

ADVOKATFIRMAN

GÄRDE & PARTNERS

Advokat Bengt Gärde Advokat Lasse Höjer Advokat Dr. Ansgar Firsching (Rechtsanwalt, DE)
Advokat Conny Larsson Advokat David Hertzman Advokat Carl Gärde
Jur kand Oscar Svanholm Jur kand Maria Frank

Västerviks kommun
Att. Sofia Eldh

Stockholm den 5 mars 2018

Endast per e-post:
sofia.eldh@vastervik.se

Granskning med anledning av uppgifter som framkommit vid Sveriges Televisions granskning av Västerviks kommun

Avtal: SKL:s avtal om juridiska tjänster 2016, referensnummer 10299

Avropsförfrågan: 2017-12-19

**Våra konsulter: Advokaterna Bengt Gärde och Carl Gärde samt biträdande juristen
Maria Frank**

Stockholm
Danderydsgatan 14
SE-114 26 Stockholm
Sweden

T: +46 8 660 00 41
F: +46 8 660 00 51

Paris*
41 Rue de Passy
F-75016 Paris
France

*Mottagningskontor:
Reception office

Tallinn
Lembitu 7-58
EE-10114 Tallinn
Estonia

T: +372 6444 656
F: +372 6444 696

URL: <http://www.gardepartners.se>
Email: lawfirm@gardepartners.se
Org. nr: 556675-6127
Styrelsens säte: Stockholm

Innehåll

Innehåll	2
1. Uppdraget	4
2. Utlämnade av allmänna handlingar	5
<i>2.1 Bakgrund</i>	5
<i>2.2 Rättsliga utgångspunkter</i>	6
<i>2.3 Handläggningen av aktuellt ärende</i>	7
<i>2.4 Rättsliga konsekvenser av en bristfällig handläggning</i>	10
2.4.1 Justitieombudsmannen (JO).....	10
2.4.2 Tjänstefel.....	11
2.4.3 Anmälningsskyldighet	12
3. Granskning av rutin för utlämnande och sekretessbedömning av allmänna handlingar vid kommunstyrelsen förvaltning	14
<i>3.1 Resultat av granskningen</i>	14
<i>3.2 Rätt att ta del av allmän handling</i>	15
<i>3.3 Prövning av utlämnande</i>	15
<i>3.4 Vid avslag på begäran om att ta del av allmän handling</i>	16
<i>3.5 Överklagande av beslut</i>	16
<i>3.6 Registrering</i>	17
4. Exploatering av Slottsholmen 1	18
<i>4.1 Bakgrund</i>	18
<i>4.2 Offentlig upphandling</i>	20
<i>4.3 Försäljningen av fastigheten Slottsholmen 1</i>	21
4.3.1. Rättslig reglering.....	22
4.3.2. Har försäljningen av Slottsholmen 1 inneburit att otillåtet statsstöd har lämnats?	24
<i>4.4 Plankostnad/Planavgift</i>	26
<i>4.5 Bostäder istället för hotell</i>	28
<i>4.6 Möjligheter för kommunen om exploateringsavtalet inte skulle fullföljas</i>	28
<i>4.7 Ökade kostnader till följd av åtaganden i exploateringsavtalet</i>	30
5. Flygplatsen	33

5.1 Bakgrund	33
5.2 Framtagande av underlag avseende insändare	34
5.2.1 Rättslig reglering.....	35
5.2.2 Advokatfirmans bedömning.....	36
5.2.4 Övrigt	38
5.3 Eventuella jävssituationer	38
5.3.1 Rättslig reglering.....	38
5.3.2 Har jäv förekommit i förfarandet vid förlängning av landningsbanan?	39
5.3.3 Eventuella mutsituationer	40
5.3.4 Rättslig reglering.....	42
5.3.5 Har relationen mellan Harald Hjalmarsson och Björn Ulvaeus medfört någon otillbörlig förmån?	43
5.4 Flygtillstånd	43
6. Tändstickan 7	45
6.1 Bakgrund	45
6.2 Uppdrag Gransknings intervjuer	45
6.3 Advokatfirmans bedömning av omständigheterna	48

1. Uppdraget

Sveriges Television, via programmet Uppdrag Granskning, hädanefter UG, har granskat Västerviks kommun, hädanefter kommunen. I samband med denna granskning har det framkommit uppgifter som föranlett kommunen att uppdra åt Advokatfirman Gärde & Partners att göra en extern granskning av vissa företagna förfaranden. Under granskningen har advokatfirmans övergripande utgångspunkt varit om ett visst förfarande varit lämpligt och om kommunen bör vidta eller borde ha vidtagit några åtgärder.

Det underlag som ligger till grund för granskningen utgörs i allt väsentligt av de skriftliga handlingar som begärts ut av UG samt intervjuer som UG gjort med Harald Hjalmarsson (4 december 2017 och 23 januari 2018), Tomas Kronståhl (5 december och 24 januari 2018) och Ulf Kullin (24 januari 2018). Det skriftliga materialet är omfattningsrikt och består bland annat av diverse kommunala beslut, detaljplan över Slottsholmen, fakturor, utdrag ur bokföring m.m. Vidare utgörs en stor del av det skriftliga materialet av e-postkonversationer från ett antal kommunala företrädares e-postkonton, bland annat Harald Hjalmarsson, Tomas Kronståhl och Carl-Magnus Mårheden, gällande de förfaranden som återanges nedan. Allt underlag har inte varit relevant i förhållande till den utförda granskningen. Innehållet i de delar av underlaget som haft relevans i granskningen är mer utförligt redovisade under sina respektive avsnitt.

2. Utlämnade av allmänna handlingar

I detta avsnitt behandlas hur kommunen förfarit vad avser utlämnande av allmänna handlingar på begäran av UG. De handlingar som är aktuella i denna granskning är två e-postmeddelanden, daterade den 18 november 2016 och 9 december 2016.

2.1 Bakgrund

UG har med stöd av offentlighetsprincipen begärt ut ett stort antal handlingar från Västerviks kommun, bland annat e-postkonversationer från Harald Hjalmarssons e-postkonto.

Hjalmarsson är idag oppositionsråd och andre vice ordförande i kommunstyrelsen.

Handlingarna från Hjalmarssons e-postkonto har begärts ut vid två olika tillfällen men har avsett i stort sett samma tidsperiod.

När UG jämförde vissa identiska e-postmeddelanden som lämnats ut vid de två olika tillfällena framkom det att viss text saknades i två av e-postmeddelandena som lämnades ut vid det andra tillfället. I e-postmeddelandet den 18 november 2016 saknas meningen ”Ps, kommunen är inte delaktigt i detta” och i e-postmeddelandet den 9 december 2016 saknas meningen ”Varken ditt eller mitt namn nämns”. Kommunens hantering av UG:s begäran ska således bedömas utifrån dessa förutsättningar.

Enligt uppgift från kanslichefen i kommunen har utlämnandet av handlingarna från Hjalmarssons e-postkonto gått till på följande sätt.

Den 23 november 2017 fick kanslichefen i uppgift av Hjalmarsson att skriva ut de begärda handlingarna från hans e-postkonto. På eftermiddagen samma dag gick Hjalmarsson igenom de utskrivna handlingarna för att peka ut eventuellt innehåll som kunde omfattas av sekretess. Efter genomgången av handlingarna lät Hjalmarsson meddela att alla handlingar kunde lämnas ut. Handlingarna lämnades ut till sökanden följande dag, det vill säga den 24 november 2017.

Enligt uppgift har kommunstyrelsens förvaltning saknat skriftliga rutiner för hur ett utlämnande av en allmän handling ska gå till. I dagsläget finns ett förslag till skriftlig rutin som i allt väsentligt bygger på den muntliga rutin man hittills arbetat efter. Formellt beslut att anta rutinen förväntas fattas inom kort. Enligt den muntliga rutinen ska den som har handlingarna i sin vård, om denne bedömer att viss uppgift inte kan lämnas ut, hänskjuta frågan till kommundirektören för slutlig prövning. Om även kommundirektören anser att uppgifterna inte kan lämnas ut fattas ett avslagsbeslut till vilket besvärshänvisning bifogas.

Hjalmarsson har lämnat olika förklaringar till varför de två meningarna saknas. I en av kommunen inspelad intervju med UG uppger Hjalmarsson att han inte kan svara på varför meningarna saknas. I en intervju med UG, inspelad den 23 januari 2018, berättar dock Hjalmarsson att han på eget bevåg tagit bort de två meningarna. Anledningen till att han avlägsnade meningarna var att han fick för sig att meningarna lätt kunde misstolkas vad gäller hans roll i den ifrågavarande affären. Hjalmarsson har vidare berättat att det var en illa genomtänkt handling. Han agerade på impuls och tänkte inte klart efter en stressig arbetsvecka. Hjalmarsson har påpekat att han i de handlingar som lämnats ut endast dolt dessa två meningar. Enligt Hjalmarsson ska han ha dolt meningarna genom att han först strukit över dem med en vit penna och sedan tagit fotostatkopior varpå meningarna osynliggjordes. Sedermera har han lagt fotostatkopiorna i den hög av handlingar som skulle lämnas ut.

2.2 Rättsliga utgångspunkter

De grundläggande reglerna om att allmänna handlingar är offentliga och utlämnande av dessa finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF).

Var och en har rätt att ta del av allmänna handlingar (2 kap. 1 § TF). Denna rätt får begränsas endast om det är påkallat med hänsyn till vissa intressen. Ett av dessa intressen är skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden (2 kap. 2 § TF). Bestämmelser som inskränker rätten att ta del av allmänna handlingar finns i offentlighets- och sekretesslagen (OSL).

En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten (2 kap. 3 § TF).

En allmän handling som får lämnas ut, det vill säga som inte omfattas av sekretess, ska genast eller så snart det är möjligt ges ut till den som vill ta del av handlingen. Om handlingen inte kan tillhandahållas utan att sådan del som inte får lämnas ut röjs, ska handlingen i övriga delar göras tillgängliga för sökanden (2 kap. 12 § TF).

Ett beslut att inte lämna ut allmänna handlingar kan överklagas hos allmän förvaltningsdomstol (6 kap. 7 § OSL). En myndighet är skyldig att lämna en överklagandehänvisning när en begäran om utlämnande av handling avslås (21 § förvaltningslagen).

Om en anställd vid en myndighet har ansvar för vården av en handling, är det i första hand hen som ska pröva om handlingen ska lämnas ut. I tveksamma fall ska den anställde i första hand låta myndigheten göra prövningen, om det kan ske utan onödigt dröjsmål. Beslutar den anställde att inte lämna ut handlingen ska den som begär ut handlingen informeras om möjligheten att begära myndighetens prövning och att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas (6 kap. 3 § OSL).

2.3 Handläggningen av aktuellt ärende

Handlingsoffentligheten i tryckfrihetsförordningen är avsedd att främja ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Det är av stor betydelse från bland annat rättssäkerhetssynpunkt. När myndigheternas åtgärder är föremål för allmän insyn får allmänheten möjlighet att kontrollera deras förehavanden. Detta skapar garantier för att myndigheterna inte missbrukar sin makt.

En kommun är att jämställa med en myndighet enligt ovan nämnda bestämmelser i TF och OSL. Vad som föreskrivs i dessa regelverk om rätt att ta del av allmänna handlingar gäller för

inkomna eller upprättade handlingar hos kommunen. De aktuella e-postmeddelandena är upprättade hos kommunen och är därmed att betrakta som allmänna handlingar.

Enligt 6 kap. 3 § OSL åligger det en anställd vid en myndighet om denne har ansvar för vården av en handling att i första hand pröva om handlingen ska lämnas ut. Bestämmelserna är dock inte begränsande på det sättet att den utesluter att någon annan än den som där anges, det vill säga den anställde, gör prövningen. En politiker är exempelvis inte anställd av kommunen. I aktuellt fall hade sökanden begärt ut handlingar från den e-postlåda som disponeras av Hjalmarsson. Det framstår därför som naturligt att det också åligger Hjalmarsson, även fast denne kanske inte är att betrakta som anställd, att ansvara för att göra den första prövningen av om handlingarna kan lämnas ut.

