

13 december 2016

Revisionsrapport, Granskning av exploateringsverksamheten

I egenskap av förtroendevalda revisorer i Knivsta kommun har vi granskat kommunens exploateringsverksamhet. I granskningen har vi biträtts av sakkunniga från PwC.

Vi bedömer Kommunen *inte fullt ut* har ändamålsenliga instruktioner och riktlinjer för hantering av exploateringsprojekt som säkerställer en god intern kontroll. Vidare bedömer vi att det *till viss del* finns en tillfredsställande planering av framtida exploateringsverksamhet som har sin utgångspunkt i uppsatta mål för befolkningsutveckling m.m. och som är kopplad till långsiktig finansiell analys.

Vi vill särskilt lyfta fram följande iakttagelser:

- Det finns riktlinjer för markanvisningar, men inga dokumenterade övergripande rutinbeskrivningar kring exploateringsverksamheten.
- Den informella exploateringsprocessen verkar väl känd i organisationen.
- Ansvarsfördelning i processen är känd, men inte nedtecknad eller beslutad.
- Den politiska styrningen av exploateringsverksamheten kan förtydligas.
- Det finns ansvariga personer utsedda för delar av processen. Dock har ingen enskild tjänsteman ansvar för hela processen. Det ökar sårbarheten och kan även öka riskbilden för anställdas utsatthet för hot och korruption.
- Åtterrapporering av exploateringsverksamheten sker till kommunstyrelsen på en övergripande nivå i samband med delårsbokslut och bokslut. Åtterrapporering på projektnivå sker inte regelmässigt
- Internkontrollplanerna omfattar endast delvis exploateringsverksamheten. I kommunstyrelsens internkontrollplan saknas kontroller avseende exploateringsverksamheten.
- Exploateringsvinster är centrala för att nå kommunens budgeterade resultat och balanskravet kommande år. Lägre exploateringsvinster än förväntat eller förskjutning i tiden av exploateringsprojekt, kan medföra betydande förluster kommande år.

I rapporten lämnas även förslag på rekommendationer

Revisorerna överlämnar härmed granskningsrapporten för kännedom och yttrande.
Yttrande från kommunstyrelsen önskas senast den 28 februari 2017.

För Knivsta kommuns revisorer



Eva Enskär
Ordförande

Bilaga: Revisionsrapport "Granskning av exploateringsverksamheten" PwC.

Revisionsrapport

Granskning av exploateringsverksamheten

Knivsta kommun

Projektledare
Martin Halldén

**Projekt-
medarbetare**
Per Larsson

November 2016

Innehåll

1.	Sammanfattning och revisionell bedömning	2
	Rekommendationer	4
2.	Inledning	5
2.1.	Bakgrund	5
2.2.	Revisionsfrågor	5
2.3.	Kontrollmål	5
2.4.	Avgränsning och metod	6
2.4.1.	Intervjuer	6
3.	Om exploateringsverksamhet	7
3.1.	Lagar och regler	7
3.2.	Organisation Knivsta kommun	8
3.2.1.	Växande Knivsta	8
3.2.2.	Exploateringsverksamheten i Knivsta	8
3.2.3.	Berörda bolag	9
4.	Iakttagelser och bedömningar	11
4.1.	Rutiner & riktlinjer samt uppföljning avseende exploateringsverks.	11
4.1.1.	Rutiner och riktlinjer rörande exploateringsverksamheten	11
4.1.2.	Rutiner för styrning och uppföljning av exploateringsverksamheten	12
4.1.3.	Uppföljning av exploateringsprojekt	13
4.1.4.	Bedömning	13
4.2.	Ansvarsfördelning samt underlag och återrapportering avseende exploateringsprojekt	14
4.2.1.	Ansvarsfördelning exploateringsverksamheten	14
4.2.2.	Ansvarsfördelning och avtal för exploateringsprojekt	15
4.2.3.	Återrapportering till kommunstyrelsen	16
4.2.4.	Iakttagelser och bedömning	16
4.3.	Exploateringsprojekt Sågen	17
4.3.1.	Avtalsförteckning Sågenområdet	17
4.3.2.	Reflektioner exploateringsprojekt Sågenområdet	18

1. *Sammanfattning och revisionell bedömning*

PwC har fått i uppdrag av Knivsta kommuns förtroendevalda revisorer att inleda en granskning av kommunens exploateringsverksamhet.

