



Granskning av affärsmässighet relaterat till ärende om försäljning av Sädesärlan 6

Stockholms stad

Revisionsrapport

2011-02-14

Lennart Elfving

Jan-Olov Larsén



Innehållsförteckning

1. Uppdrag.....	3
2. Metod/avgränsning	3
3. Bakgrundsbeskrivning.....	3
4. Beskrivning av beslutsprocessen	6
5. Intervju med handläggare vid Exploateringskontoret	10
6. Av oss identifierade problemställningar	12
7. Vår bedömning	16



1. Uppdrag

Stadsrevisionen i Stockholms Stad har gett PwC i uppdrag att bedöma om upprättat markanvisningsavtal innebärande försäljning av Sädesärlan 6 har skett på ett affärsmässigt tillfredsställande sätt.

Följande kontrollmål har uppställts för granskningen:

- Exploateringskontoret har tillförsäkrats sig om att en marknadsmässig ersättning erhållits vid försäljning av mark
- Exploateringskontoret har iakttagit affärsmässighet vid markanvisning och avtal om uppförande av idrottshallen vid Engelbrektsskolan.

2. Metod/avgränsning

Granskningen har skett genom studie av styrdokument, intervjuer med handläggare inom Exploateringskontoret, granskning av beslutsunderlag i ärendet och markanvisningsavtal.

3. Bakgrundsbeskrivning

Marknämnden (nuvarande exploateringsnämnden) beslutade den 23 juni 2005 om preliminärt inriktningsbeslut, planbeställning samt markanvisning för bostadsändamål inom fastigheten Sädesärlan 6 på Östermalm till Veidekke Bostads- och Fastighets AB (Veidekke). Nämnden hänvisar i beslutet till ett av Markförvaltningen och Idrottsförvaltningen gemensamt tjänsteutlåtande daterat den 2 juni 2005.

Idrottsnämnden beslutade den 21 juni 2005, med hänvisning till det ovan nämnda tjänsteutlåtandet, att ge Idrottsförvaltningen i uppdrag *"att påbörja utrednings- och programarbete för att klargöra förutsättningarna för uppförande av en fullstor idrottshall med spelmått 20x40 m inom fastigheten Sädesärlan 6, samt en fotbollsplan med konstgräs ovanpå hallen med spelmått 20x40 m"*. Idrottsförvaltningen får i uppdrag att återkomma till nämnden med kostnadsberäkning för hallen inklusive beräknad driftkalkyl.

Kvarteret Sädesärlan avgränsas i norr och söder av Valhallavägen respektive Östermalmsgatan och i väster och öster av Uggleviksgatan respektive Danderydsgatan. Kvarterets norra halva, Sädesärlan 1, är bebyggt med Engelbrektsskolan, som i hästskoform omsluter en skolgård i tre vädersträck. Kvarterets södra del är indelat i tre fastigheter, Sädesärlan 3, 4 och 5, bebyggda med sammanhängande flerbostadshus i 4-5 våningar utmed Östermalmsgatan. Mellan Engelbrektsskolan och nämnda bostadsfastigheter utbreder sig fastigheten Sädesärlan 6, idag bebyggd med en låg paviljong och i övrigt en anlagd bollplan, som tillsammans med Engelbrektsskolans skolgård bildar en stor öppen yta i kvarteret. Skolan och flerbostadshusen är uppförda med entrévåningar i gatuplan, medan Sädesärlan 6 utgörs av en bergsplåtå ca 6-7 m över vidliggande gatunivå.

Exploateringskontoret ser möjligheter till förtätning av kvarteret för bostadsändamål genom att bebygga delar av Sädesärlan 1 och 6 med två huskroppar med souterrängplan mot dels Uggleviksgatan dels Danderydsgatan. I karta tillhörande markanvisningsavtalet fyller de planerade huskropparna ut hela den idag öppna ytan mot respektive nämnd gata från skolbyggnadens gavlar till tomtgräns för de befintliga bostadsfastigheterna. För att utnyttja volymen inom kvarteret upp till i stort nuvarande marknivå för bollplanen är förslaget att anlägga en idrottshall inom Sädesärlan 6 mellan de två huskropparna och med en ny bollplan med konstgräs på taket till hallen. Förslaget innebär avsprängning av bergklacken ned till ca 2 m under gatunivå över hela tomtytan. Under de nya bostadshusen planeras för garage. För genomförande ställs krav på logistisk och teknisk samordning av uppförandet av bostadsbyggnaderna med byggandet av idrottshallen, men också med ombyggnationen av Engelbrektsskolan. De nya bostadsbyggnaderna avses också inrymma utrymmen för bl a ventilationstekniska lösningar och angoring för skolan och entré till idrottshallen. Till förslaget hör att sprängningsarbeten ska ske under den tid som Engelbrektsskolan är evakuerad på grund av ombyggnationen.

Under förutsättning av att förslag till detaljplan vinner laga kraft planeras sprängningsarbeten genomföras under perioden juni-december 2011 och idrottshallen vara helt färdigställd senvåren 2013. Under byggtiden avses Engelbrektsskolans undervisning vara evakuerad till annan plats.

