

Revisionsrapport

Granskning av besluts- och försäljningsproces- sen kring fastigheten Al- men 19

Karlstads kommun

Jur. kand.
Fredrik Andréén
*Certifierad kommunal
revisor*
Remmi Gimborn
Revisionskonsult

Januari 2018

Innehåll

| | |
|---|----------|
| Sammanfattning | 2 |
| 1. Inledning | 4 |
| 1.1. Bakgrund | 4 |
| 1.2. Syfte och revisionsfråga..... | 4 |
| 1.3. Revisionskriterier | 4 |
| 1.4. Kontrollmål | 4 |
| 1.5. Metod och avgränsning | 4 |
| 2. Iakttagelser och bedömningar | 6 |
| 2.1. Styrdokument och rutiner | 6 |
| 2.1.1. Iakttagelser | 6 |
| 2.1.2. Bedömning..... | 8 |
| 2.2. Försäljningsprocessen och följsamhet till styrdokumentet | 8 |
| 2.2.1. Iakttagelser | 8 |
| 2.2.2. Bedömning..... | 16 |
| 2.3. Genomfördes försäljningen i enlighet med den kommunala likställighetsprincipen 16 | |
| 2.3.1. Iakttagelser | 16 |
| 2.3.2. Bedömning..... | 18 |

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Karlstads kommun genomfört en granskning av beslutsprocessen och processen kring försäljningen av fastigheten Almen 19. Granskningen syftar till att besvara följande revisionsfråga:

- *Genomfördes beslutsprocessen kring försäljningen av fastigheten i enlighet med styrande dokument och riktlinjer?*

Det finns inga styrande dokument som reglerar försäljning av kommunens egendom. Fullmäktige har antagit principer för friköp och upplåtelser av mark som medger försäljning av mark om särskilda skäl av allmänt intresse föreligger. Vi bedömer att beslutsprocessen rörande försäljningen inte gick emot styrande dokument och riktlinjer.

- *Genomfördes försäljningsprocessen på ett ändamålsenligt sätt och i enlighet med kommunens styrande dokument och tillämplig lagstiftning?*

Vi bedömer att försäljningsprocessen genomfördes i enlighet med befintlig rättspraxis och att processen ur detta perspektiv var ändamålsenlig.

Den samlade bedömningen utgår ifrån bedömningarna i kontrollmålen nedan och finns i sin helhet löpande i rapporten under respektive avsnitt.

| Kontrollmål | Bedömning |
|---|---|
| Finns uppdaterade och dokumenterade rutiner och styrande dokument som behandlar försäljning av fastigheter tillhöriga kommunen? | Vid försäljningstillfället fanns inga styrande dokument som reglerar försäljning av kommunens fastigheter. Principer finns för när kommunens mark kan säljas. Dessa principer reglerar dock inte hur försäljningen ska ske. |
| Följde försäljningsprocessen de styrande dokumenten? | Försäljningsprocessen strider inte mot Karlstads kommuns styrande dokument eller policys. |
| Genomfördes försäljningsprocessen i enlighet med den kommunala likställighetsprincipen, dvs. att ingen kommuninnevärdare gynnas före någon annan? | Vi kan konstatera att utifrån gällande lagstiftning och rättspraxis bryter förfaringssättet inte mot de kommunala befogenheterna. |

Rekommendationer

Utifrån granskningens resultat lämnar vi följande rekommendationer:

Vi rekommenderar på förekommen anledning att undantaget rörande friköp förtydligas och att riktlinjer rörande försäljning av kommunal egendom tas fram.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Kommunfullmäktige i Karlstads kommun gav 2015 teknik- och fastighetsnämnden i uppdrag att sälja fastigheten Almen 19 (Stadshuset). Försäljning av kommunala fastigheter med så centralt läge är inte vanligt förekommande.

Revisorerna i Karlstad kommun har i sin riskanalys gjort bedömningen att försäljnings- och beslutsprocessen ska granskas med ett framåtriktat syfte och för att bedöma om processen varit ändamålsenlig.

1.2. Syfte och revisionsfråga

Syftet med revisionsgranskningen är att bedöma om beslutsprocessen kring försäljningen av fastigheten Almen 19 var i enlighet med styrande dokument och riktlinjer samt om processen genomfördes på ett ändamålsenligt sätt och i enlighet med kommunens styrande dokument och tillämplig lagstiftning. Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- *Genomfördes beslutsprocessen kring försäljningen av fastigheten i enlighet med styrande dokument och riktlinjer?*
- *Genomfördes försäljningsprocessen på ett ändamålsenligt sätt och i enlighet med kommunens styrande dokument och tillämplig lagstiftning?*

1.3. Revisionskriterier

Bedömningsgrunderna i granskningen utgörs av följande revisionskriterier:

- Kommunallagen (1990:900)
- Kommunens styrande dokument (policies, anvisningar och riktlinjer, förekommande arbetsordningar samt delegationsordning)

1.4. Kontrollmål

För att besvara revisionsfrågan kommer följande kontrollmål vara vägledande:

- ✓ Finns uppdaterade och dokumenterade rutiner och styrande dokument som behandlar försäljning av fastigheter tillhöriga kommunen?
- ✓ Följde försäljningsprocessen de styrande dokumenten?
- ✓ Genomfördes försäljningsprocessen i enlighet med den kommunala likställighetsprincipen, dvs. att ingen kommuninnevånare gynnas före någon annan?

1.5. Metod och avgränsning

Granskningen har baserats på introduktion, intervjuer och dokumentanalys:

- Introduktion av granskningen till kommundirektör och ekonomidirektör
- Analys av styrdokument rörande försäljning av kommunens fastigheter

- Genomgång och kartläggning av beslutsunderlagen rörande fastighetsförsäljningen
- Intervju med exploateringschef, tidigare teknik- och fastighetsdirektör och teknik- och fastighetsnämndens presidium.

Granskningen avgränsas till att omfatta hur stadshusförsäljningen genomfördes utifrån kommunens egna styrdokument, rutiner samt om denna genomfördes i enlighet med den kommunala likställighetsprincipen. Granskningen omfattar perioden 2015-2017.

2. Iakttagelser och bedömningar

I avsnittet presenteras de iakttagelser som gjorts under granskningen kopplat till respektive kontrollområde. Kontrollområdena är grunden för våra bedömningar och för att besvara revisionsfrågan.

