

Till Förvaltningsrätten i Uppsala

Vi, Stellan Bergman och Kerstin Hansson --- överklagar härmed Knivsta Kommunfullmäktiges beslut enligt § 183 i protokoll av den 13/12 2017 rörande ”Avtal om större samlade exploateringar i Alsike och Nydal (Nya städer)”.

Yrkande

Vi yrkar att Förvaltningsrätten upphäver beslutet på grund av att detta strider mot lag eller annan författning.

Omständigheter

Till stöd för vårt yrkande åberopar vi följande omständigheter.

Knivsta kommun har beslutat att ingå ett avtal med staten och Region Uppsala om utökad järnvägskapacitet och om bostadsutbyggnad i kommunen.

Avtalet blir bindande för parterna (enligt p 12 i avtalshandlingen) när

- 1) Knivsta kommun och Region Uppsalas beslut att godkänna avtalet har vunnit lagakraft, samt
- 2) regeringen beslutat om *Nationell plan för transportsystemet 2018-2029*, och när
- 3) samtliga tre parter har undertecknat avtalet.

Huvuddragen i avtalet är att kommunen förbinder sig att på egen bekostnad uppföra 15 000 bostäder fram till 2057 inom utpekade områden och med bestämd befolkningstäthet, och att staten ska anlägga två nya järnvägsspår genom kommunen på sträckan Stockholm-Uppsala samt bygga en ny järnvägsstation i Alsike.

Statens avtalshandling och dess bilaga, en av kommunen upprättad promemoria, bifogas liksom utdrag ur fullmäktigeprotokollet.

Själva avtalshandlingen och bilagan uttrycker olika uppfattningar i en rad viktiga frågor men förhållandet mellan de två dokumenten regleras i avtalets p 4.3: ”Vid ev. motstridigheter mellan vad som avses i avtalet och dess bilaga ska vad som anges i avtalet äga företräde”. Staten (som har upprättat avtalshandlingen) har därmed getts tolkningsföreträde i alla de frågor där oenighet kan uppstå mellan kommunen och staten vid utförandet av de aktuella åtagandena. Kommunen har således förklarat sig avstå från att utöva rätten till kommunalt självstyre i dessa delar. Detta avstående är lagstridigt.

Den viktigaste skillnaden mellan de två dokumenten är synen på finansieringen av kommunens åtaganden.

Kommunen framför i promemorian som ett villkor för sina åtaganden i projektet att staten ska bidra med "resurser" till kommunen för "till exempel planering, upphandlingar, finansiering, utredningar mm." Hur stora resurstillskott som här är nödvändiga för kommunen anges inte. Summan är i brist på en kalkyl antagligen obekant för kommunen. Kommunen har heller inte getts några garantier om att få några resurstillskott. Tvärtom, i avtalet sägs (p 6.10) att kommunen åtar sig att "på egen bekostnad (i förhållande till övriga parter) uppföra 15 000 bostäder"!

Det sägs också (p 6.5) att trafikplatsen vid E4 skall finansieras genom exploateringsvinster vilket väl i praktiken betyder att kommunen ska betala. Avtalet kräver vidare (p 8.1) att "samtliga parter bemannar sin organisation med resurser i den omfattning som krävs".

Sammantaget är det tydligt att staten inte har för avsikt att bidra till kommunens kostnader i sammanhanget.

Förutom själva byggåtagandet enligt ovan har kommunen ansvaret för att skaffa, finansiera och driva all den kommunala verksamhet och service som följer med denna bostadsutbyggnad, såsom skolor, förskolor, fritidshem, äldreboenden, vägar, parker, VA-system mm. Kommunen har inte redovisat några kalkyler över det egna ansvaret och de egna kostnaderna på denna punkt.

Speciellt avloppsfrågan är ett stort olöst problem. Nuvarande reningsverk räcker bara till 2.000 ytterligare invånare (enl. miljökonsekvensbeskrivningen till översiktsplanen). Kommunen hoppas att få ansluta sig till Käppalaverket, men det är oklart om, när och till vilken kostnad det kan ske. Det är lika oklart vad anläggandet av ett nytt reningsverk kostar, om anslutningen till Käppalaverket inte blir av.

