

Granskning av processen vid avyttring av kommunala fastigheter

Ekerö kommun

Februari 2022

Said Ashrafi





Jens Westin

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Ekerö kommun genomfört en granskning av kommunens process för avyttringar av kommunala fastigheter. Granskningens syfte är att bedöma om kommunens process vid avyttringar av fastigheter är ändamålsenlig och rättssäker.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunens process för avyttring av fastigheter **inte helt** är ändamålsenlig och rättssäker.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning
Finns det policy och riktlinjer för avyttring av fastigheter?	Ja 
Följer kommunens rutiner vid försäljningar gällande lagstiftning, EU-regler samt kommunens egna styrdokument?	Delvis 
Är principer för redovisning av fastighetsförsäljningar dokumenterade?	Delvis 
Sker klassificering, värdering och intäkts- och kostnadsföring enligt god revisionsssed?	Ja 

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning lämnas här följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Säkerställa tydlighet och transparens i ärendehantering avseende förvärv, försäljning, byte av mark och fastighetsreglering av obebyggd fastighet eller fastighetsdel i tillbörliga reglementen och delegationsordningar.
- Säkerställa transparens och följsamhet till kommunallag och statsstödsregler vid hantering av fastighetsförsäljningar genom rutiner för dokumentation över hur marknadsvärderingar och selekteringar vid avtalstecknande genomförs av kommunen för enskilda fastighetsavyttringar.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	3
Bakgrund	3
Syfte och revisionsfrågor	4
Revisionskriterier	4
Avgränsning	4
Metod	4
Granskningsresultat	6
Kommunens policy och riktlinjer för avyttring av fastigheter	6
Riktlinjer för markanvisning	6
Riktlinjer för exploateringsavtal	6
Riktlinjer för överlåtelser och förvärv av mark	7
Ansvar enligt reglemente och delegationsordning	7
Följsamhet till regelverk vid försäljningar	9
Stickprovskontroll av fastighetsavyttringar	10
Principer för redovisning av fastighetsförsäljningar	15
Klassificering, värdering, intäkts- och kostnadsföring	16
Samlad bedömning	19
Rekommendationer	19
Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	20

Inledning

Bakgrund

Behov uppkommer av naturliga skäl till såväl förvärv som avyttring av fastigheter för att kommunen ska kunna ligga i fas med sitt fastighetsbestånd. Den kontinuerliga planeringen av kommunens fastighetsbestånd är av stor betydelse, såväl verksamhetsmässigt som ekonomiskt.

Fastighetsaffärer omfattar stora ekonomiska värden vilket kräver en tillförlitlig och säker hantering av förvärv och avyttringar av fastigheter. Kommuner och regioner har i fråga om försäljningar och köp av fast egendom att betrakta kommunallagens regler om bland annat kompetens, vari ingår ett förbud att ge understöd åt enskild utan stöd av lag (1 kap 1 §), likställighetsprincipen (2 kap 2 §) samt förbudet att ge individuellt riktat näringslivsstöd om det inte föreligger synnerliga skäl för det (2 kap 8 §). 2 kap 1 § KL rör det som kommunen för göra och som rör det man kallar "allmänt intresse". Att ge ett individuellt riktat stöd eller fördel är i princip alltid i motsats till vad som anses kunna vara ett allmänt intresse. 2 kap 8 § förbjuder direkt stöd till enskilda näringsidkare om det inte finns särskilda skäl. Särskilda skäl är något som nyttjas med extrem försiktighet och endast för fall där till exempel det privata näringslivet helt fallit åt sidan och det varit nödvändigt för att garantera någon form av samhällelig lägsta standard i kommunen. Utöver ovan nämnda ska även kommuner och regioner vara sakliga och opartiska i sin verksamhet enligt Förvaltningslag (2017:900) 5 § samt bedriva verksamheten på ett tillfredställande sätt enligt 6 kap 6 § Kommunallagen.

Av kommunens delårsrapport 2020 samt i samband med granskning av årsbokslutet 2020 framkommer att kommunen försålt och planerar att försälja ut delar av kommunens fastighetsbestånd, bland annat skolor. Det finns även indikatorer på att delar av kommunens försäljningspriser har varit låga, då fastigheter och mark i vissa fall sålts vidare av köparen till högre priser än vad kommunen erhållit. Dessutom har det i flera fall varit otydligt om och hur förkalkyler och värdering av fastigheter och mark gått till i beslutsprocessen. Vidare kan försäljningarna omfattas av att kommunen tecknar avtal med köparen att hyra in sig i de försålda lokalerna och där det särskilt viktigt att kommunen följer god revisionssed gällande dessa transaktioner då felaktig hantering kan ge upphov till väsentliga felaktigheter i den externa redovisningen.

Mot bakgrund av revisorernas risk- och väsentlighetsbedömning 2021 har kommunens process för avyttring av fastigheter identifierats som ett väsentligt område att granska vidare. Revisorerna vill förvissa sig om att kommunen har ändamålsenliga riktlinjer för avyttring av kommunal egendom samt om gällande regler enligt kommunallagen och statsstödsreglerna följs vid försäljningar.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om kommunens process vid avyttring av fastigheter är ändamålsenligt och rättssäker.

Granskningen har följande revisionsfrågor:

1. Finns det policy och riktlinjer för avyttring av fastigheter?
2. Följer kommunens rutiner vid försäljningar gällande lagstiftning, EU-regler samt kommunens egna styrdokument?
3. Är principer för redovisning av fastighetsförsäljningar dokumenterade?
4. Sker klassificering, värdering och intäkts- och kostnadsföring enligt god revisionsred?