Med hänsyn till de uppgifter som framkommit får det anses klarlagt att Hjalmarsson har haft för avsikt att helt dölja de två meningarna för sökanden. För frågan om handläggningen skett på rätt sett eller inte saknar dock denna avsikt betydelse. Vad som har betydelse är endast att någon bedömt att de två e-postmeddelandena innehållit både uppgifter som kan lämnas ut och uppgifter som inte kunnat lämnas ut. Därmed innebär inte detta att Hjalmarssons syfte med att utelämna de två meningarna inte får betydelse i andra sammanhang, exempelvis vid en bedömning om förfarandet utgjort en straffbar handling. Det ska också nämnas att aktuell granskning endast omfattar agerandet vad gäller om utlämnandet av nämnda e-postmeddelanden varit lämpligt. Det har därför inte skett någon granskning av om de aktuella meningarna faktiskt varit sekretesskyddade eller inte.

Så som redogjorts för ovan har de två e-postmeddelandena i det här fallet bedömts innehålla både offentliga uppgifter och sekretesskyddade uppgifter. Enligt 2 kap. 12 § TF ska den utlämnande myndigheten vid detta förhållande sörja för att sökanden får ta del av de delar i handlingen som är offentliga. Vanligtvis görs detta genom att myndigheten låter göra en kopia av handlingen i vilken de hemliga delarna har täckts över. I aktuellt fall har de hemliga delarna täckts över. De har dock täckts över på ett sådant sätt att de gjorts helt osynliga för sökanden. I normala fall täcks de hemliga delarna över så att det framgår att vissa delar varit hemliga, exempelvis genom att de täcks över med en svart penna. Av ordalydelsen i lagrummet framgår dock inte att övertäckandet av de hemliga uppgifterna måste ske på ett sådant sätt att det är synligt för sökanden vilka delar som täckts över. Däremot måste det

klargöras för sökanden vid utlämnandet att myndigheten beslutat att inte lämna ut vissa delar ur handlingen. Om uppgifterna täcks över på ett sätt som synliggör vilka delar som täckts över så framgår det direkt av den utlämnande handlingen att myndigheten beslutat att inte lämna ut vissa delar. Det torde vara anledningen till att många myndigheter väljer att täcka över hemliga uppgifter med en svart penna. Att göra på det sättet förefaller också vara mest effektivt och ändamålsenligt. Enligt vår mening är det därför lämpligt att framställa maskeringen på ett sådant sätt att det blir tydligt vad som har maskerats.

När den som har en handling i sin vård vägrar att lämna ut handlingen helt eller delvis ska frågan, om sökanden begär det, hänskjutas till myndigheten. I samband med detta ska sökanden underrättas om sin rätt att få frågan prövad av myndigheten och att det krävs ett beslut av myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas. Myndigheten måste behandla frågan om utlämnande skyndsamt. Av de uppgifter som kommunen lämnat, via kanslichefen, framgår att ”myndigheten” i det här fallet utgörs av kommundirektören. Eftersom Hjalmarsson har haft e-posten i sin vård så är det han som i det första skedet har haft ansvar för utlämnandet av dessa handlingar. När Hjalmarsson ansåg sig inte kunna lämna ut alla uppgifter till sökanden borde han i enlighet med kommunens rutiner ha uppmärksammat kommundirektören på detta genom att hänskjuta frågan till denne för en slutlig bedömning. Alternativt hade Hjalmarsson även uppfyllt sina skyldigheter om han upplyst sökanden om att han ansett att vissa uppgifter inte kunnat lämnas ut och om dels rätten att få detta prövad av kommundirektören, dels om rätten att få ett överklagbart beslut med besvärshänvisning. Med anledning av att Hjalmarsson underlåtit att göra ovanstående har han berövat sökanden möjligheten att få frågan om utlämnandet prövad av domstol. Hade nämligen kommundirektören också varit av åsikten att de två meningarna inte kunde lämnas ut så hade sökanden kunnat överklaga beslutet och få frågan prövad av Kammarrätten och – i sista hand – Högsta förvaltningsdomstolen.

Mot bakgrund av vad som framkommit kan det finnas fog för att ifrågasätta om hanteringen av aktuellt ärende varit korrekt.

2.4 Rättsliga konsekvenser av en bristfällig handläggning

En bristfällig handläggning av utlämnandet av allmänna handlingar kan medföra rättsliga konsekvenser, såväl för kommunen som för Hjalmarsson. Vilka konsekvenser som enligt vår bedömning kan komma att aktualiseras redovisas i korthet nedan. Bedömningen har gjorts utifrån de uppgifter vi hittills har erhållit. För det fall uppgifter ändras eller tillkommer är det möjligt att andra konsekvenser kan vara för handen. Det är inom ramen för vår granskning heller inte möjligt för oss att ta ställning till om ett visst förfarande är att anse som straffbart eller inte. Detta eftersom en sådan prövning är förbehållen domstolarna.

2.4.1 Justitieombudsmannen (JO)

JO:s uppdrag innebär att genom granskning säkerställa att myndigheter arbetar enligt gällande lagar och regler. JO har särskilt till uppgift att granska hur myndigheterna förhåller sig till de lagar som berör enskildas rättigheter och skyldigheter i förhållande till det allmänna. JO:s kontroll initieras både genom anmälningar från allmänheten eller genom eget initiativ. JO kan inom ramen för sin befogenhet bland annat uttala sig om en åtgärd av en myndighet eller en befattningshavare strider mot lagar eller regler.

Det är tänkbart att JO påbörjar granskningsärendet av aktuell handläggning. Detta då handläggningen regleras i lag som berör enskildas rättigheter i förhållande till myndigheter och därmed hör till de ärenden som JO typiskt sett granskar. Om JO vid en sådan granskning kommer fram till att handläggningen varit felaktig kan JO i ett uttalande rikta kritik mot myndigheten eller ansvarig befattningshavare. I det här fallet kan det finnas anledning att rikta kritik både mot kommunen och mot Hjalmarsson. Det är möjligt att tänka sig att kritik riktas direkt mot Hjalmarsson med anledning av hans handläggning av ärendet. Det är dock också möjligt att kritik kan komma att riktas mot kommunen om deras rutiner kring utlämnande av allmänna handlingar av JO anses som bristfälliga.

2.4.2 Tjänstefel

För att dömas för tjänstefel ska den som av oaktsamhet eller uppsåtligen i sin myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosatt vad som gäller för uppgiften. Om gärningen anses som ringa föreligger inget ansvar för tjänstefel (20 kap. 1 § brottsbalken).

Det är möjligt att Hjalmarssons handläggning av utlämnandet av de två e-postmeddelanden kan vara att bedöma som tjänstefel.

Hjalmarssons agerande innebär sannolikt myndighetsutövning. Detta eftersom beslut att lämna ut handlingar eller att beslut om att allmänna handlingar inte ska lämnas ut generellt sett utgör myndighetsutövning.

Ifråga om Hjalmarsson åsidosatt de skyldigheter som åvilar den som har allmänna handlingar i sin vård kan två avseenden komma ifråga.

1. Han har inte klargjort för sökanden att vissa uppgifter i handlingarna inte lämnats ut.
2. Han har inte informerat sökanden om rätten att få frågan om uppgifterna ska lämnas ut eller inte prövad av kommundirektören,

För att dömas för tjänstefel krävs att också underlåtenheten ska ha skett uppsåtligen eller av oaktsamhet. Bedömningen ska göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. I bedömningen ska hänsyn tas till exempelvis den betydelse åsidosättandet haft för den enskilde, vilken förtroendeställning som den ansvarige haft och vilken kunskap den ansvarige haft.

I en dom från Hovrätten över Skåne och Blekinge, meddelad den 1 september 2014, dömdes en verkställande direktör för ett kommunalt bolag för tjänstefel till dagsböter. Hovrätten ansåg att VD:n åsidosatt vad som gällt för uppgiften då denne inte meddelat något överklagbart beslut i samband med att begärda handlingar inte lämnades ut. Gärningen ansågs inte vara

ringa (B 28-14). I en dom från Svea hovrätt, meddelad 2 januari 2003 har en präst dömts för tjänstefel då denne bland annat förstört handlingar i syfte att undgå att lämna ut dessa. Detta trots att kammarrätten beslutat att handlingarna skulle lämnas ut. Av domen framkommer att handlingarna innehöll personliga inslag och att prästen hamnat i en svår moralisk situation. Domstolen kom dock fram till att prästen uppsåtligen åsidosatt vad som gällt för uppgiften och att gärningen inte ansågs ringa. Påföljden stannade vid böter (B 7034-02).

Av de uppgifter Hjalmarsson lämnat torde det vara klarlagt att hans avsikt varit att dölja för sökanden att de två meningarna överhuvudtaget existerade. Detta är en omständighet som tyder på att Hjalmarssons underlåtenhet kan komma att bedömas som uppsåtlig. Ytterligare en omständighet som kan medföra att Hjalmarsson bedöms ha agerat med uppsåt är att han varit verksam inom kommunen och dess förvaltning i många år. Han borde därför ha känt till rutinerna kring utlämnande av allmänna handlingar. Å andra sidan kan det faktum att dessa rutiner inte funnits i skriftlig form medföra att underlåtenheten inte ska bedömas som uppsåtlig. Detta eftersom det generellt sätt är svårare att förankra icke skriftliga rutiner hos medarbetarna. Att Hjalmarsson befunnit sig under stress är också en omständighet som kan verka i förmildrande riktning.

2.4.3 Anmälningsskyldighet

Av granskningen har framkommit att den bristfälliga handläggningen vad gäller utlämnande av allmänna handlingar eventuellt kan innebära att Harald Hjalmarsson har gjort sig skyldig till tjänstefel. I samband med detta aktualiseras frågan om kommunen har någon skyldighet att anmäla den som misstänks för att ha begått tjänstefel i sin anställning eller sin förtroendeställning.

Statliga myndigheter som lyder direkt under riksdag och regering är skyldig att anmäla den som begått tjänstefel i sin anställning (22 § lag om offentlig anställning). Bestämmelsen gäller dock enbart för statliga myndigheter och inte för kommuner och landsting. Det finns därför ingen lagstadgad anmälningsskyldighet för kommunen i det här fallet. Avsaknaden av en sådan lagstadgad anmälningsskyldighet behöver dock inte innebära att kommunen ändå inte

ADVOKATFIRMAN

GÄRDE & PARTNERS

väljer att gå vidare med en anmälan. I det här fallet är det således upp till kommunen att bestämma sig för om de vill anmäla eller inte.

3. Granskning av rutin för utlämnande och sekretessbedömning av allmänna handlingar vid kommunstyrelsens förvaltning

Såsom framkommit tidigare har kommunstyrelsens förvaltning hittills inte haft några skriftliga rutiner för hur utlämnande och sekretessbedömning ska ske. Detta är givetvis en brist eftersom det försvårar förankringen av rutinen hos medarbetarna, särskilt också om dessa är nya inom förvaltningen.

Kommunen har dock tagit fram ett förslag på skriftlig rutin. Formellt beslut att anta denna rutin förväntas fattas inom snar framtid. Advokatfirman har på ett övergripande plan granskat förslaget till rutin i syfte att säkerställa att den är ändamålsenlig. Som underlag för granskningen har advokatfirman utgått från förslaget daterat den 4 januari 2018.

3.1 Resultat av granskningen

Bedömningen är att kommunens förslag till rutin i huvudsak är ändamålsenlig och säkerställer rätten att ta del av allmänna handlingar. Granskningen visar dock att det finns delar i rutinen som kan förtydligas för att i högre grad minimera riskerna för brister i handläggningen.

Vidare kan rutinen på ett övergripande plan uppfattas som alltför teoretisk. Det kan leda till att den i vissa avseenden är onödigt svårförståelig för den enskilde medarbetaren. Detta särskilt om medarbetaren saknar erfarenhet om förfarandet vid utlämnande av allmänna handlingar. Det saknas också praktiska exempel och handfasta råd kring hur medarbetarna bör agera vid ett utlämnande av allmänna handlingar. Önskvärt vore att rutinen kompletterades med exempelvis punktlister, flödesscheman över ett utlämnande och/eller en sekretessbedömning, exempel och lathundar vilket underlättar för förståelsen hos medarbetarna. Därmed minskar riskerna för att handläggningen brister i något avseende. I rutinens avsnitt 5 "Utlämnande av E-post" finns ett bra exempel på en punktlista som är enkel för medarbetaren att följa och förstå. Nedan beskrivs i vilka delar vi anser att rutinen kan förtydligas och förenklas.

