

Kommunstyrelsen

Svar på kommunrevisionens granskning av kommunens hantering av etableringen av Senior Materials etablering i Eskilstuna

Förslag till beslut

Kommunledningskontorets förslag till svar antas som kommunstyrelsens svar på kommunrevisionens granskning av kommunens hantering av etableringen av Senior Materials etablering i Eskilstuna

Sammanfattning

Kommunrevisionen har granskat Eskilstuna kommuns hantering av Senior Materials etablering med fokus på intern styrning, transparens, lagföljd och miljöaspekter. Kommunledningskontoret svarar på revisionens bedömningar och rekommendationer samt redogör för åtgärder och förbättringar i processen.

Delvis ändamålsenlig samordning: Kommunledningskontoret menar att etableringsprocessen skett i ett brett samarbete utan formell projektorganisation, men med tydlig processbeskrivning och deltagande från flera delar av kommunen. En politiskt beslutad etableringsriktlinje planeras för att tydliggöra arbetet.

Risk- och konsekvensbedömningar: Revisionen anser att dokumentationen är bristfällig inför strategiska beslut och att samordning saknats. Kommunledningskontoret framhåller rollfördelning mellan nämnder och att samordning kan påverka myndighetsutövning, samt att samordningen förbättrats efter 2024.

Transparens och affärsmässighet vid markförsäljning: Kommunen har följt lagar och EU-regler med marknadsmässiga värderingar baserade på externa fastighetsvärderingar. Dock borde värderingsunderlagen ha dokumenterats tydligare i beslutsunderlagen.

Brådskande ordförandebeslut: Beslut har fattats i rätt instanser men med bristande dokumentation om politisk förankring i vissa fall. Kommunledningskontoret redogör för de brådskande besluten och förklarar att tidsfrister ibland krävt ordförandebeslut.

Hantering av civilsamhällets kritik: Revisionen bedömer hanteringen som delvis bristfällig. Kommunledningskontoret påpekar att civilsamhällets engagemang kom

först sommaren 2024 och att kommunen därefter agerat transparent med registrering av frågor, samordnad kommunikation och publicering av svar. Kommunikationens start borde ha skett något tidigare och beredskapen har stärkts från sommaren 2025.

Rekommendationer för förbättringar: Kommunledningskontoret avser att införa en formellt beslutad samordningsstruktur, förtydliga etableringsprocessen med politiskt beslutade riktlinjer, utveckla rutiner för brådskande ärenden och integrera risk- och konsekvensbedömningar i beslutsunderlagen.

Processens komplexitet och lärdomar: Senior Materials etablering har varit ett komplext ärende med många lärdomar. Förbättringar i intern kommunikation, tydligare krav i beslutsunderlag och samarbete mellan nämnder och bolag ska bidra till mer medvetna beslut framöver.

Sammanfattande bedömning: Kommunledningskontoret ser positivt på revisionens granskning och har redan genomfört flera förändringar samtidigt som ytterligare åtgärder planeras för att stärka styrning, transparens och politisk förankring i liknande etableringsprocesser.

Ärendebeskrivning

Kommunrevisionen har granskat hanteringen av Senior Materials (Europe) ABs etablering i Eskilstuna. Syftet har varit att bedöma om kommunen har haft tillräcklig intern styrning, kontroll och transparens i processen kring etableringen, om relevanta lagar och principer följts i plan- och byggprocessen, markförsäljning och miljöhantering. Granskningen är gjord av bolaget Azets AB genom intervjuer av medarbetare i kommunen samt ärenden, protokoll och information på Eskilstuna.se. Kommunens tjänstepersoner fick möjlighet att faktagranska rapporten innan den slutfördes. Kommunstyrelsen besvarar de delar som berör dess ansvar och samhällsbyggnadsnämnden besvarar det som ligger inom nämndens ansvarsområde.

Granskningen täcker tiden från etableringen till nuläge i mars 2026 med de juridiska processer som pågår.