Nedan skiss över kvarteret:

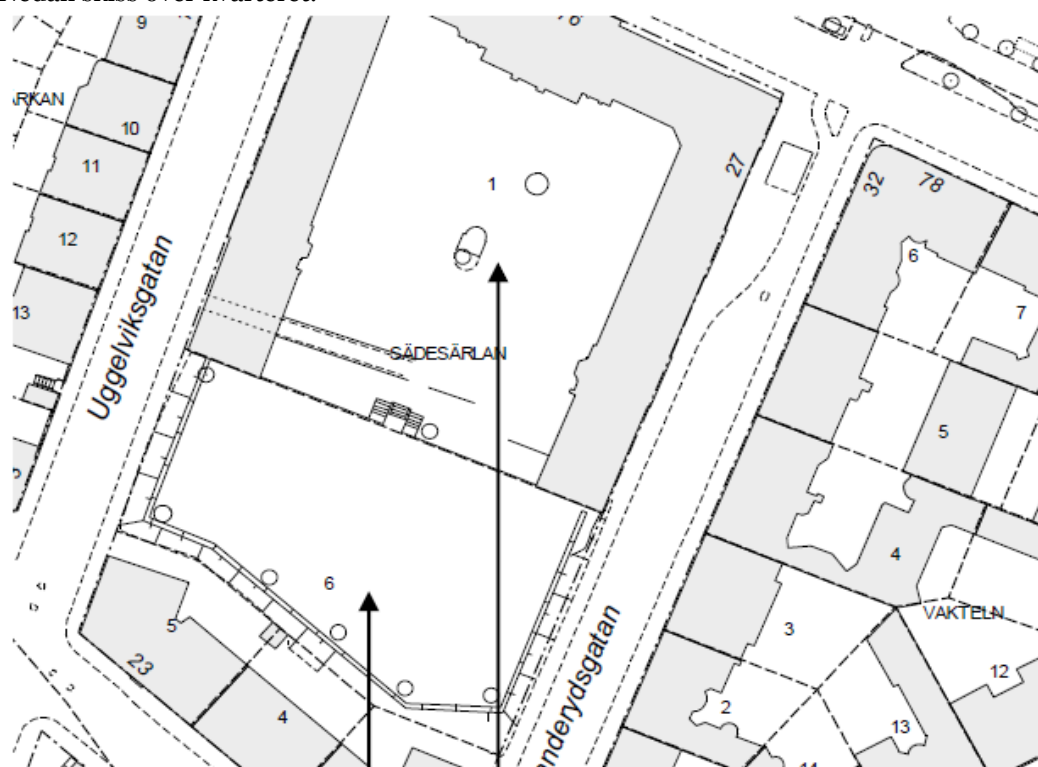
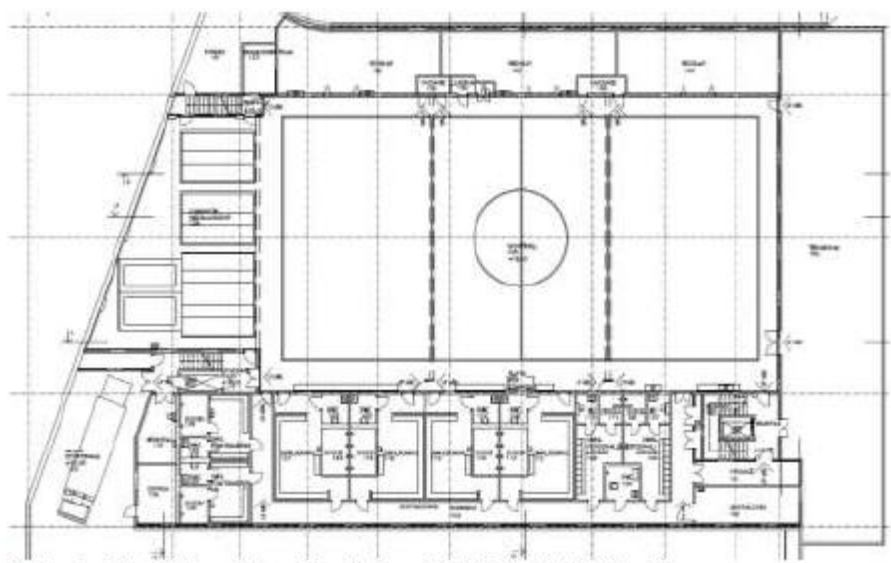


Bild 1. Läge, fastigheterna Sädesärlan 1 och 6, Östermalm



Bilden visar utformning av skolgård (Beskuren bild från Reflex Arkitekter)

Byggande av en ny idrottshall



Bilden visar idrottshallens bottenvåning (Beskuren bild från Zenit Arkitekter AB)

4. Beskrivning av beslutsprocessen

I följande avsnitt återges refererat och information ur dokumentation som vi bedömer har relevans för granskningen.