3.2 Rätt att ta del av allmän handling

I rutinens avsnitt 1-3 finns beskrivet syftet med rutinen och övergripande vad som gäller avseende offentlighetsprincipen och allmänna handlingar. I avsnitt 4 behandlas rätten att ta del av en allmän handling. Avsnitt 4 inleds med en beskrivning av vad som gäller för rätten att ta del av allmänna handlingar. Senare, i avsnitt 4.1, går beskrivningen över i vad, såsom vi förstår det, själva rutinen för utlämnandet av dessa handlingar.

Eftersom rutinen är ”inbakad” i avsnittet som inleds med en beskrivning av vad som gäller för rätt att ta del av allmänna handlingar kan det upplevas som något otydligt var i avsnittet själva handläggningsrutinen börjar. För att tydliggöra var delen om handläggningen börjar föreslår vi att avsnitten 4.1-4.5, det vill säga beskrivningen av hur handläggaren ska göra vid utlämnandet av allmänna handlingar, bryts ut ur avsnitt 4 och läggs under eget avsnitt. Förslagsvis avsnitt 5. För att göra det ännu tydligare bör avsnittets titel hänvisa till handläggningen genom att döpas till exempelvis ”Handläggningen”.

Vi föreslår också att avsnittet kompletteras med ytterligare ett stycke innehållande en enklare lathund där det anges, exempelvis i punktform eller genom ett flödesschema, hur medarbetaren ska agera när begäran om utlämnande av allmän handling kommer in. Återigen vill vi hänvisa till nuvarande avsnitt 5 i rutinen som innehåller ett bra exempel på punktlista.

3.3 Prövning av utlämnande

Av avsnittet 4.2 framgår att det i första hand är handläggare eller registrator som ska pröva om handlingen ska lämnas ut. Om möjligt bör avsnittet kompletteras med uppgift om i, eller i vart fall exempel på, vilka fall registrator ska pröva utlämnandet och i vilka fall det åligger handläggaren att pröva utlämnandet. Avsnittet bör under alla förhållanden kompletteras med att det är handläggaren ”som har handlingen i sin vård” som i första hand ska pröva utlämnandet.

3.4 Vid avslag på begäran om att ta del av allmän handling

I andra punkten i avsnittet 4.4 anges att om vissa uppgifter i handlingen bedöms vara sekretesskyddade så ska dessa maskeras. För att minska riskerna för en bristfällig handläggning bör det dock preciseras på vilket sätt uppgifterna ska maskeras. Vi föreslår att avsnittet kompletteras med följande skrivelse.

”Maskering ska ske genom överstrykning på följande sätt. Ta en kopia på originalhandlingen alternativt gör en pappersutskrift på digitala uppgifter. Stryk sedan över de sekretessbelagda uppgifterna med en lämplig överstrykningspenna i mörk färg. När alla överstrykningar är gjorda ska de överstrukna handlingarna kopieras. Originallet med överstrykningar får inte lämnas ut eftersom det kan vara möjligt att läsa uppgifterna igenom överstrykningarna. Var noga med att kontrollera att uppgifterna inte lyser igenom överstrykningarna innan handlingen lämnas ut.”

I sista stycket behandlas att det formella avslagsbeslutet ska fattas av kommundirektören. Det bör i stycket klargöras att handläggaren/eller registrator, det vill säga den som gör den första prövningen om utlämnande, inte får fatta det formella beslutet om avslag.

I beslut om att helt eller delvis avslå begäran om att ta del av allmän handling på grund av sekretess ska framgå vilken sekretessbestämmelse som är aktuell. För att göra handläggningen så enkel och tydlig som möjligt bör rutinen förses med exempel på vilka sekretessbestämmelser som kan komma ifråga att hänvisa till i ett eventuellt avslagsbeslut. Om möjligt bör rutinen även kompletteras med exempel på i vilka fall de olika sekretessbestämmelserna ska tillämpas.

3.5 Överklagande av beslut

Eventuellt bör avsnittet 4.5 kompletteras med vem alternativt vilken befattning som gör kommunens omprövning och upprättar kommunens eventuella yttrande som ska lämnas över

till Kammarrätten i Jönköping. Det bör också framgå vem alternativt vilken befattning som ombesörjer att ärendet med tillhörande material överlämnas till domstolen.

3.6 Registrering

Avsnitt 6 bör kompletteras med uppgift om eller vilken befattning som har ansvar för att registrera ärendet i ärendehanteringssystemet. För att förenkla handläggningen ytterligare bör även uppgift, för det fall sådan uppgift finns att tillgå, om aktuellt diarienummer/ärendegrupp eller dylikt som ärendet ska registreras under också framgå.

4. Exploatering av Slottsholmen 1

Fastigheten Slottsholmen 1 är belägen på ön Slottsholmen som ligger centralt i Västervik. Hela området runt ön har under ett antal år varit föremål för exploatering. I detta avsnitt redovisas vad advokatfirman kommit fram till vad gäller hur kommunen förfarit vad gäller exploateringen av fastigheten Slottsholmen 1.

4.1 Bakgrund

Fram till hösten 2010 ägdes fastigheten av kommunen. Kommunen hade i sin tur upplåtit fastigheten med tomträtt till föreningen Visan. Av intervjuerna har framgått att Harald Hjalmarsson och Björn Ulvaeus ingick i föreningen Visans styrelse. Någon gång under 2009-2010 framkom att Björn Ulvaeus, som har rötter i Västervik, var intresserad av att köpa och utveckla området på Slottsholmen. På fastigheten fanns en byggnad som använts för bland annat kulturella ändamål. Byggnaden och fastigheten var vid den tidpunkten i stort behov av upprustning. Enligt uppgifter från Tomas Kronstahl och Harald Hjalmarsson, idag ordförande respektive andre vice ordförande i kommunstyrelsen, hade kommunen länge varit intresserad av att rusta upp fastigheten och göra den än mer tillgänglig för allmänheten. På grund av bristande intresse från potentiella exploatörer hade det dock varit svårt att få till stånd en sådan upprustning. Det bristande intresset berodde till stor del på att det uppfattades som ett ekonomiskt riskfyllt projekt. Detta mycket på grund av att kommunens ambition i det läget var att Slottsholmen skulle förbli en offentlig plats och att det i projektet därför inte skulle finnas utrymme för uppförande av bostäder.

Den 9 maj 2010 tecknade Slottsholmen Holding AB och Alm Equity AB (Björn Ulvaeus är delägare i Alm Equity AB) en avsiktsförklaring med kommunen om hur området skulle exploateras. Dessförinnan hade Slottsholmen Holding AB förvärvat tomträtten på Slottsholmen 1. Av avsiktsförklaringen framgår i korthet att en ny spektakulär byggnad ska uppföras, att Slottsholmen ska bli en mötesplats för stadens invånare och ett lockande resmål för besökare. I den nya byggnaden skulle inrymmas lägenhetshotell och kommersiell verksamhet i form av bland annat restaurang, café, konserter och konferenser. Finansieringen

av projektet skulle ske genom försäljning av andelslägenheter/semesterrätter i byggnaden och via intäkter från den kommersiella verksamheten.

I september 2010 sålde kommunen, via ett friköp av tomträtt, Slottsholmen 1 för 750 000 kr till ett bolag ägt av Björn Ulvaeus och Alm Equity AB, nämligen Fastighetsbolaget Slottsholmen 1 AB.

Fastighetsbolaget Slottsholmen 1 AB påbörjade arbete med att ta fram en ny detaljplan för Slottsholmen enligt tidigare undertecknat plankostnadsavtal. Under 2011 antogs en detaljplan för Slottsholmen av kommunen. Denna detaljplan upphävdes senare av Länsstyrelsen då det bedömdes att fanns risk för att den skulle skada riksintresset. Den 27 maj 2013 beslutade kommunfullmäktige i kommunen att anta en ny detaljplan. Detta dock under förutsättning att kommunstyrelsen beslutade att godkänna exploateringsavtalet mellan kommunen och Fastighetsbolaget Slottsholmen 1 AB. Den 10 juni 2013 beslutade kommunstyrelsen att godkänna exploateringsavtalet. Detaljplanen vann laga kraft den 25 oktober 2013.

Ambitionen vid upprättandet av detaljplanen har varit att stärka karaktären av Slottsholmen som en offentlig plats. Den nu aktuella detaljplanen för området möjliggör för ny bebyggelse, hotell, andelslägenheter, butik, restaurang samt möteslokaler för konserter och evenemang. Detaljplanen reglerar också anläggande av småbåtshamn, bryggor och terrasser. För att skapa god tillgänglighet för allmänheten medges även gångväg och soltrappor/promenaddäck. Enligt planen ska en huvudbyggnad i 3-7 våningar placeras inom Slottsholmen 1. Området där huvudbyggnaden ligger har på plankartan beteckningen BC. Bokstaven B står för bostäder och C för centrum. I huvudbyggnaden får på entréplanet inrymmas publik verksamhet, såsom restauranger och butiker, och de övre planen får inrymma hotell, bostäder och/eller andelslägenheter. Utanför Slottsholmen 1 får i vattnet uppföras två byggnader i form av flytande konstruktioner (pontoner). Avsikten är att den norra byggnaden ska inrymma eventfunktioner medan den södra byggnaden ska inrymma andelslägenheter/hotell. Vad gäller finansieringen så anges bland annat att en förutsättning för att projektet ska bära sig är att det i planen medges en bebyggelse på 600 kvadratmeter bruttoarea. Hotellverksamheten ska finansiera de publika delarna i projektet. Genomförandetiden för detaljplanen är fem år från och med att den vunnit laga kraft.

Av exploateringsavtalet framgår att exploatören åtagit sig bland annat följande. Riva befintliga byggnader, med undantag av Brovaktarstugan och nätstationsbyggnaden, uppföra nya byggnader på land och flytande hus på vatten, anlägga parkeringsplatser för korttidsparkering för egen fastighet, ordna plats för varutransporter och plats för av- och pålastning för personbilstrafik, riva befintlig pumpstation och uppföra en ny sådan, anlägga bryggor för småbåtshamn (utom exploateringsområdet), utförande och bekostande av arkeologiska undersökningar och saneringar inom Slottsholmen 1. Därtill ska exploatören bekosta och utföra allmän platsmark (gångata). Kommunens åtagande vad gäller de kommunala anläggningarna består bland annat av flytt av Brovaktarstugan, utförande av erforderliga arkeologiska undersökningar inom den sålda marken, utförande av erforderliga saneringar av den mark och det vatten som sålts, utförande och färdigställande av gångväg över bro, utförande av flytt av bryggor och Latrina (kostnaden för flytten delas av exploatören och kommunen). För marköverlåtelse och markupplåtelse ska exploatören betala 3 800 000 kr till kommunen. Vid eventuell förändring av exploateringsavtalet ska parterna förhandla om justerad ersättning.

4.2 Offentlig upphandling

Under de genomförda intervjuerna har UG påpekat att andra aktörer än Alm Equity AB, i form av Fastighetsbolaget Slottsholmen 1 AB, inte fått erbjudande om att köpa och exploatera Slottsholmen 1. Med anledning av det redogörs nedan för kommunens skyldigheter avseende försäljningen och exploateringen av Slottsholmen 1.

Kommuner omfattas av reglerna i lag om offentlig upphandling (LOU). Syftet med lagen är att kommunerna, och andra statliga myndigheter, på bästa sätt ska använda de offentliga medel som finansierar offentliga inköp genom att dra nytta av konkurrensen på aktuell marknad för att åstadkomma bra affärer. Samtidigt medför reglerna att leverantörerna ges möjlighet att tävla på lika villkor.

LOU gäller inte för rena markförsäljningar eller någon annan rätt till fastighet (6 § LOU). När en markförsäljning kopplas samman med ett efterföljande exploateringsåtagande kan dock

LOU aktualiseras. Detta gäller i synnerhet uppförandet av allmänna anläggningar som efter genomförandet ligger under kommunalt ansvar.

Försäljningen av Slottsholmen 1 är kopplad till uppförande av framför allt bostäder och hotell som, av vad vi förstår, inte kommer att ligga under kommunalt ansvar. Det har därför inte funnits skyldighet för kommunen att tillämpa LOU på försäljningen och exploateringen. Avsaknaden av skyldighet enligt LOU förhindrar givetvis inte att kommunen ändå tillämpar ett öppet anbudsförfarande på försäljningen, exempelvis för att få till stånd ett bättre pris. Av de uppgifter som framkommit i aktuellt fall framstår det dock som att kommunen innan avtal skrevs med Alm Equity AB gjort försök att locka potentiella exploatörer till projektet. Intresset för projektet hade dock varit svalt på grund av den ekonomiska kalkylen. Om kommunen redan i detta läge öppnat upp för möjligheten att bygga bostäder på området är det möjligt att intresset varit ett annat. Kommunens ambition vid tidpunkten för försäljningen var dock att det inte skulle uppföras permanentbostäder på Slottsholmen. Det framstår därför inte som särskilt anmärkningsvärt att kommunen antagit erbjudandet från Björn Ulvaeus och Alm Equity AB utan att efterhöra ytterligare en gång med andra potentiella intressenter.

