

# Granskning av försäljningsprocess vid avyttring av tillgångar

Valdemarsviks kommun



## Innehåll

1.	Sammanfattning .....	2
2.	Inledning.....	4
2.1	Bakgrund .....	4
2.2	Syfte och frågeställningar .....	4
2.3	Ansvarig nämnd.....	4
2.4	Revisionskriterier.....	4
2.5	Metod och genomförande .....	4
2.6	Kvalitetssäkring .....	5
3.	Utgångspunkter .....	6
3.1	Definition av fastighet .....	6
3.2	Bakgrund - Tidigare granskning.....	6
3.3	Kommentar .....	6
3.4	Försäljning av kommunal egendom .....	6
3.5	Kommentar .....	9
4.	Fastighetsförsäljning Valdemarsviks kommun .....	10
4.1	Ansvar för fastighetsförsäljning.....	10
4.2	Kommuninterna styrdokument .....	11
4.3	Bedömning.....	13
5.	Ansvarsfördelning mellan kommunen och bolagen .....	14
5.1	Bedömning.....	15
6.	Tillämpad försäljningsprocess .....	15
6.1	Inledning.....	15
6.2	Garvarhuset .....	15
6.3	Ishallen.....	15
7.	Svar på revisionsfrågor.....	19

f

## 1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer genomfört en granskning med syftet att kartlägga och bedöma om det vid försäljning av fastigheter finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning och en process som säkerställer ett ändamålsenligt genomförande. Ytterligare ett syfte har varit att bedöma om den interna kontrollen vid tillämpningen av processen är tillräcklig.

Av den kartläggning som gjorts av processen för försäljning av fastigheter framgår att Valdemarsviks kommun saknar ett övergripande styrdokument fastställt av kommunfullmäktige i form av policy (riktlinjer eller principer) för fastighetsförsäljningar. Dessutom har inte en process med handläggningsrutiner för genomförandet av försäljningar definierats och dokumenterats. Kommundirektören har dock påbörjat ett arbete med att ta fram ett förslag till policy och riktlinje för fastighetsförsäljning. Beslut om policy i kommunfullmäktige förväntas kunna ske i april 2022. Enligt vår bedömning är att ett beslut om policy och riktlinjer måste kombineras med att försäljningsprocessen med handläggningsrutiner definieras.

De brister som vi har identifierat när det gäller avyttringen av Garvarhuset och i det förslag till beslut om upphandling av hyresavtal för ishall anser vi vara en konsekvens av otillräcklig styrning och internkontroll av avyttringsprocessen. För att tydliggöra förutsättningarna för att på ett ändamålsenligt sätt genomföra fastighetsöverlåtelser är det väsentligt att det utifrån tillämpliga regelverk finns politiskt beslutade styrdokument samt en fastställd process med handläggningsrutiner och en tydlig ansvars- och rollfördelning samt ett genomförande inom ramen för en tillräcklig intern kontroll.

Den tillämpade försäljningsprocessen har enligt vår bedömning inte haft en tillräcklig intern kontroll. Risker för korruption och andra oegentligheter i försäljningsprocessen har inte analyserats och bedömts. I syfte att förebygga att korruptionsrelaterade risker realiserats bör en riskanalys göras av försäljningsprocessen för att identifiera vilka eventuella åtgärder som kan behöva vidtas för att för att reducera eller eliminera dessa risker.

När det gäller ansvarsfördelning mellan kommunen och bolagen t.ex. vid genomförandet av fastighetsförsäljningar anser vi att den är otydlig. Det faktiska agerandet gör att det blir en oklar gräns mellan de två juridiska personerna kommunen och bolagen. Enligt vår uppfattning leder det till att varken ägarstyrningen eller bolagsstyrningen bli ändamålsenlig och effektiv.

Vi uppfattar det som positivt att kommunstyrelsens arbetsutskott gav kommundirektören i uppdrag att komplettera beslutsunderlaget till kommunstyrelsen med en uppskattning av vad det skulle kosta driva ishallen vidare i egen regi. Samtidigt är bedömningen att alternativet med fortsatt drift i egen regi borde ha utretts redan 2019 innan kommunstyrelsen beslutade att initiera en försäljning av ishallen. I efterhand är det uppenbart enligt vår bedömning att beslutet om att inleda försäljningsprocessen av ishallen baserades på ett otillräckligt utrett underlag. Förekomsten av otillräckligt utredda beslutsunderlag indikerar att det finns brister i ärendeberegningsprocessen.

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen, rekommenderar vi att:

- ▶ Utred i särskild ordning om den föreslagna modellen för upphandling av hyresavtal och överlåtelse av ishall är förenlig med kommunallag och statsstödsregler.
- ▶ Besluta om en policy för avyttring av fastigheter.
- ▶ Ta fram och fastställ en process med handläggningsrutiner för avyttring av fastigheter. Överväg särskilt hur:
  - ▶ Följsamheten till kommunallagens bestämmelser och EU:s statsstödsregler ska säkerställas i försäljningsprocessen.
  - ▶ Den interna kontrollen i försäljningsprocessen ska bli tillräcklig.
- ▶ Säkerställ att aktiviteterna samt att roller och ansvar i försäljningsprocessen blir tydligt definierade

- ▶ Besluta om policy avseende oegentligheter.
- ▶ Besluta om principer för ägarstyrning av bolagen.
- ▶ Definiera en ärendeberedningsprocess med kvalitetskrav på beslutsunderlagets kvalitet med avseende på alternativ, hur verksamhet och ekonomi påverkas samt att rättsheten har prövats.

## 2. Inledning

### 2.1 Bakgrund

Valdemarsviks kommun genomför av och till försäljningar av fastigheter. För närvarande finns även en pågående process med inhyrning/försäljning av ishallen. I samband med avyttringar av mark och fastigheter finns risk att försäljningen inte genomförs enligt lagar och/eller på ett ekonomiskt fördelaktigt sätt. Avyttringar av anläggningar i kombination med hyresavtal som i sin tur innehåller inslag av byggtreprenad, ökar dessutom risken för att fel kan inträffa i processen beroende på att fler regelverk är tillämpliga som kommunen måste förhålla sig till. Försäljning i kombination med inhyrning innebär sannolikt också en ekonomisk risk för kommunen.

En annan väsentlig aspekt vid försäljningar är att roller och ansvar är tydliga och att anbudsförfarande och värderingar tillämpas på ett korrekt sätt. Detta är också viktigt för att undvika korruption och oegentligheter som i sin tur kan leda till förtroendskada för kommunen.

Ett annat förhållande som är av betydelse gäller det förhållandet när både kommunen representerad av kommunstyrelsen och kommunägda bolag är berörda av försäljningsprocessen. Det är viktigt att det i dessa sammanhang finns en tydlig och ändamålsenlig ansvars- och rollfördelning mellan de organ som regleras av det kommunrättsliga respektive aktiebolagsrättsliga regelverket.

Med anledning av ovanstående bedömer revisorerna det angeläget att granska om det finns en process för avyttring av fastigheter och anläggningar som säkerställer att överlåtelser kan ske på ett ändamålsenligt och ekonomiskt tillfredsställande sätt.

### 2.2 Syfte och frågeställningar

Syftet är att kartlägga och bedöma om det vid försäljning av fastigheter finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning och en process som säkerställer ett ändamålsenligt genomförande. Ytterligare ett syfte är att bedöma om den interna kontrollen vid tillämpningen av processen är tillräcklig.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Finns i kommunen styrande dokument som reglerar försäljning och inhyrning av fastigheter och anläggningar samt är dessa tillräckliga?
- ▶ Har en ändamålsenlig process för genomförande av försäljningar och inhyrning fastställts?
- ▶ Vilken egen kompetens har kommunen för att genomföra försäljningar?
- ▶ Genomförs de enskilda försäljningarna på ett ändamålsenligt och ekonomiskt tillfredsställande sätt?
- ▶ Är agerandet och ansvarsfördelningen mellan kommunen och berört bolag vid försäljningar i enlighet med principer för bolagsstyrning?
- ▶ Hur säkerställs att inga oegentligheter förekommer

### 2.3 Ansvarig nämnd

Kommunstyrelsen.

