



Granskning av markförsäljning

Granskningsrapport
Eskilstuna kommun

KPMG AB

2021-03-15



Eskilstuna kommun
Granskning av markförsäljning

2021-03-15

Innehållsförteckning

1	Inledning och bakgrund	2
2	Syfte och revisionsfrågor	2
3	Avgränsning, metod och revisionskriterier	2
4	Resultat av granskningen	3
4.1	Allmänt om statsstödsregler och KL 2:8	3
4.2	Bakgrund och beskrivning av ärendet	3
4.3	Avtal, redogörelse och tilläggsavtal	4
4.4	Beslutsordning	7

1 Inledning och bakgrund

Eskilstuna kommun skrev för ett antal år sedan avtal om en markförsäljning till ett privat företag som ett led i en företagsetablering. I det avtal som skrevs förband sig kommunen att om den geotekniska undersökningen, som legat till grund för avtalet vid tidpunkten för köpet senare visade sig vara missvisande och förhållandena var sämre än vad parterna hade anledning att tro, åtog sig kommunen att ersätta företaget med upp till 2 miljoner kronor. Företaget fick också rätt att häva köpet och få ersättning för dittills uppkomna kostnader.

Kommunen har sedan via tilläggsavtal, med anledning av förändrade förutsättningar enligt ovan, förändrat det ursprungliga markpriset samt ersatt företaget för uppkomna kostnader.

Samtliga beslut om avtal har tillkommit som ordförandebeslut pga. brådskande skäl.

Med beaktande av hur denna process genomförts och de riskerna för brister och/fel i handläggningsprocess samt åtaganden för kommunen anser revisorerna att det är viktigt att granska hur genomförandet av markförsäljningen skett.

2 Syfte och revisionsfrågor

Det övergripande syftet med granskningen är granska om ingångna avtal skett på ett rättssäkert sätt utifrån de krav som föreligger på allmän beredning och handläggning av ärenden i kommunen.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Vilken berednings- och beslutsprocess har skett avseende grundavtal samt tilläggsavtal mellan kommunen och Bockasjö AB och dess dotterbolag?
- Vilka motiv har funnits för att beslut har genomförts som ordförandebeslut?
- Vilka underlag har kommunen haft för sitt beslut om att acceptera Bockasjö AB:s kostnadsuppskattning på markförbättring (cirka 12 mnkr)
- Har kommunen genomfört egna geotekniska undersökningar?
- Har kommunstyrelsen fått ett tillräcklig och allsidigt underlag för ordförandebesluten?
- Finns det risk att kommunen via det tilläggsavtal som slutits handlat i strid med kommunens befogenheter?

3 Avgränsning, metod och revisionskriterier

Granskningen berör i första hand kommunstyrelsen.

Vi kommer att bedöma om rutinerna uppfyller:

- Kommunallagen

— Tillämpbara interna regelverk, policys och beslut.

Granskningen består till stor del av dokumentgranskning och analys. Avstämningar och kontroller sker med berörda tjänstemän och politiker i kommunen.

Rapporten är faktakontrollerad av kommunstyrelsens ordförande, kommunens fastighets- och exploateringschef och etableringschef inom Eskilstuna Logistik och etablering AB.

4 Resultat av granskningen

4.1 Allmänt om statsstödsregler och KL 2:8

Kommunallagen stipulerar i 2 kap § 8 att: kommunen får genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen. Individuellt riktat stöd till enskilda näringsidkare får lämnas endast om det finns synnerliga skäl för det. I ett rättsfall avseende fastighetsförsäljning (RÅ 2010:119) fastslogs att avsaknaden av en oberoende värdering anses visa att avtalet inneburit ett individuellt riktat stöd till företaget och att beslutet därmed stred mot 2 kap § 8 KL.