2.1. Styrdokument och rutiner

Kontrollmål 1: Finns uppdaterade och dokumenterade rutiner och styrande dokument som behandlar försäljning av fastigheter tillhöriga kommunen?

2.1.1. Iakttagelser

1999 antog kommunfullmäktige en policy för kommunalt markinnehav. I policyn för kommunalt markinnehav som togs fram berörs historiken kring hur kommunen har agerat med försäljning av mark för olika ändamål. Något som nämns är att lagstiftningen inte reglerar motiven till varför kommunen ska äga mark utöver detaljplan och tanken är att policyn ska fylla denna funktion. Policyn omfattar ej detaljplanelagt område.

Karlstads kommun har ingen politiskt antagen policy eller riktlinje som rör försäljningen av exploaterad mark, kommunens byggnader och fastigheter. Det finns däremot en markanvisningspolicy – riktlinjer avseende tilldelning av mark för bostäder och verksamheter – som antogs av kommunfullmäktige i november 2009 och trädde i kraft i oktober 2010. Syftet med markanvisningspolicyn är att tydliggöra grunderna för hur kommunen anvisar mark för verksamheter och bostäder. Det nämns att kommunen kan uppfylla de visioner och mål som finns för kommunens utveckling och tillväxt genom markanvisning av kommunägd mark. I samband med intervjuerna nämndes det att det finns tankar och planer om att ta fram en motsvarande policy rörande exploatering. Sedan 2015 finns det lagkrav om att även anta riktlinjer för exploateringsavtal. Syftet med regelverket är att kommunen och byggherren under en begränsad tid och under vissa villkor kan förhandla om överlåtelse eller upplåtelse av ett visst markområde för att bygga. I samband med intervjuerna nämndes det att det finns planer på att ta fram riktlinjer för exploateringsavtal, i enlighet med lagstiftningens krav.

I samband med att ett antal fastighetsägare inkommit med begäran om att friköpa tomt-rätter till teknik- och fastighetsförvaltningen under 2013 påbörjades ett arbete med att ta fram principer för friköp, upplåtelse samt avgäld för vissa tomträtter.

I tjänsteyttrandet från teknik- och fastighetsnämnden framgår det att kommunen genom åren haft en öppen syn på möjligheten att friköpa tomrättsfastigheter. Friköp har i de flesta fall medgivits om det inte funnits särskilda skäl att behålla fastigheten. Det nämns även att ett exempel på undantag från dessa principer varit i områden där framtida omvandling väntas ske och där kommunens insatser i form av planläggning och infrastrukturbyggnader kommer påverka marknadsvärdet på fastigheten. Värdeökningen sker i detta fall direkt kopplat till dessa åtgärder, varför det varit angeläget att kommunen tar del av värdeökningen för att säkerställa finansieringen av dessa. Det nämns även att kommunen tidigare nekat friköp i fall då det har funnits önskemål om särskilda villkor för

fastighetens framtida nyttjande, detta kan vara för att bevara ex. kulturhistoriskt intressanta miljöer eller miljöer som innehåller andra värden.¹

I samband med att ärendet skulle beredas i kommunstyrelsen inför kommunfullmäktige tog kommunledningskontoret (KLK) fram ett tjänsteyttrande som visar förvaltningens ståndpunkt i frågan. KLK gör bedömningen att det krävs ett helhetsgrepp för att kunna säkerställa en konsistent hantering och god ekonomisk hushållning avseende förvaltning och försäljning av kommunal mark. KLK instämmer i att kommunen bör vara mer restriktiv till friköp och försäljning av mark. Tomträtter ger möjligheten att göra investeringar i allmänna ytor och den löpande avkastningen från tomträtterna kan användas för att finansiera stadens utveckling. Det nämns även att de föreslagna principerna berör friköp och specifikt nya sammanhängande områden, men för övriga situationer saknas riktlinjer. KLK föreslår att all mark för annat ändamål än småhus ska upplåtas med tomträtt och att kommunen bör hantera friköp och försäljning av mark enligt en och samma princip. KLK menade även att kriterierna för undantag från principerna om att inte tillåta friköp av tomträtter är för vida. Försäljning och friköp kan ske om särskilda skäl av allmänt intresse föreligger, vilka är relevanta för kommunens tillväxt och utveckling. KLK menar att risken finns att principerna inte kommer ha någon praktisk betydelse. KLK lämnade en rekommendation om att teknik- och fastighetsnämnden (TFN) ska lämna en rapport som innehåller eventuella avsteg och motivering till varför avsteg har gjorts, detta ska rapporteras till kommunstyrelsen under 2016.

Kommunstyrelsen valde att anta TFN:s förslag med vissa förtydliganden och förändringar, dessa berörde emellertid inte när undantagsregeln rörande försäljning av mark.²

En genomgång av kommunstyrelsens ärenden under 2016 visar att en rapport om vilka avsteg från principerna som gjorts med motiveringar, inte lyftes i kommunstyrelsen under året.

Kommunfullmäktige valde att anta kommunstyrelsens förslag till principer för friköp och upplåtelser av mark samt avgäld för vissa tomträtter 2014-06-16. Av principerna framgår följande:

1. Mark för annat ändamål än småhus ska upplåtas uteslutande med tomträtt. Försäljning av mark kan ändå ske om särskilda skäl av allmänt intresse föreligger vilka är relevanta för kommunens tillväxt och utveckling.
2. Friköp av tomträtt för annat ändamål än småhus kan ske om teknik- och fastighetsnämnden så beslutar.
3. Beslut om försäljning eller friköp av mark som överstiger 10 miljoner kronor ska fattas av kommunstyrelsen.
4. Teknik- och fastighetsnämnden ska lämna en rapport till kommunstyrelsen under år 2016 som beskriver vilka avsteg som gjorts och varför de gjorts.

¹ Tjänsteyttrande, teknik- och fastighetsförvaltningen, 2014-03-03. Dnr TFN2016-1678.

² Tjänsteyttrande, kommunledningskontoret, 2014-05-05. Dnr KS2014-232.

5. Tomträttsavgälden vid nyupplåtelse för flerbostadshus med hyresrätt ska uppgå till halva ordinarie avgäld under den första tioårsperioden så länge som bostäderna fortsatt upplåtes med hyresrätt.

