
Förstudie avseende avyttring av fastigheterna Skogmur 3:1 & 4:1

Gävle kommun

*Gävle kommun
December 2019*

Mathias Westergaard-Nielsen



Gävle kommun



pwc

The PwC logo consists of a stylized graphic of colored squares (orange, yellow, red) above the lowercase letters 'pwc' in a bold, sans-serif font.

Innehållsförteckning

1. Inledning	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Uppdrag och omfattning	3
2. Juridiska förutsättningar	4
2.1 Markanvisning och överlåtelse av mark	4
2.1.1 Allmänt	4
2.1.2 Kommunens riktlinjer för markanvisningar	4
2.1.3 Ordförandebeslut enligt kommunstyrelsens delegationsordning	5
2.2 Beslutsförutsättningar	4
2.2.1 Reglemente	4
2.2.2 Ordförandebeslut enligt KL	4
3. Ärendeöversikt	6
3.1 Tidslinje	6
4. Bedömning avseende legala anledningar till en fördjupad granskning	7
Closing statement	8

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Gävle kommun, genom kommunstyrelsen, beslutade 2018-12-11 att godkänna försäljning av mark från kommunen till Microsoft Sweden inom fastigheterna Skogmur 3: 1 och Skogmur 4:1 i Ersbo. I samma beslut beslutade kommunstyrelsen att genomföra försäljningen i enlighet med upprättade förslag till köpekontrakt och på de närmare villkor som däri anges.

Den totala försäljningsarean uppgick till 66 hektar och priset bestämdes till 140 mnkr.

1.2 Uppdrag och omfattning

Gävle kommuns revisorer har utifrån sin riskbedömning gett PwC i uppdrag att genomföra förstudie avseende markförsäljningen.

Syftet med förstudien är att besvara följande frågeställning:

Finns det legala anledningar att genomföra en fördjupad granskning av ärendet och kommunstyrelsens hantering därav?

Uppdraget har genomförts genom dokumentstudier och innefattar en kartläggning av ärendehantering och beslutsgång i ärendet, genomgång av beslutsunderlag, avtal mm, genomgång av tillämpliga regler avseende det aktuella ärendet och kartläggning av indikationer på legala brister i ärendet.

Rapporten har den 29 november 2019 skickats för sakgranskning. Några synpunkter på det översända utkastet har dock inte mottagits från kommunen.

2. Juridiska förutsättningar

2.1 Markanvisning och överlåtelse av mark

2.1.1 Allmänt

Kommuner har med stöd i det kommunala självstyret stora friheter att i sin verksamhet köpa och sälja fast egendom, men har vid överlåtelse av fast egendom att bland annat beakta kommunallagens regler om individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare och EU:s statsstödsregler. Vid överlåtelse av fast egendom är lagen om offentlig upphandling inte tillämplig.

Ovanstående innebär som huvudregel att en kommun behöver säkerställa att kommunal mark inte överläts under marknadspris.

Sedan 1 februari 2015 ska kommuner dessutom anta riktlinjer för kommunala markanvisningar om sådana genomförs. Riktlinjerna ska enligt lag (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar innehålla kommunens utgångspunkter och mål för överlåtelser eller upplåtelse av markområden för bebyggande, handlägningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar samt principer för markprissättning. Riktlinjer är dock endast vägledande och det är således möjligt för kommunen att frånga dessa i ett enskilt fall.

Avseende överlåtelse av fast egendom har kommunen i övrigt att förhålla sig till jordabalkens regler vilka bland annat ställer krav på upprättande av en skriftlig köpehandling.

2.1.2 Kommunens riktlinjer för markanvisningar

Kommunens riktlinjer beslutades av kommunfullmäktige 2016-04-25 och innehåller en kort beskrivning av kommunens utgångspunkter för markanvisning och innehåller avsnitt som behandlar villkor, varianter, prissättning, handlägningsrutiner och avsteg.

Av riktlinjerna framgår att vid försäljning av mark för näringslivets behov tillämpas endast direktanvisning och att en ansökan om direktanvisning ska vara skriftlig. Vidare framgår bland annat av handlägningsrutinerna att en ansökan bör överensstämma med strategiska dokument, att en projektledare från kommunens mark- och exploateringsavdelning utses som sköter dialogen med byggherren, förvaltningar och bolag inom kommunen. Om projektet uppfyller kommunens övergripande krav och mål görs en värdering av marken. Inom 10 veckor ska PL återkoppla till byggherren om det är möjligt att starta projektet. Därefter skrivs ett markanvisningsavtal och kommunen beställer detaljplanen. När detaljplanen och nödvändiga lantmäteriförordningar vunnit laga kraft skriver parterna ett marköverlåtelseavtal.

