

Revisionsrapport

Granskning av exploateringsverksamheten

Marks kommun

Projektledare
Said Ashrafi

**Projekt-
medarbetare**
Per Larsson

Februari 2016

pwc

Innehåll

1.	Sammanfattning och revisionell bedömning	2
	Rekommendationer	3
2.	Inledning	5
2.1.	Bakgrund	5
2.2.	Revisionsfrågor	5
2.3.	Kontrollfrågor	6
2.4.	Avgränsning och metod.....	6
2.4.1.	Intervjuer	6
3.	Om exploateringsverksamhet	7
3.1.	Lagar och regler	7
3.1.1.	Riktlinjer för exploateringsavtal.....	7
3.1.2.	Riktlinjer för markanvisningar	8
3.1.3.	Lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar	9
3.2.	Organisation mark- och exploatering	10
3.2.1.	Kommunens exploateringsbudget	10
4.	Iakttagelser och bedömningar	11
4.1.	Rutiner och riktlinjer samt uppföljning avseende exploateringsverksamheten.....	11
4.1.1.	Övergripande mål.....	11
4.1.2.	Attraktivitetsplan	12
4.1.3.	Bostadsförsörjningsprogram	12
4.1.4.	Utredning finansiella mål	13
4.1.5.	Markpolicy	13
4.1.6.	Kommunens riktlinjer för exploateringsavtal	14
4.1.7.	Kommunens riktlinjer för markanvisningar	14
4.1.8.	Enskilda exploateringsprojekt.....	15
4.1.9.	Personalförsörjning.....	16
4.1.10.	Bedömning.....	16
4.2.	Ansvarsfördelning samt underlag och återrapportering avseende exploateringsprojekt.....	18
4.2.1.	Ansvarsfördelning exploateringsverksamheten	18
4.2.2.	Återrapportering till kommunstyrelsen	19
4.2.3.	Bedömning.....	19

1. Sammanfattning och revisionell bedömning

PwC har fått i uppdrag av Mark 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 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 kontrollfrågorna:

Kontrollfrågor	Kommentar
<i>Finns tillräckliga riktlinjer/rutinbeskrivningar i kommunen vad gäller exploateringsverksamheten?</i>	Delvis uppfyllt: Kommunen har tagit fram flertalet strategiska dokument som visar på kommunens ambitioner inom tillväxt, bebyggelse och markförvärv. Däremot saknas dokumenterade riktlinjer och rutinbeskrivningar som direkt avser exploateringsverksamheten.
<i>Är rutiner för styrning och uppföljning av exploateringsverksamheten tillfredsställande.</i>	Ej uppfyllt: Avsaknaden av verksamhetsplan innebär att det blir svårt för ansvariga politiker att på ett strukturerat och kontinuerligt sätt styra och följa upp beslutad verksamhet. Däremot sker en löpande styrning och uppföljning som ej dokumenteras.
<i>Sker en löpande avstämning/utföljning av respektive exploateringsprojekt i kommunen?</i>	Ej uppfyllt: Uppföljningen avseende kalkyler och efterkalkyler är svaga och svåra att följa upp. Rutiner för detta saknas.

Är ansvaret för exploateringsverksamheten tydligt med lämplig ansvarsfördelning?

Delvis uppfyllt: Kommunstyrelsen beslutar om ingående av avtal såsom markansvinningsavtal och köpavtal (enligt delegationsordning). Det finns en arbetsgång där kommunstyrelsen beställer och bygg- och miljökontoret bereder ärenden. Dock är strukturen för arbetsprocessen kring exploateringsverksamheten vare sig processorienterad eller dokumenterad, samt saknas verksamhetsplan och mycket av arbetet sköts av inhyrd konsult.

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: Enligt intervjuer är det till stora delar inhyrd konsultfirma som ansvarar för stora delar i varje exploateringsprojekt; upprättande av avtal, kalkyler m.m.

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

Ej uppfyllt: Avrapporteringarna till politiken är visserligen kontinuerliga men informella och rör främst beslut i specifika ärenden. Avsaknaden av ett strukturerat och tydligt arbetssätt mot exploateringsprojekten försvårar återrapporteringen.

Rekommendationer

Efter genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att beakta följande:

- Kommunen bör se över resurs- och organisationsberedskapen, dvs. personella resurser att utföra exploatering och planläggning och hur arbetet med planeringen är organiserad för att förverkliga målet för bostadsbyggandet. Vi rekommenderar också att göra en genomgång av arbetsorganisationen där risker för gynnanden och beroenden finns.
- För att ytterligare öka tydligheten i ansvarsfördelningen skulle en verksamhetsplan, VP, för strategisk exploatering och övriga strategiska fastighetsfrågor också kunna arbetas fram under ledning av kommunledningskontoret med medverkan från berörda förvaltningar/bolag.
- Kommunen bör upprätta riktlinjer och rutinbeskrivningar rörande exploateringsverksamhet samt säkerställa att samtliga underlag (kalkyler, beräkningar, riskbedömningar och övriga bedömningar) dokumenteras på ett enhetligt och lättåtkomligt sätt.
- För att skapa en tydlighet mot marknaden ska riktlinjer för exploateringsavtal utarbetas och fastställas. Kommunens gällande riktlinjer för markanvisningar behö-

ver också ses över framförallt avseende principer för värdering av mark. Dessa styrdokument tillsammans kommer tillsammans att utgöra en tydlig vägledning för kommunens mark- och exploateringsverksamhet. Genom detta skapas en grundstruktur för hur Marks kommun kommunicerar mot marknaden och de spelregler som ska gälla. Dessa riktlinjer ska främja att fler aktörer kan intresseras för Marks kommun som en marknad för byggande av både bostäder och kommersiella fastigheter.