Att som liten kommun (ca 18 000 invånare) säga ja till ett avtal där man förbinder sig att genomföra detta stora byggåtagande, utan att ha kontroll på ekonomin är mycket riskfyllt. Sammantaget framstår därför för kommunens vidkommande detta avtal som ett synnerligen äventyrligt projekt ur ekonomisk synpunkt. Det står i direkt motsats till vad som sägs om ekonomisk förvaltning i 11 kap. 1 och 2 §§ i kommunallagen.

Alsike den 4/1 2018

/Stellan Bergman/

/Kerstin Hansson/

Registrator Förvaltningsrätten i Uppsala - FUP

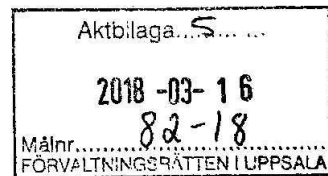
Från: Isak Bergdahl <Isak.Bergdahl@knivsta.se>
Skickat: den 16 mars 2018 09:32
Till: Registrator Förvaltningsrätten i Uppsala - FUP
Ämne: Svar till förvaltningsrätten, mål 82-18
Bifogade filer: KS-2018_123 Svar till FR signerad.pdf

Svar till förvaltningsrätten, Laglighetsprövning enligt kommunallagen, överklagan av kommunfullmäktiges beslut, § 183, 2017-12-13, Avtal och promemoria om större samlade exploateringar i Alsike och Nydal (Nya städer) (mål 82-18)

Kommundirektören svarar i domstol enligt Kommunstyrelsens delegationsordning, 11 december 2017, Avsnitt 1.10.

Med vänliga hälsningar

Isak Bergdahl
Jurist/Dataskyddssombud
Kommunledningskontoret, Knivsta kommun
Telefon: 018-34 70 00



Kommundirektören

Datum
2018-03-16Diarienummer
KS-2018/123

Förvaltningsrätten i Uppsala

Aktbilaga.....
2018 -03- 1 6
Målnr.....
FÖRVALTNINGSRÄTTEN I UPPSALA

Delegationsbeslut

Laglighetsprövning enligt kommunallagen, överklagan av kommunfullmäktiges beslut, § 183, 2017-12-13, Avtal och promemoria om större samlade exploateringar i Alsike och Nydal (Nya städer) (mål 82-18)

Svar

Knivsta kommun bestrider bifall till överklagandet.

Bakgrund

Staten har identifierat en brist i stadsbyggnadsprocessen och har därför sträckt ut handen till vissa kommuner och landsting, däribland Knivsta kommun.

Staten har ingen entydig roll i stadsbyggandet, förutom ansvaret för lagstiftning och regelgivning, statlig transportinfrastruktur och kraftförsörjning. Allt annat – bostäder, arbetsplatser, vatten- och avloppssystem, tele- och datakommunikation, skolor, grönområden, idrottsplatser, sjukvård – som krävs för att en stad ska fungera är ett ansvar för kommuner, landsting eller företag. Genom detta uppdrag kan staten ta en mer aktiv roll i kommuners bostadsexploatering. Med kunskapen som inhämtas av samordnaren kan regeringen påskynda förverkligandet av lämpliga planer för större exploatering i kommunerna.¹

Tillsammans har staten med berörda kommuner och landsting/regioner i avtal strävat efter samsyn och gemensam planering utifrån sina respektive samhällsuppdrag.

Uppdraget innebär ett nytt sätt att arbeta över sektorsgränser. Genom samplanering av bostadsbyggande och infrastruktur, liksom samordning av staten och kommunernas planeringsprocesser kan större nyttor uppnås.²

¹ Näringsdepartementet, Uppdrag att samordna större samlade exploateringar med hållbart byggande, Dnr: N2016/07177/PBB.

² Avtalet, punkt 2.3.

Det avtal som slutits mellan Knivsta kommun, Region Uppsala och staten ska läsas mot denna bakgrund.

Skäl

Klaganden anför två grunder till laglighetsprövningen:

1. Kommunen har genom avtalet med staten och Region Uppsala avstått sitt kommunala självstyre på det område som avtalet reglerar.
2. Avtalet strider mot kommunallagens mål om god ekonomisk hushållning.