4.3 Försäljningen av fastigheten Slottsholmen 1

Fastighetsbolaget Slottsholmen 1 AB friköpte tomträtten på Slottsholmen 1 för 750 000 kr. UG har under sina intervjuer framfört att 750 000 kr för en fastighet belägen centralt i Västervik vid vattnet kan uppfattas som billigt. Av intervjuerna framgår vidare att kommunen uppskattar Björn Ulvaeus, som är indirekt delägare i Fastighetsbolaget Slottsholmen 1 AB, som med sitt intresse och ambition att investera i Västervik har bidragit till att lyfta kommunen. Med anledning av det har granskats om försäljningen av fastigheten för 750 000 kr inneburit att kommunen på något sätt agerat otillbörligt på så sätt att försäljningen av Slottsholmen 1 skett i strid med reglerna om otillåtet statsstöd.

4.3.1. Rättslig reglering

Regler om statsstöd finns både i svensk nationell lagstiftning och i EU-rättslig lagstiftning. I den svenska lagstiftningen kommer reglerna främst till uttryck genom vad som stadgas i kommunallagen.

Kommuner får genomföra åtgärder för att främja näringslivet i kommunen. Individuellt riktat stöd till enskilda näringsidkare får bara lämnas om det föreligger synnerliga skäl (2 kap. 8 § KL).

Synnerliga skäl kan föreligga när verksamheten som gynnas har anknytning till redan befintlig kommunal verksamhet. Exempel på det är försäljning av gräsplantor från stadsträdgårdar samt förädling och försäljning från kommunägda grustag. Det krävs dock att den anknytande verksamheten är av begränsad omfattning och att den bedrivs utan vinstsyfte. Det kan också finnas utrymme för stödåtgärder när det enskilda initiativet försvinner inom ett visst område som normalt ombesörjs av det privata näringslivet. Exempelvis stödåtgärder för att trygga en viss servicenivå i glesbygd (prop. 1990/91:117 s 152-153). Vidare finns enligt rättspraxis utrymme för trygga tillgången på hotell, då främst stadshotell, i kommunen. Stödjande åtgärder i dessa sammanhang är tillåtna om det står klart att enskilda företag eller personer inte är beredda att själv lägga resurser på att utföra de nödvändiga insatserna (se RÅ 1995 ref. 98).

Om enskild eller företag vill ingripa mot vad som kan uppfattas som ett otillåtet statligt stöd enligt KL är de hänvisade till att ansöka om laglighetsprövning av det kommunala beslutet. En sådan ansökan måste inges till förvaltningsrätten inom tre veckor från att beslutet anslagits på kommunens anslagstavla (13 kap. 5 § KL).

Kommunen omfattas även av de EU-rättsliga reglerna om statsstöd. Enligt EUF-fördraget artikel 107.1 är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider konkurrensen eller hotar konkurrensen genom att gynna vissa

företag eller viss produktion oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

Enligt förarbetena till bestämmelsen om tillåtet statsstöd i kommunallagen är avsikten att ge uttryck åt samma restriktiva syn på stöd till enskilda företag som finns inom EU-rätten (prop. 1990/91:117 s. 142).

EU-kommissionen har utarbetat en allmän vägledning vid försäljning av mark och byggnader (EGT C209, 10.07.1997 s. 3-5). I meddelandet anges att om försäljningen sker genom ett öppet anbudsförfarande eller till marknadspris där marknadsvärdet fastställts genom oberoende expertvärdering föreligger inget inslag av otillåtet stöd. Vidare ska all överlåtelse som inte skett enligt ovan, och som inte utgör stöd av mindre betydelse, anmälas till EU-kommissionen. För svensk del uppfylls anmälningsskyldigheten för kommunen genom att kommunen ska lämna upplysningar till Näringsdepartementets om alla former av stöd som planeras och som kan bli föremål för prövning av EU-kommissionen. Detta framgår av 12 § lagen om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler. Stödet får inte genomföras förrän kommissionen fattat beslut om dess förenlighet med den inre marknaden. Stöd som inte överstiger 200 000 euro per stödmottagare under en period om tre beskattningsår omfattas inte av anmälningsskyldigheten. Olagligt statsstöd ska återbetalas (4 § lagen om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler). För EU-kommissionens befogenheter att återkräva stöd gäller en preskriptionstid på tio år (artikel 15.1 procedurförordningen).

Svenska domstolar saknar möjlighet att bedöma om statliga stödåtgärder är förenliga med den gemensamma marknaden. Detta kan bara avgöras av EU-kommissionen och EU-domstolen. Däremot kan de EU-rättsliga statsstödsreglerna prövas indirekt av svensk domstol i samband med laglighetsprövning enligt kommunallagen och om reglerna i lagen om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler har följts.

EU:s statsstödsregler i förhållande till kommunallagen har varit föremål för prövning i två mål i Högsta domstolen. I det första avgörandet, RÅ 2010 ref. 119 I, hade Karlskrona kommun under 2008 beslutat att sälja en fastighet till NCC för 5 miljoner kr, detta trots att ett högre bud inkommit från en annan intressent. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att

förfarandet inneburit ett individuellt riktat stöd till NCC och att det aktuella beslutet stred mot kommunallagen. Detta då kommunen varken utfört en oberoende värdering av fastigheten eller beaktat det högre budet. I RÅ ref. 119 II kom Högsta förvaltningsdomstolen till motsatt slutsats. Kommunfullmäktige i Ärjängs kommun hade beslutat, genom bytesavtal med en fysisk person, att överlåta en fastighet för 650 000 kr och samtidigt förvärva en annan fastighet för 4,9 miljoner kr. Någon oberoende värdering av fastigheterna gjordes inte före bytet och transaktionen skedde inte genom öppet anbudsförfarande. Kort tid efter bytesaffären lät kommunen värdera fastigheterna varpå de värderades till 600 000 kr resp. 5,5 miljoner kronor. Domstolen konstaterade att kommunen genom transaktionen inte planerat att lämna ett stöd till förvärvaren eller att transaktionerna i sig innefattat ett sådant stöd.

4.3.2. Har försäljningen av Slottsholmen 1 inneburit att otillåtet statsstöd har lämnats?

Inledningsvis ska nämnas att försäljningen av Slottsholmen 1 företogs redan under 2010 och därmed kan beslutet inte längre överklagas enligt reglerna i KL. Någon rättslig prövning av om beslutet är lagligt enligt 2 kap. 8 § KL eller inte torde därför inte längre vara möjlig. Däremot torde det fortfarande vara teoretiskt möjligt, givetvis förutsatt att transaktion anses som otillåtet statsstöd, att angripa försäljningen via de EU-rättsliga reglerna. Detta eftersom EU-kommissionen kan återkräva otillåtet stöd så långt tillbaka som tio år.

Beslutet att låta Fastighetsbolaget Slottsholmen 1 AB friköpa tomträtten på fastigheten Slottsholmen 1 för 750 000 kr är fattat av kommunstyrelsen. Detta framgår av sammanträdesprotokoll daterat den 23 augusti 2010. Vid tidpunkten för försäljningen hade kommunen som princip att priset vid försäljning av fastigheter med tomrätt skulle bestämmas till 10 gånger tomträttsavgälden, dock lägst taxeringsvärdet. Tomträttsavgälden för Slottsholmen 1 var 67 000 kr per år och taxeringsvärde för år 2010 saknades. Enligt uppgift från kommunen har någon oberoende marknadsvärdering av fastigheten inför försäljningen inte genomförts. Den dåvarande kommundirektören har den 3 september 2010 utfärdat ett värdeintyg av vilket det framgår att värdet av fastigheten Slottsholmen 1 inte överstiger köpeskillingen om 750 000 kr.

Försäljningen av Slottsholmen 1 har inte föregåtts av ett öppet anbudsförfarande. Detta är i och för sig inte anmärkningsvärt då fastigheten är belastad med tomträtt varför det endast torde ha funnits en köpare, nämligen tomträttsinnehavaren. Det har i och för sig upprättats ett värderingsintyg. Intyget är dock inte upprättat av någon oberoende värderingsman utan av kommundirektören. Av de uppgifter som advokatbyrån tagit del av har inte närmare framkommit vilket underlag som legat till grund för kommunens värderingsintyg. Det är möjligt att värderingsintyget skulle kunna uppfylla kraven om det baserats på uppgifter från oberoende värdering. Att intyget däremot endast har baserats på uppgifter om exempelvis aktuell tomträttsavgäld medför dock inte att det uppfyller kraven..

Vidare är försäljningen av Slottsholmen 1 inte en ren försäljningen av endast mark. Försäljningen kan sägas vara en del i en överenskommelse, sammanlänkad med ytterligare transaktioner, i syfte att genomföra exploatering av Slottsholmen i enlighet med exploateringsavtal och detaljplan. Det är därför rimligt att tänka sig att dessa omständigheter också ska beaktas i bedömningen om det förelegat ett statligt stöd eller inte. Mot bakgrund av detta kan ett pris som understiger marknadsvärdet för fastigheten ändå kunna anses vara rimligt.

Om man kommer fram till att försäljningen utgör ett otillåtet stöd är det dock möjligt att detta ändå skulle vara tillåtet i och med att det på fastigheten uppförts hotell. Av intervjuerna framgår att kommunen har varit kontakt med potentiella exploatörer som inte visat sig intresserade på grund av den stora ekonomiska risken. De har med andra ord inte själv velat lägga resurser på att utföra projektet. Advokatfirman har ingen uppgift om hur tillgången på hotell ser ut i Västervik, men om tillgången kan anses vara dålig och hotellet behövs för att trygga tillgången torde stödet omfattas av vad som utgör synnerliga skäl och vara tillåtet i likhet med förutsättningarna i RÅ 1995 ref. 98.

Vad gäller det EU-rättsliga statstödssystemet så bygger det på grundprincipen om att det enbart är åtgärder som utgör statligt stöd som omfattas av anmälningsskyldigheten. Det innebär att om transaktionen inte utgör något statligt stöd så finns heller ingen anmälningsskyldighet. I sammanhanget ska också nämnas att stödet ska uppgå till minst 200 000 euro för att det ska vara tal om ett otillåtet statsstöd enligt EU-rätten. Med hänsyn till

att det underlag som ligger till grund för granskningen är knapphändig vad gäller marknadsvärdet av Slottsholmen 1 vid tidpunkten för försäljningen är det dock inte möjligt att göra något uttalande om det eventuellt föreligger något otillåtet statsstöd eller inte.

För att så långt som möjligt undvika att en försäljning av kommunägda kommersiella fastigheter kan komma att ifrågasättas bör kommunen vid sin prissättning ta hänsyn till de presumptionsregler som EU-kommissionen ställt upp. Det vill säga att försäljningen ska ske antingen genom ett öppet anbudsförfarande eller genom att priset bestäms utifrån en oberoende genomförd expertvärdering. Detta eliminerar många gånger risken för att priset för affären ifrågasätts, med långdragna rättsprocesser och minskat förtroende som eventuella följder. Vad gäller kommersiella fastigheter belastade med tomträtter så torde dessa inte vara möjliga att sälja via ett öppet anbudsförfarande då den ende intressenten i normalfallet torde vara tomträttsinnehavaren. Det finns dock inget hinder för att vid dessa försäljningar göra en oberoende expertvärdering och lägga denna till grund för prissättningen. En professionell värderingsman tar i sin värdering givetvis också hänsyn till att fastigheten är belastad med tomträtt. På så sätt kan kommunen säkerställa att försäljningen sker till marknadsvärdet i enlighet med EU-kommissionens presumptionsregler. När det gäller försäljning av kommersiella fastigheter som är belastade med tomträtt är vår rekommendation därför att kommunen frångår sin nuvarande prissättningsprincip. Istället bör priset för sådana fastigheter bestämmas utifrån en oberoende expertvärdering av fastigheten.

4.4 Plankostnad/Planavgift

UG har under intervjuerna uppmärksammat att den ersättning som kommunen fått för upprättande av detaljplan varit förhållandevis låg. Med anledning av det redogörs nedan för vilka möjligheter kommunen har att reglera kostnader för detaljplan.

