

Revisionsrapport

Dnr 20REK2
2020-10-22

Kommunfullmäktige

Revisionens Förstudie - avyttring av mark till Microsoft. Slutsatser efter kommunstyrelsens handläggning.

Bakgrund och syfte med förstudien

Revisionen har till uppgift att granska kommunstyrelsens verksamhet. Utifrån den riskanalys som gjordes inför 2019 års revisionsplan har genomförts en förstudie avseende markförsäljningen till Microsoft. Syftet med den begränsade förstudien har varit att granska om försäljningen har genomförts enligt gällande lagar och kommunens interna regelverk. Förstudien har även syftat till att ge underlag för att eventuellt fördjupa granskningen av ärendet och kommunstyrelsens hantering därav. Granskningen ingick som en del av arbetet inför revisionsberättelsen avseende 2019.

Underlag till kommunstyrelsen samt tidigare handläggning i ärendet

- 2020-03-19 Till kommunstyrelsen för kännedom - Förstudie avseende avyttring av mark till Microsoft¹ (Rapport 1).
- 2020-06-09 Kommunstyrelsen bestämmer vid sammanträdet att ärendet, som revisorerna planerat att redovisa för kommunfullmäktige i juni, skulle senareläggas samt att revisionen formellt skulle begära yttrande från kommunstyrelsen i ärendet. Denna ärendepunkt fanns inte på dagordningen och protokollfördes inte.
- 2020-08-27 Till kommunstyrelsen - Begäran om yttrande avseende revisionens förstudie - avyttring av mark till Microsoft samt Uppföljande granskning rörande förstudie avseende avyttring av mark till Microsoft²
- 2020-10-06 Kommunstyrelsen sammanträder och beslutar att delge revisionen det av styrning och stöd upprättade förslaget till yttrande.

¹ Se bilaga 1

² Se bilaga 2

Genomförandet av förstudien och återkoppling

Förstudien genomfördes av en externt upphandlad konsult och föredrogs för de förtroendevalda revisorerna.

Efter att förstudien var klar uppmärksammades att konsulten inte fått ta del av nya riktlinjer som beslutats under försäljningsprocessen. Konsultens begäran om faktagranskning besvarades inte. Revisionen skickade 2020-03-19 förstudien med missiv för kännedom till kommunstyrelsen kompletterat med synpunkter på förbättringsområden i hanteringen samt upplysning om att revisorerna inte skulle gå vidare i en fördjupad granskning. Försäljningen av marken genomfördes 2018 till 2019, med olika beslutande majoriteter i kommunstyrelsen. Denna markförsäljning var således ett avslutat kapitel vid revisorernas granskning av verksamhetsår 2019.

Revisorerna var representerade som åhörare vid kommunstyrelsens möte 2020-06-09 då överraskande kritik framfördes mot revisionens överlämnade missiv och förstudie för kännedom. Det beslutades att senarelägga redovisningen för kommunfullmäktige för att först formellt be revisionen att begära yttrande från kommunstyrelsen över förstudien. Närvarande revisor fick inte möjlighet att förklara och redovisa varför revisorerna bedömt att ärendet var avslutat.

Revisionsarbetet återupptogs för att kunna begära ett yttrande. Konsulten uppdrogs att komplettera förstudien med granskning av de riktlinjer som beslutats i december 2018. Förstudierapport 2 översändes med missiv 2020-08-27. Först därefter inkom faktagranskningskommentarer. Med anledning av de brister/förbättringsområden som konsulten redovisat begärde revisorerna yttrande från kommunstyrelsen när det gäller handläggning av

1. **Intentionsavtal** – Redovisa förbättringsarbete vad gäller kvalitetssäkring inklusive dokumentation så att det går att bedöma om förutsättningar för ordförandebeslut är uppfyllda och att återrapporering sker enligt reglerna.
2. **Markförsäljning – instansfrågan.** Redovisa vilka kriterier som gäller för att ett markanvisningsärende måste beslutas i kommunfullmäktige? Behöver regelverket förtydligas?
3. **Markförsäljning - avvikelser från de av fullmäktige beslutade riktlinjerna.** Redovisa förbättringsarbete om hur det i framtiden ska säkras att riktlinjerna följs.
4. **Risikanalys** - Redovisa kommunstyrelsens förbättringsarbete med riskanalys och hantering av risker inför större etableringar.

Svar enligt kommunstyrelsens yttrande 2020-10-06

1 Intentionsavtal

Intentionsavtalet skrevs under av kommunstyrelsens dåvarande ordförande som ett delegationsbeslut. Beträffande ordförandebeslutet så skedde ett avsteg från delegationsordningen, då återrapport av beslutet och samråd skedde först den 9 oktober 2018. Det borde ha varit den 18 september, vilket var nästkommande styrelsemöte direkt efter beslutet 30 augusti. Detta berodde på ett förbiseende, enligt yttrandet.

2 Markförsäljning – instansfrågan.

Kommunstyrelsen svarar inte på frågan om det finns kriterier för när ett markanvisningsärende ska beslutas av kommunfullmäktige.

3 Markförsäljning – avvikelser från de av fullmäktige beslutade riktlinjerna.

Kommunfullmäktige ska enligt Lag (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar besluta om riktlinjer. Dessa ska innehålla mål för överlåtelse, handläggningsrutiner och villkor för markanvisningar samt principer för prissättning. Enligt propositionen 2013/2014:126 sid 229 sägs att: Det övergripande syftet med krav på riktlinjer för markanvisningar är att skapa transparens och ökad tydlighet i byggprocessens inledande skede i de fall kommunägd mark ska säljas eller upplåtas för att nya byggnadsverk ska komma till stånd.

