

# Förstudie

*Sigtuna kommun*

**Förstudie avseende tre  
kommunala ärenden**

*Jur.kand. Fredrik  
Andrén, Certifierad  
kommunal revisor  
September 2017*

# 1. *Sammanfattning*

PwC har fått i uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Sigtuna kommun att göra en förstudie av tre kommunala ärenden med ärendespecifika fokus.

Förstudien syftar till att kartlägga vad som hänt i respektive ärende och till att ge revisorerna ett underlag för beslut om en eventuellt flera fördjupade granskningar.

Följande ärenden har valts ut:

- Bure äng – förberedelser för planuppdrag
- Samlingslokalen i Valsta – avbrytande av avhysning (beslut om avhysning samt beslut att avbryta/uppskjuta avhysningen)
- Valsta Vedugn & Kolgrill - förlängning av tillfälligt bygglov

Sigtuna kommuns förtroendevalda revisorer vill granska dessa 3 kommunala ärenden med fokus på behörighet/befogenhet hos beslutsfattaren, verkställigheten av tagna beslut samt dokumentation/spårbarheten i respektive ärende. Detta framförallt mot bakgrund av uppgifter som framkommit i SVTs program Uppdrag granskning.

Förstudien har gjorts genom dokumentstudier och intervjuer.

Vår sammanfattande bedömning och rekommendation är att en eller flera fördjupade granskningar bör göras. Granskningarna bör inriktas på följande områden:

- Kvalité och förekomst av styrande dokument såsom policys med vidhängande riktlinjer (kommunövergripande).
- Uppföljning och intern kontroll avseende dokumentationen av och kring beslutsprocesser.
- Säkerställande av god avtalskvalité vid upprättande av kommunens avtal
- Uppföljning av ingångna avtal inom fastighetsområdet.

Vidare är det vår rekommendation att kommunen tydliggör den kommunala beslutsprocessen inom kommunen så att det inte råder något tvivel om vem som fattat respektive beslut, vem som kan och bör fatta beslut i frågan så att dessa processer blir mer transparenta. Nuvarande ordning utifrån granskade ärendena är inte ändamålsenlig, med undantag för processen avseende förlängning av det tillfälliga bygglovet.

## **2. Inledning**

### **2.1. Bakgrund, syfte och revisionsfrågor**

PwC har fått i uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Sigtuna kommun att göra en förstudie av tre kommunala ärenden med ärendespecifika fokus.

Förstudien syftar till att kartlägga vad som hänt i respektive ärende och till att ge revisorerna ett underlag för beslut om en eventuell fördjupad granskning.

Följande ärenden har valts ut

- Bure äng – förberedelser för planuppdrag
- Samlingslokalen i Valsta – avbrytande av avhysning (beslut om avhysning samt beslut att avbryta/uppskjuta avhysningen)
- Valsta Vedugn & Kolgrill - förlängning av tillfälligt bygglov

Sigtuna kommuns förtroendevalda revisorer vill granska dessa 3 kommunala ärenden med fokus på behörighet/befogenhet hos beslutsfattaren, verkställigheten av tagna beslut samt dokumentation/spårbarheten i respektive ärende. Detta framförallt mot bakgrund av uppgifter som framkommit i SVTs program Uppdrag granskning

Följande frågor skall belysas inom ramen för förstudien:

- Vem har fattat de olika besluten i ärendet?
- Fanns befogenhet/behörighet för beslut i frågan?
- Har besluten hanterats i linje med styrande dokument och riktlinjer?
- Har beslutet/besluten verkställts?
- I det fall beslut inte har verkställts finns det redogörelse/dokumentation avseende varför beslutet inte verkställts?
- Har beslut och annan viktig information dokumenterats på ett ändamålsenligt sätt i ärendet?

### **2.2. Metod och avgränsning**

Förstudien har genomförts enligt följande:

- Genomgång av diarium.
- Genomgång av KS -och nämndprotokoll och tjänsteskrivelser.
- Genomgång av annan för ärendena relevant dokumentation.
- Intervjuer med berörda tjänstemän.