Rätten att ta ut en avgift för upprättande av detaljplan, s.k. planavgift regleras i 12 kap. 9 och 10 §§ i plan- och bygglagen (PBL). Där stadgas att kommunen får ta ut en planavgift för att täcka kostnader de haft för att upprätta eller ändra en detaljplan. Planavgiften får tas ut högst med det belopp som motsvarar kommunens genomsnittliga kostnader för åtgärderna. Vidare

är det endast kostnaden för sådana åtgärder som behövs för att upprätta själva planförslaget eller förslaget till planändring och kostnaderna för att föra fram förslagen till antagande som får täckas med planavgiften. Hit hör t.ex. kostnader för administration, såsom personal- och kontorskostnader, och kostnader för grundundersökning, mätning, kartframställning, annan projektering, samråd och utställning.

Av propositionen till ovan nämnda bestämmelser anges tydligt att ”En grundläggande förutsättning för att kommunen skall få ta ut avgift för den nya planen - nyupprättad eller ändrad - är naturligtvis att kommunen har haft kostnader för planen i fråga. I frågan om sådana planer som annan än kommunen har bekostat, t.ex. på grund av ett exploateringsavtal, kan någon planavgift således inte tas ut” (prop. 1985/86:1 s. 797 ff).

Mot bakgrund av vad som redogjorts för ovan följer att planavgiften högst får motsvara kommunens genomsnittliga självkostnader för de aktuella planåtgärderna. Detta ter sig också rimligt i förhållande till att kommunerna måste ha hänsyn till självkostnadsprincipen i 2 kap. 6 § KL. Normalt sett är planavgifterna konstruerade på så sätt att de utgör fasta genomsnittliga schablonavgifter, s.k. taxor, som beslutas av kommunfullmäktige. Det finns dock inget hinder för att frångå taxan genom avtal och i avtalet bestämma avgift och betalningsvillkor för framtagande av planen.

Det är relativt vanligt att kommuner tecknar plankostnadsavtal med en exploatör i vilket kostnaderna för framtagande av detaljplan regleras. I aktuellt fall har Fastighetsbolaget Slottsholmen 1 AB och kommunen tecknat två plankostnadsavtal avseende upprättande av detaljplan. Detta på grund av att Länsstyrelsen underkände den första framtagna detaljplanen varpå Fastighetsbolaget Slottsholmen 1 AB tvingades ta fram en ny. Enligt plankostnadsavtalen ska exploatören bekosta och utföra de utredningar som behövs för framtagande av planen samt ersätta kommunledningskontoret för nedlagt arbete enligt ett fast pris. Enligt det första plankostnadsavtalet ska kommunen ersättas med 182 100 kr och enligt det andra avtalet ska kommunen ersättas med 50 000 kr.

Såsom redogjorts för ovan så är självkostnadsprincipen, det vill säga de kostnader kommunen haft för att ta fram planen, central i ersättningsfrågan. Med andra ord så är syftet med

planavgiften att kommunen genom den ska få täckning för de kostnader de haft för planarbetet. Den avtalade ersättningen förefaller vara rimlig i förhållande till att exploatören tagit merparten av kostnaderna för arbetet med att ta fram planen. Mot bakgrund av det och övriga uppgifter som framkommit i ärendet framgår inget annat än att kommunen via den avtalade ersättningen i plankostnadsavtalen fått täckning för sina kostnader på det sätt som åsyftats enligt reglerna i kommunallagen.

4.5 Bostäder istället för hotell

Syftet med exploateringen av Slottsholmen var att området skulle bli en mötesplats för invånarna i Västervik med publika ytor som möjliggjorde för olika event inom exempelvis musik och kultur. Vid starten av projektet var det således inte tal om att bygga bostäder. Istället fördes diskussioner om uppförande av hotell. Av intervjuerna har framkommit att vartefter projektet fortskred så visade det sig att det var svårt att få ekonomin att gå ihop. Därifrån utvecklades idén om att bygga andelslägenheter. Kommunfullmäktige kom därför fram till, efter viss diskussion, att detaljplanen skulle möjliggöra för permanentbostäder.

Kommunfullmäktige har den 27 maj 2013 beslutat att anta den aktuella detaljplanen. Den 25 oktober samma år vann beslutet laga kraft. Av utredningen har inte framkommit något annat än att detaljplanen är tillkommen i laga ordning och att den därför gäller för området. Vidare framgår att detaljplanen medger bygga av bostadsrätter på det sätt som gjorts. Att hotellet sedermera blivit till bostadsrätter går därför inte att ur juridiskt perspektiv att anmärka på.

4.6 Möjligheter för kommunen om exploateringsavtalet inte skulle fullföljas

Av de utförda intervjuerna har framkommit att Alm Equity AB ännu inte påbörjat uppförandet av de två flytande byggnaderna på vatten som omfattas av exploateringsavtalet. Med anledning därav redogörs för vilka möjligheter som står kommunen till buds för det fall Alm Equity AB inte skulle fullfölja exploateringsavtalet.

Exploateringsavtal är ett avtal om genomförande av en detaljplan och om medfinansieringsersättning mellan en kommun och en byggherre eller fastighetsägare avseende mark som inte ägs av kommunen (1 kap. 4 § PBL).

Civilrättsliga regler gäller för själva avtalsslutandet medan kommunen har att ta hänsyn till de offentlighetsreglerna, exempelvis likställighetsprincipen i KL, i övrigt. Det innebär att beslut om att kommunen ska ingå ett civilrättsligt avtal kan överklagas via reglerna om laglighetsprövning i 13 kap. KL. Själva avtalsinnehållet som sådant kan dock endast angripas av avtalsparterna. I PBL finns även bestämmelser som reglerar innehållet i exploateringsavtalet (6 kap. 40-42 §§ PBL). PBL innehåller dock inga bestämmelser som reglerar vad som sker om ett exploateringsavtal inte fullgörs. Det innebär att parterna i delen avseende fullgörandet är hänvisade till vad de avtalat om.

Det aktuella exploateringsavtalet innehåller inga bestämmelser om viten för det fall att någon part inte skulle uppfylla sina skyldigheter. I avtalets § 13 finns visserligen en reglering om att exploatören ska ställa en borgen. Bestämmelsen syftar dock endast till att säkerställa att exploatören färdigställer de kommunaltekniska anläggningarna. Kommunen har därför inte rätt att innehålla någon säkerhet för uppförande av de två byggnaderna på vatten då dessa, så vitt vi förstått, inte innehåller några kommunaltekniska anläggningar. Däremot kan punkten 9.2 i avtalet bli aktuell. I den stadgas att exploatörens avser att bygga ca 3622 kvm boa bta, ca 900 kvm loa bta och ca 1478 kvm hotell. Vidare stadgas att om exploatörens under genomförandetiden skulle avvika från denna fördelning ska parterna förhandla om justerad ersättning för marköverlåtelsen. Det innebär att om exploatören efter genomförandetidens slut inte uppfört byggnader i enlighet med den fördelning som framgår av exploateringsavtalet så har kommunen möjlighet att förhandla om att priset för marköverlåtelsen ska bli ett annat. Av avtalet framgår dock inte hur sådana förhandlingar ska gå till och hur en eventuell omförhandlad av köpeskillingen ska beräknas. Det eventuella resultatet av förhandlingen blir därför beroende av omständigheterna i övrigt, såsom parternas förhandlingsvilja.

I sammanhanget ska även nämnas något om den eventuella rätten till skadestånd vid avtalsbrott. Om exploatören inte skulle fullgöra sina åtaganden enligt exploateringsavtalet kan kommunen teoretiskt ha rätt till skadestånd enligt skadeståndsrättsliga regler. Syftet med

skadeståndet är att kompensera för den ekonomiska skada som den drabbade har lidit eller riskerar att lida till följd av att avtalet inte fullgjorts. Rätten till skadestånd omfattar endast ekonomisk skada. Att kommuninvånarnas förtroende för kommunen minskat till följd av händelsen är inte en sådan skada som kan kompenseras med hjälp av skadestånd.

Huvudregeln är att den som påstår att det föreligger rätt till ersättning för skada ska visa att det förhåller sig på det sättet. Det innebär att kommunen har bevisbördan för att det i första hand föreligger ett avtalsbrott och för att de till följd av detta avtalsbrott orsakats ekonomisk skada. Exempel på ekonomisk skada som kan komma ifråga kan till exempel vara förlorad kommunalskatt. I det här fallet torde det dock vara förenat med stora svårigheter för kommunen att visa på ekonomisk skada då byggnaderna ska uppföras på exploatörens fastighet och därmed kommer att ägas av exploatören. Kommunen kan därför inte sägas gå miste om några intäkter i form av exempelvis hyra. I byggnaderna ska enligt uppgift heller inte uppföras bostäder. Kommunen kan därför inte heller sägas gå miste om intäkter i form av kommunalskatt. Vidare innebär ett skadeståndsärende ofta en process i domstol vilket alltid innebär en kostnad och en risk vilket också måste tas i beaktande.

4.7 Ökade kostnader till följd av åtaganden i exploateringsavtalet

Under intervjuerna med UG har även framkommit att kommunstyrelsen inte informerats om den fördyring som är förknippad med uppförande av gångväg enligt exploateringsavtalet.

Inledningsvis ska nämnas att UG i sina intervjuer påstått att de aktuella fördyringarna varit hänförliga främst till kommunens kostnader för arkeologi och uppförande av gångväg. Enligt uppgift från kommunen ska de aktuella fördyringarna dock endast vara hänförliga till uppförandet av gångväg.

Av exploateringsavtalet följer att kommunen och exploatören har vissa åtaganden i projektet. Av underlaget har framkommit att parterna räknade med att kostnaderna för dessa åtaganden uppgick till ca 4,5 miljoner vardera. Under projektets har det visat sig att parternas kostnader hänförliga till åtagandena i avtalet blivit högre än vad som beräknats. Kommunens kostnader

har ökat mest vilket till största delen beror på ökade kostnader för projektering av gångväg. Sammanlagt rör det sig för kommunens del om ökade kostnader på ca 2 miljoner i förhållande till vad som ursprungligen uppskattades vid upprättandet av exploateringsavtalet. I dagens läge har kommunens helhetsbudget för hela projektet Slottsholmen som sådant, det vill säga innefattande fler fastigheter än Slottsholmen 1, dock inte överskridits.

Kommunstyrelsen har en skyldighet att utöva löpande uppsikt. Detta framgår av 6 kap. 1 § KL där det stadgas att kommunstyrelsen har ansvar för att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter. Kommunstyrelsen ska också hålla uppsikt över övriga nämnders verksamhet.

Det är upp till kommunstyrelsen att bestämma hur uppsiktplikten enligt kommunallagen ska formaliseras. Enligt uppgift sker det i Västerviks kommun bland annat genom att de olika förvaltningarna redovisar för kommunstyrelsen varje månad hur de ligger i förhållande till den beslutade budgeten. Kommunen har också en investeringspolicy, antagen av kommunfullmäktige den 17 december 2012, som reglerar hur investeringar inom kommunen ska behandlas. Som ett komplement till investeringspolicyn finns riktlinjer med investeringsinstruktioner som kommunstyrelsen utfärdat. Av investeringspolicyn framgår att större investeringar, som överstiger 50 prisbasbelopp, ska följas upp av kommunstyrelsen efter avslutad investering i delårsrapport eller årsredovisning. Av riktlinjerna framgår närmare hur denna redovisning ska ske.

Inledningsvis ska nämnas att ett exploateringsavtal upprättas ofta i ett mycket tidigt skede av ett projekt, så har också skett i aktuellt fall. Vid den tidpunkten är det i stort sett omöjligt att veta hur mycket projektet i slutändan kan komma att kosta. Att de faktiska kostnaderna överstigit de uppskattade kostnaderna i exploateringsavtalet kan därför inte sägas vara anmärkningsvärt. Det får snarare anses vara normalt. Särskilt i stora projekt och byggtreprenader som innehåller många löpande element där många olika professioner är inblandade och avtalen är komplicerade. Det framstår heller inte som rimligt ur effektivitetssynpunkt att kommunstyrelsen ska informeras om varje kostnadspost som blir dyrare än beräknat. Det framstår däremot som rimligare och mer ändamålsenligt att informera om när budgeten för ett projekt och/eller en förvaltning riskerar att överskridas eller

överskrids. Det är också bland annat det som regeln om uppsiktsplikt i KL syftar till. Att en budget riskerar att överskridas eller redan har överskridits innebär dock inte att projektet inte ska fortgå. Det primära är att kommunstyrelsen informeras om att budgeten inte håller. Detta i sin tur bör leda till diskussioner om hur detta ska lösas, exempelvis om ytterligare medel ska skjutas till eller om projektet ska avslutas.

