

Öhrlings

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

Revisionsrapport*

Granskning av kommunens hantering av upplåtelse av fyra turistanläggningar

Gotlands kommun

2008-05-08

Lars Meyer

Lotta Ricklander

*connectedthinking

Innehållsförteckning

0	Sammanfattande bedömning.....	1
1	Inledning	2
1.1	Bakgrund	2
1.2	Revisionsfrågor och metod.....	2
2	Definitioner	3
2.1	Tomträtt	3
2.2	Arrende	3
2.3	Gynnande av enskild	4
2.4	Begreppet kommunnytta	4
3	Kommunens övergripande strategi rörande turistanläggningar.....	4
3.1	Näringslivsutvecklingsprogram för Gotland.....	4
3.2	Beslut om inriktning om tillväxtprogram för Gotland 2008-2010.....	5
4	Granskning av affärstransaktioner avseende de fyra turistanläggningarna.....	6
4.1	Snäck camping.....	6
4.2	Friköp Othem Buckviken 1 och Othem Slite 4:11 (Slite).....	7
4.3	Friköp Gotland Sanda Stora Varbos 1:7 (Björkhaga)	8
4.4	Upplåtelse av Norderstrands camping.....	10
4.4.1	Händelser under 2005	10
4.4.2	Händelser under 2007	11
5	Bilaga 1	15

0 Sammanfattande bedömning

Revisionen på Gotlands kommun har låtit Komrev inom Öhrlings PricewaterhouseCoopers granska kommunens hantering av fyra olika turistanläggningar. Syftet med granskningen har varit att kontrollera om kommunen följt kommunallagens regler avseende kommunal kompetens och god ekonomisk hushållning. Syftet har även varit att kontrollera om kommunens egna riktlinjer och regler har följts.

Nedan sammanfattas rapportens bedömningar.

- Generellt saknar kommunen tydliga regler och riktlinjer avseende hur försäljning eller annan upplåtelse av fastigheter ska genomföras i kommunens verksamheter.
- Handläggning och dokumentation i ärendena är inte transparenta, vilket innebär att det är svårt att följa var som hänt i de enskilda ärendena. Förhandlingar och beslut utifrån och inför avtal finns inte dokumenterade. Vi bedömer därför att det är mycket bristande dokumentation i alla ärenden, bortsett från försäljning av fastigheterna i Slite.
- Vår bedömning är att upplåtelsen av Snäck Camping inte tydligt klargör vilka förutsättningar som gäller mellan kommunen och nuvarande arrendator. Vidare är vår bedömning att otillbörligt gynnande av enskild kan finnas i det fall kommunen inte förhandlar avseende arrendeavgift för perioden 2003-2006.
- Försäljning av fastigheterna vid Slite har genomförts i enlighet med kommunallagens regler och likabehandling och i enlighet med god ekonomisk hushållning.
- Försäljning av fastigheten vid Björkhaga är inte tydlig avseende på vilket sätt kommunen har bedömt försäljningssumman. Vår bedömning är dock att det troligen inte handlar om gynnande av enskild. Däremot kan den låga tomträttsavgälden från 2002 utgöra ett otillbörligt gynnande om ingen rimlig förklaring till denna lämnas.
- Norderstrand har 2005 knutits till viss entreprenör utan att konkurrensutsättning har gjorts. Vi bedömer att så borde ha skett. Vi bedömer vidare att flera omständigheter i ärendet skulle kunna peka mot att ett otillbörligt gynnande av enskild har ägt rum, då tomträttsavtalen 2007 tecknades. Ett otillbörligt gynnande kräver dock ett avsiktligt handlande från kommunens sida. Vi saknar underlag för att kunna bedöma på vilka grunder kommunen agerat inom det aktuella ärendet. Vi

kan därför inte uttala oss huruvida gynnande varit otillbörligt eller inte. Vi är dock mycket kritiska till hur dokumentation av ärendet som helhet har hanterats.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Kommunallagen ställer krav på kommuner att den verksamhet som bedrivs ska rymmas inom den s k kommunala kompetensen, vilket bland annat innebär att kommunmedlemmarna ska behandlas lika. Kommuner ska vidare driva verksamheten med god ekonomisk hushållning av kommunala medel. Det är viktigt att kommunens transaktioner genomförs korrekt, såväl utifrån kommunallagen som kommunens egna beslut och regler.

Revisionen på Gotlands kommun har därför uppdragit åt Komrev inom Öhrlings PricewaterhouseCoopers att genomföras en granskning avseende upplåtelse och försäljning av turistanläggningar på Gotland.

