Av avtalet framgår att uppdraget sträcker sig från perioden 2023-11-16 t.o.m. 2024-10-30. Under punkten ersättning har det angetts följande "Rörligt arvode med budget om max 398 000 kronor exkl. mervärdesskatt". Det kan noteras att det i avtalet anges att fakturor

REUTERMAN

ska märkas "Åsastugorna Servicebyggnad", vilket får förstås som att avtalet ingåtts för samhällsbyggnadsnämndens räkning.

- 5.24 Det finns dock inget protokollfört eller dokumenterat beslut från någon nämnd, förvaltning eller från Åsastugornas styrelse om att anlita konsulten Totius.
- 5.25 Vid tidpunkten för anbudslämning och ingående av avtalet fanns det redan upphandlande ramavtalsleverantörer som kunde anlitas för projekteringsarbetet. Det är inte helt klart om T.A. kände till att det fanns ramavtal som Åsastugorna kunde använda sig av.
- 5.26 **När blev tjänstepersoner informerade om projektet?**
- 5.27 Första fakturan från Totius registrerades (faktura 1-367) i kommunens ekonomisystem Rainsdance den 6 februari 2024. Som framgår nedan har den aktuella fakturan attesterats av två tjänstepersoner vid den tidigare samhällsbyggnadsförvaltningen. Till den första fakturan har även det avtal kommunen ingått med Totius bilagts. Av avtalet framgår vad konsultuppdraget innebär samt att ersättning utgår med rörligt arvode med budget om max 398 000 kronor exklusive moms, samt att uppdraget sträcker sig från 16 november 2023 till och med den 30 oktober 2024. Det framgår också att avtalet har föregåtts av ett anbud daterat den 20 november 2023. Angiven referens för kommunen är T.A.
- 5.28 Av Totius första faktura framgår att flera konkreta åtgärder utfördes av Totius och underleverantörer till Totius redan under perioden före den 20 november 2023. Redan den 16 november 2023 deltog D Office Arkitekter i ett platsbesök och arbetade med att ta fram skisser för projektet Åsastugorna. Den 20 november 2023 fortsatte D Office Arkitekter med ytterligare arbete rörande underlag, inläsning och kompletterande skisser. Totalt redovisar D Office Arkitekter sex arbetstimmar för dessa två datum. Även andra konsulter var involverade i arbetet under denna tidsperiod. Av Vcon:s faktura framgår att uppdragsledaren E.D redan den 16 november genomförde ett uppstartsmöte på plats och att arbete med inläsning av underlag och bedömning av platsbehov utfördes under de efterföljande dagarna. Sammanlagt dokumenteras flera olika arbetsmoment – såsom skissarbete, platsbesök, inläsning och möten – som har genomförts i direkt anslutning till eller före det datum då det anbud som det refereras till i avtalet är daterat, nämligen den 20 november 2023. Dessa uppgifter visar tydligt att uppdraget påbörjades innan något formellt anbud hade inkommit.
- 5.29 Det finns en mängd information om projektet i underlaget till den första fakturan från Totius som inkom till kommunen den 6 februari 2024. Som ovan framgår har fakturan attesterats av två tjänstepersoner vid den tidigare samhällsbyggnadsförvaltningen. Attesterande tjänstepersoner får anses ha blivit informerade om projektets omfattning i samband med att den första fakturan attesterades.