- Kommunen behöver upprätta rutiner för en enhetlig och kvalitativ uppföljning och återrapportering av den exploateringsverksamhet som kommunen bedriver. För att stärka uppföljningen av genomförda projekt behöver 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.
- Ett andra mer långsiktigt orienterat styrdokument som bör utarbetas är en strategi för markförvärv. Strategin bör vara i samklang med det som sägs i aktivitetsplanen och bostadsförsörjningsprogrammet om att Marks kommun ska ha en proaktiv markpolitik som främjar bostadsbyggande. I strategin utpekade inte specifika områden utan där bör mer framgå vilken framförhållning som ska gälla och vilken storlek som är rimlig för en markreserv i en kommun av Marks storlek.
- Kommunstyrelsens interkontrollplan blir tydligare och ger tydligare styrning om den kompletteras med riskanalyser och kontrollmoment exempelvis;
 - att rutiner för att förebygga fel och att följa upp att verksamheten är ändamålsenlig, effektiv och följer lagar och regler.
 - att personalresurs och behov av framtida kompetensförsörjning säkerställs.
 - att översiktsplanens rekommendationer följs/avvikelseanalys analys av behov av fördjupade översiktsplaner.
 - att riktlinjer och beslut vad gäller exploateringsverksamheten följs och efterlevs .

2. Inledning

2.1. Bakgrund

I den beslutade budgeten 2016-2019 (kommunfullmäktige § 152/2015 2015-11-26) står att befolkningsprognosen för de kommande åren visar på en liten befolkningsökning. Tillväxt är en viktig förutsättning för att skapa resurser för en hållbar kommun. Kommunstyrelsen ska arbeta för att befolkningsökningen under planeringsperioden uppgår till minst 400 personer. Kommunstyrelsen ska leda och samordna kommunens arbete med övergripande samhällsplanering såsom välfärds- och utbildningsfrågor, infrastrukturfrågor, bostadspolitik, miljöfrågor, näringslivs- och arbetsmarknadsfrågor samt utvecklingen och arbetet med kommunal demokrati. Kommunstyrelsen ansvarar också för kommunens arbete med planering av användningen av mark och vatten samt att skapa förutsättningar för tillväxt.

En förutsättning för att stärka kommunens attraktionskraft 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 exploitören 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?*

2.3. Kontrollfrågor

Kontrollfrågorna, 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 åiterrapportering av respektive exploateringsprojekt till kommunstyrelsen med kommentarer avseende avvikelser, utveckling samt prognoser?

2.4. Avgränsning och metod

Granskningen avgränsas till att avse exploateringsverksamheten i Marks kommun.

Granskningen har skett genom intervjuer samt dokumentgranskning med genomgång av riktlinjer, protokoll och processbeskrivningar.

Ansvarig nämnd är Kommunstyrelsen.

Rapporten har varit föremål för faktagranskning av samtliga intervjuade.

2.4.1. Intervjuer

Intervjuer inom ramen för granskningen har skett med:

- Kommunstyrelsens vice ordförande
- Förvaltningschef bygg- och miljökontoret
- Konsult inhyrd på 60 % att arbeta för kommunen
- Ekonomichef
- Förvaltningsekonom

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. Exploateringsprocessen tangerar och överlappar flera andra viktiga kommunala processer så som etableringsprocessen, lokalförsörjningsprocessen och processen för uppförande av nya byggnader alt ombyggnad för kommunala verksamheter.

Ett exploateringsärende kan börja som ett sådant utifrån ett kommunalt eller privat initiativ till förändrad markanvändning. Det kan också starta som en fastighets- eller lokalfråga, med utgångspunkten att ändra användningen av själva byggnaden, för att senare i processen övergå till att även vara ett exploateringsärende med detaljplanearbete, justeringar i allmän platsmark etc. Ett exempel är att ändrad användning av byggnaden kräver ändrad detaljplan vilket i sin tur föder idéer om ytterligare ändrad markanvändning. Ett annat exempel är en process som startar i ett ombyggnadsbehov men där ny lokalisering av olika skäl blir aktuell under processens gång.

Med detta sagt är exploateringsverksamheten, eller utvecklingen av mark och byggnader, inte en isolerad verksamhet som bedrivs för sig utan den är starkt integrerad i samhällsbyggnadsprocessen. Förändringar i roller, ansvar, befogenheter och organisation för exploateringsverksamheten påverkar därför många andra delar i den kommunala verksamheten.

