A decorative graphic on the left side of the page, consisting of a large blue triangle pointing right, and a cluster of smaller triangles in shades of grey, green, and blue, some pointing right and some pointing left, creating a sense of movement and depth.

Granskning av kommunens hantering av etableringen av Senior Material i Eskilstuna

Rapport

Eskilstuna kommun

2026-02-23

Antal sidor: 28

1 INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1	Sammanfattning	3
2	Bakgrund	6
3	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	6
3.1	<i>Avgränsning och ansvarig styrelse, nämnd och bolag</i>	7
4	Revisionskriterier	7
5	Metod	7
6	Resultat av granskningen	9
6.1	<i>Inledande iakttagelser</i>	9
6.1.1	Processer och ansvarsområden	9
6.2	<i>Samordning</i>	12
6.2.1	Inledande beslut	12
6.2.2	Fortsatt hantering av miljötilstånd och tillsynsansvar	13
6.2.3	Medial uppmärksamhet och arbetsgrupp	14
6.2.4	Arbetsätt i etableringar	15
6.2.5	Bedömning	15
6.3	<i>Riskbedömningar och konsekvensanalyser</i>	16
6.3.1	Bedömning	17
6.4	<i>Plan- och bygglagen</i>	18
6.4.1	Bedömning	20
6.5	<i>Markförsäljning</i>	20
6.5.1	Bedömning	21
6.6	<i>Korrekt hantering av beslut</i>	22
6.6.1	Brådskande ordförandebeslut	22
6.6.2	Hantering av tillsynsfrågan	23
6.6.3	Bedömning	24
6.7	<i>Civilsamhället</i>	25
6.7.1	Bedömning	26
7	Samlad bedömning och rekommendationer	28

1 SAMMANFATTNING

Azets Revision & Rådgivning har av Eskilstuna kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens hantering av etableringen av Senior Materials i Eskilstuna.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om Eskilstuna kommun har haft tillräcklig intern styrning, kontroll och transparens i processen kring etableringen av Senior Material, samt om relevanta lagar och principer har följts i plan- och byggprocessen, markförsäljning och miljöhantering.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden endast delvis har haft tillräcklig intern styrning, kontroll och transparens i processen kring etableringen av Senior Material, samt om relevanta lagar och principer har följts i plan- och byggprocessen, markförsäljning och miljöhantering.


Bakgrunden till vår samlade bedömning är att granskningen visar att Eskilstuna kommun under etableringen av Senior Material har hanterat en komplex och tidskritisk process där många aktörer, regelverk och beslut sammanfall. Granskningen visar att vissa delar av processen, såsom detaljplanehanteringen och miljöbedömningarna enligt miljöbalken, i allt väsentligt följt gällande regelverk. Samtidigt visar granskningen att flera andra moment haft utmaningar kopplade till samordning, dokumentation och sammanhållen styrning.

Erfarenheterna visar bland annat behovet av:

- mer samlad och tidig intern samordning i stora och komplexa etableringar
- tydligare och mer dokumenterade riskbedömningar inför strategiska beslut
- stärkt politisk förankring i frågor med långsiktiga konsekvenser.
- strukturerade rutiner för kommunikation och hantering av frågor från både allmänhet och företag.
- formellt tydliga och dokumenterade arbetsformer, särskilt vid brådskande beslut och vid samordning mellan nämnder och bolag
- ökad spårbarhet genom bättre dokumentation av föredragningar, överväganden och politiska ställningstaganden

Kommunen har under 2024–2025 påbörjat ett mer strukturerat arbetssätt inom etableringsprocesser, vilket är en tydlig förbättring. De slutsatser som dras i granskningen syftar därför till att stödja kommunens fortsatta utveckling och att säkerställa att kommande beslut tas med ett helhetsperspektiv, tydligare dokumentation och en stärkt intern styrning.

I det följande redovisas våra samlade bedömningar av respektive revisionsfråga.

<p style="text-align: center;">Nej Endast delvis I allt väsentligt Ja</p> 	
Revisionsfråga	Bedömning
Har kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig samordning mellan nämnder och bolag i etableringsprocessen?	Endast delvis
Finns dokumenterade riskbedömningar och konsekvensanalyser inför strategiska beslut?	Endast delvis
Har samhällsbyggnadsnämnden, följt plan- och bygglagen (PBL) i handläggningen av detaljplan och bygglov?	Endast delvis
Har miljöaspekter beaktats i plan- och bygglovsprocessen i enlighet med miljöbalken?	I allt väsentligt
Har kommunstyrelsen och det kommunala bolaget säkerställt att markförsäljningen till Senior Material skett på ett affärsmässigt och transparent sätt?	I allt väsentligt
Har beslut fattats i rätt politiska instanser med tillräcklig förankring?	Endast delvis
Har kommunen hanterat kritik och synpunkter från civilsamhället på ett korrekt och transparent sätt?	Endast delvis

För närmare beskrivning av bakgrunden till våra bedömningar hänvisar vi till respektive avsnitt i revisionsrapporten.

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi **kommunstyrelsen** att:

- Förtydliga när och hur den nya etableringsprocessen ska aktiveras i komplexa ärenden.
- Etablera en formellt beslutad och politiskt förankrad samordningsstruktur vid stora eller komplexa ärenden som berör flera nämnder och bolag, inklusive krav på gemensamma lägesbilder, tidiga avstämningar och dokumenterad rollfördelning.
- Säkerställ att det finns tydligt formulerade och dokumenterade rutiner för hantering av brådskande ärenden, inklusive:
 - kriterier för när ordförandebeslut ska användas och när tidsutrymmet medger att ett extra AU- eller nämndsammanträde sammankallas,
 - krav på kortfattad, skriftlig motivering av varför ärendet bedömts som brådskande,
 - vilka underlag ordföranden tagit del av inför beslutet,

- vilka politiska företrädare som informerats i strategiskt viktiga ärenden när tid finns.
- Säkerställa att risk- och konsekvensbedömningar integreras i beslutsberedningen – inte bara existerar som separata underlag.
- Vidareutveckla rutinen för politisk förankring vid brådskande beslut.
Säkerställa att nämnders och bolags bedömningar vägs samman när miljö-, tillsyns- och markfrågor överlappar.
Dokumentera värderingsunderlag och ekonomiska överväganden inför markaffärer.

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi **samhällsbyggnadsnämnden** att:

- Säkerställa att bygglovsbeslut innehåller fullständig och dokumenterad PBL-prövning.
- Förtydliga rutiner för samordning mellan bygglovshandläggning och parallella miljö- och tillsynsprocesser för att tydliggöra när dialog måste ske.

2 BAKGRUND

Azets Revision & Rådgivning har av Eskilstuna kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens hantering av etableringen av Senior Material i Eskilstuna.

Etableringen av Senior Material Europe AB i Eskilstuna är ett strategiskt projekt som involverar flera kommunala instanser, bland annat kommunstyrelsen, kommunledningskontoret, samhällsbyggnadsnämnden, miljö- och räddningstjänstnämnden samt det kommunala bolaget Eskilstuna Logistik och Etablering AB.

Projektet omfattar detaljplanering, bygglov, markförsäljning, miljöprövning och samverkan med statliga aktörer. Etableringen har väckt frågor om styrning, miljörisker, affärsmässighet och demokratisk legitimitet.

Mot bakgrund av att etableringen av Senior Material i Eskilstuna är ett strategiskt projekt med betydande ekonomiska, miljömässiga och demokratiska implikationer, har revisorerna valt att granska kommunens hantering. Med betydande ekonomiska implikationer avses att etableringen omfattar stora markaffärer, kommunala åtaganden och kostnader kopplade till planering, markberedning och infrastruktur, samt långsiktiga ekonomiska konsekvenser för kommunen genom påverkan på markanvändning, drift, tillsyn och framtida utvecklingsmöjligheter.

Syftet är att bedöma om kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden, har agerat med tillräcklig styrning, kontroll och transparens i en komplex process som involverar flera aktörer, lagstiftningar och riskområden. Granskningen ska bidra till att stärka förtroendet för kommunens beslutsfattande och säkerställa att etableringen har skett i enlighet med god förvaltningssed.