Revisionsrapportens bedömningar och rekommendationer samt kommunledningskontorets kommentarer till dessa

Revisionens frågeställningar och slutsatser sammanfattas nedan, samt vilken nämnd som berörs:

- Har kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig samordning mellan nämnder och bolag i etableringsprocessen? (Kommunstyrelsen (KS)) - *Endast delvis*
- Finns dokumenterade riskbedömningar och konsekvensanalyser inför strategiska beslut? (KS, Samhällsbyggnadsnämnden (SBN)) - *Endast delvis*
- Har samhällsbyggnadsnämnden, följt plan- och bygglagen (PBL) i handläggningen av detaljplan och bygglov? (SBN) - *Endast delvis*
- Har miljöaspekter beaktats i plan- och bygglovsprocessen i enlighet med miljöbalken? (SBN) - *I allt väsentligt*

- Har kommunstyrelsen och det kommunala bolaget säkerställt att markförsäljningen till Senior Material skett på ett affärsmässigt och transparent sätt? (KS) - *I allt väsentligt*
- Har beslut fattats i rätt politiska instanser med tillräcklig förankring? (KS, SBN) - *Endast delvis*
- Har kommunen hanterat kritik och synpunkter från civilsamhället på ett korrekt och transparent sätt? (KS, SBN) - *Endast delvis*

Revisionen rekommenderar kommunstyrelsen:

Revisionsrapporten sammanfattar följande slutsatser till kommunstyrelsen:

- 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 nämnsammanträde 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.

Kommunledningskontorets svar på revisionens synpunkter

1. Ändamålsenlig samordning mellan nämnder och bolag

Revisionsrapporten bedömer att kommunstyrelsen endast delvis har säkerställt en ändamålsenlig samordning mellan nämnder och bolag i etableringsprocessen.

Kommunledningskontorets bedömning

Kommunledningskontoret menar att slutsatsen att kommunen har saknat en samlad projektorganisation för etableringsprocessen inte stämmer. Det är rätt att det inte finns en formell projektorganisation eftersom det är ett gemensamt arbete där flera delar av kommunkoncernens organisationer, såväl bolagen som flera förvaltningar, deltar utifrån sina olika roller. Det är nödvändigt med ett brett internt samarbete utifrån de många frågor som blir aktuella när en etablering ska beredas. Det gör att det inte är möjligt att ha en samlad projektorganisation på det sättet som revisionen föreslår. Däremot finns en tydlig beskrivning av processens olika faser och vilka delar av kommunen som deltar i arbetet. Denna processbeskrivning har presenterats för kommunstyrelsens arbetsutskott flera gånger under årens lopp.

Till följd av diskussionerna kring Seniors etablering och de statliga prövningskrav som tillkommit för internationella direktinvesteringar kopplat till bland annat Kina, s k ISP godkännande, så har etableringsprocessen kompletterats med ett moment där företaget redogör för sin produktionsprocess och vilka miljötillstånd de behöver söka, det klimatavtryck de bedömer att de kommer göra som underlag för kommunens bedömning om det är ett intressant företag att arbeta vidare med. Dessa förändringar i etableringsprocessen presenterades för kommunstyrelsens arbetsutskott den 8 januari 2025. Denna mer detaljerade informationen har tidigare inte funnits i beslutsunderlagen vid försäljning av mark men från och med förändringen av etableringsprocessen så finns det med.

Revisionen vill se förtydliganden när den nya etableringsprocessen ska aktiveras. Detta bygger på en missuppfattning för etableringsprocessen aktiveras vid varje etablering. De nya tilläggen är redan i bruk. Kommunledningskontoret avser dock att göra om etableringsprocessen till en etableringsriktlinje som beslutas av kommunstyrelsen. Riktlinjen för etablering kan sedan revideras vid behov. En beslutad riktlinje för etablering skulle göra att Eskilstunas etableringsprocess blir tydligare såväl externt som internt inom organisationen.

Eskilstuna kommun har en gällande riktlinje för markanvisningar med fokus på mark för bostäder. Utgångspunkten har varit att det är en annan slags konkurrens kring mark för bostäder och därför behövdes tydliga riktlinjer för det medan etablering av verksamheter är mer kopplat till specifika förutsättningar och behov hos de företag som vill etablera sig. I ljuset av Seniors etablering är kommunledningskontorets bedömning att riktlinjen kan kompletteras med ett förtydligande för anvisning av mark för verksamheter.

2. Riskbedömningar och konsekvensanalyser

Revisionsrapportens bedömning är att det endast delvis finns dokumenterade riskbedömningar och konsekvensanalyser inför strategiska beslut. Enligt revisionen är följande punkter strategiska beslut där det saknas riskbedömningar och konsekvensanalyser:

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

Revisionen baserar bedömningen utifrån att kommunstyrelsen inte i ett tidigt skede tog ställning till frågan om tillsynsansvar gällande miljötillståndet, att det inte togs fram en samlad risk och konsekvensanalys inför kommunstyrelsens yttrande till miljöprövningsdelegationen i april 2023 samt beslut att inte överklaga miljötillståndet samma år.