4.1 Marknämndens preliminära inriktningsbeslut, planbeställning och markanvisning till Veidekke, daterat 23 juni 2005

I tjänsteskrivelsen som låg till grund för marknämndens preliminära inriktningsbeslut, planbeställning och markanvisning hämtar vi följande bakgrundsinformation om projektet:

Under år 2000 inventerades möjliga nya byggrätter, "Föreslagen mark för bostadsbebyggelse i Stockholms innerstad"/"Gluggutredningen", vari även kv Sädesärlan fanns identifierad. År 2003 avslag gatu- och fastighetsnämnden en markanvisning i kv Sädesärlan med motiveringen att exploatering var "komplicerad och berör öppna idrottsytor som det är ont om i stenstaden" samt att "Engelbrektskolornas framtida behov och utveckling utreds".

Inför att markanvisning åter blivit aktuell för kv Sädesärlan har diskussioner med samtliga berörda parter hållits; skolans ledning, föräldraföreningen, idrottsförvaltningen, SISAB och stadsdelsförvaltningen. Samtliga uppger ställt sig positiva.

Marknämnden föreslås anvisa Veidekke Bostads- och fastighets AB marken utan närmare motivering än med hänvisning till de principer som gatu- och fastighetsnämnden angivit i sitt beslut om stadens markanvisningspolicy.

Förutom Veidekke uppger följande företag sedan 1995 ansökt om markanvisning för kv Sädesärlan:

- Wählin Fastigheter
- Seniorgården
- Selmer Bostäder Stockholm AB
- SBC Bo
- PEAB
- HEFAB
- Folkhem
- Einar Mattson

Tjänsteskrivelsen är gemensamt upprättat av Markkontoret och Idrottsförvaltningen och föreslår idrottsnämnden ge förvaltningen i uppdrag att påbörja utrednings- och programarbete för uppförande av en fullstor idrottshall med fotbollsplan med konstgräs på taket.

4.2 Markanvisningsavtal daterat 24 november 2006

Markanvisningsavtalet är daterat 24 november 2006 och innebär att Veidekke under en tid av två år har en option att ensam förhandla med Staden om överenskommelse om exploatering inklusive köpeavtal för marken. Avtalet förlängdes med ett år genom ett tilläggsavtal daterat 17 november 2008.

4.3 Exploateringsnämndens beslut om exploateringsavtal, daterat 23 april 2009

Exploateringsnämnden föreslår kommunfullmäktige godkänna genomförande och ger Exploateringskontoret i uppdrag att träffa överenskommelse med Veidekke. Ur Exploateringskontorets tjänsteskrivelse har vi hämtat följande skrivning:

*”Överenskommelsen innehåller inte genomförande av idrottshallen eller markarbeten. Genomförande upphandlas i separat entreprenadavtal av idrottsförvaltningen. **Vissa delar gällande idrottshallsbygget borde dock av tekniska, tidsmässiga, säkerhetsmässiga samt etableringsmässiga skäl genomföras av samma entreprenör som bostadshusen (t ex sprängning m m). Överenskommelsen förutsätter att Idrottsnämnden beställer genomförandet av dessa arbeten enligt ovan genom Exploatören då dessa måste genomföras samtidigt som mark- och grundläggningsarbeten för bostäderna.**”*

De sammanlagda utgifterna för ny idrottshall beräknas av Idrottsförvaltningen till ca 116,2 mkr (omräknat i löpande prisnivå).

Särskilt avsnitt i tjänsteskrivelsen innehåller en inom Exploateringskontoret intern värdebedömning daterad 15 augusti 2006 av marken inom kvarteret. Värdebedömningen förutsätter att bostäderna upplåts med bostadsrätt och bedömningen grundas på följande resonemang:

- Markriktvärde vid den förenklade fastighetstaxeringen av hyreshusenheter år 2004 bestämdes för Lärkstaden till 7 600 kr/kvm BTA, vilket utifrån principen att taxeringsvärdet motsvarar 75 % av marknadsvärdet ger ett marknadsvärde om 10 200 kr/kvm BTA per medio 2002 (nivåår vid FFT 04)
- Kontorets egen ortsprisutredning rörande markvärden från år 2003 i samband med fastställande av nya tomträttsavgälder för bostäder ger ett marknadsvärde per medio 2002 om 12 400 kr/kvm BTA
- Under perioden medio 2002 till april 2006 har markvärdet bedömts öka till ca 16 500 kr/kvm BTA. Nivån stöds även av en hypotetisk avkastningskalkyl vari ingår en bedömd normal byggkostnad om 20 000 kr/kvm BTA.
- **Den kalkylerade merkostnaden för extraordinära grundläggningskostnader uppskattas med stöd av uppgifter från Veidekke till storleksordningen 45 mkr eller ca 5 000 kr/kvm BTA, att beakta vid jämförelse med ”normal” byggkostnad om 20 000 kr/kvm BTA**
- Sammantagen värdebedömning av markvärdet uppskattas till 11 500 kr/kvm BTA.
- Eftersom bostadsrättsprisförändringar slår direkt på markvärdets storlek föreslås i värdeutlåtandet *”att markpriset vid tillträdestidpunkten ges möjlighet att omförhandlas med*

stöd av den prisutveckling som skett på bostadsrätter under perioden april 2006 till tillträdet”.