2.2 Beslutsförutsättningar

2.2.1 Reglemente

Av 10 § 5 punkten i kommunens reglemente för kommunstyrelsen framgår att kommunstyrelsen ska svara för frågor om förvärv och överlåtelse av fast egendom om inte kommunfullmäktige uppdragit detta till annan nämnd. Av 14 § 4 punkten framgår vidare att rätten att fatta beslut avseende köp, försäljning, byte och avtal om fastighetsreglering är begränsad till av fullmäktige fastställd kostnadsram och andra riktlinjer beträffande belopp och villkor i övrigt.

2.2.2 Ordförandebeslut enligt KL

Möjligheten för ordförande, eller annan ledamot att i undantagsfall fatta beslut på en nämnds vägnar framgår av 6 kap. 39 § KL. Enligt bestämmelsen gäller att:

”En nämnd får uppdra åt ordföranden eller en annan ledamot som nämnden har utsett att besluta på nämndens vägnar i ärenden som är så brådskande, att nämndens avgörande inte kan avvaktas.”

Sådana beslut ska 6 kap 40 § anmälas vid nämndens nästa sammanträde.

En nämnds möjlighet att uppdra åt ordförande att besluta på nämndens vägnar i enlighet med kommunallagen följer vanligtvis av en nämnds delegationsordning. Detta då kommunallagen endast reglerar en möjlighet till ordförandebeslut. Om möjligheten till ordförandebeslut således ska finnas för en specifik nämnd ska nämnden tagit ställning till detta, vanligtvis i delegationsordning.

Det finns inte någon begränsning av vilka typer av ärenden som kan delegeras till ordförande med stöd av 6 kap. 39 § KL. Förutsättningen är emellertid att beslut i ärendet inte kan avvaktas till nämndens nästa sammanträde och att det rör sig om ärenden som nödvändigtvis måste avgöras.

Redan av lagtexten framgår att det är fråga om yttersta undantagsfall då det uttryckligen framgår att det ska vara fråga om beslut i ärenden som är så brådskande att nämndens avgörande inte kan avvaktas. Det ska vidare framhållas att det är ytterst få brådskande beslut, som är så brådskande att beslut i ärendet inte kan avvaktas till nästa, eller ett nyinsatt extra, sammanträde.

Bestämmelsen saknar således tolkningsutrymme i det avseendet. Ett ärende kan förvisso uppfattas som brådskande av diverse anledningar och denna bedömning kan vidare vara subjektiv, det vill säga baserad på en persons uppfattning i det enskilda fallet. Men att beslut i ett ärende är så brådskande att det inte kan avvaktas till nästa nämndsammanträde innebär en större begränsning. Det går vidare i efterhand att bedöma om alternativa tillvägagångssätt som inte fordrade ordförandebeslut istället var möjliga.

Det innebär således att om ett ordförandebeslut fattats och det i efterhand kan konstateras att beslut i ärendet de facto hade kunnat avvaktas till nästa nämndsammanträde så kan ordförandebeslutet ifrågasättas. Det finns i övrigt anledning att använda ordförandebeslut restriktivt eftersom det kollektiva beslutsfattandet i nämnden inte nyttjas. Ur ett demokratiskt perspektiv är ordförandebeslut således inte att föredra.

2.1.3 Ordförandebeslut enligt kommunstyrelsens delegationsordning

Av vid beslutet aktuell delegationsordning (dnr 17ks356) regleras, under rubriken 1. Allmänna ärenden, ordförandebeslut i brådskande ärenden. Nämnden har således genom delegationsordningen möjliggjort att nämndens ordförande i undantagsfall kan fatta beslut på nämndens vägnar med tilläggskravet att samråd ska ske med övriga kommunalråd och kommunalråd i opposition.