I aktuellt fall har kommunens budget för projektet Slottsholmen än så länge inte överskridits. Detta har kommunstyrelsen också löpande fått information om varje månad. Det har därför inte funnits något skäl att informera kommunstyrelsen om att kommunens kostnader för åtagandena enligt exploateringsavtalet har överskridits. Projektet avseende Slottsholmen är i nuläget inte färdigställt. Det föreligger därför ännu risk för att kostnaderna för projektet kan komma att överstiga budget. Om detta skulle ske åligger det ansvarig nämnd att då informera kommunstyrelsen om detta. Oavsett detta finns det dock inget skäl för att informera kommunstyrelsen om att kostnaderna enligt exploateringsavtalet överskridits då uppsiktsplikten avser budgeten för hela projektet Slottsholmen.

I sammanhanget ska också nämnas något om kommunens investeringspolicy i förhållande till projektet Slottsholmen. Projektet Slottsholmen utgör för kommunens del en större investering varför investeringspolicyn är tillämplig. Vad gäller uppföljning och redovisning till kommunstyrelsen/kommunfullmäktige framgår dock av policyn att detta ska ske först när projektet är avslutat. Projektet beträffande Slottsholmen är ännu inte avslutat varför någon uppföljning och redovisning enligt policyn till kommunstyrelsen/kommunfullmäktige ännu inte är aktuell.

Sammanfattningsvis har det inte framkommit något annat än att kommunstyrelsen har en tillräcklig ledningsfunktion gällande samordningen, övervakningen och uppföljningen av verksamheten beträffande projektet Slottsholmen. Det finns därmed inget som tyder på att kommunstyrelsen inte skulle ha fullgjort sin uppsiktsplikt enligt kommunallagen.

5. Flygplatsen

I detta avsnitt behandlas hur kommunen förfarit i samband med förfaranden avseende flygplatsen i Mommehål i Västerviks kommun.

Inom ramen för granskningen har fokus legat på om kommunens beslut i fråga om förlängningen av landningsbanan varit korrekt, om någon eller några personer felaktigt utnyttjat sin ställning i syfte att påverka ett sådant beslut i viss riktning och vilka konsekvenser det i så fall kunnat/kan medföra samt vilket ansvar som ålegat kommunen när de anlitat ett företag att flyga passagerare.

5.1 Bakgrund

Den 28 april 2014 beslutade kommunfullmäktige i Västerviks kommun att förlänga landningsbanan på Västerviks flygplats. Kommunfullmäktige godkände vidare att det ur kommunstyrelsens investeringsbudget skulle anslås 6 miljoner kronor till projektet. Kommunstyrelsen beslutade den 26 januari 2015 att uppdra åt kommunstyrelsens förvaltning att förlänga landningsbanan.

Anledningen till att frågan om en förlängning av landningsbanan väcktes var att det skulle skapa bättre förutsättningar för sjukvården och för näringslivet i kommunen. Flertalet representanter från Västerviks näringsliv ansåg att ökade flygmöjligheter till och från Västervik skulle skapa bättre förutsättningar för att nå andra delar av Europa och Norden och därmed gynna utvecklingen av näringslivet i kommunen. Det framfördes också argument för att en förlängning av landningsbanan skulle vara till gagn för sjukvården då det skulle möjliggöra för ambulansflyg i regionen. Av intervjuer och övrigt skriftligt underlag framgår att Landstinget genom sjukhuschefen i samband med kommunstyrelsens beslut 26 januari 2015 redogjorde för betydelsen av att kunna använda ambulanstransporter på flygplatsen. Av intervjuerna med Tomas Kronståhl har framkommit att frågan om möjligheten för ambulansflyg att landa på flygplatsen var avgörande för beslutet i kommunfullmäktige om att förlänga landningsbanan. Av e-postkonversationer mellan Harald Hjalmarsson och Björn

Ulvaeus framgår att Björn Ulvaeus var en av de näringslivsrepresentanter som starkt förespråkade en förlängning av landningsbanan

Den 5 oktober 2015 redovisade kommunstyrelsens förvaltning för kommunfullmäktige att de inkomna anbuden visade att kostnaden för förlängningen av flygplatsen var högre än först beräknat. Kommunfullmäktige beslutade den 25 april 2016 fullfölja beslutet om förlängningen av landningsbanan och anslog ytterligare medel till finansieringen av projektet.

Av det material som advokatfirman haft del av framgår att Harald Hjalmarsson, nuvarande oppositionsråd och andre vice ordförande i kommunstyrelsen, varit starkt för en förlängning av flygplatsen. Det har vidare framkommit att Harald Hjalmarsson under hösten 2015 uppdragit åt dåvarande förvaltningschefen, Carl-Magnus Mårheden, att skriva ett utkast till insändare i Västerviks tidningen med fokus på att en förlängning av flygplatsen skulle bli verklighet. Insändaren skulle sedan undertecknas av ett antal representanter från näringslivet i Västervik. Enligt uppgift från Harald Hjalmarsson hade ett antal näringslivsrepresentanter bett honom att skriva ett förslag till insändare. Det framgår vidare att Harald Hjalmarsson har haft relativt täta kontakter med Björn Ulvaeus angående att en förlängning av landningsbanan.

Mot bakgrund av detta har det dels uppstått frågor om vilka handlingar som kan accepteras i relationer mellan de kommunala politikerna, kommunens tjänstemän och utomstående personer, och dels om det uppstått någon form av jävs -och/eller mutsituation mellan inblandade parter.

5.2 Framtagande av underlag avseende insändare

Av e-postmeddelanden daterade den 28 oktober 2015 och 30 oktober 2015, skickade från den dåvarande förvaltningschefen Carl-Magnus Mårheden till ett antal representanter för näringslivet i kommunen, framstår det som att Harald Hjalmarsson uppdragit åt honom att författa ett utkast på innehåll till en insändare. I e-postmeddelandet den 28 oktober 2015 skriver Carl-Magnus Mårheden följande av betydelse.

”På uppdrag av Harald Hjalmarsson har jag tagit fram ett utkast till innehåll i en insändare från ett antal näringslivsföreträdare ang förlängningen av landningsbanan på Västerviks Flygplats. Ni är fria att utveckla och förändra innehållet.”

Av e-postmeddelandet den 30 oktober 2015 beskriver Carl-Magnus Mårheden att han agerar på uppdrag av Harald Hjalmarsson som bett honom att förmedla förslaget till insändare.

Det huvudsakliga innehållet i insändaren syftade till att belysa behovet av en förlängning av landningsbanan på Västerviks flygplats. Den föreslagna insändaren skulle sedan undertecknas av representanterna från näringslivet. Harald Hjalmarsson har dock uppgett att han inte hade för avsikt att uppdra åt Carl-Magnus Mårheden att faktiskt skriva ett utkast till insändare på det sätt som han gjorde. Enligt Harald Hjalmarsson har det istället gått till enligt följande.

Harald Hjalmarsson hade fått i uppdrag av ett antal näringslivsrepresentanter att författa ett förslag till insändare för att skynda på processen kring förlängningen av landningsbanan. Harald Hjalmarssons ambition var att han själv skulle skriva utkastet. Då han var på semester utomlands uppdrog han åt Carl-Magnus Mårheden att förse honom med underlag till en insändare. Carl-Magnus Mårheden skrev då på eget bevåg ett förslag till insändare. Då Harald Hjalmarsson befann sig utomlands och inte bemästrade tekniken bad han Carl-Magnus Mårheden att skicka utkastet per e-post till näringslivsrepresentanterna.

Med anledning av förfarandet ovan har fråga uppkommit om vad som gäller för förhållandet mellan en förtroendevald och en tjänsteman inom kommunen när dylika situationer uppstår.

5.2.1 Rättslig reglering

Svensk kommunallagstiftning bygger på principen om att den kommunala förvaltningen styrs av politiker.¹ Kommunfullmäktige är kommunens högsta beslutande församling och utser kommunstyrelse samt beslutar om vilka nämnder som skall finnas och hur arbetet mellan dessa skall fördelas (1 kap. 4 §, 3 kap. 3 och 4 §§ kommunallagen, KL). Kommunens

¹ Kommunalrättens grunder, Alf Bohlin s. 81, femte upplagan, 2007

tjänstemän skall först och främst utreda och förse politikerna med beslutsunderlag och verkställa de beslut som politiker har fattat beslut om. I kommunallagen framgår vilka som är att betrakta som förtroendevalda och kriterierna för titeln kommunalråd (se 4 kap. KL). Kommunalråden har i normalfallet sina utpekade ansvarsområden. I vissa kommuner kan kommunalråden i viss mån få utökade befogenheter för att kunna genomföra sitt uppdrag. Det kan innebära att ta vissa beslut om utökad budget eller driva en fråga i viss riktning. I grunden är dock kriterierna för vad en förtroendevald får göra starkt reglerade genom de beslut som fattats i kommunalfullmäktige och de är dessa beslut som man i allmänhet får förhålla sig till.

5.2.2 Advokatfirmans bedömning

Harald Hjalmarsson har angett att han inte gett Carl-Magnus Mårheden i uppdrag att skriva ett utkast till insändare. Istället får Harald Hjalmarsson förstås som att han menar att Carl-Magnus Mårheden på eget bevåg författade utkastet till insändare och att de, åtminstone inledningsvis, sedan använde sig av detta utkast av praktiska skäl. Mot Harald Hjalmarssons uppgifter ska vägas uppgifterna e-postmeddelandet den 28 oktober 2015 där Carl-Magnus Mårheden anger att han fått i uppdrag av Harald Hjalmarsson att ta fram ett utkast till en insändare. En brist i utredningen är dock att advokatfirman saknar uppgift om hur Carl-Magnus Mårheden uppfattat aktuell situation. Då det ligger inom vårt uppdrag att utföra en oberoende granskning har vi ingen möjlighet att göra någon bedömning av hur det faktiskt gått till, det vill säga om Carl-Magnus Mårheden själv bestämt sig för att författa utkastet eller om han fått detta i uppdrag av Harald Hjalmarsson. Med anledning av det redovisas nedan vår bedömning utifrån de två olika scenarierna.

Om det skulle visa sig att Harald Hjalmarsson uppdragit åt Carl-Magnus Mårheden att skriva utkastet aktualiseras följande.

Rent juridiskt finns det inget förbud mot att Harald Hjalmarsson frågar eller ber en tjänsteman inom kommunen att utföra ett dylikt uppdrag. En del av tjänstemännens uppdrag består i att verkställa de politiska beslut som fattats i kommunen. I det här fallet har inte framkommit att Harald Hjalmarsson haft något bemyndigande från varken från kommunfullmäktige eller

kommunstyrelse. Istället skulle Harald Hjalmarsson ha agerat på uppdrag från representanter för näringslivet i Västervik. Det framstår därför som om Harald Hjalmarsson använt kommunens tjänsteman för att skapa opinion i en fråga som han själv är engagerad i och driver. Det har därför sannolikt inte varit lämpligt av Harald Hjalmarsson att uppdra åt en av kommunens tjänstemän att upprätta ett utkast till insändare. Mot bakgrund av att Harald Hjalmarsson arbetat som kommunpolitiker under flertalet år är det också rimligt att tänka sig att Hjalmarsson dessutom borde ha känt till att han inte haft rätt att uppdra till tjänstemannen att upprätta utkastet.

Om det däremot förhåller sig på det sätt som Harald Hjalmarsson påstått, det vill säga att han endast uppdragit Carl-Magnus Mårheden att förse honom med underlag, är det möjligt att bedömningen bli en annan. Detta förutsatt att man anser att det ligger inom ramen för en tjänstemans uppdrag att förse en politiker med erforderligt underlag till insändaren. Att Carl-Magnus Mårheden sedan tagit på sig att skriva utkastet till insändare utan Harald Hjalmarssons vetskap kan då inte Harald Hjalmarsson lastas för. Under alla förhållanden kan dock lämpligheten i att Harald Hjalmarsson bett Carl-Magnus Mårheden att skicka utkastet till insändaren till näringslivsrepresentanterna ifrågasättas. Detta då det får anses som att Carl-Magnus Mårheden på uppdrag av Harald Hjalmarsson i och med detta verkställt en del av hans politiska åtaganden.