Det kan i undantagsfall finnas ett rättsligt utrymme för kommunala stödinsatser, som annars skulle anses otillåtna. I glesbygdsområden kan en kommun ha rätt att ekonomiskt stödja innehavare av tex en livsmedelsbutik eller bensinstation om stödet är nödvändigt för att garantera viss minimistandard av kommersiell service åt hushållen (RÅ 79 Ab 14). Beslut av kommunfullmäktige om stöd till hotell- och restaurangrörelse har i visst fall ansetts kompetens enligt (RÅ 1995 ref 98).

Reglerna om statsstöd finns i artikel 107–109 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Det finns även svenska regler om statsstöd i lagen (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler. Statsstödsreglerna ger inte kommunen eller regionen större möjlighet att lämna statsstöd än vad som är tillåtet i kommunallagen.

Beträffande EG-fördragets bestämmelser om statsstöd kan vi se att kommissionen utarbetat en allmän vägledning till medlemsstaterna vid överlåtelse av mark och byggnader. I meddelandet (EGT C 209, 10.07.1997, S.3) beskriver kommissionen två förfaranden, öppet anbuds förfarande respektive fastställande av marknadsvärdet genom oberoende expertvärdering. Dessa två förfaranden utesluter inslag av statligt stöd. Enligt meddelandet ska all överlåtelse som inte skett enligt något av dessa förfaranden anmälas till kommissionen.

4.2 Bakgrund och beskrivning av ärendet

Eskilstuna kommun har likt andra kommuner i uppdrag att säkerställa mark för industri- och företagsetableringar. Ett område för detta ändamål är Kjula logistikpark som växt under senare år.

Under 2016 visar Visionsbolaget G 3097 AB¹ intresse för markområde och med syfte att uppföra lager för andra företags räkning.

Intresset för markförsäljningsaffären leder fram till avtal (se nedan).

Redan 2011 gjorde kommunen i samband med iordningställande av marken en geoteknisk undersökning av markförhållandena. Av undersökningen framgår i rapport, daterad 2011-12-20² att det finns geotekniska synpunkter som handlar om att det finns **partier i det aktuella området som kan förutsättas vara sättningsbenägna vid belastning**. Inför fortsatt projektering bör därför fördjupad geoteknisk undersökning för respektive tomt utföras.

I tilläggsavtalet (se nedan) framgår att: *”Köparen kontaktade Eskilstuna kommun i juni 2016 gällande markbehov för kunds räkning. Kritiska faktorer var tillräcklig areal för etableringen, snabb process på grund av kundens krav på tillträdestid till färdig byggnad samt att markens beskaffenhet inte krävde någon form av markförstärkning som kunde påverka ekonomi samt tidsplan negativt. Marken som anvisades fanns i Eskilstuna Logistikpark **där markförhållandena påtalades mycket goda och inte krävde någon markförstärkningsåtgärd.**”³*

4.3 Avtal, redogörelse och tilläggsavtal

Köpeavtal

Avtal mellan Eskilstuna kommun och Visionsbolaget AB är signerat 2016-08-10 och avser Eskilstuna Logistikpark, del av fastigheten Kjula-Blacksta 1:5. Fastigheten omfattar 47 000 kvm.

Avtlets § 1 reglerar förutsättningarna för köpet, dvs att avtalet med tillhörande optionsavtal på angränsande mark godkänns av kommunstyrelsen senast 2016-08-29.

Köpeskillingen är enligt köpeavtalet 7 475 500 kronor.⁴

Beträffande fastighetens skick framgår av köpeavtalet att fastigheten överläts i det skick den är i den dagen för undertecknande av köpeavtalet med reservation för § 10 st.5. Reservationen i avtalet handlar om att köparen ska utföra en detaljerad grundundersökning för att bestämma geotekniska förhållanden, grundvattenytans läge, radon mm i samband med att köpekontraktet undertecknad av parterna. Visar det sig att grundförhållandena är sämre än vad parterna har anledning att tro åtar sig säljaren att ersätta köparen för markförstärkningsåtgärder. **Ersättningen kan högst uppgå till 2 000 000 kronor.**

¹ Helägt dotterbolag till Bockasjö AB

² Geotekniskt PM, Vectura.

