

# Orangeriet

Stadsrevisionen • Borås  
**rapport**

Ola Sabel  
Anna Duong  
Olof Fredholm

20  
16

# Innehållsförteckning

1	Projektbeskrivning	3
1.1	Bakgrund till revisionens granskningsprojekt	3
1.2	Syfte och frågeställning	3
1.3	Avgränsningar	3
1.4	Revisionskriterier	3
1.5	Resurser/granskningsansvariga	3
1.6	Metod	3
2	Granskningsresultat	3
2.1	Projekt Orangeriet	3
2.2	Driften av verksamheten	4
2.3	Operatörsavtalet	5
3	Stadsrevisionens bedömningar	6

# 1 Projektbeskrivning

## 1.1 BAKGRUND TILL REVISIONENS GRANSKNINGSPROJEKT

Orangeriet (rådtrum) i stadsparken har uppförts under 2014 i Borås Stads regi. Orangeriet syftar till att vara en mötesplats för hållbar utveckling. Orangeriet ska rikta sig till invånarna i Borås, förtroendevalda, kommunens förvaltningar, näringsliv, föreningar och organisationer. Orangeriet innehåller förutom en mötesplats kring hållbar utveckling och kontorsplatser för Miljöförvaltningen även ett café/en restaurang.

Byggherre för projektet har varit Lokalförsörjningsförvaltningen som också ansvarar för fastighetskötseln. Hyresgäst är Miljöförvaltningen. I Byggnaden finns förutom Miljöförvaltningen också en upphandlad restaurang som drivs av ett privat företag genom ett operatörsavtal.

Miljöförvaltningen har åtta permanenta arbetsplatser (fem används idag) och ett konferensrum i lokalen. Operatören disponerar ett tillagningskök, och övriga lokaler disponeras av Miljöförvaltningen och operatören gemensamt.

## 1.2 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNING

Granskningen av Orangeriet är inriktad på om verksamheten följer Kommunfullmäktiges beslut och om den interna kontrollen i respektive förvaltning är tillräcklig. Följande granskningsfrågor ställs.

Har berörda nämnder och Kommunstyrelse säkerställt:

- Att projekt Orangeriet genomförts enligt intentioner/fattade beslut?
- Att verksamheten bedrivs enligt fattade beslut?
- Att operatörsavtalet följs?
- Att enskilda näringsidkare inte otillbörligen gynnas?

Med ”projekt Orangeriet” avses genomförandet av de ursprungliga intentionerna med Orangeriet så som de har formulerats i kommunala beslut.

## 1.3 AVGRÄNSNINGAR

Ansvariga nämnder är Miljö- och konsumentnämnden, Lokalförsörjningsnämnden och Kommunstyrelsen, genom dess uppsiktsplikt. Stadsrevisionen granskar inte byggprojektet Orangeriet eller upphandlingen av operatör för restaurangverksamheten specifikt med avseende på effektivitet och följsamhet mot lagar och regler. Resultatet av byggprojekt och upphandling kommenteras dock som en del av genomförandet av projekt Orangeriet.

## 1.4 REVISIONSKRITERIER

Kommunfullmäktiges beslut

Kommunfullmäktige beslutade i mars 2014 § 32, om ett investeringsanslag på 31 250 000 kronor för nybyggnad av Orangeriet

– Rådtrum i Stadsparken. I beslutsunderlaget framgår bl.a. att Miljö- och konsumentnämnden tillsammans med andra aktörer ska konkretisera formerna för ett Orangeri där den övergripande idén är att det ska bli ett forum för att kommunicera frågor om hållbar livsstil, stadsutveckling, klimat, miljö och energi mellan Borås Stads verksamheter och boråsarna. I beslutsunderlaget framgår vidare att Miljö- och konsumentnämnden ska konkretisera formerna för och senare upphandla en restauratör för att driva köksentreprenaden.

Avtalet med operatören

I december 2014 tecknade Lokalförsörjningsförvaltningen ett detaljerat operatörsavtal mellan uppdragsgivaren Miljöförvaltningen och ett aktiebolag under bildande. I avtalet regleras bl.a. drift, restaurangverksamheten, produkt- och kvalitetskrav, ansvar, betalning och hävning.