1.2 Revisionsfrågor och metod

Den övergripande revisionsfrågan är att, utifrån befintlig dokumentation i form av beslutsunderlag, skapa underlag för att bedöma om Gotlands kommun hanterat upplåtelse respektive försäljning av fyra turistanläggningar på ett ekonomiskt och juridiskt tillfredsställande sätt. Med detta avses vilket uppsåt/syfte kommunen hade med respektive överlåtelse samt hur den kommunala nyttan definierades. De anläggningar som granskas är:

- Snäck camping
- Othem Buckviken och Othem Slite (Slite)
- Gotland Sand Stora Varbos (Björkhaga)
- Norderstrands camping

Dessutom ska belysas hur ärendena hanterats utifrån frågeställningen om enskild person gynnats på ett otillbörligt sätt.

Insamling har skett av befintliga beslutsunderlag och samtliga beslut. Analys av detta material har gjorts och utlåtande avges för varje turistanläggning. Intervjuer har genomförts med kommunstyrelsens ordföranden, regiondirektören, f.d kommunstyrelsens ordföranden, utvecklingsdirektören samt planerings/exploateringschefen inom tekniska förvaltningen.

2 Definitioner

2.1 Tomträtt

I flera av de fastighetsaffärer som granskas förekommer upplåtelser med tomträtt. Detta ger anledning att något beröra denna form av nyttjanderätt.

Tomträtt, som regleras i 13 kap jordabalken, är den nyttjanderätt till fast egendom som bland nyttjanderätter ligger närmast äganderätten. Tomträtt kan endast upplåtas i fastighet som ägs av stat eller kommun eller annars av det allmänna och upplåtelseiden kan inte understiga sextio år för bostäder och för annan verksamhet tjugo år. I tomträtt kan inskrivas panträtt och andra nyttjanderätter. I avtalet, som måste vara skriftligt, skall ändamålet med upplåtelsen anges och likaså den avgäld eller ersättning som tomträttssinnehavaren årligen ska erlägga. Beträffande avgälden gäller att denna måste utgå med samma belopp under minst tio år varefter den kan förlängas eller ändras efter överenskommelse. Sägs avgälden upp för ändring av part och överenskommelse inte kan träffas, kan talan i ämnet föras i domstol som avgör frågan. På grund av bestämmelse i 13 kap 7 § jordabalken, som hänvisar till bestämmelserna om försäljning av fast egendom, har man anledning att anta att s k sidoavtal som ett försök till komplettering av tomträtsavtalet enligt huvudregeln inte är juridiskt bindande.

Karaktäristiskt för tomträtt är också att bebyggelse på fastigheten tillhör tomträttssinnehavaren och vid upplåtelsen övergår därför äganderätten till byggnader.

Som framgår har tomträttssinnehavaren ett mycket starkt besittningsskydd.

2.2 Arrende

Även arrendesituationer förekommer i de affärsuppgörelser som granskas. Anledning kan finnas att säga något även om dessa rättsliga företeelser.

Arrende finns i fyra olika former redovisade i jordabalken. På grund av de definitioner som där förekommer kan i förevarande fall endast fråga kunna vara om s k anläggningsarrende. Denna form regleras i 11 kap av balken och innebär en nyttjanderätt till fast egendom som inte utgör jordbruksarrende men där arrendatorn enligt upplåtelsen

har rätt att för förvärvsverksamhet uppföra eller bibehålla byggnad av betydelse för verksamhetens bedrivande.

Anläggningsarrende ingås oftast för en tid av fem år men tiden kan vara längre. Arrendatorn har inget besittningsskydd vid avtalstidens utgång om avtalet uppsagts av fastighetsägaren. Den senare har dock skyldighet att i sådan situation lösa in de byggnader och andra anläggningar arrendatorn tillfört fastigheten med vissa undantagssituationer.

2.3 Gynnande av enskild

Eftersom samtliga affärstransaktioner som granskas avser kommunens agerande i förhållande till enskild näringsidkare blir det bestämmelsen i 2 kap 8 § kommunallagen mot vilken transaktionerna skall bedömas. Där sägs att kommuner och landsting får genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen eller landstinget. Därefter sägs att individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare får lämnas bara om det finns synnerliga skäl för det. Användandet av begreppet synnerliga skäl anger en mycket restriktiv hållning när det gäller stöd till enskild näringsidkare.

Det torde vara ställt utom tvivel att de transaktioner som granskas inte är av den närmast "nödsituation" där synnerliga skäl kan vara för handen för ett gynnande som annars inte vore tillåtet. Samtidigt måste betonas att de av fullmäktige fastlagda ideologiska strategier måste verkställas inom de ramar kommunallagen lägger fast som grundläggande principer.

2.4 Begreppet kommunnytta

Begreppet kommunnytta är inget begrepp som återfinns inom kommunalrätten. Begreppet bör enligt vår uppfattning vara ett uttryck för folkviljan/kommunfullmäktiges värderingar av vad som gagnar kommunen i visst avseende inom ramen för kommunallagens begränsningar. Någon utveckling av vad som avses inom förevarande område har inte framkommit utöver vad som framgår av utvecklingsprogrammen från 2003 och 2005.