En utgångspunkt för revisorerna har varit att riktlinjer från kommunfullmäktige till kommunstyrelsen ska följas.

Kommunstyrelsen hävdar att riktlinjerna inte behöver följas, med hänvisning till lagens förarbeten. Det är endast förändringar av riktlinjerna som kräver kommunfullmäktigebeslut.

4 Riskanalysarbete inför större etableringar.

I revisionens granskningsarbete framgår av svar från förvaltningen att någon övergripande riskanalys inte genomförts inför avtalet. Man hänvisar i yttrandet till att omfattande analyser gjorts inför detaljplanen.

I yttrandet framgår att kommunen inte anser sig ha rådighet över energiförsörjning till elintensiva företag som man förhandlar med. Dessa hänvisas till Vattenfall och Node Pol och för lokalt energibehov till Gävle Energi. Man överlåter därmed till sin avtalspart att försäkra sig om tillgång av energi.

Kommunstyrelsen gör i processen ”de mer civilrättsligt inriktade riskanalyserna”.

Revisorernas slutsatser av granskningen

Syftet med den begränsade förstudien har varit att granska om denna stora försäljning av mark har genomförts enligt gällande lagar och kommunens interna regelverk.

Revisorernas utredning har försvårats av att diariet inte alltid varit tillgängligt för inhämtning av information. Konsulten har inte fått all relevant information inledningsvis. Begärd faktagranskning av rapporterna har inte heller besvarats i tid.

Kommunstyrelsen hävdar i yttrandet att riktlinjer beslutade av kommunfullmäktige inte behöver följas och avstår att bemöta att riktlinjerna behöver förtydligas i de avseenden som revisorerna efterfrågat.

När det gäller frågor beträffande energi och vatten som rönt uppmärksamhet från allmänheten hävdar revisorerna att dessa frågor skulle ha vunnit på om de analyserats och riskhanterats inför beslut om markanvisningen.

Därmed anser revisorerna att ärendet är avslutat.



Eva-Karin Hamilton
Revisorskollegiets ordförande

Gunilla Beckman Ljung
Revisionschef

Bilagor:

1. Förstudie avseende avyttring av mark till Microsoft
2. Uppföljande granskning rörande förstudie avseende avyttring av mark till Microsoft
3. Begäran om yttrande
4. Yttrande från Kommunstyrelsen

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

Gävle kommun

*Gävle kommun
December 2019*

Mathias Westergaard-Nielsen



Gävle kommun



pwc

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 överlåtelse 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.

***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 Intentionsavtalet	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 Intentionsavtalet	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 Avvikelser 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.



Missiv

Dnr 20REK2
2020-08-27

Kommunstyrelsen

Begäran om yttrande avseende revisionens förstudie - avyttring av mark till Microsoft

Det granskade ärendet

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 ärende beslutade kommunstyrelsen att genomföra försäljningen i enlighet med upprättade förslag till köpekontrakt och på de villkor som däri anges. Den totala försäljningsarean uppgick till 66 hektar och priset bestämdes till 140 mnkr.

Slutligt köpekontrakt avseende del av fastigheten Gävle Skogmur 3:1 underskrivet av båda parter (kontrakt 1) 2019-02-08. Köpekontrakt 2 i diariet är odaterat.

Köpebrev avseende kontrakt 1 skrevs under av köparen 2019-06-13 (av kommunen 2019-03-25). Köpebrev avseende kontrakt 2 skrevs under av köparen 2019-10-18 (av kommunen 2019-11-19). Intäkten från affären påverkade 2019 års resultat.

Syftet med förstudien

De förtroendevalda revisorerna i Gävle kommun har utifrån sin riskbedömning gett PwC i uppdrag att genomföra en förstudie avseende markförsäljningen. Uppdraget har varit att granska om försäljningen har genomförts enligt gällande lagar och kommunens interna regelverk. Förstudien har även syftat till att ge underlag för revisorernas beslut om att eventuellt fördjupa granskningen av ärendet och kommunstyrelsens hantering därav.

Rapport 1 – Förstudie avseende avyttring av mark till Microsoft¹

Efter att förstudien och uppdraget till PwC avslutats uppmärksammade revisionen att konsulten inte fått för ärendet aktuella riktlinjer för markanvisningar som beslutats i kommunfullmäktige 2018-12-10. Frågan om det var dessa riktlinjer som skulle tillämpas på kommunstyrelsens beslut om markförsäljningen som fattades dagen efter 2018-12-11 granskades alltså inte.

¹ Se bilaga 1

Granskningsresultatet av förstudien var därmed ofullständigt. Revisorerne beslutade ändå att nöja sig med förstudien och inte upphandla en fördjupad granskning.

Konsultens begäran om sedvanlig faktagranskning av rapporten hade inte besvarats av kommunledningen. Brister som konstaterats i handläggning av intentionsavtalet, instansfrågan och avsaknad av dokumenterad riskanalys kommunicerades vid möte mellan revisionen och kommunstyrelsens ordförande och kommundirektören. Begäran om yttrande från kommunstyrelsen bedömdes därför inte tillföra något.

Rapporten över förstudien översändes som information till kommunstyrelsen samt till kommunfullmäktige. I missivet påpekades att det var otillfredsställande att konsulten inte fått samtliga dokument för att kunna fastställa om kommunens riktlinjer följts. Granskningen var avslutad för revisorernas del och skulle endast återrapporteras till kommunfullmäktige vid junisammanträdet.

