

## Revisionsrapport

# *Granskning av exploateringsverksamheten*

Bollebygds kommun

**Projektledare**

Said Ashrafi

**Projekt-**

**medarbetare**

Per Larsson

September 2016

# Innehåll

<b>1.</b>	<b>Sammanfattning och revisionell bedömning.....</b>	<b>2</b>
	Rekommendationer .....	3
<b>2.</b>	<b>Inledning .....</b>	<b>5</b>
2.1.	Bakgrund .....	5
2.2.	Revisionsfrågor.....	5
2.3.	Kontrollmål .....	5
2.4.	Avgränsning och metod.....	6
2.4.1.	Intervjuer .....	6
<b>3.</b>	<b>Om exploateringsverksamhet .....</b>	<b>7</b>
3.1.	Lagar och regler.....	7
3.2.	Organisation Bollebygds kommun .....	8
3.2.1.	Kommunens exploateringar .....	8
<b>4.</b>	<b>Iakttagelser och bedömningar .....</b>	<b>10</b>
4.1.	Rutiner och riktlinjer samt uppföljning avseende exploateringsverksamheten 10	
4.1.1.	Riktlinjer och rutinbeskrivningar rörande exploateringsverksamheten .....	10
4.1.2.	Rutiner för styrning och uppföljning av exploateringsverksamheten .....	10
4.1.3.	Uppföljning av exploateringsprojekt.....	11
4.1.4.	Bedömning.....	11
4.2.	Ansvarsfördelning samt underlag och åiterrapportering avseende exploateringsprojekt.....	12
4.2.1.	Ansvarsfördelning exploateringsverksamheten .....	12
4.2.2.	Ansvarsfördelning och avtal för exploateringsprojekt .....	12
4.2.3.	Åiterrapportering till kommunstyrelsen .....	13
4.2.4.	Bedömning.....	13
4.3.	Bergadalen.....	14
4.3.1.	Investeringsbudget 2013, 2014, 2015 samt plan för 2016-2017 .....	16
	Upphandling entreprenör gällande generalentreprenad etapp 1 .....	16
4.3.2.	Transaktioner gällande Bergadalen .....	16
4.3.3.	Exploateringsavtal.....	18

# 1. Sammanfattning och revisionell bedömning

PwC har fått i uppdrag av Bollebygd kommuns förtroendevalda revisorer att genomföra en granskning av kommunens exploateringsverksamhet.

De revisionsfrågor som besvaras är:

- **Finns ändamålsenliga instruktioner och riktlinjer för hantering av exploateringsprojekt som säkerställer en god intern kontroll?**
- **Finns en tillfredsställande planering av framtida exploateringsverksamhet som har sin utgångspunkt i uppsatta mål för befolkningsutveckling mm och som är kopplad till långsiktig finansiell analys?**

Efter genomförd granskning är vår samlade revisionella bedömning att kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden inte har ändamålsenliga instruktioner och riktlinjer för hantering av exploateringsprojekt som säkerställer en god intern kontroll.

Vidare bedömer vi att det inte finns en tillfredsställande planering av framtida exploateringsverksamhet som har sin utgångspunkt i uppsatta mål för befolkningsutveckling mm och som är kopplad till långsiktig finansiell analys.

Bedömningarna baseras på följande prövning av kontrollmålen:

Kontrollmål	Kommentar
<i>Finns tillräckliga riktlinjer/rutinbeskrivningar i kommunen vad gäller exploateringsverksamheten?</i>	<b>Ej uppfyllt:</b> Kommunen saknar riktlinjer och rutinbeskrivningar som avser exploateringsverksamhet.
<i>Är rutiner för styrning och uppföljning av exploateringsverksamheten tillfredsställande.</i>	<b>Ej uppfyllt:</b> Avsaknaden av riktlinjer och strukturerad arbetsprocess kan innebära svårigheter att genomföra uppföljningar och kalkyler på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Däremot finns forum för uppföljning i och med planberedningsmöten.
<i>Sker en löpande avstämning/utföljning av respektive exploateringsprojekt i kommunen?</i>	<b>Ej uppfyllt:</b> Uppföljningen avseende kalkyler och efterkalkyler är svaga och svåra att följa upp. Rutiner för detta saknas.
<i>Är ansvaret för exploateringsverksamheten tydligt med lämplig ansvarsfördelning?</i>	<b>Delvis uppfyllt:</b> Det finns en arbetsgång där kommunstyrelsen beställer och samhällsbyggnadsnämnden bereder ärenden. Däremot kan ansvarsfördelningen ytterligare

förtydligas och effektiviseras.

*Finns det till varje exploateringsprojekt ansvarig person utsedd? Finns tillräckliga underlag till varje exploateringsprojekt i form av beslut, kalkyler och avtal med exploatören?*

**Ej uppfyllt:** Kommunen behöver skapa förutsättningar för en tydligare roll och ansvarsfördelningen när det gäller uppföljningar samt kvalitetssäkring av den finansiella rapporteringen avseende exploateringsprojekt.