3. Ärendeöversikt

3.1 Tidslinje

2018-08-22	Tjänsteanteckning. I tjänsteanteckningen anges att intressenten avseende fastigheterna denna dag presenterats för kommunen inför kommande markanvisningsavtal.
2018-08-22	Delegationsbeslut- Intensionsavtal
2018-08-23	Kommunen ingår intensionsavtal med intressenten genom advokatbyrån. Avtalet reglerar i huvudsak 1. Förbindelse av kommunen att under 120 dagar inte sälja eller förhandla med andra, 2. En rätt för den potentiella köparen att göra undersökningar på fastigheten och 3. En förbindelse om sekretess.
2018-09-20	Utlåtande avseende värdebedömning
2018-12-11	Tjänsteskrivelse- försäljning av mark. Del av Ersbo
2018-12-11	Beslut om markförsäljning- KS beslutar om försäljning att genomföras i enlighet med upprättade förslag till köpekontrakt
2019-02-08	Slutligt köpekontrakt avseende del av fastigheten Gävle Skogmur 3:1 underskrivet av båda parter (kontrakt 1)
2019-03-25	Bekräftelse avseende uppfyllda villkor för köpekontraktets giltighet avseende kontrakt 1
2019-06-13	Köpebrev avseende kontrakt 1 skrivs under av köparen (av kommunen 2019-03-25)
?	Slutligt köpekontrakt avseende del av fastigheten Gävle Skogmur 3:1 och 4:1 underskrivet av båda parter (kontrakt 2)
2019-10-18	Bekräftelse avseende uppfyllda villkor för köpekontraktets giltighet avseende kontrakt 2
2019-10-18	Köpebrev avseende kontrakt 2 skrivs under av köparen (av kommunen 2019-11-19)

4. Bedömning avseende legala anledningar till en fördjupad granskning

Vid försäljning av mark för näringslivets behov tillämpas endast direktanvisning enligt kommunens Riktlinjer för markanvisningar. Enligt angivna handläggningsrutiner genomförs en direktanvisning på det sättet att: 1. En skriftlig ansökan görs som bör överensstämma med kommunens strategiska dokument, 2. En projektledare utses som bl.a. hanterar dialogen internt och externt och undersöker förutsättningarna för projektets genomförbarhet, 3. Värdering görs om projektet uppfyller övergripande krav och mål, 4. Därefter ges möjlighet att skriva ett avtal om markanvisning och kommunen beställer därvid detaljplanen, 5. När detaljplanen och till markanvisningen nödvändiga lantmäteriförrättningar vunnit laga kraft skrivs ett marköverlåtelseavtal.

I förevarande fall har vi inte, baserat på granskade handlingar, kunnat bedöma om det finns en ansökan från Microsoft som följer vad som anges i handläggningsrutinerna. Det först diarieförda i ärendet är ett intentionsavtal som i huvudsak reglerar en rätt för Microsoft att undersöka markområdet, en exklusivitet att förhandla om köp av området under avtalets giltighetstid och en sekretess. Avtalet binder kommunen i minst 120 dagar, men innebär ingen skyldighet för kommunen att sälja området. Intentionsavtalet i sig kan inte sägas vara ett markanvisningsavtal, men bör med tanke på vad det avser ändå hänföras till markanvisningsprocessen och avviker därmed från riktlinjerna.

Beslut om att ingå avtalet är taget av kommunstyrelsen ordförande på delegation. Enligt kommunstyrelsen delegationsordning ska samråd ske med övriga kommunalråd och kommunalråd i opposition, vilket också har skett.

Ett ordförandebeslut får dock endast fattas när beslut i ärenden är så brådskande att nämndens beslut inte kan avvaktas. I beslutet framgår inte någon motivering om varför ett ordförandebeslut fattades i ärendet. Vi anser därför att det saknas uppgifter som gör det möjligt att bedöma om förutsättningarna för ett ordförandebeslut skulle vara uppfyllda. Vidare ska ett ordförande beslut ska återrapporteras till nästa sammanträde. I förevarande fall var nästa sammanträde 2018-08-28, men någon återrapportering kan inte konstateras ha skett. Om så är fallet har inte heller någon klagofrist börjat att löpa.

Efter intentionsavtalet har en värdering utförts av Anders Sjöberg, Fastighetsanalys. Han bedömer värdet på det totala området till 140 mnkr, varav delområdet om ca 24 inom detaljplan till 55 mnkr och delområdet om ca 42 ha till 85 mnkr. Av nedan angivna överlåtelseavtal kan konstateras att köpeskillingen för respektive område överensstämmer med uppgivna värden i värderingen.