6. Tomträttsavtal som började gälla från och med 1 januari år 2014 omfattas av de förändrade regler för tomträttsavgälder för flerbostadshus som kommunfullmäktige beslutade om den 12 december 2013 (KS-2013-598).

2.1.2. Bedömning

Vi kan konstatera att det finns en policy för kommunalt markinnehav och principer för friköp av tomträtter. Dessa styrdokument nämner inget om fastighetsförsäljningar. Vi noterar att kommunens policy från 1999 inte nämns i beredningsprocessen när principerna för friköp och upplåtelse av mark togs fram 2014. Vi kan konstatera att policyn beskriver fyra motiv (exploatering, rörligt friluftsliv, naturvård och kulturmiljövård) för kommunalt markägande. När det finns s.k. primära motiv till markägande ska kommunen sträva efter att behålla sitt markinnehav. I kommentarerna till policyn nämns det att de primära motiven även gäller då kommunalt ägande är en förutsättning för att starka allmänna intressen ska kunna tillgodoses.

Vi konstaterar att principerna för friköp av tomträtter anger att mark för annat ändamål än småhus ska upplåtas med tomträtt om det inte finns särskilda skäl av allmänt intresse som är relevanta för kommunens tillväxt och utveckling. Vi noterar även att KLK haft invändningar mot att undantaget var brett formulerat. Vi noterar även att kommunstyrelsen fick en redovisning av genomförda avsteg från principerna för friköp av tomträtter i februari 2017. I samband med redovisningen beslutades att teknik- och fastighetsnämnden i fortsättningen ska rapportera eventuella avsteg från principerna till kommunstyrelsen vartannat år.

Vi rekommenderar på förekommen anledning att undantaget rörande friköp förtydligas och att riktlinjer rörande försäljning av kommunal egendom tas fram.

2.2. Försäljningsprocessen och följsamhet till styrdokumentet

Kontrollmål 2: Följde försäljningsprocessen de styrande dokumenten.

2.2.1. Iakttagelser

Januari 2015 – Teknik- och fastighetsnämnden initierar en planändring

Innan försäljningsprocessen av fastigheten Almen 19, stadshuset, påbörjades initierades ett ärende i teknik- och fastighetsnämnden 2015-01-28. Bakgrunden var att medarbetarna som arbetar i byggnaden skulle flytta ut ur lokalerna runt sensommar/hösten 2015. Eftersom fastigheten i detaljplanen var vigd åt allmänt ändamål, skulle den inte kunna användas för något annat syfte, framgår det i tjänsteyttrandet till nämnden. Av denna anledning initierades en begäran om planändring i TFN, förvaltningen föreslog att ändringen ska vara "så generell det går med möjlighet för till exempel bostäder, handel, kontor och centrumändamål. För att inte låta processen alltför länge är förhoppningen att detalj-

planen kan genomföras med enkelt planförfarande.”³ Detaljplanen för kvarteret Almen upprättades 1961-04-20.⁴

Juni 2015 – Kommunfullmäktige ger teknik- och fastighetsnämnden befogenheten att sälja stadshuset

I samband med att kommunens budget och strategiska plan 2016-2018 behandlades i kommunfullmäktige (2015-06-15), fattade kommunfullmäktige följande beslut ”Teknik- och fastighetsnämnden får bemyndigande att sälja stadshuset.” Fullmäktige gav även ”Kultur- och fritidsnämnden i uppdrag att tillsammans med Mariebergsskogen AB och Teknik- och fastighetsnämnden ta fram förslag på hur kvarteret Almen stegvis kan utvecklas till en öppen och attraktiv stadsmiljö för Karlstadsborna.”⁵

I samband med intervjuerna framkom det att kommunledningskontoret försökte hjälpa företaget som ville etablera sig i Karlstad med att hitta nya lokaler och som sedermera köpte stadshuset. Under processens gång lämnades flertalet förslag på lokalisering och stadshuset var lokaler som kom på tal. I detta skede inleddes samtal om ett ev. förvärv av byggnaden/fastigheten för den tilltänkta expansionen av företagsidén My life Diary (MLD). Det var utifrån ett politiskt initiativ som försäljningen inriktade sig mot företagen bakom MLD. Detta är något som även beskrivs i tjänsteyttrandet från kommunstyrelsen från november 2015.

Vid intervjuerna framkom att den bedömning som gjordes gällande försäljningen var att kommunen har rätt att sälja fastigheten till den intressent man själv bedömer är mest lämplig och att det inte finns någon lagstiftning som föreskriver något annat.

September 2015 – Stadshuset, fastigheten Almen 19, värderas

På uppdrag av plan- och exploateringschef på teknik- och fastighetsförvaltningen genomförde en auktoriserad fastighetsvärderare på Svefa AB värderingar av fastigheten. Syftet med värderingen var att bedöma värderingsobjektets marknadsvärde och tomträttsavgäld. Värderingen ska även användas som beslutsunderlag vid en vidare försäljning, enligt värderingen. Den s.k. värdetidpunkten var september 2015 och slutfördes 2015-09-09. Den grundas på vissa särskilda förutsättningar så som:

- Värderingsobjektet upplåts genom tomträtt⁶
- Ny detaljplan som medger ändamålet kontor blir antagen och vinner laga kraft
- Den södra delen av fastigheten avstyckas och bildar egen fastighet om ca 4 100 kvm tomtareal

Som underlag för värderingen användes en förenklad översiktlig besiktning av fastigheten som utfördes 2011-11-01. Utöver besiktningen, inhämtades information från fastighetsregistret, kommunens planarkiv, areauppgifter samt tekniska uppgifter vid besiktningen som inhämtats från fastighetsägaren.

³ Tjänsteyttrande, Begäran om planändring avseende Almen 19, Stadshuset. Dnr TFN-2014-2618.

⁴ Detaljplan, Dnr TFN-2011-2618.

⁵ Protokoll 2015-06-15, Kommunfullmäktige § 7. Dnr TFN 2015-526.

⁶ Tomträtt innebär att de byggnader som finns på en fastighet ägs av tomträttsinnehavaren. Tomträttsinnehavaren har rätt att använda byggnaden på samma sätt som en fastighetsägare, men är skyldig att ersätta fastighetsägaren en s.k. tomträttsavgäld för rätten att nyttja tomt.

