

Vellinge kommun

Granskning av kommunens exploateringsverksamhet



Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	3
2.1. Bakgrund.....	3
2.2. Syfte och revisionsfrågor	3
2.3. Genomförande	4
2.4. Revisionskriterier.....	4
3. Granskningsresultat	6
3.1. Strategier, riktlinjer och avtal	6
3.2. Utvärdering och uppföljning.....	13
4. Sammanfattande bedömning	15
<i>Bilaga 1: Källförteckning</i>	<i>16</i>

1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Vellinge kommun granskat kommunstyrelsen i syfte att bedöma om exploateringsverksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt.

Exploateringsverksamheten bedrivs till stor del på ett ändamålsenligt sätt. Detta då det finns styrande dokument som redogör för kommunens målbild och strategi för markanvändningen samt att det till stor del finns tydliga processbeskrivningar för markanvisningar och exploateringar (tydligare vad gäller markanvisningar än vad gäller exploateringar) och i enlighet med vad lagen kräver. Vidare grundar sig bedömningen på att det finns riktlinjer som beskriver vad avtalen ska omfatta och en tydlig ansvarsfördelning i arbetet. Det finns fortsatta utvecklingsområden för att minska på sårbarheten i organisationen samt i uppföljningsarbetet, både vad gäller uppföljning av avtalen samt analysen under och efter slutförda projekt.

Vi har bland annat gjort följande iakttagelser:

- ▶ Det finns styrande dokumenten som bidrar till att ge en samlad bild av kommunens strategi och målbild avseende markanvisning och exploatering. De styrande dokumenten i arbetet är kommunens översiktsplan, bostadsförsörjningsprogram, lokalresursplan och näringslivspolicy.
- ▶ Det finns riktlinjer för processerna (markanvisning och exploatering) samt upprättandet av avtal. Riktlinjerna är mer omfattande när det kommer till upprättandet av markanvisningsavtal jämfört med exploateringsavtal.
- ▶ Utifrån de granskade avtalen ser vi att avtalen skrivs i enlighet med riktlinjerna och att kommunen agerar i enlighet med avtalsvillkoren när villkoren överträds. Det går dock inte att följa upp om samtliga avtal har sin grund i de styrande dokumenten.
- ▶ Inom mark- och exploateringsarbetet har det skett förändringar främst vad gäller den ekonomiska uppföljningen men det finns fortsatta möjligheter för utveckling.
- ▶ Det sker ekonomiska uppföljningar under och efter projekten men det sker ingen samlad och strukturerad utvärdering/analys om processen gick som planerat.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ systematisera uppföljningen av avtalen, samt
- ▶ utveckla uppföljningsarbetet vad gäller analysen efter avslutade projekt.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Enligt Lag (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar ska en kommun anta riktlinjer som innehåller utgångspunkter och mål för överlåtelser eller upplåtelser av markområden för bebyggande, men även handläggningsrutiner och andra grundläggande villkor för markanvisningar. Markanvisningsmodellen innehåller också riktlinjer för hur kommunen arbetar med exploateringsavtal för de fall privatägd mark avses planläggas och byggas.

Exploateringsavtal är ett avtal om genomförande av en detaljplan och regleras i PBL för mark som inte ägs av kommunen. Avtalet tecknas mellan kommunen och ägaren (exploatören) till det markområde som enligt detaljplanen ska exploateras.

I normalfallet tecknas i tidigt skede, innan detaljplaneprocessen påbörjats, intentionsavtal med exploatören för att klargöra grundläggande principer för kostnads- och ansvarsfördelning avseende de kommande planerings- och genomförandefrågorna. Intentionsavtalet kan principiellt liknas vid ett markanvisningsavtal med motsvarande krav på exploatören men utan formuleringar om överlåtelse av mark från kommunen till exploatören.

Upprättande av intentionsavtal och exploateringsavtal beslutas slutgiltigt av kommunstyrelsen respektive kommunfullmäktige. Exploateringsavtalet tas fram parallellt med detaljplanearbetet och ska alltid tecknas innan detaljplanen godkänns inför antagande i kommunfullmäktige. Exploateringsavtal kan innehålla krav på att säkerställa genomförandet av detaljplanen utifrån tid och att annan lagstiftning blir tillgodosedda.

Det är ofta en återkommande diskussion kring hur pågående investeringar ska redovisas och om det sker en uppdelning av anläggningstillgångar och exploateringsprojekt. I rapporteringen bör framgå total investeringsutgift, ackumulerad utgift vid rapporteringstillfället, prognos för utgift med bedömd tidpunkt för projektavslut och ianspråktagande. Tydliga rutiner behöver finnas för att kvalitetssäkra den ekonomiska redovisningen som sker i projekten mellan rapporteringstillfällena.

I Vellinge kommuns budget för 2020 framgår bland annat att: "Planläggning och exploatering ska ske med hänsyn till den enskilde människans frihet samt främja en samhällsutveckling med goda levnadsförhållanden och en långsiktigt hållbar livsmiljö för medborgarna idag och för kommande generationer. [...] Vellinge kommun ska vara lyhörd för näringsidkares behov av mark och lokaler för etablering."

Med bakgrund i ovanstående har revisorerna i sin risk- och väsentlighetsanalys identifierat exploateringsområdet som ett område i behov av granskning.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte har varit att bedöma om exploateringsverksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Har kommunen en övergripande strategi för markanvisningar och exploateringar? Var kommer den till uttryck? I översiktsplanen, fördjupade översiktsplaner och/eller i andra dokument?

- ▶ Finns riktlinjer för markanvisningsavtal och exploateringsavtal?
- ▶ Finns det tydliga riktlinjer kring markanvisnings- och exploateringsprocesser?
- ▶ Skrivs avtal i enlighet med riktlinjerna och hur agerar kommunen vid överträdelse i avtalen?
- ▶ Sker utvärdering av kommunens arbete med markanvisningsavtal och exploateringsavtal?
- ▶ Genomförs uppföljningar och efterkalkyler i samband med avslutat exploateringsprojekt?