³ Intervjuade framhåller att formuleringen om att markförhållandena bedömdes mycket goda ska läsas och förstås utifrån att markområdet som helhet inkl. flygplatsmarken är god.

⁴ Priset för marken bygger på ett pris utifrån omvärldsanalys där kommunen enligt uppgift jämfört sig med jämförbara städer såsom Västerås, Örebro och Norrköping. Enligt denna jämförelse blev priset cirka 180 kr/kvm ett pris som bedömdes som marknadsmässigt och till och med högre än de jämförande kommunerna.

Köparen äger rätt till hävning av köpet om det visar sig att markförstärkningsåtgärder krävs. Köparen ska påkalla en eventuell hävning av köpet snarast efter genomförd markundersökning. Köparen äger då rätt att få tillbaka nedlagda kostnader för fastigheten såsom handpenning, kostnad för geundersökning, bygglovsavgift, nybyggnadskarta och anslutningsavgifter mm. Hävning av köpet kan inte göras gällande efter att säljaren ersatt köparen för markförstärkningsåtgärder enligt ovan.

Redogörelse

Efter genomförd geoteknisk undersökning som köparen låter göra framkommer att markförstärkningsåtgärder krävs. Den geotekniska undersökningen och analyserna från tekniska sakkunniga⁵ leder fram till en redogörelse (sammanfattning) från Bockasjö AB daterad 2016-09-13. Slutsatsen från undersökningen är att markens stabilitet för grundläggning med platta inte är görlig varvid fyra olika grundläggningsalternativ har bedömts. Dessa fyra alternativ är enligt redogörelsen:

- Grundläggning med platta på mark. Detta alternativ går bort då bärigheten i marken är för dålig och stora sättningar riskeras.
- Utskiftning av samtliga ej packningsbara massor, ca 148 000 kbm ner till morän eller berg. Detta alternativ bedöms inte heller fungera på grund av tidsfaktorn samt att det är väldigt dyrt (15–20 mnkr).
- Jordstabilisering, kalk-och cementstabilisering. Alternativet fungerar ej på grund av tidsplanen och svårigheten att få tag i resurser. Alternativet bedöms också vara dyrt.
- Pålning med stålplåtar för byggnadens grundläggning och golvplatta. Alternativet bedöms genomförbart inom tidsram och anses i förhållande till övriga alternativ ha den fördelaktigaste kostnaden.

Av redogörelsen kan inte utläsas någon kostnadsuppskattning för det alternativ som förordas.

Av granskningen framgår att de två alternativa⁶, enligt köpeavtalet, sätt att lösa den uppkomna situationen inte anses som en bra lösning och därför påbörjas förhandling och framtagande av ett tilläggsavtal (se nedan). "Säljaren och köparen är överens om att fullfölja affären då bägge parter vilja att medverka till etableringen med de arbetstillfällen som ges överväger de ekonomiska åtaganden som detta avtal medför"⁷

Tilläggsavtal

Utifrån ovan redogjorda redogörelse och vad som framkom i köparens undersökning undertecknas dagen efter, dvs 2016-09-14 ett tilläggsavtal av kommunstyrelsens ordförande och kommunens mark- och exploateringschef.

⁵ ÅF Infrastructure, Geoteknik i Linköping, SWECO, Utlåtande/utvärdering av professor i geoteknik.

⁶ Kompensation med maximalt 2 mnkr, alternativt hävning av köpet och kompensation för nedlagda kostnader.

⁷ Hämtat från tilläggsavtal, avsnitt 3.

Tilläggsavtalet (TA) redogör för händelseförloppet och förutsättningarna i köpeavtalet. I TA beskrivs att geoteknisk undersökning påbörjades i juli 2016 och att resultatet i de sammanställda rapporterna presenterades för köparen 2016-09-12. Rapporterna påvisade markförstärkningsåtgärder på hela den aktuella arealen för planerad byggnation, förstärkning av golvkonstruktion samt merarbeten med anledning av detta. Av TA framgår att de ekonomiska konsekvenserna är ökade kostnader på 12,9 mnkr för köparen.