Vidare beskrivs fastighetens omgivning, tomt samt en beskrivning av byggnaden och dess tekniska egenskaper. Stadshuset uppfördes år 1963 och moderniserades interiört efter 1980. Tomten var 4 100 kvm och själva stadshuset har en byggnadsarea om 2100-2200 kvm. Lokalytan är ca 8 080 kvm som fördelas på 180 kontor, åtta sammanträdesrum, 15 arkivlokaler, 30 förråd, motionsrum samt två speciallokaler. Byggnadens yttre och inre skick bedömdes som normalt i relation till ålder och användning samt en relativt normal standard. Lokalerna bedömdes vara flexibla i sin utformning.

Värderingen beskriver även de generella marknadsförutsättningarna på fastighets- och hyresmarknaden samt för det aktuella objektet. Marknaden generellt bedömdes som god och det nämndes att goda finansieringsmöjligheter och förmånliga räntor innebär att transaktionsvolymen är tillbaka på nivåer motsvarande den senaste fastighetshögkonjunkturen. Marknadsläget bland kontorslokaler i Karlstad har förstärkts och efterfrågan på yteffektiva lokaler med centrala lägen beskrivs som relativt god. Det nämns dock att det i takt med nya kontorsprojekt blir färdigställda kommer det sannolikt att medföra en ökad framtida vakansrisk för mindre flexibla och omoderna lokaler. Objektets läge beskrivs som attraktivt och bedöms som ett s.k. A-läge⁷ för kontor, vilket är det bästa läget i Karlstad och omfattar centrala Tingvallastaden, Inre hamn och Klara.

Värderingsmetodiken beskrivs utförligt och utgår från en kombination av två metoder, dels ortsprismetoden⁸, dels avkastningsmetoden⁹. Köp av liknande kontorsfastigheter redovisas utifrån ortsprismetoden och bedömningen görs att det marknadsmässiga avkastningskravet för Fastigheten Almen utifrån dess egenskaper bör uppgå till 7-7,5 procent. Utifrån avkastningsmetoden beräknas hyresintäkterna till 8 212 tkr eller till 1 016 kr/kvm. Drift och underhåll beräknas uppgå till 2 364 tkr, utifrån statistik och erfarenhet. Den slutliga bedömningen av det marknadsbaserade avkastningsvärdet bedöms till ca. 5 300 kr/kvm uthyrbar area, vilket motsvarar ett värde om 43 mnkr.

Det genomfördes även en värdering av tomträttsavgälden, dvs. kostnaden för rätten att nyttja fastigheten (mark, byggnader samt tillbehör). Värderingen baserade sig dels på ortsprismetoden, dels på en komplettering av objekt i orter som liknar Karlstad befolkningsmässigt. Efterfrågan för kontor och butiker i ”mikroläget” bedöms som relativt hög. Byggrättsvärdet för kontorslokaler bedöms ligga inom intervallet 2 000 – 2 200 kronor per kvadratmeter bruttoarea (BTA), det sammantagna marknadsvärdet för värderingsobjektets byggrättsvärde bedöms till 20,4 mnkr. Utifrån den praxis som finns gällande avgäldsränta och avgäldsunderlag, bedömdes tomträttsavgälden till 663 tkr/år, förutsatt en avgäldsperiod om tio år.

⁷ Lokalers läge värderas i skalan AA-A-B-C, där AA är den mest attraktiva och C den minst. Det mest attraktiva läget i Karlstad bedöms vara A, enligt värderingen.

⁸ Objektet jämförs med sålda fastigheter med liknande egenskaper, exempelvis standard, läge och hyresgäststruktur. Hänsyn tas till värdeutveckling mellan förvärv- och värderingstidpunkt. Köpeskillingar jämförs direkt eller normeras med jämförbara värdebaserade nyckeltal.

⁹ De betalningsströmmar och restvärde som fastighetsinnehavet ger upphov till nuvärdesberäknas med en kalkylränta baserad på de direktavkastningskrav som kan härledas från ortsprismetoden. Faktiska värdefaktorer som finns tillgängliga används i den mån de speglar en marknadsmässig nivå. De betalningsströmmar som inte bedöms marknadsmässiga eller saknas baserar sig kalkylen på värden som kan anses normala för det aktuella objektet med hänsyn tagen till marknadsläget och framtidsbedömningar av marknaden.

Slutligen genomfördes även en kalkyl utifrån scenariot att både mark och byggnad säljs. Värderaren gjorde bedömningen att avkastningen för värderingsobjektets fastighet motsvarar 6 300 kronor per kvm uthyrbar area, vilket motsvarar ett värde om 51 mnkr.

Det genomfördes även en värdering som förutsatte att det blev både kontor och handel i fastigheten. Värderingen genomfördes parallellt med den tidigare nämnda värderingen, men förutsatte utöver tidigare värdering att lokalerna är tomma, de i bottenvåningen konverteras till butikslokaler¹⁰. Utifrån den värderingsmetoden som användes i den första värderingen genomfördes den andra värderingen. Hyresintäkterna för butikslokalerna beräknades till 2 700 kr/kvm med totala intäkter på 4,8 mnkr. De totala hyresintäkterna beräknades till 12 060 tkr eller ett genomsnittligt kvadratmeterpris om 1 546 kr. Drift och underhåll beräknades till en kostnad om 2 445 tkr. Kalkylen för värderingen har även inkluderat kostnader för konvertering av butikslokaler utifrån statistik och erfarenhet, vilket beräknats uppgå till 11,5 mnkr under år 1 och 2. Det marknadsbaserade avkastningsvärdet bedömdes till 12 300 kr per kvm uthyrbar area, vilket motsvarar ett värde om 95,8 mnkr.