Vid kommunstyrelsens sammanträde 9 juni togs revisionens ärende upp med föredragning av handläggande sektorchef, utanför fastställd dagordning. Kritik riktades mot revisionen. Närvarande förtroendevald revisor vid sammanträdet (utan yttranderätt i kommunstyrelsen) gavs inte tillfälle att bemöta de uppgifter som presenterades för styrelsen.

Revisorn uppfattade vid mötet att den planerade presentationen av granskningen vid fullmäktiges sammanträde 15 juni skulle flyttas fram till hösten och att kommunstyrelsen önskade få yttra sig beträffande förstudierapporten.

Denna punkt kan inte återfinnas i protokollet för mötet. Vid senare möte med kommunfullmäktiges ordförande, tillika ledamot i kommunstyrelsen, bekräftades att revisorn uppfattat kommunstyrelsens ställningstagande riktigt.

För att ha ett fullständigt underlag beslöt revisionen att ge uppdrag till konsulten att komplettera granskningen av de vid försäljningen beslutade riktlinjerna för avyttring av mark. Därefter beslutades begära yttrande av kommunstyrelsen enligt uttalat önskemål.

Rapport 2 - Uppföljande granskning rörande förstudie avseende avyttring av mark till Microsoft²

I Riktlinjer 201604 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 gällande 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.


Revisionens slutsatser


Granskningsresultaten föranleder inte revisorerna att genomföra någon fördjupad granskning av ärendet. Att vi nu på kommunstyrelsens initiativ begär ett formellt yttrande med nedanstående frågor hoppas vi kommer att bidra till förbättringar i kommunstyrelsens arbete.

Revisorerna begär yttrande från kommunstyrelsen när det gäller handläggning av

- **Intentionsavtal** – Kommentera avvikelsen mot reglerna och vad som fortsättningsvis ska dokumenteras så att det går att bedöma om förutsättningar för ordförandebeslut är uppfyllda och att återrapportering sker enligt reglerna.
- **Markförsäljning – instansfrågan.** Redovisa vilka kriterier som gäller för att ett markanvisningsärende måste beslutas i kommunfullmäktige? Behöver regelverket förtydligas?
- **Markförsäljning - avvikelser från de av fullmäktige beslutade riktlinjerna.** Kommentera avvikelsen mot riktlinjerna och vad som ska dokumenteras för att det i framtiden ska säkras att riktlinjerna följs.
- **Risikanalys** - Redovisa kommunstyrelsens arbete med riskanalys och hantering av risker inför större etableringar.

Revisorerna önskar kommunstyrelsens yttrande senast 2020-10-13.


Eva-Karin Hamilton
Revisorskollegiets ordförande


Gunilla Beckman Ljung
Revisionschef

² Se bilaga 2



Bilagor:

1. Förstudie avseende avyttring av mark till Microsoft
2. Uppföljande granskning rörande förstudie avseende avyttring av mark till Microsoft

§ 185: Yttrande över revisionens förstudie – avyttring av mark till Microsoft

Dnr 20KS356

Beslut

Kommunstyrelsen beslutar

att delge revisionen det av styrning och stöd upprättade förslaget till yttrande.

Ärendebeskrivning

De förtroendevalda revisorerna har genomfört en förstudie avseende kommunstyrelsens avyttring av mark till Microsoft med syfte att granska om försäljningen har genomförts enligt gällande lagar och kommunens interna regelverk. Revisionen har gett uppdrag till PwC att genomföra förstudien vilket resulterat i två rapporter. Utifrån resultatet har revisionen ställt 4 frågor till kommunstyrelsen vad gäller intentionsavtalet med Microsoft, instansfrågan vad gäller själva markförsäljningen till Microsoft, avvikelser från riktlinjer för markanvisning samt kommunstyrelsens arbete med riskanalys inför större etableringar.

Styrning och stöd har upprättat förslag till yttrande.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse - Yttrande över revisionens förstudie - avyttring av mark till Microsoft, dnr 20KS356-5
- Yttrande avseende revisionens förstudie - avyttring av mark till Microsoft, dnr 20KS356-6
- Rapport 2020-08-27 PWC - Uppföljande granskning rörande förstudie avseende avyttring av fastigheterna Skogmur 3.1 och 4.1, dnr 20KS356-4
- Rapport 2019-12-17 PWC - Förstudieavseende avyttring av fastigheterna Skogmur 3.1 och 4.1, dnr 20KS356-3
- Missiv - Begäran om yttrande avseende revisionens förstudie - avyttring av mark till Microsoft, dnr 20KS356-2
- Mottagnings- och etableringsprocess för förfrågningar kring mark och lokaler i Gävle kommun, dnr 20KS356-7
- Etableringsprocess arbetsmodell 3.0 2019-11-07, dnr 20KS356-8

Justerare	Utdragsbestyrkande

Kommunstyrelsen

Tjänsteskrivelse - Yttrande över revisionens förstudie – avyttring av mark till Microsoft

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslås besluta att delge revisionen det av styrning och stöd upprättade förslaget till yttrande.

Ärendet i korthet

De förtroendevalda revisorerna har genomfört en förstudie avseende kommunstyrelsens avyttring av mark till Microsoft med syfte att granska om försäljningen har genomförts enligt gällande lagar och kommunens interna regelverk. Revisionen har gett uppdrag till PwC att genomföra förstudien vilket resulterat i två rapporter. Utifrån resultatet har revisionen ställt 4 frågor till kommunstyrelsen vad gäller intentionsavtalet med Microsoft, instansfrågan vad gäller själva markförsäljningen till Microsoft, avvikelser från riktlinjer för markanvisning samt kommunstyrelsens arbete med riskanalys inför större etableringar.