Kommunallagen

Enligt 2 kap. 8 § Kommunallagen får kommuner genomföra åtgärder för att främja näringslivet i kommunen. Individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare får lämnas bara om det finns synnerliga skäl för det. Enligt 6 kap. 7 § Kommunallagen skall nämnderna var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. De skall också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredställande sätt.

## 1.5 RESURSER/GRANSKNINGSANSVARIGA

Granskningsledare är Anna Duong och granskningsmedarbetare är Olof Fredholm.

## 1.6 METOD

Granskningen bygger på dokumentstudier samt intervjuer med förvaltningschefer och berörda tjänstemän. Intervjuade har tillställts rapportutkast för faktagranskning.

# 2 Granskningsresultat

## 2.1 PROJEKT ORANGERIET

Projekt Orangeriet har sin grund i en arkitektävling arrangerad av Borås Stad år 2006 gällande ett glashus med serveringsfunktion på platsen där Borås Stadsteater (riven 1983) tidigare låg. Arkitektävlingen föregicks av en diskussion om att skapa en tryggare stadspark. Förslaget ”Orangeri” av Wingårdh Arkitektkontor utsågs till vinnare, men något konkret projekt formulerades inte då.

Under år 2011 återuppstod Borås Stads diskussion om projektet, dokumentet ”Glashus i stadsparken, Intentioner” togs fram

av Samhällsbyggnadsförvaltningen och presenterades på en kommunalrådsberedning. I dokumentet lyfts bl.a. ”Glashuset ska bli en profilbyggnad för Borås; en plats att använda för möten och representation som handlar om att presentera Borås. En profilbyggnad som sticker ut såväl arkitektoniskt som energi- och miljömässigt, och funktionellt med koppling mellan park och innermiljö.” För att huset skulle bli en arena kring frågor om hållbar livsstil och konsumtion, energi och miljö, föreslogs en fast bemanning med kompetens inom dessa områden. Föreningsliv och därmed förutsättningar för medborgarengagemang skulle utvecklas och enklare turistbyråservice finnas. Aktiviteter och mindre utställningar med hög omsättning skulle finnas för att skapa intresse för spontana besök. Ett café skulle utgöra en naturlig träffpunkt med närproducerat och ekologiskt utbud. Fastighetsförvaltning skulle skötas av Lokalförvaltningsförvaltningen, utemiljöerna och växtligheten i huset av Tekniska förvaltningen, verksamhet och marknadsföring av Miljöförvaltningen och caféet av en entreprenör.

Under 2012 genomfördes en förstudie av Nybyggnation av Orangeri – Rådtrum i stadsparken. I förstudiearbetet deltog flera förvaltningar. Miljöförvaltningen föreslogs bli ansvarig för verksamheten i byggnaden. Förstudien slutredovisades på en kommunalrådsberedning den 27 augusti 2012. Målsättningen var att projektet skulle vara klart i maj 2014. Projektets utgift beräknades till 25 miljoner kronor och den årliga hyreskostnaden beräknades till 1,57 miljoner kronor. Lokalförvaltningsförvaltningen begärde projekteringsuppdrag för Orangeriet i december 2012.

2013 tillstyrkte Miljö- och konsumentnämnden Orangeriet under förutsättning att medel tillfördes för att täcka tillkommande lokalkostnader samt eventuella övriga driftskostnader. Miljöförvaltningen tog fram en verksamhetsplan för Orangeriet där byggnadens verksamhetsområden, teman och aktiviteter presenterades. Kommunstyrelsen beslutade i februari 2013 att tillstyrka förslaget om Orangeriet följde förutsättningarna i investeringsbudgeten, vilket innebar en total utgift på 25 miljoner kronor. I september 2013 togs en PM fram rörande driftsform och avtalsvillkor för restaurang och café i Orangeriet. I PM:en konstaterades att ett operatörsavtal är det bästa alternativet för kommunen. I december 2013 presenterade Lokalförvaltningsnämnden en anslagsframställan för nybyggnad av ett Orangeri. Den beräknade budgeten har efter infodrande av anbud stigit till en sammanlagd investeringsutgift på 30,3 miljoner kronor. Lokalförvaltningsnämnden ställde sig i anslagsframställan frågande till det pedagogiska värdet av att beskriva informativt arbete kring miljö och hållbarhet i ett hus med så förhållandevis låg effektivitet.