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar. Vår bedömning av revisionsfrågorna har tagit utgångspunkt i vad som sågs i:

- Kommunallagen (1990:900) 2 kap 1, 2, 8, §, 6 kap 6 §, 8 kap 1-2 §
- Förvaltningslag (2017:900) 5 §
- EU:s statsstödsregler (artikel 107 och artikel 108 i EUF fördraget)
- Kommunens styrande dokument (policys, anvisningar och riktlinjer, förekommande arbetsordningar samt delegationsordning)
- Lagen om kommunal bokföring och redovisning samt rekommendationer från RKR

Avgränsning

Granskningen omfattar både försäljning av mark och bebyggda fastigheter till kommersiella aktörer.

Metod

Granskningen har utförts genom intervjuer med berörda tjänstepersoner och genomgång av befintlig dokumentation. De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Ett stickprov av fyra genomförda avyttringar under perioden 2019-2021 har tagits för närmare granskning. Stickprovskontrollen syftar till att undersöka följsamhet till gällande regelverk inom området och kommuninterna styrdokument, samt hur hantering av avyttring av fastigheter genomförts.

Stickprovet består av följande fastighetsavyttringar:

- Ekerö-Väsby 41:1 (del av), Ekerövallen
Markanvisningsavtal baserat på planprogram för Ekerövallen framtaget 2012.

Kommunen ansvarar för utbyggnad av allmän platsmark, exploatören för uppförande av bostäder enligt gällande detaljplan.

- Tappsund 1:1 (del av) och Tappsund 1:37 (del av), Ekerö Strand
Markbytesaffär i syfte att kunna genomföra detaljplan för Ekerö Strand. Kommunen och fastighetsägare fattar intentionsavtal samt fastighetsregleringsavtal.
- Fastighetsöverlåtelse Ekebyhov 1:391, Ekebyhov fastighet
Avtal med exploatör om rivning och uppförande av två nya skolbyggnader på befintlig skolfastighet.
- Tranholmen, Tranholmen/Ekgården
Upphandling genom selektivt förfarande avseende avyttring av två fastigheter med villkor att uppföra särskilt boende samt trygghetsboende.

Granskningsresultat

Kommunens policy och riktlinjer för avyttring av fastigheter

Revisionsfråga 1: Finns det policy och riktlinjer för avyttring av fastigheter?

lakttagelser

Kommunfullmäktige i Ekerö kommun har antagit följande dokument som anger riktlinjer för avyttring av fastigheter inom kommunens fastighetsbestånd:

- Riktlinjer för markanvisning, 2015-12-15 § 121
- Riktlinjer för exploateringsavtal, 2015-12-15 § 121, tillägg 2021-11-09 § 99
- Riktlinjer för överlåtelse och förvärv av mark, 2021-11-09 § 100

Av intervju med representant för teknik- och exploateringskontoret framgår att kommunen inte har någon övergripande politisk ambition eller policy för fastighetsavyttringar som förvaltningen har att förhålla sig till, utöver antagna riktlinjer. Dock framgår av intervju att det finns en politisk vilja om att kommunen endast ska äga fastigheter för den verksamhet som kommunen bedriver.

Riktlinjer för markanvisning

Riktlinjerna hänvisar till lag om riktlinjer för kommunala markanvisningar (2014:899) med notering om att kommunen enligt denna lag ska anta riktlinjer som anger kommunens utgångspunkter och mål med markanvisningar. Lagen stipulerar att riktlinjerna ska innehålla kommunens utgångspunkter och mål för överlåtelse eller upplåtelse av mark för bebyggande, handlägningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisning samt principer för markprissättning.

Riktlinjerna gör gällande att markanvisningar, köpeavtal för köpeskilling överskridande 1,5 miljoner kronor samt exploateringsavtal i Ekerö kommun ska godkännas av kommunfullmäktige. Enligt riktlinjerna ska försäljning av anvisad mark ske till pris baserat på marknadsvärdesbedömning och övriga villkor för projektet. Exploateringsavtal som anger hur detaljplanen eller projektet ska genomföras ska tecknas i samband med att köpeavtal tecknas. Exploateringsavtal och köpeavtal ska enligt riktlinjerna tas upp för beslut i kommunfullmäktige vid samma tidpunkt.

Riktlinjer för exploateringsavtal

Riktlinjerna gäller för all verksamhet avseende exploatering i samband med framtagande av detaljplan inom kommunen påbörjad efter 1 januari 2015. Riktlinjerna klargör att kommunfullmäktige ansvarar för antagande av exploateringsavtal vid alla tillfällen då inte enkelt planförfarande/standardförfarande har tillämpats, i vilket fall kommunstyrelsens arbetsutskott godkänner exploateringsavtal. Exploateringsavtalen

har som mål att tydliggöra ansvaret mellan exploatör genom att redogöra för bland annat parternas åtaganden, detaljplan och tillhörande handlingar som avtalet grundar sig på, exploateringsens utbyggnadstakt, ekonomisk säkerhet/garanti för avtalets fullgörande, eventuella viten som kan utgå ifall en part inte uppfyller sina åtaganden.

Enligt beslut i kommunfullmäktige 2021-11-09 § 99 antar fullmäktige tillägg till riktlinjer för exploateringsavtal i syfte att tydliggöra ställningstagande om att vissa kommande detaljplaner vid Ekerö centrum anses som etappvis utbyggnad, vilket möjliggör för finansiering av gemensamma anläggningar genom exploateringsbidrag från byggherrar inom området.

Riktlinjer för överlåtelser och förvärv av mark

Riktlinjerna tydliggör kommunens ansvar att följa EU:s statsstödsregler vid förvärv och överlåtelse av mark, kommunallagens likställighetsprincip och förbud mot individuellt riktat stöd till enskilda näringsidkare, samt hänvisar till kommunallagens bestämmelser om god ekonomisk hushållning.

Det framgår av riktlinjerna att kommunen inte håller någon tomtkö eller motsvarande intresselista för köp av kommunens bostads- eller verksamhetstomter. Bostads- eller verksamhetstomter i kommunal ägo ska enligt riktlinjerna huvudsakligen säljas via mäklare på öppen marknad. Det framgår även av riktlinjerna att kommunen, beroende på förutsättningarna, kan välja att sälja mark till en viss part. Markanvisning kan genomföras genom tecknande av markanvisningsavtal.