REUTERMAN

- 5.30 **Vilken roll hade kommunala nämnder och kommunstyrelsen i projektet?**
- 5.31 Efter att ansvaret för fritidsområdet i Åsa övergått från samhällsbyggnadsnämnden till teknik- och servicenämnden, var det teknik- och serviceförvaltningen som fick ansvar för den investeringsbudget på 5,6 miljoner kronor som tilldelades av kommunfullmäktige den 16 november 2023. Teknik- och servicenämnden ansvarade därmed formellt för projektets genomförande. Den praktiska hanteringen av fakturor och projektutgifter skulle därmed även ske inom ramen för teknik- och servicenämnden delegerade ekonomi- och förvaltningsfunktion. Enligt nämndens delegationsordning är det förvaltningschefen och enhetscheferna som har befogenhet att fatta beslut om upphandlingar upp till fastställda beloppsgränser, förutsatt att kommunens upphandlingspolicy och riktlinjer följs. Det finns dock inga dokumenterade beslut från teknik- och serviceförvaltningen om att anlita konsult eller inleda förprojektering.
- 5.32 Kommunstyrelsen hade i detta sammanhang rollen som överordnat tillsynsorgan. Enligt kommunallagen (6 kap. 1 §) samt kommunstyrelsens reglemente har kommunstyrelsen en uppsiktsplikt gentemot nämnderna. Det innebär att kommunstyrelsen ska försäkra sig om att kommunens verksamheter följer gällande lagar, beslut och styrdokument.
- 5.33 Såvitt vi kan erfare har kommunstyrelsen inte haft någon roll i själva genomförandet av projektet. Enligt 6 kap. 1 § kommunallagen och kommunstyrelsens reglemente (Dnr KS2021/25-18) har dock kommunstyrelsen en uppsiktsplikt gentemot nämnderna. Det innebär att styrelsen ska försäkra sig om att kommunens verksamheter följer gällande lagar, beslut och styrdokument.
- 5.34 I samband med att tjänsteperson på kommunstyrelseförvaltningen i maj 2024 fick kännedom om projektets omfattning informerade denne kommunstyrelsens ordförande.
- 5.35 **Fakturor från Totius**
- 5.36 Nedan följer en genomgång av de fakturor som Totius har utfärdat till kommunen inom ramen för projektet Åsastugorna. För varje faktura redogörs det för belopp, fakturadatum, specificerade arbeten och inblandade underkonsulter samt hur attestkedjan har sett ut.
- 5.37 Kommunens ekonomihantering är uppbyggd så att en leverantör skickar en faktura med bilagor (t.ex. tidsrapporter, specifikationer eller fakturor från underleverantörer) till kommunen. Därefter skapas en faktura i Raindance, vilken tillsammans med bilagan går vidare till kommunen för elektronisk attest och kontering. Det är i denna process bilagan ligger till grund för att kunna verifiera fakturans innehåll. I ett fall har vi noterat att det saknas underliggande faktura från Totius (faktura daterad den 4 mars 2024). Enligt kommunen kan den ha skickats till kommunen på något annat sätt med efterföljande kontroll.
- 5.38 Fakturanummer 1-367 Totius (fakturanummer 166 Raindance). Daterad 12 januari 2024.
Belopp: 106 140 kronor exkl. moms.

REUTERMAN

Fakturan avser utfört under november och december 2023 av A.W. Enligt fakturaspecifikationen har det upparbetats 48 timmar under nämnda period. Fakturan inkluderar även utfört arbete av flertalet underkonsulter som arbetat på uppdrag av Totius under november 2023. Dessa är Doffice, Vcon, BDAB, Vinnergi och Norconsult. Vi noterar att det inte finns någon bakomliggande faktura från Norconsult.

Attestkedja. T.A utförde mottagarattest den 19 februari 2024. Därefter avattesterade T.A samma faktura och skickade om fakturan i cirkulation den 26 februari 2024. ■■■ utförde mottagarattest den 26 februari 2024. ■■■ utförde slutattest samt signering den 26 februari 2024.

- 5.39 Fakturanummer 1-378 Totius (fakturanummer 169 Raindance). Daterad den 5 februari 2024.

Belopp: 72 150 kronor exkl. moms.

Fakturan avser utfört under januari 2024 av A.W. Enligt fakturaspecifikationen har A.W upparbetat 19 timmar under nämnda period. Fakturan inkluderar även utfört arbete av underkonsulterna Vcon, BDAB och Vinnergi under december 2023.

Attestkedja. T.A utförde mottagarattest den 20 februari 2024. ■■■ utförde slutattest samt signering den 21 februari 2024.

- 5.40 Aktuell faktura från Totius saknas (fakturanummer 172 Raindance). Daterad 4 mars 2024.

Belopp: 277 462 kronor exkl. moms.

Gällande nämnda faktura, benämnd faktura 172 i Raindanceportalen, saknas bakomliggande faktura från Totius Konsulter AB samt underleverantörernas bilagor och tidrapporter. Det har därför inte varit möjligt för oss att genomföra en granskning av de arbeten som fakturan avser, eller att verifiera om några tjänster faktiskt har utförts av de underkonsulter som varit engagerade i projektet. Enligt uppgift från kommunen finns denna underliggande faktura från Totius inte i kommunens ekonomisystem. Detta innebär att underlaget för faktura 172 i dagsläget är ofullständigt och inte möjligt att granska.

Attestkedja. T.A utförde mottagarattest den 5 mars 2024 och genomförde kontering samma dag. Den 6 mars utförde T.A även slutattest. T.A avattesterade sin mottagningsattest varefter ■■■ utförde mottagningsattest. T.A utförde därefter slutattest. Slutligen signerade T.A fakturan den 3 april 2024.