I Kommunfullmäktiges budget för år 2014 tillfördes Miljö- och konsumentnämnden 1,1 miljoner kronor, för delårsdrift

av verksamheten i Orangeriet med Rådtrummet, som nämns som en arena för att kommunicera frågor om hållbar livsstil. De extra medlen ska användas till lokalhyra, verksamhetsmedel samt en tjänst som kommunikatör. Till Miljö- och konsumentnämndens budgetförslag för 2014 fanns en verksamhetsplan för Orangeriet bilagd. I investeringsbudgeten 2014 avsattes 1,8 miljoner kronor för inventarier och utrustning i Orangeriet.

I början av 2014 ställde sig Miljö- och konsumentnämnden positiv till nybyggnation av Orangeriet och den utökade investeringsbudgeten. En förutsättning var att nämnden från 2015 års budget tillfördes kommunbidrag för helårsdrift och faktiska lokalkostnader. I februari 2014 presenterades en bakgrund till projektet och en beskrivning av den kommande verksamheten. I mars beviljade Kommunfullmäktige Lokalförvaltningsnämnden ett investeringsanslag på 31 250 000 kronor. Parallellt gavs Miljö- och Konsumentnämnden i uppdrag att utreda och anpassa de nuvarande lokalerna i Fullmäktigehuset.

I slutet av 2014 tecknade Lokalförvaltningsförvaltningen efter genomförd upphandling ett operatörsavtal för restaurang och café med ett aktiebolag under bildande. Till avtalet bifogades en förteckning över utrustningen och inredningen i köket, ritningar, samt Miljöförvaltningens verksamhetsplan 2013 för Orangeriet.

Orangeriet invigdes 4-6 juni 2015 med konserter, föredrag, invigningsceremoni och familjeaktiviteter.

Innan och efter uppstart var det saker som inte fungerade optimalt i byggnaden bl.a. krånglade öppningsautomatik för utrymningsvägar och eluttag i golvet fungerade inte som det var tänkt.

## 2.2 DRIFTEN AV VERKSAMHETEN

Kommunfullmäktige beslutade i mars 2014 att Miljö- och konsumentnämnden tillsammans med andra aktörer ska konkretisera formerna för ett Orangeri där den övergripande idén är att det ska bli ett forum för att kommunicera frågor om hållbar livsstil, stadsutveckling, klimat, miljö och energi mellan Borås Stads verksamheter och boråsarna.

Lokalhyran för Orangeriet är 2,3 miljoner totalt. Av detta består 1,9 miljoner av kapitalkostnader, 224 tkr av konsumtionsavgifter och 186 tkr av övriga kostnader. Delar av lokalkostnaden finansieras av operatörsavgift (se avsnitt 2.3) och resterade del utifrån självkostnadsprincip.

I Miljö- och konsumentnämndens budget för år 2015 framgår det att Orangeriets målgrupp är alla boråsare och verksamhetsidén är att Orangeriet ska:

- vara en mötesplats för boråsarna inklusive café/restaurang i linje med Vision Borås 2025,

- innehålla ett ”Rådtrum” med hållbar utveckling som bärande tema,
- vara ett forum för Borås Stads verksamheter att kommunicera frågor om hållbar konsumtion och stadsutveckling,
- samarbeta med externa aktörer för medborgarengagemang,
- vara en mötesplats mellan politik och medborgare – en arena för medborgardialog,
- byggas kring Miljöförvaltningens rådgivning inom konsument, energi och miljö kompletterad med enhetschef och generalistkompetens inom kommunikation,
- vara en verksamhet med ett ”hela staden-perspektiv” – samverkan mellan samtliga förvaltningar och bolag liksom Boråssamhället i övrigt.