Riktlinjerna gör gällande att förfrågningar om köp av kommunal mark ska vara skriftliga varpå kommunen gör en bedömning om berört område markområde är strategiskt viktigt eller av andra skäl på kvarstå i kommunens ägo. Vidare framgår att kommunen vid intresse av försäljning ska utreda om åtgärden är möjlig att genomföra fastighetsbildningsmässigt samt att föreslagen markanvändning inte strider mot gällande detaljplan eller områdesbestämmelser. Förfrågningar ska hanteras efter fastslagen rutin.

Enligt riktlinjerna ska kommunen sälja mark och fastigheter på marknadsmässiga grunder genom att försäljningsobjektet prissätts utifrån bedömt marknadsvärde. Marknadsvärde ska fastställas genom anbudsförfarande eller genom expertvärdering av extern värderingsman.

Av riktlinjerna framgår att kommunens ambition är att bedriva en aktiv markpolitik samt att kommunen ser det som en stor fördel att äga mark i strategiskt viktiga områden, både för exploaterings- och bevarandesyfte.

Ansvar enligt reglemente och delegationsordning

Från kommunstyrelsens reglemente 6 § framgår att kommunstyrelsen ska, inom ramen för i budget anvisade medel, genom köp, byte, fastighetsreglering, expropriation eller inlösen jämlikt plan- och bygglagen förvärva mark inom en beloppsgräns av 1,5 mnkr vid varje tillfälle. Vidare ska kommunstyrelsen enligt 7 § i reglementet genom försäljning,

byte eller fastighetsreglering försälja obebyggd fastighet eller fastighetsdel inom en beloppsgräns av 1,0 mnkr vid varje tillfälle. Reglementet tydliggör även att kommunstyrelsen handhar kommunens ekonomiska förvaltning, vilket inbegriper det övergripande ansvaret för kommunens fastigheter och anläggningar ur ett ägarperspektiv.

Från kommunstyrelsens delegationsordning framgår att tjänstepersoner har delegation för ärendetyper enligt tabell nedan.

Ärendetyp	Delegat
Förvärv, försäljning, byte av mark och fastighetsreglering a) Upp till 700 000 kronor b) Därutöver upp till 3 000 000 kronor	a) Teknik- och exploateringschef b) KSau
Vid upphandling/avrop/inköp av bygg- och driftentreprenader där beloppet överstiger 3 500 000 kronor.	KSau
Uppsägning eller förändring om nyttjanderätten är att anse som förverkad eller om ändrade förhållanden har inträtt som föranleder uppsägning eller avflytt eller avtalsändring.	Teknik- och exploateringschef
Överlåtelse av exploateringsavtal	Teknik- och exploateringschef.

Tabell 1: Ärendetyp och delegat för ärenden kopplade till fastighetsavyttringar enligt kommunstyrelsens delegationsordning.

Vi noterar att det finns oklarheter avseende delegation av ärenden mellan kommunstyrelsen och kommunstyrelsens arbetsutskott med hänvisning till styrelsens reglemente 7 § om en beloppsgräns på upp till 1,0 mnkr vid varje tillfälle, medan arbetsutskottet enligt kommunstyrelsens delegationsordning hanterar ärenden från 0,7 mnkr upp till och med 3,0 mnkr. Detta kan med fördel förtydligas.

Bedömning

Finns policy och riktlinjer för avyttring av fastigheter?

Ja.

Bedömningen grundar sig på att kommunfullmäktige har antagit riktlinjer avseende överlåtelse och förvärv av mark, markanvisning och exploateringsavtal. Sammantaget anger riktlinjerna övergripande principer för hur kommunen avser hantera avyttring av fastigheter. Reglementen och delegationsordning redogör för ansvarsfördelning, även om det i dokumenten är oklart vilka ärenden kommunstyrelsen respektive kommunstyrelsens arbetsutskott har att behandla.

Följsamhet till regelverk vid försäljningar

Revisionsfråga 2: Följer kommunens rutiner vid försäljningar gällande lagstiftning, EU-regler samt kommunens egna dokument?

lakttagelser

Kommunallagens formuleringar samt EU:s statsstödsregler reglerar till viss del kommuners möjligheter till försäljning av fastigheter, främst genom skrivelser om förbud mot otillbörligt gynnande av enskild eller konkurrensbegränsande åtgärder. Samtidigt har kommuner möjlighet att genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet, och har i praktiken en stor frihet att i sin verksamhet försälja och förvärva fast egendom.

Därtill har kommuner i samband med fastighetsförsäljningar en stor frihet att själva utforma sin prispolitik. Det innebär att det är möjligt för kommunen att tillämpa en prispolitik som innebär att fastigheter försäljs till ett pris som understiger förväntat marknadspris, till exempel vid markförsäljning ur en kommunal tomtkö eller i de fall kommunen genom försäljningen finansierar olika kommunala nyttigheter såsom simhallar och idrottsanläggningar. Dock är det viktigt för kommunen vid försäljningar att säkerställa att prispolitiken inte innebär otillbörligt statsstöd enligt EU-rätten.

Av intervju framgår att kommunens rutiner för hur fastighetsavyttringar hanteras utgår från de styrande dokument som fullmäktige fastställt. Förvaltningen hanterar fastighetsförsäljningar utifrån vilket fastighetsobjekt som försäljningen avser vilket sätter ramarna för hur försäljningen praktiskt hanteras.

Vidare uppges vid intervju att den övervägande delen av de försäljningar kommunen genomför sker i samband med detaljplaneprocessen. Kommunens rutiner för detaljplanehandläggning medför att planavdelningen vid framtagande av detaljplan ofta för diskussioner med exploatörer avseende vad som följaktligen ska regleras i övergripande föravtal. Enligt intervju syftar föravtalen till att säkerställa att parterna har samsyn kring de övergripande villkoren för en framtida exploatering.