*Sker en löpande åiterrapportering av respektive exploateringsprojekt till kommunstyrelsen med kommentarer avseende avvikelser, utveckling samt prognoser?*

**Ej uppfyllt:** Avrapporteringarna till politiken är sporadiska och rör främst beslut i specifika ärenden. Avsaknaden av ett strukturerat och tydligt arbetssätt mot exploateringsprojekten försvårar åiterrapporteringen.

## Rekommendationer

Efter genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelse och samhällsbyggnadsnämnd att beakta följande:

- Kommunen bör skapa en långsiktighet och planeringsförutsättningar. Fastställa kommunens ambitionsnivå gällande byggande och vilka aktörer som anses vara intressanta.
- Riktlinjer rörande exploateringsverksamheten bör tas fram snarast. Riktlinjerna ska ange hur exploateringsprojekt ska kalkyleras, riskbedömas, budgeteras, följas upp och redovisas. Dessa bör fastställa utgångspunkter och mål för exempelvis exploateringsavtal. Riktlinjerna ska ange grundläggande principer för fördelning av kostnader och intäkter för genomförandet av detaljplaner samt andra förhållanden som har betydelse för bedömningen av konsekvenserna av att ingå exploateringsavtal. Det bör även fastställas vad en rimlig nivå av underlag är inför ett projekt, för att ansvariga beslutsfattare skall känna sig trygga med att fatta beslut rörande projekt.
- Kommunen bör överväga att inrätta en controllerfunktion med tydlig inriktning mot exploaterings- och investeringsprojekt. En sådan skulle ge bättre förutsättningar för en enhetlig och kvalitativ uppföljning och åiterrapportering av de projekt som kommunen bedriver.
- I fallet Bergadalen har vi inte hittat några kalkyler för budgetbeloppen. Därmed finns det inte heller något att stämma av eventuella avvikelser mot. Vi föreslår att kommunen upprättar kalkyler för samtliga exploateringsprojekt och regelbundet följer upp mot dessa. Eventuella förändringar i projekten dokumenteras så att uppföljning kan göras när projektet avslutas.
- Kommunen bör också överväga att införa någon form av systemstöd, med tillhörande avtalsdatabas, med avseende på bedrivande av projekt. Detta i syfte att

---

stärka förutsättningar för en tillfredställande intern kontroll över tiden. Exempelvis gäller detta former för enhetliga kalkyler samt hur dessa ska arkiveras.

## 2. Inledning

### 2.1. Bakgrund

Bollebygd är en av landets snabbast växande kommuner. Efterfrågan på både lägenheter och mark för nya bostäder är stor och många nya bostadsområden växer fram. Kommunen arbetar för en regional tågstation i kommunen på en ny järnväg mellan Göteborg och Stockholm, vilket skulle bidra till att kommunen växer och utvecklas ännu mer. Det tilltänkta stationsområdet mellan Bollebygd och Rävlanda blir ett regionalt resecentrum med tusentals nya invånare, nya bostäder och kommunal service. Det kan leda till att antalet invånare i kommunen fördubblas och att de två orterna på sikt binds ihop.

En förutsättning för detta är att kommunen investerar och exploaterar tillgångar för att på så sätt möjliggöra en fortsatt expansion. En befolkning som växer innebär ett stigande exploateringsstryck som ska mötas med en ändamålsenlig exploateringsverksamhet.

Med exploateringsverksamheten avses åtgärder för att anskaffa, bearbeta och iordningsställa råmark för att kunna bygga bostäder, affärer, kontor eller industrier. I exploateringsverksamheten ingår därmed också att bygga kompletterande gemensamma anordningar som gator, grönområden, VA- och elanläggningar mm. Då det rör sig om stora investeringar är det viktigt att det finns tydliga beslut kring markexploateringen i kommunen samt att det finns tillräckliga kalkyler och tydliga avtal med exploatören för samtliga markexploateringsprojekt.

En viktig utgångspunkt för att kunna bedriva en ändamålsenlig exploateringsverksamhet är upprätthållande av en tillfredsställande intern kontroll. Med intern kontroll avses dels att det finns tillräckliga underlag till varje markexploateringsprojekt och dels att det finns en ändamålsenlig styrning av exploateringsverksamheten.

### 2.2. Revisionsfrågor

De två revisionsfrågorna för granskningen är:

- *Finns ändamålsenliga instruktioner och riktlinjer för hantering av exploateringsprojekt som säkerställer en god intern kontroll?*
- *Finns en tillfredsställande planering av framtida exploateringsverksamhet som har sin utgångspunkt i uppsatta mål för befolkningsutveckling mm och som är kopplad till långsiktig finansiell analys?*

Ansvarig nämnd är Samhällsbyggnadsnämnden samt kommunstyrelsen.

### 2.3. Kontrollmål

Kontrollmålen, vilka ligger till grund för besvarandet av revisionsfrågan, är:

- Finns tillräckliga riktlinjer/rutinbeskrivningar i kommunen vad gäller exploateringsverksamheten?

- Är rutiner för styrning och uppföljning av exploateringsverksamheten tillfredsställande?
- Sker en löpande avstämning/uppföljning av respektive exploateringsprojekt i kommunen?
- Är ansvaret för exploateringsverksamheten tydligt med lämplig ansvarsfördelning?
- Finns det till varje exploateringsprojekt ansvarig person utsedd? Finns tillräckliga underlag till varje exploateringsprojekt i form av beslut, kalkyler och avtal med exploatören?
- Sker en löpande återrapportering av respektive exploateringsprojekt till kommunstyrelsen med kommentarer avseende avvikelser, utveckling samt prognoser?