Styrning och stöd har upprättat förslag till yttrande.

Beslutsunderlag

Rapporter samt missiv med begäran om yttrande från kommunrevisionen

Yttrande från styrning och stöd med bilagor.

Beslutet ska skickas till

Kommunrevisionen

Helén Åleskog
Sektorchef

Yttrande

Dnr 20KS356-6
2020-09-25

Kommunstyrelsen

Helen Åleskog
Telefon 026-17 81 50
Helen.Aleskog@gavle.se

Yttrande - Begäran om yttrande avseende revisionens förstudie - avyttring av mark till Microsoft

Beskrivning av ärendet

De förtroendevalda revisorerna har genomfört en förstudie avseende kommunstyrelsens avyttring av mark till Microsoft med syfte att granska om försäljningen har genomförts enligt gällande lagar och kommunens interna regelverk. Revisionen har gett uppdrag till PwC att genomföra förstudien vilket resulterat i två rapporter. Utifrån resultatet har revisionen ställt 4 frågor till kommunstyrelsen vad gäller intentionsavtalet med Microsoft, instansfrågan vad gäller själva markförsäljningen till Microsoft, avvikelser från riktlinjer för markanvisning samt kommunstyrelsens arbete med riskanalys inför större etableringar.

Utöver en kommentar till de legala förutsättningarna ges i nedanstående yttrande också en aktuell bild av hur etableringen av Microsoft i Gävle har utvecklats.

Yttrande

Markanvisning

En etableringsprocess innehåller många moment och börjar oftast med en förfrågan kring mark eller lokaler (bilaga schematisk bild över mottagnings- och etableringsprocessen i Gävle kommun). Förfrågningar och kontakter med kommunen tas på olika sätt. En del förfrågningar går inte vidare till formell hantering medan andra går vidare till hantering i olika stadier. Inledningsvis är kontakterna många gånger informella och mer av upplysande/informerande karaktär för att därefter formaliseras. I fortsättningen beskrivs endast den process som innefattar markanvisning och därefter följande markförsäljning.

Med markanvisning avses en överenskommelse mellan en kommun och en byggherre som ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett visst av kommunen ägt markområde för bebyggande.

Den 1 januari 2015 trädde lag (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar i kraft. Enligt lagen ska kommuner anta riktlinjer som ska innehålla 1) kommunens utgångspunkter och mål för överlåtelse eller upplåtelse av markområden för bebyggande, 2) handlägningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar samt 3) principer för markprissättning.

Någon definition av begreppet markanvisningsavtal ges inte i lagstiftningen. Tidigare användes begreppet markanvisningsavtal ofta för att beteckna en överenskommelse där kommunen slutgiltigt också genom avtalet överlät mark. Enligt definitionen i den nya lagen avser begreppet markanvisning ett avtal som ger en rätt att under viss tid förhandla om markförvärv (närmast ett slags optionsavtal/intentionsavtal). Markanvisningsprocessen kan endera avslutas efter den bestämda tiden eller övergå i själva markförsäljningsprocessen som avslutas med ett marköverlåtelseavtal.

Riktlinjer för markanvisning i Gävle kommun

När förhandlingar med Microsoft inleddes gällde riktlinjer för markanvisning antagna av kommunfullmäktige den 25 april 2016 (justerat beslut 4 maj, laga kraft 26 maj).

Kommunfullmäktige antog reviderade riktlinjer genom beslut den 10 december 2018 (justerat beslut 14 december 2018, laga kraft 5 januari 2019).

Upplysningsvis kan anföras att riktlinjerna därefter varit föremål för revidering ytterligare två gånger.

I förarbeten till lag om riktlinjer för kommunala markanvisningar anges följande - ” att det handlar om vägledande riktlinjer innebär att de inte är bindande, varken för kommunen själv eller för de exploatörer som kommunen avser att ingå avtal med” (proposition 2013/14:126 s 230). I propositionen påpekas dock att det ligger i sakens natur att exploatörer kan förvänta sig att kommunen följer de riktlinjer som har beslutats.

När ärendet med Microsoft inleddes och intentionsavtal träffades gällde helt uppenbart riktlinjerna från 2016. Vilka riktlinjer gällde då när Gävle kommun träffade marköverlåtelseavtal med Microsoft.¹

I kommunalrätten anses beslut kunna verkställas tidigast efter justering av protokollet över det aktuella beslutet och om verkställigheten går att återställa för det fall beslutet skulle upphävas efter ett överklagande. Skulle en eventuell verkställighet inte kunna återställas (tex om en byggnad rivits direkt efter justerat beslut) ska verkställighet avvaktas tills dess beslutet har vunnit laga kraft. De riktlinjer som beslutades den 10 december 2018 justerades den 14

¹ Legalitetsfrågan vad gäller möjligheten att ändra förutsättningarna för ett redan påbörjat ärende med nya riktlinjer under pågående handläggning hanteras inte närmare



december 2018. Den 14 december 2018 är således det tidigaste datum när de reviderade riktlinjer kan anses börja att gälla.

Kommunstyrelsen fattade beslut om markförsäljning till Microsoft den 11 december 2018, vilket innebär att riktlinjerna från 2016 då fortfarande var gällande. Här kan det vara intressant att notera att kommunstyrelsens beslut om försäljning justerades omedelbart, dvs samma dag som beslutet fattades, för att verkställigheten av det beslutet skulle kunna påbörjas direkt.