Från kommunens antagna riktlinjer för överlåtelse och förvärv av fastigheter framgår att kommunen ska sälja mark och fastigheter på marknadsmässiga grunder vilket innebär att priset ska sättas utifrån ett bedömt marknadsvärde. Vidare framgår att marknadsvärdet antingen fastställs genom ett anbudsförfarande eller genom att en expertvärdering tas fram av en extern värderingsman.

Av intervju framgår att vid försäljningar av fastigheter inom ramen för exploateringsprojekt har förvaltningen som rutin att i första hand beställa marknadsvärdesbedömning från lantmäteriet. För fall där det finns en överenskommelse om att fastighetsreglering ska lämnas in är det kommunens praxis att det där ska framgå att lantmäteriets marknadsvärdering ska vara gällande. Vid mer renodlad fastighetsöverlåtning uppges att det är vanligare att kommunen tar in andra externa värderare.

Företrädare för teknik- och exploateringskontoret uppger vid intervju att förvaltningen är väl medveten om vikten att säkerställa att enskilda företag eller näringsidkare inte gynnas i hanteringen av förfrågningar om marköverlåtelse. Det huvudsakliga tillvägagångssättet för att säkerställa efterlevnad till kommunallagens krav och EU:s statsstödsregler uppges vid intervju vara rutinen om marknadsmässig värdering eller anbudsförfarande.

Vi noterar att det finns ett pågående arbete med att utverka en modell för förvaltningsövergripande samverkan avseende samhällsutvecklingsprojekt i kommunen. Vid intervjuer framgår att målet är att alla projekt som har någon form av strategisk dimension eller som berör stora delar av kommunen ska lyftas in i projektmodellen, inklusive projekt som rör strategiskt viktiga fastighetsköp eller försäljningar.

Stickprovskontroll av fastighetsavyttringar

Granskningen har från erhållen lista över kommunens 21 påbörjade och genomförda avyttringsprocesser under perioden 2019-2021 utifrån väsentlighet och risk valt ut fyra stickprov för närmare granskning.

Följande avyttringsprocesser har granskats närmare:

1. Ekerö-Väsby 43:1 (del av), Ekerövallen
2. Tappsund 1:1 (del av) och Tappsund 1:37 (del av), Ekerö Strand
3. Fastighetsöverlåtelse Ekebyhov 1:391, Ekebyhov fastighet
4. Tranholmen, Tranholmen/Ekgården

För dessa projekt har följande kontrollerats:

- Hur har kontakter med potentiella intressenter (köpare) tagits?
- Hur har marknadsvärdering genomförts?
- Avvikelser från rutiner och, vid förekommande fall, anledning till avvikelse.

Ekerö-Väsby 43:1 (del av), Ekerövallen

Enligt beslut i kommunfullmäktige 2008-03-18 § 3 uppdrar fullmäktige kommunstyrelsen att i samband med detaljplanehandläggning försälja den kommunägda marken vid Ekerövallen för bostadsändamål. Kommunstyrelsen beslutar 2014-03-04 § 16 att godkänna förslag till optionsavtal mellan Ekerö kommun och SMÅA AB, samt att uppdra styrelsens ordförande att underteckna avtalet. Tjänsteutlåtande bilagt ärendet gör gällande att kontakter med två byggherrar initialt togs för att belysa de villkor som kan vara rimliga för exploatering av det aktuella området samt att kommunen efter förhandlingar träffat ett förslag till optionsavtal med SMÅA AB. Granskningen har inte kunnat verifiera på vilka grunder som SMÅA AB valts utav de två byggherrarna.

Förslaget till optionsavtal medför även att parterna inför tecknande av exploateringsavtal är ense om en ersättning om 900 tkr/bostad respektive 3000 kr/kvm ljus BTA samt att

kommunen svarar för utbyggnad av VA och tillhörande vägunderbyggnad. Granskningen har inte kunnat klargöra på vilka grunder som denna värdering av tillgången reglerats.

Enligt beslut i kommunstyrelsen 2016-04-05 § 30 lämnar kommunstyrelsen förslag till fullmäktige att godkänna föreliggande förslag till exploateringsavtal och köpeavtal för fastigheten Ekerö-Väsby 43:1 (del av), Ekerövallen. Exploateringsavtalet reglerar vidare tidplan för detaljplanens utbyggnad. SMÅA AB förbinder sig att uppföra byggnader för avfall för att möjliggöra smidig avfallssortering. Köpeskillingen fastställs till 45,9 mnkr med hänvisning till i markanvisningen redovisad ersättning.

Exploateringsavtalet gör gällande att Ekerö kommun och SMÅA AB hänvisar till tidigare överenskommen option/markanvisningsavtal samt reglerar kommunens och köparens åtaganden avseende fastighetsbildning, anläggningsförrättning och bildande av samfällighetsförening i enlighet med kommunens riktlinjer om exploateringsavtal.

Av exploateringsavtalet framgår att avtalets giltighet förutsätter att detaljplanen vunnit laga kraft samt att denna i huvudsak överensstämmer med planförslaget, att exploateringsavtalet godkänns av fullmäktige senast 2016-10-30 och av SMÅA ABs styrelse senast 2016-01-31.

Riktlinjer för exploateringsavtal antogs, som tidigare nämnts, enligt beslut i fullmäktige 2015-12-15 § 121 och är reglerande för all verksamhet avseende exploatering i samband med framtagande av detaljplan inom kommunen påbörjad efter 1 januari 2015. Kommunstyrelsens arbetsutskott uppdrar 2014-12-04 § 192 stadsarkitektkontoret att upprätta ny detaljplan för Ekerövallen (Ekerö-Väsby 43:1 m fl.) med hänvisning stadsarkitektkontorets anmodan att den då nya plan- och bygglagen (2010:900) ska tillämpas i ärendet. Således kan inte riktlinjer för exploateringsavtal anses vara gällande för projektet. Vi noterar dock att hanteringen av exploateringsavtalen i ärendet i all väsentlighet följer anvisningarna i riktlinjerna.