- 5.41 Fakturanummer 1-425 Totius (fakturanummer 182 Raindance). Daterad 3 maj 2024.

Belopp: 301 215 kronor exkl. moms.

REUTERMAN

Enligt fakturaspecifikationen har A.W inte upparbetat någon tid. Fakturan inkluderar enbart utfört arbete av flertalet underkonsulter. Dessa är Vcon, Adwice, Doffice och Vinnergi.

Attestkedja. T.A utförde mottagarattest den 13 maj 2024 och kontering samma dag. ■■■ slutattesterade den 14 maj 2024.

5.42 Fakturor från Härlanda Byggteknik AB

5.43 Nedan följer en genomgång av de fakturor som Härlanda Byggteknik AB ("Härlanda Byggteknik") har utfärdat till kommunen inom ramen för projektet Åsastugorna. För varje faktura redogörs det för belopp, fakturadatum, specificerade arbeten och inblandade underkonsulter samt hur attestkedjan har sett ut.

5.44 Fakturanummer 24015 Härlanda Byggteknik. Daterad 12 april 2024.

Belopp: 9 000 kronor exkl. moms.

Arbetet avser "Kalkyl Åsastugorna", 9,5 timmar, utfört av O.B. Angiven referensperson är T.A.

Attestkedja. Den 13 maj 2024 genomförde T.A mottagarattest. ■■■ genomförde slutattest den 14 maj 2024.

5.45 Fakturanummer 24021 Härlanda Byggteknik. Daterad 15 maj 2024.

Belopp: 990 kronor exkl. moms.

Arbetet avser "Uppdatering kalkyl åsastugorna", 1 timma, utfört av O.B. Angiven referensperson är T.A.

Attestkedja. Den 28 maj genomförde T.A mottagarattest. ■■■ genomförde slutattest den 14 juni 2024.

REUTERMAN

6 DEL 2: REGELEFTERLEVNAD

6.1 I nedan avsnitt redovisar vi de brister vi har identifierat vid vår granskning av hur projektet Åsastugorna har hanterats. Bristerna har redovisats som Anmärkning 1 – 4.

6.2 Anmärkning 1

6.3 Enligt kommunfullmäktiges beslut om tilldelning av investeringsmedel till projektet framgår att ansvarig nämnd (dvs. dåvarande samhällsbyggnadsnämnden) har haft i uppdrag att genomföra projektet Åsastugorna. Det innebär att nämnden haft det yttersta ansvaret för projektets genomförande. Det har innefattat genomförande av upphandling i enlighet med kommunens riktlinjer för upphandling och beslutsfattande enligt gällande delegationsordning.

6.4 Som framgår av det avtal som tecknats med Totius angavs den uppskattade totalkostnaden för projekteringen till 398 000 kronor exklusive moms. Enligt vår mening har avtalet ingått för dåvarande samhällsbyggnadsnämndens räkning.

6.5 Enligt kommunens inköps och upphandlingspolicy, fastställd av kommunfullmäktige 2021-11-11§ 167, är kommunstyrelsen huvudansvarig för upphandlingsverksamheten och ansvarar för att det inom kommunen finns en inköpsfunktion som genomför samtliga upphandlingar samt direktupphandlingar över 300 000 kronor. Av samma policy framgår att vid nämndspecifikt behov beslutar respektive nämnd om upphandling och anmäler upphandlingsbehovet till inköpsenheten. Vidare framgår att nämnden ska säkerställa att det finns kompetens och resurser för att genomföra direktupphandlingar till ett värde understigande 300 000 kronor.

6.6 Enligt de riktlinjer för direktupphandling som gällde vid den aktuella tidpunkten (fastställda av kommunstyrelsen den 12 april 2022, § 71), framgår att kommunen tillämpar en centraliserad inköps- och upphandlingsorganisation. Kommunstyrelsen är huvudansvarig för upphandlingsverksamheten och ansvarar för att genomföra direktupphandlingar som överstiger 300 000 kronor. Vid förvaltningsspecifika behov får respektive förvaltning besluta om och genomföra direktupphandlingar upp till ett värde om 300 000 kronor.

6.7 Vidare framgår av riktlinjer för direktupphandling att upphandlingar ska konkurrensutsättas och att valet av leverantör ska genomföras på affärsmässiga och objektiva grunder. Vid inköpsvärde från 100 000 kronor till gränsen för direktupphandling ska minst tre leverantörer tillfrågas, kontakt ska tas med kommunens upphandlare för stöd och samordning, budgetansvarig chef ska besluta om upphandlingen ska annonseras, avtal ska skrivas, diariesändas samt skickas till kommunens upphandlingsenhet m.m. Av samma riktlinjer framgår att direktupphandlingar överstigande 10 000 kronor ska dokumenteras.