I granskningen framkommer att det inte finns något dokumenterat underlag för kostnadsuppskattningen på 12,9 mnkr utan summan är enligt uppgift ett resultat av en förhandling.

Vidare framgår av TA att kommunen inte har någon alternativ mark att erbjuda inom rimlig tid där dessutom en geoteknisk undersökning är genomförd utan anmärkning.

För att säkerställa etableringen beslutas enligt TA följande:

1. Markpriset justeras till att motsvara markens beskaffenhet utifrån den geotekniska rapporten. Markpriset justeras således ned till ett belopp motsvarande 1 kr/kvm. Detta medför att köpeskillingen skall justeras från 7 475 500 kr till 47 000 kronor. Erlagd handpenning om 747 500 kr skall återbetalas minus 47 000 kronor.⁸
2. Eskilstuna kommun åtar sig att ersätta åtgärderna med ytterligare 3 471 500 kr utöver det belopp som angivits i tidigare signerat köpekontrakt.
3. I det fall de faktiska kostnaderna för åtgärderna visar sig vara lägre skall köparen återbetala mellanskillnaden till Eskilstuna kommun.
4. Vid avrop av optionsmarken, se optionsavtal, signerat 2016-08-10, skall samma principer gälla.
5. Efter utförda åtgärder skall köparen fakturera säljaren. Ersättningarna skall erläggas senast en månad efter fakturering.

Slutligen anges i TA att Visionsbolaget och moderbolaget som motprestation aktivt ska verka för att ytterligare etableringar kan komma till stånd inom Eskilstuna logistikpark.

Enligt TA ska kostnaderna specificeras av köparen i samband med fakturering av åtgärderna.

När det gäller punkt 3 ovan framkommer att någon återbetalning inte skett då kostnaderna inte blev lägre än beräknat. När det gäller punkt 5 medger intervjuade att formuleringen i avtalet är svårtolkad men att någon extra ersättning utöver de 5,5 mnkr som betalats utifrån uppgörelsen inte varit aktuell.

I e-post daterat 9 januari 2017 vänder sig representant från Bockasjö AB till kommunen angående förfrågan om fakturering med anledning av markförstärkningsåtgärder. Tjänsteperson i kommunen svarar på e-posten och lämnar uppgift om att kommunen önskar specificerad faktura och lämnar övriga faktureringsuppgifter. Av den faktura vi

⁸ Enligt intervjuade betraktades det aktuella markområdet vid denna tidpunkt inte ha något värde och sågs som osäljbar.

fått del av går det att utläsa att den totala merkostnaden för mark, pålningsarbetena och golv uppgått till 31,5 mnkr⁹.

På fråga om det inte finns relevant e-post utväxlad mellan parterna i ärendet svarar intervjuade att ärendet sköttes via telefon och fysiska möten.

4.4 Beslutsordning

I köpeavtalet anges som förutsättning av **beslut ska fattas av kommunstyrelsen senast 2016-08-29**. Vi kan dock konstatera att beslutet att godkänna köpeavtal och tillhörande optionsavtal har fattats av kommunstyrelsens ordförande som ett brådskande ordförandebeslut 2016-08-12. Det brådskande ordförandebeslutet återrapporteras och finns med i kommunstyrelsens sammanträdesprotokoll 2016-09-06 (§ 168, pkt 4).

Kommunstyrelsen hade inget ordinarie möte i augusti 2016. Kommunstyrelsens arbetsutskott hade möte 2016-08-30.

Kommunstyrelsens ordförande framhåller att motivet till det brådskande ordförandebeslutet var tidsaspekten i ärendet och att motparten ville få en snabb process. Kommunstyrelsens ordförande informerade enligt uppgift kommunstyrelsens arbetsutskott om beslutet. Intervjuade framhåller att det idag finns bättre rutiner och arbetssätt för denna typ av ärenden.