Riktlinjer för markanvisning gäller för kommunen från och med 2015-12-15 och anses således reglerande för tecknandet av exploateringsavtal och köpeavtal.

Option/markanvisningsavtalet tecknades före riktlinjerna var gällande. Vi noterar att processen följer de antagna riktlinjerna avseende undertecknade och godkännande av avtal. Granskningen kan inte uttala sig om huruvida riktlinjernas 2 § (anbud efter förfrågan), 4 § (försäljning till pris baserat på marknadsvärdesbedömning och övriga villkor för projektet) har tillämpats på tillbörligt sätt då detta inte finns dokumenterat.

Tappsund 1:1 (del av) och Tappsund 1:37 (del av), Ekerö Strand

Kommunstyrelsen föreslår 2016-06-07 § 69 fullmäktige att godkänna föreliggande intentionsavtal inklusive fastighetsregleringsavtal mellan kommunen och ExNord Tappsund AB och Nordium Products Sweden AB. Från beredningen av ärendet framgår att kommunen under en längre tid fört diskussioner med fastighetsägaren till Tappsund 1:71 i syfte att genomföra ett markbyte samt begränsa den miljöpåverkan som parfymtillverkningsverksamheten i fastigheten medför. Detta för att kunna säkerställa en godtagbar bostadsmiljö inom Ekerö Strand-projektet. Vid tiden för framtagandet av

förslag till intentionsavtal samt fastighetsregleringsavtal ägs fastigheten av ExNord Tappsund AB, som i sin tur ägs till 51% av fastighetsutvecklingsbolaget Exerton AB och till 49% av parfymtillverkaren Nordium Products AB (tidigare Oriflame).

Intentionsavtalet och fastighetsregleringsavtalet innebär i huvudsak att:

- Parterna gemensamt tar fram en förstudie avseende ny detaljplan för Tappsund 1:71. Planarbete påbörjas för omvandling av fastigheten till bostadsområde för flerfamiljshus samt att parterna bildar en gemensam projektorganisation för projektet.
- ExNord Tappsund AB anvisas mark mellan fabriken och Bryggavägen för projektet.
- Nordium Products Sweden ABs miljötillstånd reduceras och på sikt upphör så detaljplan för Ekerö Strand kan genomföras. Kommunen förbinder sig att medverka för att omlokalisera parfymfabriken.
- Parterna träffar ett fastighetsregleringsavtal för genomförandet av detaljplanen Ekerö Strand. ExNord Tappsund AB förvärvar som ett led i detta resterande mark i bostadskvarter för att uppföra ca 80 bostäder samtidigt som kommunen förvärvar återstående mark för förskola. Mellanskillnaden uppgår till 23 mnkr vilket kommunen ska fakturera bolaget.

Parterna är genom fastighetsregleringsavtalet ense om en marknadsvärdesnivå för bostäder om ca 7000 kr/kvm BTA. Vidare framgår att bolaget avstår från gatumark/platsmark samt servitut för parkeringsplatser samt har vissa omställningskostnader. Bolaget har krävt kompensation för miljöåtaganden fram till 2025 vilket föranlett kommunen att göra vissa avdrag från mellanskillnaden.

Kommunfullmäktige beslutar 2016-06-21 § 72 att godkänna föreliggande intentionsavtal inklusive fastighetsregleringsavtal. Vi noterar att avtalshanteringen i ärendet i all väsentlighet följer kommunens riktlinjer. Granskningen har inte kunnat verifiera hur man kommit fram till den specificerad marknadsvärdesnivå, eller villkoren för kommunens avdrag från mellanskillnaden som erlagts bolaget då sådan dokumentation inte står att finna.

Fastighetsöverlåtelse Ekebyhov 1:391, Ekebyhov fastighet

Efter ordförandeförslag som först lyfts i kommunstyrelsens arbetsutskott 2020-03-17 § 40 beslutade kommunstyrelsen 2020-03-31 § 41 att ingå en avsiktsförklaring med Nystads Ekerö Skolfastigheter om förvärv, utveckling och förvaltning av skolfastigheten Ekebyhov 1:391. Fastighetens ena byggnad ska anpassas till skoloperatören Internationella Engelska Skolan (IES) och den andra till Birkaskolan som flyttas från sina nuvarande lokaler då dessa enligt PM daterat 2020-03-09 och undertecknat miljö- och stadsbyggnadschef anses lämpliga för fortsatt skolverksamhet i dagsläget, men inte kunna nyttjas långsiktigt. Ordförandeförslaget ger uttryck för en politisk vilja att få en friskola till kommunen.

Enligt beslut i kommunfullmäktige 2020-10-06 § 64 återremitteras ärendet genom minoritetsåterremiss till kommunstyrelsen med hänvisning till att det saknas väsentliga

underlag i beredningen för att fullmäktige ska kunna fatta ett informerat beslut. Fullmäktige lyfter att det saknas barnkonsekvensanalys, fastighetsundersökning som visar att byggnaderna i Ekebyhovskolan är i så dåligt skick för att klassas som rivningsobjekt inklusive utredning om ekonomiska och miljömässiga konsekvenser av rivningen, samt förstahandshyresavtalet mellan kommunen och Nystads Ekerö Skolfastigheter AB.

Protokoll från kommunstyrelsen 2020-10-20 § 91 visar att kommunstyrelsen beslutar att föreslå fullmäktige att överlåta fastigheten Ekebyhov 1:391 till Nystads Ekerö Skolfastigheter AB i enlighet med föreslaget avtal under förutsättning att föreslagna hyresavtal träffas. Från det PM som är del av tjänsteskrivelsen i ärendet daterat 2020-06-01 framgår att då Birkaskolan hyrt lokaler av kommunen under lång tid föreligger sannolikt ett besittningsskydd samt att bygglov inte kan förlängas för Birkaskolans nuvarande lokaler. Vidare uppdrar kommunstyrelsen fastighetschef att träffa hyresavtal med Nystads Ekerö Skolfastigheter AB samt Birkaskolan.