3 Kommunens övergripande strategi rörande turistanläggningar

3.1 Näringslivsutvecklingsprogram för Gotland

Kommunfullmäktige har antagit ett utvecklingsprogram 2003-04-28. Programmet är framtaget inom det s.k. omställningsarbete som genomförts med anledning av de förändringar som gjorts inom försvarsmakten. Programmet innehåller bland annat nulägesbeskrivning av Gotland, prioriterade områden och åtgärder, basförutsättningar för näringslivet, strategiska satsningar samt förslag på strategiska satsningar.

Under avsnittet Förslag på strategiska satsningar framkommer att behovet av att upprusta och utveckla kommunens campingplatser och inordna dessa i ett klassificeringssystem. En åtgärd avseende detta område, som har betydelse för denna granskning är:

”Privatisera Gotlands kommuns campingar”

Tekniska nämnden har i sin tur utvecklat mål för hur detta arbete ska gå till i sin övergripande mål för år 2005. Dessa övergripande mål har även antagits av fullmäktige i budget. Mål avseende turistanläggningar formeras enligt följande:

”Avveckla det kommunala engagemanget i semesterbyar/campingplatser genom försäljning och normalt upplåta marken med tomträtt. Verksamheten ska ge en positiv avkastning.”

3.2 Beslut om inriktning om tillväxtprogram för Gotland 2008-2010

Kommunstyrelsen beslutade i april 2006 att ledningskontoret skulle utarbeta förslag till ett samlat gotländskt tillväxtprogram för mandatperioden 2007-2010. Syftet med programmet är att ta ett helhetsgrepp över det samlade tillväxtarbetet på Gotland. Ledningskontoret har överlämnat ett förslag till nytt tillväxtprogram under hösten 2007.

En möjlighet som lyfts fram i dokumentet i den SWOT-analys som gjorts, är:

”Privatiseringar och ökad entreprenad av kommunal verksamhet”

Mål i dokumentet innefattar bland annat att antal besökare på Gotland ska öka.

Beslut avseende detta mer övergripande dokument förväntas tas av fullmäktige under våren 2008.

I tillväxtprogrammet sägs inget ytterligare om kommunens campingar.

Bedömning

Dessa ovanstående dokument är de enda som finns avseende kommunens privatisering av campingar. Visst tydliggörande sker i mål som antagits av fullmäktige och tekniska nämnden 2005. Vi anser dock att det inte tydliggörs tillräckligt hur privatisering och utveckling ska genomföras inom kommunens verksamheter.

Vad gäller begreppet kommunnytta finns inte detta mer konkretiserat än vad som framgår av ovanstående dokument. De strategiska styrdokumenterna tydliggör inte vad som menas

med kommunnytta. Muntliga uppgifter har erhållits kring att denna nytta handlar om att Gotlands kommun i framtiden bland annat ska ha en blomstrand turistnäring och att kommunens syfte i detta inte är att omedelbart göra ekonomisk vinning på detta. Vi anser dock att detta borde formulerats skriftligt för att anses vara en kommunövergripande strategi för kommunnyttan.

4 Granskning av affärstransaktioner avseende de fyra turistanläggningarna

4.1 Snäck camping

Kommunen har sedan 1992 arrenderat ut området som fördelar sig på två fastigheter. År 2003 överläts arrendeavtalet med kommunens godkännande till en ny arrendator (Snäck Camping AB). Detta arrendeavtal löpte till och med 2006-12-31. Under sommaren 2003 fördes förhandlingar med arrendatorn om hur området skulle kunna utvecklas i framtiden. Det utarbetas ett avtal som kallas "Tillägg till arrendeavtalet med markoption". Av detta avtal framkommer att arrendatorn förbinder sig att utveckla campingplatsen. Investeringar ska göras i två etapper där den första skulle vara klar till sommaren 2006. Den andra etappen skulle färdigställas till sommaren 2008. Arrendatorn skulle i och med investeringarna erhålla rätt till tomträtt på fastigheterna. Vidare skulle arrendatorn inte betala någon arrendeavgift för denna period under förutsättning att investeringarna genomfördes enligt avtalet.

Den framtida tomträttsavgälden har satts till 150 tkr per år. Arrendeavgiften har dock varit 230 tkr per år, med 15 tkr i tillägg från den 1 januari 1995, vilket belopp skulle uppräknas med index enligt arrendeavtalet. Anledning till det lägre beloppet avseende framtida tomträttsavgäld, är enligt kommunen det minskade ansvaret för området som tomträtten medför. Till detta kopplas även det ansvar för ordning på strandområdet som entreprenören åtagit sig.

Kommunens detaljplanering har varit en förutsättning för att arrendatorn skulle kunna infria sina åtaganden. Detaljplan har dock ännu inte fastställts eftersom planerna har överklagats.