### 2.4 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. I denna granskning utgörs revisionskriterierna av:

- ▶ Kommunallagen.
- ▶ EU:s statsstödsregler

### 2.5 Metod och genomförande

Granskningen genomförs med stöd av intervjuer och dokumentgenomgång. Intervjuer kommer att

genomföras med representanter för kommunstyrelsen och med ansvariga tjänstepersoner.

- ▶ Kommundirektör.
- ▶ Kommunstyrelsens ordförande.
- ▶ Teknisk chef.
- ▶ Byggchef.
- ▶ Ekonomichef.

## 2.6 Kvalitetssäkring

Utöver vår interna kvalitetssäkring har samtliga intervjuade fått möjlighet att komma med synpunkter på rapportutkastet, för att säkerställa att revisionsrapporten bygger på korrekta fakta och uttalanden.

## 3. Utgångspunkter

### 3.1 Definition av fastighet

Den civilrättsliga definitionen av fastighet framgår av första kapitlet jordabalken (JB). Där framgår att fast egendom är jord som är indelad i fastigheter och att till fastighet hör allmänna fastighetstillbehör, byggnadstillbehör och industritillbehör (1 kap. 1 § JB). Enklare uttryckt kan sägas att en fastighet är ett avgränsat markområde inklusive de växter och fasta byggnader som finns på marken. Till fastigheten räknas också fastighetstillbehör, föremål med ett regelbundet användningsområde, så kallat stadigvarande bruk.

### 3.2 Bakgrund – Tidigare granskning

Revisorerna gjorde under 2019 en granskning av beredningen av större fastighetsprojekt som presenterades i en rapport under november 2019. Granskningen resulterade i att revisorerna lämnade två rekommendationer till kommunstyrelsen.

1. Ta fram en processbeskrivning eller projektmodell som säkerställer kvaliteten på beslutsunderlag, krav på förstudier, viktiga beslutspunkter, transparens m.m.
2. Ta fram förslag på en policy eller en riktlinje för hur frågor om arbetet med att förebygga jäv, korruption och oegentligheter ska bedrivas.

I samband med att kommunstyrelsen lämnade sitt yttrande beslutade kommunstyrelsen vid sammanträdet den 10 februari 2020:

1. Kommunstyrelsen ger kommunchefen i uppdrag att ta fram en projektmodell som ska tillämpas för framtida projektuppdrag inom Valdemarsviks kommun.
2. Kommunchefen får också i uppdrag att ta fram riktlinjer för det förebyggande arbetet för att förhindra att jäv, korruption och oegentligheter uppstår.

### 3.3 Kommentar

Enligt vår uppfattning kan en projektmodell definieras som en struktur för hur projekt ska drivas, de ansvar och roller som behövs för projektledningen, vilka beslutspunkter som ska gälla samt beskrivningar och mallar som stöttar projektledare i genomförandet av projekten. Vi tolkar beslutet som att det innebär att ta fram en generell projektmodell för genomförande av projekt och inte specifikt en modell för att hantera projekt för avyttring av kommunal egendom.

### 3.4 Försäljning av kommunal egendom

#### 3.4.1 Inledning

I detta avsnitt redovisas förutsättningar för offentlig försäljning av egendom. I första hand med utgångspunkt från kommunalrättsliga regler och EU:s statsstödsregler.

Vid försäljning och köp av fast egendom är lagen om offentlig upphandling (LOU) inte tillämplig.

#### 3.4.2 Kommunallagen

Huvudregeln vid försäljning av kommunal egendom, lös eller fast, samt ideella rättigheter är generellt att det ska ske till marknadspris. Kommunen har en skyldighet att agera så att högsta pris uppnås. Huvudregeln utgår ifrån följande:

- ▶ I den grundläggande kompetensbestämmelsen ligger ett principiellt förbud mot att ge understöd till enskilda eller grupper av enskilda. Det innebär att en kommun inte får ge bort eller försälja egendom, ideella rättigheter m.m. under marknadsvärdet.
- ▶ Likställighetsprincipen (2 kap 3 § KL) innebär att kommuner skall behandla sina medlemmar lika

om det inte finns sakliga skäl för något annat. Likställighetsprincipen innebär att prisdiskriminering inte är tillåten och att det inte är tillåtet att särbehandla vissa kommunmedlemmar eller grupper av kommunmedlemmar på annat än objektiv grund.

- ▶ Förbud mot understöd till enskilda näringsidkare (2 kap 8 § KL) d.v.s. all försäljning till företag ska därför ske till marknadsvärde om det inte föreligger synnerliga skäl.
- ▶ God ekonomisk hushållning ska även prägla den kommunala förmögenhetsförvaltningen. Vid överlåtelse av fast och lös egendom gäller inte självkostnadsprincipen (2 kap 6 § KL) utan marknadsmässig prissättning utifrån kravet på god ekonomisk hushållning. Även för immaterialrättsliga värden som skapats av en kommun gäller som huvudregel att självkostnaden inte är tillämplig.

#### Intern kontroll

Enligt 6 kap 6§ KL ska nämnderna se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. Ett syfte med den interna kontrollen är att säkerställa en effektiv förvaltning och undvika att allvarliga fel begås.

### 3.4.3 Oegentligheter och jäv

För att säkerställa objektivitet i ärendehantering finns i kommunallagen ett antal jävsregler. Av jävsreglerna framgår när en befattningshavare måste avstå från att delta i viss handläggning. Jävsreglerna gäller vid all ärendehantering och riktar sig till den som på något sätt kan påverka dess utgång. Reglerna gäller inte enbart den som beslutar i ett ärende utan även den som bereder ett ärende.

En viktig förtroendefråga är att medborgarna uppfattar kommunen som opartisk och saklig. Förekomsten av korruption och oegentligheter kan leda till att både legitimitet och ekonomi kommer till skada. Av den anledningen är det väsentligt att vara medveten om riskerna för korrupta händelser och hur det är möjligt att förhindra att sådana inträffar samt vad som ska göras om de inträffar eller misstänks.

Tagande av en muta för tjänsteutövningen utgör ett brott mot det förtroende som uppdrags- eller arbetsgivare förutsätts kunna ha för den som utför ett arbete. Brotten tagande av muta och givande av muta regleras i Brottsbalken (BrB 10:5a och 5 b). Tagande av muta förutsätter att en arbetstare eller uppdragstare tar emot, godtar ett löfte eller begär en otillbörlig förmån för utövningen av anställningen eller uppdraget.

Trolöshet mot huvudman (BrB 10:5) är ett annat exempel på ett brutet förtroende. Brottet innebär att en person med förtroendeställning missbrukar sitt ansvar att sköta eller övervaka en ekonomisk eller rättslig angelägenhet eller en kvalificerad teknisk uppgift. Missbruket ska innebära en skada för huvudmannen, ekonomisk eller annan skada.

Med otillåten påverkan menas olika typer av påtryckningar som befattningshavare och förtroendevalda riskerar att utsättas för. Otillåten påverkan kan ske genom trakasserier, hot, våld och korruption.

En väl uppbyggd och tillämpad intern kontroll är grundläggande för att förebygga och upptäcka korruption och andra oegentligheter.

### 3.4.4 EU:s statsstödsregler

EU:s statsstödsregler regleras i EUF-fördraget<sup>1</sup> artiklarna 107–109 och gäller alla offentliga medel samt omfattar stat, kommun och landsting. Av dessa framgår:

- ▶ Ett generellt förbud att utge statsstöd till marknadsaktörer. Utgångspunkten är att statligt stöd

---

<sup>1</sup> Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.



till företag är otillåtet, om stödet snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna. (artikel 107.1 EUF-fördraget). Alla typer av åtgärder som innebär en kostnad för det allmänna eller en intäkt för företaget inberäknas i begreppet statsstöd. Förbudet omfattar i princip alla typer av understöd från det allmänna till den privata sektorn.