Kommunfullmäktige behandlar ärendet igen 2020-11-03 § 87 och beslutar enligt kommunstyrelsens förslag. Beslutsunderlaget innefattar kontraktförslag mellan Nystads Ekerö Skolfastigheter AB och kommunen samt Birkaskolan och kommunen. Vid detta tillfälle finns barnkonsekvensanalys daterad 2020-10-20 genomförd av fastighetsenheten bilagd som beslutsunderlag. Från barnkonsekvensanalysen framgår att befintlig verksamhet kommer fortgå i tillfälliga lokaler parallellt med byggnationen på området och påverkas i så mån att verksamheten kommer angränsa till arbetsområdet under en period om 18 månader. Barnkonsekvensanalysen konstaterar att då barns perspektiv inte beaktats specifikt i detta beslutsskede blir det extra viktigt att inhämta barns perspektiv i ett senare skede.

Från överlåtelseavtalet mellan kommunen och Nystads Ekerö Fastigheter AB framgår att två oberoende värderingar av den befintliga skolan genomfördes och genomsnittet mellan dessa, 7 000 000 kr, utgör köpeskilling. Därtill reglerar avtalet en köpeskilling om 20 857 500 kronor för byggnation av de nya skolfastigheterna med hänvisning till marknadsmässigt byggrättsvärde. Tillvägagångssättet för att komma överens om köpeskilling följer vad som stipuleras i den ursprungliga avsiktsförklaringen antagen av kommunstyrelsen 2020-03-31 § 41, samt med hur kommunens rutin för att fastställa marknadsvärde vid avyttring av mark och fastigheter beskrivs vid intervju tillfällen med representanter för förvaltningen.

Överlåtelsen är villkorad att avtalet godkänns av fullmäktige (KF godkänner avtal 2020-11-03 § 87), samt vinner laga kraft senast 2022-06-02. Vid intervjuer framgår att ett överklagande av beslutet lämnades in till förvaltningsrätten men att prövningstillstånd inte beviljats. Enligt uppgift från kommunen bedömer man kunna genomföra försäljningen under våren 2022.

Tranholmen, Tranholmen/Ekgården

2020-03-17 § 39 behandlar kommunstyrelsens arbetsutskott ett ordförandeförslag om att genomföra en flytt av Ekgårdens vård- och omsorgs verksamhet till nya lokaler på kommunens fastighet Närlunda 41:3 samt en försäljning av Ekgårdens nuvarande fastighet Ekebyhov 1:242 i syfte att tillskapa ett trygghetsboende för äldre. Bilagt ordförandeförslaget finns PM undertecknat miljö- och samhällsbyggnadschef.

Socialnämndens protokoll 2020-05-27 § 38 redogör för att Arbetsmiljöverket i november 2018 fattade beslut om förbud och föreläggande mot Ekerö kommun att utföra visst omvårdnadsarbete vid Ekgårdens vård- och omsorgsboende efter den 15 januari 2021. Kommunen påbörjade då ett arbete med projektering för ombyggnation, men bedömning gjordes att nybyggnation inte skulle möta upp mot en kvalitativ boendemiljö varför andra alternativ utreddes under hösten 2018. Under hösten 2019 ringades fastigheten Närlunda 41:3 på Tranholmen in som lämplig för uppförande av nytt boende till vilken Ekgårdens verksamhet ska flyttas. Den tidigare fastigheten ska genom markanvisningsavtal med exploatör omformas till trygghetsboende. Kommunen avser vidare inte att vara hyresgäst för denna fastighet.

2020-05-08 sände kommundirektör och socialchef in begäran om omprövning av Arbetsmiljöverkets beslut och hemställer hos myndigheten att förbud och föreläggande med vite inte verkställs utan att tidpunkt för ikraftträdande framflyttas till den sista december 2022 med hänvisning till kommunens ambition att uppföra ett nytt särskilt boende på den alternativa platsen. Arbetsmiljöverket framflyttar enligt beslut daterat 2020-05-25 ikraftträdandet till den 2 januari 2023.

Upphandling genom selektivt förfarande annonserades 2020-06-09 genom tjänsten e-avrop.se. Upphandlingen omfattar avyttring av kommunens fastighet Närlunda 41:3 samt nuvarande Ekgården till exploatör som åtar sig att tillskapa ett nytt vård- och omsorgsboende på Närlunda 41:3 samt att på nuvarande Ekgården uppföra ett trygghetsboende. Utifrån upphandlingsdokumentation framgår att elva ansökningar inkom varav sju uppfyllde kvalificeringskraven och gick vidare till utvärdering av kriterier. Betygsättning av ansökningarna genomfördes och i enlighet med ansökningsinbjudan gick de fem som bäst uppfyllde selekteringskriterierna vidare till anbudsinbjudan. Vid utvärdering av inkomna anbud diskvalificerades ett anbud på grundval av alternativt utförande, vilket inte tillåts.

Upphandlingsdokumentationen visar att anbuden bestod av genomförandebeskrivningar, ritningar och gestaltning av offererat vård- och omsorgsboende samt muntliga presentationer. Anbuden bedömdes utifrån angivna kriterier och tilldelades utifrån detta mervärden. Därefter utvärderades anbuden med en utvärderingssumma enligt principen årshyra minus erhållet mervärde. Från dokumentationen framgår att Sehlhall Fastigheter AB lämnade det mest ekonomiskt fördelaktiga anbudet med utvärderingsgrund bästa förhållande mellan pris och kvalitet.

Vid kommunstyrelsens arbetsutskotts sammanträde 2021-01-19 § 2 beslutas att Sehlhall Fastigheter AB tilldelas kontrakt i upphandlingen av Tranholmens vård- och omsorgsboende. Vi noterar ingen avvikelse avseende upphandlingsförfarandet.