Arrendeavgift har inte betalats under 2003-2006. Det framgår av avtalet (Arrendeavtal med markoption) att arrendeavgiften inte ska betalas då erforderliga investeringar genomförs. Utgångspunkten i detta var att entreprenören inte under perioden skulle kunna bedriva någon verksamhet på området. Det har dock visat sig att viss verksamhet har bedrivits på området under denna period. Det finns inget formellt beslut att avstå från arrendeavgiften under denna period.

Ett tillägg till arrendeavtalet har tecknats mellan parterna i februari 2007. Syftet med detta tillägg är att arrendeavtalet ska fortsätta att gälla fram till dess att tomträttsavtal tecknas. Avtalet anger vidare att arrendeavgift ska erläggas från och med 2007-01-01 med 150 tkr.

Ytterligare en överenskommelse har tecknats mellan parterna under 2007. Denna överenskommelse anger att entreprenören ska inlösa befintliga byggnader på fastigheten då tomträttsavtal tecknats. Summa för denna inlösen är satt till 1,5 mnkr. Inlösen ska enligt överenskommelsen betalas 2008-07-01.

Bedömning

Ärendet är inte tillfredsställande dokumenterat vad gäller de beslut som fattats efter det att avtal tecknats 2003. Exempel på denna bristande dokumentation är beslut om att kommunen ska avstå från arrendeavgift under perioden 2003-2006 (se nedan) och klagörande rörande relationen mellan arrendeavgift och tomträttsavtal.

Vår tolkning är att arrendeavgift, åtminstone till någon del, borde betalats år 2003-2006 av arrendatorn trots att kommunens detaljplanering av området inte kunnat färdigställas. Detta eftersom entreprenören kunnat bedriva verksamhet på området, trots att detaljplanering av området inte vunnit laga kraft.

Frågan avseende otillbörligt gynnande av enskild kan aktualiseras i detta ärende. Eftersom vår uppfattning är att åtminstone ett reducerat arrende borde ha utgått under perioden 2003-2006, kan ett otillbörligt gynnande föreligga för det fall kommunen inte tar upp förhandlingar avseende detta.

Ur ett formellt perspektiv skulle under alla förhållanden ett dokumenterat beslut fattats angående arrendeavgiften.

4.2 Friköp Othem Buckviken 1 och Othem Slite 4:11 (Slite)

Kommunen ägde två fastigheter; Othem Buckviken 1 och Othem Slite 4:11. Tomterna innehades av en privat näringsidkare med tomträtt upplåten 1993. Tomträtterna överläts till

Slite Strandby AB med tillträde den 1 januari 2007. Tomträttsinnehavaren uttryckte en önskan efter tomträttsförvärvet att också förvärva fastigheterna. Förslag till avtal om försäljning upprättades av tekniska förvaltningen. Föreslagen försäljningssumma uppgick till sammanlagt 2,5 mnkr. Kommunstyrelsens arbetsutskott beslutade att en värdering av fastigheterna skulle göras och återremitterade ärendet för värdering. Ett värenommerat

värderingsföretag anlitas. Värderingen som gjordes enligt ortsprisprincipen slutade i en föreslagen försäljningssumma på 3,3 mnkr. Kommunstyrelsen beslutade att försäljning skulle ske till den summan värderingsfirman rekommenderat.

Kontraktssummorna stämmer överens med den värdering som gjorts. Tillträdesdag fastställdes till 2008-09-01. Fastighetsöverlåtelsen sker i och med detta.

Bedömning

Försäljning av fastigheterna har skett i enlighet med den kvalificerade värdering som gjordes. Vår bedömning är att försäljningen därmed skett i enlighet med kommunallagens regler om likabehandling och god ekonomisk hushållning. Eftersom fastigheterna innehades med tomträtt, fanns i detta läge endast en potentiell köpare, tomträttsinnehavaren. Beslutet att försälja fastigheten ligger i linje med näringslivsutvecklingsprogrammet från fullmäktiges beslut den 28 april 2003 där det under förslag till strategiska satsningar (sid 19) anges ”Privatisera Gotlands kommuns campingar” och beslut rörande övergripande mål av år 2005.

4.3 Friköp Gotland Sanda Stora Varbos 1:7 (Björkhaga)

Kommunen ägde i rubriken angivna fastighet som var upplåten med tomträtt sedan 1992. Tomträttsavgälden uppgick till 5000 kr per år och var fastställd senast 2002 med giltighet till 2012. Tomträttsinnehavaren gjorde framställning om att få förvärva fastigheten. Kommunen lät göra en värdering av fastigheten innan försäljningen skulle genomföras. Värderingen gjordes enligt en avkastningsmetod och resulterade i att fastigheten bedömdes ha ett värde av 6 mnkr. Handlingen avseende värderingen finns inte med i de dokument som diarieförts i ärenden men har varit tillgänglig i granskningen.