- ▶ Exempel på otillåtet statsstöd i detta hänseende är försäljning av mark eller byggnader till ett pris som understiger marknadspris eller motsvarande köp till ett pris som överstiger marknadspris. Härtill kommer att åtgärden också måste innebära att visst företag eller produktion ges en selektiv förmån som snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen samt att åtgärden också kan påverka handeln mellan medlemsstaterna. Stöd till ett företag som sammanlagt inte överstiger 200 000 euro under tre beskattningsår i rad och som även uppfyller övriga villkor i den allmänna förordningen om de minimis-stöd (kommissionens förordning 1407/2013) är av så liten betydelse, att konkurrenskriteriet och samhandelskriteriet inte är uppfyllda. Det föreligger också ett tröskelvärde på så sätt att reglerna inte blir tillämpliga om stödet uppgår till högst 200 000 € under en treårsperiod till ett företag.

Enligt SKL (cirkulär 2007:8) så bör kommuner och landsting regelmässigt analysera den EG-rättsliga statsstödsaspekten för samtliga mark- och byggnadsförsäljningar respektive köp som sker i förhållande till företag eller köp som kan komma att gynna viss produktion.

För att begränsa det antal transaktioner som kommissionen kan tvingas att undersöka har kommissionen gett ut ett meddelande för att klargöra utgångspunkterna: Kommissionens meddelande om inslag av stöd vid statliga myndigheters försäljning av mark och byggnader (97/C 209/03). Meddelandet innehåller en allmän vägledning till medlemsstaterna som beskriver hur medlemsstaterna kan hantera överlåtelse av mark och byggnader på ett sätt som automatiskt utesluter inslag av statligt stöd.

### **1. Överlåtelse genom villkorslöst anbudsförfarande.**

En överlåtelse av mark och byggnader efter ett *vederbörligen offentliggjort, öppet och villkorslöst anbudsförfarande* (av auktionstyp), där det bästa eller det enda anbudet antas, utgör per definition en försäljning till marknadspris och innefattar följaktligen inte statligt stöd. Det faktum att en annan värdering av marken förelåg före anbudsförfarandet, t.ex. för redovisningsändamål eller för att tillhandahålla ett tänkt lägsta utgångsbud, är ovidkommande.

Ett anbud är *vederbörligen offentliggjort* när det upprepade gånger under en rimligt lång tidsperiod (två månader eller mer) tillkännagivits i inhemsk press, fastighetstidningar eller andra lämpliga publikationer och via fastighetsmäklare som vänder sig till ett brett urval av tänkbara köpare, så att alla tänkbara köpare kan nås för kännedom. En planerad överlåtelse av mark och byggnader, som med tanke på sitt höga värde eller andra egenskaper kan locka investerare som är verksamma i hela Europa eller internationellt, bör tillkännages i publikationer som har en regelbunden internationell spridning. Sådana erbjudanden bör också tillkännages genom mäklare som vänder sig till kunder i hela Europa eller internationellt.

Ett erbjudande är *villkorslöst* när alla köpare, oberoende av om de driver en rörelse eller inte och vad för slags rörelse det i så fall är, generellt är oförhindrade att förvärva marken och att använda den för sina egna syften. Inskränkningar får införas för att förhindra olägenheter för allmänheten, för att skydda miljön eller för att undvika rena spekulationsanbud. Restriktioner som genom detalj- och regionplanläggning åläggs ägaren i enlighet med inhemsk lagstiftning om markanvändning påverkar inte erbjudandets villkorlösa karaktär.

Om det är ett överlåtelsevillkor att den framtida ägaren skall åta sig särskilda förpliktelser - utöver sådana som härrör från allmän inhemsk lagstiftning eller beslut av planeringsmyndigheterna, eller beslut för att skydda och bevara miljö och folkhälsa, - till förmån för de offentliga myndigheterna eller för samhällsnyttan i allmänhet, skall erbjudandet betraktas som "*villkorslöst*" i den betydelse som

avses i definitionen ovan endast om alla tänkbara köpare är skyldiga och i stånd att uppfylla denna förpliktelse, oberoende av om de driver en rörelse eller inte och vad slags rörelse det i så fall är.

## **2. Överlåtelse utan villkorslöst anbudsförfarande.**

Om inte förfarandet med villkorslöst anbudsförfarande används bör enligt kommissionen en oberoende värdering genomföras av en eller flera oberoende värderingsmän före förhandlingarna om överlåtelsen för att fastställa marknadsvärdet på grundval av allmänt accepterade marknadsindikatorer och värderingsstandarder. Det marknadspris som sålunda fastställts är det lägsta anskaffningspris som kan avtalas utan att statligt stöd beviljas.

Med marknadsvärde förstås det pris som mark och byggnader på värderingsdagen skulle betinga vid en privat försäljning mellan en villig säljare och en oberoende köpare, under antagandet av att egendomen offentligt utbjuds till salu, att marknadsförhållandena möjliggör försäljning i normal ordning och att det med beaktande av egendomens art står en skälig tidsrymd till förfogande för förhandling av köpet. Om det efter rimliga ansträngningar att sälja mark och byggnader till marknadspriset är uppenbart att det pris som fastställts av värderingsmannen inte kan erhållas, får en avvikelse på högst 5 % från detta pris anses överensstämma med marknadsvillkoren.

Anmälan till kommissionen

I det fall en fastighetsförsäljning varken föregås av ett villkorslöst anbudsförfarande eller en oberoende expertvärdering, så ska medlemsstaten göra en anmälan till kommissionen, för att ge kommissionen en möjlighet att fastställa om statligt stöd förekommer och, om så är fallet, att göra en bedömning av dess förenlighet med den gemensamma marknaden. Om en försäljning av mark eller byggnad sker genom att någon av de två ovan redovisade principerna iakttagits, innebär det att kommissionen kommer att förutsätta att något statligt stöd inte ingår i försäljningen.

Om en medlemsstat ger ett olagligt stöd kan kommissionen besluta att det strider mot EU-rätten. Medlemsstaten ska då återkräva stödet från stödmottagaren, inklusive ränta på ränta. Det gäller även om det leder till att företaget måste försättas i konkurs. Även en svensk domstol kan pröva om en åtgärd utgör ett statligt stöd som skulle ha anmälts till kommissionen. Om medlemsstaten vägrar att följa kommissionens beslut kan kommissionen välja att väcka talan inför EU-domstolen. Medlemsstaten riskerar då att fällas för fördragsbrott med kännbara böter som följd om man inte rättar sig efter beslutet.

## **3.5 Kommentar**

Av kommunallagens krav på god ekonomiska hushållning följer att kommunen vid fastighetsförsäljning ur kommunallagens perspektiv är skyldig att få ut ett så bra pris som möjligt. Individuellt inriktat stöd får inte heller lämnas till enskilda näringsidkare såtillvida att det inte finns synnerliga skäl till detta. Kommunen måste med andra ord agera så att en marknadsmässig prissättning uppnås och att inte någon näringsidkare gynnas på bekostnad av någon annan. Det finns också i kompetensbestämmelsen ett principiellt förbud mot att ge understöd till enskilda eller grupper av enskilda. Därav följer att en kommun inte får ge bort eller försälja egendom, ideella rättigheter m.m. under marknadsvärdet.

Kommunen måste kunna säkerställa att försäljningsprocessen kan genomföras med en tillräcklig intern kontroll. Det innebär att befattningshavare som enligt kommunallagens jävsregler risker jäv inte deltar i handläggningen samt att risken för korruption och andra oegentligheter under genomförande av försäljningsprocessen elimineras.