2.3. Genomförande

Granskningen har grundats på intervjuer och dokumentstudier (se bilaga 1). Intervjuade funktioner är samhällsbyggnadschef, projektledare mark och exploatering, exploateringsingenjör och redovisningsekonom. Inom ramen för granskningen har vi även genomfört en närmare genomgång av sju mark- och exploateringsavtal. Granskningen är genomförd maj 2020 – september 2020.

2.4. Revisionskriterier

Lag om riktlinjer för kommunala markanvisningar (2014:899)

Av 1 § framgår att lagen innehåller bestämmelser om riktlinjer för kommunala markanvisningar. Med markanvisning avses en överenskommelse mellan en kommun och en byggherre som ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett visst av kommunen ägt markområde för bebyggande. Enligt 2 § ska en kommun anta riktlinjer som innehåller utgångspunkter och mål för överlåtelser eller upplåtelser av markområden för bebyggande, men även handläggningsrutiner och andra grundläggande villkor för markanvisningar.

Plan- och bygglagen (2010:900)

Exploateringsavtal regleras i PBL och definieras som ett avtal om genomförandet av en detaljplan mellan en kommun och en byggherre, eller en fastighetsägare avseende mark som inte ägs av kommunen. Kommuner som avser att ingå exploateringsavtal ska enligt 6 kap. 39 § PBL anta riktlinjer som anger utgångspunkter och mål med sådana avtal.

Under 2015 infördes även bestämmelser som reglerar innehållet i exploateringsavtal (6 kap. 40–42 §§ PLB). Enligt PBL ska kommunens riktlinjer ange grundläggande principer för:

- ▶ fördelning av kostnad och intäkter för genomförandet av detaljplaner,
- ▶ medfinansieringsersättning, om kommunen avser att avtala om en sådan ersättning,
- ▶ andra förhållanden som har betydelse för bedömningen av konsekvenserna av att ingå ett exploateringsavtal.

Översiktsplanen

Vellinge Översiktsplan 2010 med utblick mot 2050 antogs av kommunfullmäktige 2013-01-23 och utgör kommunens strategiska plandokument för mark- och vattenanvändning. Den kommunala översiktsplanen ska enligt PBL vara aktuell och ett beslut kring översiktsplanens

aktualitet ska fattas av kommunfullmäktige varje mandatperiod. Kommunfullmäktige beslutade 2017-12-06 KF §172 att aktualitetsförklara Översiktsplan 2010 och godkänna föreslagna anpassningarna och förtydligandena som aktualiseringen medförde.

Översiktsplanen redovisar den önskade framtida utvecklingen i kommunen och består således av både visioner om framtiden samt mer konkret vägledning om hur marken ska användas. Vellinge kommuns översiktsplan anger hur kommunen ska utvecklas i tre skeden. Planen utgår från en förväntad befolkningsökning om 1 procent per år för att få en social, ekonomisk och hållbar utveckling.

Kommunens översiktsplan består av en del med temaområden som berör hela kommunen och en del där utvecklingen för respektive karaktärsområde beskrivs. Till översiktsplanen finns även tre bilagor med planeringsunderlag, konsekvenser och ett utlåtande där det framgår vad andra tyckt om planen under framtagandet.

Markanvisningspolicy

Markanvisningspolicyn är antagen av kommunfullmäktige 2015-11-18. Den syftar till att öka produktionstakten i bostadsbebyggandet för att uppnå en tillväxt och att det som byggs har god arkitektur och är hållbart/klimatsmart.

Markanvisningspolicyn innebär att Vellinge kommun ska:

- ▶ Eftersträva konkurrensutsättning
- ▶ Tillgodose kommunala och samhälleliga behov
- ▶ Alltid väga in ekonomisk, ekologisk och social hållbarhet
- ▶ Skapa variation och byggnader med arkitektonisk kvalitet

Av policyn framgår att kommunen både tillämpar markanvisningstävlingar och direktavvisningar som förfarande vid markanvisningar. I båda fallen regleras markanvisningen i ett markanvisningsavtal. I kommunens markanvisningspolicy listas åtaganden och skyldigheter som regleras i ett markanvisningsavtal och som ska förhandlas om. Markanvisningsavtalet ska upprättas tidigast i samband med framtagande av en detaljplan.

Markanvisningspolicyn innehåller vidare en beskrivning av specifika fall där en direktanvisning kan ske samt vad som gäller avseende prissättning av mark vid försäljning.

Riktlinjer för exploateringsavtal

Riktlinjer för exploateringsavtal, antagen av kommunfullmäktige 2018-02-28, riktar sig till fastighetsägare eller exploatörer som med stöd av en ny detaljplan vill utveckla sin fastighet genom någon form för bebyggelse.

Riktlinjerna anger de övergripande principerna för exploateringsavtal som ingås för genomförandet av detaljplaner, samt minimikrav för vad ett exploateringsavtal ska innehålla. Av riktlinjerna framgår att exploateringsavtalet ska reglera fördelning av ansvar och kostnader. Avseende tidsplan anger riktlinjerna att exploateringsavtalet ska innehålla en ambitionstidsplan, eventuell etappindelning av bebyggelsen samt åtaganden från både exploatören och kommunen vad gäller utbyggnadstakt och tidpunkt för färdigställd byggnation. Exploateringsavtalet ska även reglera villkor för marköverlåtelse och ersättning. Slutligen fastställer riktlinjerna att exploatören ansöker om och bekostar nödvändig fastighetsbildning om inte annat avtalats, samt att exploatören ska lämna säkerhet för de ekonomiska åtaganden som görs i exploateringsavtalet.