Beträffande Carl-Magnus Mårhedens agerande görs följande överväganden. Hur han borde ha agerat beror på vad som ingår i dennes arbetsuppgifter. Den aktuella insändaren kan inte tolkas på något annat sätt än att den syftade till att skapa opinion i Västervik för en förlängning av landningsbanan. Så som redogjorts för ovan ligger det i normalfallet utanför en tjänstemans arbetsuppgifter att företräda och ta del i viss politisk fråga. Tjänstemannen ska inom ramen för sitt uppdrag endast utreda frågan för ett politiskt beslut och verkställa beslut som politikerna fattat. Det ligger således inte inom tjänstemannens uppdrag att delta i den politiska debatten. Detta oavsett om Carl-Magnus skrev utkastet på eget bevåg eller om han fick detta i uppdrag av Harald Hjalmarsson. Carl-Magnus Mårheden var vid tidpunkten för när utkastet upprättades förvaltningschef i kommunen. Mot bakgrund av hans höga befattning inom kommunen torde det kunna förväntas av honom i hög grad att han hade insikt i vad som låg i hans uppdrag som tjänsteman. När han fick frågan av Harald Hjalmarsson oavsett om

frågan var att förse honom med underlag alternativt upprätta ett förslag till insändare borde han ha förstått att det vore olämpligt av honom att skriva utkastet till insändare. Carl-Magnus Mårheden har därför sannolikt inte agerat utifrån det uppdrag han hade för kommunen.

5.2.4 Övrigt

Vad avser frågan om uppdragets utförande i sig skulle vara brottsligt kan vi inte se att så är fallet. Mårheden kan möjligtvis ha åsidosatt villkoren i sitt anställningsavtal vilket förvisso skulle kunna ha öppnat möjligheter för kommunen att vidta olika arbetsrättsliga åtgärder. Såvitt vi vet har Mårheden nu lämnat sin anställning inom kommunen varför några sådana åtgärder nu inte längre kan anses vara aktuella. Någon grund för att påstå att kommunen lidit någon skada i anledning av hans agerande är sannolikt mycket svår att leda till bevisning.

Avslutningsvis ska också nämnas att det i grunden är viktigt att det i en kommun finns en utarbetad och välförankrad arbetsfördelning mellan tjänstemännen och den politiska ledningen. Tydliga roller mellan politiker och tjänstemän skapar en effektiv, rättssäker och kvalitativ verksamhet som minimera risken för att dylika situationer uppstår.

5.3 Eventuella jävssituationer

En av frågeställningarna avseende flygplatsprojektet är frågan om jäv. Har någon av de inblandade personerna vid handläggningen av denna fråga varit ”jävig”.

5.3.1 Rättslig reglering

I kommunallagen finns de bestämmelser som reglerar jäv för förtroendevalda och anställda inom kommunen.

För en ledamot i kommunfullmäktige gäller att den är jävig när ärendet personligen rör ledamoten själv, ledamotens make, sambo, föräldrar, barn eller syskon eller annan närstående (5 kap. 47 § första stycket KL).

Bestämmelserna om jäv beträffande ledamöter i kommunala nämnder och anställda inom kommunen är dock betydligt strängare. Av 6 kap. 25 § KL framgår att en förtroendevald är jävig i följande fall.

1. Saken angår honom, eller henne själv eller hans eller hennes make, sambo, förälder, barn, syskon eller någon annan närstående eller om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för den förtroendevalde själv eller någon närstående,
2. han eller hon eller någon närstående är ställföreträdare för den som saken angår eller för någon som kan vänta synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång,
3. ärendet rör tillsyn över sådan kommunal verksamhet som han eller hon själv är knuten till,
4. han eller hon har fört talan som ombud eller mot ersättning biträtt någon i saken, eller
5. det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet för hans eller hennes opartiskhet i ärendet.

Reglerna om jäv gäller för all ärendehandläggning, inte bara den ärendehandläggning som innefattar myndighetsutövning. Om den förtroendevalde eller anställde är jävig är huvudregeln att denne inte får delta eller närvara vid handläggningen (6 kap. 24 §). Från jäv ska dock bortses när frågan om opartiskhet saknar betydelse (6 kap. 26 §). Exempelvis vid ärenden som avser endast registrering där utgången på förhand redan är given.

5.3.2 Har jäv förekommit i förfarandet vid förlängning av landningsbanan?

Syftet med reglerna om jäv är att garantera en objektiv och opartisk hantering av ärendet och skapa förtroende hos allmänheten.

Av det material som advokatfirman haft del av framkommer att Harald Hjalmarsson intensivt arbetat för att påverka ett positivt beslut om förlängning av landningsbanan. Det hör dock till sakens natur att Harald Hjalmarsson, i sin roll som politiker i kommunen, försöker skapa opinion för eller emot en viss fråga som denne tror på. Det framstår därför inte som särskilt anmärkningsvärt att Harald Hjalmarsson arbetat för att föra frågan om en förlängning av landningsbanan till ett positivt beslut. Inte heller hans täta kontakter med Björn Ulvaeus och andra representanter från näringslivet i frågan tyder på att förfarandet skulle vara anmärkningsvärt. Tvärtom får det också anses höra till sakens natur att en politiker med kontakter i näringslivet använder sig av sitt nätverk för skapa opinion. Av det material som legat till grund för granskningen synes också framgå att behovet av taxiflyg och ambulansflyg varit reellt. Detta oaktat att fråga om ambulansflyg väckts relativt kort tid före beslut om förlängning fattats. Av uppgifterna i ärendet har heller inte framkommit att besluten om att förlänga landningsbanan medfört varken nytta eller skada för Harald Hjalmarsson eller för någon av hans närstående. Vidare har inte heller framkommit något i övrigt om att besluten avseende förlängningen av landningsbanan inte skulle ha varit fattade i rätt ordning. Av det följer att det inom ramen för granskningen inte har framkommit något som föranleder någon misstanke om att de kommunala beslut som fattats avseende förlängningen av landningsbanan medfört att reglerna om jäv blivit tillämpliga. Huruvida det drivna arbetet varit förenligt med god sed inom kommunen eller att man tagit ut svängarna allt för mycket ligger dock utanför vårt uppdrag vad gäller denna granskning.

5.3.3 Eventuella motsituationer

Under granskningen har det framkommit, så som också tidigare påtalats, att Harald Hjalmarsson har haft god kontakt med Björn Ulvaeus. Med anledning av det redogörs för om dessa kontakter i någon mån kan anses vara otillbörliga.

Av handlingarna och intervjuerna har framkommit bland annat följande av betydelse. Björn Ulvaeus och Harald Hjalmarsson lärde känna varandra omkring 2005 när de satt i styrelsen för förening Visan i Västervik. Ulvaeus och Hjalmarsson har haft kontakt med varandra gällande exploateringen av Slottsholmen, förlängningen av landningsbanan och köpet av

fastigheten Tändstickan 7. Enligt uppgift från Hjalmarsson har Björn Ulvaeus med fru vid ett tillfälle för ca 8 år sedan varit hemma hos Harald Hjalmarsson på middag. Med på middagen var också andra representanter för Alm Equity AB och syftet var att diskutera exploateringen av Slottsholmen. Vidare har Harald Hjalmarsson vid något tillfälle befunnit sig på Björn Ulvaeus båt när den legat förtöjd utanför Visby och han har även varit hemma hos Ulvaeus. Det framkommer också via e-postkonversationer att Harald Hjalmarsson frågat Björn Ulvaeus om biljetter till föreställningen "Mamma Mia! The Party" och om möjligheten att för en helg hyra en lägenhet av Ulvaeus i den nya byggnaden på Slottsholmen.

5.3.4 Rättslig reglering

Bestämmelserna om mutbrott syftar till att förhindra illojalt och felaktigt handlande hos förtroendevalda och anställda inom bland annat kommunen. Detta eftersom allmänheten måste kunna förlita sig på att offentliga organ bedriver sin verksamhet med absolut hederlighet och opartiskhet. Enligt 10 kap. 5a § brottsbalken ska den som är arbetstagare eller utövar uppdrag och tar emot, godtar ett löfte om eller begär otillbörlig förmån för utövningen av anställningen eller uppdraget dömas till tagande av muta. För att dömas för brottet krävs uppsåt.

Centralt för mutbrottet är att det måste ha förekommit någon slags otillbörlig förmån, det vill säga ett gynnande, Vad gäller förmånen så kan den vara av olika slag, exempelvis rabatter, resor, upplåtelse av nyttjanderätter, olika typer av arbetstjänster, eftergivande av räntor, rekommendationer eller betyg. Förmåner av obetydlig värde anses generellt sett inte som otillbörliga. Om förmånen har ett samband med och ingår som ett naturligt led i tjänsteutövningen är den normalt sett inte otillbörlig. I NJA 1981 s. 1174 hade ett byggföretag bjudit förtroendevalda och tjänstemän i en kommun på resa till Stockholm för att studera ett byggprojekt. Resan bekostades av byggföretaget och den omfattade en och halv dag med övernattnings samt lunch och middag. Besöket bedömdes seriöst och som ett naturligt led i tjänsteutövningen. Resan ansågs därför inte som otillbörlig. I RH 1993:74 ansågs utlandsresor för kommunalråd utgöra mutbrott. Syftet med resan var att diskutera företagsetablering i kommunen. Det hade dock inte funnits något skäl till att förlägga mötet utomlands.

Viktigt att komma ihåg är att det som i dagligt tal kallas ”vänskapskorruption” inte innebär att mutbrott begåtts så länge den som gynnat sin väns intressen inte mottagit eller begärt någon förmån.

5.3.5 Har relationen mellan Harald Hjalmarsson och Björn Ulvaeus medfört någon otillbörlig förmån?

Inledningsvis ska nämnas att det generellt sett torde vara viktigt för alla kommuner att ha en god relation och ett gott samarbete med näringslivet. Detta då ett bra näringslivsklimat typiskt sett främjar tillväxt och befolkning. Att det finns förtroende mellan kommunen och näringslivet är en viktig pusselbit i att skapa ett bra näringslivsklimat.

Björn Ulvaeus har varit och är fortsatt viktig för Västerviks kommun. Detta bland annat då han genom sitt namn bidrar till att sätta Västervik på kartan och då han under många år investerat och fortfarande investerar i kommunen. Hjalmarsson och Ulvaeus har vidare varit bekanta med varandra i många år och har, såvitt framgått, en god relation och ett gott förtroende för varandra. Det får därför sägas vara naturligt att Hjalmarsson och Ulvaeus har kontakt med varandra i frågor som rör projekt och investeringar i kommunen. I aktuellt fall har inte framkommit något som tyder på att Hjalmarsson skulle ha gynnats på något otillbörligt sätt med anledning av sina kontakter med Ulvaeus. Han har exempelvis inte fått någon särskild rabatt vid köp av biljetterna till "Mamma Mia! The Party" eller vid eventuell hyra av lägenheten på Slottsholmen. Vad gäller de tillfällen när Hjalmarsson ska ha befunnit sig hemma hos Ulvaeus och på dennes båt så har Hjalmarsson angett att syftet med dessa besök var att diskutera olika projekt inom kommunen. Det har heller inte framkommit något som tyder på att syftet skulle ha varit ett annat. Vidare framstår heller inte de valda mötesplatserna som särskilt anmärkningsvärda då de enligt uppgift har valts ur effektivitetssynpunkt. Vad gäller middagen hemma hos Harald Hjalmarsson har heller inte framkommit något som tyder på att Hjalmarsson utifrån det tillfället skulle ha gynnats på något sätt. Mot bakgrund av ovanstående finns inget som visar på att Hjalmarssons och Ulvaeus relation skulle ha inneburit något illojalt eller felaktigt handlande i juridisk mening.

5.4 Flygtillstånd

UG har vidare påstått att den aktör som kommunen under ett antal år anlitat för kortare flygresor sannolikt saknat erforderliga tillstånd för kommersiell flygtrafik. Med anledning av

det redogörs för vilket ansvar kommunen har när de köpt flygtjänster på det sätt som gjorts. Värt att påpeka är att advokatfirman saknar vidare kännedom om huruvida den anlitate aktören faktiskt innehar tillstånd eller inte. Det som ligger till grund för granskningen är endast ett påstående från UG om att detta saknas. Nedanstående resonemang ska därför läsas i ljuset av detta.