## **2.4. Avgränsning och metod**

Granskningen avgränsas till att avse exploateringsverksamheten i Bollebygds kommun.

Granskningen baseras på framförallt intervjuer samt genomgång av tillgänglig dokumentation. I granskningen sker särskild fokus på projektet Bergadalen, etapp 1- hur detta projekt har styrts och följts upp.

Granskningen följer även upp tidigare granskning avseende *Förstudie av några exploateringar* från 2010 samt KS åtgärder i anledning av KS svar till revisionen år 2010 (KS 2010 § 125).

Rapporten har varit föremål för faktaavstämning av samtliga intervjuade.

### **2.4.1. Intervjuer**

Intervjuer inom ramen för granskningen har skett med:

- Kommunstyrelsens ordförande
- Kommunstyrelsens vice ordförande
- Kommunchef
- Chef samhällsbyggnadsförvaltningen
- Kompletterande telefonintervju med ekonomichef

### 3. Om exploateringsverksamhet

Begreppet exploatering innebär en förändring eller förädling av markanvändning. Exploatering avser åtgärder för att anskaffa och bearbeta exempelvis bostäder, affärer, kontor eller industrier. I exploateringsverksamheten ingår även att bygga gator, anlägga grönområden med mera.

Exploateringsavtal är ett avtal om genomförande av en detaljplan. Exploateringsavtal tecknas mellan en kommun och en exploatör avseende mark som inte ägs av kommunen. Exploateringsavtalet reglerar ekonomiska åtaganden, genomförandefrågor, marköverlåtelser med mera. Avtalet tecknas innan eller i samband med att en detaljplan antas.

Markanvisningsavtal är ett avtal mellan en kommun och en exploatör där kommunen är markägare. Markanvisningsavtal tecknas först när kommunen har erhållit tillräcklig information om projektet. En markanvisning är inget bindande avtal för att gå vidare till en överlåtelse eller upplåtelse av mark. Avtalet innebär endast att kommunen ger en exploatör ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla om ett visst markområde för bebyggande.

#### 3.1. Lagar och regler

Exploateringsavtal är ett civilrättsligt avtal om exploatering av mark som förekommer i många olika exploateringsituationer. Kommunen har enligt plan- och bygglagen ansvaret för processen och antar också detaljplanen. Från och med den 1 januari 2015 innehåller plan- och bygglagen (PBL) en definition av exploateringsavtal: *”ett avtal om genomförande av en detaljplan mellan en kommun och en byggherre eller en fastighetsägare avseende mark som inte ägs av kommunen, dock inte avtal mellan en kommun och staten om utbyggnad av statlig transportinfrastruktur”*. Medan planläggning reglerats i plan- och bygglagen så har det tidigare inte funnits någon särskild lagreglering angående exploateringsavtal. Avtalslagen, kommunallagen, plan- och bygglagen m.fl. lagar innehåller bestämmelser som har betydelse vid utarbetandet av exploateringsavtal. Det är exempelvis inte tillåtet att i förväg avtala om innehållet i en detaljplan.

#### Riktlinjer för exploateringsavtal

I PBL finns ett krav på att en kommun som avser att förhandla om och teckna ett exploateringsavtal med en byggherre eller fastighetsägare ska ha stöd i av kommunen antagna riktlinjer för exploateringsavtal. Detta krav finns i 6 kap. 39 § PBL, som har följande formulering:

*Om kommunen avser att ingå exploateringsavtal, ska kommunen anta riktlinjer som anger utgångspunkter och mål för sådana avtal. Riktlinjerna ska ange grundläggande principer för fördelning av kostnader och intäkter för genomförandet av detaljplaner samt andra förhållanden som har betydelse för bedömningen av konsekvenserna av att ingå exploateringsavtal.*

Riktlinjerna bör enligt regeringen ge en exploatör möjlighet att i god tid sätta sig in i vilka krav och förutsättningar som han eller hon kommer att mötas av i förhandlingarna med



kommunen. Regeringen påpekar också att en kommun genom att anta riktlinjer för exploateringsavtal offentliggör sina avsikter att förhandla om exploateringsavtal.

Lagregleringen av skyldigheten att anta riktlinjer för exploateringsavtal innebär att kommunen i ett politiskt förankrat beslut ska ta ställning till utgångspunkter och mål för sådana avtal.

### Detaljplanen

Detaljplanen är en planform som främst används inom de tätbebyggda delarna av kommunen. I planen ges rättigheter och skyldigheter beträffande mark- och vattenanvändningen för såväl, enskilda och företag som kommunen och staten. Detaljplanens bestämmelser reglerar vad som ska vara park och gata, vilken mark som får bebyggas, hur höga husen får vara etc. Detaljplanen är juridiskt bindande. Detaljplanen ges alltid en genomförandetid som kan variera mellan fem och femton år. Efter genomförandetidens utgång kan planen fortsätta att gälla. Om planen ändras eller upphävs kan det göras utan hänsyn till tidigare byggrätter och fastighetsägarna kan inte få skadestånd.