6.8 Av kommunens inköps- och upphandlingspolicy jämte riktlinjer för direktupphandling framgår således att kommunstyrelsen ansvarar för alla direktupphandlingar överstigande 300 000 kronor och att förvaltning har rätt att besluta om och genomföra direktupphandlingar upp till 300 000 kronor. För det fall en förvaltning genomför en sådan

REUTERMAN

upphandling finns dock ett antal villkor och krav som måste vara uppfyllda (se föregående punkt).

- 6.9 Med tanke på att det redan i november 2023 stod klart att kommunfullmäktige hade beslutat om investeringsmedel om 5,6 miljoner kronor, och med beaktande av vad som anges i kommunens inköps- och upphandlingspolicy samt riktlinjer för direktupphandling, ställer vi oss frågande till varför dåvarande samhällsbyggnadsnämnden (och därigenom även Åsastugornas styrelse) över huvud taget har befattat sig med direktupphandling som överstiger 300 000 kronor. T.A och förvaltningen borde haft vetskap om, eller i vart fall haft att kontrollera, huruvida det fanns redan upphandlande ramavtal som kunde användas för anskaffningen av ifrågakvarande projekteringstjänster. Om det vid en sådan kontroll hade konstaterats att det saknas relevanta ramavtal borde det ha stått klart för både T.A och förvaltningen att behovet skulle anmälas till upphandlingsenheten i enlighet med föreskrifterna i inköps- och upphandlingspolicy. Det ska förvisso noteras att varken samhällsbyggnadsnämnden eller dess förvaltning synes ha haft vetskap om att T.A haft för avsikt att ingå avtal för nämndens räkning eller att arbetet rörande projekteringen redan hade påbörjats vid tidpunkten för kommunfullmäktiges beslut om investeringsmedel i november 2023. Det förhållandet att arbetet kunde påbörjas och avtal ingås utan att ansvarig nämnd eller förvaltning tycks ha varit informerad, utgör en indikation på bristande internkontroll och otillräcklig styrning inom organisationen.
- 6.10 **Anmärkning 2**
- 6.11 T.A har den 20 november 2023 tagit emot en offert avseende projektering från Totius. T.A har därefter för kommunens räkning ingått avtal med Totius den 7 december 2023.
- 6.12 En väsentlig fråga i sammanhanget är om T.A har haft rätt att ingå avtal för kommunens räkning. Som framgår av Åsastugornas reglemente (§3) har ordföranden "delegerats" att underteckna handlingar för styrelsen för Åsastugornas räkning med vice ordföranden som ersättare.
- 6.13 Formuleringen i § 3 om att ordföranden har delegerats att underteckna handlingar "för styrelsen för Åsastugornas räkning" innebär i praktiken att ordföranden har befogenhet att skriva under handlingar å styrelsens vägnar, så att inte hela styrelsen behöver underteckna varje enskild handling. Det rör sig om en praktisk och intern ordning inom styrelsen, som möjliggör att exempelvis protokoll, skrivelser eller andra beslut som styrelsen fattat kan undertecknas av ordföranden som representant för styrelsen. Denna undertecknanderätt är dock inte detsamma som en rätt att teckna avtal för kommunens räkning. För att ingå avtal för kommunens räkning krävs särskild delegation enligt kommunens delegationsordning, vilket inte följer av bestämmelsen i § 3 i Åsastugornas reglemente. Bestämmelsen ger endast ordföranden rätt att underteckna handlingar för styrelsens och Åsastugornas räkning, inte en rätt att företräda kommunen och ingå avtal för kommunens räkning.
- 6.14 Vid vår genomgång av då gällande delegationsordning för samhällsbyggnadsnämnden (SBN2023/7-4) kan vi inte finna något beträffande vad som gäller för Åsastugornas

REUTERMAN

verksamhet, trots att verksamheten under 2023 "formellt" var inordnad under samhällsbyggnadsförvaltningen. Enligt nämnda delegationsordning framgår att "Skrivelser, avtal och andra handlingar från nämnden ska på nämndens vägnar undertecknas av ordföranden och kontrasigneras av förvaltningschef. Vid förfall för ordföranden inträder vice ordföranden och vid förfall för denne den ledamot som nämnden utser." (se s. 4/40). Enligt vår uppfattning finns inget stöd i delegationsordningen för någon i Åsastugornas styrelse att ingå avtal för kommunens räkning.