Av EU:s stadsstödreger följer att försäljningar under marknadsvärdet kan komma att anses utgöra otillåtet statsstöd. Utgångspunkten är att fastighetsöverlåtelser inte innebär statsstöd om de sker på marknadsmässiga villkor. Enligt kommissionens meddelande om inslag av statligt stöd vid försäljning av mark och byggnader anges två alternativa förfaranden som kan användas för att säkerställa att en överlåtelse av en fastighet sker till marknadsvärdet; ett villkorslöst anbudsförfarande eller en oberoende expertvärdering. Även om de två åtgärderna utgör alternativ till varandra så innebär ett

villkorslöst anbudsförfarande per definition att överlåtelsen inte innefattar ett statsstöd. En oberoende värdering innehåller enligt vår bedömning en osäkerhet om vad som är det korrekta marknadsvärdet och innebär därför en högre risk för överklagande eller sanktioner jämfört med ett villkorslöst anbudsförfarande. I de fall det där det kan antas att en fungerande marknad finns och inga särskilda skäl att överlåta till en viss köpare är det vår bedömning att överlåtelsen ska konkurrensutsättas genom ett ovillkorligt anbudsförfarande.

Av kommissionens meddelande följer också att överlåtelsen vederbörligen offentliggjorts så att alla tänkbara köpare kan få kännedom om den. Vår tolkning av meddelandet är att överlåtelsen ska ha tillkännagivits under minst två månader vid upprepade tillfällen och via olika kanaler som t.ex. inhemsk press, fastighetsmäklare (transaktionskonsulter), m.fl. Handlar det om en överlåtelse med högt värde som kan intressera investerare i Europa eller internationellt så bör de tillkännages i internationella publikationer och via mäklare verksamma i Europa och internationellt.

En villkorslös försäljning hindrar inte att säljaren kan ställa vissa överlåtelsevillkor som innebär att den framtida ägaren ska åta sig särskilda förpliktelser om skyldigheterna utgår från allmän inhemsk lagstiftning eller är en konsekvens av beslut av planmyndigheter. Motsvarande gäller för villkor som syftar till att skydda och bevara miljö och folkhälsa till förmån för samhällsnyttan i allmänhet.

## 4. Fastighetsförsäljning Valdemarsviks kommun

### 4.1 Ansvar för fastighetsförsäljning

#### 4.1.1 Ansvar enligt reglemente

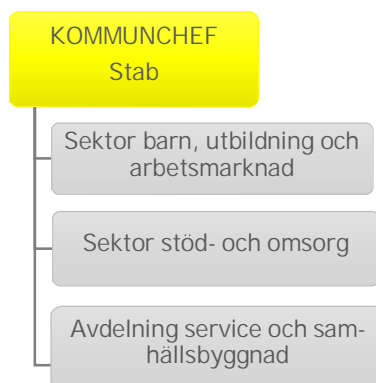
Enligt reglementet ansvarar kommunstyrelsen bl.a. för att förvalta kommunens fasta och lösa egendom och planfrågor, förutom de frågor miljö- och byggnämnden svarar för enligt särskilt reglemente.

Kommunstyrelsen ska enligt delegering från kommunfullmäktige besluta om köp, försäljning, byte, fastighetsreglering, expropriation eller inlösen av fastighet eller fastighetsdel samt upplåta tomträtt inom en kostnadsram upp till 2 miljoner kronor. Vid försäljning av exploaterad tomtmark gäller marknadsmässiga villkor.

#### 4.1.2 Förvaltningsorganisation

Den kommunala förvaltningsorganisationen under kommundirektören består av sektor barn, utbildning och arbetsmarknad, sektor stöd och omsorg samt avdelning för service och samhällsbyggnad. För respektive sektor finns en ansvarig sektorchef och kommundirektören är tillika ansvarig chef för avdelning service och samhällsbyggnad.

Figur 1 Förvaltningsorganisation



Under senare delen av 2021 genomfördes en organisationsförändring där service och administration slogs samman med sektor samhällsbyggnad. I och med organisationsförändringen togs en tjänst som sektorchef bort.

Inom avdelningen för service och samhällsbyggnad finns förutom olika servicefunktioner en teknisk enhet, VA och renhållning och plan- och byggenhet. Direkt under den tekniska chefen finns gata och fastighet.

Av intervju har framgått att i den tidigare organisationen när fastighetsförsäljningsärenden aktualiserades ansvarade samhällsbyggnadschefen för genomförandet av försäljningsprocessen. Efter organisationsförändringen är intentionen att fastighetsförsäljningar ska hanteras av mark- och exploateringsingenjören som är direkt underställd kommundirektören. Tjänsten som mark- och exploateringsingenjör är dock f.n. vakant och uppgiften fullgörs av en inhyrd konsult.

Det har också framgått att fastighetskontoret i begränsad utsträckning blir involverade i samband med fastighetsförsäljningar. En synpunkt som framförs är att fastighetskontoret i större utsträckning bör vara involverade t.ex. vid utformningen av avtalen.

## 4.2 Kommuninterna styrdokument

### 4.2.1 Inledning

I avsnittet redovisas de styrdokument som identifierats och som har samband med överlåtelse av fastighet.

### 4.2.2 Styrdokument avseende försäljning av fastigheter

I granskningen har framgått att Valdemarsviks kommun för närvarande helt saknar övergripande styrdokument fastställda av kommunfullmäktige i form av policy eller motsvarande (principer eller riktlinjer) för avyttring av fastigheter (fastigheter med byggnader). Kommunstyrelsen har inte heller beslutat om styrdokument avseende fastighetsförsäljningar. I förvaltningen saknas dessutom dokumenterade handläggningsrutiner för genomförande av fastighetsförsäljningar.

Av intervju har framgått att kommundirektören för närvarande bereder ett ärende som innebär förslag till policy och riktlinjer avseende fastighetsförsäljning. Policyn ska beslutas av kommunfullmäktige och riktlinjerna av kommunstyrelsen. Enligt kommundirektören kommer policyn att förutom försäljning även att innefatta arrende och markupplåtelse. Arbetet med att ta fram förslaget har försejats. Ursprungligen var avsikten att beslut skulle kunna fattas under november 2021. För närvarande är intentionen att förslaget ska beredas av KSAU under februari 2022 och av kommunstyrelsen i mars 2022. Beslut i kommunfullmäktige förväntas kunna tas vid sammanträde i april 2022.

### 4.2.3 Riktlinjer för markanvisning

Enligt Lag (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar ska kommuner som arbetar med markanvisningar anta riktlinjer för dessa. Riktlinjerna ska ange utgångspunkter och mål för överlåtelser eller upplåtelser av markområden för bebyggande. Även handläggningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar samt principer för markprissättning ska framgå. Riktlinjerna ska antas av kommunfullmäktige. Skyldigheten att anta riktlinjer är dock inte sanktionerad och en markanvisning som genomförs innan kommunen antagit riktlinjer blir inte giltig.

I Valdemarsviks kommun gällande riktlinjer för markanvisning fastställdes av kommunfullmäktige den 27 januari 2020. Av utgångspunkten i riktlinjen framgår att markanvisningar i Valdemarsviks kommun förväntas om möjligt följa riktlinjer för markanvisning liksom övriga beslutade kommunala planer, mål- och policydokument. Riktlinjerna är vägledande och kan frångås i enskilt fall om det finns särskilda skäl och om det krävs för att kunna genomföra en detaljplan på ett ändamålsenligt sätt.

I den av kommunfullmäktige antagna riktlinjen redovisas vad som är en markanvisning, vad som regleras i avtal om markanvisning, markanvisningsavgift, planavtal och upplåtelse av mark samt krav på byggherre för att få markanvisning. Vidare framgår handläggningsrutiner och grundläggande villkor. Kommunstyrelsen beslutar om markanvisning ska ske och om tilldelning av markanvisningen. Tre metoder för markanvisning kan användas; anbud, direktanvisning och markanvisningstävling. En kortfattad beskrivning ges av varje metod i riktlinjen. Kommunen avgör från fall till fall vilken markanvisningsmetod som är mest lämplig och när i tid markanvisningen bör genomföras.