Förstudien har initieras genom en första kontakt med kommunchefen.

## 3. Iakttagelser

### 3.1. Bure äng – förberedelser för planuppdrag

Vid granskning av diariet i detta ärende identifierades ett inte komplett 4-sidigt dokument betecknat "Markanvisningstävling för bostäder vid Bureängen". I detta dokument inbjuder Mark- och exploateringsenheten i Sigtuna kommun in till en markanvisningstävling på mark för bostadsbebyggelse av hyresrätter inom del av fastigheten Valsta 3:50 i Märsta. Vidare i detta dokument anges att "Sigtuna kommun kommer att träffa markanvisningsavtal med det bolag som lämnar det förslag på bostadsbebyggelse som bäst uppfyller givna tävlingsförutsättningar och kvalificeringskriterier Området säljs till ett fast pris om xxx kr/BTA ljust. ."

Dokumentet har efter inledningen sedan följande beskrivande underavsnitt:

- Anvisningsområde
- Markförhållanden
- Tävlingsförutsättningar
- Dokumentation för tävlingsmedverkan
- Tävlingens genomförande

Under avsnittet tävlingens genomförande anmodas mottagaren av dokumentet att inkomma med svar om företaget vill vara med i marknadsanvisningstävlingen senast 2017-03-01.

Dokumentet har enligt uppgifter som framkommit under intervjuer aldrig färdigställts och inte heller skickats ut till plausibla intressenter.

Enligt uppgifter på kommunens hemsida har kommunen inlett ett planlägningsarbete med Sigtuna Bo AB. Det framgår emellertid att ingen ännu fått uppdraget att bygga bostäder. Vidare återfinns uppgifter från intervjuerna med tjänstemän på Stadsbyggnadskontoret (SBK) som gör gällande att det aktuella bolaget sedermera av sagt sig intresset att delta i planlägningsarbetet.

### **3.2. Samlingslokalen i Valsta - avbrytande av avhysning**

Av kommunens hemsida framgår följande:

*”Kommunstyrelsens ordförande, Ibrahim Khalifa (S) gav kommunens fastighetskontor, Komfast, i uppdrag att hitta lösningar för att möjliggöra en stadsutveckling i området. Komfast kunde inte se att någon hyresavgift hade betalats under en längre tid och påbörjade då en avhysningsprocess. Under den processen fick kommunstyrelsens ordförande informationen att kommunen under 2003 hade gett ett fribrev och att det var orsaken till att kommunen inte fakturerat någon hyra. Det framkom då också att konkursförvaltaren för Valsta Syrianska IK hävdade att de inte var rätt motpart i processen. Dessutom var avtalen skrivna så att det är oklart vem som är motpart och om de var giltiga eller inte. Därför kunde avhysningen på dessa grunder inte ske på ett rättssäkert sätt, samtidigt som kommunen kunde vara helt säker på att vinna en eventuell juridisk process. Därför bedömdes det vara bättre att först se om det gick genom dialog att hitta en samförståndslösning. På måndagen (2017-04-24, för f:s. anm.) beslutade den politiska ledningen att de klubbstugor som kommunen äger i området ska rivas.”*

Vidare har vid granskningen framkommit i ett mail daterat den 21 juli 2016 att verksamhetschefen för Komfast erhållit besked från kommunchefen att avvakta med verkställigheten av avhysningen och titta på ärendet efter sommaren 2016.

Samlingslokalen har den 14 augusti 2017 eldhärjats och totalförstörts.

### **3.3. Valsta Vedugn & Kolgrill – förlängning av tillfälligt bygglov**

Ett första tidsbegränsat bygglov för tiden t o m 2009-09-20 beviljades bolaget Tre Vingar AB 2006-09-21 av bygg- och trafiknämnden<sup>1</sup> för uppförande av kiosk/gatukök med utservering. Tidsbegränsat bygglov för tillbyggnad för samma tid beviljades 2008-10-22<sup>2</sup>.