Värdebedömningen har behandlats av Exploateringskontorets expertråd för fastighetsfrågor¹ enligt påtecknad notering daterad 23 augusti 2006.

4.4 Förslag till exploateringsavtal

Exploateringsavtalet fullföljer och ersätter markanvisningsavtalet. Beträffande idrottshallen innehåller avtalet följande skrivning:

*”Idrottshallen kommer att upphandlas separat av Idrottsförvaltningen enligt de krav som finns inom Stockholms Stad. Vissa av grundläggnings- och byggnadsdelarna inom idrottshallen är starkt sammanlänkade med de blivande bostäderna som Exploatören skall uppföra. **Exploatören förbinder sig därför att, om och i så fall i de delar som idrottsförvaltningen påfordrar, på idrottsförvaltningens bekostnad, utföra sprängningsarbeten, grundläggningsarbeten och vissa arbeten med stomme för blivande idrottshall samt anslutande ventilationsanläggning för idrottshall och intilliggande skola. Uppskattad prisnivå för dessa arbeten är ca 53,6 mkr, dock ska mer exakta kostnader behandlas och förhandlas om i separat beställning och entreprenadavtal.**”*

Under avtalets punkt 4.8 Överenskommelsens giltighet anges att **överenskommelsen är till alla delar förfallen om inte laga kraft vinnns för beslut om detaljplan, genomförandebeslut, exploateringsavtal, ombyggnad av skolfastigheten och ”genomförande av idrottshall med biyta och bollplan”.**

Köpeskillingen är bestämd i storlek till 13 085 kr/kvm ljus BTA bostäder respektive 5 000 kr/kvm ljus kommersiella lokaler i prisläge 2009-03 (värdetidpunkt). Priset skall regleras uppåt eller nedåt vid betalningstidpunkten i relation till förändringar i priset på försäljningar av bostadsrätter på den öppna marknaden. Reglering av priset sker efter angiven beräkningsformel. Den prisregleringsformel (indexklausul) som Exploateringskontoret använt i detta ärende uppges vara densamma som kontoret använder i alla markanvisningsärenden.

4.5 Idrottsnämndens beslut om idrottshall

Tjänsteskrivelse gemensamt upprättat av Markkontoret och Idrottsförvaltningen daterat 23 juni 2005 föreslår idrottsnämnden ge förvaltningen i uppdrag att påbörja utrednings- och programarbete för uppförande av en fullstor idrottshall med fotbollsplan med konstgräs på taket.

Idrottsnämnden beslutade den 9 februari 2010 om genomförande av byggnation av en fullstor idrottshall vid Engelbrektskolan och begära utökad investeringsbudget.

¹ Exploateringskontorets expertråd består av tjänstemän från Exploateringskontoret, Fastighetskontoret, Stadsledningskontoret och Stadshus AB

4.6 Kommunstyrelsens beslutsförslag till fullmäktige, daterat 2 juni 2010

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta att

- Exploateringsnämnden medges att genomföra exploatering inom fastigheten Sädesärlan 1 och 6 omfattande investeringsutgifter om 25,8 mkr och investeringsinkomster om 128,8 mkr
- **Idrottsnämnden medges att genomföra byggnation av fullstor idrottshall vid Engelbrektsskolan omfattande investeringsutgifter om 155,3 mkr**
- Utgifter och inkomster får beaktas i samband med budget för år 2011

Tjänsteskrivelsen innehåller en beskrivning av projektet med historik och markanvisning. Följande är utdrag ur skrivelsen:

”Detta projekt är emellertid osedvanligt komplicerat för ett projekt av denna omfattning. Det rymmer betydande osäkerheter såväl vad avser det tekniska genomförandet som samordningen mellan projektets olika delar och därav berörda förvaltningar i staden. De ekonomiska riskerna i projektet åskådliggörs inte minst av den kraftiga fördyringen i idrottsnämndens kalkyler mellan inriktningsbeslut och genomförandebeslut Dock måste idrottsnämnden i den fortsatta projekteringen vidta åtgärder för att minska utgifterna. Idrottsnämnden ska också tillsammans med exploateringsnämnden upprätta risk- och väsentlighetsanalys för projekten i enlighet med stadens principer för stora projekt för att beskriva och reducera riskerna – såväl ekonomiska som tekniska och organisatoriska – i projekten. Exploateringsnämnden ansvarar för att tillförsäkra tillbörlig samordning mellan stadens olika organ för att säkerställa projektens genomförande”.

Kommunfullmäktige beslutade den 21 juni 2010 i enlighet med kommunstyrelsens förslag.

4.7 Detaljplan och fastighetsbildning

Kommunfullmäktige beslutade 2009 om detaljplan för området. Detaljplanen har inte vunnit laga kraft på grund av överklagande och ligger nu för regeringsrättens avgörande (januari 2011). Fastighetsbildning förslås ske genom avstyckning för de planerade två nya bostadsfastigheterna och idrottshallen med nyttjanderätter till förmån för såväl idrottshallen som Engelbrektsskolan i de nybildade fastigheterna.