- 6.15 T.A har således ingått avtal för kommunens räkning utan att ha haft formell behörighet att göra det. Det utgör en allvarlig brist i kommunens internkontroll och ett avsteg från delegationsordningen. T.A:s agerande innebär att dåvarande samhällsbyggnadsnämnden åsidosatt såväl kommunens inköps- och upphandlingspolicy som kommunens riktlinjer för direktupphandling. Det förhållandet att det fanns ett delegationsbeslut avseende beslutsattest för T.A innebär inte att T.A delegerats rätt att ingå avtal för kommunens räkning.
- 6.16 Det bör i sammanhanget också noteras att T.A vid den aktuella tidpunkten innehade flera olika roller med koppling till projektet Åsastugorna. T.A var andre vice ordförande i kommunfullmäktige, ordförande i Åsastugornas styrelse, utsedd beslutsattestant samt agerade i praktiken även som beställare inom ramen för samhällsbyggnadsförvaltningens organisation. Dessa funktioner, där såväl politiska som förvaltningsmässiga funktioner sammanfaller, är enligt vår uppfattning olämplig ur ett kontroll- och ansvarsperspektiv. Det skapar otydlighet i roll- och ansvarsfördelningen, och riskerar att underminera tjänstepersoners möjligheter att utöva tillräcklig kontroll i t.ex. attesteringskedjan. När en förtroendevald är involverad i både beslut, genomförande och kontrollmoment, försvåras möjligheten för den interna kontrollstrukturen att fungera oberoende och effektivt. Detta är särskilt problematiskt i sammanhang där enskilda tjänstepersoner förutsätts tillämpa kontrollmoment gentemot en person som samtidigt innehar en ledande politisk roll och är involverad i projektets genomförande.
- 6.17 **Anmärkning 3**
- 6.18 Den första fakturan från Totius (faktura 1-367) registrerades i kommunens ekonomisystem Raindance den 6 februari 2024 och attesterades av två tjänstepersoner vid den tidigare samhällsbyggnadsförvaltningen. Fakturan åtföljdes av ett avtal mellan kommunen och Totius, enligt vilket uppdraget omfattade ett rörligt arvode med en budget på högst 398 000 kronor exklusive moms. Av avtalet framgick att uppdraget sträcker sig från perioden 16 november 2023 till och med den 30 oktober 2024. Avtalet hänvisar till ett anbud från Totius som är daterat den 20 november 2023. T.A anges som kommunens referensperson i avtalet.
- 6.19 Mot bakgrund av innehållet i den första fakturan från Totius, vari framgår att arbete hade utförts redan innan något formellt anbud inkommit, samt att flera underkonsulter varit involverade redan från den 16 november 2023, borde tjänstepersonerna på teknik- och serviceförvaltningen ha reagerat redan vid första mottagningsattest.