Kommunstyrelsen har därefter beslutat om att godkänna försäljningen av områdena och att försäljningen ska genomföras i enlighet med upprättade förslag till köpekontrakt och på de närmare villkor som där anges med möjlighet till smärre redaktionella justeringar inför slutligt undertecknande. Det kan konstateras att förslagen och de slutliga kontrakten överensstämmer med mindre justeringar, undantaget ett nytt svärvillkor innebärande att kontrakten är villkorade av att köparen erhåller bygglov. Det ska här noteras att vi inte tagit del av en undertecknad kopia av kontrakt 2.

Som ovan angetts så följer det av kommunstyrelsens reglemente att kommunfullmäktige delegerat till kommunstyrelsen att svara för överlåtelse av fast egendom, dock med en begränsad rätt att fatta beslut till av fullmäktige fastställd kostnadsram och andra riktlinjer beträffande belopp och villkor i övrigt.

Någon uttrycklig ekonomisk gräns avseende överlåtelser av fastigheter har vi inte kunnat identifiera, men av intresse för frågan kan konstateras att det av kommunens kommunplan med årsbudget 2018 framgår att kommunstyrelsens driftram för 2018 uppgick till ca 266 mnkr och att kommunen budgeterat intäkter från fastighetsförsäljningar om 20 mnkr och budgeterade inkomster i exploateringsbudgeten om ca 115 mnkr. En enstaka försäljning om 140 mkr är således ekonomiskt signifikant. Dessutom torde etableringens omfattning som sådan vara av ovanlig karaktär.

Oavsett delegation från fullmäktige så kan det därför argumenteras för att det är en fråga av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt som således är föreskriven fullmäktige att besluta om.

Vidare innehåller kontraktet inga villkor om byggnation inom viss tid. Enligt riktlinjerna ska byggnation påbörjas inom ett år från avtalsskrivning och om inte ska köpet återgå. Ett sådant villkor ställs vanligen för att motverka spekulationsköp.

Mot ovanstående bakgrund kan konstateras att överlåtelsen av marken gjorts med avvikelser från kommunens riktlinjer om markanvisning. Dessa får enligt riktlinjerna frångås i det enskilda fallet om det krävs för att ändamålsenligt kunna genomföra en detaljplan. Beslut om avsteg ska fattas av samhällsbyggnadsutskottet. Ärendet har hanterats direkt av kommunstyrelsen, men någon dokumentation angående varför avsteg från riktlinjerna gjorts kan inte återfinnas i granskade handlingar. Det kan vidare konstateras att det saknas underlag för att bedöma om förutsättningarna för att ingå intentionsavtalet med stöd av delegationen för brådskande ärenden var uppfyllda och kommunstyrelsen borde även tagit upp instansfrågan, dvs. att styrelsen ansåg att överlåtelsen inte var en fullmäktigefråga.

Slutligen är syftet med markförsäljningen att möjliggöra en etablering av en elintensiv verksamhet och frågan är om kommunen i sin ärendehantering har beaktat och bedömt eventuella risker med en sådan verksamhet. Det kan nog i vart fall i teorin och på kort sikt finnas en risk för att en sådan etablering potentiellt skulle kunna tränga undan andra företagsetableringar i kommunen. Om så är fallet kan det argumenteras för att den aktuella markförsäljningen minskar kommunens möjligheter att nå sina näringspolitiska mål om att bland annat skapa de bästa förutsättningarna för företagande i jämförelse med andra kommuner i Stockholmsregionen och att uppfattas som en av Sveriges mest attraktiva platser för företag. Kommunen har i denna del uppgivit bland annat att kommunen inte har rådighet över etableringens stora energibehov, att köparen haft en dialog med energileverantörer och fått svar om att tillräcklig kapacitet finns och att den delen som redan var planlagd var lämplig för ändamålet elintensiv industri samt att en bedömning på tjänstemannanivå gjordes om möjligheten att detaljplanelägga den delen som inte var detaljplanelagd. Någon mer systematiserad riskanalys har dock inte gjorts och ovanstående uppgifter från kommunen finns så vitt vi kan konstatera inte dokumenterade eller redogjorda för skriftligt inför beslutet om försäljning. Det kan i vart fall argumenteras för att kommunen borde ha gjort och dokumenterat en riskanalys/riskbedömning inför beslutet om försäljning med tanke på etableringens omfattning.

Closing statement

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Gävle kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan. I avsikt att undvika ansvar gentemot någon annan än uppdragsgivaren som väljer att förlita sig på eller att agera utifrån innehållet i denna rapport. Inte heller tas något ansvar för att rapporten används för andra syften än för dem som förelegat vid uppdragets utförande.