5. Intervju med handläggare vid Exploateringskontoret

En för granskningen försvårande omständighet är att den ansvarige projektledaren under den tidsperiod som markanvisning gjordes och som svarade för prispförhandlingar med entreprenören gick i pension våren 2010 och därför inte har intervjuats. Projektledningen har också bytts ett par gånger, bl a på grund av tjänstledighet. Detta har inneburit att informationsinhämtningen huvudsakligen bygger på företedda tjänsteskrivelser, eftersom intervjuade handläggare säger sig sakna djupare kunskap om projektets tidiga handläggning.

5.1 Projektledningen

Beträffande markanvisning

Exploateringskontorets förklaring till att Veidekke utvaldes för direktanvisning är att Veidekke var en ny aktör på den svenska marknaden och inte tidigare fått någon markanvisning. Vidare var det Exploateringskontorets bedömning att med beaktande av projektets komplexitet med gemensamma grundläggningsförutsättningar krävdes en byggherre med egen produktionsorganisation för att på så sätt minimera antalet entreprenörer/aktörer. Detta skulle möjliggöra en kortare produktionstid och på så sätt minimera störningarna på den känsliga omgivningen.

Vidare anser Exploateringskontoret att kontoret inte har juridisk möjlighet att markanvisa medelst anbudsfordfarande med krav på att även utföra idrottshallens grundläggning (se Exploateringskontorets kommentar under 6.4).

I övrigt hänvisas till stadens markpolicy, som anges vara ett rättesnöre vid markanvisningar.

Beträffande prissättningen av anvisad mark

Prissättning av mark görs av kontorets Avdelning för mark och värdering och för närmare förklaring av värderingskalkylen hänvisas till avdelningen. Även om nuvarande projektledare inte hade del i prispförhandlingarna ägde dessa rum under åren 2005 och 2006 och en stor fråga uppges gälla höga grundläggnings- och byggkostnader.

Innebär avtalet med Veidekke direktupphandling av arbeten rörande idrottshallen?

Att så skulle vara fallet tillbakavisas av projektledaren med hänvisning till att exploateringsavtalet innehåller en enkelriktad option till idrottsnämnden innebärande möjlighet att beställa utförande av grundläggningsarbeten, etc, för idrottshallen och därvid förhandla om priset.

Exploateringskontoret har efter sakgranskning lämnat följande skriftliga kommentar till skrivning i tjänsteskrivelsen som låg till grund för exploateringsnämndens beslut om exploateringsavtal (se 4.3):

”vissa delar gällande idrottshallsbyggandet borde dock av tekniska, säkerhetsmässiga, samt etableringsmässiga skäl genomföras av samma entreprenör som bostadshusen (t ex sprängning m m). Överenskommelsen förutsätter att Idrottsnämnden beställer genomförandet av dessa arbeten

enligt ovan genom Exploatören då dessa arbeten måste genomföras samtidigt som mark- och grundläggningsarbetena för bostäderna.” Detta är en otydlig och missvisande formulering av innehållet i exploateringsavtalet. I exploateringsavtalet § 4.8 villkoras avtalets giltighet av att Idrottsnämnden fattar beslut om **genomförande** av idrottshallen. Exploateringsavtalet **villkoras inte** av att Idrottsnämnden skall beställa hallen av Exploatören. Avtalet binder enbart upp exploatören på så sätt att i det fall Idrottsnämnden vill använda sig av Exploatören som entreprenör för mark- och grundläggningsarbetena är Exploatören skyldig att ställa upp. Dock måste parterna komma överens om pris och övriga gängse villkor för entreprenaden. Det är också viktigt att poängtera att det är Idrottsnämnden som fattar beslutet om upphandlingen. Exploateringsavtalet skall i detta avseende således ses som en option för Idrottsnämnden att kunna använda sig av Exploatören. Tjänsteskrivelsen försöker i enklare ord beskriva innebörden av avtalet men har i detta fall tyvärr misslyckats. Det är dock avtalet som reglerar stadens åtaganden och inte tjänsteskrivelsen.

Anledningen till att exploateringsavtalet villkoras av idrottshallens genomförande har i grunden ingen bäring på vem som bygger hallen, utan villkoret syftar enbart på att exploateringsprojektet fungerar överhuvudtaget inte, dvs detaljplanen går ej att genomföra till någon del, om inte beslut om att genomföra idrottshallen fattas.

Risk och väsentlighetsanalys

Enligt kommunstyrelsens beslutsskrivelse till kommunfullmäktige daterat 2 juni 2010 skall idrottsnämnden tillsammans med exploateringsnämnden upprätta en risk- och väsentlighetsanalys för projektet. På direkt fråga till projektledaren är svaret att en sådan analys inte är gjord men att ett uppdrag lämnats till extern konsult och slutlig genomgång av uppdraget planeras till den 18 februari.

5.2 Markvärdering

Avdelningen mark och värderings roll vid markanvisning

Intervjuad avdelningschef och handläggare uppger att avdelningen numera deltar vid prispförhandlingar i egenskap av interna experter. Vid tidpunkten för förhandlingar om anvisning för Sädesärlan hade man inte den rollen.