I budgeten framgår det även att enhetens verksamhetsinriktning 2015 kan sammanfattas i följande punkter:

- kampanj och engagemang (Mat, textil, energi, återbruk, budbärare)
- informationsspridning och media
- rådgivning
- relation till aktörer i Boråssamhället och omvärlden
- organisationsutveckling

I årsredovisningen för år 2015 redovisar avdelningen Miljökommunikation att antalet konsumentkontakter har minskat med 65 % och antalet informationsaktiviteter inom konsumenträttslig rådgivning har minskat med 58 % jämfört med föregående år. Minskningen beror på verksamhetsuppstart i Orangeriet och vakanser. 319 rådgivningskontakter inom energi- och klimatrådgivning har genomförts under året i Orangeriet. I årsredovisningen för år 2015 saknas det uppföljning av verksamhetsidéerna och verksamhetsinriktningen som framgår av budgeten för 2015.

Initialt var tanken att Miljöförvaltningen skulle anställa en receptionist/mottagare på heltid som skulle sköta värdskapet och lösa enklare administrativa arbetsuppgifter i Orangeriet. Tjänsten beviljades inte budgetmedel och tillsattes därmed inte. Avsaknaden av receptionist/mottagare löstes med en tillfällig halvtidstjänst i tre månader. De specialistfunktioner som arbetar på Orangeriet avsätter, beroende på arbetsbelastning, 10-20 % av tjänsterna för administrativa uppgifter. Miljöförvaltningen har fått lägga ner mycket tid på att hantera praktiska frågor, under hösten 2015 bl.a. rutiner för städ, växtskötsel och kopiering, hitta former för hantering av bokningar/möten och former för samarbetet med operatören.

I samband med invigningen av Orangeriet fick operatören serveringstillstånd från kl. 11.00 - 02.00 i restaurangen. Som villkor för serveringstillståndet meddelades att vid de tillfällen

då Miljöförvaltningen, i enlighet med Operatörsavtalet med tillståndshavaren, disponerar hela eller väsentliga delar av serveringsytan inomhus får servering av alkohol inte förekomma. Serveringstillståndet försvårar samarbetet med Miljöförvaltningen för att den kommunala verksamheten har gemensamma ytor med operatören.

I september månad ändrade restaurangen inriktning och satade på evenemang kvällstid med musik, gästspel i kök och stand-up med biljettintäkter. Lokalförsörjningsförvaltningen och Miljöförvaltningen har godkänt att operatören ändrar inriktning.

Enligt intervjuade tjänstemän är det många som upplever att Orangeriet idag mer är en restaurang än ett rådtrum, och inte en mötesplats för boråsare, föreningar och förvaltningar/bolag. Intervjuade framhåller också att lokalerna brister i funktionalitet; förbipasserande har insyn samt att det inte finns rum för avskilda samtal.

Samarbetet mellan operatören och Miljöförvaltningen har inte fungerat fullt ut. Parterna är oense om de gemensamma ytorna, möbleringen, bokning av olika evenemang, mm.

Miljö- och konsumentnämndens och Lokalförsörjningsnämndens presidier har muntligt fått information löpande om den aktuella situationen vid Orangeriet.

### 2.3 OPERATÖRSAVTALET

Operatörsavtalet är undertecknat av Lokalförsörjningsförvaltningen och operatören. I avtalet framgår det att uppdragsgivaren är Miljöförvaltningen i Borås. I avtalet framgår inte vilken förvaltning som ansvarar för vilka områden i avtalet. Det saknas en intern uppdelning av vilka områden som Lokalförsörjningsförvaltningen ansvarar för och följer upp och vilka områden Miljöförvaltningen ansvarar för och uppföljning av dessa. Enligt avtalet ska uppföljning ske i tre olika typer av grupper som ska ha möten minst fyra gånger per år. Dokumentation från mötena saknas inom några områden.