3 SYFTE, REVISIONSFRÅGOR OCH AVGRÄNSNING

Syftet med granskningen har varit att bedöma om Eskilstuna kommun har haft tillräcklig intern styrning, kontroll och transparens i processen kring etableringen av Senior Material, samt om relevanta lagar och principer har följts i plan- och byggprocessen, markförsäljning och miljöhantering.

Granskningen har omfattat följande revisionsfrågor:

1. Har kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig samordning mellan nämnder och bolag i etableringsprocessen?
2. Finns dokumenterade riskbedömningar och konsekvensanalyser inför strategiska beslut?
3. Har samhällsbyggnadsnämnden, följt plan- och bygglagen (PBL) i handläggningen av detaljplan och bygglov?

4. Har miljöaspekter beaktats i plan- och bygglovsprocessen i enlighet med miljöbalken?
5. Har kommunstyrelsen och det kommunala bolaget säkerställt att markförsäljningen till Senior Material skett på ett affärsmässigt och transparent sätt?
6. Har beslut fattats i rätt politiska instanser med tillräcklig förankring?
7. Har kommunen hanterat kritik och synpunkter från civilsamhället på ett korrekt och transparent sätt?

3.1 AVGRÄNSNING OCH ANSVARIG STYRELSE, NÄMND OCH BOLAG

Granskningen har avgränsats till att omfatta de delar som kommunen har haft rådighet över. Granskningen avser kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden.

4 REVISIONSKRITERIER

I granskningen har revisionskriterierna utgjorts av:

- Kommunallagen (2017:725), (kap. 2 § 1), 6 kap. 1–2 §§, 11 kap. 1 §, 12 kap. 1 §
- Plan- och bygglagen (2010:900), 4 kap. 2 §, 5 kap. 11 §, 8 kap. 1 §, 9 kap. 30 §
- Miljöbalken (1998:808), 2 kap. 3 §, 6 kap. 3–5 §§, 26 kap. 1 §

5 METOD

Granskningen har genomförts genom dokumentgenomgång och intervjuer:

- Dokumentstudier av protokoll, beslutsunderlag, avtal, yttranden, detaljplaner, bygglovsbeslut, miljörapporter och riskbedömningar
- Intervjuer har genomförts med:
 - Kommunstyrelsens ordförande
 - Ordförande i räddningstjänst och tillståndsnämnden
 - Ordförande i samhällsbyggnadsnämnden
 - Fastighets- och miljödirektör
 - Näringslivsdirektör
 - Kommunikationsdirektör
 - Miljöchef och tillsynsansvarig
 - T.f chef strategi och utveckling Eskilstuna energi och miljö AB

Metodbegränsning: Intervju med Eskilstuna Logistik och Etablering AB (ELEAB) genomfördes inte under datainsamlingen. ELEAB gavs dock möjlighet att lämna synpunkter under faktagranskningen av rapportutkastet.

De bedömningar som avlämnas i granskningen har utgått ifrån följande bedömningsnivåer.



Rapporten är faktakontrollerad av de intervjuade.

6 RESULTAT AV GRANSKNINGEN

6.1 INLEDANDE IAKTTAGELSER

6.1.1 Processer och ansvarsområden

6.1.1.1.1 Roller och ansvar i etableringsprocessen

- Myndighetsutövning (bygglov, miljöprövning inom kommunens ansvarsområde) utförs självständigt av samhällsbyggnadsnämnden och Miljö- och räddningstjänstnämnden.
- Tillsyn enligt miljöbalken utförs självständigt av Miljö- och räddningstjänstnämnden.
- Strategiska frågor, helhetsbild och uppsikt över nämnder och bolag ligger hos Kommunstyrelsen.
- Operativ etableringsprocess (mark, företagsdialog, etableringsstöd) hanteras av ELEAB, MEX och Näringsliv.

Organisationen förändrades 1 januari 2024 då stadsbyggnadsförvaltningen och miljö- och räddningstjänstförvaltningen slogs samman till samhällsbyggnadsförvaltningen.

I samband med etableringen av Senior Material har flera processer pågått parallellt. Kommunens rådighet över dessa processer varierar; exempelvis har kommunen inte haft beslutsroll i miljötillståndsprövningen, som handläggs av statliga myndigheter, men har varit aktiv i flera andra delar av processen.

Sammanfattningsvis har kommunen haft ansvar för markförsäljning, detaljplan, bygglov, miljötillsyn, yttranden, överklaganden och provtagning, medan Eskilstuna Logistik och Etablering AB huvudsakligen har bidragit med markförslag, etableringsstöd, marknadsföring och logistiklösningar.

Nedan redovisas en sammanhållen tidslinje över de huvudsakliga processerna som ingår i granskningen, med angivande av när de genomförts samt kommunens roll i respektive processområde.

Datum	Händelse	Processområde
2021–2025	ELEAB ¹ föreslår mark, bistår i etableringsprocess, marknadsför etableringen och logistiklösningar.	Kommunalt bolag – rollfördelning
Mars 2021	Letter of Intent tecknas mellan kommunen, Senior Material och Nyfosa (markreservation). ²	Mark & planering
Okt 2021	Kemikalieinspektionen beviljar dispens för 2 770 ton metylenklorid (gäller 2023–2025).	Dispens (metylenklorid)

¹ Eskilstuna Logistik och Etablering AB

² Kommunstyrelsens ordförande samt kommundirektör, 2021-03-25. Föregått av ordförandebeslut i brådskande ärende, 2021-03-25 KSKF/2021:108 – anmält till kommunstyrelsen 2021-03-30 § 76

Datum	Händelse	Processområde
Aug – Sep 2021	Senior genomför samråd enligt miljöbalken inför miljötillståndsansökan.	Miljötillstånd – samråd
Jan 2022	Kommunstyrelsen godkänner försäljning av ca 12 ha mark till Senior Material. ³	Markförsäljning
April 2022	Planarbete inklusive MKB färdigställs.	Detaljplan
Juni 2022	Detaljplan antas av kommunfullmäktige. ⁴	Detaljplan
Maj 2022	Ytterligare ca 4 ha mark säljs ⁵ ; en senare avsiktsförklaring ⁶ om 19 ha realiserar inte.	Markförsäljning
Sept. 2022	Eskilstuna Energi och Miljö AB och Miljö- och räddningstjänstnämnden yttrar sig om miljötillstånd ⁷ .	Miljötillstånd - yttrande
April 2023	Kommunstyrelsen yttrar sig om miljötillstånd (brådskande ordförandebeslut). ⁸	Miljötillstånd – yttrande
Juni 2023	Miljöprövningsdelegationen beviljar miljötillstånd (ej överklagat av kommunen).	Miljötillstånd
Aug 2023	Bygglov beviljas trots höjdavvikelse från detaljplan. ⁹	Bygglov (PBL)
Aug 2023	Miljö- och räddningstjänstnämnden föreslår för KF att besluta om att ansöka om att överlämna tillsynsansvaret för Senior till Länsstyrelsen i Södermanland. ¹⁰	Tillsynsansvar
Feb 2024	KF beslutar om att behålla tillsynen inom kommunen efter KS beredning. ¹¹	Tillsynsansvar

³ Kommunstyrelsen, 2022-01-18 § 13

⁴ Kommunfullmäktige, 2022-06-21 § 174

⁵ Kommunstyrelsen, 2022-06-07 § 138

⁶ Underskriven kommunstyrelsen 2022-05-20 (kommundirektör och miljö- och samhällsbyggnadsdirektör)

⁷ Miljö- och räddningstjänstnämnden, 2022-09-22 § 103

⁸ Kommunstyrelsens ordförande, 2023-04-13. Föregått av ordförandebeslut i brådskande ärende, 2023-04-13 KSKF/2023:148 – anmält till kommunstyrelsen 2023-05-02 § 117