## 3.2. Organisation Bollebygds kommun

Förste januari 2015 genomförde Bollebygds kommun en organisationsförändring där en samhällsbyggnadsnämnd skapades vilken därmed tog över ansvaret för samhällsbyggnadsfrågor, inklusive exploateringsverksamhet, från kommunstyrelsen. Dessförinnan fanns en Byggnadsnämnd som var en renodlad myndighetsnämnd, men vars uppgifter nu togs över av samhällsbyggnadsnämnden.

Enligt samhällsbyggnadsnämndens reglemente ansvarar nämnden bland annat för *”genomförande av kommunens exploateringsverksamhet och svarar för ärenden om inlösen enligt plan- och bygglagen, när ansökan om inlösen grundar sig på genomförande av en detaljplan.”*

Samhällsbyggnadsnämndens verksamheter drivs av samhällsbyggnadsförvaltningen som består av fem enheter: Miljö- och bygg, plan och exploatering, teknisk enhet, fastighet och stab.

Plan och exploateringsenheten omfattar översikts- och detaljplanering, mark och exploatering, GIS<sup>1</sup>, bredbandsinfrastruktur och strategisk lokalförsörjning. På enheten arbetar fem personer; två planarkitekter, en GIS-ingenjör, en exploateringsingenjör samt en projektingenjör.

### 3.2.1. Kommunens exploatering

Nedan visas de exploateringar som ingår i investeringsbudget 2016 samt plan för 2017 och 2018:

Exploateringar	2016	2017	2018
Exploatering Tyftet intäkt	-2000	-8000	
Exploatering Grönkullen/Getabrohult	7000		

<sup>1</sup> Ett geografiskt informationssystem (GIS) är ett datorbaserat system för att samla in, lagra, analysera och presentera geografiska data.

kostnad			
Exploatering Grönkullen/Getabrohult intäkt		-7000	
Exploatering Bergadalen etapp 1 intäkt	-5000	-7000	
Exploatering Bergadalen etapp 2 kostnad	4000	2000	
Exploatering Bergadalen etapp 2 intäkt		-2000	
Exploatering Kråktorps/Kulla kostnad	1000	4000	
Exploatering Kråktorps/Kulla intäkt		-1000	
Strategiska exploateringar ny stadsdel	50 000	50 000	50 000
Järnvägsutredning	700	700	
Årligt anslag plankostnader exkl lön	500	500	
<b>Summa exploateringar</b>	<b>56 200</b>	<b>32 200</b>	<b>50 000</b>

I budget 2016 samt plan för 2017 och 2018 har betydande investeringar för exploateringar beslutats i och med ”Strategiska exploateringar ny stadsdel” vilken budgeterats till 50 mnkr årligen 2016-2018. I tidigare års investeringsbudgetar, för 2014 och 2015 har nettoinvesteringarna inte överstigit 10 mnkr.

## 4. Iakttagelser och bedömningar

Nedan följer våra iakttagelser för respektive kontrollmål. Bedömningarna är uppdelade i två delar, en för de första tre kontrollmålen rörande rutiner och riktlinjer, och en för resterande tre kontrollmål rörande ansvarsfördelning och återrapportering.

### 4.1. Rutiner och riktlinjer samt uppföljning avseende exploateringsverksamheten

#### 4.1.1. Riktlinjer och rutinbeskrivningar rörande exploateringsverksamheten

**Kontrollfråga:** Finns tillräckliga riktlinjer/rutinbeskrivningar i kommunen vad gäller markexploateringsverksamheten?

Dokumenterade riktlinjer och rutinbeskrivningar saknas inom exploateringsverksamheten, exempelvis riktlinjer för exploaterings- och markanvisningsavtal vilka ska finnas enligt plan- och bygglagen (om nu kommunen avser att teckna exploaterings- och/eller markanvisningsavtal). Under intervjuerna nämns flertalet gånger problemet med en hög personalomsättning på samhällsbyggnadsförvaltningen, vilket anses ha försvårat framtagandet av rutiner och riktlinjer inom exploateringsverksamheten. Enligt intervjusvar anser sig förvaltningen vara underbemannade. Dock har ingen behovsutredning gjorts, som fastställer resursbehovet, avseende verksamheten relaterad till exploatering.

Strukturen för hela arbetsprocessen kring exploatering uppges under intervjuer vara bristfällig, och att det är väsentligt med en bättre struktur för att ansvariga politiker och tjänstemän ska kunna styra både själva exploateringsverksamheten men även kommunens långsiktiga utveckling. Under intervjuer uppges generellt att dokumentationen bakåt i tiden rörande exploateringsverksamheten är knapphändig vilket försvårar för personalen att kunna sätta sig in i ärenden de inte varit med i från början.

#### 4.1.2. Rutiner för styrning och uppföljning av exploateringsverksamheten

**Kontrollfråga:** Är rutiner för styrning och uppföljning av exploateringsverksamheten tillfredsställande?

Under intervjuer beskrivs att investeringsbudgeten varit det dokument som framställt kalkyler och uppföljning för varje exploateringsprojekt som kommunen är med i. Investeringsbudgeten anger varje exploateringsprojekts förväntade intäkter respektive kostnader tre år framöver. Om inte intäkter eller kostnader följer budgeterat räkenskapsår kan detta ge till följd att investeringsbudget behöver revideras för att stämma överens.