Kännedom om marknadens prisnivåer

Avdelningen anser sig i många fall ha mer aktuell kunskap om prisbildningen vid markanvisning än värderingsföretag på stan, eftersom ortsprismaterialet i huvudsak består av överenskommelser där kommunen är säljande aktör. Ibland anlitar man värderingsföretag för att stämma av sin egen uppfattning. I detta aktuella fall bygger värderingen huvudsakligen på information om erlagda köpeskillingar för bostadsrätter hämtad ur aktuell mäklarstatistik.

För värderingen väsentlig information var grundläggningskostnaden, vilken man säger sig erhållit från projektledningen och därför själva inte lagt någon synpunkt på.



Kan Exploateringskontorets egna värderingar anses som oberoende expertvärdering (jmf EG:s statsstödsregler)?

Avdelningschefen uppger att frågan är beaktad inom staden bl a genom att värderingsenheten är organisatoriskt skild från projektverksamheten och att värderaren i och med detta är oberoende. Frågan är även beaktad i och med inrättandet av Exploateringskontorets expertråd för fastighetsfrågor som har till uppgift att granska alla värderingar. Det anses också värdefullt för staden ur andra aspekter att ha marknadskännedom och -bevakning samt intern kompetens inom detta område.

Hemlighållande av värderingsutlåtande

Avdelningschefen uppger att Exploateringskontoret har som princip att hemlighålla värderingsutlåtanden då kontoret befinner sig i en förhandling med presumtiv exploatör

6. Av oss identifierade problemställningar

6.1 Grunder för markanvisning

Nedan redovisas utdrag ur styrdokument för Exploateringskontoret:

Markanvisning definieras i stadens Markanvisningspolicy som en option att under viss tid och på vissa villkor ensam förhandla med staden om förutsättningarna för genomförande av ny bostadsbebyggelse eller annan exploatering inom visst markområde som staden äger. Markanvisning kan ske antingen genom att staden direktanvisar ett område eller genom anbudsförfarande. **Markanvisning efter anbudsförfarande** avseende pris på marken bör ske i en sådan omfattning att staden har goda kunskaper om marknadsvärdet på mark i stadens olika delar. Anbudet kan också avse idéer om utformning/användningen som kan ligga till grund för markanvisningsavtal. **Direktanvisning** kan göras vid försäljning av mark då markvärdena är kända eller då det finns motiv att välja en viss byggherre. Markanvisningspolicyen gäller också vid tomträttsupplåtelse vilket också innebär att anbudsförfarande kan tillämpas.

Beträffande val av byggherre anger Markanvisningspolicyen att hänsyn ska tas till dennes ekonomi, stabilitet och intresse av långsiktig förvaltning av bebyggelsen med avsedd upplåtelseform. Staden bör vid valet av byggherre verka för att konkurrensförhållandena på marknaden främjas t ex genom att uppmuntra nya företag att etablera sig i Stockholm. Vid urvalet bör beaktas tidigare genomförda bra projekt liksom nytänkande, låga boendekostnader etc.

Intranätet innehåller följande **anvisningar för handläggning** (utdrag ur texten):

Markanvisning via anbud kan göras då ett områdes markpriser är okända, som ledning till andra markanvisningar eller med bestämt pris då man söker speciella tekniska lösningar, idéer om utformning/användning t ex ekobyggnad, trafik, sanering av markföroreningar m m. Genomgång av olika kriterier för anbudsinfordran redovisas utifrån alternativen Anbud med angivande av pris respektive Hitta tekniska lösningar.



Direktanvisa endast i projekt där prisnivån är känd och särskilda skäl finns eller inga tekniska lösningar efterfrågas. Särskilda skäl kan vara:

- Bytesaffärer
- Byggherre som berörs som markägare
- Snedfördelning mellan byggherrar (ur markanvisningsregister)
- Ny teknik
- Hög kvalitet i genomförda projekt
- Ny aktör
- Specialkompetens som berörs i projektet

Vår kommentar:

Företedda dokumenterade beslutsunderlag ger oss inget besked om grunder för direktanvisning till Veidekke och varför direktanvisning valts framför anbudsförfarande.

Enligt vår tolkning av anvisningar för handläggning skulle följande omständigheter tala för anbudsförfarande framför direktanvisning:

- Projektets komplexitet mot bakgrund av omfattningen av grundlägningsarbeten, tekniskt komplicerat genomförande med produktionsmässig samordning mellan bostadshus, idrottshall och skola, organisationsmässig samordning av flera byggherrar samt tidsfaktor
- Osäkra ekonomiska bedömningar som inneburit att prognosen för idrottshallens kostnader stigit väsentligt under projekttiden med därtill förhöjd kalkylmässig post för oförutsett
- Samordning av utredning av förutsättningar för byggnationen av kvarteret med detaljplanarbetet
- Ett antal intressenter hade anmält intresse för att bygga i kvarteret

De två första av ovan listade argumenten anges å andra sidan i intervjuer som skäl för direktanvisning, vilket visar att anvisningarna lämnar öppet för olika tolkning. Ett ytterligare argument för direktupphandling, som framförts vid intervju, är att tomträtsupplåtelse var en förutsättning när projektet startade. Som en kommentar till detta kan vi emellertid konstatera att Markanvisningspolicyn inte undantar möjligheten att använda anbudsförfarande vid upplåtelse med tomträtt.