Såväl de riktlinjer som gällde vid beslutstidpunkterna som de uppdaterade riktlinjer innehåller dock inga väsentliga skillnader vad gäller tillämpningen på de aktuella avtalen. En tolkning som innebär att eventuella avsteg från riktlinjerna skulle kräva beslut i kommunfullmäktige kan dock inte vara rimlig. Kommunstyrelsen ska tillämpa riktlinjerna – som just riktlinjer - vid varje enskild markanvisning. En förändring av innehållet i själva riktlinjerna kräver däremot ett nytt kommunfullmäktigebeslut.

Beslutshandlingen av intentionsavtal och marköverlåtelseavtal

Kontakterna med Microsoft hade inför tecknandet av intentionsavtalet pågått från och till under en längre tid. De första kontakterna skedde inom det samarbete med Stockholm Business Alliance som Gävle är en del av. Kontakterna med intressenten var i ett första skede informella och övergick sedermera i diskussioner om intentionsavtalets innehåll. Samtidigt hade såväl projektledare för etableringsprocessen, olika handläggare och beslutsfattare engagerats. Någon formell skriftlig ansökan om markanvisning gjordes inte av företaget utan själva överenskommelsen om intentionsavtal konstituerade samtidigt ansökan (jfr tidigare anförd proposition 2013/2014 s 229).

Beslut om intentionsavtalet fattades på delegation av kommunstyrelsens ordförande den 30 augusti 2018. Eftersom det var fråga om så kallad "brådskandedelegation"² genomfördes samråd med kommunal- och oppositionsråd utan erinran. Eftersom Microsoft även förde parallella förhandlingar med Sandvikens kommun och privata markägare (Stackbo) var det angeläget att komma till beslut. Delegationsbeslutet kom av förbiseende inte att anmälas genom biläggande av beslutshandlingen till kommunstyrelsens sammanträde den 18 september 2018, men anmäldes däremot korrekt vid det kommande sammanträdet den 9 oktober 2018.

Intentionsavtalet omfattar en ensamrätt för Microsoft att tillträda och närmare undersöka förutsättningarna för en exploatering av ett område i Ersbo omfattande drygt 66 hektar (del fastigheterna Skogmur 3:1 m fl). Avtalet är begränsat till 4 månader och i avtalet uttrycker Microsoft en vilja att därefter snarast köpa och exploatera området.

² Utdrag ur kommunstyrelsens delegationsordning p1.1, delegat kso med vice kso som ersättare; Ärenden, som är så brådskande, att styrelsens eller utskottens beslut inte kan avvaktas. **Notering:** Samråd med övriga kommunalråd och kommunalråd i opposition.

Efter beslut om intentionsavtalet gjordes en oberoende värdering av de aktuella markområdena. Värdebedömningen resulterade i att det redan detaljplanlagda området (24 hektar) värderades till 55 mnkr och det område där detaljplanering påbörjats genom en översiktlig utredning (42 hektar) värderades till 85 mnkr. Totalt värderades markområdena till 140 mnkr.

Redan i anslutning till att intentionsavtalet tecknades påbörjades förhandlingar om marköverlåtelse. När tiden för intentionsavtalet var på väg att löpa ut var även marköverlåtelseavtalen slutligt granskade, färdigförhandlade och redo för beslutsfattande.

Kommunstyrelsen fattade beslut om att godkänna försäljning av den mark i Ersbo som omfattades av tidigare intentionsavtal och som värderats till 140 mnkr. Någon särskild klausul om att byggnation skulle påbörjas inom viss tid har inte tagits in i markförsäljningsavtalet/köpekontraktet. Köpekontraktet innehåller dock ett flertal punkter som visar att köparen är angelägen om att såväl pågående detaljplanearbete slutförs, att fastighetsbildning genomförs och att byggnation kan påbörjas.

Det första bygglovet söktes i början på februari 2019 och beslutades i byggnads- och miljönämnden den 20 mars 2019. Byggnationen påbörjades strax därefter och är i dagsläget i full gång och ytterligare bygglov har beviljats.

Fråga har väckts om själva ärendet om markförsäljning skulle ha avgjorts genom beslut i kommunfullmäktige. Det kan självklart framföras argument för att ärendet skulle kunna anses vara av ”principiell beskaffenhet eller annars av större vikt”. Det finns också argument för att så inte är fallet.

Kommunstyrelsen har enligt reglemente från kommunfullmäktige ansvar för frågor om förvärv och överlåtelse av fast egendom. Överlåtelsen skedde i enlighet med reglementet och till det pris som marken värderats till. Vid beslutstillfället i kommunstyrelsen framkom ingen fundering eller tvekan om instansfrågan. Det kan också noteras att kommunstyrelsen fattade beslut om att försäljningsbeslutet skulle omedelbart justeras och därmed möjliggjordes en direkt verkställighet.

Riskanalys i samband med detaljplanearbetet, vid bedömning av kapacitet i ledningsnätet samt vid bedömning i samband med markanvisning och marköverlåtelse

En etableringsprocess innehåller – vilket anfördes inledningsvis – oftast många olika moment. Beroende på vilken typ av förfrågan som är aktuell så anpassas processen efter förutsättningarna för den aktuella verksamheten.

För etableringar av den typ Microsoft efterfrågade mark för krävs detaljplan. Det är i detaljplanearbetet som bestämmelser hur mark och vatten ska användas inom ett visst område regleras. Under framtagandet av en detaljplan måste kommunen genomföra riskanalyser, utredningar, undersökningar och ta

fram de underlag som behövs för att planen sedan ska kunna genomföras. Vanligtvis behöver processen att genomföra planen också regleras i olika typer av genomförandeavtal.