I riktlinjerna redovisas avslutningsvis principer för markprissättning. Av bakgrundsbeskrivningen framgår att kommuner har att beakta kommunallagens regler vari bland annat ingår ett förbud att ge understöd till enskild utan stöd av lag, likställighetsprincipen samt förbud att ge individuellt inriktat näringslivsstöd om det inte föreligger synnerliga skäl för det. Av detta följer att försäljning under marknadspris är som huvudregel inte tillåtet. Kommuner omfattas av EU:s statsstödsregler vilket innebär att otillåtet statsstöd kan anses föreligga om försäljningspriset för marköverlåtelse ligger under marknadsvärdet. Genom ett villkorslöst anbudsförfarande där det bästa eller enda anbudet antas eller genom att försäljningen föregås av en oberoende expertvärdering utsluts automatiskt inslag av statsstöd.

Av riktlinjen följer sedan att Valdemarsviks kommuns försäljning av mark ska ske till marknadsmässiga priser. Genom öppet anbudsförfarande säljs marken till marknadsmässigt pris. Vid direktanvisning eller om marknadspriset är osäkert kan en oberoende expertvärdering göras.

Vid markanvisningstävling ska bästa förslag anvisas markområdet utifrån de förutsättningar och kriterier som angetts i tävlingsprogram. I de fall markpriset ingår som en del i ett anbud/tävlingsförslag kan ett lägsta pris anges av kommunen.

#### 4.2.4 Internkontroll

Fullmäktige har antagit (31 oktober 2011) tillämpningsanvisningar till reglemente för intern kontroll. Tillämpningsanvisningarna beskriver syftet med den interna kontrollen och hur ansvaret för den fördelas i den kommunala organisationen. Vidare framgår att en risk- och väsentlighetsanalys ska utgöra grund för planering, prioritering och uppföljning av internkontrollarbetet. Riktlinjerna anger vad internkontrollplanerna minst ska innehålla. Kommunstyrelsen fastställer, vid utfärdandet av anvisningarna för internkontrollplan, hur ofta och när rapport ska avlämnas.

Gällande riktlinjer för intern kontroll beslutades av kommunstyrelsen den 8 maj 2017. Av riktlinjen framgår att en internkontrollplan ska finnas inom varje sektor och på kommungemensam nivå. Internkontrollplanen avser normalt en tvåårsperiod.

En iakttagelse är att enligt riktlinjerna ska samtliga verksamheter göra en verksamhetsanalys i syfte att bl.a. säkerställa att det finns rutiner och mallar som säkerställer att lagar, reglementen och riktlinjer tillämpas.

I granskningen har vi tagit del av den kommungemensamma internkontrollplanen 2021-2022. Det kan då noteras att 18 kontrollmoment ingår. I den riskanalys som ligger till grund för internkontrollplanen framgår att ingen risk med avseende på fastighetsförsäljning har identifierats. Följaktligen finns ingen åtgärd eller kontrollmoment i internkontrollplanen som avser fastighetsförsäljning.

#### 4.2.5 Styrdokument avseende oegentligheter och jäv

Det finns många olika definitioner av begreppet oegentligheter. Vi använder oss av begreppet oegentligheter som ett samlingsbegrepp för hela gruppen av oönskade beteenden/handlingssätt med konsekvenser för kommunens förtroende eller anseende eller verksamhet där olika former av korruption ingår. Oegentligheter är ingen juridisk term utan används som ett övergripande begrepp för en vid grupp av oönskade beteenden som även inbegriper korruption och förtroendeskadliga ageranden som exempelvis avsiktliga eller oavsiktliga fel i beslutsfattande och myndighetsutövning.

I kommunen finns en riktlinje mot mutor och korrupktion som antagits av ledningsgruppen. Av riktlinjen framgår vad muta och korrupktion innebär och vad som framgår av lagen. Riktlinjen exemplifierar vad som är otillbörliga förmåner.

Under rubriken rapportera misstanke om oegentligheter framgår att Valdemarsviks kommun inte tolererar korrupktion, mutor och jäv eller annat som kan rubba allmänhetens förtroende för vår verksamhet. Förtroendevalda eller medarbetare ska rapportera misstanke om brott, överträdelser och avvikelser från reglerna. Avslutningsvis framgår att vid misstanke om oegentligheter ska anmälan göras till närmaste chef.

Ledningsgruppen har också antagit en riktlinje för jäv med underrubriken "Som chef i Valdemarsviks kommun gäller följande vid rekrytering, anställning och direkt underställda medarbetare". Riktlinjen är avsedd för anställda i Valdemarsviks kommun som är delaktiga vid rekrytering och anställning och gäller även vid anställning där anhörig blir direkt underställd dig som chef.

### 4.3 Bedömning

De krav som ställs vid fastighetsförsäljning motiverar enligt vår bedömning att det finns ett övergripande politiskt beslutat styrdokument (policy, riktlinjer eller principer) för avyttring av fastigheter. En policy för fastighetsförsäljning bör innehålla kommunens utgångspunkter och mål med försäljningar, grundläggande villkor för försäljningsprocessen, m.m.

Ett konstaterande i granskningen är att det för närvarande saknas policy, riktlinjer, tillämpningsanvisningar och rutiner som stöd för att säkerställa att fastighetsavyttringar kan genomföras på ett ändamålsenligt sätt. Kommundirektören bereder för närvarande ett ärende om förslag på policy och riktlinjer som bl.a. avser avyttring av fastigheter. Kommunfullmäktige ska besluta om policyn och kommunstyrelsen om riktlinjerna. Vad dessa kan komma att innehålla är i detta skede inte bekant. Vi ser positivt på att ett arbete pågår för att ta fram policy och riktlinjer för avyttring av fastigheter. Förutom övergripande styrdokument i form av policy och riktlinjer krävs att det finns dokumenterade handläggningsrutiner med ansvar och befogenheter för de olika aktiviteter som ingår i försäljningsprocessen. Efter det att beslut om att inleda försäljning av en fastighet tagits måste ett ställningstagande göras huruvida fastigheten ska överlåtas genom ett villkorslöst anbudsförfarande eller utan ett villkorslöst anbudsförfarande. I bägge fallen är det enligt vår uppfattning nödvändigt att en oberoende expertvärdering genomförs med stöd av (en eller flera) värderingskonsult. Vid större försäljningar eller vid komplicerade försäljningar bör en försäljningsstrategi tas fram och genomförande organiseras i projektform med en projektplan.

Vår bedömning är att riktlinjer för markanvisning till innehåll motsvarar de krav som ställs i lag om riktlinjer för kommunala markanvisningar. I riktlinjen framgår utgångspunkter, mål, handläggningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar samt principer för markprissättning ska. Ett konstaterande är samtidigt att de mål som anges är väl övergripande och att krav på byggherre för att få markanvisning är ytterst begränsade. Riktlinjerna omfattar inte fastighetsförsäljningar.

En riktlinje i sig behöver inte vara absolut bindande, utan ger utrymme för individuella variationer. Det framgår med särskild tydlighet i riktlinjer för markanvisning där det anges att markanvisningar i Valdemarsviks kommun förväntas om möjligt följa riktlinjer för markanvisning. Vidare framgår att riktlinjerna är vägledande och kan frångås i enskilt fall om det finns särskilda skäl och om det krävs för att kunna genomföra en detaljplan på ett ändamålsenligt sätt. Vad som menas med "om möjligt" framstår för oss som oklart lika så vad som menas med att "genomföra en detaljplan på ett ändamålsenligt sätt". När kan riktlinjerna frångås och i vilken utsträckning kan riktlinjerna frångås framstår som högst oklart. Sammantaget leder det till otillfredsställande osäkerhet beträffande i vilken grad riktlinjer för markanvisning är styrande för genomförandet av markanvisning.

En iakttagelse är att riktlinjer kan fastställas på flera olika nivåer i kommunen. I granskningen har framkommit riktlinjer beslutade av kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och ledningsgruppen. Det



kan i sig leda till en viss osäkerhet i vilken grad en riktlinje är styrande. Vår bedömning är att de riktlinjer som har fastställts i tjänstepersonsorganisation inte har någon vägledande betydelse för den politiska organisationen.