Vad gäller flygtillstånd så finns det på området en omfattande reglering om vad som krävs för att få bedriva kommersiell luftfart. För svenskt vidkommande utgörs den övergripande regleringen av luftfartslagen och luftfartsförordningen. De olika tillstånden och deras tillhörande villkor är också beroende av vilken typ av luftfartstrafik som ska bedrivas och i vilken omfattning. För en sådan utredning fordras dock betydligt mer information i olika frågor. Advokatfirman saknar exempelvis närmare kännedom om vilket eller vilka tillstånd som aktören påstås sakna.

Det huvudsakliga syftet med att det uppställs krav på tillstånd för att bedriva kommersiell flygtrafik är att upprätthålla säkerheten. När någon erbjuder allmänheten transporter med luftfartyg får det anses vara berättigat från allmänhetens sida att den som ska utföra tjänsten har genomgått en prövning som visar att de krav som finns på flygsäkerhet är uppfyllda. Krav på tillstånd leder automatiskt till krav på företaget, dess organisation och på piloterna vilket höjer flygsäkerheten. Behovet av tillstånd är dock inte lika stort vid transporter med en privatflygare som man personligen känner. I sådana situationer har passageraren större möjligheter att avgöra om flygningen kan betraktas som säker eller inte. Det bör därför inte krävas något tillstånd i det fallet när passageraren tillhör utövarens närstående krets och den ersättning som utges motsvaras av de direkta flygkostnaderna och delas lika mellan de ombordvarande (prop. 2009/10 s. 237).

Advokatfirman utgår från att kommunen varit i god tro om att aktören haft det tillstånd som behövs för att bedriva kommersiell flygtransport av den ifrågavarande arten. Av granskningen har det inte framkommit något som tyder på att det förelegat någon skyldighet för kommunen att kontrollera att aktören innehar dessa nödvändiga tillstånd. Denna skyldighet torde åligga aktören ensamt. Däremot kan det givetvis ändå vara en fördel att kontrollera att aktören har tillstånd att flyga passagerare för att försäkra sig om att denna uppfyller kraven på säkerhet.

6. Tändstickan 7

6.1 Bakgrund

Tändstickan 7 är en fastighet med ett mycket attraktivt läge närmast vattnet i de centrala delarna av Västervik. Fastigheten har tidigare inrymt bl.a. hamnkontor och servicebyggnad för gästhamnen i Västervik. I början av 2017 förvärvade bolagen Slottsholmen 1 Invest AB (ägt av Björn Ulvaeus), ALM Equity AB och Investervik AB fastigheten av den tidigare privata ägaren. Utifrån vad som har framkommit i de intervjuer som genomförts av Uppdrag Granskning (UG) var köparnas avsikt att exploatera fastigheten genom uppförandet av bl.a. hotell, bostäder och servicebyggnader. Kommunen ska i huvudsak ha ställt sig positiv till dessa planer. Enligt de uppgifter som lämnats vid intervjuerna pågår för närvarande detaljplanearbete avseende fastigheten varför det inte är slutligt bestämt hur fastigheten kommer att bebyggas.

6.2 Uppdrag Gransknings intervjuer

UG har i intervjuer med Harald Hjalmarsson och Tomas Kronsthål, vice ordförande respektive ordförande i kommunstyrelsen, ställt frågor om huruvida Harald Hjalmarsson har haft privata engagemang eller intressen vad gäller exploateringen av fastigheten Tändstickan 7. Som det får förstås har syftet varit att undersöka huruvida någon jävsituation har förelegat beträffande Harald Hjalmarsson. Bakgrunden till frågeställningarna synes i första hand vara hänförlig till vad som framkommit vid UG:s granskning av e-postkorrespondens tillhörig Harald Hjalmarsson. Denna e-postkorrespondens har UG kunnat ta del av med stöd av offentlighetsprincipen.

Till stöd för resonemanget om att Harald Hjalmarsson skulle ha haft ett privat intresse i exploateringen av Tändstickan 7 har UG särskilt hänvisat till två e-postmeddelanden, daterade den 18 november 2016 och den 9 december 2016.

I meddelandet av den 18 november 2016, adresserat till Björn Ulvaeus, anges: ” Björn, Vi är några som funderat vidare på ett nytt hotell i Västervik. Bland annat så tittar vi på området vid Tändstickan där Promarina har sin servicebyggnad. Kan vi få träffa dig för att berätta mer om våra planer? Med vänlig hälsning, Harald. *PS, kommunen är inte delaktig i detta [egen kursivering]*”.

I det senare meddelandet, av den 9 december 2016 och även det adresserat till Björn Ulvaeus, anges ”Hej, Vi jobbar nu fram ett förslag till hur affären ska kunna genomföras och parallellt med det påbörjat förhandlingen med Promarina. *Varken ditt eller mitt namn nämns [egen kursivering]*. Har du tid för avstämningsmöte under nästa vecka, kan ons fm eller tors em funka? Harald”.

Enligt UG talar redan meddelandenas språkliga innehåll för att Harald Hjalmarsson har haft ett privat intresse i Tändstickan 7 och att han inte har agerat för kommunens räkning. Därtill upptäckte UG vid sin granskning att visst innehåll i nämnda e-postmeddelanden, här markerat med kursivering, hade dolts i samband med att meddelandena lämnades ut till UG. Detta kunde upptäckas genom att UG fick del av meddelandena vid två tillfällen och därigenom, vid en jämförelse av samma meddelanden, kunde notera att kursiverade delar hade raderats. Att det var Harald Hjalmarsson som raderat aktuella meningar bekräftades av Hjalmarsson under intervjuerna med UG.

Även denna omständighet, att Harald Hjalmarsson dolt visst innehåll innan e-posten lämnades ut till UG, skulle enligt UG tala för att Harald Hjalmarsson haft ett privat affärsintresse i Tändstickan 7 som han försökt dölja.

I en av intervjuerna med Harald Hjalmarsson uppger UG:s reporter vidare att UG har varit i kontakt med Björn Ulvaeus för att efterhöra hur han uppfattade Harald Hjalmarssons engagemang kring Tändstickan 7. Enligt UG:s reporter ska Björn Ulvaeus ha uppgivit att han uppfattade situationen som att Harald Hjalmarsson agerade som en privat affärsman och att Harald Hjalmarsson själv ville vara med i affären. Därutöver har UG hänvisat till ytterligare e-postmeddelanden i vilka bl.a. diskussion fördes om eventuella ägarförhållanden i det bolag som skulle exploatera fastigheten.

Ytterligare ett förhållande som UG har pekat på till stöd för uppfattningen att Harald Hjalmarsson haft privata intressen är att Hjalmarsson ett antal gånger ska ha sammanträffat i Stockholm med de parter som senare köpte fastigheten för att diskutera planer för fastigheten. De datum som nämns av UG är den 23 november 2016, den 21 december 2016 och den 2 februari 2017. Inte vid något av dessa tillfällen har Harald Hjalmarsson lämnat in några reseräkningar eller fakturor till kommunen vilket enligt UG skulle tyda på att han deltagit i dessa möten i egenskap av privat affärsman och inte såsom företrädare för kommunen.

Tomas Kronståhl, kommunstyrelsens ordförande, har till UG uppgivit att han fick höra om planerna för Tändstickan 7 den 26 november 2016 i samband med att han blev kontaktad av ett antal lokala entreprenörer från Västervik som driver bolaget Investervik AB. Tomas Kronståhl, Harald Hjalmarsson och kommunens näringslivschef träffade därefter dessa entreprenörer som presenterade ritningar och skisser över deras visioner om hotell med mera på fastigheten. Tomas Kronståhl såg i huvudsak positivt på planerna genom att man på detta sätt skulle kunna knyta ihop marinan och Slottsholmen och göra området till en offentlig plats. Att det fanns företagare i Västervik som ville driva ett sådant projekt var också någonting han uppfattade som mycket positivt. Det nämndes att Björn Ulvaeus och Alm Equity AB eventuellt också skulle engageras i projektet.

Tomas Kronståhl har i intervjuerna med UG uppgett att han inte haft kännedom om att Harald Hjalmarsson redan tidigare hade haft ett flertal kontakter och möten med Björn Ulvaeus och Alm Equity angående Tändstickan 7. Vid mötet den 26 november 2016 talade ingen om för honom att Harald Hjalmarsson haft kontakter med Ulvaeus och att de hade träffats tidigare. Något uppdrag för Harald Hjalmarsson att agera för kommunens räkning hade inte heller lämnats av Tomas Kronståhl.

Harald Hjalmarsson har i intervjuerna med UG förnekat att han skulle ha haft ett eget affärsintresse i Tändstickan 7. Han har istället förklarat att han enbart har uppfattat sin roll som kontaktförmedlande. Han kontaktades ursprungligen av företrädarna för Investervik AB som hade planer för den aktuella fastigheten. I anledning därav önskade de kontakt med Ulvaeus och Alm Equity, som förhoppningsvis kunde ha ett intresse av att vara med och investera, för att kunna presentera sina idéer. Dessa kontakter hoppades de att Harald

Hjalmarsson kunde förmedla. Detta var anledningen till att han skrev de aktuella e-postmeddelandena. Dessa e-postmeddelanden var fritt formulerade för att få till ett möte mellan berörda parter men ska inte uppfattas som att han själv var delaktig i projektet.

Harald Hjalmarsson deltog därefter i ett antal möten mellan parterna, men enbart i syfte att förmedla kontakt. Björn Ulvaeus påstådda uppfattning om att Harald Hjalmarsson skulle ha haft ett privat intresse i saken måste bero på ett missförstånd och han fick själv aldrig intrycket att Björn Ulvaeus skulle ha uppfattat omständigheterna på det sättet. Harald Hjalmarsson har enbart haft kommunens bästa i åtanke och har inte haft någon egen vinning av parternas förhandlingar.

6.3 Advokatfirmans bedömning av omständigheterna

Innehållet i e-postmeddelandena från den 18 november 2016 och den 9 december 2016 samt den omständigheten att Harald Hjalmarsson har dolt visst innehåll i samband med handlingarnas utlämnande är enligt advokatfirmans bedömning besvärande för Harald Hjalmarsson. Omständigheterna talar i viss mån för att Harald Hjalmarsson, i vart fall inledningsvis, kan ha haft ett eget intresse i förhandlingarna kring Tändstickan 7.

Något klart bevis för att ett sådant eget intresse har förelegat eller för att Harald Hjalmarsson på något annat sätt skulle ha fått vinning av förhandlingar kring fastigheten har dock inte framkommit. Att Björn Ulvaeus eventuellt har uppfattat det som att Harald Hjalmarsson kan ha haft ett privat intresse förändrar inte den bedömningen. Försiktighet måste därtill iaktas vid bedömningen av vad Björn Ulvaeus påstås ha sagt eftersom detta utgör andrahandsuppgifter. Inte heller vid intervjuerna med Tomas Kronstål har enligt advokatfirmans bedömning framkommit något som visar att Harald Hjalmarsson har haft ett privat intresse i Tändstickan 7.

Det måste enligt advokatfirman vidare understrykas att fastigheten Tändstickan 7 överläts mellan privata aktörer och att kommunen således inte haft någonting att göra med själva fastighetsöverlåtelsen. Det har inte heller framkommit något som visar att Harald Hjalmarsson

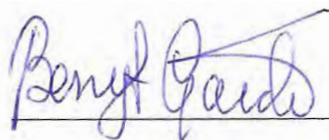
för kommunens räkning därefter har deltagit i handläggningen av eller fattat beslut i ärenden som rör fastigheten Tändstickan 7.

Sammantaget anser advokatfirman att det inte är visat att Harald Hjalmarsson har åsidosatt någon lagreglering eller att han har agerat otillbörligt. Det bör dock noteras att en person i Harald Hjalmarssons ställning alltid måste agera transparent när det gäller vilka ärenden som drivs på uppdrag av kommunen och när han agerar i egenskap av privatperson eller oppositionsråd.

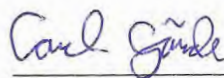
ADVOKATFIRMAN

GÄRDE & PARTNERS

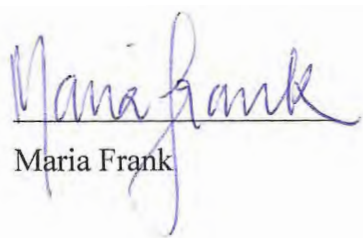
Stockholm som ovan



Bengt Gärde



Carl Gärde



Maria Frank