⁹ Samhällsbyggnadsnämnden, 2023-08-30 § 185

¹⁰ Miljö- och räddningstjänstnämnden, 2023-08-30 § 85

¹¹ Kommunfullmäktige, 2024-02-01 § 14

Datum	Händelse	Processområde
Feb 2024	Räddningstjänst- och tillståndsnämnden skickar förslag om att klassa Senior som farlig verksamhet till Länsstyrelsen. ¹²	Tillsyn och säkerhet
Juni - aug 2024	Ökat medietryck efter artiklar; kommunen förstärker kommunikation och publicerar frågor/svar. ¹³¹⁴	Kommunikation
Aug 2024	Arbetsgrupp tillsätts (tjänstepersonsnivå) för samordning av kommunikation och frågor i ärendet.	Samordning & kommunikation
Sep 2024	Länsstyrelsen meddelar att underlag saknas för att fatta beslut om klassning som farlig verksamhet.	Tillsyn & säkerhet
April 2025	SBN yttrar sig över Kemikalieinspektionens remiss	Tillsyn
April 2025	KS yttrar sig över Kemikalieinspektionens remiss.	Dispens - yttrande
Aug 2025	Samhällsbyggnadsnämnden ansöker om omprövning av miljötillståndet. ¹⁵	Miljötillstånd – omprövning
Okt 2025	Ny dispens beviljas av Kemikalieinspektionen: 1 280 ton metylenklorid (2025–2027).	Dispens (metylenklorid)
Okt 2025	KS ¹⁶ och SBN ¹⁷ överklagar dispensbeslutet; hemställan skickas till regering och riksdag ¹⁸ .	Dispens – överklaganden
Okt 2025	Mark- och miljödomstolen avslår inhibition; KS ¹⁹ överklagar via ordförandebeslut.	Dispens – överklaganden
Nov 2025	Kontrollprogram fastställs: provtagning av luft, jord och vatten. Kontrollprogrammet är ett frivilligt åtagande och inte en del av formell tillsyns- eller tillståndprocess.	Kontroll & provtagning

¹² Undertecknad brandingenjörer för räddningstjänst- och tillståndsnämnden i Eskilstuna kommun, 2024-02-02

¹³ [Kinesisk satsning i Eskilstuna – utsläpp av 900 ton gift varje år](#), publicerad 2024-06-27

¹⁴ [Senior Materials etablering - Eskilstuna kommun](#)

¹⁵ Samhällsbyggnadsnämnden, 2025-08-26 § 143

¹⁶ Kommunstyrelsen, 2025-10-02 § 217

¹⁷ Samhällsbyggnadsnämnden, 2025-10-03 § 196

¹⁸ Kommunstyrelsen, 2025-10-21 § 230

¹⁹ Kommunstyrelsens ordförande, 2025-10-31, delgett i kommunstyrelsen 2025-11-25 § 271

6.2 SAMORDNING

Samordning i denna rapport avser koncernövergripande lägesbild, informationsdelning och riskkoordination. Detta innefattar inte att påverka sakprövning enligt PBL eller miljöbalken, där myndighetsutövningen ska stå på egna ben.

6.2.1 Inledande beslut

Eskilstuna kommun har genom två centrala beslut möjliggjort etableringen av Senior Material AB i Svista industriområde. Beslut om försäljning av mark, vilket beslutas av kommunstyrelsen samt bygglov som beslutas av samhällsbyggnadsnämnden.

6.2.1.1 *Letter of intent samt påbörjade av ansökningsprocesser*

Kommunen ingick den 25 mars 2021 ett Letter of Intent med Senior Material och Nyfosa i syfte att säkra etableringen. Överenskommelsen innebar markreservation fram till 2025 och utgjorde utgångspunkt för att inleda arbetet med detaljplaneändring. Beslutet fattades som ett brådskande ordförandebeslut och anmäldes till kommunstyrelsen vid nästkommande sammanträde. Frågan om beslutet uppfyller kriterierna för brådskande beslut behandlas i en senare revisionsfråga. I anslutning till detta påbörjade samhällsbyggnadsnämnden arbetet med detaljplaneändring inför kommande bygglovsprövning, samtidigt som Senior ansökte om miljötillstånd hos Miljöprövningsdelegationen och om dispens för användning av metylenklorid. Kemikalieinspektionen²⁰ beviljade därefter dispens för perioden 2023–2025, ett ärende där kommunen inte hade någon beslutsroll.

6.2.1.2 *Försäljning av mark*

I januari 2022 genomförde kommunen den första markförsäljningen till Senior Material i enlighet med överenskommelsen i Letter of Intent. Under året följde ytterligare en markförsäljning, medan en senare avsiktsförklaring om ytterligare mark inte resulterade i affär. Markprocesserna hanterades inom kommunstyrelsens område för mark och exploatering, i nära dialog med Eskilstuna Logistik och Etablering AB som hade en central roll gentemot företaget.

I intervjuer framkommer att kommunen saknade en samlad projektorganisation för etableringen och att arbetet i hög grad bedrevs inom respektive verksamhetsområde. Samordning skedde huvudsakligen i form av informella kontakter, exempelvis med Eskilstuna Energi och Miljö för att säkerställa kapacitet i VA- och elförsörjning. Efterhand har kommunen utvecklat ett mer strukturerat arbetssätt för etableringsprocesser, där flera förvaltningar och bolag ingår i ett gemensamt etableringsteam. Detta arbetssätt fanns dock inte vid tiden för Seniors etablering. Arbetet har bedrivits i linje med fullmäktiges mål om tillväxt och de nationella målen om industrietableringar. Kommunens exploateringsverksamhet har därmed haft som uppgift att tillhandahålla mark för etableringar som bidrar till dessa mål.

²⁰ Kemikalieinspektionen, 2021-10-29

6.2.1.3 Detaljplan och Bygglov

Arbetet med att ta fram en detaljplaneändring för området pågick parallellt med markförsäljningen. Detaljplaneprocessen bedrevs i projektform med deltagande från flera kommunala verksamheter, såsom utvecklingsenheten, miljökontoret, räddningstjänsten och fastighets- och exploateringskontoret, vilket innebar en mer samlad hantering i detta skede. När stadsbyggnadsnämnden senare prövade bygglovsansökan skedde handläggningen inom ramen för nämndens myndighetsutövning och utan samråd med andra funktioner i kommunen. Bygglovsbeslutet fattades oberoende av pågående processer kring miljötillståndet. Den vidare rättsliga bedömningen av bygglovet behandlas i avsnitt 6.4 Plan- och bygglagen.

6.2.2 Fortsatt hantering av miljötillstånd och tillsynsansvar

Miljöbalkens system bygger på att kommuner är remissinstanser, inte beslutsfattare, när prövningen ligger hos MPD. Miljötillståndet för verksamheten prövas av Miljöprövningsdelegationen och är därmed inte ett kommunalt beslut. Kommunens roll i tillståndsprocessen består av att lämna yttranden, initiera eventuella överklaganden och hantera frågor kopplade till tillsyn, men kommunen prövar inte själva miljötillståndet. Detta innebär att kommunens handlingsutrymme är begränsat till de delar där kommunen enligt lag har ansvar, såsom att lämna synpunkter under prövningen, bedöma tillsynsförutsättningar och fatta beslut om överklagande inom givna tidsfrister.²¹

Efter att detaljplanen antagits lämnade Senior in en ansökan om miljötillstånd till Miljöprövningsdelegationen. Kommunens olika delar – Miljö- och räddningstjänstnämnden och Eskilstuna Energi och Miljö – yttrade sig var för sig och lyfte brister i underlaget, bland annat avseende risker kopplade till kemikaliehantering. Intervjuer visar att yttrandena inte samordnades internt och att information om processens fortsatta handläggning inte spreds inom organisationen.

MPD avvisade²² initialt ansökan, men beslutet upphävdes av Mark- och miljödomstolen²³. I samband med den fortsatta handläggningen yttrade sig kommunstyrelsen genom ett brådskande ordförandebeslut. Yttrandet togs fram utan samordning med berörda förvaltningar. I yttrandet lyfter kommunstyrelsen fram att bolagets produkter bedöms vara betydelsefulla för elektrifieringsomställningen och för möjligheten att skapa arbetstillfällen i samhället.

När MPD senare beviljade tillståndet beredde miljö- och räddningstjänstförvaltningen ett förslag till ordförandebeslut om överklagande²⁴, men nämnden valde att inte gå vidare²⁵. Beslutet fattades av ordföranden och var inte förankrat med övriga delar av kommunen.