Efter det att värdering gjorts, fördes förhandling med tomträttsinnehavaren. Denne var inte beredd att köpa fastigheten till det värderade beloppet. Tekniska förvaltningen fick då i uppdrag av kommunledningen att se över den gjorda värderingen, för att undersöka om det fanns någon annan metod för att lägga fast ett värde. Den värdering som gjorts ansågs tveksam eftersom den gjordes utifrån exploateringsvärdet. Tveksamhet uttrycktes även av värderingsman. En jämförelse gjordes då med fastigheter som sålts i Visby med omnejd med bygggrätt. Det pris som presenteras i underlag från tekniska förvaltningen landade då i ett försäljningspris på 2 mnkr. Detta pris var det som därefter fanns med i handlingar inför överenskommelse och beslut.

Fastigheten avyttrades efter beslut i kommunstyrelsen till ett belopp på 2 mnkr.

Bedömning

Skillnaden mellan en värdering på 6 mnkr och en försäljning för 2 mnkr är onekligen stor och behöver analyseras. Inledningsvis har man anledning att fråga sig om den värdeökning värderingen ger uttryck för, överhuvudtaget är någonting som kommunen skall kunna tillgodoräkna sig när denna är en följd av planläggning och investeringar tomträttsinnehavaren gjort. Visserligen har kommunen bidragit med en detaljplan som möjliggjort investeringarna men varför detta, som kommunen gjort i eget intresse, skall bli en hämsko för hur tomträttsinnehavaren skall kunna utnyttja situationen låter sig inte helt enkelt förklaras.

Kommunen har i ett yttrande till Stiftelsen Den Nya Valfärden¹ angett att tveksamhet rått rörande den modell för värdering som tillämpats med resultatet 6 mnkr och uppger vidare att även värderingsmannen egentligen varit osäker på om tillämpningen av modellen för värdering varit den rätta. Det behövs också förhållandevis små förändringar i hur intäkterna och kostnaderna bedömts för att helt andra värden på fastigheten skall uppnås. En tioprocentig minskning av intäkterna och värdet av fastigheten närmar sig noll. Detsamma kan bli effekten av ökade kostnader. Uppmärksammas måste också att tomträttsinnehavaren, om han inte köpt fastigheten, hade kunnat tillgodogöra sig eventuella vinster inom ramen för tomträttsavtalet utan att kommunen överhuvudtaget haft en möjlighet att påverka den utomordentligt låga avgälden på 5000 kronor per år förrän 2012.

Det framstår inte positivt att värderingen på 6 mnkr inte diarieförts och inte funnits med i handlingarna avseende ärendet. Tilläggas bör att när det gällde försäljningen av Slite använde man sig av en ortsprisvärdering för att få fram ett rimligt försäljningsvärde. En liknande metod har använts av den tekniska förvaltningen för att komma fram till denna köpeskilling. Fråga är om inte en sådan metod överhuvudtaget är rimligare med hänsyn till att värdet avser marken och inga tillbehör till fast egendom, eftersom denna ägs av tomträttsinnehavaren som också är den som bär ansvar för den rörelse som bedrivs inom ramen för tomträttsavtalet.

Till vad som sagts i det föregående skall läggas att den enda köpare som kan vara aktuell för ett förvärv är tomträttsinnehavaren och att försäljningen till 2 mnkr för lång tid framöver ger kommunen en bättre avkastning än tomträttsavgälden.

¹ Stiftelsen Den Nya Valfärden är en organisation som på eget initiativ driver frågor rörande offentlig upphandling m.m.

I en sådan här situation går det inte att bestämma om försäljningen skett till ett pris som innebär ett otillbörligt gynnande enligt kommunalrättens regler. Mycket talar dock för att så inte är fallet.

Den tomträttsavgäld som 2002 sattes till ett belopp på 5000 (vilket medför 0,25 % av 2 mnkr) kr per år, är enligt vår uppfattning mycket låg. Vi har dock inte, trots förfrågan till kommunen, fått någon förklaring till hur detta belopp framräknats. De muntliga uppgifter vi fått av kommunen är att den normala tomträttsavgälden uppgår till c:a 4 % av fastighetens marknadsvärde. Ges ingen tillfredsställande förklaring till detta förhållande, anser vi att frågan om otillbörligt gynnande av enskild har uppstått redan vid detta tillfälle.

Dokumentation rörande vad som förevarit saknas angående värderingarna och därmed också förklaring till prissättningen, vilket inte är tillfredsställande.

4.4 Upplåtelse av Norderstrands camping

4.4.1 Händelser under 2005

Kommunen äger två fastigheter som sedan lång tid har arrenderats ut. Kommunen beslutade att området skulle rustas upp och att utveckling av camping och hotell skulle göras. Kommunen ville att detta skulle genomföras av en privat näringsidkare, men att kommunen skulle kunna styra på vilket sätt området skulle exploateras. Fastigheterna var vid detta tillfälle utarrenderat med två arrendeavtal. Dessa avtal gällde fram till 2006-12-31. Arrendeavgiften för 2004 uppgick till 520 + 20 tkr.