Förlängning av tidsbegränsat bygglov för tiden t o m 2013-09-20 samt höjning av tak och ändring av entré beviljades 2009-04-09 genom delegationsbeslut<sup>3</sup> Ytterligare förlängning beviljades 2013-12-02 genom delegationsbeslut<sup>4</sup> för tiden till och med 2016-09-21. Av beslutet framgår att ansökan ankomstdaterades till 2013-10-02.

Vidare i beslutet att förlänga det tillfälliga bygglovet av den 12 december 2013 under avsnittet *Förutsättningar* framgår följande:

*”För fastigheten gäller detaljplan 288 upprättad 12 juni 2012. Planen redovisar område för allmän platsmark/parkering. Planen står inför förnyelse i enlighet med den nyupp-*

<sup>1</sup> § 112 dnr BTN 2006-0523

<sup>2</sup> § 156 dnr BTN 2008-0579

<sup>3</sup> B172, dnr BTN 2009-0191

<sup>4</sup> B 966 dnr BTN 2013-1110

*rättade detaljplanen för området. Restaurangen ska avvecklas men kan finnas kvar tills byggplanerna för området ska realiseras. Upplåtelse av marken regleras genom avtal med Sigtuna kommun. Avtalstiderna bör vara korta med möjlighet till snabb uppsägning och avveckling.”*

Avslutningsvis anges följande under avsnittet *Upplysningar*:

*”Ett tidsbegränsat bygglov får ges för högst fem år. Tiden kan på sökandens begäran förlängas med högst fem å i taget och den sammanlagda tiden får inte överstiga tio år. Eventuell ansökan om förlängning av det tidsbegränsade bygglovet ska göras senast 10 veckor innan bygglovet upphör att gälla.”*

En ansökan om ytterligare förlängning av det tidsbegränsade bygglovet inkom 2016-10-27 och avslogs av Bygg- och trafiknämndens vid sammanträde 2017-04-18<sup>5</sup> med motiveringen att förslaget strider mot gällande detaljplan som vann laga kraft hösten 2012 och vars intentioner håller på att färdigställas. Vidare anges att byggnaden inte är av tillfällig karaktär på ett sådant sätt att tidsbegränsat bygglov kan medges. Detta beslut har överklagats av sökanden till Länsstyrelsen som vid denna rapportens författande ännu inte tagit ställning i frågan.

Ett arrendeavtal tecknades mellan Tre vingar AB och kommunen 2015-05-11 för tiden 2015-04-01 t o m 2016-09-21. Detta avtal ersatte ett tidigare tecknat arrendeavtal daterat 2009-02-27. Arrendeavgiften sattes i 2015 års avtal till 20 000 kr exklusive moms för varje arrendeår.

Stadsbyggnadskontoret (SBK) meddelade 2016-09-22 tillstånd<sup>6</sup> för uteservering och upplåtelse för byggnad t o m 2017-09-22.

---

<sup>5</sup> § 59 dnr BTN 2016-1002

<sup>6</sup> Tillståndsansökan A371/2016/SOFIE

## 4. *Slutsatser och rekommendationer*

Förstudiens syfte har varit att besvara följande frågeställningar för respektive ärende:

- Vem har fattat de olika besluten i ärendet?
- Fanns befogenhet/behörighet för beslut i frågan?
- Har besluten hanterats i linje med styrande dokument och riktlinjer?
- Har beslutet/besluten verkställts?
- I det fall beslut inte har verkställts finns det redogörelse/dokumentation avseende varför beslutet inte verkställts?
- Har beslut och annan viktig information dokumenterats på ett ändamålsenligt sätt i ärendet?