Bedömning

Följer kommunens rutiner vid försäljningar gällande lagstiftning, EU-regler samt kommunens egna dokument?

Delvis.

Granskningen noterar inga formella avvikelser avseende gällande lagstiftning, EU-regler samt kommunens egna dokument i hanteringen av försäljning av Tappsund 1:1 och Tappsund 1:37 samt Tranholmen/Ekgården.

Avseende Ekerö-Väsby 43:1 har kommunen inte kunnat redogöra för på vilka grunder avtal tecknats med en exploatör framför en annan. Vi noterar att beslut avseende Fastighetsöverlåtelse Ekebyhov 1:391 fattats utifrån delvis bristande underlag i kommunstyrelse och fullmäktige, då församlingarna inte delgivit underlag som påvisar rivningsbehov trots notering om detta från fullmäktige efter minoritetsåterremittering.

Bedömningen baseras på att kommunen inte på ett övertygande vis kan påvisa dokumentation som styrker rutiner för hur marknadsvärderingar genomförs och dokumenteras. Detta minskar transparens och spårbarhet i fattade beslut om avyttring och fastighetsförsäljningar av strategisk betydelse för kommunens utveckling samt öppnar för risk att kommunen inte följer tillbörlig lagstiftning. Vidare har kommunen inte kunnat redogöra för hur förhandlingar och/eller kontakter med exploatörer genomförts.

Principer för redovisning av fastighetsförsäljningar

Revisionsfråga 3: Är principer för redovisning av fastighetsförsäljningar dokumenterade?

lakttagelser

Enligt beslut i kommunstyrelsen 2016-11-29 § 145 fastställs Ekerö kommuns rutiner för lokalinvesteringar enligt dokumentet *Riktlinjer för arbete med beslutsordning för lokalinvesteringar*. Dokumentet innehåller inga dokumenterade principer för redovisning av fastighetsförsäljningar. Däremot har ekonomienheten i syfte att tydliggöra praktisk vägledning för de av kommunstyrelsen fastställda lokalinvesteringsrutinerna, samt för att lyfta aspekter av investeringar med påverkan på resultatet som bör tas i beaktande tidigt i planerings- och beslutsprocessen, tagit fram dokumentet *Tillämpningsanvisningar Investeringar*.

Tillämpningsanvisningar Investeringar refererar till tillbörlig lagstiftning genom lagen om kommunal bokföring och redovisning (LKRB) samt rekommendationer från RKR. Dokumentet tydliggör att bokföring av försäljning av en anläggningstillgång administreras av ekonomienheten upp uppdrag av säljande förvaltning. Vid försäljning av fastighet eller byggnad ska försäljande förvaltning till ekonomienheten framföra kopia på köpeavtal, likvidavräkning eller lantmåteriförrättning där försäljningsdatum, försäljningspris, samt eventuell reglering av avgifter framgår. Vidare skall uppgifter om

antalet kvadratmeter som säljs, politiskt beslut att sälja anläggningstillgången och eventuellt förekommande fullmakt att utföra försäljningen också delges ekonomienheten. Dokumentet redovisar även princip för klassificering av anläggningstillgångar respektive omsättningstillgångar i enlighet med reglerna i LKRB 6 kap. 6 §.

Från *Tillämpningsanvisningar Investeringar* framgår att detaljerad information avseende bokföring och kontering inte behandlas i dokumentet då sådan information återfinns i rutinbeskrivningar. Granskningen har tagit del av arbetsdokument som syftar till att tydliggöra handläggningsrutiner för bokföring och kontering av fastighetsförsäljningar.

Bedömning

Är principer för redovisning av fastighetsförsäljningar dokumenterade?

Delvis.

Bedömningen baseras på att principer för redovisning av fastighetsförsäljningar till viss del finns dokumenterade genom tillämpningsanvisningarna för investeringar och att dessa överensstämmer med angivelser i tillbörlig lagstiftning. Vi noterar pågående arbete med att ta fram ytterligare dokumentation av redovisningsprinciper samt tillhörande handläggningsrutiner.

Klassificering, värdering, intäkts- och kostnadsföring

Revisionsfråga 4: Sker klassificering, värdering och intäkts- och kostnadsföring enligt god revisionssed?

lakttagelser

Av de fyra avyttringsprocesser som valt ut som stickprov har försäljningen genomförts för Ekerö-Väsby 43:1 (del av) och Tappsund 1:1 (del av) samt Tappsund 1:37 (del av). För dessa två fastighetsavyttringar har följande kontrollerats:

- Försäljningen är bokföringsmässigt tagen vid rätt tidpunkt
- Redovisad intäkt stämmer med avtal och köpekontrakt
- Redovisad kostnad stämmer med bokfört värde på tillgången
- Intäkt och kostnad är redovisade på rätt konto i resultaträkningen

Ekerö-Väsby 43:1 (del av)

Försäljningen av anläggningstillgången har genomförts inom ramen för exploateringsprojekt och har således redovisats som försäljning av omsättningstillgång efter omklassificering från markreserven. Vid omklassificeringen till exploateringsmark har ett anläggnings-id för den aktuella marken skapats och anläggningsregistret uppdaterats med bokfört värde för del av fastighet Ekerö-Väsby 43:1. Försäljande förvaltning har till ekonomienheten uppgett att 19 000 kvm försålts vilket genererat ett bokfört värde för omsättningstillgången på 79 064,41 kr enligt principen 4,16 kr/kvm.

Från RKR:s skrift *Kommunal Markexploatering* framgår att ianspråktagande av markreserv för exploatering ska i externredovisning tas upp till kommunens ursprungliga anskaffningsvärde och om detta saknas ska kommunen utgå från de bästa uppgifter kommunen har. Från erhållen dokumentation framgår att beloppet baseras på senast kända beräkning enligt tidigare dokumentation. Vi noterar att köpeavtalet specificerar fastigheten till att utgöras av ca 19 500 kvm mark. Utdrag från kommunens anläggningsregister visar att bokfört värde överensstämmer med redovisad kostnad.