Från ett kund- eller kommuninvånarperspektiv möter man det kommunala miljö- och samhällsbyggnadsområdet med varierande utgångspunkter och egna processer. Som konsument av kommunens tjänster inom vård, skola, omsorg och kultur och friluftsliv. Som bostadssökande. Som invånare och besökare där det offentliga rummet skapar ramar för dina upplevelser. Som företagare som vill etablera eller utveckla verksamheter. Som byggföretag som bygger för egen eller andras förvaltning. Kommunens samhällsbyggnadsprocess möter och betjänar sålunda en rad olika typer av kundprocesser.

3.1. Lagar och regler

3.1.1. Riktlinjer för exploateringsavtal

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”.

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. 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.

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. 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.

3.1.2. Riktlinjer för markanvisningar

I en lag sedan 1 januari 2015 (SFS 2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar görs följande definition av vad som avses med begreppet markanvisning: ”Med markanvisning avses i denna lag 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.” Vidare slås i lagen fast att en kommun som genomför markanvisningar ska anta riktlinjer för denna verksamhet.

Riktlinjerna ska beskriva ”kommunens utgångspunkter och mål för överlåtelser eller upplåtelser av markområden för bebyggande, handläggningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar samt principer för markprissättning”. Lagen definierar inte hur arbetet med markanvisning ska gå till utan det står kommunen fritt att själv forma sina processer så länge dessa beskrivs i fastslagna riktlinjer. Markanvisning förutsätter att marken inledningsvis ägs av kommunen. Mark som ägs av ett kommunalt bolag omfattas inte av denna definition.

En kommun som inte genomför några markanvisningar är inte skyldig att anta sådana riktlinjer.

3.1.3. Lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar

Varje kommun ska anta riktlinjer för att planera för bostadsförsörjningen i kommunen. Syftet är att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs. Riktlinjerna för bostadsförsörjningen ska i sin tur utgöra underlag för planläggning enligt plan- och bygglagen (PBL) när det gäller det allmänna intresset bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet.

Kommunen ska samråda med andra kommuner som berörs av planeringen och ge länsstyrelsen, aktören med ansvar för regionalt tillväxtarbete i länet och andra regionala organ tillfälle att yttra sig. Riktlinjer för bostadsförsörjningen ska antas av kommunfullmäktige varje mandatperiod. Om förutsättningarna förändras ska nya riktlinjer upprättas och antas av kommunfullmäktige. Kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen ska minst innehålla följande uppgifter:

- kommunens mål för bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet
- kommunens planerade insatser för att nå uppsatta mål
- hur kommunen har tagit hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen.

Uppgifterna ska särskilt grundas på en analys av

- den demografiska utvecklingen,
- efterfrågan på bostäder,
- bostadsbehovet för särskilda grupper,
- marknadsförutsättningarna.

Kommunen ska också anordna bostadsförmedling om det behövs med hänsyn till situationen på bostadsmarknaden. Detta kan ske tillsammans med grannkommunerna. Det är tillåtet att ta betalt av bostadssökande som får ny lägenhet genom förmedlingen. Det är även tillåtet att ta ut en köavgift, förutsatt att lägenheterna förmedlas i turordning efter kötid.

Regeringen kan begära in underlag om kommunernas arbete med bostadsförsörjning. Denna möjlighet har nyttjats en gång, när kommunerna i Stockholms län 2011 fick i uppdrag att redovisa hur de arbetade med bostadsförsörjningen i kommunen. Kommunernas ansvar enligt bostadsförsörjningslagen medför inte att en enskild person har rätt att kräva en bostad.

3.2. Organisation mark- och exploatering

Bygg- och miljökontoret jobbar med bygglov, detaljplaner, kartproduktion, energirådgivning och strandskyddsfrågor. Bygg- och miljökontoret jobbar också på uppdrag av kommunstyrelsen med operativa frågor rörande mark- och exploateringsverksamheten och verkställer dess beslut. Det politiska ansvaret för exploateringsverksamheten vilar på kommunstyrelsen.

Bygg- och Bygg- och miljökontoret är uppdelad i två delar; byggenheten och miljöenheten. Byggenheten ansvarar för att utföra plan- och byggnadsnämndens myndighetsutövning och rådgivning som detaljplaneläggning, bygglovgivning, strandskyddsdispenser, kartproduktion och uppgiftslämnande enligt lagen om lägenhetsregister. Det politiska ansvaret för byggenheten vilar både på plan- och byggnadsnämnden och kommunstyrelsen.

Enligt intervju arbetar främst en ingenjör på kommunen med frågor relaterat till mark och exploatering. Kommunen hyr även in konsulter som arbetar för kommunen med mark- och exploateringsfrågor.

3.2.1. Kommunens exploateringsbudget

I kommunens budget 2017-2020 (beslutad av kommunfullmäktige 2016-11-24 § 153) redovisas exploateringsplan med exploateringsbudget med nedlagda utgifter och inkomster till och med 2015, samt förväntade från och med 2016. Värden visas per pågående exploateringsprojekt för både bostadsområden och verksamhetsområden.