3. Granskningsresultat

3.1. Strategier, riktlinjer och avtal

3.1.1. Iakttagelser

Strategier

Vellinge kommuns översiktsplan är kommunens strategiska plandokument för mark- och vattenanvändning. Översiktsplanen anger de övergripande mål som är styrande för samhällsbyggnaden i stort. Planen grundas bland annat på en politisk målsättning om att kommunen ska växa med 1 procent per år. Vid intervju framkommer att översiktsplanen utgör själva grunden i kommunens strategiska arbete med mark och exploatering då den anger kommunens övergripande plan för markanvändning med en utblick mot 2050.

Kommunens bostadsförsörjningsprogram, antaget av kommunfullmäktige 2015-12-09, utgår från kommunens bostadsbehov och efterfrågan. Bostadsförsörjningsprogrammet utgör ett komplement till översiktsplanen då det finns beskrivningar av hur projekt för bostadsutbyggnad i översiktsplanen kan genomföras i respektive geografiska område. Därtill inventeras kommunens planberedskap och utvecklingsmöjligheter.

Därutöver uppges lokalförsörjningsresursplanen¹ och strategin för näringsliv och turism² vara styrande dokument som lägger grunden för kommunens exploateringsarbete. Lokalförsörjningsprogrammet anger de behov som finns gällande specialbostäder. Kommunens näringslivspolicy anger inriktningen för kommunens markpolitik för näringslivets behov.

Riktlinjer och processbeskrivning

För att tydliggöra hur kommunen avser att hantera sin mark har markanvisningspolicy, samt riktlinjer för exploateringsavtal utarbetats av kommunens tillväxtsavdelning. Policyn finns att läsa mer om i revisionskriterierna under avsnitt 2.4.

Processbeskrivning för markanvisning

I kommunens markanvisningspolicy finns en processbeskrivning där det framgår att kommunala markanvisningar kan delas upp i två förfarande, markanvisningstävling och direktanvisning. Kommunen tillämpar båda, men direktanvisningar ska endast förekomma vid specifika undantagsfall som anges i policyn. Vid intervju framkommer att all mark som säljs i kommunen ska ske genom markanvisningstävlingar, men att avsteg har skett i undantagsfall.

Vid intervju framkommer att kommunens översiktsplan är styrande vid markanvisningstävlingar då den ligger till grund för planavdelningens framtagande av detaljplaner. Enligt markanvisningspolicyn sker markanvisningstävlingarna i samband med framtagande av samrådshandling för detaljplanen, men kan även ske efter det att detaljplanen har vunnit laga kraft. Tiden för markanvisningstävlingen påverkar enligt policyn möjligheterna att justera bestämmelserna i detaljplanen. Inbjudan till markanvisningstävlingarna finns

¹ Antagen av kommunfullmäktige 2014-12-09.

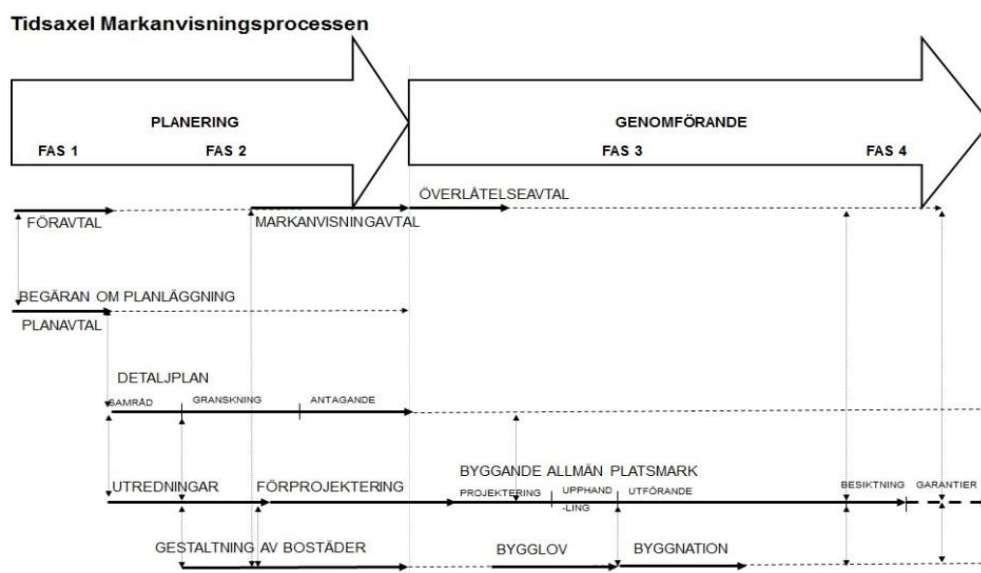
² Framtagen av tillväxtavdelningen 2016-08-11. Framgår inte om den är antagen av någon politisk instans.

tillgängliga via kommunens hemsida och inkomna förslag utvärderas av en jury bestående av tjänstemän från kommunens tillväxtavdelning.

Av processbeskrivningen framgår vidare att markanvisningsavtal tidigast får upprättas i samband med framtagande av en detaljplan. När förutsättningar för markanvisningsöverlåtelse finns upprättats överlåtelseavtal.

Beslut om markanvisningstävling tas av kommunstyrelsens arbetsutskott, och beslut om markanvisnings- och överlåtelseavtal följer kommunstyrelsens delegationsordning för försäljning av fastigheter. Enligt delegationsordning fattas därmed besluten av kommunstyrelsen, och i vissa fall kommunfullmäktige. Nedan redovisas kommunens tidsaxel över processen för markanvisning och de olika faserna.