REUTERMAN

- 6.20 Enligt kommunens attestreglemente (§3) innebär mottagningsattest att attestanten ska intyga att tjänsten har utförts samt kontrollera att leveransen stämmer överens med vad som varit beställt, både vad gäller pris, kvantitet och kvalitet. Vidare framgår att kontrollnivån ska anpassas efter typ av leverantör, tjänst och belopp, samt att tveksamheter eller avvikelser omedelbart ska lyftas till närmaste chef för utredning. Av samma paragraf framgår att ansvaret för beslutsattest, eller slutattest, är kärnan i kontrollen och att beslutsattestanten bl.a. ska förvissa sig om att beställningen har skett av behörig person, att inköpet följer kommunens inköps- och upphandlingsregler m.m.
- 6.21 Mot denna bakgrund är det anmärkningsvärt att fakturan beslutsattesterats. Attesterande tjänstepersoner får anses ha haft tillgång till tillräcklig information för att ifrågasätta fakturan redan i samband med mottagningsattesten. Underlåtenheten att agera utgör enligt vår uppfattning en brist i den interna kontrollen. Då ansvaret för beslutsattest är kärnan i kontrollen borde i vart fall beslutsattesterande tjänsteperson ha reagerat på att det tydligt framgick att projektets budget uppgick till 398 000 kronor exklusive moms. Av kommunens attestreglemente framgår att beslutsattestanten ska förvissa sig om att ett inköp följer kommunens inköps- och upphandlingsregler. Enligt kommunens riktlinjer för direktupphandling framgår tydligt att kommunstyrelsen är ansvarig för upphandlingsverksamheten och att upphandlingsenheten ska utföra direktupphandlingar över 300 000 kronor.
- 6.22 Om den interna kontrollen hade fungerat utgår vi från att teknik- och serviceförvaltningen hade upptäckt att avtal hade ingåtts med Totius i strid med kommunens inköps- och upphandlingspolicy och att det kunde vara fråga om en otillåten direktupphandling (även om det vid den tidpunkten inte fanns skälig anledning att anta att gränsen för direktupphandling skulle överskridas). Enligt vår uppfattning borde förvaltningen vidtagit åtgärder för att avsluta samtliga avtalsförhållanden med Totius, inklusive pågående och kommande projektering som Totius ansvarade för. Det saknar härvid betydelse om ett förtida upphörande av avtalet hade medfört merkostnader för kommunen, då kommunen i första hand har att följa gällande upphandlingslagstiftning och interna styrdokument.
- 6.23 Även vid granskning av attestkedjorna för övriga fakturor från Totius framträder brister i kontroll och tydlighet kring ansvarsfördelningen. Särskilt anmärkningsvärd är hanteringen av faktura 172 (daterad 4 mars 2024), där det helt saknades bakomliggande faktura från Totius och där bilagor och tidrapporter från underkonsulter inte bifogats. Trots det har fakturan attesterats genom mottagningsattest av [REDACTED] och genom slutattest av T.A. Vi kan dock inte utesluta att attesterande personer har tagit del av bakomliggande faktura på annat sätt.
- 6.24 Vid attestering av faktura 1-425 (daterad 3 maj 2024) deltog T.A som mottagningsattestant och konterade fakturan samma dag. Slutattest gjordes därefter av [REDACTED]. Även om attestkedjan här formellt sett innehöll två led, kan det noteras att fakturan omfattade ett belopp om 301 215 kronor exklusive moms och att hela beloppet avsåg underkonsulter. Det borde ha föranlett en särskild granskning utifrån både beloppets storlek och fakturans innehåll.

REUTERMAN

- 6.25 De två fakturor som Härlanda Byggteknik innehåller endast mycket kortfattade beskrivningar av det arbete som har utförts – "Kalkyl Åsastugorna" respektive "Uppdatering kalkyl Åsastugorna", utan någon närmare precisering. T.A har utfört mottagningsattest och ■■■■■ har slutattesterat nämnda faktura trots att, såvitt vi känner till, kommunen inte har ingått något avtal med Härlanda Byggteknik. Avtal avseende projektering har ingåtts med Totius, Mot denna bakgrund är det förvånande att fakturorna har kunnat godkännas och slutattesteras utan närmare kontroll. I egenskap av beslutsattestant borde ■■■■■ ha reagerat på att fakturorna inte kunde härledas till något gällande avtal samt att de saknade tillräcklig specifikation över det arbete som påstås ha utförts.
- 6.26 Sammanfattningsvis kan vi, utifrån vår genomgång av fakturorna i projektet, konstatera att attestkedjorna i flera fall präglats av otydlig ansvarsfördelning, avsaknad av dokumentation, samt underlåtenhet att tillämpa den kontrollnivå som krävs enligt kommunens attestreglemente.
- 6.27 **Anmärkning 4**
- 6.28 Huvudregeln enligt LOU är att avtal ska föregås av annonsering och att alla leverantörer ska få möjlighet att lämna, respektive ansöka om att få lämna, anbud. För att avtal med ett värde som överstiger direktupphandlingsgränsen ska kunna ingås utan föregående annonsering krävs att något av de särskilt angivna undantagen i LOU är tillämpligt. Undantagen från skyldigheten att annonsera upphandlingar ska tolkas restriktivt.
- 6.29 Värdet av en upphandling är det totala belopp som, enligt den upphandlande myndighetens uppskattning, ska betalas enligt de varukontrakt, tjänstekontrakt eller byggtreprenadkontrakt som ingår i upphandlingen (5 kap. 3 § LOU).
- 6.30 Värdet av ett tjänstekontrakt som regelbundet återkommer eller som ska förnyas inom en viss tid, ska uppskattas med ledning av det verkliga totala värdet av en följd av liknande kontrakt som upphandlats. De kontrakt som ska räknas in är antingen de kontrakt som upphandlats under den föregående tolv månadersperioden eller under det föregående räkenskapsåret eller det uppskattade totala värdet av en följd av kontrakt som kommer att upphandlas under den tolv månadersperiod som följer på den första leveransen eller, om räkenskapsåret är längre än tolv månader, under räkenskapsåret (5 kap. 11 § LOU).
- 6.31 Värdet på ifrågavarande projekteringstjänster som anskaffats för projektets räkning uppgår till drygt 750 000 kronor exklusive moms. Det innebär att nämnda tjänster överskrider gällande direktupphandlingsgräns och att det rätteligen skulle ha genomförts en annonserad offentlig upphandling i enlighet med 19 kap. 6 § LOU. Avtalet utgör därför en otillåten direktupphandling.
- 6.32 Avtalet med Totius ingicks den 7 december 2023. Nya regler om upphandlingsskadeavgift trädde i kraft den 1 januari 2024. Enligt övergångsbestämmelserna gäller dock äldre bestämmelser fortfarande för sådana upphandlingar som har påbörjats före det datumet. De konsekvenser som normalt sett aktualiseras vid genomförande av en otillåten