Fram till och med 2015 redovisar kommunen större utgifter än inkomster för bostadsområden på minus 16,7 mnkr, och prognosen för 2016 är en svagt positiv nettoinkomst. Fram till och med 2020 räknar kommunen på positiva nettoinkomster för bostadsområden, med 14,9 mnkr 2017 och 10,7 mnkr 2018.

Gällande verksamhetsområden har kommunen fram till 2015 redovisat högre utgifter än inkomster på minus 13,1 mnkr och räknar med negativa nettoutgifter 2017 och 2018 på minus 1,8 respektive 3 mnkr. Prognosen för 2016 är svagt positiv nettoinkomst. Kommunen prognosticerar positiva nettoinkomster för verksamhetsområden efter år 2020 på 14,6 mnkr.

Tabell 1: Summa utgifter-inkomster exploateringsprojekt bostadsområden och verksamhetsområden (Vh).

År	Tom 2015	Prognos 2017	Prognos 2018	Projektresultat tom 2020
Bostadsområden	- 16,7	14,9	10,7	14,2
Vh-områden	-13,1	-1,8	-3	-1,6

I exploateringsplanen redovisas totalt 17 bostadsprojekt och 10 verksamhetsprojekt. I kommunens balansbudget uppskattas exploateringsområdets värde, d.v.s. det markinnehav som kommunen avser sälja någon gång i framtiden, till 12,8 mnkr.

4. Iakttagelser och bedömningar

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

4.1. Rutiner och riktlinjer samt uppföljning avseende exploateringsverksamheten

Kontrollfrågor:

- Finns tillräckliga riktlinjer/rutinbeskrivningar i kommunen vad gäller markexploateringsverksamheten?
- Är rutiner för styrning och uppföljning av exploateringsverksamheten tillfredsställande?
- Sker en löpande avstämning/uppföljning av respektive markexploateringsprojekt i kommunen?

4.1.1. Övergripande mål

Mark kommuns vision lyder:

Mark är känd som en attraktiv kommun. En kommun där det är bra att bo och verka. En kommun där livskvalitet står i fokus.

Utöver att arbeta för att kommunfullmäktiges mål ska uppnås är ett av målen för kommunstyrelsen, enligt nämndplanen 2016, att:

- Marks kommun ska ha en befolkningsökning på minst 400 personer under perioden 2016-2019.

Utifrån målet kring befolkningstillväxt har kommunstyrelsen bl. a nedan strategier:

- Attrahera nya kommuninvånare inom målgruppen ”ansvarsfasen” (period i livet med fokus på arbete, bra boende, skola, barnomsorg och vardagsbestyr).
- Erbjuder ett bredare utbud av bostäder i olika prisklasser och med varierande upplåtelseform.
- Öka planberedskapen för bostadsbyggnation.

4.1.2. Attraktivitetsplan

Attraktivitetsplanen antogs i december 2015 av kommunfullmäktige (protokoll 2015-12-17 § 172) och arbetades fram under 2014-2015. Planen ska visa hur Marks kommun kan bli mer attraktiv för sina invånare och företag, och även hur nya Markbor, besökare och företag ska kunna lockas till kommunen. Attraktivitetsplanen utgår från Västra Götalands regionala utvecklingsplan samt kommunens vision.

Attraktivitetsplanen tar upp tre utvecklingsområden utifrån kommunens identifierade styrkor; människor och livsmiljö, företagande och kompetens samt natur och kultur. I en bilaga till planen listas åtgärder och profilaktiviteter där respektive förvaltning kan föra in åtgärder och aktiviteter med koppling till varje utvecklingsområde och förvaltningarnas arbete. Exempel på åtgärder är:

- Ta fram strategier för bostadsförsörjning.
- Planera för attraktiva och konkurrenskraftiga bostäder.
- Se till att det finns tillgänglig bostadsmark i enlighet med kommunens översiktsplan.
- Proaktiva markinköp.

4.1.3. Bostadsförsörjningsprogram

Kommunen har under 2015-2016 tagit fram ett bostadsförsörjningsprogram som i skrivande stund är ute på remiss, och enligt intervju kommer att tas beslut om under våren 2017. Programmet, i den version vi tagit del av, utgörs av tre delar; (1) mål och strategier, (2) handlingsplan och åtgärder samt (3) en bostadsmarknadsanalys.

Riktlinjerna för bostadsförsörjningsprogrammet ska, i enlighet med kommunens vision, ligga till grund för arbetet att ta fram attraktiva boendemiljöer samt fungera som faktaunderlag och utgångspunkt för långsiktiga och strategiska ställningstaganden kring boendebehov, befolknings- och bostadsutveckling samt markinköp.