Figur 1. Tidsaxel markanvisningsprocessen, Vellinge Kommun



Källa: Markanvisningspolicy, Vellinge kommun

Exploateringsprocessen

Det finns ingen tydlig processbeskrivning vad gäller exploateringsprocessen, men av riktlinjerna för exploateringsavtal finns en beskrivning av exploateringsprocessens koppling till planavtal och detaljplanarbetet.

Innan detaljplanarbetet påbörjas måste ett planavtal träffas som föregås av att kommunen tar ställning till exploateringslämplighet och förenlighet med styrande dokument. I samband med att planavtalet träffas inleder kommunen detaljplanarbetet samt förhandlingar med exploatören i syfte att ingå ett exploateringsavtal.

Beträffande processen att ingå exploateringsavtal anges endast att det ska ske parallellt med framtagandet av detaljplanen. Vid intervju framkommer att det tillsammans med planavdelningen ska tas fram ett utkast på en detaljplan som medger vad exploatörerna vill bygga, samt vilka åtagande som ska gälla för kommunen respektive exploatören. Därtill uppges att parterna bör vara överens om ansvarsfördelning och åtagande som ska gälla i exploateringsavtalet innan detaljplanen är klar.

Av riktlinjerna kan vi utläsa att innan en detaljplan antas ska exploateringsavtalet godkännas av kommunfullmäktige. Exploateringsavtalet ska även innehålla förbehåll om att det endast är giltigt under förutsättningen att tillhörande detaljplan vinner laga kraft.

Avtal

Inom ramen för granskningen har vi genomfört en närmare genomgång av sju upprättade markanvisnings- och exploateringsavtal med tillhörande handlingar. Avtalen har valts ut med målsättningen att täcka såväl slutförda projekt som pågående projekt. Vi har tagit hjälp av de intervjuade för att identifiera projekt som ska granskas. Avtalen avser både markanvisningsavtal och exploateringsavtal. De granskade avtalen är:

- ▶ Markanvisningsavtal/överlåtelseavtal avseende kvartersmark inom detaljplan för Falsterbo 4:178 M.FL. (2018-09-07).
- ▶ Markanvisningsavtal avseende delområde Gläntan, Falsterbokanalerna (2019-08-15).
- ▶ Markanvisningsavtal avseende byggrätter på del av fastigheten Vellinge Ingelstad 6:1 i Västra Ingelstad. (2020-02-21).
- ▶ Köpeavtal med åtagande om exploatering, markområde C Campus Vellinge 99:148
- ▶ Köpeavtal med åtagande om exploatering, markområde D Campus, Vellinge 99:151
- ▶ Köpeavtal med åtagande om exploatering, markområde A Campus, Vellinge 99:150
- ▶ Exploateringsavtal avseende detaljplan för Vellinge 99:83 med flera, vid Åkarpsgatan (Tofta Gård). (2018-07-12).

Avtalen har granskats mot kommunens markanvisningspolicy samt riktlinjer för exploatering.

I kommunens markanvisningspolicy anges under rubriken, *Innehåll i markanvisningsavtal*, åtaganden och skyldigheter som normalt regleras i ett markanvisningsavtal och som det ska förhandlas om. I tabell 1 redovisas resultatet av kontrollen.

Tabell 1. Resultat genomgång av markanvisningsavtal

Innehåll i markanvisningsavtal	Falsterbo	Gläntan	Västra Ingelstad	Campus delområde C	Campus delområde D
	Kvartersmark inom detaljplan för Falsterbo	Delområde Gläntan, Falsterbokanalerna	Fastighet Vellinge Ingelstad 6:1	Fastighet Vellinge 99:24	Fastighet Vellinge 99:24
Bakgrund, målbild, samsyn kring gestaltning och hållbarhet	Delvis	✓	✓ ³	✓ ⁴	✓ ⁵
Avgränsningsområde för avtalet	✓	✓	✓	✓	✓
Föravtalets/avsiktsförklaringens legala status	✓	✓	✓	✓	✓
Principer för överlåtelse av mark ⁶	✓	✓	N/A	✓	✓

³ Framgång av inbjudan till markanvisningstävling

⁴ Framgång av inbjudan till markanvisningstävling

⁵ Framgång av inbjudan till markanvisningstävling

⁶ Villkor, köpeskilling, handpenning, fastighetsbildning, tillträde, säkerhet m.m.

Markens beskafter	Fastighetens skick regleras	✓	N/A	✓	✓
Genomförande av projektidé	✓	✓	N/A	✓	✓
Genomförande av allmän plats	✓	✓	N/A	✓	✓
Kostnadsfördelning av allmän plats	✓	✓	N/A	✓	✓
Tidplan	✓	✓	N/A	✓	✓
Villkor för markanvisningsavtalets giltighet	✓	✓	✓	✓	✓

Kommentarer

Samtliga avtal som har granskats följer samma struktur. Det finns rubriker som anger åtaganden och skyldigheter för kommunen såväl som exploatören. Vad gäller bakgrund, målbild och samsyn kring gestaltning och hållbarhet återfinns detta i inbjudan till markanvisningstävlingarna som finns med som bilagor till vissa av avtalen. Där anges bland annat kommunens målbild och hållbarhetskriterier, samt hänvisningar till planområden i översiktsplan och relevant detaljplan.

Falsterbo

Avtalet som är föremål för granskning avser förnyelse av ett köpekontrakt som ursprungligen tecknades med Sithel Fastighetsutveckling AB under 2016. Köpekontraktet var villkorat att fastighetsbildning skulle vara genomförd 2017-12-31. Fastighetsbildningen blev klar först 2018-03-06, varför köpekontraktet blev ogiltigt i sin helhet. I det förnyade köpekontraktet finns ett tillägg avseende vitesbestämmelser. Köpekontraktet innehåller villkor gällande försäljning och överlåtelse av fastigheten, men också bestämmelser om bolagets åtagande avseende byggnation och exploatering. Bakgrund, målbild, samsyn kring gestaltning och hållbarhet framgår inte tydligt av avtalet. Till avtalet framgår det inte om det finns någon bilaga som avser den ursprungliga markanvisningstävlingen där detta skulle kunna ha framgått. Vi har vidare tagit del av ett protokollutdrag där kommunfullmäktige beslutar att godkänna markanvisnings/överlåtelseavtalet och utse kommunstyrelsens ordförande och ansvarig exploateringsingenjör till att underteckna avtalet.⁷ Avtalet är undertecknat.