I början av 2015 ställde operatören krav på hur köket skulle vara utformat. Lokalförsörjningsförvaltningen godkände i februari några ändringar i köket som var initierade av operatören, och man kom överens om att ändringarna skulle finansieras med avgiftstillägg. Överenskommelsen är inte undertecknad och lokalhyran har inte reglerats enligt överenskommelsen.

I operatörsavtalet finns det reglerat att Borås Stad ska bekosta 30 utemöbler. I maj 2015 tecknades en överenskommelse/ett avtalstillägg för uteserveringen där det framgår att operatören kan köpa in ytterligare 56 sittplatser enligt produktlistan (som avser miljömärkta möbler) samt tre bänkar, totalt över 100 sittplatser. Senare godkänns att operatören får köpa in vilka

möbler de önskar mot att operatören själv finansierar möblerna. Överenskommelsen/avtallstilläggen är inte undertecknad.

I operatörsavtalet framgår att operatören ansvarar för att en god ordning upprätthålls i och omkring disponerade lokaler, och att Orangeriets säkerhets- och brandsäkerhetsföreskrifter efterföljs inom den egna verksamheten. Enligt intervjuerna har operatören inte alltid följt säkerhets- och brandsäkerhetsföreskrifter.

I enlighet med avtalet ska operatören betala en ersättning till uppdragsgivaren som är omsättningsbaserad. Dock finns en garantiersättning som uppgår till 800 000 kr/år. Under det första verksamhetsåret rabatterades garantiersättningen med 200 000 kr till 600 000 kr/år, dvs 50 000 kr/månad under första verksamhetsåret. Enligt intervjuer har det varit svårt att räkna fram en korrekt marknadshyra. Detta beror bland annat på att restaurangen och miljöförvaltningen delar på gemensamma ytor.

Granskningen visar att operatören inte har betalat lokalhyra/ersättning för de senaste fyra månaderna (2016-03-07). Lokalförsörjningsförvaltningen har skickat påminnelser varje månad till operatören, men inte debiterat dröjsmålsränta eller påminnelseavgifter. De obetalda hyrorna har inte gått vidare till inkasso, vilket strider mot Borås Stad rutiner.

I november 2015 har det tillkommit en överenskommelse/bilaga till operatörsavtalet, där det framgår att viss inredning i Orangeriet ägs av fastighetsägaren samtidigt som operatören i restaurangen har investerat i egna inventarier. Detta gjorde enligt Lokalförsörjningsförvaltningen att gränsdragningen gällande inventarier blev otydlig. Lokalförsörjningsförvaltningen bestämde sig för att köpa inventarier av operatören, till en kostnad av ca 321 000 kr ex moms. Överenskommelsen omfattar bl.a. de utemöbler som operatören fick köpa mot att de finansierade möblerna själva. I bokföringsunderlaget saknas fakturor för det ursprungliga möbelinköpet och Borås Stads utbetalning baseras på en skriftlig sammanställning gjord av operatören.

I samband med köpet regleras grundavgiften enligt operatörsavtalet med 10 335 kr. Hyran från 2016-01-01 och framåt blir då 924 000 /år minskat med rabatt för första verksamhetsåret enligt avtal. Övriga villkor i operatörsavtalet förändras inte. Lokalförsörjningsförvaltningen har inte debiterat den nya lokalhyran enligt överenskommelsen. I januari 2016 konstateras att momsen hänförlig till överenskommelsen ovan, inte har reglerats. Borås Stad sänker därför operatörens hyresskuld med 50 000 kr avseende oktober och med ca 30 000 kr avseende november. I februari 2016 skickade Lokalförsörjningsförvaltningen ut ett brev till operatören gällande den obetalda skulden på sammanlagt 190 585 kr. Skulden ska betalas in senast i början av mars, annars anses avtalat upphöra med omedelbar verkan

samt att om inte skulden reglerats så kommer bankgarantin att nyttjas. I enlighet med avtalet ska operatören överlämna en bankgaranti för ersättningens betalning på ett belopp av 500 000 kr motsvarande 7,5 månadshyror. Bankgarantin har inte utnyttjats i enlighet med de villkor som framgår av garantin.