Det genomfördes även en scenarioräkning om både byggnad och mark (fastigheten) skulle säljas. Värderingen uppgick till 13 300 kr per kvm uthyrbar area, vilket motsvarar ett värde om 104 mnkr.¹¹

Oktober 2015 – Försäljningsprocessen inleds formellt i nämnden

Vid teknik- och fastighetsnämndens sammanträde 2015-10-21 lyftes ärendet om försäljningen av stadshuset. Av ärendet framgår det att kommunens verksamheter flyttat ut ur stadshuset i juli 2015. Utvecklingsmöjligheterna för fortsatt kommunal verksamhet i stadshuset utreddes i samband med vägvalet med en ombyggnation eller nyproduktion. Det fanns inte något underlag för fortsatt kommunal verksamhet i stadshuset och av den anledningen har nämnden fått bemyndigat att sälja stadshuset, genom beslut i kommunfullmäktige. För att kommunen ska ha rådighet över den historiskt viktiga miljön kring kvarteret Almen kommer ett markområde styckas av och bilda egen fastighet som kommunen behåller i egen ägo medan den del av fastigheten som innehåller stadshuset och parkeringen på baksidan bildar en särskild fastighet som säljs. Den nya fastigheten kan sedan säljas eller upplåtas till en ny ägare. Teknik- och fastighetsförvaltningen har ansökt om denna fastighetsbildning av Lantmäteriet.

Vidare beskrivs värderingarna av fastigheten som nämnts tidigare i rapporten, det läggs en tyngdpunkt vid att försäljningen av en byggnad som är till för allmänt ändamål ställer kravet på att köparen begär detaljplanändring för att få rättigheten att använda huset för annat än kommunal och statlig verksamhet. Det nämns att köparen samtidigt står med risken att detaljplanen inte tillåter de ändamål som köparen planerat för eller att byggnader och miljö skyddas på ett sätt som begränsar möjligheten till fysiska förändringar. Det nämns att kommunen har möjlighet att själva genomföra detaljplaneändring för att tillåta handel, kontor och bostäder, vilket passar i området och som skulle ge ett högre värde på fastigheten vid försäljning. TFN har begärt detaljplaneändring för stadshuset tidigare under 2015 för att tillåta fler användningsområden. Det noteras dock att det är svårt att genomföra detaljplanearbete när det inte finns en tydlig inriktning på hur huset ska utveck-

¹⁰ Tre till fem enheter om ca 360-600 kvm lokalarea per enhet, totalt 1 800 kvm.

¹¹ Svefa AB, Värdeutlåtande på tomträtten till del av fastigheten Karlstad Almen 19 (kontor). 2015-09-09.

las. Risken för att en köpare vill göra ändringar som inte ryms inom detaljplanen är stor, vilket skulle vara svårt att ändra då genomförandetiden för en detaljplan är minst 5 år. Det nämns dock att detta samtidigt klargör förutsättningarna för köparen vid en försäljning.

Noterbart är att det i tjänsteyttrandet framgår att förvaltningen utgår från att ”fastigheten säljs med de begränsningar som nuvarande detaljplan innebär. Samtidigt är det uppenbart att en ny detaljplan måste utarbetas. En ny detaljplan, med ett bredare användningsområde innebär sannolikt ett högre marknadsvärde.”

Om försäljningsförfarandet framgår det att flertalet fastighets- och byggbolag har inkommit med förfrågningar om en eventuell försäljning av stadshuset och det har även inkommit flera skriftliga förfrågningar om att få köpa byggnaden. I tjänsteyttrandet framgår det i fet typsnitt att:

”Kommunen äger själva rättigheten att välja köpare och är inte skyldiga att genomföra försäljning i öppen konkurrens mellan olika köpare.”¹²

Den föreslagna köparen MSTWBG Fastigheter AB ägs av moderbolaget BSTWBG. Det framgår att bolaget står bakom idén MLD. Det nämns att det är ett nystartat bolag som idag består av ca 20 medarbetare. Bolaget vill köpa stadshuset för att förlägga produktutveckling och kundtjänst i Karlstad. Det nämns att det i dagsläget är svårt att svara på hur många anställda det skulle kunna innebära eftersom det beror på hur framgångsrik tjänsten kommer bli. Bolaget tror inte sig kunna fylla stadshuset initialt och tittar även på möjligheten att i ett första skede bedriva restaurangverksamhet i bottenvåningen.

Något som behandlas vidare i tjänsteyttrandet är frågan om att fortsätta äga marken eller sälja den. Det nämns att kommunen tidigare haft en öppen syn på friköp av tomträttsfastigheter och en intressent till kommunens mark har nästan alltid haft möjligheten att förvärva marken. I juni 2014 skärptes dock kommunens inställning sedan fullmäktige beslutade att en princip för all markförsäljning är att kommunen ska värna om sina tillgångar, vilket innebär att industri- och verksamhetsmark samt mark för flerbostadshus främst ska upplåtas med tomträtt. Om det finns särskilda skäl av allmänt intresse och om det är relevant för kommunens tillväxt och utveckling kan försäljning av mark ändå ske.

Det nämns att det allmänna kan tillgodogöra sig av värdeutvecklingen vid tomträttsupplåtelser. Värdestegringen som sker i byggnaden tillfaller tomträttsinnehavaren medan den eventuella värdeökningen i marken tillfaller kommunen. Värdeökningen kan användas för att vidmakthålla en hög standard och för att på sikt utveckla staden till att bli mer attraktiv. Vid försäljning och friköp tillfaller framtida eventuell värdeökning oavkortat köparen.

Om kommunen genomför en försäljning av stadshuset till en utvald aktör är bedömningen att valet av aktör har haft tyngdpunkt på att det är av strategisk betydelse att aktören etablerar sig i Karlstad. Teknik- och fastighetsnämnden kan därför, i enlighet med gällande principer, besluta om att sälja marken.

Slutligen framgår det att kommunen kommer att reglera pris, tillträdesdatum, åtaganden och skyldigheter som följer med fastigheten i köpeavtalet.

¹² Tjänsteyttrande, teknik- och fastighetsförvaltningen. Dnr TFN-2015-1960.

I samband med intervjuerna nämndes det att avtalet är villkorat utifrån det ändamål fastigheten får i detaljplanen, blir det enbart kontor utgår köpeskillning om 51 mnkr och om det även blir butikslokaler i bottenplan blir köpeskillningen 104 mnkr.

Teknik- och fastighetsnämnden valde att överlämna ärendet till kommunstyrelsen för ställningstagande kring fortsatt hantering på grund av ärendets strategiska betydelse. En ledamot från vänsterpartiet (V) reserverade sig mot beslutet och en ledamot från socialdemokraterna (S) inlämnade en protokollsanteckning.