Programmet presenterar tre mål:

1. Bygg totalt 1433 bostäder i hela kommunen 2016-2030

Utvecklingen kommer enligt planen att se olika ut i olika kommundelar, men målet är att alla kommundelar ska uppleva en positiv befolkningsutveckling. Utbyggnadsetapperna beskrivs följande:

Period	Antal bostäder
2016-2020	409 bostäder
2021-2025	478 bostäder
2026-2030	469 bostäder

Målet inbegriper även att skapa en framåtsyftande och tydlig markpolitik där strategiska områden för utbyggnad köps in i tidigt skede och kommunens markportfölj utökas. Rutinen för hur arbetet med strategiska markinköp ska gå till ansvarar mark och exploatering vid Bygg- och miljökontoret för. Målet är att påbörja arbetet under 2016- 2017.

2. *Skapa förutsättningar för ett varierat utbud av bostäder för människor med olika ekonomiska möjligheter.*

Målet är att uppnå en fördelning av upplåtelseformer på 60 % småhus och 40 % lägenheter i flerbostadshus.

3. *Utveckla och höj boendekvaliteten*

Målet inbegriper bl. a. att bevara grönområden, ha god tillgång till barnomsorgs- och utbildningsmöjligheter samt ha attraktiva bostadsprojekt. Del två av bostadsförsörjningsprogrammet utgörs av en handlingsplan där bl. a. arbete med markkatalog, markanvändningskartor och riktlinjer för exploateringsavtal konkretiseras, där även ansvar och tidsplan för arbetet tydliggörs. Pågående byggprojekt finns även i bilaga. Tredje delen, bostadsmarknadsanalysen, inkluderar bl. a. nationella, regionala och lokala mål med koppling till bostadsförsörjning, Marks befolknings- och bostadsstruktur samt situationen för olika grupper på bostadsmarknaden.

4.1.4. *Utredning finansiella mål*

I samband med kommunfullmäktiges behandling av kommunens budget 2017-2020 beslutade fullmäktige att ge kommunstyrelsen i uppdrag att, i samband med behandling av bokslutet 2016, redovisa förslag på principer för redovisning, styrmedel och prioriteringsverktyg för investeringar.

Vi har som del av granskningen tagit del av ett utkast till utredningen som bl. a. innehåller förslag till klassificering för att särskilja fyra typer av investeringsmål. Ett av målen innebär utökande av servicekapacitet i och med expansionsinvesteringar, där bl. a. kopplingen till befolkningsutvecklingen m.m. ska beaktas.

4.1.5. *Markpolicy*

Ett exempel på åtgärder i attraktivitetsplanen är proaktiva markköp. I kommunens förslag till bostadsförsörjningsprogram gällande målet om antal bostäder som behöver byggas under perioden 2016-2030 står att målet inbegriper även att skapa en framåtsyftande och tydlig markpolitik där strategiska områden för utbyggnad köps in i tidigt skede och kommunens markportfölj utökas. Rutinen för hur arbetet med strategiska markinköp ska gå till ansvarar mark och exploatering vid Bygg- och miljökontoret för.

Vi tycker att det är positivt att kommunen är överens om att en nyckel till en framgångsrik bostadsförsörjning är en proaktiv markpolitik. Enligt intervju har inte arbetet med att ta fram en markpolicy kunnat påbörjas p.g.a. bristande personella resurser.

Under intervjuerna uttrycks att kommunen har ett stort behov att bedriva en aktiv markpolitik. Kommunen saknar förvärvspolitik för köp och sälj av mark och har även låg delegation på köp och sälj av mark, så de allra flesta beslut i frågan behöver tas av Kommunstyrelsen. De intervjuade uttrycker att utan tydligt aktiva markförvärv hämmas kommunens utveckling.

4.1.6. *Kommunens riktlinjer för exploateringsavtal*

Vid intervju framkom att kommunen saknar fastställda riktlinjer för exploateringsavtal. Dock hade bygg- och miljökontoret tagit fram ett förslag för kommunstyrelsens ställningstagande som kommunstyrelsen beslutade att återremittera förslaget till kontoret för revidering. Under intervju uppgavs att förvaltningen inte har haft organisatorisk kapacitet att revidera och färdigställa förslaget i enlighet med kommunstyrelsens beslut.

4.1.7. *Kommunens riktlinjer för markanvisningar*

Riktlinjer för markanvisning och försäljning av kommunens mark beslutades av kommunfullmäktige (2015-01-29 § 6). Syftet med riktlinjerna är att skapa transparens och ökad tydlighet i byggprocessens inledande skede, i de fall kommunägd mark ska säljas eller upplåtas för nya byggnader. Riktlinjerna innehåller bl. a utgångspunkter för kommunen i samband med markanvisning, kommunens principer för markprissättning samt handlägningsrutiner och grundläggande villkor. Marköverlåtelseavtal tecknas med villkor om att byggnation ska ha påbörjats inom 18 månader. Om villkoret inte uppfylls återgår köpet.

Samtliga intervjuade uppger att intresset för kommunen har ökat bland exploatörer de senaste två åren. Kommunen har en förteckning över mark vilken bygger på den fjordjupade översiktsplanen, och försöker utifrån den möta exploatörens önskemål. Vid intresse bokas ett möte mellan exploatören och förvaltningschef samt konsult. Exploatören får därefter återkomma med projektskiss m.m. och om kommunen, med förvaltningschef och konsult, anser dessa vara tillräckligt bra kan markanvisningsavtal tecknas i enlighet med riktlinjer, på beslut av Kommunstyrelsen. Mötena med intressenterna dokumenteras inte.