Revisionsfrågor:

- ***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 genomförda intervjuer med tjänstemän och politiker, se 2.4.1 nedan samt granskade dokument är vår samlade revisionella bedömning att Kommunstyrelsen och Samhällsutvecklingsnämnden inte fullt ut har ändamålsenliga instruktioner och riktlinjer som säkerställer en god intern kontroll av exploateringsprojekt. Framför allt handlar det om att det saknas dokumenterade rutiner, att riktlinjerna för markanvisningarna är allmänt hållna och att det saknas en funktion som har det totala ansvaret för exploateringsprocessen. Vidare saknar kommunstyrelsens och samhällsbyggnadsnämndens internkontrollplaner kontrollmoment avseende exploateringsverksamheten. Samtidigt ska betonas att kommunens exploateringsverksamhet har ökat successivt de senaste åren, och att rutinerna också har utvecklats och att kommunen nu börjar finna former för verksamheten.

Vidare bedömer vi att det till viss del finns en tillfredsställande planering av framtida exploateringsverksamhet, baserat på uppsatta mål för befolkningsutveckling m.m. och som är kopplad till en långsiktig finansiell analys. Kommunen har tagit fram en vision som är känd i organisationen, för hur den framtida staden ska byggas. Den långsiktiga analys som har genomförts är några år gammal, och sedan dess har befolkningen vuxit än mer. En förnyad analys av konsekvenserna för den kommunala driften är lämpligt att genomföra. Kommunen har i budgetplanen för 2017-2020 budgeterat med exploateringsvinster på mellan 41 och 58 mnkr årligen samtidigt som det budgeterade resultatet i genomsnitt uppgår till ca 5 mnkr årligen för motsvarande period. Utan exploateringsvinsterna blir resultatet negativt med 36 och 52 mnkr årligen. Det innebär att nettokostnaderna för kommunens verksamheter, exkl. exploatering, väsentligt överstiger skatteintäkter och kommunalekonomisk utjämning.

Ovanstående bedömningar baseras på prövning av följande kontrollmål:

Kontrollmål	Kommentar
<i>Finns tillräckliga riktlinjer / rutinbeskrivningar i kommunen vad gäller exploateringsverksamhet-</i>	Delvis uppfyllt Kommunen har antagit riktlinjer för markanvisningar. Dessa är allmänt hållna, och ger

en?

begränsad vägledning. Det finns inga dokumenterade övergripande rutinbeskrivningar kring exploateringsverksamheten. Den informella exploateringsprocessen uppges dock vara väl känd i organisationen.

Är rutiner för styrning och uppföljning av exploateringsverksamheten tillfredsställande.

Delvis uppfyllt

Styrning på övergripande nivå utövas bland annat i form av översiktsplan, fördjupad översiktsplan, Mål och budget, vision samt ägardirektiv till Alsike Fastighets AB. Däremot saknas den plan för exploateringsverksamheten som samhällsutvecklingsnämnden har fått i uppdrag att ta fram. Uppföljning på övergripande nivå sker genom ekonomisk återrapporering i månadsuppföljningar och bokslut. På nämndnivå borde uppföljning ske på en mer detaljerad nivå än vad som sker idag.

Sker en löpande avstämning/uppföljning av respektive exploateringsprojekt i kommunen?