Ett övergripande syfte för den interna kontrollen är att kommunens verksamhet ska vara ändamålsenlig och kostnadseffektiv. Ett kännetecken på ändamålsenlig verksamhet är att den lever upp till lagstiftning och andra föreskrifter och fullmäktiges beslut. Översatt till försäljningsprocessen innebär det att den förutom av vad som följer av rättsliga regelverk även ska leva upp till tillämpliga policydokument som fastställts av fullmäktige. Vilket bl.a. innebär att försäljningsprocessen ska genomföras med god intern kontroll. Det handlar då om att definiera vad som krävs för att försäljningsprocessen ska kunna genomföras på rätt sätt och säkerställa att så också görs i praktiken men också hur oönskade händelser ska undvikas. Det senare gäller t.ex. korruption och andra oegentligheter. För att skydda sig mot att sådana händelser inträffar bör en riskanalys göras av försäljningsprocessen med avseende på risk för oegentlighet för att identifiera vilka eventuella åtgärder som kan behöva vidtas för att för att reducera eller eliminera dessa risker.

Den nu aktuella kommunövergripande internkontrollplanen har inte identifierat risker avseende avyttring av fastigheter. Granskningen har inte omfattat en bedömning av den modell för intern kontroll som tillämpas i Valdemarsviks kommun. En iakttagelse är dock att när det gäller riskanalysen så tydliggör inte riktlinjerna att för identifierade risker ska de bakomliggande orsakerna som driver riskerna analyseras. Det framgår inte heller att riskanalysen ska resultera i, t.ex. i form av dels vilka åtgärder som ska vidtas för att reducera eller eliminera risker, dels vilken uppföljning som ska göras för att kontrollera att den riskhantering som finns fungerar i kritiska processer och rutiner.

Ett konstaterande är att den verksamhetsanalys som enligt riktlinjerna för intern kontroll som ska göras inte har resulterat i att rutiner och mallar har tagits fram för att säkerställa ett ändamålsenligt genomförande av fastighetsförsäljningar.

Ett annat konstaterande är att kommunfullmäktige inte har beslutat om övergripande styrdokument i form av policy avseende oegentligheter och jäv. I sig är det inget fel att det finns en av ledningsgruppen fastställd riktlinje mot mutor och korruption. Vår bedömning är dock att policydokument som ska vara styrande för kommunen i sin helhet också ska beslutas av kommunfullmäktige.

## 5. Ansvarsfördelning mellan kommunen och bolagen

Valdemarsviks kommun har två helägda bolag, Centrumhuset i Valdemarsvik AB (CVAB) och Valdemarsviks Etableringsbolag (VETAB). Kännetecknade är att respektive bolag inte har någon egen personal och att kommundirektören är extern VD i bägge bolagen.

Av ägardirektiv till CVAB framgår att i bolagets uppdrag ingår försäljning av delar av fastighetsbeståndet. VETAB äger och förvaltar fastigheten Strömsvik 4.

Av vad som framgått i granskningen har inte förhållandet mellan kommunen och bolagen reglerats i avtal vad gäller tjänster som kommunen utför för bolagens räkning. Det framgår dock av årsredovisningen 2020 att VETAB köpt förvaltning av bolagets verksamhet av kommunen för 10 tkr. Motsvarande information framgår inte av CVAB:s årsredovisning för 2020.

Enligt uppgift har tillvägagångssättet då ett bolag avser att försälja en fastighet varit att styrelsen ger VD i uppdrag att genomföra försäljningen. I praktiken har det inneburit att VD som tillika är kommundirektör i sin tur för uppdraget vidare till förvaltningsorganisation att genomföra försäljningen och ta fram förslag till köpeavtal.

## 5.1 Bedömning

Vår bedömning är att det ska finnas ett avtal mellan kommunen och de kommunala bolag som använder kommunala organisationen för att utföra uppgifter som avser bolagets angelägenheter. Bolagen ska också ersätta kommunen för köp av tjänster.

En reflektion gäller att det när det föreligger personunion mellan ledamöter i nämnder och bolagsstyrelser samt mellan tjänstepersoner och befattningar i bolagen kan det uppstå otydligheter i ansvar och roller. En styrelseledamot är syssloman i förhållande till bolaget. Med denna ställning följer bl.a. lojalitets- och vårdplikt gentemot bolaget.

## 6. Tillämpad försäljningsprocess

### 6.1 Inledning

I detta avsnitt redovisar vi exempel på en försäljning och exempel på beredning av en pågående avyttrings- och hyresupphandlingsprocess.

### 6.2 Garvarhuset

I en tidigare granskning kunde det vid försäljningen av Garvarhuset, utifrån de underlag vi har tagit del av, konstateras att det inte framgick om försäljningen hade föregåtts vare sig av ett villkorslöst anbudsförfarande eller av en oberoende expertvärdering. Det saknades också information om vad försäljningspriset på 300 tkr baserades på.

Köpeavtalet innehåller dels en försäljning av fastigheten, dels ett tjänsteköp i form av rivning och renovering. Ersättningen för rivning och renovering utgjorde sammanlagt 4 mnkr. Enligt uppgift ska det ha funnits underliggande kalkyler för beräkningen av ersättningen. Frågan är om försäljningen och rivning samt renovering skulle ha hanterats var för sig. Vi har inte gjort någon närmare utredning av detta men det kan finnas en risk att rivning och renovering kan ses som en upphandlingspliktig tjänst enligt Lagen om offentlig upphandling (LOU).

#### 6.2.1 Bedömning

Vår slutsats är att försäljningen genomfördes på ett sådant sätt att den riskerade att komma i konflikt med kommunallagen krav och EU:s statsstödsregler. Dessutom riskerade försäljningen att komma i konflikt med LOU i och med att försäljningen var villkorad med att rivnings- och renoveringsarbeten skulle genomföras.

### 6.3 Ishallen

#### 6.3.1 Utgångspunkt

Kommunstyrelsen beslutade den 7 oktober 2019 att ge uppdrag till sektorchefen för samhällsbyggnad och kultur att initiera en försäljning av ishallen och att ta fram ett förslag på beslut. Den 17 augusti 2020 beslutade sedan kommunstyrelsen att godkänna en avsiktsförklaring. Förslag om godkännande av köpekontrakt ishallen behandlades av kommunfullmäktige (KF) den 26 oktober 2020. KF beslöt att återremittera ärendet för ytterligare utredning och dialog med köparen.

Nästa gång som försäljningen av ishall tas upp av fullmäktige är den 28 juni 2021. Även denna gång beslutar KF att återremittera ärendet. Nedan kommenterar vi kommunstyrelsen förslag till beslut i kommunfullmäktige.

#### 6.3.2 Kommentar Alternativ 1 – Försäljning av ishallen

Av de underlag som vi har tagit del av har det inte framkommit att kommunstyrelsen har utrett alternativ till försäljning. Ett motiv till försäljning som framförts är att ishallen har varit förenad med



höga kostnader för drift och ägande. Olika alternativ i syfte att reducera kommunens nettokostnader för drift av ishallen med fortsatt ägande borde därför ha identifierats och prövats. Den redovisning av ishallens kostnader som framgår av underlaget bedömer vi som otillräcklig.

När det gäller förslaget till köpeavtal så framgår att mäklare har anlåtats men inte att det har förekommit ett villkorslöst anbudsförfarande. Av underlaget till fullmäktige ges ingen närmare information om hur värderingen av ishallen har genomförts eller hur det bedömda värdet på 5 mnkr har beräknats. Om överlåtelsen sker utan ett villkorslöst anbudsförfarande så bör en eller flera oberoende värderare ha bedömt marknadsvärdet. I och med att överlåtelsen är förenad med ett hyresavtal måste det vägas in vid värderingen. En fastighets värde påverkas i stor utsträckning av vilken intjäningförmåga den har över en längre tid samt vilka risker som är förenade med fastigheten.