November 2015 – Kommunstyrelsen återremitterar ärendet till TFN

I samband med kommunstyrelsen sammanträde 2015-11-17 lyftes ett extra ärende rörande stadshusförsäljningen. KLK betonade i förslaget till kommunstyrelsen att det finns ett tydligt uppdrag från kommunfullmäktige till teknik- och fastighetsnämnden genom bemyndigandet att sälja fastigheten Almen 19. Av denna anledning föreslog KLK att ärendet lämnas åter till TFN för slutligt ställningstagande. KLK framförde emellertid förslag till ställningstaganden i frågan. Av tjänsteyttrandet framgår det att:

”Kommunledningskontoret har deltagit i arbetet med att etablera företaget MLD i Karlstad under hela processen. Det bör dock tydliggöras att kommunledningskontorets roll har utgått från kommunstyrelsens reglemente där det framgår att kommunstyrelsen har en utvecklingsfunktion för att bland annat främja etablering av företag (3§). Företrädare från kommunledningskontoret har således inte varit en del i fastighetens värderingsprocess eller förhandlingsarbetet avseende köpekontrakt för fastigheten.”

KLK:s sammanfattande bedömning var att omfattande handelsändamål inte är lämpligt i den aktuella fastigheten innan processen med ett nytt resecentrum är genomförd. KLK bedömde vidare att etableringen är av sådant intresse att marken kan säljas till intressenten i form av äganderätt.¹³

Kommunstyrelsen beslutade att återremittera ärendet utifrån kommunledningskontorets förslag och fattade även beslut om att handelsändamål inte är lämpligt och att etableringen är av sådant intresse att marken kan säljas. Teknik- och fastighetsnämnden uppmanades även att justera köpeskillningen till ett ändrat marknadsvärde i händelse av att en ny detaljplan, före eller efter köpet, tillåter annat ändamål än kontor.

Två ledamöter (S, V) valde att reservera sig mot beslutet till fördel för sina egna yrkanden. Yrkandena betonade bl.a. att försäljningen ska ske med hänsyn till andra intressenter och ny detaljplan och att försäljningen ska ske med tomträttsupplåtelse. Vice ordförande i kommunstyrelsen inkom även med en bilaga med 9 frågeställningar rörande försäljningen till sammanträdet.

December 2015 – Värderaren inkommer med ett förtydligande

I december 2015 lyftes ärendet beträffande försäljningen av fastigheten Almen 19 för slutligt beslut i teknik- och fastighetsnämnden. I december 2015 inkom värderaren med ett förtydligande kring värderingen av byggnaden och fastigheten utifrån ändamålet kontor samt butikslokaler. Noterbart är att den potentielle köparen haft kontakt med värderaren då denne haft synpunkter på ombyggnadskostnaden. Den potentielle köparens bedöm-

¹³ Tjänsteyttrande, kommunledningskontoret. Dnr KS-2015-805.

ning var att kostnaden för att bygga om lokalerna och anpassa dem till butikslokaler var 19 mnkr högre än värderarens. I praktiken innebär den högre ombyggnationskostnaden har en stor påverkan på det s.k. avkastningsbaserade marknadsvärdet. I förtydligandet framgår det att värderaren läst att det i vissa tidningar beskrivits att om detaljplanen ändras så att den tillåter butiker i gatuplan höjs värdet till 104 mnkr. Värderaren betonar att så inte är fallet, värdet förutsätter att kostsamma ombyggnationer genomförs på butikslokalerna och att dessa hyrs ut till en bedömd hyresnivå. Kostnaderna och riskerna belastar den nya fastighetsägaren och ingen annan part. Att kommunen skulle gå miste om en värdeökning om 53 mnkr genom att enbart ändra detaljplanen är således inte sant, betonar värderaren, utan värdeökningen baseras på att köparen åtar sig kostsamma ombyggnationskostnader med tillhörande uthyrningsrisker.¹⁴

I tjänsteyttrandet tillhörande ärendet beskrivs bakgrunden till försäljningen, att det inte finns något underlag till att bedriva kommunal verksamhet i stadshuset. Det nämns att kommunen som fastighetsägare själv har möjligheten att välja förfaringssätt vid en försäljning. Det lämnas exempel på att tidigare processer har skett genom mäklare, där kommunen tagit in intresseanmälningar, anbud och genomfört en egen värdering. Det nämns att kommunen råder över rätten att välja köpare och är inte skyldig att genomföra en försäljning i öppen konkurrens mellan olika köpare. Det framgår även att kommunen ”i enlighet med kommunallagen dock inte får gynna ett enskilt företag eller enskild medborgare. Förbudet mot gynnande av enskild är en hörnsten i den kommunala verksamheten och grundas i den hänsyn allmänintresset som kommunen ska visa, liksom grundläggande demokratiska värden om likabehandling och objektivitet. Förbudet är en följd av kravet på att kommunala verksamheter ska motiveras utifrån ett allmänt kommunalt intresse och komma alla till del. Undantag från förbudet kan därför endast göras om ett sådant enskilt stöd skulle få positiva effekter för kommunen som helhet, som väger tyngre än det principiella förbudet.”¹⁵

Tjänsteyttrandet lyfter även att förfrågningar om att köpa fastigheten inkommit såväl skriftligt som muntligt, från fastighets- och byggbolag. Det beskrivs att svaren på förfrågningarna har varit att kommunen avvaktar med en försäljning då TFN begärde en planändring i januari 2015 och nämnden inte fått det formella uppdraget att sälja stadshuset. I juni 2015 fick TFN bemyndigande om att sälja stadshuset men detaljplanearbetet hade då inte påbörjats. Anledningen var att det bedömts finnas stora svårigheter att genomföra detaljplanearbete när det inte finns en tydlig inriktning på hur fastigheten ska utvecklas, något enbart en ny ägare kan göra. Det nämns även att avsaknaden av en uppdaterad detaljplan skapar en osäkerhet i byggnadens utvecklingsmöjligheter, vilket kan påverka antalet intressenter då köparen står för risken att en ny detaljplan inte garanterar köparens vision.