Marken som såldes till Microsoft var delad i två olika fastigheter. Den ena delen var redan detaljplanelagd och det hade därmed gjorts en bedömning att marken var lämplig för ändamålet elintensiv industri. Den andra delen var när ärendet påbörjades ännu inte detaljplanelagd men ingick i ett område som pekats ut som möjligt expansionsområde för verksamhetsmark.

Detaljplanarbetet för den delen påbörjades genom en översiktlig utredning redan i augusti 2018 och färdigställd detaljplan för datacenter antogs av samhällsbyggnadsnämnden i juni 2019.

De detaljplaner som antagits för att möjliggöra Microsofts etablering är i överensstämmelse med gällande översiktsplan. Detaljplanerna har inte ansetts kräva beslut i kommunfullmäktige utan har antagits av samhällsbyggnadsnämnden.

I de detaljplaner som upprättats för de aktuella markområdena har omfattande analyser och överväganden gjorts av såväl möjligheter som risker och skyddsåtgärder för att den verksamhet som avses etableras ska kunna genomföras (under rubriken beslutsunderlag finns länkar till de aktuella detaljplanerna).

Vad gäller den aktuella etableringens stora energibehov är det en fråga som kommunen inte har rådighet över. Gävle kommun är med i Stockholm Business Alliance och får den vägen återkommande förfrågningar om etableringar. Flera sådana har på senare tid avsett just möjligheten till elintensiva etableringar. Det finns därför en beredskap att hänvisa företag till Vattenfall och Node Pol och för lokalt energibehov till Gävle Energi. Microsoft förde diskussioner direkt med dessa och fick där svar att det fanns elkapacitet att teckna upp sig på som var tillräckligt för deras behov. När elbolagen ger besked att det finns effektkapacitet gör de en bedömning utifrån vilken effekt som redan är upptecknad idag och vad som finns kvar därefter. Därför kan kommunen vara trygg i att eleffekten i vår region räcker till för de behov som finns idag.

Kommunstyrelsen gör inom ramen för markförsäljningsprocessen de mer civilrättsligt inriktade riskanalyser som situationen kräver. Där ingår t ex att bedöma den tilltänkta köparens ekonomiska och etiska förutsättningar, värderingen av den egendom som ska försälas, upprättade avtals förenlighet med lag etcetera.

Utvecklingen av Microsofts etablering i Gävle

Gävlerregionen har länge varit attraktiv för datacenteretableringar utifrån sin goda tillgång till fossilfri el kapacitet tillsammans med sin närhet till storstadsregionen Stockholm-Mälardalen. Sverige har dessutom fördelar av att ha god fiberinfrastruktur, säkert elnät och tillgång till kompetens.

Microsoft genomför för tillfället mycket stora investeringar i och med att de bygger storskaliga datacenter i vår region. På de tre siter som etableringen omfattar, Ersbo (Gävle kn), Stackbo (Gävle kn) och Tuna (Sandvikens kn) finns detaljplaner för att bygga minst 5 byggnader per site, alltså totalt 15 byggnader. Byggnationerna pågår på respektive site för en första byggnad och på Ersbo har det även getts bygglov för byggnad nummer två. Den tre-siteslösningen som valts innebär att de tre byggnaderna på respektive site ska kunna spegla varandra. För att nå full effekt sker därför utbyggnaden med tre byggnader i taget vilket innebär att byggnationen av byggnad nummer två som nu är aktuell i Ersbo snart kommer vara aktuell även i Stackbo och Tuna.

Enligt preliminära uppgifter kommer varje byggnad innebära cirka 60 direkta arbetstillfällen. Den fullt utbyggda anläggningen med 15 byggnader totalt på de tre siter bedöms stå färdigt inom 5 - 10 år. Det innebär nästan 1000 nya direkta arbetstillfällen i vår region. Utöver de direkta arbetstillfällena visar dessutom rapporter från Luleå, där Facebook etablerat ett stort datacenter, att det indirekta och inducerande effekterna av en liknande etablering kan mångdubbla siffrorna över nya arbetstillfällena.

För närvarande arbetar cirka 3 - 400 personer på respektive site med byggnationen. En del av dessa arbetstillfällen omfattar expertkunskap och kommer från utlandet men leverantörskedjorna är många och långa och omfattar även en stor mängd lokal arbetskraft. Samtidigt ser internationella bolag med expertkompetens inom datacenterbyggnation att vi är en intressant marknad för många år framöver, vilket har lett till etableringar av nya företag i vår region.

Vattenfall har genom avtal med Microsoft åtagit sig att förstärka det regionala nätet i regionen för att kunna erbjuda ytterligare redundans till Microsoft. Det innebär inte bara fördelar för den specifika kunden utan ger också ett mycket robust elnät som många företag i vår region har nytta av. Det innebär också en attraktionskraft för nya etableringar. Den redundans som Microsoft efterfrågar är en förutsättning för att de ska kunna uppnå sitt mål om ett helt fossilfritt datacenter. Genom den ökade redundansen kan de frångå den gängse lösningen med dieselgeneratorer som reservkraft och istället lita sig på ett robust elnät. Det här är den första anläggningen i världen där det här genomförs och är därför ett flaggskeppsprojekt för Microsoft. Dessutom är det datacenter som planeras i Gävle och Sandviken ett av deras största i världen.