Svaren på dessa frågor redovisas nedan under respektive ärende

### 4.1. *Bure äng – förberedelse för planuppdrag*

#### ***Vem har fattat de olika besluten i ärendet?***

Mark- och exploateringsenheten som lyder under Stadsbyggnadskontoret (SBK) i Sigtuna kommun fattade beslut om att utlysa en markanvisningstävling. Enligt uppgifter på kommunens hemsida fattade kommunens politiska ledning beslutet att istället ge uppdraget till SBK att arbeta tillsammans Sigtuna Bo AB i planlägningsarbetet. Enligt ytterligare uppgifter gavs besked direkt från KSO till kommunens stadsbyggnadschef att det var endast ett förslag som kommunen skulle gå vidare med.

#### ***Fanns befogenhet/behörighet för beslut i frågan?***

Befogenhet och behörighet finns för KSO att ge instruktion till en förvaltning. Själva försäljningen av marken i fråga måste först tas upp i kommunstyrelsen för beslut och sedan till fullmäktige för slutgiltigt beslut i frågan. Svaret på frågan blir ja.

#### ***Har besluten hanterats i linje med styrande dokument och riktlinjer?***

Enligt vad som framkommit vid intervjuer finns det i dag ingen färdig markanvisningspolicy i Sigtuna kommun. Några riktlinjer inom området har inte heller stått att finna. Ett resonemang kring om kommunen verkligen har behandlat presumtiva leverantörer av planlägningsarbete lika enligt kommunens inköspolicy torde kunna föras då kommunen valt att gå vidare med endast en direktanvisad leverantör utan konkurrensutsättning. Svaret på frågan blir vid en samlad bedömning därför nej.

#### ***Har beslutet/besluten verkställts?***

Beslutet om genomförande att utlysa en markanvisningstävling verkställdes inte. Enligt uppgift inleddes ett planlägningsarbete med Sigtuna Bo AB men detta har avslutats då bolaget meddelat kommunen att något samarbete avseende planläggning inte längre är aktuellt. Svaret på frågan blir enligt vår bedömning nej.

***I det fall beslut inte har verkställts finns det redogörelse/dokumentation avseende varför beslutet inte verkställts?***

Någon utförlig redogörelse, mer än de uppgifter som framkommit i media och det som redovisats på kommunens hemsida varför besluten inte verkställts har inte framkommit vid granskningen. Någon dokumentation har inte påträffats.

***Har beslut och annan viktig information dokumenterats på ett ändamålsenligt sätt i ärendet?***

Det är vår bedömning att beslut och annan viktig information inte har dokumenterats på ett ändamålsenligt sätt.

## **4.2. *Samlingslokalen i Valsta - avbrytande av avhysning***

**Vem har fattat de olika besluten i ärendet?**

Kommunens fastighetskontor, Komfast, fattade beslutet om avhysning. Beträffande vem som fattade beslutet att stoppa avhysningen går uppgifterna isär. Kommundirektören är av den uppfattningen att Kommunstyrelsens ordförande (KSO) tog beslutet i en diskussion med honom medan ordföranden menar att beslutet togs gemensamt eller åtminstone i dialog.

**Fanns befogenhet/behörighet för besluten i fråga?**

Befogenhet att fatta beslut om avhysning finns för Komfast enligt delegationsordning. Beslutet att stoppa avhysningen kan kommundirektören ta enligt delegationsordningen. KSO har befogenhet att fatta egna beslut i "ärenden som är så brådskande att kommunstyrelsens avgörande inte kan avvaktas", men det föreligger en anmälningsplikt till Kommunstyrelsen om beslutet vid nästkommande sammanträde. Någon sådan anmälan har inte identifierats.