Vid färdiga förslag bereds de först av förvaltningschef och konsult tillsammans med kommunchef och kommunstyrelsens ordförande, därefter i kommunstyrelsens arbetsutskott innan det formella beslutet i kommunstyrelsen. Detaljplaner bereds och antas i Plan- och byggnämnd. Enligt intervju tecknades ett fåtal markanvisningsavtal innan 2015 men att det sedan dess har tecknats åtta till tio stycken vilket är en betydande ökning. Enligt kommunens årsredovisning 2015 hörde ett tiotal olika exploatörer av sig om möjligheterna att bygga bostäder i kommunen. Enligt intervju har samtliga markanvisningar skett med direktanvisning där priset fastställs utifrån en oberoende värdering. Pris kan även fastställas genom en markanvisningstävling, men det uppges att detta medför merarbete vilket i nuläget inte mäktas med av kommunen. Vidare ska kommunen ha provat en tävling under 2013 men att det inte kom in några förslag.

Vid en övergripande analys av gällande riktlinjer för markanvisningar kan vi notera följande:

- I riktlinjerna (sidan 2) framgår att köpet kan återgå om inte verksamhetsbyggnaden är färdigställd inom 18 månader. Det är tveksamt om det är lämpligt att ta över ett pågående byggprojekt innan det är färdigställt om 18 månadersfristen löper ut. I så fall bör det noga framgå vilken ersättning som byggherren har rätt till.

Vi rekommenderar att stryka eller omformulera 18 månadersfristen. Behovet av extern värderare kan definieras tydligare, även vem som kan räknas som extern värderare kan beskrivas.

4.1.8. *Enskilda exploateringsprojekt*

Vi har gjort en övergripande granskning av ett urval av tecknade genomförandeavtal (1 st.) och två markanvisningsavtal (2 st.) för att bedöma följsamheten till gällande riktlinjer för markanvisningar.

Genomförandeavtal Viskastrand

Genomgång av rubricerat avtal ger följande iakttagelser:

- Genomförandeavtalet följer inte markanvisningspolicyn beträffande hantering av t.ex. kostnader för allmän plats.
- Köpeskillingen är inte indexerad, det är oklart om någon värdering har genomförts. **Vi rekommenderar att nivån styrks med en oberoende värdebedömning.**
- Det är tveksamt om intentionerna med tävlingen (från 2008) fortfarande kan vara relevanta 2016. Man kan fråga sig om det är rättvist mot övriga deltagare i tävlingen med så lång tid och så stora ändringar av ursprungsförslaget.
- Vi ställer också frågan om kommunen har gjort en underliggande planvinstkalkyl som visar på ett positivt resultat och som är möjlig att utvärdera projektet mot?
- Kommunen tar på sig risker för miljö och geoteknik som normalt åtminstone till del ligger på byggherren. Kostnaderna för kommunen har inget tak vilket innebär att kommunen kan komma att göra stora förluster. **Vi rekommenderar en fördjupad analys och genomgång av underliggande kalkylunderlag.**

Markanvisningsavtal Marks bostad AB

Genomgång av rubricerat avtal ger följande iakttagelser:

- Fastighetsprisindex behöver definieras tydligare. Det kan finnas flera fastighetsprisindex för olika delar av marknaden (geografi och typ av fastighet). Frågan är hur prisnivån är bestämd och om det varit externvärdering eller konkurrensutsättning). **Vi rekommenderar att prisnivån styrks med en oberoende värdebedömning.**
- Har kommunen gjort en underliggande planvinstkalkyl som visar på ett positivt resultat och som är möjlig att utvärdera projektet mot?

Markanvisningsavtal OBOS Sverige AB

Genomgång av rubricerat avtal ger följande iakttagelser:

- I anvisningen står att exploatören ska anlägga och bekosta allmän plats. Det behöver kontrolleras om detta kan ske enligt bl. a. regelverket kring offentlig upphandling (LOU).
- Har kommunen gjort en underliggande planvinstkalkyl som visar på ett positivt resultat och som är möjlig att utvärdera projektet mot?
- Avtalet är inte undertecknat.

Vi rekommenderar att prisnivån styrks med en oberoende värdebedömning.

4.1.9. *Personalförsörjning*

Under intervju uppges att förvaltningen i nuläget inte anser sig ha organisatorisk kapacitet att förverkliga kommunens mål i enlighet med ovan nämnda dokument. Det nämns problemet med en hög personalomsättning av mark- och exploateringsingenjörer på förvaltningen, vilket uppges försvåra framtagandet av rutiner och riktlinjer inom exploateringsverksamheten. Enligt intervjusvar anser sig förvaltningen vara underbemannade då antalet mark- och exploateringsingenjörer minskat från tre för några år sedan till en ingenjör i nuläget. Utöver denna ingenjör arbetar sedan 2015 en konsult på kommunen på 60 procent med mark- och exploateringsfrågor.