Microsoft och flera av deras internationella underleverantörer arbetar med att stödja lokalsamhället på olika sätt. Bland annat har det givits stipendier och donationer till frivilligorganisationer och sportföreningar. Microsoft engagerar sig även i kompetensförsörjning och har tecknat ett samverkansavtal kring det med Gävle och Sandvikens kommuner. Ett första samverkansprojekt som genomförts är att anpassa Gävle kommuns dataprogram på Polhemsskolan samt vuxenutbildningens dataprogram på Sandbacka park, för att möta behoven av den nya branschen som datacenteretableringarna innebär. Microsoft

har donerat serverutrustning för ett datalabb på respektive skola för att möjliggöra en autentisk miljö för studenterna att öva sig i.

Sammanfattningsvis

Gävle kommun utvecklar ständigt såväl etablerings- som markförsäljningsprocessen vilket är nödvändigt i en kommun i tillväxt. Avvägningar av rättssäkerhet, transparens, risker och möjligheter måste hålla en hög kvalitet både i handläggning och beslutsfattande. Även om beslutsprocesserna i stora delar är formaliserade finns utrymme för anpassningar i det särskilda fallet när omständigheterna så kräver.

Genom avtalet med Microsoft har Gävle kommun säkrat en etablering av en gigant inom digital infrastruktur, ett av världens mest kända och högst värderade företag. Genomförandet av etableringen pågår med stöd av gällande detaljplaner och de riskanalyser som gjorts i och i samband med upprättandet av dessa. Microsoft har avtal med Vattenfall om såväl tillgång som förstärkning av den regionala elförsörjningen. Etableringen innebär att arbetstillfällen skapas under såväl byggtiden som när anläggningen är i drift. Förutsättningar finns också för följetableringar.

Beslutsunderlag

Två rapporter samt missiv från kommunrevisionen

Tjänsteskrivelse

Schematisk bild etableringsprocessen

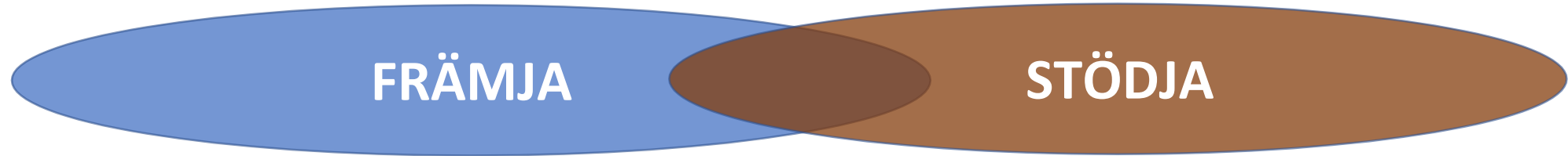
Kommunstyrelsens samtliga handlingar i ärende 18KS346 finns publicerade i meetings under kommunstyrelsens sammanträde den 11 december 2018

<https://gis.gavle.se/pubs/smart/?karta=planarkiv&kn=2180&akt=2180K-26353>

<https://gis.gavle.se/pubs/smart/?karta=planarkiv&kn=2180&akt=2180K-P2019-17>

Helen Åleskog
Sektorchef

PROCESS: ATT HANTERA ETABLERINGAR



4. Skörda

- Platsvarumärke
- Besöksnäring
- Följdetableringar
- Start-ups
- FOU

4. Skörda



1. Säkra etableringen

1. Säkra etableringen

- Svara på RFI
- Svara på frågor kring plan, bygg, el, vatten och annan infra
- Starta exploateringsprojekt
- Sälja mark

3. Utveckla

- Community development
- Samarbete Högskolan
- Stötta start-ups, talent attraction
- Kompetensförsörjning
- Kompletterande etableringar/underleverantörer

3. Utveckla



2. Mottagande

2. Mottagande

- Avsluta exploateringsprojekt
- Bostäder för byggarbetare, mottagarservice
- Planera kompetensförsörjning
- Påbörja community development