Avtalet är i sig ett uttryck för kommunalt självstyre. Överenskommelsen har ingåtts frivilligt mellan parterna och har varit föremål för förhandlingar dem emellan. Avtalet samordnar parternas åtaganden utan att överföra beslutanderätt, samhällsuppdrag eller kostnadsansvar. Kommunens faktiska möjligheter att exploatera vissa områden måste anses ha ökat i och med att statens och regionens infrastrukturinvesteringar samordnas med kommunens samhällsplanering. Varken staten eller någon annan part har ensidigt dikterat villkoren i avtalet. (Avtalet, punkt 2.2)

Avtalet saknar sanktionsbestämmelser och innebär inte heller andra rättsverkningar som ger någon av avtalsparterna möjlighet att rättsligt avkräva övriga parter någon prestation. Tvärtom framgår av avtalet att förutsättningarna för den stadsutveckling som avtalet ska underlätta är underkastad utgången av beslut som måste fattas i kommunala organ samt av andra berörda myndigheter. (Avtalet, punkterna 3.2-3.3, avsnitt 9)

Kommunen har enligt lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter 2 kap. 1 § möjlighet att medfinansiera statliga väg- och järnvägsprojekt. När möjligheten att medfinansiera järnvägsprojekt infördes framhölls särskilt ett ökat behov att samordna den kommunala och den statliga planeringen inför större infrastrukturprojekt och för att avhjälpa gränsdragningssvårigheterna vid ansvarsfördelningen för nya investeringar. (Prop. 2008/09:21 s. 35-36)

Regeln om god ekonomisk hushållning i 11 kap 1 § kommunallagen (och dess äldre motsvarighet i 8 kap 1 § i 1991 år kommunallag) är av målsättningskaraktär och anses inte kunna ligga till grund för laglighetsprövning av kommunala beslut. (Prop. 2016/17:171 s. 260-261)



Lena Fransson
Kommundirektör

Förvaltningsrätten i Uppsala

Målnr. 82-18

Uppsala kommuns yttrande 16/3 2018 i målet föranleder oss att vidhålla vad vi anfört i vår överklagandeskrift 4/1 2018 och därutöver anföra följande:

Det ifrågavarande avtalets syfte är att reglera parternas (Staten, Knivsta kommun och Region Uppsala) respektive åtaganden i byggprojektet.

Knivsta kommuns (kommunens) huvudåtagande i saken är att:

- dels på egen bekostnad (i förhållande till övriga parter) uppföra 15 000 bostäder i Alsike och Nydal,
- dels planera för en ”potentiell större samlad exploatering av markområdet ... Nysala”, varvid kommunen bland annat ska åta sig att ”säkerställa marktillgång för Nysala” för den kommande bostadsexploateringen samt områden för gång-, cykel- och kollektivtrafik,
- dels också ta fram ett stort antal planer för projektet (p. 6.11 i avtalet).

Därtill kommer investeringar för reningsverk, gatunät och andra kommunikationer, skolor, förskolor, kommunala service- och vårdinrättningar, park- och idrottsanläggningar, anläggningar för kommunens tekniska service med mera.

Kostnadsansvaret för dessa kommunens åtaganden, vilka sammantaget torde vara de utan jämförelse största kommunen någonsin haft, har inte redovisats, sannolikt beroende på att kommunen saknar kännedom om dem.

Parterna går in i detta avtal med olika ambitionsnivåer. I vart fall staten förutsätter att kommunen står för kostnaderna för sina egna åtaganden. Kommunen, å den andra sidan, syns utgå från att staten ska bidra med (hur stor andel?) ”resurser som hjälper oss med till exempel planering, upphandlingar, finansiering, utredningar m.m.” (sid. 4, andra stycket i kommunens ”PM om större samlade exploateringar i Alsike och Nydal i Knivsta kommun”, vilken PM utgör avtalsinnehåll). Vilka kommunala förväntningar om kostnadslättnader står här för övrigt ”m.m.” för?

Det förefaller som om parterna misstänker att de olika ambitionsnivåerna i avtalet respektive den nyssnämnda PM inte låter sig förenas i verkligheten. Den eventuella konflikten har parterna löst i p. 4.3 i avtalet: ”Vid eventuella motstridigheter mellan vad som avses i avtalet och dess bilaga ska vad som anges i avtalet äga företräde.”

I klarspråk: Där åsikterna går isär avstår kommunen att förfäkta sin ståndpunkt och låter staten och Region Uppsala bestämma själva. Kommunen har därigenom på förhand avhänt sig rätten till kommunalt självstyre inom de områden där oförenliga ståndpunkter uppstår.