²¹ Miljöbalken kap 6 (MKB) och kap 9 (miljöfarlig verksamhet), MB 26 kap (tillsyn – kommunens roll)

²² Miljöprövningsdelegationen, 2023-01-12

²³ Mark- och miljödomstolen Nacka, 2023-03-02 Mål nr M 627–23

²⁴ Miljö- och räddningstjänstförvaltningen, 2023-07-06

²⁵ Ordförande i miljö- och räddningstjänstnämnden

Eskilstuna Energi och Miljö vidtog parallellt egna åtgärder genom att begära anstånd²⁶ för överklagande, vilket senare drogs tillbaka²⁷ utan samordning med kommunkoncernen.

Parallellt överklagade både Länsstyrelsen och Senior beslutet, vilket ledde till att vissa villkor ändrades, medan tillståndet i övrigt stod fast.²⁸

Miljö- och räddningstjänstnämnden föreslog därefter att tillsynsansvaret skulle överlämnas till Länsstyrelsen på grund av verksamhetens komplexitet. Kommunfullmäktige beslutade dock att kommunen skulle fortsätta ansvara för tillsynen, med motivering att intern kompetens behöver byggas upp och vid behov kan kompletteras med extern expertis. Förvaltningen bedömde då att de hade grundläggande förutsättningar att samordna tillsynen.

Räddningstjänst- och tillståndsnämnden ansökte även om att Senior skulle klassas som farlig verksamhet enligt lagen om skydd mot olyckor, men ansökan avslogs av Länsstyrelsen²⁹. Nämnden skickade därefter en ny ansökan. Även denna fråga hanterades utan någon övergripande samordning mellan berörda verksamheter i kommunen. I intervju framkommer att nämnden avser att fortsätta ansöka om en klassning om farlig verksamhet även framöver.

6.2.3 Medial uppmärksamhet och arbetsgrupp

Det första dokumenterade inflödet av frågor, oro och medietryck uppstod i slutet av juni–juli 2024, efter publiceringen i Dagens Arbete den 27 juni 2024. I samband med faktakontroll uppges kommunen inte ha några registrerade synpunkter före detta datum.

Under sommaren 2024 ökade det mediala intresset kraftigt efter publiceringar i Dagens Arbete³⁰, vilket ledde till ett stort antal frågor från allmänheten. Kommunen tog fram ett faktaunderlag och publicerade frågor och svar på sin webbplats, men intervjuer visar att hanteringen försvårades av semestertider och avsaknaden av en samlad struktur för kommunikation.

Kommunen hade en etablerad TIB (tjänstepersoner i beredskap)/KIB (kommunikatör i beredskap)-struktur, men eskaleringen fungerade inte initialt då KIB inte fick stöd i att aktivera förtroendekrisrutiner. Detta åtgärdades genom ett stabsliknande arbetssätt från augusti 2024. Beslut om att aktivera stabsliknande arbetssätt fattas av kommundirektören enligt krisledningsplanen.

Kommunikationsenheten samlade därför kommunstyrelsens ordförande, ledande tjänstepersoner samt representanter från Eskilstuna Logistik och Etablering AB för att samordna information och omvärldsanalys. I augusti 2024 beskrivs kommunen ha övergått i ett "stabsliknande" arbetssätt, och en arbetsgrupp på tjänstepersonsnivå tillsattes för att

²⁶ Miljöingenjör, 2023-07-04

²⁷ Miljöingenjör och Affärsområdeschef VA, 2023-07-07

²⁸ Mark- och miljödomstolen, 2023-12-04 mål nr M 4888–23

²⁹ Länsstyrelsen, 2024-07-01

³⁰ [Kinesisk satsning i Eskilstuna – utsläpp av 900 ton gift varje år](#), publicerad 2024-06-27

samordna frågor rörande etableringen. Arbetsgruppen har därefter haft en central roll i att koordinera kommunikation, underlag till yttranden och överklaganden, kontakter med invånare och företag samt hantering av frågor kopplade till dispens- och miljötillståndsprocesser.

Arbetsgruppens sammansättning har förändrats över tid och omfattat representanter från flera förvaltningar och bolag. Av protokollsgranskningen framgår dock inte att kommunstyrelsen formellt beslutat att tillsätta gruppen, utan att samordningen etablerades på tjänstepersonsnivå som en reaktion på det ökade externa trycket. Gruppen har fortsatt sitt arbete med regelbundna möten under 2024–2026 och löpande informerat kommunstyrelsens arbetsutskott och kommundirektören.

6.2.4 Arbetssätt i etableringar

I intervjuer framkommer att kommunen initialt hanterade etableringen inom ordinarie linjeorganisation och på samma sätt som andra etableringsärenden. Rollen för respektive nämnd och förvaltning uppfattades som tydlig internt, och det fanns en tillit till att både kommunens egna processer och externa myndigheters prövningar skulle hanteras inom respektive ansvarsområde. Detta innebar att någon övergripande samordning inte etablerades i ett tidigt skede.

Ett tydligare samordningsbehov uppstod först sommaren 2024 i samband med den omfattande mediala uppmärksamheten och det ökade informationsbehovet från allmänheten. Kommunen beskriver att erfarenheterna från Seniors etablering har lett till en insikt om behovet av mer strukturerad samverkan. Ett nytt arbetssätt för etableringsprocesser har därför utvecklats, även om flera intervjuade bedömer att det inte är möjligt att inrätta en projektgrupp för varje större etableringsärende.

6.2.5 Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsen **endast delvis** har säkerställt en ändamålsenlig samordning mellan nämnder och bolag i etableringsprocessen

Bedömningen baseras på följande grunder:

I samband med faktakontrollen beskrivs att kommunen hade sedan tidigare ett etablerat arbetssätt för etableringar (ELEAB, MEX och Näringsliv), där kompetenser kallades in löpande. Det stabsliknande arbetssätt som infördes sommaren 2024 var en tillfällig förstärkning kopplad till det ökade externa trycket – inte en ny etableringsprocess. Vår bedömning avser behovet av en tidigare koncernövergripande lägesbild, inte att förändra denna operativa modell

- Samordning förekom i delar av processen, bland annat i detaljplanearbetet och i dialogen kring markfrågor mellan kommunstyrelsen och Eskilstuna Logistik och Etablering AB.

- Övriga delar av etableringen bedrevs huvudsakligen inom respektive nämnds eller bolags linjeverksamhet, utan en gemensam styrning eller övergripande samordningsstruktur.
- Yttranden i miljöprövningen, beslut om överklaganden och hanteringen av ordförandebeslut bereddes utan intern koordinering. Bedömningen avser samordning på lägesbildsnivå, inte påverkan på sakprövningen.
- En mer strukturerad samordning etablerades först sommaren 2024. Tjänstepersonsgruppen rapporterade till arbetsutskottet men var inte formellt tillsatt eller knuten till kommunstyrelsen som helhet, vilket innebar en begränsad politisk förankring i ett läge med flera strategiska beslut.

6.3 RISKBEDÖMNINGAR OCH KONSEKVENSANALYSER

Som framgår av tidigare revisionsfråga samt inledande iakttagelser har vi inom ramen för granskningen funnit ett antal moment i processen av strategiskt värde. De strategiska besluten som hanteras inom ramen för denna revisionsfråga är:

- Ordförandebeslut om att yttra sig angående miljötillståndet. (kommunstyrelsen 2023-04-13)
- Val om att inte överklaga miljötillståndet (miljö- och räddningstjänstnämnden och kommunstyrelsen)
- Hantering av tillsynsfrågan i kommunen (inledd av miljö- och räddningstjänstnämndens förslag till fullmäktige augusti 2023)
- Beslut att ansöka om omprövning av miljötillstånd (samhällsbyggnadsnämnden, 2025-08-26)

Denna revisionsfråga omfattar inte frågor som rör detaljplane- eller bygglovsprövning, vilka behandlas separat i avsnitt 6.4 Plan- och bygglagen.

Även om kommunen inte har rådighet över utfallet av tillstånds- och dispensprocesser som beslutas av statliga myndigheter, har kommunen genom yttranden och överklaganden möjlighet att påverka processens inriktning och utfall.