Kommunen beslutade att säga upp arrendeavtalen. Att säga upp arrendeavtalen, kostade enligt ledningskontoret 1,2 mnkr för att lösa in investeringar som gjorts på området under perioden 1996-2002.

Härefter beslutades att förhandla med en extern näringsidkare om hur området skulle kunna utvecklas. Ett avtal tecknades år 2005 med Stinch AB (entreprenören) numera Visby Camping AB. Syftet med avtalet var att området skulle, efter det att detaljplan antagits för området, upplåtas med tomträtt till bolaget. Avtalet gällde i detta läge framför allt att båda parterna tillsammans skulle genomföra planförslag för framtida exploatering.

Av avtalet framkommer att den framtida tomträttsavgälden var satt till 300 tkr per år. I avtalet framkommer vidare att det för det första avtalsåret inte skulle betalas någon tomträttsavgäld och år två skulle avgälden uppgå till 150 tkr. Först år tre skulle avgälden uppgå till 300 tkr. Till avgälden kopplas i detta läge ett vitesbelopp på 500 tkr. Enligt uppgift

från kommunens tjänstemän har bedömningen av tomträttsavgälden gjorts utifrån en byggrätt på 8.000 kvm och 1.000 kr per kvm vilket ger ett tomtvärde på 8 Mkr. Med en avgäldsrenta på 3,75 % ger detta en avgäld på 300 tkr förutsatt att området skulle disponeras för traditionell camping.

I detta fall fanns inledningsvis ingen tomträtt för området, vilket gör att kommunen inte var bunden till en viss entreprenör. Kommunen gjorde i detta läge en bedömning att det inte fanns andra intressenter som kunde utveckla området på det sätt kommunen önskade. Entreprenören i fråga föreslog en utveckling för området som passade väl in i kommunens planer.

4.4.2 Händelser under 2007

När tomträttsavtal skulle tecknas under 2007, visade det sig att området i verkligheten bestod av två olika fastigheter efter det att detaljplaneläggning var gjord. Därför tecknades två tomträttsavtal. Vidare var det inte längre fråga om traditionell camping utan om en hotelldel på 5.100 kvm och en radhusdel på totalt 4.650 kvm och en sammanlagd byggrätt på 11.500 kvm istället för 8.000 för traditionell camping med vilket avses platser för tält.

För den ena fastigheten, avtal 1, har tomträttsavgälden satts till 1,5 mnkr. Till avtalet är knutet ett sidoavtal där det framgår att avgälden uppgår till 0 kr år ett, 200 tkr år två och 400 tkr för övriga år fram till 2027. Prestation från entreprenören kopplas till de lägre avgälderna.

Avtal 2 är tecknat för den andra fastigheten där tomträttsavgälden ska uppgå till 250 tkr. Till avtalet är dock knutet ett sidoavtal där det framkommer att avgälden uppgår till 0 kr år ett, 50 tkr år två samt övriga år fram till år 2027 100 tkr. Prestation från entreprenören kopplas till de lägre avgälderna.

Förklaring till nedsättning av tomträttsavgälderna de första åren enligt sidoavtalen, anges vara den uteblivna intäkten som entreprenören kan erhålla under investeringsperioden.

Anledning till att man gjort på ovanstående sätt är enligt kommunen att det avtal som ska registreras hos tingsrätten inte kan innehålla vitesklausul. Därför har tomträttsavgälderna skrivits upp med vitesbelopp (1 100 tkr respektive 150 kr). Detta för att entreprenören, i det fall han inte skulle uppfylla sin del i avtalet, ska bli bunden av de högre beloppen.

Utöver de två tomträttsavtalen tecknades även ett nyttjanderättsavtal med entreprenören. Av detta avtal framkommer att entreprenören förbinder sig att hålla det närbelägna strandområdet tillgängligt för allmänheten och dessutom hålla strandområdet vid god standard.

Den ersättning som betalats till den tidigare arrendatorn på 1,2 mnkr har inte krävts av entreprenören då tomträttsavtalen tecknades. Anledning till detta uppges vara att dessa byggnader måste avlägsnas för att tomträttsinnehavaren skulle kunna genomföra exploatering enligt planerna. Dokumentation saknas avseende detta.

Intervjuade tjänstemän har uppgivit att en sammantagen marknadsmässig tomträttsavgäld för upplåtelse i Norderstrand borde 2007 ha varit cirka 800 tkr p g a jämförelse med genomförd fastighetsförsäljning. I avtalet med entreprenören från 2005 hade dock kommunstyrelsen utfäst sig att tomträttsavgälden inte skulle bli högre än 300 tkr. 2007 blev tomträttsavgälden sammantaget i sidoavtalen 500 tkr vilket således är 300 tkr lägre än en sammantagen marknadsmässig avgäld på 800 tkr.