REUTERMAN

direktupphandling är ogiltighetsförklaring av avtal (efter ansökan av en leverantör), upphandlingsskadeavgift och skadestånd. En ansökan om avtalets ogiltighet ska ha kommit in till förvaltningsrätten inom 6 månader från det att avtalet slöts. Enligt då gällande bestämmelser om upphandlingsskadeavgift får Konkurrensverket ansöka om att kommunen ska betala en upphandlingsskadeavgift från 10 000 kronor – 10 000 000 kronor eller maximalt 10 procent av kontraktsvärdet. En sådan ansökan måste dock ha inkommit till förvaltningsrätten inom ett år från att avtalet ingicks. Slutligen kan en leverantör väcka talan om skadestånd inom ett år från den dag då leverantören fick kännedom om eller borde fått kännedom om att ett avtal har sluitits mellan den upphandlande myndigheten och en leverantör.

- 6.33 Detta innebär enligt vår uppfattning att inga av ovanstående sanktioner kan aktualiseras med anledning av den otillåtna direktupphandlingen. I efterhand kan det konstateras att samhällsbyggnadsnämnden borde ha haft vetskap om att det fanns redan upphandlande ramavtal som skulle användas för aktuella projekteringsarbeten. I vart fall borde nämnden, då värdet överskred 300 000 kronor, ha kontaktat upphandlingsenheten för samordning och genomförande av upphandling.
- 6.34 Det kan även konstateras att samhällsbyggnadsnämnden åsidosatt dokumentationsskyldigheten vid genomförandet av direktupphandlingen. Enligt 19 a kap. 11 § LOU ska en upphandlande myndighet löpande dokumentera genomförandet av en direktupphandling om upphandlingens värde överstiger 100 000 kronor. Dokumentationen ska vara tillräcklig för att myndigheten ska kunna motivera sina beslut under upphandlingens samtliga skeden. Sådan dokumentation ska vara slutförd senast 30 dagar efter det att myndigheten har ingått avtal.

REUTERMAN

7 DEL 3: GRANSKNING AV KOMMUNSTYRELSENS ANSVAR

7.1 Den kommunalrättsliga uppsiktsplikten

7.2 Av 6 kap. 1 § kommunallagen framgår att styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens eller regionens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet. Av kommentaren till bestämmelsen framgår att styrelsen kan lämna råd, anvisningar och förslag till åtgärder, som den anser bör vidtas. Om dessa inte följs och behov av bindande direktiv föreligger, kan styrelsen, som saknar egna maktmedel, initiera ett ärende i fullmäktige som då kan ge nämnden ett direktiv.

7.3 Kommunallagen är en ramlag och förarbetena ger inga tydliga anvisningar om innehållet i uppsiktsplikten. Detta innebär att det är upp till respektive kommun att utforma uppsiktspliktens innehåll och hur den ska genomföras i praktiken.

7.4 Kommunstyrelsens uppsiktsplikt kommer till uttryck i § 1 i kommunstyrelsens reglemente (KS2021/25-18), vari anges att kommunstyrelsen med uppmärksamhet ska följa den verksamhet som bedrivs i de andra nämnderna. I § 2 anges vidare att kommunstyrelsen har att övervaka att de av fullmäktige fastställda målen för verksamhet och ekonomi efterlevs och att kommunens löpande förvaltning är rationell och ekonomisk. Av § 11 framgår att kommunstyrelsens ordförande har ansvar att, närmast under kommunstyrelsen, ha uppsikt över kommunens förvaltningar.

7.5 Som ovan framgår är kommunallagen en ramlag och ger inga detaljerade anvisningar om uppsiktspliktens utformning. Det är därmed upp till varje kommun att definiera hur denna uppsiktsplikt ska utformas och genomföras.