MPD avvisade inledningsvis Seniors ansökan om miljötillstånd på grund av bristande riskanalys och otillräcklig miljökonsekvensbedömning. Efter kompletteringar och Mark- och miljödomstolens beslut att återförvisa ärendet påbörjades en ny handläggning. I detta skede yttrade sig kommunstyrelsen genom ett brådskande ordförandebeslut den 13 april 2023. Yttrandet fokuserade på verksamhetens betydelse för elektrifiering och näringslivsutveckling, men innehöll ingen redovisning av risker eller konsekvensanalys. Intervjuer visar att yttrandet inte samordnades med miljö- och räddningstjänstnämnden och att ingen dialog fördes kring nämndens tidigare invändningar om bristande riskanalyser kopplade till kemikaliehanteringen.

När MPD beviljade tillståndet i augusti 2023 föreslog miljö- och räddningstjänstförvaltningen att beslutet skulle överklagas genom ordförandebeslut i brådskande ärende på grund av

otydliga villkor och svårigheter att bedriva tillsyn. Ärendet behövde hanteras som ett ordförandebeslut med anledning av den korta tidsfristen. Av den mailkorrespondens som granskningen tagit del av framgår att miljö- och räddningstjänstnämndens ordförande meddelade att nämnden valde att inte överklaga. Motiveringen utgick från en avsikt att ansöka om att överlämna tillsynsansvaret till Länsstyrelsen. Vi kan inte i underlaget se att detta ställningstagande föregåtts av någon dokumenterad risk- eller konsekvensanalys, eller att det förankrats med kommunstyrelsen eller miljö- och räddningstjänstnämnden. Vi avser inte att tillskriva Kommunstyrelsen något tillsynsansvar. Vår bedömning gäller att tillsynsfrågans strategiska konsekvenser borde ingått i Kommunstyrelsen koncernövergripande uppsiktsplikt och lägesbild. Enligt uppgift så anses ordförandes besked inte vara ett delegationsbeslut och därmed återfinns inget anmälade till nämnden.

Samhällsbyggnadsnämnden ansökte i augusti 2025 om omprövning av miljötillståndet med hänvisning till nya riskdata och ändrade förutsättningar. Kommunen har även infört ett kontrollprogram med provtagning i luft, jord och vatten, framtaget i samarbete med miljökontoret³¹.

Av kommunens hemställan till regeringen framgår att kommunen vid senare skede har redovisat riskanalys avseende metylenklorid, inklusive ämnets klassificering och kommande EU-reglering. I intervjuer framförs att kommunen därefter har arbetat mer proaktivt med riskfrågor, bland annat genom presentationsmaterial som beskriver verksamhetens risker, tillståndprocesserna och möjliga scenarier framåt.

6.3.1 Bedömning

Vår bedömning är att det **endast delvis** finns dokumenterade riskbedömningar och konsekvensanalyser inför strategiska beslut

Bedömningen baseras på följande grunder:

- Vi kan i granskningen inte se att kommunstyrelsen i ett tidigt skede tog ställning till frågan om tillsynsansvaret inom kommunen, trots att miljötillståndet och verksamhetens risker hade betydande konsekvenser för flera kommunala verksamheter. Vi kan inte heller se att det togs fram någon samlad risk- eller konsekvensanalys inför kommunstyrelsens brådskande ordförandebeslut att yttra sig till Miljöprövningsdelegationen i april 2023, eller inför beslutet att inte överklaga miljötillståndet senare samma år.
- Vidare kan vi inte i underlagen se att kommunstyrelsen, inom ramen för sin uppsiktsplikt, har säkerställt att de risk- och konsekvensanalyser som tagits fram inom olika nämnder och bolag samlats, samordnats eller vägts samman inför dessa strategiska beslut. Detta bedöms särskilt angeläget eftersom besluten rörde en

³¹ Structor på uppdrag av kommunledningskontoret, 2025-11-20

rättsprocess där utfall och framtida tillsynsansvar påverkar stora delar av kommunkoncernen och där kommunens möjlighet att agera minskar efter det att beslut vunnit laga kraft.

- Efter 2024 framkommer att kommunen i större utsträckning har arbetat samlat och att riskbedömningar och konsekvensanalyser utvecklats som underlag för strategiska beslut, bland annat genom gemensamma presentationsunderlag och ett mer strukturerat internt samordningsarbete.

6.4 PLAN- OCH BYGGLAGEN

I detta avsnitt besvarar följande revisionsfrågor:

Revisionsfråga: Har samhällsbyggnadsnämnden, följt plan- och bygglagen (PBL) i handläggningen av detaljplan och bygglov?

Revisionsfråga: Har miljöaspekter beaktats i plan- och bygglovsprocessen i enlighet med miljöbalken?

Detaljplan- och bygglovsprocessen

Detaljplanen för området antogs av kommunstyrelsen i juni 2022 och av kommunfullmäktige i september samma år. Planen vann därmed laga kraft och utgjorde rättslig grund för den efterföljande bygglovsprövningen. Planen omfattar cirka åtta hektar och innehöll en miljökonsekvensbeskrivning samt utredningar avseende dagvatten, markförhållanden, hydrologi, naturvärden, trafik, buller och transporter av farligt gods. Detaljplanen anger bland annat en maximal byggnadshöjd om 20 meter samt krav på dagvattenhantering och geotekniska förutsättningar, vilka klarlagts genom genomförda utredningar. Länsstyrelsens synpunkter avseende rasrisk och dagvatten bedömdes tillgodosedda.

Detaljplanen vann laga kraft och utgjorde den rättsliga grunden för bygglovsprövningen 2023. Det innebär att de planbestämmelser som gällde vid prövningen var nyligen fastställda, tydliga och relevanta för bedömningen av bygglovsansökan.

Bygglovsprövningen är en självständig myndighetsutövning inom Samhällsbyggnadsnämndens ansvar. Bygglovsansökan avsåg uppförande av flera industribyggnader med en total byggnadsarea om cirka 40 000 m². En av byggnaderna överskred höjdbegränsningarna i två gällande detaljplaner (15 respektive 20 meter), vilket innebar en tydlig avvikelse från planförutsättningarna.

Under våren 2023 prövade samhällsbyggnadsförvaltningen ansökan mot gällande bestämmelser i 9 kap. PBL. Förvaltningen föreslog avslag eftersom höjdavvikelsen bedömdes vara för omfattande för att utgöra en mindre avvikelse enligt 9 kap. 31 b § PBL. Genomförandetiden för detaljplanen hade inte löpt ut, vilket innebar att dispens enligt 9 kap. 31 c § PBL inte var möjlig.

Stadsbyggnadsnämnden beslutade den 30 augusti 2023 att bevilja bygglov³². I nämndens protokoll redovisas ingen motivering till varför avvikelsen ansågs förenlig med planens syfte eller varför förvaltningens juridiska slutsats inte följdes. Protokollet innehåller inte heller någon PBL-baserad analys, såsom bedömning av planens syfte, påverkan på omgivningen eller proportionaliteten i avvikelsen.

I intervjun uppger nämndens ordförande att nämnden i efterhand inte har någon minnesbild av vilka överväganden som gjordes vid beslutstillfället. Beslutet uppges ha fattats enigt och utan ytterligare resonemang än de som framgick av tjänsteutlåtandet. Någon självständig PBL-prövning dokumenterades således inte.

Vid intervjun framkommer även att nämnden hanterade bygglovet som ett ordinärt ärende och utan samråd med andra berörda verksamheter under perioden då miljöprövningen pågick. Bygglovsprövningen genomfördes inom ramen för nämndens myndighetsutövning och utan dialog med exempelvis miljö- och räddningstjänstnämnden eller Eskilstuna Energi och Miljö. Nämndens företrädare betonar att myndighetsutövningen hålls åtskild från övriga etableringsprocesser, men intervjun visar samtidigt att nämnden inte kan redovisa någon dokumenterad eller muntlig motivering som förklarar avvikelsen från förvaltningens bedömning i bygglovsärendet.