Vi har läst ett par tidigare revisionsrapporter från Stadsrevisionen som behandlar val av markanvisningsförfarande och motivering av anvisning och vi refererar till följande utlåtanden:

- **Revisionsrapport oktober 2007 angående skydd mot korruption**
"Processen kring val av markanvisningsförfarande bör formaliseras och skälen för valt förfarande noga anges. Vidare bör även skälen till val av byggherre noga anges. Därvid

skulle kontrollrutiner kunna införas där ytterligare någon på avdelningschefsnivå eller direkt på förvaltningschefens uppdrag granskar gjorda val"

- **Revisionsrapport oktober 2008 angående exploateringsprocessen**
"Överväg förändringar i gällande markanvisningspolicy. Markanvisningarna bör i större utsträckning än nu ske i konkurrens för att garantera transparens och objektivitet i förfarandet. Utvärderingar med tydliga kriterier, avseende ekonomi och kvalitet, bör avgöra vem som ska få markanvisning. Markanvisningarna bör ske utifrån en översiktlig markanvisningsplan som utvisar framtida utbyggnadsområden och projekt."

6.2 Värdering av byggrätt

Särskilda anvisningar för markvärdering har inte företetts vid granskningen. Vi har emellertid inga skäl till att ifrågasätta den kompetens eller de metoder som används inom Avdelningen för mark och värdering. Vi vill dock lämna följande kommentarer till det aktuella värdeutlåtandet:

Värderingen utgår från antagande om marknadsmässig insats för lägenheter och bygger på köpeskillingsstatistik som kontoret inhämtat, kombinerat med en avkastningskalkyl för bostadsrättsföreningen och antagande om byggkostnad inkluderat extraordinära markkostnader. Storlek för extraordinära markkostnader anges i värderingsutlåtandet till "vad byggherren kalkylerat med". I intervju uppger värderingsmannen att uppgifter om markkostnader erhållits från projektledaren. I kalkylen finns inräknat projektrisk med 15 %. De för kalkylvärdet avgörande parametrarna är framförallt prissättning av bostadsrättslägenheter och extraordinära byggkostnader.

Mot bakgrund av osäkerhet kring framförallt antaganden om bygg- och markkostnader i värderingsutlåtandet men också bedömning av pris för de planerade bostadsrättslägenheterna, talar detta enligt vår uppfattning för ett anbuds förfarande framför direktanvisning.

För att förekomma eventuell kritik av innebörden alltför lågt pris på byggrätten, skulle vid ett anbuds förfarande bedömning av värdepåverkande faktorer och presumtiva bostadsrättsköparens betalningsvilja överlätas på presumtiva byggherrar. Detta konstaterande innebär ingen kritik mot Exploateringskontorets värderingsmetoder, vilka vi inte har kunskap att recensera, och vi har heller inget alternativt förslag till metodik än anbudstävling. Ett visst stöd för vår uppfattning ger ett nyligen (2009) genomfört examensarbete vid KTH², som analyserat metoder för fastighetsvärdering vid ombildning i de kommunala bostadsbolagen i Stockholm och konstaterar att värderingar i större utsträckning borde utgå från de parametrar som är styrande för bostadsrättsföreningens (de enskilda medlemmarnas) betalningsvilja än de avkastningskalkyler som vanligen används vid fastighetsvärdering.

6.3 Upphandling av idrottshallen

Uppförande av den insprängda idrottshallen finns med i den tidigare refererade tjänsteskrivelsen med förslag till marktilldelning från 2005. I förslag till exploateringsavtal villkoras avtalet av att

² S Wiman, Fastighetsvärdering vid ombildning i de kommunala bostadsbolagen i Stockholm, Examensarbete nr 470, Institutionen för Fastigheter och Byggnad, KTH, Stockholm 2009

idrottsnämndens beslut om uppförande av idrottshallen vinner laga kraft. Uppförande av idrottshallen är byggt tekniskt integrerat med uppförande av bostadshuset och har även koppling till ombyggnaden av Engelbrektskolan.

Förslag till exploateringsavtal tillsammans med byggt tekniska förutsättningar kan, enligt vår bedömning, tolkas som i praktiken direktupphandling av idrottshallen och riskerar att sätta Idrottsförvaltningen i en ogynnsam förhandlingsposition vid förhandling om entreprenadpris.

6.4 Överensstämmelse med Kommunallagens bestämmelser och EG:s statsstödsregler

Avsnittet är ett referat av cirkulär 2007:8 från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL):

Kommuner har i fråga om försäljning och köp av fast egendom att beakta kommunallagens regler om bl a kompetens, likställighetsprincipen och individuellt inriktat näringslivsstöd.