7.6 Av kommunstyrelsens reglemente framgår i § 1 att styrelsen ska "med uppmärksamhet följa" nämndernas verksamhet, och i § 2 att den ska övervaka att fullmäktiges mål följs och att förvaltningen är ekonomisk och rationell. Detta utgör ett generellt och kollektivt ansvar för hela kommunstyrelsen.

7.7 Av § 11 i reglementet framgår att kommunstyrelsens ordförande, närmast under styrelsen, har uppsikt över kommunens förvaltningar, vilket tydligt avser den tjänstemannalett organisationen. Ordförandens särskilda uppsiktsplikt enligt § 11 omfattar alltså inte andra nämnders verksamhet, utan är begränsad till kontroll och uppföljning av tjänstepersonernas arbete inom förvaltningarna.

7.8 För kommunstyrelsen finns även särskilda riktlinjer för uppsiktsplikten (dnr KS2020/240-6). Av dessa riktlinjer framgår att syftet är att tydliggöra kommunstyrelsens uppgift att ha uppsikt över kommunens verksamhet i praktiken. Av punkt 5 i riktlinjerna framgår att kommunstyrelsens uppsikt över övriga nämnders verksamhet utövas i första genom att ta del av nämnders delårs- och årsrapporter, handlingar och protokoll från nämndernas sammanträden, nämndernas budgetunderlag och verksamhetsplaner, nämndernas arbete med intern kontroll, revisorernas granskningsrapporter, information om väsentliga

REUTERMAN

händelser i förvaltningar och nämnder som ges av kommunchefen vid kommunstyrelsens sammanträden.

- 7.9 Vi kan konstatera att uppsiktsplikten, i praktiken, ska fullgöras enligt ovan. Det finns inga riktlinjer vad som gäller beträffande kommunstyrelsens arbetssätt, t.ex. att ledamöterna ska informera varandra om händelser som faller inom ramen för kommunstyrelsens verksamhet. Inte heller finns det någon bestämmelse i kommunallagen som reglerar detta.
- 7.10 Polisanmälan gjordes av kommundirektören den 11 juni 2024. Av polisanmälan framgår att händelsen uppdagades av kommundirektören den 15 maj 2024. Enligt vår uppfattning utgör en polisanmälan mot en förtroendevald en sådan väsentlig händelse som avses i riktlinjerna för kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Såvitt vi känner till har sådan information inte lämnats av kommundirektören vid kommunstyrelsens sammanträden under sommaren och hösten 2024.
- 7.11 Enligt uppgift från kommunen informerades kommunstyrelsens ordförande och andre vice ordförande om T.A:s förehavanden i maj 2024 och om den polisanmälan som gjordes i juni 2024. Denna information har dock inte delgetts övriga ledamöter i kommunstyrelsen. Ansvaret för uppsikten över nämndernas verksamhet vilar, enligt kommunstyrelsens reglemente, på kommunstyrelsen som kollektivt organ. Vi kan i denna del konstatera att det blir svårt för kommunstyrelsen att fullgöra sin uppsiktsplikt när väsentlig information inte tillgängliggörs för samtliga ledamöter. Genom att informationen inte delgetts samtliga ledamöter har förutsättningarna för kommunstyrelsen att utöva sin uppsiktsplikt enligt reglemente och riktlinjer begränsats. Om kommunstyrelsen hade fått fullständig information om ärendet och dess hantering (inklusive polisanmälan) hade kommunstyrelsen fått möjlighet att vidta erforderliga åtgärder.
- 7.12 Det är samtidigt svårt att i efterhand med säkerhet värdera vilka åtgärder kommunstyrelsen som kollektivt organ hade kunnat eller valt att vidta om information om polisanmälan hade delgetts samtliga ledamöter i ett tidigare skede. Uppsiktsplikten innebär inte någon beslutskompetens i sig, utan syftar till att skapa förutsättningar för överblick och uppföljning. Även om informationsdelning i detta fall kunde ha skapat ökad insyn, är det oklart i vilken mån det skulle ha påverkat kommunstyrelsens möjligheter eller behov av att vidta ytterligare åtgärder.
- 7.13 Granskningen visar att avsaknad av informationsdelning kan ha påverkat förutsättningarna för kommunstyrelsen att fullt ut utöva sin uppsiktsplikt enligt reglementet. Det är dock viktigt att understryka att dessa iakttagelser inte avser överträdelser av några kommunalrättsliga förpliktelser. Vi har inte funnit några indikationer på att kommunstyrelsens ordförande eller andre vice ordförande brustit i sina skyldigheter enligt kommunallagen.
-