Vidare baserar revisionen sin slutsats på att kommunstyrelsen inte har använt sig av sin tillsynsplikt för att säkerställa att risk- och konsekvensanalyser som tagits fram av olika nämnder och bolag har samordnats eller vägts samman inför besluten ovan. Revisionen bedömer det som särskilt angeläget på grund av att framtida tillsynsansvar kan komma att påverka stora delar av kommunkoncernen samt att ärendet gällde en rättsprocess där kommunens möjlighet att agera minskar efter att beslut har vunnit laga kraft.

Kommunledningskontorets bedömning

Kommunledningskontoret gör följande bedömning av revisionens synpunkter gällande Riskbedömningar och konsekvensanalyser:

Revisionens bedömning kring tillsynsansvaret tar inte hänsyn till att tillsynsansvaret aktualiseras senare i processen och att samhällsbyggnadsnämnden är ansvarig nämnd enligt deras reglemente. När ansvarig nämnd anser att det behövs så är det nämndens ansvar att lyfta frågan.

Ordförandebeslutet gällande yttrande till miljöprövningsdelegationen behandlar att dåvarande myndighetsnämnd (miljö- och räddningstjänstnämnden) har lämnat ett yttrande gällande utsläpp, kemikalier i verksamheten, hantering av processvatten samt energianvändning utifrån rollen som myndighetsnämnd. Kommunstyrelsens yttrande genom ordförandebeslut utgår ifrån kommunstyrelsens roll gällande verksamhetens vikt i batteriindustrin samt påtala vikten av tydliga tillståndsprocesser för etableringar i Eskilstuna och Sverige. Rollfördelningen är viktig och om kommunstyrelsen leder arbete med att samordnade eller väga samman olika nämnder eller bolags riskbedömningar och konsekvensanalyser till en bedömning riskerar det att påverka den fristående myndighetsutövningen.

Revisionens synpunkt på att det inte togs fram samlad risk- och konsekvensanalys inför beslutet att kommunstyrelsen inte skulle överklaga miljötillståndet torde vara ett missförstånd med tanke på att kommunstyrelsen aldrig har fattat ett sådant beslut.

Revisionen påpekar att kommunen efter 2024 arbetar på ett mer samordnat sätt med riskbedömningar och konsekvensanalyser vilket delvis stämmer, samordningen är till stor del grundad i att rätt nämnd svarar utifrån sin roll och sitt reglemente samt att kommunen på ett bättre sätt kan förklara skillnaderna mellan nämndernas uppdrag och varför beslut kan skilja åt.

3. Transparens och affärsmässighet

Revisionsrapportens 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.

Kommunledningskontorets bedömning

Kommunledningskontoret menar att grundförutsättningen för Eskilstuna kommun i fastighetsaffärer är att kommunen följer gällande lagstiftning. Med andra ord är marknadsmässiga fastighetsaffärer en grundprincip för att säkerställa god ekonomisk

hushållning och följa EU:s statsstödsregler. Det innebär i huvudsak att kommunen inte får sälja mark eller fastigheter till underpris, eller köpa till överpris, utan ska agera som en "marknadsmässig aktör". Detta gäller även om det inte finns upptaget i kommunens "Riktlinjer för markanvisningar" (KSKF 2019:182). Det har gjorts i båda fallen av markförsäljning till Senior Materials.

Kommunen har med stöd av två värdeutlåtanden genomfört försäljningarna av de aktuella fastigheterna/markområden. Den första försäljningen baseras på ett värdeutlåtande från 20 januari 2021 som värderat en grannfastighet, industrifastighet, i samma område och indikerar på ett pris på 200 kronor per kvadratmeter. Vid försäljningen av fastigheten Grönsta 1:7 har ett värdeutlåtande från den 7 april 2022 varit grunden till prissättningen av fastigheten. Värdeutlåtandet indikerar på ett värde på mellan 300-350 kronor per kvadratmeter.

Prissättningen för båda försäljningarna är således baserade på värdeutlåtanden från auktoriserade fastighetsvärderare. Detta tryggar den marknadsmässiga affären i enlighet med de lagkrav som kommunen har att förhålla sig till.