Gläntan

Markanvisningsavtalet omfattar både markanvisningsavtal och marköverlåtelsesavtal. Enligt marköverlåtelsesavtalet är parternas avsikt att överlåtelse av mark ska ske genom två olika marköverlåtelsesavtal. Det som anges i avtalet, som vi har granskat, ska tillämpas i båda avtalen. Avtalet vi har tagit del av är enbart undertecknat av exploatören och är daterad till den 29:e april 2019. Vi har även tagit del av ett protokoll där fullmäktige beslutar att godkänna markanvisningsavtal med Jungberg Kvartersfastigheter Holding AB för delområde Gläntan vid Falsterbokanalerna, samt att utse kommunstyrelsens ordförande och projektledare att underteckna avtalet.⁸

Västra Ingelstad

Vellinge kommun och Comac Förvaltnings AB ingick 21 februari 2020 ett markanvisningsavtal avseende fastigheten Vellinge Ingelstad 6:1. Kommunstyrelsens arbetsutskott beslutade

⁷ KS 2018/24, KF § 104

⁸ KS 2017/517, KF § 89

2019-05-14 att ge tillväxtavdelningen i uppdrag att genomföra en markanvisningstävling gällande fastigheten. Enligt markanvisningsavtalet åtar Comac sig att aktivt förhandla med kommunen avseende området. I avtalet återfinns bland annat bestämmelser om markanvisning, kontaktpersoner, Comacs åtagande under avtalstiden, kostnader i anledning av markanvisningen och förtida upphörande. Markanvisningsavtalet är undertecknat. Det finns ännu inget överlåtelseavtal. Mot bakgrund av detta har det i en av kolumnerna i tabellen ovan fyllts med N/A (not applicable = ej tillämpbar).

Campus delområden C och D

Avtalen avser köpeavtal med åtagande om exploatering av en del av fastighet 99:24 som ägs av Vellinge kommun, område C och D. Det genomfördes en gemensam markanvisningstävling för område C och D, där FB Bostad AB vann både område C och område D. Markanvisningstävlingen utlystes i oktober 2016.

Av intervjuerna framkom att FB Bostad AB inte inkom med en godkänd bankgaranti, därav valde kommunen att inte signera avtal, samt att avbryta kommande markförsäljning till bolaget. Kommunen har enligt uppgift försökt att förhandla med en ny leverantör för område C, men inte haft någon framgång. Område D har enligt uppgift fått kvarstå som ett grönområde.

Parterna ingick dock, i syfte att FB Bostad AB skulle erhålla bygglov för avsedd parkering, avtal om parkeringsköp. Avtalet är undertecknat den 2:e mar 2017 av kommunstyrelsens ordförande och den dåvarande projektledaren för mark och exploatering. Genom *avtal om upphörande av avtal om parkeringsköp* förklarade parterna sig vara överens om att bland annat avbryta sina förhandlingar avseende ett eventuellt förvärv av fastigheterna, samt att parkeringsköpeavtalet skulle upphöra att gälla mellan parterna. Detta avtal är undertecknat den 28 mars 2019 av kommunstyrelsens ordförande och den nuvarande projektledaren.

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av protokoll där kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta att godkänna köpeavtal med FB Bostad AB, samt att uppdra åt kommunstyrelsens ordförande och projektledare för mark och exploatering att underteckna köpeavtalen. Vidare har vi tagit del av protokoll från kommunstyrelsens arbetsutskott⁹ då beslut om att avbryta förhandlingar samt att informera kommunfullmäktige fattades.

Tabell 2. Resultat genomgång av exploateringsavtal

Innehåll i exploateringsavtal	Tofta Gård	Campus delområde A
	Vellinge 99:83 m.fl, vid Åkarpsgatan (Tofta Gård)	Vellinge 99:24 m.fl. bostäder norr om kommunhuset
Ambitionstidsplan, eventuellt etappindelning av bebyggelsen.	✓	✓
Åtaganden från kommunen och exploatören avseende planerad utbyggnadstakt och tidpunkt för färdigställd byggnation.	✓	✓
Överlåtelse av mark som behövs för att tillgodose behovet av allmän platsmark.	✓	✓

⁹ KS 2015/328

Kommentarer

Tofta Gård

Vid avtalstidpunkten hade detaljplanen ännu inte antagits av kommunen. Exploateringsavtalet är en följd av ett föravtal som träffades mellan kommunen och markägaren under 2015. Vad gäller överlåtelse av mark regleras både överlåtelse av allmän platsmark till kommunen och överlåtelse av kvartermark till exploatören. I tillägg till avtalet finns ett köpekontrakt avseende fastigheten Vellinge 99:83 som ägs av Toftagård Holding AB. Enligt uppgift har både exploatören och kommunen färdigställt sina åtaganden enligt avtalet. Projektet har dock inte avslutats då det återstår en ekonomisk slutavräkning med exploatörer. Vi har vidare tagit del av ett protokollsutdrag¹⁰ där kommunfullmäktige beslutar om att godkänna markanvisnings/överlåtelseavtalet, samt att utse kommunstyrelsens ordförande och ansvarig exploateringsingenjör att underteckna avtalet. Exploateringsavtalet är undertecknat 12 januari 2018.