Under intervju anges att kommunen planerar att börja göra kalkyler och uppföljning mer utpräglad i projektform, och att detta arbetssätt är under utveckling.

## Forum för uppföljning

Varannan månad sker s.k. planberedning där företrädare från kommunstyrelsen, samhällsbyggnadsnämnden, bildnings- och omsorgsnämnden samt utvalda tjänstemän deltar. Dessa möten uppges vara forum för att diskutera och förankra frågor i kommunen som rör samhällsbyggnadsfrågor utifrån breda frågeställningar som även berör vård- och skola. Under intervjuerna anses dessa möten vara givande och bra forum för att förankra beslut i.

Under intervjuerna uppges att samhällsbyggnadsnämnden håller s.k. infopresidium där nämndens presidium träffar tjänstemän inom samhällsbyggnadsförvaltningen som vill ta upp frågor i nämnden. Dessa träffar beskrivs som öppna med högt i tak och där nämnden får en god kontakt med tjänstemännen på förvaltningen. Dessa träffar sker utöver vanliga presidiummöten samt nämndsmöten, och beskrivs ge bättre tid för beredande av frågor inför nämndsammanträdena.

Genomgående uppger intervjuade politiker att dialog och förankring fungerar väl i kommunen.

### 4.1.3. Uppföljning av exploateringsprojekt

**Kontrollfråga:** Sker en löpande avstämning/uppföljning av respektive markexploateringsprojekt i kommunen?

För den interna uppföljningen har vi genom intervjuer uppmärksammat att verksamheten saknar en plattform för att följa upp projekthistorik på ett samlat sätt.

Under intervjuerna beskrivs att det initialt görs en förkalkyl över projekten, men att uppföljningen därefter är bristfällig. Under intervju framförs att tjänstemännen ofta "gissar" framtida intäkter. Beräkningarna kan ofta hamna fel vilket föranledde att 2014 års kostnadsfördelning inte stämde, bland annat gällande Bergadalen- projektet. Under intervjuerna framförs önskemål om bättre underlag, men att det samtidigt är kostsamt att ta fram precisa underlag och att de behöver finna en rimlig nivå.

### 4.1.4. Bedömning

Avsaknaden av riktlinjer och strukturerad arbetsprocess kan innebära svårigheter att genomföra uppföljningar och kalkyler på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Vår rekommendation är därför att kommunen snarast bör upprätta riktlinjer rörande exploateringsverksamhet samt säkerställa att samtliga underlag (kalkyler, beräkningar, riskbedömningar och övriga bedömningar) dokumenteras på ett enhetligt och lättåtkomligt sätt. Vi föreslår att det arbete som påbörjats på detta område slutförs.

För att stärka uppföljningen av genomförda projekt bör kommunen säkerställa att rutin för efterkalkyler av samtliga projekt skapas och implementeras. Rutiner för hur uppföljningen av exploatering- och investeringsprojekt ska ske bör dokumenteras på ett tydligt sätt. Av rutiner bör det framgå roll- och ansvarsfördelning samt när i tiden olika kontrollmoment ska utföras.

Kommunen bör också överväga att införa någon form av systemstöd, med tillhörande avtalsdatabas, med avseende på bedrivande av projekt. Detta i syfte att stärka förutsättningar för en tillfredställande intern kontroll över tiden. Exempelvis gäller dessa former för enhetliga kalkyler samt hur dessa ska arkiveras.

Vi bedömer att det finns formaliserade forum för diskussion och dialog, både mellan nämnder sinsemellan samt mellan samhällsbyggnadsnämnd och tjänstemän på samhällsbyggnadsförvaltningen, vilket är positivt, dock bör det framgå tydligt för alla parter att var i processen prioriteringar sker.

## **4.2. Ansvarsfördelning samt underlag och återrapportering avseende exploateringsprojekt**

### **4.2.1. Ansvarsfördelning exploateringsverksamheten**

**Kontrollfråga:** Är ansvaret för markexploateringsverksamheten tydligt med lämplig ansvarsfördelning?

Under intervjuer beskrivs att det finns "en väg in" i kommunen via näringslivschefen för exploatörer som vill etablera kontakt. Detta arbetssätt uppges inte alltid hållas men att näringslivschefen enligt kommunens rutiner skall vara informerad och sköta dialogen utåt gentemot privata exploateringsverksamheter.

Beslutsgången mellan nämnderna är att kommunstyrelsen beställer och ingår exploateringsavtal medan samhällsbyggnadsnämnden genomför och verkställer beställningarna. Under intervjuer beskrivs ansvarsfördelningen mellan samhällsbyggnadsnämnd och kommunstyrelse till stor del fungera, men kan utvecklas ytterligare. Som exempel där otydligheter kan lyftas är vid planberedningarna där samtliga nämnder finns representerade.

Samhällsbyggnadsnämndens delegationsordning fastställdes i Samhällsbyggnadsnämnden i februari 2015 (protokoll 2015-02-26 § 27). Den fastställer bland annat den beslutanderätt gällande mark, planering och exploatering som nämnden delegerat vidare, antingen till förvaltningschef, planchef eller bygg- och miljöchefen.