När det gäller tilläggsavtalet, som till innehållet får anses mycket principiellt med tanke på det ekonomiska åtagandet och att innehållet innehåller helt andra förutsättningar än ursprungsavtalet, har detta inte ens fattats som ett brådskande ordförandebeslut utan **avtalet är undertecknat helt utan beslutsstöd**.

I det brådskande ordförandebeslutet hänvisas till kommunstyrelsens delegationsordning 1:1. I delegationsordningen framgår av 1:1 att ordföranden har rätt att i enlighet med Kommunallagen fatta beslut som är av brådskande karaktär. I samma delegationsordning framgår också att: **"Om ett enskilt ärende bedöms vara av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt har delegaten inte någon rätt att fatta beslut, även om den aktuella ärendegruppen delegerats."**

I faktaavstämningen av denna rapport framkommer att muntlig information kring tilläggsavtalet gavs till KSAU i efterhand (29 september) under punkten "Kommundirektören informerar".

4.4.1 Kommentarer och bedömning

Vi har ingen anledning att ifrågasätta resultatet av den geotekniska undersökningen som gjordes av köparen i samband med köpet. Det vi ifrågasätter är hanteringen av konsekvenserna av densamma.

I det stora hela anser vi att köpeavtalets ursprungliga förutsättningar tydligt reglerade hur en önskad situation beträffande markförstärkningsåtgärder skulle hanteras.

⁹ Sammanställningen redovisar endast en summa på merkostnaden för pålnings- och markarbetena. Det finns inget underlag som verifierar kostnaden.

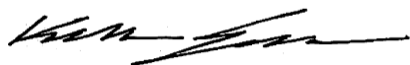
Enligt vår uppfattning bör generellt brådskande ordförandebeslut användas restriktivt och en försiktighetsprincip bör gälla. Generellt bör beslutsordningen innebära förankring/stöd i respektive beslutsorgan för att säkerställa de demokratiska beslutsprinciper som är vedertagna. Av skäl som är uppenbara är detta särskilt viktigt i beslut som är principiella och där beslutet innebär ett stort ekonomiskt åtagande.

Brådskande ordförandebeslut är enligt KL 6:39 avsett för beslut där kommunstyrelsens beslut inte kan avvaktas. Från tidpunkt för ordförandebeslut till det datum då det ursprungliga avtalet senast skulle godkännas fanns två veckors marginal. Detta förhållande tillsammans med frågans principiella beskaffenhet motiverar enligt vår mening ett extrainsatt kommunstyrelsemöte.

Att kommunstyrelsens ordförande ingår det ursprungliga avtalet genom ett brådskande ordförandebeslut är mycket tveksamt men avtalet har en balans med ömsesidighet beträffande risktagande mellan parterna. Vad som däremot är anmärkningsvärt är att KSO ingår ett tilläggsavtal med helt andra förutsättningar än ursprungsavtalet och utan något formellt beslut. Enligt uppgift togs avtalet fram av tjänstepersoner och innehållet kommunicerades mellan tjänstepersoner och KSO samt andra förtroendevalda. De åtaganden av ekonomisk karaktär som tilläggsavtalet innebär för kommunen bygger på muntliga förhandlingar utan dokumenterade underlag. Köparen kompenseras med 12,9 mnkr jämfört med ursprungsavtalet. När det gäller tilläggsavtalet bedömer vi alltså att KSO överskridit sina befogenheter.

Om vi uppskattar compensationen till 5,5 mnkr, dvs exklusive ursprungligt tomtpris som sannolikt var ett överpris med tanke på markens beskaffenhet, bedömer vi ändå att compensationen sannolikt inte kan göras gällande som synnerligt skäl i KL kap 2 § 8 vilket får till konsekvens att avtalet innebär gynnande av enskild vilket är ett vedertaget förbud inom kommunalrätten.

KPMG, dag som ovan



Kristian Gunnarsson

Certifierad kommunal yrkesrevisor