Av kommunens yttrande syns emellertid framgå att kommunen ännu inte inser detta avstående. Skrivningen ”Avtalet samordnar parternas åtaganden utan att överföra beslutanderätt ...” tyder på det. Likaså är kommunens villfarelse anmärkningsvärd att den saklöst skulle kunna bryta mot avtalet om den så skulle önska. Aningslöst anför kommunen i yttrandet ”Avtalet saknar sanktionsbestämmelser och innebär inte heller andra rättsverkningar som ger någon av avtalsparterna möjlighet att rättsligt avkräva övriga parter någon prestation.” Det är ju tvärtom så att påföljden vid avtalsbrott är skadestånd. Om kommunen, när avtalet blivit bindande, av någon anledning väljer att inte fullgöra sina åtaganden medan de andra parterna fullgör sina, skulle kommunen kunna bli skadeståndsskyldig för hela den skada som till exempel kan drabba staten om inga nya bostäder byggs och passagerarantalet vid den nybyggda järnvägsstationen blir endast ringa eller helt uteblir. Det kan bli fråga om mycket höga skadeståndsbelopp.

Kommunens deltagande i dessa exploateringsplaner präglas av en rejäl portion okunskap, lättsinne och nonchalans. Stilenligt är det att flera kommunpolitiker nu efter avtalsingåendet torgför som sin uppfattning att avtalet inte skulle vara bindande för kommunen eller endast ”lite” bindande eller att det överhuvudtaget inte rättsligt sett skulle utgöra ett avtal.

Detta tankemässiga haveri, sammantaget med frånvaron av närmare kännedom om den ekonomiska omfattningen av kommunens egna åtaganden, kan inte till någon del ens närma sig vad som avses vara en ”god ekonomisk hushållning” (11 kap. 1 § kommunallagen, i dess nuvarande form). Tvärtom, det är ett exempel på ekonomiskt vanstyre av betydande grad, riskerande att åsamka såväl nuvarande som kommande kommunmedlemmar stor skada. Förbudet i 11 kap. 1 § kommunallagen mot sådana avarter av styre måste vara den mest angelägna regeln i kommunallagen i dessa avseenden. Ett beslut som strider mot en sådan väsentlig lagregel måste kunna upphävas.

30/5 2018

Förvaltningsrätten i Uppsala

Målnr. 82-18

Vi har i skrivelser den 4/1 och den 4/5 överklagat beslut av Knivsta kommunfullmäktige, respektive yttrat oss över kommunens yttrande i målet.

Som grund för överklagandet har vi bland annat anfört att det ifrågavarande projektet är ekonomiskt riskfyllt/äventyrligt för Knivsta kommun och att det står i direkt motsats till vad som menas med god ekonomisk hushållning i 11 kap. 1 § kommunallagen. Utöver vad som sägs härom i de båda inledningsvis nämnda handlingarna vill vi komplettera resonemanget med följande:

Gällande översiktsplan för Knivsta kommun är från 2006 (ÖP 2006) och den fördjupade översiktsplanen från 2012 (FÖP 2012). Den nya översiktsplanen från 2017 har överklagats och har inte vunnit laga kraft.

I såväl ÖP 2006 som FÖP 2012 anför kommunen: ”Planens utbyggnadsområde rymmer större tillskott än de senaste årens utveckling skulle ge om de fortsatte under hela planperioden. En sådan utveckling skulle kunna leda till allvarliga påfrestningar på den kommunala ekonomin. Redan den hittillsvarande utvecklingen har lett till påfrestningar när det gäller investeringar och driftskostnader för kommunal service”.

Kommunens befolkning ökade 2010 med 247 personer och 2011 med 241 personer. Denna blygsamma befolkningsökning bedömdes alltså kunna leda till allvarliga påfrestningar för kommunens ekonomi. I det av oss överklagade projektet talas om uppförandet av 15 000 nya bostäder (”på egen bekostnad”) och därmed en befolkningsökning på minst ca 30 000 personer under en 40-årsperiod. Alltså minst ca 750 personer per år – under vart och ett av åren under perioden. Detta innebär minst 3 gånger större årlig befolkningsökning än den som 2012 ansågs ha ”lett till påfrestningar när det gäller investeringar och driftskostnader”. Och som nämnts, kommunen har inte ens brytt sig om att beräkna vilka kostnader den avtalade utbyggnaden innebär för kommunen. Kommunen vet likväl, eller borde veta, att det rör sig om kostnader som torde kunna bli förödande för kommunen och dess medlemmar.

Stellan Bergman

Kerstin Hansson