Vi noterar att nämndens handlingar innehåller en motivering i protokollet. Vår bedömning avser dock att denna motivering inte utvecklar den PBL-baserade analysen av planens syfte, proportionalitet eller skälen att frångå förvaltningens juridiska slutsats.

Miljöaspekter i plan- och bygglovsprocessen

I samband med detaljplanearbetet för Grönsta 1:7 med flera genomförde Eskilstuna kommun en undersökning enligt 6 kap. miljöbalken och bedömde att planen kunde medföra betydande miljöpåverkan. En miljökonsekvensbeskrivning (MKB) togs därför fram i enlighet med 6 kap. miljöbalken och 4 kap. 34 § PBL. MKB:n redovisar nuvarande förhållanden, konsekvenser av planförslaget och nollalternativet samt föreslagna åtgärder för att hantera miljöpåverkan. Den omfattar bland annat naturmiljö, vattenförhållanden, markförhållanden, trafikrelaterade frågor, buller, luftkvalitet, risker kopplade till farligt gods samt miljökvalitetsnormer för vatten och luft.

Under samrådet hanterades synpunkter från Länsstyrelsen och andra berörda. Detta ledde bland annat till komplettering av dagvattenutredning, förtydliganden i planhandlingarna och justering av plangräns för att bevara naturvärden och möjliggöra lämpliga dagvattenlösningar. Länsstyrelsen ställde sig bakom kommunens avgränsning av MKB och hanteringen av miljöaspekter i planprocessen.

Detaljplanen innehåller planbestämmelser som rör miljörelaterade frågor, såsom maximal byggnadshöjd (20 meter), bullerreglering vid befintliga bostäder, bestämmelser om

³² Källa: Sammanställning Grönsta 1-35, Yttrande och förslag till beslut, BYGG-SBN.2023.819

dagvattenhantering samt skyddsavstånd till transportled för farligt gods (50 meter mot E20). MKB:n visar att planen innebär förändringar av naturmiljön genom borttagande av två naturvärdesobjekt samt behov av att hantera ökade dagvattenflöden vid exploatering. De föreslagna dagvattenlösningarna bygger på fördröjning och rening och tar hänsyn till recipienten Kafjärdsgraven och gällande miljö kvalitetsnormer.

I bygglovsprocessen hanteras miljöaspekter i den omfattning som följer av plan- och bygglagen, bland annat avseende dagvattenlösningar, tekniska egenskapskrav och prövning mot gällande detaljplan. Miljöbalkens tillståndsfrågor och kemikalierisker hanteras inte inom bygglovsprövningen utan inom separat miljöprövning enligt miljöbalken.

6.4.1 Bedömning

Vår bedömning är att samhällsbyggnadsnämnden **endast delvis** har följt plan- och bygglagen (PBL) i handläggningen av detaljplan och bygglov

Bedömningen baserar på följande grunder:

- Detaljplaneprocessen har genomförts i enlighet med PBL:s krav.
- Vid bygglovsprövningen saknas dokumenterad PBL-prövning av en tydlig planavvikelse, och nämnden angav inte skäl till att den avvek från förvaltningens bedömning enligt 9 kap. PBL. Brister avser inte avsaknad av PBL-prövning, utan avsaknad av en dokumenterad motivering till varför avvikelsen ansågs förenlig med detaljplanens syfte och proportionalitet.
- Bygglovsbeslutet saknar motivering och det finns ingen dokumenterad analys av planens syfte eller avvikelsernas förenlighet med PBL.

Vår bedömning är att miljöaspekter har **i allt väsentligt** beaktats i plan- och bygglovsprocessen i enlighet med miljöbalken

Bedömningen baseras på följande grunder:

- Miljöaspekterna har integrerats i detaljplaneprocessen genom undersökning enligt 6 kap. miljöbalken, fullständig MKB och hantering av inkomna synpunkter.
- Planen innehåller relevanta miljörelaterade bestämmelser, och bygglovsprövningen hanterade miljöfrågor i den omfattning som PBL medger.
- Miljöbalkens tillståndsfrågor hanteras separat och ingår inte i bygglovsprövningen.

6.5 MARKFÖRSÄLJNING

Senior Material etablerar sin första europeiska verksamhet i Eskilstuna, inom Svista industriområde. För att möjliggöra etableringen träffade Senior Material Europe AB, Nyfosa Grönsta 2:52 Fastighets AB och Eskilstuna kommun en överenskommelse i april 2021 om

samarbete kring etableringen. Överenskommelsen innebar bland annat att Senior hyrde den befintliga industribyggnaden MECA-huset för den första fasen av verksamheten samt att bolaget skulle förvärva ett markområde om cirka 12 hektar från de kommunalt ägda fastigheterna Grönsta 1:7 och 2:18. I samband med överenskommelsen åtog sig kommunen att initiera detaljplaneändring, avverka skog och ta bort stubbar samt att inte sälja marken till någon annan före 1 januari 2025.

Priset för marken i den första försäljningen fastställdes till 250 kr/m², motsvarande en köpeskilling om cirka 30 miljoner kronor, i enlighet med den tidigare träffade överenskommelsen. Ansökan om avstyckning av området hade vid tidpunkten för beslutet lämnats in till Lantmäteriet, och arbetet med detaljplaneändringen pågick. Kommunstyrelsen beslutade den 18 januari 2022 att godkänna försäljningen av del av Grönsta 1:7 och 2:18 på sedvanliga villkor.

Utöver de initiala 12 hektaren har Senior identifierat behov av ytterligare mark i anslutning till etableringen, dels för markarbeten och masshantering, dels för planerad fortsatt utveckling av verksamheten. Kommunstyrelsen behandlade därför en kompletterande markförsäljning om cirka fyra hektar av Grönsta 1:7. För denna yta angavs ett överenskommet pris om 320 kr/m², vilket motsvarar en köpeskilling om cirka 12,8 miljoner kronor. Även denna försäljning var avsedd att hanteras inom ramen för samma lantmäteriförrättning som de initiala 12 hektaren.

Kommunen och Senior har även tecknat en separat avsiktsförklaring (Letter of Intent) avseende ett markområde om cirka 19 hektar väster om de tidigare förvärvade delarna av Grönsta 1:7. Avsiktsförklaringen innebär att kommunen under en viss tidsperiod inte ska förhandla med eller sälja marken till annan än Senior. Parterna är i avsiktsförklaringen överens om att priset för ett framtida förvärv av detta område ska vara 320 kr/m², att kommunen ska ansöka om lantmäteriförrättning och att Senior ska bekosta de utredningar som behövs i det fortsatta planarbetet.

Dessa markförvärv och avsiktsförklaringar har diarieförts och hanterats genom beslut i kommunstyrelsen. Handlingarna beskriver successivt ökade markbehov från bolaget, genomförda politiska beslut samt de markpriser och villkor som parterna har avtalat.

6.5.1 Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsen i formell mening **har säkerställt** transparens genom diarieföring och beslut i kommunstyrelsen, men att affärsmässigheten **endast delvis** kan styrkas eftersom centrala underlag avseende värdering, prissättning, konkurrensaspekter och bolagets beredning saknas.

Bedömningen baseras på följande grunder:

- Baserat på de handlingar som har granskats framgår att markförsäljningen till Senior Material har hanterats genom diarieförda ärenden och beslut i kommunstyrelsen vid flera tillfällen. Kommunen har tecknat avtal och avsiktsförklaringar där yta, pris och villkor redovisas, och kommunstyrelsen har fattat formella beslut om försäljning av markområden om cirka 12 hektar och därefter ytterligare cirka fyra hektar samt godkänt en avsiktsförklaring avseende ett område om cirka 19 hektar. I handlingarna framgår de överenskomna prisnivåerna om 250 kr/m² respektive 320 kr/m², liksom kommunens åtaganden kopplade till detaljplaneändring, avverkning och avstyckning. Dokumentationen redovisar även att kommunen inte ska förhandla med annan part under LOI-perioden. Samtliga ärenden har diarieförts och beslutats av kommunstyrelsen.
- Kommunen har tagit fram värdeutlåtanden (2021 och 2022) som stöd för prissättningen, och prisnivåerna 250 respektive 320 kr/m² ligger inom de intervall som dessa värderingar anger. Av det granskade materialet framgår dock inte att värdeutlåtandena eller tillämpningen av markanvisningsriktlinjer redovisats i ärendeberedningen på ett sätt som gör prissättningen fullt spårbar i beslutsunderlagen.