Tjänstemännen har som förklaring uppgivit att de uppfattat sig som bundna av avtalet från 2005 vilket givit dem ett dåligt förhandlingsläge. Detta kan ha inneburit att de inte varit medvetna om bundenheten. Alternativt kan de haft uppfattningen att en kommunal utfästelse som gjorts genom ett kommunalt beslut på hög nivå är något man inte annat än i undantagsfall ryggar.

Bedömning

Avtalet 2005 bygger på att entreprenören ska erhålla tomträttsavtal då kommunen har detaljplanerat området. Entreprenören ska ta fram det underlag som behövs för att planlägga området enligt kommunens önskemål.

Kommunen har vid tillfället för avtalet 2005 inte varit bunden till viss entreprenör, eftersom fastigheten inte var upplåten med tomträtt. Kommunen hade i detta läge beslutat att området skulle exploateras i enlighet med kommunens inriktning. Denna möjlighet till exploatering skulle ha kunnat konkurren utsättas. Det framgår inte av handlingarna i ärendet varför det för kommunen skulle vara det bästa alternativet att just den aktuella entreprenören skulle kunna genomföra den för kommunen bästa lösningen. Vår bedömning är att konkurrensutsättning borde ha genomförts. Det framgår inte av någon dokumentation om kommunen har undersökt andra alternativa entreprenörers möjlighet att genomföra den önskvärda exploateringen.

Av tomträttsavtalen från 2007 framgår vidare via sidoavtal, att tomträttsavgälden inte heller ska betalas under år ett, förutsatt att entreprenören investerar enligt planen. För år två och framåt erläggs en betydligt minskad tomträttsavgäld jämfört med avgälden i tomträttsavtalen. Detta framgår av sidoavtal. Sidoavtal är enligt huvudregeln ogiltiga men kan föranleda jämkning enligt bestämmelsen i 4 kap 1 § jordabalken till vilken reglerna rörande tomträtt hänvisar. En förutsättning är dock att det framstår som oskäligt att avgälden enligt tomträttsavtalet skall vara gällande p g a ett antal omständigheter.

Kommunen riskerar, om tvist skulle uppstå, att en domstol avser att vitesklausulen inte är giltigt, vilket kan medföra att avgälden aldrig kommer upp till beloppen i huvudavtalen. Kommunen borde därför inte enligt vår bedömning arbeta med sidoavtal, eftersom det är tveksamt vilken juridisk verkan de har.

Den sammanlagda tomträttsavgälden i 2007 års avtal är satta till 500 tkr, vilket är 300 tkr lägre än det av kommunen angivna marknadsvärdet. Här skulle alltså fråga kunna vara om ett gynnande av enskild företagare och fråga uppstår om hur detta förhåller sig till det kommunalrättsliga förbudet. I bilden finns också förhållandet att utfästelser att upplåta tomträtter till viss avgäld med stor sannolikhet inte är bindande p g a de hänvisningar i 13 kap jordabalken, där tomträtter regleras, till jordabalkens bestämmelser om att utfästelser att försälja fast egendom inte är bindande.

Även om kommunens företrädare inför förhandlingarna om tomträtt 2007 varit medvetna om att utfästelserna i 2005 års avtal om tomträtt och avgälder med stor sannolikhet inte varit juridiskt bindande för kommunen, uppkommer en mycket speciell situation med hänsyn till avtalet 2005. Det förekommer överhuvudtaget inte annat än i särskilda situationer att samhället, i detta fall kommunen, åberopar att civilrättslig bundenhet inte skulle vara för handen när kommunen ingått ett avtal och utfäst sig något. Å andra sidan är det tydligt att de förändrade omständigheter som uppstått genom planläggningen avviker på ett så kraftigt sätt i förhållande till de uppgifter som lämnats om grunden för prissättningen i 2005 års avtal att en egentlig bundenhet skulle vara för handen inte har behövt godtas. Ett dåligt förhandlingsläge torde under sådana omständigheter inte heller med fog kunna åberopas. Om uppgiften om att en marknadsmässig tomträttsavgäld 2007 bort uppgå till 800.000 kr, framstår det som oacceptabelt undfallande att kommunen stannat för 500.000 kr med tanke på de ändrade förutsättningarna utifrån 2005 års avtal. Däremot är det mycket svårt att ha en uppfattning om 500.000 kr i förhållande till 300.000 kr i 2005 års avtal utgör en rimlig höjning mot de ändrade förutsättningarna.

Enligt kommunalrättslig praxis gäller att då en fastighet ska upplåtas till annan ska antingen denna upplåtelse konkurrensutsättas alternativt ska fastigheten värderas. Görs inte detta finns risk för otillbörligt gynnande av enskild. Varken konkurrensutsättning eller dokumenterad värdering har gjorts inför avtal 2005 och 2007.