Campusområdet delområde A

Exploateringsavtalet avser delområde A inom Campusområdet och är ett köpeavtal med åtagande om exploatering. Avtalets upprättande föregicks av en markanvisningstävling som påbörjades senhösten 2015 med avslut i början av 2016. Avtalet upprättades först mars 2017. Vid avtalstidpunkten hade detaljplanen överklagats och ännu inte vunnit laga kraft. Exploatören har vid granskningens genomförande ännu inte startat sin exploatering av området. Byggherren har betalt sitt första vite i enlighet med vad avtalet fastställer. Byggherren ska enligt det betala vite om den inte senast två år från tillträdesdagen har gjutit samtliga bottenplattor för byggnationen. Enligt avtalet finns utrymme för ett ytterligare vite. Om exploatören inte har färdigställt området inom fyra år från tillträdesdagen kan ytterligare ett vitesbelopp krävas av kommunen.

Upprättandet av markanvisnings- och exploateringsavtal

Vid intervju framkommer att kommunen använder sig av en advokatbyrå som bistår kommunen i upprättandet av markanvisnings- och exploateringsavtal. Tjänsten används för att säkerställa den juridiska formalia som krävs i markanvisnings- och exploateringsavtal. Advokatbyrån mottar en beställning från kommunen, som enligt intervju ska innehålla relevant underlag avseende markanvisningstävlingen, samt tillhörande detaljplan. Advokatbyrån tar därefter fram ett förslag till ett markanvisnings- eller exploateringsavtal som kvalitetssäkras av projektledare och/eller exploateringsingenjör vid fastighetsenheten. Kvalitetssäkringen syftar till att kontrollera om avtalet ifråga stämmer överens med styrande dokument. Efter det att förslaget har kontrollerats upprättas ett slutgiltigt markanvisnings- eller exploateringsavtal som undertecknas av kommunen och aktuell medkontrahent.

Enligt de intervjuade finns en välfungerande struktur och ansvarsfördelning avseende upprättandet av avtalen och advokatbyrån uppges ha goda kunskaper om kommunens policys och riktlinjer om markanvisnings- och exploateringsavtal.

Hantering vid överträdelser

Av de avtal vi har tagit del av framgår villkoren för köparen om inte köparen fullgör sitt åtagande i enlighet med avtalet. Undantaget är avtalet som avser fastigheten Vellinge Ingelstad som är ett markanvisningsavtal, utan överlåtelse av fast egendom, men med syfte att ingå ett överlåtelseavtal. I avtalen anges att om köparen brister i sitt åtagande ska köparen utge vite till kommunen. I de allra flesta avtalen finns möjligheten att utfärda vite vid såväl försenad start

¹⁰ KS 2017/42, KF §166.

av exploatering som vid försenat färdigställande av exploatering. Vitesbeloppen är olika stora och det framgår inte av riktlinjer eller policys vad som ligger till grund för vitesbeloppen.

Ansvar för uppföljningen av avtalen uppges vara exploateringsingenjörerna. Vid identifierade avvikelser informeras samhällsbyggnadschefen och vid avvikelser som kräver ingripande åtgärder sker återrapportering till kommunstyrelsen och/eller kommunfullmäktige. Vidare framkom det av intervjuer att det inte är helt ovanligt att avtalen inte efterlevs och att det beror på att avtalen omfattas av flera komplexa klausuler. Avtalens omfattning och karaktär medför en mer eller mindre utmaning vid uppföljningen av efterlevnaden. Kommunens arrendeavtal är relativt enkla att följa upp. Avtalen är enklare till sin karaktär och de är registrerade i avtalsdatabasen e-Avrop vilken är kopplad till en karta. Markanvisningsavtal/exploateringsavtal är däremot registrerade i ärendehanteringssystemet W3D3 som inte möjliggör en lika tillgänglig uppföljning. Enligt uppgift finns det på verksamhetens agenda att införa ett IT-system som ska förenkla avtalsuppföljningen.

Av intervjuerna framkom att det finns flera exempel på där kommunen krävt in viten för att avtal inte efterlevs. Vitena följs upp löpande och faktureras med hjälp av Serkon. Även indrivning av fakturor sköts genom Serkon. Om kommunen ändå inte får betalt blir det därefter aktuellt att överväga en stämningsprocess med hjälp av Lindahls advokatbyrå. Inkrävandet av viten uppges bero på att kommunen under senare år har blivit bättre på att ställa hårdare krav i sina avtal samt beroende på att politikerna har signalerat att hanteringen vid bristande följsamhet gentemot ingångna avtal bör förbättras. Under början av året (2020) har det varit medial uppmärksamhet i dagspressen kring kommunens vitesföreläggande mot byggföretag som inte har levt upp till de ställda kraven i avtalen. De intervjuade uppger dock att de inte upplever någon oro kring att områdena inte kommer att bebyggas utan att det snarare handlar om att byggprojekten senareläggs. Detta medför dock att kommunens kostnader för exempelvis infrastruktur kvarstår och förlängs då intäkterna uteblir.

3.1.2. Bedömning

Kommunens övergripande strategi för markanvisningar och exploatering kommer till uttryck i styrande dokument såsom översiktsplan, bostadsförsörjningsprogram, lokalresursplan och näringslivspolicy. De styrande dokumenten bidrar till att ge en samlad bild av kommunens strategi och målbild avseende markanvisning och exploatering. Avtalens följsamhet till de styrande dokumenten går dock inte att utläsa i samtliga avtal.

I kommunens policy för markanvisningar finns en tydlig processbeskrivning vad gäller markanvisningsprocessen. Markanvisningspolicyn anger förfarandet på ett tydligt sätt samt en tidsaxel för markanvisningsprocessen. Kommunens riktlinjer för exploateringsavtal anger de övergripande principerna för exploateringsavtal, men det saknas en tydlig beskrivning av exploateringsprocessens tillvägagångsätt. En tydligare processbeskrivning för exploateringsärenden kan enligt vår bedömning förtydliga roller och ansvar i processen, framförallt för utomstående intressenter.