Avtalet innehåller krav på att byte av kylaggregat inom 12-24 månader. Om köparen inom denna tid bytt ut kylaggregatet installerat värmeslingor så överstiger investeringen köpeskillingen och kan kvittas mot köpeskillingen. Konstruktionen i avtalet innebär att säljaren "beviljar köparen ett räntefritt lån" motsvarande köpeskillingen. Lånet "återbetalas" genom investeringen. Två problem finns enligt vår bedömning med anledning av detta upplägg. Det ena är att det inte ingår i den kommunala kompetensen att ge lån till privata företag och det andra är att villkoret om att investeringen ska utföras omfattas enligt vår bedömning av LOU.

De ekonomiska konsekvenserna av överlåtelsen är otillräckligt utredda. Det framgår inte hur försäljningen påverkar det egna kapitalet och resultaträkningen. Kommunen tar kostnader för fastighetsbildningen, eventuell detaljplaneförändring över 100 tkr samt för en del reparationer m.m. och tillkommande kostnader för åtgärder på fastigheten p.g.a. lagkrav. Kommunen överläter dessutom en hel del lös egendom. En kalkyl för dessa kostnader redovisas inte i underlaget. Interimsavtalet förefaller märkligt dels med tanke på att det är osäkert vilken tid det kommer att ta innan tillträde, dels att interimshyran förefaller låg även med hänsyn till att hyresgästen ska stå för driftkostnaderna. Det förefaller oklart av hyresavtalet hur mycket istid kommunen får för hyran (får ske under de timmar per vecka som beslutas av hyresvärden). Kommunen hyr ett obestämt antal timmar för 750 tkr per år?

Vår samlade bedömning är förslaget till köpeavtal och hyresavtal baseras på ett otillräckligt och bristfälligt underlag som innebär att det på flera punkter kommer i konflikt med både kommunallagen och EU:s stadstödsregler. Kommunfullmäktige beslutade att återremittera ärende med anledning av de brister som fanns i underlaget.

### 6.3.3 Alternativ 2 - Hyresvärdsupphandling av ishall

Återremissen innehöll ett antal punkter som behövde utredas närmare. Efter utredning och genomlysning av det tidigare förslaget till försäljningsmodell föreslår förvaltningen nu att transaktionen istället annonseras som en upphandling i enlighet med Lagen om offentlig upphandling (LOU). Förslaget innebär att en upphandling sker där anbud lämnas i form av den hyressumma kommunen ska betala anbudsgivaren för att denne garanterar istid för kommunens bruk.

Kommunstyrelsens arbetsutskott behandlade ärendet vid sitt sammanträde den 8 december 2021. Arbetsutskottet beslöt då att överlämna ärendet till kommunstyrelsen utan eget ställningstagande.

Ett uppdrag gavs av arbetsutskottet till kommundirektören att komplettera underlaget till kommunstyrelsen med en uppskattning av vad det skulle kosta för kommunen att driva ishallen vidare i egen regi.

Kommunstyrelsen förväntas behandla ärendet vid sammanträde den 17 januari 2022.

Vi har tagit del av följande dokument som ingår i förslaget:

- ▶ Tjänsteskrivelse från kommundirektör 2021-11-26.

- ▶ Fastighetsöverlåtelseavtal.
- ▶ Hyreskontrakt nr 1.
- ▶ Hyreskontrakt nr 2.
- ▶ Hyreskontrakt nr 3.
- ▶ Avtal om lägenhetsarrende.

Uppdraget från arbetsutskottet om att komplettera underlaget med en uppskattning av vad det skulle kosta kommunen att driva ishallen vidare i egen regi är f.n. inte färdigutrett. Tekniska avdelningen arbetar på att ta fram ett sådant underlag.

### Sammanfattning av förslaget

1. Kommunen upphandlar enligt LOU ett hyresavtal som ska garantera kommunen istid i ishallen. Hyrestiden avser 7 månader per år i 10 års tid.
  - 1.1. I avvaktan på att köparen tillträder fastigheten föreslås att köparen får hyra ishallen (1 kr/år) enligt ett interimshyreskontrakt i avvaktan på tillträde. Valdemarsviks kommun hyr sedan ishallen genom ett andrahandskontrakt med samma hyresvillkor som följer av det i upphandlingen vinnande anbudet. Interimsavtalet och andrahandskontraktet är gällande till dess att tillträde till fastigheten sker enligt fastighetsöverlåtelseavtalet. Tillträde ska ske dagen efter den dag beslut om avstyckning samt detaljplaneändring vinner laga kraft.
  - 1.2. I tillägg till avtalet framgår att hyresgästen har rätt att nyttja ishallen under perioden 1 september till den 31 mars varje år. Nyttjandet av lokal får ske under de timmar per vecka som i samråd mellan hyresvärd och hyresgäst överenskommits och som fördelar sig på ett sätt som motsvarar den bifogade veckoplan. Antalet timmar är inte ifyllda i förslaget till tillägg. I avtalet sägs dessutom att hyresgästen är medveten om och accepterar att veckoplaneringen i bilagan är ett exempel på en normal vecka som kommer att behöva revideras löpande utifrån hyresgästens behov och hyresvärdens övriga verksamhet. Bilagans exempel omfattar 17 veckotimmar. Hyresperioden per år omfattar ca 30 veckor och med 17 veckotimmar motsvarar det 510 timmar per år.
2. Köparen arrenderar (2 000 kr/år) av kommunen parkeringsplatsen framför ishallen. Parkeringsplatsen utgör allmän platsmark. I och med att kommunen står kvar som ägare behöver inte detaljplanen ändras.
3. Fastigheten överläts till vinnande anbudsgivare för 1 krona.
  - 3.1. Köpeskillingen är satt med hänsyn till att köparen åläggs investera i ett nytt köldaggregat. Senast tre år fr.o.m. tillträdesdagen ska köparens ha fullgjort byggnadsskyldigheten inom fastigheten. Om inte har säljaren rätt till ett vite på 3 mnkr.
  - 3.2. Planändringen som krävs ska bekostas av säljare och köpare med 50 procent vardera. (Om kostnaden för planändringen överstiger 1 mnkr ska säljaren stå för den överskjutande delen.)
  - 3.3. Säljaren ska tillse och bekosta att anläggningen är i fulldrift senast 2022-12-31 inkluderande att det per den dagen är en komplett spolad is inom anläggningen som är i fullgott skick för att bedriva träning och matchspel.
  - 3.4. I överlåtelsen ingår inventarier i ishallen.

### Ekonomiska konsekvenser

I beslutsunderlaget exemplifieras med en anbudssumma på 750 tkr (hyra per år), vilket skulle en samlad besparing för kommunen för hela hyresperioden på 9 mnkr. Samtidigt anges att en engångskostnad för investeringsmoms på 350 tkr tillkommer samt en realisationsförlust på 5 mnkr baserat på anläggningens bokförda värde. Det senare reducerar det egna kapitalet samt belastar resultatet. Förväntad detaljplanekostnad och andra med försäljningen förväntade "kringkostnader" redovisas inte.

En kommentar till den anbudssumma som exemplifieras (750 tkr) i underlaget är att om hyresavtalet avser 17 timmar per vecka i 30 veckor (perioden 1 september till 31) så innebär det ca 510 timmar per år. Med ett hyresbelopp på 750 tkr/år innebär det att hyran per timme utgör 1 470 kr.

I underlaget finns en redovisning av ishallens driftkostnader i aggregerad form avseende perioden 2017-2020 där kostnader och intäkter framgår. Redovisningen görs på övergripande nivå varför olika intäcks- och kostnadsposter inte framgår.

Vidare framgår att det finns ett investeringsbehov när det gäller kylaggregatet. Enligt uppgiften i underlaget så uppgår utgiften för en nyinvestering till mellan 6-7 mnkr och för en ny avfuktare 0,8 mnkr.