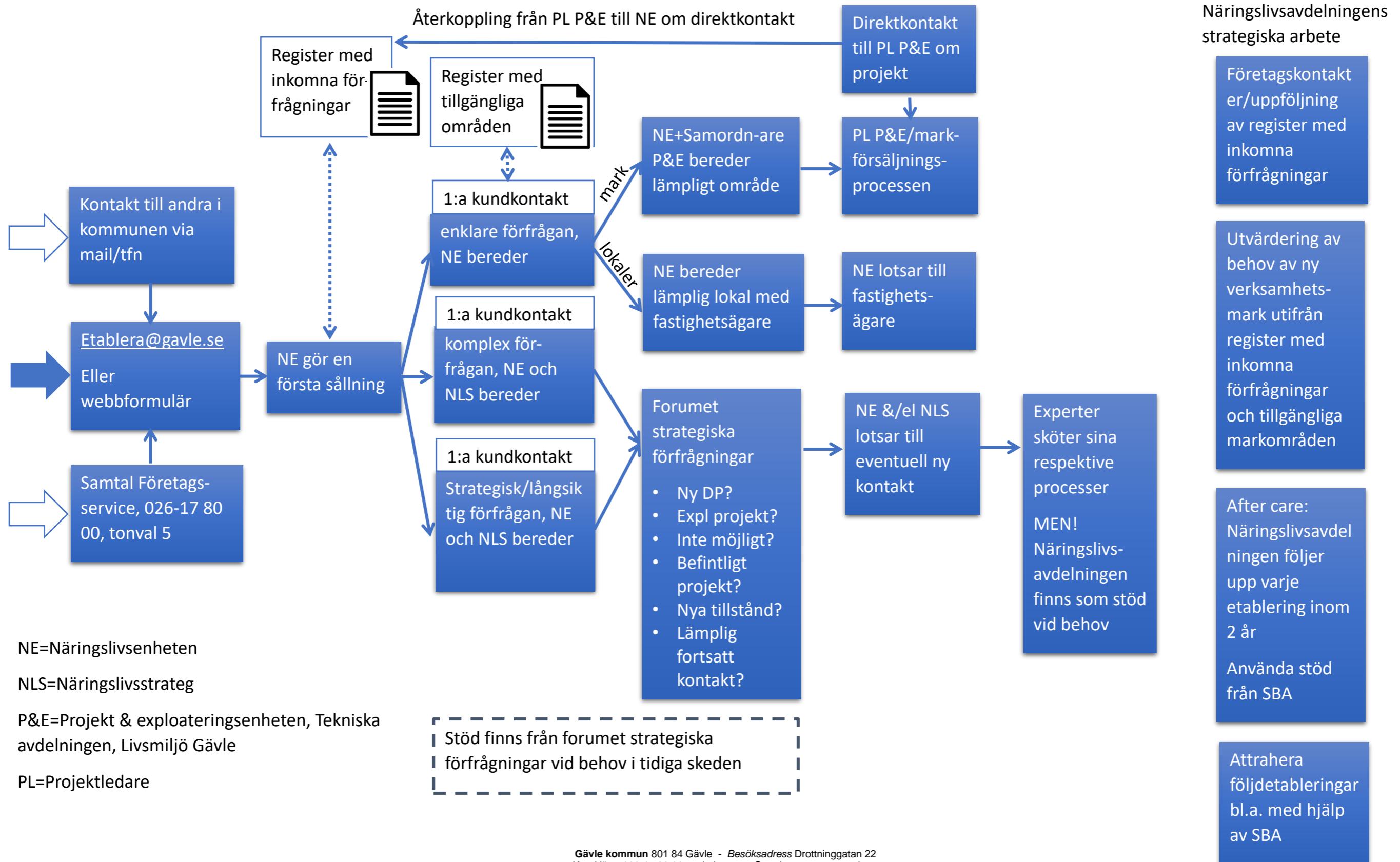
NÄRINGSLIV

ÖVERGRIPANDE PLANERING/MEX

A
N
S
V

A
N
S
V

Mottagnings- och etableringsprocess för förfrågningar kring mark och lokaler i Gävle kommun



Gävle kommuns definition av etablering:

- Verksamhet som vill lokalisera sig i Gävle och inte verkar här idag och har arbetstillfällena med sig
- Verksamhet som finns aktivt i Gävle men som vill eller bör omlokalisera sig.

Aktuell process omfattar utöver etableringar, mottagande av strategiska och långsiktiga förfrågningar.

Företag som vill utveckla egen mark genom till exempel ny eller ändrad detaljplan omfattas inte av aktuell process utan ingår i detaljplaneringsprocessen.

Utveckling av mark som omfattar strategiska lägen, flera detaljplaner eller detaljplaner av principiell beskaffenhet eller större vikt ska i ett tidigt skede involvera Övergripande planering inom ramen för forumet strategiska förfrågningar.

Avtalsskrivning sker i markförsäljningsprocessen.

Till processen skapas ett register med inkomna förfrågningar som Näringslivsenheten, genom VD i Marknadsplats Gävle ansvarar för. Den intresselista som tidigare funnits hos Övergripande planering ersätts av detta register. Samtidigt skapas också ett register med vilka tillgängliga verksamhetsområden som finns till salu samt vilken karaktär de olika områdena har.

Definition enklare förfrågan:

- När ett företag söker befintlig lokal/fastighet
- När ett företag har en specifik önskan som direkt kan mötas av kommunen eller annan aktör
- När ett företag vill etablera sig på redan detaljplanelagd och exploaterad mark

Definition komplex förfrågan:

- Ett företag önskar etablera sig där det inte finns detaljplanelagd mark att erbjuda
- Ett företag som är osäker på vilken mark/lokal/fastighet som önskas
- Ett företag som är osäker på vilken plats man önskar etablera sig

Definition strategisk/långsiktig förfrågan:

- Fastighetsutvecklingsbolag som söker mark för att bygga lokaler för uthyrning.
- Fastighetsutvecklingsbolag som söker mark för att bygga bostäder
- Fastighetsutvecklingsbolag som söker mark för att bygga för allmännyttiga behov
- Företag som vill komma och presentera sig själva och sin affärsidé

Näringslivsenheten har ansvar för etableringsarbetet men gett i uppdrag till Marknadsplats Gävle att ansvara för uppgiften. Marknadsplats Gävle är en samverkan mellan Gävle kommun och fastighetsägarna i Gävle. Ett avtal har slutits med Marknadsplats Gävle och Gävle kommun om att VD i Marknadsplats Gävle bland annat ansvarar för att hantera tidiga skeden i Gävle kommuns mottagnings- och etableringsprocess.

Näringslivsstrateg är placerad på Näringslivsavdelningen under Näringslivsdirektör. Näringslivsstrateg hanterar bland annat mer långsiktiga och strategiska etableringar, tillsammans med VD för Marknadsplats Gävle.

Strategiska förfrågningar är ett beredningsforum som träffas varannan vecka och består av representanter från avdelningarna/enheterna övergripande planering, fysisk planering, projekt och exploatering samt näringslivsavdelningen.

E-postlådan etablera@gavle.se bevakas alltid av flera tjänstemän för att minska sårbarhet. Vid semester, sjukdom eller annan frånvaro har VD i Marknadsplats Gävle stöd/back-up från näringslivsenheten att ta första kontakten vid förfrågningar.