Tjänsteyttrandet beskriver vidare värderingen, värderingsmetoden och värdeutlåtandet. Något som även lyfts är vad som talar för respektive mot att sälja eller äga marken. Tjänsteyttrandet lyfter även den aktuella köparen och deras affärsidé. Det nämns att köparen vill förlägga produktutveckling och kundtjänst i Karlstad samt att bolaget inte tror sig kunna fylla stadshuset initialt. Något som även lyfts är att kommunledningskontoret gjort bedömningen om förutsättningarna för undantaget för att köpa marken är uppfylld,

¹⁴ Kommentar till värderingar av Fastigheten Almen 19 i Karlstad. Dnr TFN-2015-1960.

¹⁵ Tjänsteyttrande, teknik- och fastighetsförvaltningen. Dnr TFN-2015-1960.

dvs. om det finns särskilda skäl av allmänt intresse som är relevanta för kommunens tillväxt och utveckling.

Slutligen lyfts köpeavtalet och köpeskillingen. Försäljningen sker genom köpeavtal som bl.a. reglerar köpeskillingen. Något som lyfts är att det kan uppstå en osäkerhet i vad som är "rätt" köpeskillning vid en försäljning då det finns ett nutida värde och ett framtida värde med handel samt att en process utan konkurrensutsättning gör det svårt att bedöma vad marknaden är villig att betala. Det lyfts att en lösning är att använda sig av en tilläggsköpeskillning. Detta innebär att kommunen vid en försäljning utgår från nuvarande marknadsvärde och genom en klausul i köpeavtalet förbinder sig köparen att betala mellanskillnaden mellan nuvarande och det uppskattade framtida värdet som en ny detaljplan skulle kunna innebära. Det nämns att ett sådant förfarande är ovanligt men att det under vissa förutsättningar är möjligt att genomföra, detta kräver ett tydligt angivet belopp, när det ska falla ut och en tidsbegränsning.

Något som betonas är att det är viktigt att tänka på är att tilläggsköpeskillingen bör motsvara värderingarna eller vara högre eftersom kommunen inte får gynna en enskild enligt kommunallagen.

I tjänsteyttrandet framgår det även att byggrätten kan förändras med en ny detaljplan och av den anledningen föreslås avtalet omfatta en tilläggsköpeskillning om 2 000 kr/kvm BTA vid nyttjandet av tillkommande byggrätt för handel eller bostäder. Om den nuvarande byggnaden ianspråkts för handelsändamål eller liknande ska bolaget erlagga 29 444 kr/kvm som ianspråkts eller inreds för handel eller likvärdigt ändamål.

Slutligen nämns det att om utfallet blir att detaljplanen tillåter handel och köparen ser potential i att skapa en handelsetablering i stadshuset, skulle en tilläggsköpeskillning garantera kommunen den värdeökning fastigheten får och den totala köpeskillingen skulle bli 104 mnkr, i enlighet med framtagna värdering. Skulle detaljplanen tillåta att det går att bygga ut stadshuset för bostäder skulle detta ge en ännu högre köpeskillning. Det två köpeskillningarna är inte beroende av varandra och kan därmed falla ut enskilt.

Vid intervjuerna nämndes det att det finns en trygghet i hur köpeavtalet är formulerat och att en ev. tilläggsköpeskillning kommer att betalas ut beroende på det fastställda ändamålet i detaljplanen.

Nämnden fattade beslutet att sälja stadshuset i enlighet med förslaget till köpeavtal som nämnts ovan. Beslutet slutade med votering där 5 röster för, 5 emot och 1 ledamot avstod. I protokollet framgår det att socialdemokraterna och vänsterpartiet reserverade sig mot beslutet till fördel för eget yrkande. Yrkandet berörde att ärendet ska återremitteras för gemensam omförhandling av avtalet och i andra hand avslag på samtliga förslag från förvaltningen.

Något som nämndes vid intervjuerna med nämndens presidium är att det inte är en hemlighet att det var olika politiska värderingar kring försäljningen, det är alla överens om. Det fanns en samsyn om att stadshuset skulle säljas. Däremot saknades en samsyn kring processen, att den inte var en öppen försäljning till högstbjudande, om friköpet, ändrad detaljplan, risken för de kulturhistoriska värdena m.m.

December 2017 – Stadsbyggnadsnämnden antog den nya detaljplanen

Efter att alla steg i detaljplaneprocessen färdigställts lyftes det färdiga förslaget till detaljplan i stadsbyggnadsnämnden 2017-12-13. Syftet med den slutliga detaljplanen var att ändra markanvändningen och möjliggöra påbyggnad om 3 våningar samt en ny byggnad om 4 våningar. Detaljplanen medger centrumändamål (inte handel), utbildningslokaler och bostäder. Det tidigare stadshuset föreslogs förses med rivningsförbud och bestämmelser som skyddar byggnadens kulturhistoriskt värdefulla karaktärsdrag. Detaljplanen har vid tidpunkten för denna rapport författande inte vunnit laga kraft.

I samband med intervjuerna nämndes det att det finns en trygghet i köpeavtalets utformning och att det kommer medge att kommunen får tilläggsköpeskillingen om detaljplanen omfattar centrumändamål och för ev. om/tillbyggnader.

2.2.2. Bedömning

Vi kan konstatera att vissa delar i de styrande dokumenten omfattar delar i försäljningsprocessen. Kommunens policy för markägande nämnder bl.a. kulturmiljövård som ett motiv till kommunalt markägande och som därmed är mark som kommunen ska behålla. Fastigheten Almen 19, har delvis stora kulturmiljövärden på delar av fastigheten. Dessa värdefulla delar har styckats av från den fastighet (Almen 21) som sålts till MSTBWG Fastigheter AB. När det gäller friköpet av tomträtten är det en bedömningsfråga om företags-etableringen är ett särskilt skäl av allmänt intresse som är relevant för kommunens tillväxt och utveckling. En sådan bedömning gjordes av kommunledningskontoret i ett tjänsteyttrande i november 2015, bedömningen var att kriteriet för undantag var uppfyllt då etableringen bedömdes bidra till att stärka Karlstad som regional motor. I samband med att principerna för friköp av tomträtter bereddes av kommunstyrelsen, anmärktes det på att kriterierna var för vida, dock var detta inte något som ledde till åtgärd. Som anförts i tidigare avsnitt finns det anledning till att förtydliga vad som avses med undantagskäl. I övrigt kan vi inte se att försäljningsprocessen har gått emot Karlstads kommuns styrande dokument eller policys. Det är emellertid ovanligt att fastigheter säljs innan detaljplanen och därmed ändamålet för en fastighet är fastställt.