I de beslutsärenden som ligger till grund för beslut om försäljning instämmer kommunledningskontoret att det inte framgår av tjänsteskrivelsen att externa värderingar ligger till grund för prissättningen. Detta underlag borde beskrivits i tjänsteskrivelsen i samband med beredning av ärendet och diarieförts i ärendet. Även om informationen delges i den muntliga dragningen av ärendet på kommunstyrelsens arbetsutskott ska det framgå i det skriftliga underlaget.

Ett förtydligande är att bolaget, Eskilstuna Logistik och Etablering AB, inte är den part som tar fram underlag för prissättning och förhandling, det är kommunledningskontoret som ansvarar för detta.

4. Korrekt hantering av beslut – brådskande ordförandebeslut

Revisionsrapporten har bedömt att beslut endast delvis har fattats i rätt politiska instanser med tillräcklig förankring.

Kommunledningskontorets bedömning

De brådskande ordförandebeslut som avses är följande.

1. Undertecknande av Letter of Intent med Senior (Kommunstyrelsens ordförande 2021-03-25)
2. Kommunstyrelsens yttrande till Miljöprövningsdelegationen (Kommunstyrelsens ordförande 2023-04-13)
3. Ställningstagandet att inte överklaga miljötillståndet (ordförande i miljö- och räddningstjänstnämnden 2023-07-)
4. Kommunstyrelsens överklagande av mark- och miljödomstolens avslagsbeslut avseende inhibition (Kommunstyrelsens ordförande 2025-10-31)

Revisionen anger att kriterierna för att fatta brådskande ordförandebeslut är formellt uppfyllda, men att flera centrala strategiskt betydelsefulla ställningstaganden gjorts utan verifierbar information om politisk förankring inom styrelsen eller nämnderna.

Avseende punkt 1 så finner kommunledningskontoret det olyckligt att det saknas dokumentation om att information har lämnats på det möte med kommunstyrelsens arbetsutskott som föregick beslutet.

När det gäller punkt 2 så anges följande i tjänsteskrivelsen med förslag till beslut om yttrande till Miljöprövningsdelegationen:

”Möjligt behov av ordförandebeslut gällande lämnande av yttrande i detta ärende informerades om på kommunstyrelsens arbetsutskott 2023-03-21. Kännedom om att kunna lämna yttrande kom till oss 2023-03-30 och med tanke på att yttrande ska vara länsstyrelsen i Uppsala län tillhanda senast 2023-04-14 behövs ett ordförandebeslut precis som det tidigare har informerats om.”

Detta visar på att kommunstyrelsens arbetsutskott informerats om yttrandet.

Avseende punkt 4 så måste detta beslut anses ha haft en bred politisk förankring eftersom det var en del av kommunstyrelsen beslut att överklaga Kemikalieinspektionens dispensbeslut (vilket beslutades av en enig kommunstyrelse efter en stark bred förankring). Redan i samband med överklagandet yrkade kommunstyrelsen inhibition. Att kommunstyrelsen sedan genom ordförandebeslut överklagade mark- och miljödomstolens beslut att avslå inhibitionsyrkandet till mark- och miljööverdomstolens beslut måste ses som en naturlig konsekvens i överklagandeprocessen. Tidsfristen för överklagandet innebar att det blev nödvändigt med ett ordförandebeslut i brådskande ärende.

5. Civilsamhället

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

Kommunledningskontorets bedömning

Kommunledningskontoret ser att det finns felaktigheter i underlaget som revisionen grundat sin bedömning på, inte minst rörande tidsperspektivet.

1. Revisionen menar att det i hemställan till regeringen framgår att kommunen bedömer att den egna kommunikationen inledningsvis var otillräcklig. Det som står i hemställan handlar om de statliga myndigheternas kommunikationsansvar liksom det aktuella bolagets.
2. I revisionsrapporten står det att när Miljöprövningsdelegationen beviljat miljötillstånd (2023) och Kemikalieinspektionen meddelat dispens (2021) ökade engagemanget från civilsamhället markant. Vidare står det att i etableringens inledande skede saknade en samlad struktur för hantering av kritik, frågor och medietryck. Det korrekta är att civilsamhället mobiliserade i samband med artiklar i Dagens Arbeta i slutet av juni och början av juli 2024. Dessförinnan kom det inga frågor eller synpunkter in till kommunen.
3. Revisionen menar även att det inte framgår av underlaget att civilsamhällets synpunkter dokumenterats eller systematiskt sammanställts i tidigare skeden av processen, eller att de vägts in i strategiska beslut innan 2024. Korrekt är att det inte inkommit synpunkter till kommunen före juni 2024 och därför inte heller funnits någon systematisk sammanställning.

