
***Uppföljande
granskning rörande
förstudie avseende
avyttring av
fastigheterna
Skogmur 3:1 & 4:1***

Gävle kommun

*Gävle kommun
Augusti 2020*

Mathias Westergaard-Nielsen



Gävle kommun



pwc

Innehållsförteckning

1. Inledning	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Uppdrag och omfattning	3
1.3 Rapportens upplägg	3
2. Rapport 191217	4
2.1 Slutsatser och kritik	4
2.1.1 Intensionsavtalet	4
2.1.1 Markförsäljningen	4
3. Kommunens riktlinjer för markanvisningar	4
3.1 Jämförelse mellan riktlinjerna beslutade 2016-04-25 och de uppdaterade beslutade 2018-12-10	4
4. Bedömning avseende de nya riktlinjernas påverkan på ärendet	5
4.1 Intensionsavtalet	5
4.2 Markförsäljningen	5
4.2.1 Instansfrågan	5
4.2.1 Avvikelser från riktlinjer	5
4.2.1 Riskanalyser/riskbedömning	6
Closing statement	6

1. Inledning

1.1 Bakgrund

PwC fick under 2019 i uppdrag att genomföra en förstudie avseende Gävle kommuns försäljning av mark inom fastigheterna Skogmur 3: 1 och Skogmur 4:1 i Ersbo. PwC överlämnade den slutliga rapporten (*Rapport 191217-förstudie avyttring av fastigheterna Skogmur 3.1 och 4.1*) till kommunen den 17 december 2019 ("Rapport191217"). Därefter har det framkommit att PwC inte hade erhållit de senast uppdaterade riktlinjerna avseende markanvisning ("Riktlinjer201812") och att bedömningar i rapporten då delvis baserats på riktlinjer som inte var gällande ("Riktlinjer201604") när kommunstyrelsen beslutade att godkänna försäljningen och när slutliga avtal tecknades.

1.2 Uppdrag och omfattning

Gävle kommuns revisorer har gett PwC i uppdrag att analysera och bedöma om och hur de senaste riktlinjerna påverkar de bedömningar och slutsatser som framgår av Rapport191217.

Uppdraget har genomförts genom dokumentstudier och har dokumenterats genom denna rapport.

Rapporten har den 12 augusti 2020 skickats för sakgranskning. Några synpunkter på det översända utkastet har dock inte mottagits från kommunen.

1.3 Rapportens upplägg

I följande avsnitt redogör vi kort för de slutsatser och den kritik mot ärendets handläggning som kommer till uttryck i Rapport191217. Därefter redogör vi för de skillnader som finns mellan de gamla och nya riktlinjerna och som har bäring på ärendet. Slutligen görs en bedömning om och hur tidigare slutsatser och kritik påverkas av de nya riktlinjerna.

2. Rapport191217

2.1 Slutsatser och kritik

2.1.1 Intentionsavtalet

Beslutet om intentionsavtalet är taget av kommunstyrelsens ordförande på delegation den 22 augusti 2018. Vi kritiserade hanteringen av intentionsavtalet då vi ansåg att det avviker från Riktlinjer201604, att det saknas uppgifter i ärendet som gör det möjligt att bedöma om förutsättningarna för ett ordförandebeslut var uppfyllda samt att någon återrapportering av beslutet inte kunde konstaterats ha skett.

2.1.1 Markförsäljningen

Kommunstyrelsen beslutade om markförsäljningen den 11 december 2018. Vi resonerade kring lämpligheten i att kommunstyrelsen fattade beslutet då köpeskillingen om 140 mnkr var väldigt hög i förhållande till relevanta poster i kommunstyrelsens driftram samt att etableringens omfattning som sådan var av ovanlig karaktär. Vi ansåg i denna del att det kan argumenteras för att beslutet var en fråga av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt som således är föreskriven fullmäktige att besluta om och att kommunstyrelsen borde ha tagit upp instansfrågan.

Vidare konstaterade vi att kontrakten inte innehöll några villkor om byggnation inom en viss tid och att detta var en avvikelser från Riktlinjer201604 samt att beslut om avsteg från riktlinjerna ska fattas av samhällsbyggnadsutskottet, men att det inte finns någon dokumentation angående varför avsteg från riktlinjerna gjorts.

Slutligen ansåg vi att det vart fall kan argumenteras för att kommunen borde ha gjort och dokumenterat en riskanalys/riskbedömning inför beslutet om försäljning med tanke på etableringens omfattning.