2.3. Genomfördes försäljningen i enlighet med den kommunala likställighetsprincipen

Kontrollmål 3: Genomfördes försäljningsprocessen i enlighet med den kommunala likställighetsprincipen, dvs. att ingen kommuninvånare gynnas före någon annan?

2.3.1. Iakttagelser

Likställighetsprincipen är en kommunalrättslig princip som växte fram under 1800-talet. Rösträtten var under denna tidsepok bunden till medborgarens skatteinbetalningar, vilket innebar att personer med höga inkomster sedermera hade fler röster. Vissa invånare såsom fastighetsägare och andra stadsbor var utöver skatten även tvungna att betala vissa avgifter. Borgerskapet oroades av att nya grupper skulle få rösträtt och att rösträtten inte längre skulle vara förbehållen dem. Därför ställdes det krav på avlastning rörande be-

skattningen och att de nya grupperna skulle vara delaktiga ”i lika mån”. Medborgarna (de röstberättigade) skulle vara jämställda.¹⁶

Likställighetsprincipen kodifierades i svensk lagstiftning på 90-talet och har följande lydelse i kommunallagen:

”Kommuner och landsting skall behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat.”¹⁷

För att en kommun ska behandla en medborgare annorlunda krävs det speciallagstiftning eller en annat sakligt skäl. Principen blir tillämplig när kommunen fattar beslut som direkt berör kommunmedlemmar. Tillämpningsområdet för likställighetsprincipen begränsas av den kommunala kompetensen. En bedömning av likabehandling kan uppstå både då kommunen uppträder som ett offentligrättsligt objekt så som när hemtjänstavgift fastställs. Det kan även uppstå när kommunen uppträder som ett privaträttsligt objekt.¹⁸

I kommunallagen finns det bestämmelser som reglerar kommuners rätt att genomföra åtgärder för att främja näringslivet i kommunen. Det framgår emellertid tydligt av lagstiftningen att:

”Individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare får lämnas bara om det finns synnerliga skäl för det.”¹⁹

När det gäller försäljningen av fastigheter finns det kodifierat i rättspraxis att kommunal försäljning till skillnad mot kommunal upphandling, inte är underkastad någon specialreglering.²⁰

Det finns däremot exempel på rättsfall där kommunala beslut om fastighetsförsäljningar har setts som gynnande av enskild, men då har besluten innefattat individuella prisförhöjningar eftersom försäljningspriset väsentligt understeg markens faktiska värde utifrån värderingen. Värderingen gav dock ett stort spann för kommunen gällande prissättningen.²¹ I senare rättsfall fäste högsta förvaltningsrättsliga instans vikt vid att försäljningspriserna understeg fastigheternas taxeringsvärden och jämförde med priser vid försäljning av liknande objekt i kommunen. I fallet fanns ingen anledning att anta att det funnits särskilda kommunala intressen som påkallat en underprisförsäljning. Av den anledningen gjordes bedömningen att försäljningen gynnat en enskild person och kommunen överskred sin befogenhet.²²

Utifrån senare rättspraxis och införandet av EU-statsstödsregler har EU-kommissionen utkommit med ett meddelande där två sätt att utesluta förekomsten av statsstöd vid offentliga aktörers fastighetsförsäljningar nämns:

1. Genom villkorslöst anbudsförfarande.

¹⁶ Marcusson, L (red.). Offentligrättsliga principer. Iustus förlag, 2010.

¹⁷ Kommunallagen (1991:900) 2 kap 8 §.

¹⁸ Marcusson, L (red.). Offentligrättsliga principer. Iustus förlag, 2010.

¹⁹ Kommunallagen (1991:900) 2 kap 8 §.

²⁰ Regeringsrättens årsbok 1969 C 195, RÅ 1972 C 186.

²¹ RÅ 1957 I 157, RÅ 1965 I 144.

²² RÅ 1980 Ab 482.

2. Genom en oberoende expertvärdering.²³

2.3.2. *Bedömning*

Vi kan konstatera att det utifrån gällande lagstiftning och rättspraxis är svårt att se att processen inte gått till i laga ordning. I de rättsfall som rör kommunal fastighetsförsäljning som domstolarna funnit oförenliga med lagstiftningen, har priset understigit den marknadsmässiga värderingen. I detta ärende utgår köpeskillingen i köpekontraktet från den marknadsmässiga värderingen. Det finns lagstiftning som kräver att kommunen ska upphandla köp av varor, tjänster och byggentreprenader, under vissa förutsättningar. Det finns däremot ingen lagstiftning som kräver att kommunen omvänt genomför en försäljning till högstbjudande.

Något som ofta nämns i sammanhang som rör fastighetsförsäljningar är den s.k. fria prövningsrätten, vilket innebär att säljaren i en budgivningsprocess har rätten att välja vem den säljer till även om det finns ett högre bud. Detta är något som har lyfts i samband med beredningsprocessen och av intervjuer framkom även att det fanns en samsyn i denna rätt. Däremot har det funnits en stor oenighet i hur försäljningsprocessen gick till och framför allt att det inte blev en öppen försäljningsprocess, att försäljningen genomfördes under pågående detaljplanearbete m.m.

Försäljningen av stadshuset överklagades aldrig och därmed genomfördes ingen laglighetsprövning i förvaltningsrätten. Kommunrevisionens uppdrag är enligt kommunallagen att pröva om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande samt om den interna kontrollen som görs inom nämnderna är tillräcklig. Denna granskning har syftat till att pröva ändamålsenligheten i försäljningsprocessen. Det är inte vårt uppdrag att uttala oss om lämpligheten i försäljningsprocessen. Om kommunen skulle fått en högre köpeskillning vid en öppen försäljningsprocess är en fråga som kommer förbli obesvarad. Det är däremot tydligt att beslutet har varit omstritt och en fråga som till stor del har avgjorts genom politiska beslut under stor oenighet.

Vår förhoppning är att denna granskning tydliggör hur försäljningsprocessen gick till, om processen genomfördes i enlighet med styrande dokument samt om försäljningen genomfördes i enlighet med den kommunala likställighetsprincipen.

2018-01-26

Maria Jäger

Uppdragsledare

Fredrik Andrén

Projektledare

²³ RÅ 2010 ref 119.