### **4.2.2. Ansvarsfördelning och avtal för exploateringsprojekt**

**Kontrollfråga:** Finns det till varje markexploateringsprojekt ansvarig person utsedd? Finns tillräckliga underlag till varje markexploateringsprojekt i form av beslut, kalkyler och avtal med exploatören?

Under intervju uttrycker kommunchefen att det finns behov av kompetens inom kommunen avseende personer som kan följa exploateringsprojekten och ha närmre kontakt med exploatörer. Det uppges vara svårt att rekrytera den kompetens inom området som kommunen är i behov av. Kommunen brukar ta in extern hjälp för att värdera mark och tomter, exempelvis tomter på Bergadalen, men att kommunen inte alltid varit nöjda med vär-

deringarna. Under intervjuer anses även den ekonomiska uppföljningen i projektavtalen behöva utvecklas.

Kommunen har en förteckning över de exploateringsavtal som kommunen ingått, vilka även presenteras i investeringsbudgeten. Enligt intervjusvar går den dock inte särskilt långt tillbaka i tiden vilket försvårar möjligheten att få en historik i dokumentationen.

#### 4.2.3. Återrapportering till kommunstyrelsen

**Kontrollfråga:** Sker en löpande återrapportering av respektive markexploateringsprojekt till kommunstyrelsen med kommentarer avseende avvikelser, utveckling samt prognoser?

Under intervjuer anser politiker att de efter begäran vanligtvis tar del av g. En av de intervjuade beskriver det som att ”*stora investeringar beskrivs på några rader, inte hur och varför det ser ut som det gör*”.

Förvaltningen uttrycker under intervju att de behöver göra tätare uppföljningar och följa upp ekonomin oftare i exploateringsprojekten. Vidare hålls med om att avrapporteringarna till politiken är sporadiska och rör främst beslut i specifika ärenden. Samtidigt efterfrågas en större tydlighet i de uppdrag som nämnden ger förvaltningen, exempelvis med tydliga deadlines

Samhällsbyggnadsnämnden har en internkontrollplan för 2016, vilken återfinns i verksamhetsplanen. Internkontrollplanen är baserad på en risk- och väsentlighetsanalys som graderar olika risker utifrån konsekvens och sannolikhet. Planen innefattar fyra kontrollmoment vilka är att kontrollera registerföring vid myndighetsutövning, kontroll av beslut enligt delegationsordning, att skyddsronder genomförs samt att rutiner för betalningsströmmar följs. Den interna kontrollen följs upp i samband med fastställande av årsredovisning (protokoll 2016-03-14 § 14).

Under intervjuerna upplever intervjuade politiker att de kommit en bit i arbetet med intern kontroll men att det kan ta en stund innan arbetssättet förankrats i kommunen, och på vilken ambitionsnivå den interna kontrollen ska läggas på.

I verksamhetsplanen för 2016 har samhällsbyggnadsnämnden sex mål vilka utgår från kommunfullmäktiges mål. Ingen av målen berör dock exploateringsverksamheten.

#### 4.2.4. Bedömning

Vår bedömning är att kommunen behöver skapa förutsättningar för en tydligare roll och ansvarsfördelningen när det gäller uppföljningar samt kvalitetssäkring av den finansiella rapporteringen avseende exploateringsprojekt.

Uppföljningar och analyser av exploateringsverksamheten dokumenteras inte på särskilt sätt, varför spårbarheten när det gäller intern kontroll bedöms som svag. För att ansvariga politiker och tjänstemän ska kunna fatta ändamålsenliga beslut i enlighet med sitt ansvar måste de kunna göra så med trygghet i erforderliga underlag, vilket i nuläget inte är fallet.

Vår rekommendation är att kommunen bör överväga att inrätta en controllerfunktion med tydlig inriktning mot exploaterings- och investeringsprojekt. En sådan skulle ge bättre förutsättningar för en enhetlig och kvalitativ uppföljning och återrapportering av de projekt som kommunen bedriver.

### **4.3. Bergadalen**

Bergadalen är ett område beläget i den nordöstra delen av Bollebygds tätort, cirka 2,5 km norr om centrum och området omfattar cirka 70 tomter med en yta om cirka 20 hektar<sup>2</sup>. Detaljplanen vann laga kraft genom förordnande av Länsstyrelsen 2012-08-10, och i resterande del i norr efter beslut i Mark- och miljööverdomstolen 2014-09-24. Genomförandetiden för detaljplanen är fördelat på tre etapper:

#### Etapp 1

Genomförandetiden för etappen börjar löpa då detaljplanen vinner laga kraft.

#### Etapp 2

Genomförandetiden för etappen börjar löpa först när 75 % av byggrätterna, inom kvartermark (B) i Etapp 1, har bebyggts.

#### Etapp 3

Genomförandetiden för etappen börjar löpa först när 25 % av byggrätterna, inom kvartermark (B) i Etapp 2, har bebyggts. Genomförandetid för planen som helhet är tio (10) år från den dag planen vunnit laga kraft.