Vidare arbetar förvaltningschefen även med exploateringsfrågor. Den kvarvarande ingenjören uppges vid intervjutillfället vara sjukskriven vilket betyder att i skrivande stund arbetar enbart konsulten med mark- och exploatering på kommunen. Konsulten arbetar resterande tid med andra uppdrag, exempelvis gentemot andra kommuner. Vid intervju uppges att förvaltningen försöker rekrytera ytterligare exploateringsingenjörer men med mycket få sökande.

4.1.10. *Bedömning*

Vid intervjuerna möter vi en lyhörd och marknadsmedveten politikisk ledningen. Kommunen är väl medveten om sitt geografiska läge och att kommunens konkurrenskraft utgår från detta. Det kan vi verifiera med att kommunen har tagit fram flertalet strategiska dokument som visar på kommunens ambitioner inom tillväxt, bebyggelse och markförvärv.

Däremot saknas dokumenterade riktlinjer och rutinbeskrivningar som direkt avser exploateringsverksamheten. Avsaknaden av rutiner och strukturerad arbetsprocess kan vidare innebära svårigheter att genomföra uppföljningar och kalkyler på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Enligt kommunallagen är kommunen skyldig att behandla alla lika (Lika-behandling). I arbetet med plan och exploateringsverksamheten finns risker för olika behandling om det inte finns fastställda rutiner.

Det är idag vanligt att handläggare byter arbetsplats oftare än tidigare vilket ställer högre krav på tydliga arbetsrutiner. Processkartläggningar angående exploateringsprocessen bör skapas för att klargöra vilka som ska vara med, i vilken form, i vilket skede samt med ansvariga. I en kommun som Mark med tillväxtambitioner blir organisationen runt en plan och exploateringsprocess stor och involverar ett stort antal människor, både inom eller mellan byggherrens organisation, de kommunala förvaltningarna och de politiska nämnderna.

Vår rekommendation är därför att kommunen bör upprätta riktlinjer rörande exploateringsverksamhet samt säkerställa att samtliga underlag (kalkyler, beräkningar, riskbedömningar och övriga bedömningar) dokumenteras på ett enhetligt och lättåtkomligt sätt.

För att stärka uppföljningen av genomförda projekt behöver 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.

Vi bedömer att det finns informella forum för diskussion och dialog mellan tjänstemän och politiker vilket är positivt, dock bör det framgå tydligt för alla parter att var i processen prioriteringar sker. Det är då viktigt att berörda förvaltningar och nämnder har etablerade rutiner för dialog och samverkan för att bättre kunna hantera behov och möjligheter och inte verka utvecklingshämmande.

Vi bedömer att de personella resurserna utgör en stor begränsning för att bedriva en ändamålsenlig exploateringsverksamhet. Det krävs att kommunen ser till att den egna organisationen kan matcha behoven och att krav som ställs på effektivitet och kompetens uppfylls. Kommunen behöver, i takt med efterfrågan på planlagd mark, kunna producera de detaljplaner som exploatörerna har intresse av att genomföra.

Eftersom en stor del av verksamheten utförs av inhyrd konsult, vill vi göra kommunen uppmärksam på att ett bristande kontrollsystem kan medföra att en inhyrd konsult kan arbeta med mark- och exploateringsfrågor åt kommunen och samtidigt vara rådgivare åt en externavtalslutande part för leverans av andra typer av tjänster till kommunen, exempelvis projekteringstjänster, fastighetstransaktioner, markvärderingar odyl.

Risken att eventuella korsvisa gynnanden och andra otillbörliga beteenden föreligger. Frågan är att om kommunen har byggt upp en kontrollverksamhet som står i paritet med risken detta innebär. Eftersom PwC inte har gjort någon substansgranskning i frågan om risker för mutor och otillbörliga beteenden kan vi inte bedöma om det finns brister i Kommunens skydd mot mutor och annan otillbörlig påverkan på exploateringsområdet.

Vi rekommenderar att kommunen ser över resurs- och organisationsberedskapen, dvs. personella resurser att utföra exploatering och planläggning och hur arbetet med planeringen är organiserad för att förverkliga målet för bostadsbyggandet. Vi rekommenderar också att göra en genomgång av arbetsorganisationen där risker för gynnanden och beroenden finns.

4.2. Ansvarsfördelning samt underlag och återrapportering avseende exploateringsprojekt

Kontrollfrågor:

- Är ansvaret för markexploateringsverksamheten tydligt med lämplig ansvarsfördelning?
- Finns det till varje markexploateringsprojekt ansvarig person utsedd? Finns tillräckliga underlag till varje markexploateringsprojekt i form av beslut, kalkyler och avtal med exploatören?
- Sker en löpande återrapportering av respektive markexploateringsprojekt till kommunstyrelsen med kommentarer avseende avvikelser, utveckling samt prognoser?