Från exploateringsavtalet framgår att SMÅA får tillträde till området efter att kommunen är klar med den utbyggnad kommunen enligt kontraktet åtar sig att genomföra. Köpeavtalet gör gällande att tillträde till fastigheten ska ske senast vid fastighetsbildningsföretningens lagakraftvinnande eller den senare eller tidigare dag parterna skriftligen enas om. Betalning av köpeskilling fastställd till 45,9 mnkr ska genomföras senast tillträdesdagen. Vidare framgår av exploateringsavtalet att angivna belopp ska indexregleras med konsumentprisindex, totalindex med 1980 som basår, och avse perioden från november 2015 till senast kända indextal för betalningsdagen. Kassaverifikation visar en köpeskilling om 48,7 mnkr, hänförlig konsumentprisindex för januari 2020.

Bokföringsverifikationer visar att intäkt och kostnad är redovisade i enlighet med de rekommendationer som följer av RKR R2 samt enligt standardkontoplan hänförlig kommunbas 21.

Tappsund 1:1 (del av) samt Tappsund 1:37 (del av)

Även denna försäljning har genomförts inom ramen för exploateringsprojekt och har därmed redovisats som försäljning av omsättningstillgång efter omklassificering från markreserven till exploateringsmark. Vid omklassificeringen till exploateringsmark skapades ett anläggnings-id för den aktuella marken. Försäljande förvaltning har till ekonomienheten uppgett att 4 898 kvm mark försålts vilket genererar ett bokfört värde på 20 381,97 kr enligt principen 4,16 kr/kvm. Utdrag från kommunens anläggningsregister visar att bokfört värde överensstämmer med redovisad kostnad.

Fastighetsregleringsavtal mellan Ekerö kommun och ExNord Tappsund AB gör gällande att som ersättning för markbytena redogjorda för i avtalet ska ExNord Tappsund AB betala 23 mnkr till kommunen. Avtalet är villkorat att en lagakraftvunnen detaljplan för Ekerö Strand innebär en byggrätt på fastigheten Ekerö Tappsund 1:71 som uppgår till minst 8 200 kvm BTA bostäder. Byggrätten inkluderar markområden från Ekerö Tappsund 1:37 och Ekerö Tappsund 1:1 som enligt samma avtal ska överföras till Ekerö Tappsund 1:71. Ersättningen ska enligt fastighetsregleringsavtalet faktureras av kommunen och utbetalas på tillträdesdagen. Tillträdesdagen är enligt avtalet satt till en månad efter att två år löpt från att detaljplan samt fastighetsbildningsföretningen vunnit laga kraft.

Kommunen utställer till ExNord Tappsund AB faktura om hela det avtalade beloppet 2020-04-29, med förfalldatum 2020-05-29. Bokföringsverifikationer visar att intäkt och

kostnad är redovisade i enlighet med de rekommendationer som följer av RKR R2 samt enligt standardkontoplan hänförlig kommunbas 21.

Bedömning

Sker klassificering, värdering och intäkts- och kostnadsföring enligt god revisionsred?

Ja.

Bedömningen baseras på att kommunen för de inom ramen för granskningen kontrollerade stickproven uppvisar dokumentation som bekräftar att försäljningarna bokföringsmässigt är tagna vid rätt tidpunkt, redovisad intäkt överensstämmer med avtal och köpekontrakt, redovisad kostnad stämmer med bokfört värde på tillgången, samt att intäkt och kostnad är redovisade på rätt konto i resultaträkningen.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Ekerö kommun genomfört en granskning av kommunens process för avyttringar av kommunala fastigheter. Granskningens syfte är att bedöma om kommunens process vid avyttringar av fastigheter är ändamålsenlig och rättssäker.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunens process för avyttring av fastigheter **inte helt** är ändamålsenlig och rättssäker.

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning lämnas här följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Säkerställa tydlighet och transparens i ärendehantering avseende förvärv, försäljning, byte av mark och fastighetsreglering av obebyggd fastighet eller fastighetsdel i tillbörliga reglementen och delegationsordningar.
- Säkerställa transparens och följsamhet till kommunallag och statsstödsregler vid hantering av fastighetsförsäljningar genom rutiner för dokumentation över hur marknadsvärderingar och selekteringar vid avtalstecknande genomförs av kommunen för enskilda fastighetsavyttringar.

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Finns policy och riktlinjer för avyttring av fastigheter?	Ja Kommunfullmäktige har antagit riktlinjer avseende överlåtelse och förvärv av mark, markanvisning och exploateringsavtal.	
2. Följer kommunens rutiner vid försäljningar gällande lagstiftning, EU-regler samt kommunens egna styrdokument?	Delvis Granskningen noterar inga formella avvikelser i hanteringen av försäljning av fastigheter i tre granskade stickprov. I ett stickprov noteras delvis bristande underlag. Kommunen kan inte påvisa dokumentation som styrker rutiner för hur marknadsvärderingar genomförs och dokumenteras, vilket minskar transparens och spårbarhet.	
3. Är principer för redovisning av fastighetsförsäljningar dokumenterade?	Delvis Principer för redovisning av fastighetsförsäljningar finns till viss del dokumenterade. Vi noterar pågående arbete med att ta fram ytterligare dokumentation av redovisningsprinciper samt tillhörande handläggningsrutiner.	
4. Sker klassificering, värdering och intäkts- och kostnadsföring enligt god revisionsse?	Ja Försäljningarna är bokföringsmässigt tagna vid rätt tidpunkt, redovisad intäkt överensstämmer med avtal och köpekontrakt, redovisad kostnad stämmer med bokfört värde på tillgången, samt att intäkt och kostnad är redovisade på rätt konto i resultaträkningen.	

2022-02-22

Anders Hägg

Said Ashrafi

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Ekerö kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2021-02-23. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.