#### 6.3.4 Bedömning

En samlad bedömning är att förslaget innebär ett sammansatt och delvis svåröverblickbart tillvägagångssätt. Vinnande anbudsgivare ska teckna fastighetsöverlåtelseavtal tillsammans med kommunen och ett nyttjanderättsavtal. Valdemarsviks kommun hyr dock inledningsvis ut ishallen till vinnande anbudsgivare för att sedan i andra hand hyra tillbaka ishallen i avvaktan på att köparen tillträder fastigheten varvid hyresavtal 3 börjar gälla. Hur lång tid det kan ta innan tillträde kan ske är dock svårt att i dagsläget förutse. Innan tillträdet kan ske måste detaljplan och fastighetsbildning vinna laga kraft.

Vi konstaterar att förslaget innebär att en hyresavtalsupphandling görs enligt LOU. I LOU finns bl.a. ett hyresundantag som regleras i 3 kap. 19 § LOU. Hyresundantaget innebär att kontrakt som avser hyra eller andra typer av rättigheter till fastigheter inte omfattas av LOU. Hyreskontrakt behöver m.a.o. inte upphandlas. Skälet till detta är enligt 2004 års upphandlingsdirektiv att hyresförhållanden är av sådan särart att de inte lämpar sig för offentlig upphandling. Det kan dock uppstå gränsdragningsproblem vid tillämpningen av hyresundantaget. Kontrakt som ska ingås kan innehålla inslag av byggentreprenad. Det kan gälla andra åtaganden som görs i samband med hyreskontraktet, som exempelvis projekteringstjänster eller byggentreprenadarbeten för att renovera eller uppföra en fastighet. Såvitt vi har förstått det så är det hyreskontrakt som är tänkt att upphandlas inte förenat med krav på investering i ett nytt kylaggregat utan det är ett krav i fastighetsöverlåtelseavtalet. I realiteten förutsätter dock hyresavtalet att överlåtelseavtalet tecknas som innehåller en s.k. byggnadsskyldighet. Sammantaget är vår bedömning att det finns starka skäl för att känna osäkerhet om tillvägagångssättet är förenligt med gällande upphandlingsregler. Om hyresundantaget inte är tillämpligt och upphandlingsskyldighet föreligger finns det två alternativa sätt antingen en hyresvärdsupphandling (paketerad upphandling) eller hyreskontrakt följt av en separat upphandling.

En kritisk fråga enligt vår bedömning gäller om avyttringen av ishallen för 1 kr är förenlig dels med kommunallagen, dels med EU:s statsstödsregler. I det här fallet är det fråga om en överlåtelse utan villkorslöst anbudsförfarande. I detta skede har vi dock inte tillgång till det värderingsunderlag som enligt uppgift har tagits fram av en upphandlad "firma". Enligt vår uppfattning är det viktigt att kunna bedöma relevansen i värderingen. Allmänt gäller att värderingen ska ha gjorts minst av en oberoende värderingskonsult. I fallet med ishallen borde rimligen fler än en värdering ha gjorts.

Ytterligare en grundläggande brist utgörs av att det inte innan kommunstyrelsen förordade en avyttring av ishallen gjordes utredning/analys av förutsättningar för att minska kostnaderna och öka intäkterna, d.v.s. att förbättra ishallens driftnetto.

Sammanfattningsvis är det vår uppfattning att:

- ▶ Underlaget till beslut är otillräckligt utrett.
  - ▶ Det framgår inte om det föreslagna tillvägagångssättet har bedömts om det är i överensstämmelse med gällande rättsbestämmelser (rättsenligt).
  - ▶ Det saknas en riskanalys avseende förslaget tillvägagångssätt.

- ▶ Kommunens kostnader för drift och underhåll av ishallen är alltför summariskt beskrivet. Det borde finnas en mer specificerad redovisning där kostnads- och intäktslag framgår.
- ▶ Överhuvudtaget är de ekonomiska konsekvenserna ofullständigt utredda och redovisade. Vad innebär överlåtelsen av inventarier, kringkostnader relaterade till upphandlings- och överlåtelseprocessen, plankostnader m.m.
- ▶ Underlaget innehåller otydligheter.
  - ▶ Kommunen avser att upphandla ett hyresavtal där det i förslaget enligt vår uppfattning inte framgår vilken tillgänglighet uttryckt t.ex. i timmar som upphandlingen avser.
  - ▶ Av förslaget till fastighetsöverlåtelse står i 15.2 att säljaren ska tillse och bekosta att anläggningen är i full drift och fullgott skick vid en senast given tidpunkt. En berättigad fråga är vad innebär denna garanti? Det gäller särskilt vad som menas med fullgott skick, vilket inte definieras i avtalsförslaget. För kommunen innebär det en ekonomisk risk att ingå avtal som innehåller en otydlighet i detta avseende.
- ▶ Den föreslagna modellen riskerar att komma i konflikt med kommunallag och EU:s stadsstödsregler.
  - ▶ Det framgår inte hur kommunen kommit fram till att fastigheten ska överlätas för 1 kr.
    - ✓ Huvudregeln enligt KL vid försäljning av kommunal egendom, lös eller fast, samt ideella rättigheter är generellt att det ska ske till marknadspris. Kommunen har en skyldighet att agera så att högsta pris uppnås.
    - ✓ Av EU:s stadsstödsregler följer att försäljningar under marknadsvärdet kan komma att anses utgöra otillåtet statsstöd. Utgångspunkten är att fastighetsöverlåtelser inte innebär statsstöd om de sker på marknadsmässiga villkor.

Sammantaget är det vår bedömning att Valdemarsvik vid varje fastighetsförsäljning utsätter sig för risker att fel inträffar som medför att genomförandet av försäljning kan komma i konflikt med gällande rättsregler. Den främsta orsaken till att felaktigheter kan inträffa är att förutsättningar i form av styrdokument och handlägningsrutiner som klargör hur en korrekt försäljningsprocess ska genomföras inte har tagits fram och fastställts.

## 7. Svar på revisionsfrågor

Delfråga	Svar
1. Finns i kommunen styrande dokument som reglerar försäljning och inhyrning av fastigheter och anläggningar samt är dessa tillräckliga?	Nej. Kommundirektören har dock påbörjat ett arbete med att ta fram ett förslag till policy och riktlinje för fastighetsförsäljning.  För markanvisning finns av kommunfullmäktige antagna riktlinjer
2. Har en ändamålsenlig process för genomförande av försäljningar och inhyrning fastställts?	Nej. Det har inte definierats en process med definierade handlägningsrutiner för genomförande av försäljning och inhyrning.
3. Vilken egen kompetens har kommunen för att genomföra försäljningar?	I kommunen finns kompetens inom fastighetsområdet. Det som saknas är juridisk kompetens framförallt fastighetsjuridik och upphandlingsjuridik.
4. Genomförs de enskilda försäljningarna på ett ändamålsenligt och ekonomiskt tillfredsställande sätt?	Nej, inte avseende Garvarhuset och inte i beredning av försäljning/inhyrning av ishallen. När det gäller ishallen anser vi det som märkligt att inte alternativet till fortsatt drift i egen regi inledningsvis utreddes.

Delfråga	Svar
5. Är agerandet och ansvarsfördelningen mellan kommunen och berört bolag vid försäljningar i enlighet med principer för bolagsstyrning?	Vår bedömning är att det saknas en tydlig ansvarsfördelning mellan kommunen och berörda bolag. Det faktiska agerandet gör att det blir en otydlig gräns mellan de två juridiska personerna kommunen och bolagen. Enligt vår uppfattning leder det till att varken ägarstyrningen eller bolagsstyrningen bli ändamålsenlig och effektiv.
6. Hur säkerställs att inga oegentligheter förekommer?	Det saknas tillräckliga styrdokument och en process som kan säkerställa att risken för att oegentligheter inte kan förekomma.

Stockholm den 10 januari 2022

Gunnar Uhlin  
EY