Kommunen har upprättat en markanvisningspolicy samt riktlinjer för exploatering i enlighet med de lagkrav som framgår av lag om riktlinjer för kommunal markanvisning och PBL. Riktlinjerna är till stor del tydliga kring vad som ska regleras i markanvisnings- och exploateringsavtalen.

Inom ramen för granskningen har en genomgång av sju markanvisnings- och exploateringsavtal genomförts för att bedöma följsamheten till gällande markanvisningspolicy och riktlinjer för exploateringsavtal. Granskningen visar att avtalen till stor del skrivs i enlighet

med tillämpliga policys och riktlinjer. Samtliga avtal följer samma struktur med rubriker där krav, åtagande och skyldigheter för både kommunen och exploatören framgår på ett tydligt sätt. Vi bedömer vidare att avtalen är skrivna på ett sätt att det är möjligt att följa upp att ställda krav genomförs. Det framgår vidare tydligt av avtalen vilka åtgärder kommunen kan vidta vid överträdelse av avtalen. Utifrån granskningen kan vi konstatera att kommunen agerar i enlighet med upprättade avtal.

3.2. Utvärdering och uppföljning

3.2.1. Iakttagelser

Utveckling i arbetssätten

Av intervjuerna framkom att det har skett en del förändringar i arbetssätten sett till en längre tidsperiod (sedan 2015). Den största förändringen uppges vara att kommunen enbart anvisar mark genom markansvisningstävlingar. Orsaken till förändringen uppges vara för att det fanns ett behov av att öka transparensen i processen. Det var även under denna tid som markanvisningspolicyn upprättades. Vidare uppges det att det fanns ett behov av en mer systematisk uppföljning av avtal. Detta på grund av att det fanns gamla avtal som inte hade hanterats och att en del av avtalen var ingångna med företag som därefter har försatts i konkurs. Den befintliga avtalsuppföljningen sker manuellt och som tidigare nämnt finns det på verksamhetens agenda att se över möjligheterna att införa ett IT-stöd.

Under 2014 genomfördes en intern kontroll av exploateringsredovisningen i kommunen. Kontrollen visade på avvikelser och utifrån resultatet beslutades det att ett regelverk skulle arbetas fram. Under 2015 gjordes detta genom att en mall för hur den ekonomiska uppföljningen under exploateringsprojekt skulle ske, mer om detta i nästa avsnitt.

Projektverktyget Project Companion håller på att implementeras, vilket ska leda till en förbättrad projektuppföljning. Enligt uppgift ska fastighet och tekniska komma igång med detta under 2020 och förhoppningsvis exploatering under 2021. I systemet ska både projektets fortlöpande och ekonomi kunna följas.

Gemensamt för förändringarna i verksamheten uppges vara att undvika personbunden kompetens i såväl processen inför avtalsupprättandet som formerna för uppföljning.

Ekonomisk kalkyl, uppföljning under och efter projekt

Beräknade inkomster och utgifter för respektive mark- och exploateringsprojekt sammanställs i en projektkalkyl som ska ingå som beslutsunderlaget vid antagande av detaljplanen. Det finns en särskild framtagen mall för projektkalkylen som är uppdelad i inkomster och utgifter. Inkomsterna består av markförsäljning, exploateringsavtal samt anläggningsavgifter. Utgifterna består av områdesgemensamma investeringar såsom vatten och avlopp, gata, torg, belysning, gång- och cykelbanor etc. Projektledaren ansvarar för att fylla i kalkylen i excelmallen och vid intervju framkom att kommunstyrelsens redovisningsekonom kan involveras vid behov. Detta görs för samtliga projekt. Under projektens gång uppdateras kalkylen med utfall för inkomst respektive utgifter inför varje uppföljningstillfälle: kvartal, delår och bokslut.

Vid intervju framkommer att det är ett urval av projekt som följs upp av ansvarig ekonom och tjänstepersoner på fastighetsenheten vid deras uppföljningsmöten. Anledningen till detta

uppges vara att det varken finns tid eller resurser att följa upp samtliga pågående projekt vid dessa träffar. Urvalet baseras enligt de intervjuade på projektens kostnader och aktivitetsnivå vid uppföljningstillfället. Därtill uppges att projekt som ska delavslutas eller avslutas prioriteras vid uppföljning då det är först när projektet avslutats som ett eventuellt under- eller överskott påverkar kommunens resultaträkning.

Av Serkons genomgång av kommunens exploateringsredovisning framgår att projekt löpande ska följas upp gentemot kalkylen genom att ansvarig ekonom tillför uppgifter om utgående balans, utfall och prognos för innevarande år samt plan för nästkommande år. Vid projektavslut ska en slutredovisning göras och lämnas till kommunstyrelsen.

Respektive mark- och exploateringsprojekt sammanställs i en excelfil där ingående balans, förändring och utgående balans redovisas. Det görs ingen skillnad mellan markanvisningsavtal och exploateringsavtal, men det framgår tydligt i filen om det är en privat exploatör eller om det avser en kommunal exploatering.

Av intervju framkom att en ekonomisk uppföljning av kommunens exploateringsverksamhet sker i enlighet med kommunens ekonomiska årshjul. Det ekonomiska resultatet redovisas till kommunstyrelsen vid kvartal, delår och årsbokslut. Vid intervju framkommer att framställningen av den ekonomiska uppföljningen har genomgått en utveckling jämfört med år 2015. I kvartalsrapporten från maj 2020 redovisas samtliga av de pågående exploateringsprojekten. Redovisningen avser ingående balans, utgående balans och förändring för respektive projekt. Till respektive projekt finns även en kommentar avseende siffrorna som redovisas.