**Har besluten hanterats i linje med styrande dokument och riktlinjer?**

Betraktas de båda besluten som tagna av tjänstemän inom kommunen har besluten tagits i enlighet med aktuell delegationsordning. Några dokumenterade riktlinjer som behandlar en avhysningsprocess har inte påträffats. Det bör i sammanhanget påpekas att Komfast har till nästan uteslutande del har interna hyresgäster(exempelvis skolor, förskolor) där avhysning av hyresgäster inte tillhör vardagen. Rutiner kring avhysning finns (dock ej i dokumenterad form) och som bygger på regelverket i Jordabalkens 12 kapitel avseende hyra (1970:994)

Betraktas beslutet taget av KSO däremot är det vår bedömning att avsteg har gjorts från styrande dokument och riktlinjer samt regelverk i o m avsaknad av beslutsanmälan till kommunstyrelsen.



### **Har beslutet/besluten verkställts?**

Beslutet om avhysning verkställdes aldrig fullt ut. Processen avbröts efter delgivning. Avhysningsprocessen stoppades/sköts på framtiden genom ett nytt beslut förmedlat av kommunchefen till handläggande tjänsteman.

### **I det fall beslut inte har verkställts finns det redogörelse/dokumentation avseende varför beslutet inte verkställts?**

Förutom den redogörelse som återfinns på kommunens hemsida avseende ärendet har ingen annan redogörelse eller dokumentation påträffats.

### **Har beslut och annan viktig information dokumenterats på ett ändamålsenligt sätt i ärendet?**

Det är vår bedömning att beslut och annan viktig information inte har dokumenterats på ett ändamålsenligt sätt.

## **4.3. Valsta Vedugn & Kolgrill – förlängning av tillfälligt bygglov**

### **Vem har fattat de olika besluten i ärendet?**

De beslut som avsåg förlängning av det tillfälliga bygglovet har fattas av Bygg-och trafiknämnden (BTN) vid två tillfällen och som delegationsbeslut av tjänstemän vid två tillfällen. Beslutet om avslag på förlängningsansökan fattades av BTN efter hänskjutning av ansökan till nämnden från förvaltningen för beslut.

### **Fanns befogenhet/behörighet för beslut i frågan?**

Samtliga beslut har fattats av behörig nämnd/tjänsteman med rätt befogenhet, enligt vår bedömning.

### **Har besluten hanterats i linje med styrande dokument och riktlinjer?**

Det är vår bedömning att besluten har hanterats i enlighet med styrande dokument och riktlinjer.

### **Har beslutet/besluten verkställts?**

Samtliga förlängningsbeslut har verkställts förutom beslutet att avslå ansökan av 2016-10-27 då detta beslut överklagats till Länsstyrelsen som vid denna rapportens färdigställande ännu inte tagit ställning i frågan.

### **I det fall beslut inte har verkställts finns det redogörelse/dokumentation avseende varför beslutet inte verkställts?**

Anteckningar finns att ärendet är överklagat och att Länsstyrelsen tillställts en kopia av ärendeakten.

## Har beslut och annan viktig information dokumenterats på ett ändamålsenligt sätt i ärendet?

Det är vår bedömning att så gjorts.

### **4.4. Sammanfattande bedömning och rekommendationer**

Vår sammanfattande bedömning och rekommendation är att en eller flera fördjupade granskningar bör göras. Granskningarna bör inriktas på följande områden:

- Kvalité och förekomst av uppdaterade styrande dokument såsom policys med vidhängande riktlinjer (kommunövergripande).
- Uppföljning och intern kontroll avseende dokumentationen av och kring beslutsprocesser.
- Säkerställande av god avtalskvalité vid upprättande av kommunens avtal
- Uppföljning av ingångna avtal inom fastighetsområdet.

Vidare är det vår rekommendation att tydliggöra den kommunala beslutsprocessen inom kommunen så att det inte råder något tvivel om vem som fattat respektive beslut, vem som kan och bör fatta beslut i frågan så att dessa processer blir mer transparenta. Nuvarande ordning utifrån de granskade ärendena är inte ändamålsenlig, med undantag för processen avseende förlängning av det tillfälliga bygglovet.

2017-09-01

**Fredrik Andrén**

*Projektledare*

**Henrik Fagerlind**

*Uppdragsledare*