4.2.1. Ansvarsfördelning exploateringsverksamheten

Enligt Kommunstyrelsens reglemente § 7 ansvarar styrelsen bland annat för exploateringsverksamheten samt godkännande av planbeskrivningens genomförandedel, före granskning av detaljplan.

Enligt reglemente för Plan- och byggnadsnämnden ansvarar nämnden för kommunens uppgifter inom plan och byggnadsväsendet exklusive översiktsplaner.

Som det beskrevs under avsnitt 3.2 arbetar Bygg- och miljökontoret på uppdrag av kommunstyrelsen med operativa frågor rörande mark- och exploateringsverksamheten och verkställer dess beslut. Under intervju upplevdes ansvarsfördelningen fungera bra med politiken som beställare av uppdrag medan förvaltningen utför dem. Beställaren kontrollerar efterlevnaden av uppdraget i samband med rapporteringarna som sker kontinuerligt vid sammanträden.

På kommunens hemsida finns dokument med kartor över kommunala verksamhetstomter på olika platser i kommunen för handel, industri eller annan verksamhet som vänder sig till potentiella exploatörer. Vidare finns kontaktperson på förvaltningen för vidare information. Strukturen för arbetsprocessen kring exploateringsverksamheten är inte dokumenterad. Det betyder att det inte finns skriftliga rutiner som beskriver olika skeden i exploateringsprocessen, vilket också bekräftas enligt erhållna uppgifter vid intervjuerna.

Under intervju uppges projektkalkyler, uppföljning av projekt, markvärderingar m.m. kontakt samt stora delar av möte med exploatör skötas ofta av konsult. Kommunstyrelsen beslutar om ingående av avtal såsom markansvisningsavtal och köpavtal (enligt delegationsordning).

Kommunen har en förteckning över exploateringsprojekt, vilka även presenteras i budget 2016-2019. En förvaltningsekonom på teknik- och service uppges under intervju ha ansvar att gå igenom exploateringsprojekten varje år inför budgetberedning. Exploateringsverksamheten bereds under budgetarbetet direkt av kommunstyrelsen. Förvaltningschefen är, tillsammans med exploateringsingenjören, ansvarig tjänsteman i budgetbered-

ningen. Samarbetet med planenheten uppges fungera väl och de är informerade från dess att kontakt med exploatör upprättats.

För att ytterligare öka tydligheten i ansvarsfördelningen skulle en verksamhetsplan, VP, för strategisk exploatering och övriga strategiska fastighetsfrågor också kunna arbetas fram under ledning av kommunledningskontoret med medverkan från berörda förvaltningar/bolag. Här kan de konkreta strategiska projekten för det kommande verksamhetsåret förtecknas samtidigt som utrymme bör ges för att justera under löpande verksamhetsår.

4.2.2. Återrapportering till kommunstyrelsen

Ansvarig för exploateringsverksamheten, för närvarande förvaltningschef, träffar nämndpresidierna och kommunalråden ca 8 gånger per år för mer formaliserade möten. Dessa möten berör hela verksamheten kopplat till bygg- och miljökontoret och inte endast exploateringsfrågor. Mötena dokumenteras inte med minnesanteckningar eller protokoll men presentationer finns som föredragits. Vid mötena redogörs bland annat för vilka exploatörer som kommunen haft kontakt med samt pågående ärenden inom exploateringsområdet.

Enligt intervju sker dialog ofta med politiken då delegationen till tjänstemän inte är särskilt omfattande, och att därmed behöver tjänstemännen ofta stämma av med politiker för formella beslut. Men det sker inte en strukturerad uppföljning av exploateringsverksamheten med nyckeltal m.m. som lämnas till kommunfullmäktige. Förvaltningschefen medverkar vid majoriteten av kommunstyrelsens sammanträden och föredrar ärenden. Exempelvis i samband med upprättande av markanvisningsavtal (kommunstyrelsens protokoll 2016-11-30 § 149).

Kommunstyrelsens internkontrollplan för 2016, vilket beskrivs i nämndplanen 2016, innehåller inga kontrollmoment med bäring mot mark- och exploatering. Enligt intervju saknas en tydlig verksamhetsplan som anger uppdrag samt uppföljning av exploateringsverksamheten. Vidare följs inte nyckeltal upp med kontinuitet eller struktur avseende exploateringsverksamheten.

4.2.3. 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 upprättar rutiner för en enhetlig och kvalitativ uppföljning och återrapportering av den exploateringsverksamhet som kommunen bedriver.

Gällande kommunstyrelsens interkontrollplan anser vi att den blir tydligare och ger tydligare styrning om den kompletteras med riskanalyser och kontrollmoment exempelvis;

- rutiner för att förebygga fel och att följa upp att verksamheten är ändamålsenlig, effektiv och följer lagar och regler.
- personalresurs och behov av framtida kompetensförsörjning.
- att översiktsplanens rekommendationer följs/avvikelseanalys analys av behov av fördjupade översiktsplaner.
- följsamhet av riktlinjer och beslut vad gäller exploateringsverksamheten.

2017-februari-07

Fredrik Carlsson

Uppdragsledare

Said Ashrafi

Projektledare