3. Kommunens riktlinjer för markanvisningar

3.1 Jämförelse mellan riktlinjerna beslutade 2016-04-25 och de uppdaterade beslutade 2018-12-10

Riktlinjer 2016-04-25

Riktlinjerna 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 var 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 projektledaren återkoppla till byggherren om det är möjligt att starta projektet. Därefter skrivs ett markanvisningsavtal och kommunen beställer detaljplanen. När detaljplanen och nödvändiga lantmäteriförrättningar vunnit laga kraft skriver parterna ett marköverlåtelseavtal.

Riktlinjer 2018-12-10

De nya riktlinjerna överensstämmer huvudsakligen med de tidigare. Av de ändringar som gjorts kan bland annat följande nämnas.

- En markanvisning gäller i nio månader om den avser en redan antagen detaljplan (tidigare två år)
- En markanvisning ska ersättas med ett marköverlåtelseavtal inom den tidsperiod markanvisningen gäller (tidigare inte lika tydligt avseende tid och uttryckt som en följd av att markanvisningen och nödvändiga lantmäteriförrättningar vunnit laga kraft)

- En markanvisning kan överlåtas till annan helägd dotter eller systerbolag med samma ägarförhållanden utan godkännande (tidigare krävdes kommunens skriftliga godkännande)
- Försäljning av tomter för näringslivets behov sker genom avstyckning av detaljplanelagd mark. I regel tecknas ett marköverlåtelseavtal direkt med exploatören, det vill säga inget markanvisningsavtal tecknas. (tidigare angavs att direktanvisning tillämpades)
- I nya riktlinjerna anges ingen hantering avseende avsteg från riktlinjerna (tidigare angavs att beslut om avsteg fattas av Samhällsbyggnadsutskottet)

Giltighet

Av kommunallagen 13 kap 14 § följer att ett beslut som kan laglighetsprövas får verkställas innan det fått laga kraft om inte särskilda skäl talar mot det. Vid bedömningen ska särskild hänsyn tas till om verkställigheten av beslutet kommer att kunna rättas.

Överväganden vad gäller verkställighet behöver således framgå redan av beslutsunderlaget. Några sådana överväganden finns inte kommunfullmäktiges beslut om Riktlinjer201812. Frågan är då om de nya riktlinjerna gäller från beslutsdatumet den 10 december 2018 eller först när beslutet har vunnit laga kraft, dvs tre veckor efter att beslutet har anslagits. Någon sanktion mot att inte göra en bedömning finns inte och då beslut om olika styrdokument som huvudregel går att rätta finns det i normalfallet inget som hindrar att ett sådant beslut får verkställas omedelbart.

I förevarande fall får då frågan om från vilket datum riktlinjerna gäller bedömas mot hur kommunen normalt sett hanterar beslut om nya styrdokument, dvs om kommunen tillämpar riktlinjerna från och med beslutet är taget eller om kommunen inväntar att beslutet har vunnit laga kraft.

4. Bedömning avseende de nya riktlinjernas påverkan på ärendet

4.1 Intentionsavtalet

Våra bedömningar avseende intentionsavtalet kvarstår oförändrade. Intentionsavtalet ingicks 23 augusti 2018 dvs. några månader innan de nya riktlinjerna började att gälla.

4.2 Markförsäljningen

4.2.1 Instansfrågan

Våra bedömningar avseende instansfrågan kvarstår oförändrade då riktlinjerna inte påverkar huruvida det är en fullmäktigefråga eller inte.

4.2.1 Avvikelse från riktlinjer

Även i Riktlinjer201812 - som alltså trädde i kraft dagen innan kommunstyrelsen beslut om markförsäljningen - anges att byggnationen ska påbörjas inom ett år från avtalsskrivning (se under avsnittet "Försäljning av mark för näringslivets behov").

Våra bedömningar avseende avvikelser från riktlinjer gällande markförsäljningen kvarstår därmed oförändrade undantaget delen angående beslut om avsteg från riktlinjerna.

I Riktlinjer201604 angavs att riktlinjerna får frångås i enskilda fall om det krävs för att ändamålsenligt kunna genomföra en detaljplan och att beslut om avsteg fattas av samhällsbyggnadsutskottet. I de nya riktlinjerna finns ingen reglering angående hur och om avsteg får göras, vilket innebär att eventuella avsteg är förbehållet kommunfullmäktige att besluta om, vilket inte har skett. Kritiken i denna del kan alltså sägas ha skärpts vid bedömningen mot de nya riktlinjerna.

4.2.1 Riskanalyser/riskbedömning

Våra bedömningar avseende Riskanalyser/riskbedömning påverkas inte av aktuella riktlinjer och kvarstår därmed oförändrade.

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 beställning. I avsaknad av skriftligt godkännande, tar Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB/PricewaterhouseCoopers AB inte något som helst 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.