Kommunledningskontoret delar inte revisionens bedömning rörande kritik och synpunkter från civilsamhället. Bedömning är att när civilsamhället engagerade sig i frågan så agerade kommunen utifrån principen om full transparens i ärendet, alla inkommande frågor har registrerats och ett samordnat kommunikationsarbete inleddes mellan kommunstyrelsen, samhällsbyggnadsnämnden samt Eskilstuna Logistik och Etablering AB. Alla fattade beslut lades ut på kommunens webbplats samt frågor och svar som byggde på de inkommande frågorna till kommunen från invånare samt frågor som cirkulerade på sociala medier. Kommunen skrev även insändarsvar i Eskilstuna-Kuriren.

Kommunledningskontorets bedömning är att samarbetet löpte på bra men borde ha kommit igång ett par veckor tidigare. Den beredskapsorganisation som finns inom kommunen med tjänsteperson i beredskap och kommunikatör i beredskap och har i utvärdering visat sig inte motsvara de behov som en förtroendekris ställer under semestertider.

Sedan sommaren 2025 har bemanningen gjorts om under semesterperioder så att det alltid finns en tf kommunikationschef på plats parallellt med kommunikatör i beredskap, utöver en grundbemanning på serviceförvaltningens kommunikationsenhet. Kommunledningskontorets bedömning är att med de förändringarna kan kommunikationsarbetet komma igång snabbare vid liknande händelser.

Kommunledningskontorets bedömning

Kommunledningskontoret är positiva till att revisionen granskat kommunkoncernens arbete kopplat till Senior Materials etablering. En hel del förändringar av rutiner och arbetssätt som revisionen pengar på är redan gjorda och andra kommer att genomföras enligt svaren i ärendet. Kommunledningskontoret vill dock lyfta fram att de flesta större etableringar i kommunen är komplexa projekt som innehåller alla de frågor som hanterats i samband med Seniors etablering, där nödvändiga tillstånd söks hos statliga och/eller lokala myndigheter av det etablerande företaget. Processen kring Seniors etablering har gett många lärdomar och förbättringar, både under tiden och genom granskningsrekommendationerna. Bättre intern kommunikation, förtydliganden av krav och risker i beslutsunderlagen och samarbete utifrån ansvarsområden, såväl mellan politiker som mellan tjänstepersoner, är några exempel som kommer ge mer medvetna beslut framöver.

Rekommendationerna kommer hanteras enligt nedan:

- 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.

Kommunledningskontoret avser att förtydliga etableringsprocessen genom att föreslå en politiskt beslutad riktlinje för etablering och utökning av markavvisningsriktlinjer så de även omfattar mark för näringslivetableringar. Detta kommer att tydliggöra hur arbetet drivs, både internt och externt. Etableringsprocessen har redan kompletterats

med ett moment där kommunstyrelsens arbetsutskott ska informeras om vilka tillstånd ett företag behöver för att kunna etablera sin verksamhet och därmed förtydligas eventuella risker med verksamheten. Kommunledningskontoret kommer också att föreslå kommunstyrelsen ett tillägg om hantering av verksamhetsmark till de befintliga riktlinjerna för markanvisning.

- 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.
- 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.

Kommunledningskontoret menar att dessa rutiner redan finns på plats men framåt ska säkras att allt relevant underlag till beslutet finns tillgängligt för ledamöterna i kommunstyrelsen samt att det finns dokumenterat vilka underlag ordföranden tagit del av inför beslut och att det skett en politisk förankring kopplat till ordförandebesluten.

- Säkerställa att risk- och konsekvensbedömningar integreras i beslutsberedningen – inte bara existerar som separata underlag.

Kommunledningskontoret skärper sin rutin kring risk- och konsekvensbedömningar och säkrar att de gjorda bedömningarna ska biläggas till och speglas i beslutsunderlagen.

KOMMUNLEDNINGSKONTORET

Sara Molander
Tf Kommundirektör

Kristina Birath
Fastighet- och miljödirektör

Beslutet skickas till:
Kommunrevisionen