Sammantaget bedömer vi att flera omständigheter i ärendet skulle kunna peka mot att ett otillbörligt gynnande av enskild har ägt rum. Ett otillbörligt gynnande kräver dock ett avsiktligt handlande från kommunens sida. Vi saknar underlag för att kunna bedöma på vilka grunder kommunen agerat inom det aktuella ärendet, eftersom all information som vi erhållit inom granskningen utöver de avtal som tecknats, har lämnats muntligt. Vi kan därför inte uttala oss huruvida gynnande varit otillbörligt eller inte. Vi är dock mycket kritiska till hur dokumentation av ärendet som helhet har hanterats.

Öhrlings

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

5 Bilaga 1

Handlingar som diarieförts i ärendena:

Snäck Camping

- 1) Arrendeavtal 1992 mellan Gotlands kommun och Sonny Lindgren
- 2) Tillägg arrendeavtal maj 1993 avseende byggrätt
- 3) Tillägg arrendeavtal augusti 1994 utökat markområde för arrendet
- 4) Tillägg arrendeavtal 1994 avseende byggnad
- 5) Överlåtelse av arrendeavtal från Sonny Lindgren till Snäck Camping AB 2003
- 6) Förtydligande av överlåtelse av arrendeavtal 2003-03-04
- 7) Förslag tekniska förvaltningen 2003-09-18 arrendeavtal samt markoption
- 8) Beslut tekniska nämndens AU förslå nämnden att anta arrendeavtal samt markoption 2003-09-24
- 9) Tekniska nämndens beslut att föreslå tillägg till arrendeavtal samt markoption till kommunstyrelsen 2003-09-24
- 10) Ledningskontoret förslag till kommunstyrelsen att anta tillägg till arrendeavtal med markoption 2003-10-13
- 11) Kommunstyrelsens AU beslut att förslå tillägg till arrendeavtal med markoption 2003-10-21
- 12) Kommunstyrelsen beslut att godkänna tillägg till arrendeavtal med markoption samt att uppdra till byggnadsnämnden att detaljplanera området 2003-10-30.
- 13) Tillägg till arrendeavtal samt markoption
- 14) Tillägg till arrendeavtal 2007-02-12
- 15) Överenskommelse 2007-08-02

Friköp Othem Buckviken 1 och Othem Slite 4:11 (Slite)

- 1) Tekniska förvaltningen förslag friköp 2007-03-26
- 2) Kommunstyrelsens AU återremiss för värdering
- 3) Värdeutlåtande 2007-06-11
- 4) Tekniska förvaltningen förslag försäljning nytt pris 2007-09-07
- 5) Beslut kommunstyrelsen försäljning enligt värderingen 2007-09-24
- 6) Köpekontrakt 2,8 mnkr (ej underskrivna eller daterade)
- 7) Köpekontrakt 500 tkr (ej underskrivna eller daterade)

Friköp Gotland Sanda Stora Varbos 1:7 (Björkhaga)

- 1) Tekniska förvaltningen förslag att kommunstyrelsen beslutar att försälja fastigheten till ett belopp av 2 mnkr 2006-11-29.
- 2) Kommunstyrelsens beslut 2006-12-14 att försälja fastigheten förutsatt tekniska nämndens beslut.
- 3) Tekniska nämnden beslut att föreslå kommunstyrelsen att försälja fastigheten 2006-12-20.
- 4) Köpekontrakt daterat i december 2006.

Norderstrand Camping

Handlingar som diarieförts i ärendet under 2005:

- 1) Tekniska förvaltningens förslag till avtal 2005-05-17
- 2) Tekniska nämnden beslut om förslag till beslut i kommunstyrelsen 2005-05-25 om att upprätta avtal
- 3) PM från ledningskontoret 1 juni 2005
- 4) Skrivelse från ledningskontoret 2005-09-06
- 5) Beslut kommunstyrelsen 2005-09-22 om avtal avseende exploatering med tomträttsoption, samt att ge byggnadsnämnden i uppdrag att upprätta detaljplan som förslag till fullmäktige
- 6) Kommunfullmäktiges beslut 2005-10-24 i enlighet med kommunstyrelsens förslag
- 7) Avtal mellan kommunen och Stich AB

Handlingar som diarieförts i ärendet under 2007:

- 1) Skrivelse från tekniska förvaltningen 2007-05-25 med förslag till upplåtelse
- 2) Protokoll från tekniska nämnden 2007-06-07 med förslag till kommunfullmäktige att godkänna förslaget
- 3) Protokoll kommunstyrelsen med förslag till kommunfullmäktige 2007-05-31 att upplåta området med tomträtt samt nyttjanderätt
- 4) Protokoll kommunfullmäktige 2007-06-18 med beslut att upplåta de två markområdena med tomträtt samt nyttjanderättsavtal
- 5) Tomträttsavtal
- 6) Sidoavtal
- 7) Tomträttsavtal
- 8) Sidoavtal
- 9) Nyttjanderättsavtal