6.6 KORREKT HANTERING AV BESLUT

6.6.1 Brådskande ordförandebeslut

Granskningen visar att formella beslut har fattats i rätt politiska instanser, såsom kommunstyrelsen, kommunfullmäktige och berörda nämnder. Samtidigt framkommer att flera strategiskt viktiga ställningstaganden under processen har fattats som brådskande ordförandebeslut. Dessa omfattar:

- undertecknandet av Letter of Intent med Senior (kommunstyrelsens ordförande 2021)
- kommunstyrelsens yttrande till Miljöprövningsdelegationen i april 2023
- beslutet att inte överklaga miljötillståndet (miljö- och räddningstjänstnämndens ordförande 2023)
- kommunstyrelsens överklagande av Mark- och miljödomstolens beslut om inhibition (2025)

De ordförandebeslut som fattats inom kommunstyrelsens område har grundats på styrelsens delegationsordning, där beslut i brådskande ärenden enligt 6 kap. 39 § kommunallagen är delegerade till kommunstyrelsens ordförande. Besluten har därefter anmälts till styrelsen vid nästföljande sammanträde, vilket följer kommunallagens krav.

Vid intervjuer uppges att kommunstyrelsens arbetsutskott informerades inför vissa beslut, men detta har inte kunnat verifieras eftersom arbetsutskottets möten inte protokollförs. Det uppges i samband med faktakontrollen att det finns viss styrkning genom dagordningar och presentationsmaterial som visats på AU, även om dessa inte ersätter formella protokoll.

Det framkommer även att kommunstyrelsen under senare del av processen ändrat sitt arbetssätt så att gruppledarna informeras via e-post i samband med ordförandebeslut. Kommunen anger att ambitionen är att minimera användningen av brådskande beslut, men att de varit nödvändiga med hänsyn till mycket korta tidsfrister, särskilt vid överklaganden.

Samtliga identifierade ordförandebeslut har omfattat ärenden där tidsfristen löpt ut innan nämnden eller styrelsen haft möjlighet att sammanträda. De uppfyller därmed formellt kriteriet för brådskande beslut. Granskningen visar dock att brådskande beslut i flera fall avsåg strategiskt betydelsefulla ställningstaganden, och att besluten i dessa delar därmed inte föregicks av bred politisk förankring inom styrelsen eller nämnderna.

Samtidigt noterar vi att kommunen under perioden befunnit sig i flera parallella överklagansprocesser. Mot den bakgrunden hade det varit motiverat att säkerställa ett mer strukturerat arbetssätt för att tidigt identifiera kommande beslutspunkter och, vid behov, kunna kalla till extra sammanträden för att skapa bredare politisk förankring.

6.6.2 Hantering av tillsynsfrågan

I intervju beskrivs att hanteringen av tillsynsfrågan aktualiserades efter att Miljöprövningsdelegationen beviljat miljötillståndet. Miljö- och räddningstjänstnämnden lämnade i den första tillståndsprövningen ett yttrande där nämnden lyfte ett antal tillsynsrelaterade risker och behov av villkor, bland annat krav på försiktighetsmått under byggnation, regler kring kemikalieförvaring, dagvattenhantering, beredskaps- och haverivillkor samt villkor kopplade till drift av renings- och gasåtervinningsanläggningar. Nämnden framförde även synpunkter avseende transporter, riskhantering och utsläpp som inte bedömdes tillräckligt i bolagets underlag.

Av intervjun framgår att nämnden inte var involverad i kommunstyrelsens senare yttrande till Miljöprövningsdelegationen i april 2023 och att nämndens tidigare riskinvändningar inte fördes vidare i kommunstyrelsens ställningstagande. Nämnden beskriver att det inte förekom någon samordning i dessa delar och att man utgick från att frågor om risker och konsekvenser skulle hanteras på högre nivå inom kommunen.

När MPD beviljade tillståndet i augusti 2023 föreslog miljö- och räddningstjänstförvaltningen att beslutet skulle överklagas genom ordförandebeslut i brådskande ärende på grund av otydliga villkor och svårigheter att bedriva tillsyn. Ärendet behövde hanteras som ett ordförandebeslut med anledning av den korta tidsfristen.

Av den mailkorrespondens som granskningen tagit del av framgår att miljö- och räddningstjänstnämndens ordförande meddelade att nämnden valde att inte överklaga. Motiveringen utgick från en avsikt att ansöka om att överlämna tillsynsansvaret till Länsstyrelsen. Vi kan inte i underlaget se att detta ställningstagande föregåtts av någon dokumenterad risk- eller konsekvensanalys, eller att det förankrats med kommunstyrelsen eller miljö- och räddningstjänstnämnden. Enligt uppgift så anses ordförandes besked inte vara ett delegationsbeslut och därmed återfinns inget anmälande till nämnden.

Miljö- och räddningstjänstnämnden föreslog därefter att tillsynsansvaret skulle överlämnas till Länsstyrelsen i Södermanlands län. Förslaget behandlades i kommunfullmäktige cirka ett år senare och avslogs med hänvisning till att kommunen hade förutsättningar att bygga upp nödvändig kompetens internt. I intervjun beskrivs tillsynen som något nytt för kommunen och att den kräver särskilda resurser och kompetenser för att kunna hanteras på ett tillfredsställande sätt.

6.6.3 Bedömning

Vår bedömning är att beslut **endast delvis** har fattats i rätt politiska instanser med tillräcklig förankring

Bedömningen baseras på följande grunder:

- Formellt sett har beslut fattats i rätt politiska instanser.
 - Kommunstyrelsen, kommunfullmäktige och berörda nämnder har fattat de formella besluten enligt kommunallagen.
 - De brådskande besluten har stöd i kommunstyrelsens delegationsordning och har anmälts korrekt i efterhand.
- Men flera strategiskt viktiga beslut fattades som ordförandebeslut utan bred politisk förankring
 - Undertecknande av LOI (2021).
 - Yttrande till MPD (2023).
 - Beslut att inte överklaga miljötilståndet (2023).
 - KS överklagande om inhibition (2025).

Tidsfristerna var ofta korta, men besluten avsåg centrala strategiska frågor och fattades utan verifierbar information om politisk förankring eller föredragning i arbetsutskott, gruppleddningssamling eller nämnd. Mot bakgrund av beslutens strategiska betydelse bedömer vi detta som anmärkningsvärt.

- Tillsynsfrågan förstärker bilden av bristande förankring
 - Miljö- och räddningstjänstnämnden identifierade tidigt tillsynsrelaterade risker och föreslog villkor, men dessa synpunkter fördes inte vidare till kommunstyrelsens yttrande.
 - Beslutet att inte överklaga MPD:s beslut föregicks inte av dokumenterad risk- eller konsekvensanalys och förankrades inte med kommunstyrelsen. Enligt uppgift fattades inget formellt delegationsbeslut, vilket strider mot ordinarie besluts- och delegationsordning och försvagar spårbarheten och rättssäkerheten. Vi förtydligar att det inte finns något formkrav att fatta beslut om att avstå från överklagande. Vår bedömning avser i stället bristen på spårbar dokumentation kring övervägandena i ett ärende med strategisk betydelse och parallella processer inom kommunkoncernen.

- Beslutet att inte överklaga togs genom ordförandebeslut parallellt med att bolaget Eskilstuna Energi & Miljö överklagade på egen hand.
- Underlaget visar bristande samordning och olika bedömningar mellan nämnd och bolag.
- Förslaget om att överlämna tillsynen till Länsstyrelsen nådde fullmäktige först ett år senare, trots frågans strategiska betydelse.
- Förankringsrutiner inför ordförandebeslut har inte kunnat verifieras
 - Intervjuer anger att arbetsutskottet informerades, men det går inte att styrka eftersom AU:s möten inte protokollförs.

I senare skeden började kommunen använda e-post för att informera gruppledare vid brådskande beslut. Eftersom gruppledare saknar formell roll är detta en informell informationskanal utan betydelse för ansvarsfördelningen.