Enligt avtalet ska uppdragsgivaren och operatören i samråd skapa tre mötesformer som ska söka och tillämpa lämpliga former för samarbete; informationsutbyte, planering och kontroll av restaurang- och caféverksamheten. Samarbetet mellan uppdragsgivaren och operatören har inte fungerat. Dubbelbokningar har förekommit, liksom konflikter om möbleringen, utställningarna, tv-skärmar, visualiseringsbord på den gemensamma ytan, öppettider, offentliga toaletter m.m.

I avtalet framgår att kundenkäter ska genomföras av den gemensamma gruppen minst två gånger per år. Den gemensamma gruppen består av representanter från både operatören och Miljöförvaltningen. Det har inte genomförts några kundenkäter och ett fåtal mötesprotokoll från den gemensamma gruppen finns dokumenterade.

Stadsrevisionen noterar att operatörsavtalet är detaljerat, inte minst med avseende på miljöprofilen, och att ändringar av inriktning och omfattning på restaurangverksamheten initierades kort tid efter det att avtalet hade tecknats. Vidare konstateras att båda parter (Borås Stad och operatören) har brutit mot avtalet i olika avseenden.

## 3 Stadsrevisionens bedömningar

Stadsrevisionen bedömer:

- Att Miljö- och konsumentnämnden och Lokalförsörjningsnämnden inte har säkerställt att de ursprungliga intentionerna och besluten för projekt Orangeriet förverkligas
- Att Kommunstyrelsen, genom sin uppsiktsplikt, inte har säkerställt att de ursprungliga intentionerna och besluten för projekt Orangeriet förverkligas
- Att den verksamhet som bedrivs i byggnaden idag inte svarar mot intentioner och beslut i Kommunfullmäktige
- Att byggnaden har en bristande funktionalitet, och att det är svårt att kombinera den kommunala verksamheten med restaurangverksamhet av den karaktär som drivs idag
- Att ändamålsenligheten i upphandlingen av operatör kan ifrågasättas genom att villkoren för verksamheten förändrats kort tid efter det att avtal hade tecknats. De förändrade förutsättningar som operatören i dialog med uppdragsgivaren under kort tid har fått till stånd, skulle – om de hade

varit kända i upphandlingsskedet – kunnat medföra att fler anbud hade lämnats. Avsikten med avtalet har delvis satts ur spel genom successiv ändring av förutsättningarna

- Att ansvaret för uppföljningen av avtalet har varit otydligt, vilket har försvårat uppföljningen
- Att parterna har brutit mot delar av avtalet utan att det har medfört några konsekvenser
- Att den oklara ansvarsfördelningen har medfört att operatören kunnat få igenom förändringar trots att den andra avtalsparten sagt nej till förändringarna
- Att Lokalförvaltningsnämnden uppvisar betydande brister i den interna kontrollen genom ofullständiga rutiner för att säkerställa hyresinbetalningar/hyrestillägg, påminnelseavgifter, dröjsmålsränta, och förmedling till inkasso
- Att hanteringen av operatörsavtalet har medfört risker för ett otillbörligt gynnande av enskild näringsidkare i strid med Kommunallagen

Sammanfattningsvis bedömer Stadsrevisionen att en grundläggande omprövning av användandet av Orangeriet måste komma till stånd i syfte att uppfylla Kommunfullmäktiges intentioner och beslut. Det är väsentligt att en process genomförs med utgångspunkt från Kommunstyrelsen och dess uppsiktspflicht, och att det förutsättningslöst prövas vilka kommunala aktörer (nämnder/bolag) som kan/bör använda byggnaden.

Ola Sabel  
revisionschef  
certifierad kommunal revisor

Anna Duong  
granskningsledare  
certifierad kommunal revisor



BORÅS STAD

STADSREVISIONEN

BESÖKSADRESS Sturegatan 42 POSTADRESS 501 80 Borås  
TELEFON 033-35 71 54 FAX 033-35 71 57  
INTERNET [boras.se/revisionskontoret](http://boras.se/revisionskontoret)