EG-rätten tillåter olika former av statsstöd men förbjuder sådant stöd som kan anses konkurrensbegränsande. Exempel på otillåtet statsstöd är försäljning av mark och byggnader till ett pris som understiger marknadspris eller motsvarande köp till ett pris som överstiger marknadspris. Härtill kommer att åtgärden också måste innebära att visst företag eller produktion ges en selektiv förmån som snedvrider eller hotar att snedvrider konkurrensen samt att åtgärden också kan påverka handeln mellan medlemsstaterna. Det finns också ett tröskelvärde innebärande att stödet måste uppgå till minst 100 000 Euro under en treårsperiod till ett företag.

Kommissionen har utarbetat en allmän vägledning för hantering av överlåtelser av mark och byggnader på ett sätt som automatiskt utesluter inslag av statligt stöd enligt följande:

- Överlåtelse genom villkorslöst anbudsförfarande, där det bästa eller enda anbudet antas, utgör per definition en försäljning till marknadspris
- Vid överlåtelse utan villkorslöst anbudsförfarande bör en oberoende värdering genomföras av en eller flera oberoende värderingsmän före förhandlingarna om försäljning för att därigenom fastställa marknadsvärdet på grundval av allmänt accepterade marknadsindikatorer och värderingsstandarder
- För de fall en försäljning varken föregås av ett villkorslöst anbudsförfarande eller en oberoende expertvärdering, så skall medlemsstaten göra en anmälan till kommissionen, för att ge kommissionen en möjlighet att fastställa om statligt stöd förekommer och, om så är fallet, att göra en bedömning av dess förenlighet med den gemensamma marknaden

I SKL:s cirkulär finns också följande rekommendation:

"I fråga om kommunala försäljningar och köp som görs i samband med nyexploatering av områden, där kommunen är med som aktör i egenskap av såväl markägare som planläggande myndighet och huvudman för gator och allmänna platser samt va-anläggningar, torde försäljningar och förvärv i de flesta fall ske till uppskattade marknadsvärden, men på grund av den komplexitet som ofta kännetecknar exploateringsavtal, kan svårigheter uppstå att tillämpa kommissionens principer. I dessa fall rekommenderas, mot bakgrund av ovanstående redovisning, att en oberoende

expertvärdering görs, i vart fall vid större projekt, i de fall där misstanke om stöd kan antas uppkomma samt i fall där motstridiga exploateringsintressen kan antas föreligga.”

Överenskommelsen mellan Exploateringskontoret och entreprenören kan tolkas som att byggnationen av åtminstone delar av idrottshallen underförstått ingått i entreprenörens produktionskalkyl – dock utan att det slutliga priset för arbeten kopplade till idrottshallen var fastställda.

Exploateringskontoret har lämnat följande skriftliga kommentar:

Ett alternativ till direktanvisning skulle vara anbud. Ett anbud skulle då innehålla markpris och ett pris på att utföra grundläggning för idrottshallen. Markanvisningsavtal ersätts med exploateringsavtal som i sig bl.a. kan vara en köpehandling av fast egendom, dvs en handling där byggrätten överläts till det i anbudet angivna priset. När en offentlig myndighet säljer mark får försäljningen inte förenas med villkor om att köparen skall utföra vissa tjänster åt myndigheten om inte alla tänkbara köpare är i stånd att uppfylla dessa villkor. Att införa villkor om att utföra en entreprenad, som i detta fall, kan anses vara ett sådant som inte alla tänkbara köpare kan uppfylla. Detta skulle därför kunna strida mot reglerna om villkorlöshet.

Att i samband med valet av byggherre diskutera eventuella konkurrensfördelar beträffande idrottshallen var aldrig aktuellt då vi inte ser något annat lämpligare sätt att genomföra den här sortens exploateringar på. Att låta staden först utföra egna sprängningar och grundläggningsarbeten med egna entreprenörer och sedan låta exploitören ta vid och fortsätta med sin respektive del skulle förlänga byggnadstiden avsevärt vilket i sig skulle få mycket negativa konsekvenser på grannar och skola i form av ökat buller och trafik.

Skulle staden då istället genomföra och bekosta all sprängning, dvs utföra en del av byggherrens grundläggning, riskerar vi onödigt stora ingrepp som i sig inte bara riskerar att vara förgäves utan det kan också försvåra för byggherrens kommande byggnadskonstruktioner.

7 Vår bedömning

Vår bedömning utgår från kontrollmål för granskningen.

7.1 Har staden erhållit en marknadsmässig ersättning?

I vår granskning har vi inte kunnat konstatera någon kritik mot exploateringsnämndens värderingsmetoder. Däremot anser vi oss inte kunna besvara den frågan mot bakgrund av projektets komplexitet innebärande att kostnader för sprängning och uppförande av idrottshallen utgör betydande del av projektets sammantagna kostnad och grundas på uppskattningar som förändrats över tiden.



7.2 Har Exploateringskontoret iakttagit affärsmässighet?

Enligt vår bedömning borde ett anbudsförfarande i stället för en direktanvisning skapat bättre förutsättningar för exploateringsnämnden att agera affärsmässigt i detta projekt. Att beslutsunderlaget inte ger besked om grunder för en direktanvisning är en brist.

2011-02-14

Lennart Elfving

Jan-Olov Larsén