Sammantaget bedömer vi att besluten formellt sett har fattats i rätt instanser. Samtidigt har flera centrala och strategiska vägval fattats utan dokumenterad politisk förankring eller samlad hantering mellan nämnder och bolag.

Detta gäller särskilt ordförandebesluten och tillsynsrelaterade beslut, där det saknas verifierbar dokumentation om information eller föredragning till kommunstyrelsens ledamöter. Detta påverkar både spårbarhet, rättssäkerhet och möjligheten till en samlad politisk styrning av ärendena.

6.7 CIVILSAMHÄLLET

Vi har inom ramen för granskningen erhållit inkomna ärenden från allmänheten som skett via e-post och telefon till samhällsbyggnadsnämnden, miljökontoret samt kommunledningskansliet. Ärenden sträcker sig som tidigast från slutet av juni 2024 till tiden för utdrag av ärendelista. Vi har även erhållit logg för kommunikationsaktiviteter för när presskonferenser, pressmeddelanden och nyheter har publicerats på intranät eller som inlägg i sociala medier. Logg från kommunens egen hemsida finns från våren 2025 efter att hemsidan gjordes om. I korrespondens med kommunen framkommer att hemsidan publicerades i juli 2024. Vi har även erhållit en initial kommunikationsplan³³ och en senare reviderad³⁴ version. I samband med faktakontroll uppges kommunen inte ha några registrerade synpunkter före detta datum.

Efter att Miljöprövningsdelegationen beviljat miljötillstånd och Kemikalieinspektionen meddelat dispens för användning av metylenklorid ökade engagemanget från civilsamhället markant. Protesterna omfattade demonstrationer och en namninsamling. Kommunen svarade genom att initiera öppna dialogmöten, hålla pressträffar och delta i möten i samband med protesterna. Kommunen publicerade löpande provtagningsresultat och

³³ Kommunikationsavdelningen på kommunledningskontoret, 2024-09-17

³⁴ Kommunikationsavdelningen på kommunledningskontoret, 2025-09-29

kontrollprogram på sin webbplats som del av sin informationsgivning. Kontrollprogrammet är ett frivilligt åtagande och inte en del av formell tillsyns- eller tillståndsprocess.

I kommunens hemställan till regeringen framhålls att kommunen anser att staten och bolaget borde ha tagit ett större ansvar för information till invånarna. Av dokumentet framgår även att kommunen bedömer att den egna kommunikationen inledningsvis var otillräcklig och att man därefter intensifierat arbetet med informationsinsatser, bland annat genom att lyfta frågan nationellt.

I augusti 2024 tillsattes en arbetsgrupp på tjänstepersonsnivå för att samordna kommunens hantering av ärendet. Gruppen leds av kommunledningskontoret och har över tid omfattat representanter från näringslivsavdelningen, fastighets- och miljöfunktionen, kommunikationsenheten, samhällsbyggnadsförvaltningen, juridikfunktionen samt Eskilstuna Logistik och Etablering AB. Arbetsgruppen har löpande arbetat med att ta fram och samordna informationsmaterial, omvärldsanalys, svar till invånare, kommunikation i sociala medier, underlag till yttranden och överklaganden, samt kontakter med företag och civilsamhällesorganisationer.

Den 22 september 2025 genomfördes ett informationsmöte med representanter från arbetsgruppen, kommunstyrelsens presidium och föreningen SSUAM³⁵. Kommunen uppger att ett tidigare möte med föreningen kan ha hållits i januari 2025. Detta har vi inte haft underlag för att verifiera i dokumentationen. Syftet var att dela information och skapa samsyn inför det fortsatta arbetet. Kommunen och SSUAM kom överens om att framöver dela information med varandra i samband med den fortsatta hanteringen av dispensbeslutet.

Kommunstyrelsen har även kommunicerat till Kemikalieinspektionen att myndigheten bör ta del av och besvara den oro som uttryckts av lokala företag och av föreningen SSUAM inom ramen för deras respektive skrivelser. I intervjuer framkommer att vissa överklaganden i processen initierats politiskt, medan ansökan om omprövning av miljötillståndet har initierats av tjänstepersoner med hänvisning till förändrade processförutsättningar.

6.7.1 Bedömning

Vår bedömning är att kommunen **endast delvis** har hanterat kritik och synpunkter från civilsamhället på ett korrekt och transparent sätt

Bedömningen baseras på följande grunder:

³⁵ Föreningen stoppa skadliga utsläpp av miljögifter

- Kommunen vidtog flera åtgärder för att bemöta kritik och informera allmänheten, såsom dialogmöten, pressträffar, löpande publicering av kontrollprogram och strukturerad kommunikation via den arbetsgrupp som etablerades i augusti 2024.
- Protesterna växte kraftigt efter MPD:s tillstånd och Kemikalieinspektionens dispens, men det framgår att kommunen i etableringens inledande skede saknade en samlad struktur för hantering av kritik, frågor och medietryck.
- Kommunens egen hemställan redovisar att informationsgivningen initialt varit otillräcklig och att både bolaget och statliga myndigheter borde ha haft ett större informationsansvar.
- Den arbetsgrupp som senare etablerades hanterade information, invånarkontakter, dialog med företag, kommunikationsinsatser och samverkan med SSUAM – men denna struktur tillkom först efter att kritiken eskalerat.
- Det framgår inte av underlaget att civilsamhällets synpunkter dokumenterats eller systematiskt sammanställts i tidigare skeden av processen, eller att de vägts in i strategiska beslut innan 2024. Med "tidigare skede" avser vi perioden före juni 2024 då ingen registrerad kritik förelåg, och 'senare skede' avser perioden efter DA-artikeln då kommunen förstärkte kommunikation och samordning

Sammantaget bedömer vi att kommunen i senare skeden haft en mer transparent och samordnad hantering, men att hanteringen i det tidiga skedet saknade struktur och var begränsad. Revisionsfrågan bedöms därför som endast delvis uppfylld.

7 SAMLAD BEDÖMNING OCH REKOMMENDATIONER

Syftet med granskningen har varit att bedöma om Eskilstuna kommun har haft tillräcklig intern styrning, kontroll och transparens i processen kring etableringen av Senior Material, samt om relevanta lagar och principer har följts i plan- och byggprocessen, markförsäljning och miljöhantering.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden endast delvis har haft tillräcklig intern styrning, kontroll och transparens i processen kring etableringen av Senior Material, samt om relevanta lagar och principer har följts i plan- och byggprocessen, markförsäljning och miljöhantering.

Bakgrunden till vår samlade bedömning är att granskningen visar att Eskilstuna kommun under etableringen av Senior Material har hanterat en komplex och tidskritisk process där många aktörer, regelverk och beslut sammanföll. Granskningen visar att vissa delar av processen, såsom detaljplanehanteringen och miljöbedömningarna enligt miljöbalken, i allt väsentligt följt gällande regelverk. Samtidigt visar granskningen att flera andra moment haft utmaningar kopplade till samordning, dokumentation och sammanhållen styrning.

Erfarenheterna visar bland annat behovet av:

- mer samlad och tidig intern samordning i stora och komplexa etableringar
- tydligare och mer dokumenterade riskbedömningar inför strategiska beslut
- stärkt politisk förankring i frågor med långsiktiga konsekvenser.
- strukturerade rutiner för kommunikation och hantering av frågor från både allmänhet och företag.
- formellt tydliga och dokumenterade arbetsformer, särskilt vid brådskande beslut och vid samordning mellan nämnder och bolag
- ökad spårbarhet genom bättre dokumentation av föredragningar, överväganden och politiska ställningstaganden

Kommunen har under 2024–2025 påbörjat ett mer strukturerat arbetssätt inom etableringsprocesser, vilket är en tydlig förbättring. De slutsatser som dras i granskningen syftar därför till att stödja kommunens fortsatta utveckling och att säkerställa att kommande beslut tas med ett helhetsperspektiv, tydligare dokumentation och en stärkt intern styrning.

Datum som ovan

Azets Revision & Rådgivning AB

Mikael Lind

Said Ashrafi

Michael Wissén

Certifierad kommunal revisor

Projektledare och specialist

Verksamhetsrevisor