**Bild:** Illustration över Bergadalen, etapp 1 samt övrig etappindelning.

---

<sup>2</sup> En hektar är 10 000 kvadratmeter, vilket motsvarar en kvadrat med 100 meters sidor (100x100m).



Baserat på uppgifter från intervjuerna kom Bergadalen-projektet till genom en exploatör som såg potential i området, och kommunen diskuterade samarbete med den enskilde markägare som äger marken i den norra delen av området. Det blev enligt uppgift några dispyter rörande gränsdragningar men uppfattningen, enligt en av de intervjuade, var att avtalet som blev av mellan markägarna var acceptabelt hos de inblandade. En upphandling genomfördes av tekniska kontoret under 2013 och markarbetet satte igång under 2014. Därefter har projektet varit föremål för en hel del kontroverser med budgetöverskridanden och uppmärksamhet i media. Markägare i området har genomfört överklaganden och ärenden har gått upp i rätten, bland annat med hänvisningar till att exploatören fått otillbörligt gynnande i avtalen.

Under intervjuerna uttrycks att de olika turerna runt Bergadalen-projektet varit mycket påfrestande för både politiker och tjänstemän i kommunen. Även sympatier för exploatören uttrycks där en del av de intervjuade anser att anklagelserna om otillbörligt gynnande är ogrundade och överdrivna. Enligt intervjuerna har inte heller några av överklaganden vunnit i rätten. Under intervjuerna anses genomgående att det funnits brister i styrning och uppföljning från kommunens sida gällande projektet, samt att det finns dålig spårbarhet i dokumentationen bakåt i tiden för projektet.

Nedan följer iakttagelser och reflektioner rörande Bergadalen-projektet i fråga om budgetering, upphandling och avtal. Denna granskning berör inte eventuella rättsliga processer som förekommit i samband med projektet.



#### 4.3.1. *Investeringsbudget 2013, 2014, 2015 samt plan för 2016-2017*

Den projektkalkyl som finns rörande Bergadalen-projektet finns i kommunens investeringsbudgetar 2013-2017. Kostnader och intäkter sammanfattas nedan:

	<b>Kostnader</b>	<b>Intäkter</b>
<b>2013:</b>	6 miljoner	2 miljoner
<b>2014:</b>	5 miljoner	5 miljoner
<b>2015:</b>	5 miljoner	5 miljoner
<b>2016:</b>	4 miljoner	5 miljoner
<b>2017:</b>	-	7 miljoner
<b>Summa:</b>	<b>21 miljoner</b>	<b>24 miljoner</b>

#### *Upphandling entreprenör gällande generalentreprenad etapp 1*

Upphandlingen som genomfördes under 2013 avser utbyggnad av allmän plats (lokalgata, gatu- och cykelväg m.m.) och VA i Bergadalen, etapp 1, enligt detaljplan för bostäder öster om Skärddargårdshöjd, Erikstorp 1:183 m.fl.

<b>Antal inkomna anbud:</b>	10 st.
<b>Kvalificerade:</b>	8 st.
<b>Högsta anbudet:</b>	> 21 miljoner (1 anbud)
<b>Näst högsta:</b>	~ 17-18,9 miljoner (4 st.)
<b>Näst lägsta:</b>	~ 14-16,4 miljoner (2 st.)
<b>Lägsta anbudet:</b>	~ 12,6 miljoner (1 st.)
<b>Vinnande anbud:</b>	Västmark Entreprenad AB
<b>Anbudets värde:</b>	12 684 512 SEK

Anbudet prövades efter giltighet, kvalificering och utvärdering. Utvärderingen skedde utefter principen ekonomiskt mest fördelaktigt. Vad gäller upphandlingen av entreprenaden, så har vi inte granskat förfrågningsunderlaget. Vi kan bara konstatera att upphandlingen har skett och vi har inga anmärkningar avseende följsamheten gentemot lagen om offentliga upphandlingar.

#### 4.3.2. *Transaktioner gällande Bergadalen*

En genomgång av samtliga transaktioner inom Bergadalen-projektet visar att summan av samtliga kostnader i projektet från november 2009 till och med 26 januari 2016 uppgår till ca 20,4 mnkr. Lejonparten av kostnader, cirka 19,7 mnkr har tillkommit efter 2013. Summan av intäkter uppgår under november 2009 till och med 26 januari 2016 till cirka 6,1 mnkr.

Det återstår att se hur resultatet för projektet blir i slutändan när tomterna sålts och andra intäkter räknas in. I en jämförelse med investeringsbudgetarna så har varken kostnader eller intäkter legat i fas med budget. Kommunen reviderade inte heller budgeten under 2014 vilket ledde till en del uppståndelse på grund av att redovisningen av Bergadalen-projektet blev missvisande i årsredovisningen. Uppskattningen som gavs vid intervjuutifrällena var att projektets nettoresultat ligger på minus 3,8 mnkr vid tidpunkten för intervjuerna.

Av utbetalningar till olika leverantörer så har den största delen gått till upphandlade Västmark Entreprenad AB. Anbudet som Västmark vann upphandlingen på var ca 12,7 mnkr, och enligt faktureringsplanen för 2014 mellan kommunen och Västmark skulle kostnaderna under 2014 uppgå till ca 11,1 mnkr. Under 2014 genomförde kommunen transaktioner till Västmark för 17,6 mnkr, d.v.s. ca 5 mnkr mer än anbudet, och 6,5 mnkr mer än årets faktureringsplan.