3.2.2. Bedömning

De senaste åren har det skett en del förändringar i kommunens mark- och exploateringsarbetet som har grundats på utvärderingar och intern kontroll. Förändringarna har främst avsett den ekonomiska uppföljningen men även att i större grad använda sig av markanvisningstävlingar, vilket vi bedömer som positivt. Uppföljning av kommunens markanvisningsavtal och exploateringsavtal sker men uppföljningen av avtalen kräver handpåläggning. I detta avseende finner vi, likt de intervjuade, att det finnas ett behov av att systematisera avtalsuppföljningen för att säkerställa att det sker med den kontinuitet som villkoren i avtalen kräver.

Åtterrapporering av mark- och exploateringsprojekten till kommunstyrelsen sker i enlighet med kommunstyrelsens årshjul för ekonomisk uppföljning vilket medför en uppföljning på övergripande nivå med viss periodicitet. En förbättring i uppföljningsarbetet hade varit om det genomfördes en dokumenterad analys vid projektavslut. En analys för att redogöra för och analysera eventuella positiva och negativa effekter, samt om den initiala kalkylen visade sig vara korrekt och redogöra för vad som gick fel om kalkylen inte blev som tänkt.

Vi vill i sammanhanget påminna om vikten att kommunens principer vid intäktsredovisning är ändamålsenliga. Principerna ska bland annat säkerställa att kommunens nedlagda kostnader matchas mot intäkterna. Det kan vara svårt att på förhand bedöma alla kostnader i ett projekt och det kan vara ännu svårare att bedöma vilka utgifter som är hänförliga till en specifik avyttrad tomt i exploateringsprojekt som avser flera tomter. Andra viktiga redovisningsfrågor som principerna kan ta fasta på är gränsdragningen mellan en anläggningstillgång och en omsättningstillgång, tidpunkt för redovisning av intäkter och kostnader, redovisning av anslutningsavgifter och gatukostnadsersättningar samt åtgärder som utförs av extern entreprenör och som "återlämnas" till kommunen utan ersättning eller till ersättning som inte är marknadsmässig.

4. Sammanfattande bedömning

Exploateringsverksamheten bedrivs till stor del på ett ändamålsenligt sätt. Detta då det finns styrande dokument som redogör för kommunens målbild och strategi för markanvändningen samt att det till stor del finns tydliga processbeskrivningar för markanvisningar och exploateringar (tydligare vad gäller markanvisningar än vad gäller exploateringar) och i enlighet med vad lagen kräver. Vidare grundar sig bedömningen på att det finns riktlinjer som beskriver vad avtalen ska omfatta och en tydlig ansvarsfördelning i arbetet. Det finns fortsatta utvecklingsområden för att minska på sårbarheten i organisationen samt i uppföljningsarbetet, både vad gäller uppföljning av avtalen samt analysen efter slutförda projekt.

Revisionsfrågor	Svar
Har kommunen en övergripande strategi för markanvisningar och exploateringar? Var kommer den till uttryck? I översiktsplanen, fördjupade översiktsplaner och/eller i andra dokument?	Ja, de styrande dokumenten bidrar till att ge en samlad bild av kommunens strategi och målbild avseende markanvisning och exploatering. De styrande dokumenten i arbetet är kommunens översiktsplan, bostadsförsörjningsprogram, lokalresursplan och näringslivspolicy.
Finns riktlinjer för markanvisningsavtal och exploateringsavtal?	Ja, det finns riktlinjer för upprättandet av avtal. Riktlinjerna är mer omfattande när det kommer till upprättandet av markanvisningsavtal jämfört med exploateringsavtal.
Finns det tydliga riktlinjer kring markanvisnings- och exploateringsprocesser?	Ja, vad gäller markanvisningsprocessen. Delvis, vad gäller exploateringsprocessen.
Skrivs avtal i enlighet med riktlinjerna och hur agerar kommunen vid överträdelse i avtalen?	Ja, utifrån de granskade avtalen ser vi att avtalen skrivs i enlighet med riktlinjerna och att kommunen agerar i enlighet med avtalsvillkoren när villkoren överträds.
Sker utvärdering av kommunens arbete med markanvisningsavtal och exploateringsavtal?	Delvis, utveckling har skett i vissa avseenden främst vad gäller den ekonomiska uppföljningen men det finns fortsatta möjligheter för utveckling.
Genomförs uppföljningar och efterkalkyler i samband med avslutat exploateringsprojekt?	Ja, det sker ekonomiska uppföljningar under och efter projekten. Det sker dock ingen strukturerad utvärdering/analys om processen gick som planerat.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ systematisera uppföljningen av avtalen, samt
- ▶ utveckla uppföljningsarbetet vad gäller analysen efter avslutade projekt.

Vellinge den 18 september 2020

Negin Nazari
EY

Agnes Vøllo

Bilaga 1: Källförteckning

Intervjuade funktioner:

- ▶ Anna Möller, samhällsbyggnadschef
- ▶ Martina Ljung, projektledare mark och exploatering
- ▶ Erik Arnehed, exploateringsingenjör
- ▶ Katarina Dellberg, kommunstyrelsens redovisningsekonom (Serkon)

Litteraturförteckning:

- ▶ Riktlinjer för exploateringsavtal
- ▶ Markanvisningspolicy
- ▶ Underlag tillhörande exploateringsavtalen och markanvisningsavtalen
- ▶ Kommunstyrelsens protokoll
- ▶ Kommunfullmäktiges protokoll
- ▶ Årsredovisning 2019
- ▶ Bostadsförsörjningsprogram
- ▶ Lokalresursplan
- ▶ Ekonomisk uppföljning av projekten