Genomsnittsvärdet av de övriga anbuderna som blev kvalificerade ligger på ~17,6 miljoner kronor som är i linje med de bokförda entreprenadkostnaderna för 2014 som blev 17,6 miljoner. Som skäl till kostnadsökningen under 2013 uppges bl.a. följande:

- Mer berg än beräknat
- Mer schakt än beräknad pga. ändringar under tid samt
- Missar i planering och projektering

I intervjuerna framkom att kostnadsökningen uppräktades först i slutet av 2014. De utökade kostnaderna som kom under 2014 överstiger hela den treåriga budgeten för Bergadalen. Någon löpande uppföljning mot den framtagna kalkylen förefaller inte vara genomförd. Vid behov skall kalkylen revideras om det visar sig att förutsättningarna har ändrats och att därmed den ursprungliga kalkylen blir felaktig. Den prognos som upprättas skall utgöra underlag för nästkommande års budget.

Under intervjuerna framkommer att politiker och tjänstemän är medvetna om ovan nämnda brister rörande projekt Bergadalen och att kommunen lärt sig mycket i processen.

Andra betydande transaktioner som genomförts avser främst VA och konsultkostnader i samband med projektering. Konsulter som anlåtats är bland annat Ramböll AB, WSP AB och Norconsult.

**Figur XX:** Transaktioner till bolag där totala värdet överstiger 100 000.

Leverantör	Kostnader (kr)
Västmark Entreprenad AB	17 745 235,25
Ramböll Sverige AB	613 293,61
Vattenfall Service Nordic AB	577 411,98
WSP Sverige AB	207 557,55
MOV Mark- och vattenbyggnad	158 680,00
Norconsult	151 350,68
Advokatbyrå Jörgen Olson	143 113,72

En genomgång av attestanter av fakturorna i projektet visar att 8 olika tjänstemän på kommunen har attesterat fakturor sedan 2013, och 5 personer har godkänt dem under samma tidsperiod.

#### 4.3.3. *Exploateringsavtal*

Nedan listas synpunkter och reflektioner på det exploateringsavtal som fattats gällande Bergadalen.

##### **Punkt 2- Detaljplan och etappindelning**

Vi hittar inget stöd i planbestämmelserna att det är möjligt (enligt PBL) att göra starten av genomförandetiden beroende av en viss andel av byggrätterna bebyggt. Begreppet "bebyggt" finner vi också otydligt.

Enligt Boverkets handbok om plan och bygglagen och tillhörande lagstöd ska genomförandetiden bestämmas så att det finns rimliga möjligheter att genomföra planen under angiven tid. Genomförandetiden får inte vara kortare än fem år och inte längre än femton år. Genomförandetiden kan dock förlängas genom ändring av detaljplan med högst fem år i sänder. Dessutom kan genomförandetiden, efter att den har gått ut, förnyas genom ändring av detaljplan med högst fem år i sänder.

Vi rekommenderar att istället antingen göra tre olika detaljplaner eller bestämma olika genomförandtider för olika delar av detaljplanen. På så sätt kan utbyggnadsordning och etappindelning bestämmas. Med hänsyn till att planen kan komma att överklagas av enskild eller överprövas av länsstyrelsen och att det därför inte går att bedöma när planen kommer att vinna laga kraft, bör inte något datum då genomförandetiden löper ut anges. Endast den tidsrymden som ska gälla för genomförandetiden bör bestämmas.

##### **Punkt 7- Marköverlåtelse**

Kommunen och exploitören byter byggrätter med varandra. Ur vår synvinkel skulle det vara intressant att titta på vilken underliggande värdering som ligger till grund för bytet, eftersom det in princip innebär en försäljning av kommunal egendom. Det kan finnas risk för problematik kring statsstödsregler.

Vår rekommendation är att kommunen bör se till att det finns en eller två externa värderingar vid försäljning om försäljningen inte sker i en öppen process med normal marknadsföring.

##### **Punkt 19- Gatukostnad**

Att exploitören betalar som sin andel av utbyggnad av allmän plats (lokalgata, gc-väg m.m.) är normalt. Det finns flera olika varianter. Föreliggande variant innebär en viss risk för kommunen eftersom priset är fast med en indexreglering. Det är viktigt att kommunen vid fast prissättning beaktar den risk som föreligger i priset.

Ett alternativ är att priset anpassas till kommunens faktiska kostnader och regleras i efterhand. (Utifrån ett förutbestämt andelstal om det är flera olika exploitörer eller som i detta fall där kommunen själv är exploitör/markägare till kvartersmark).

##### **Punkt 21- Förtur vid försäljning av kommunal mark samt krav på energifektivitet**

Tveksamt om optionen är bindande för kommunen enligt Jordabalken JB. Kan också vara tveksamt att ge optionen till en byggherre i kommunen och utesluta alla andra (på grund av statsstödsregler).

Vår rekommendation är att kommunen inte bör skriva liknande avtalsvillkor om förtur.

2016-09-08

**Fredrik Carlsson**

Uppdragsledare

**Said Ashrafi**

Projektledare