Uppfyllt

Det sker en löpande uppföljning av exploateringsprojekten i kommunen på tjänstemannanivå. Vi har tagit del av de kalkyler som används. I intervjuerna indikeras att kommunen inte har full insikt i exploateringarna i Alsikebolaget. Noterbart är att ägardirektiven för Alsikebolaget enligt vår uppfattning är alltför allmänt hållna och inte ger några konkreta direktiv för styrning och uppföljning av exploateringsverksamheten.

Är ansvaret för exploateringsverksamheten tydligt med lämplig ansvarsfördelning?

Delvis uppfyllt

Ansvarsfördelningen synes vara tydlig, då inblandade aktörer ger samma bild av ansvarsfördelningen. Den är dock inte nedtecknad eller beslutad.

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

Uppfyllt

Det uppges finnas ansvariga personer utsedda för delar av processen. Dock har ingen enskild tjänsteman ansvar för hela processen. Kalkyler upprättas innan exploateringsprojekt sätts igång. Markexploateringsavtal och köpeavtal upprättas.

Sker en löpande återrapporering av respektive exploateringsprojekt till kommunstyrelsen med kommentarer avseende avvikelser,

Delvis uppfyllt

Återrapporering sker till kommunstyrelsen på övergripande nivå i samband med månadsuppföljningar och bokslut. Återrapporerte-

utveckling samt prognoser?

ring på detaljerad nivå sker inte regelmässigt, utan vid enstaka tillfällen, exempelvis för Sågenområdet. Denna rapportering avser främst finansiell rapportering och prognostisering. Vid genomgång av Kommunstyrelsens internkontrollplan har vi noterat att det saknas kontrollmoment kopplade till exploateringsverksamheten.

Rekommendationer

- Dokumentera exploateringsprocessen för att minska sårbarheten i nyckelpersoner och för att stärka den interna kontrollen.
- Ansvarsfördelning i exploateringsprocessen bör dokumenteras och tydliggöras samt en huvudansvarig på tjänstemannanivå bör utses.
- Utveckla återredovisningen av exploateringsverksamheten till politiken på projektnivå, för att omfatta mer än enbart finansiell rapportering.
- Besluta om eller ge riktlinjer för vilken metod för markanvisningar som ska användas, detta för att öka transparensen och förtydliga kommunens avsikter gentemot exploatörer. Genom konkurrensutsättning, exempelvis genom markanvisningstävlingar, kan kommunen bättre säkerställa en marknadsmässig prissättning av marken.
- Uppdatera den långsiktiga finansiella analysen i enlighet med de senaste befolkningsprognoserna.
- Kommunstyrelsens bör komplettera internkontrollplanen så att den även omfattar exploateringsverksamheten. Detta för att verksamheten är central för kommunens framtida tillväxt och finansiering.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Knivsta kommun är inne i en kraftig tillväxt och en omfattande markexploatering sker i kommunen. Med markexploatering avses åtgärder för att anskaffa, bearbeta och iordningställa råmark för att kunna bygga bostäder, affärer, kontor eller industrier. I markexploateringsverksamheten ingår därmed också att bygga kompletterande gemensamma anordningar som gator, grönområden, VA- och elanläggningar m.m. 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.

Med intern kontroll avses att det finns en ändamålsenlig styrning och kontroll samt att det finns tillräckliga underlag för att utvärdera varje markexploateringsprojekt.

2.2. Revisionsfrågor

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. Kontrollmål

Kontrollmålen, vilka ligger till grund för besvarandet av revisionsfrågorna 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 exploitören?
- Sker en löpande återrapportering av respektive exploateringsprojekt till kommunstyrelsen med kommentarer avseende avvikelser, utveckling samt prognoser?

2.4. Avgränsning och metod

Granskningen har skett genom intervjuer, genomgång av riktlinjer/ processbeskrivningar, dokumentgranskning samt en översiktlig granskning av ett utvalt markexploateringsprojekt, Sägenområdet.

2.4.1. Intervjuer

Inom ramen för granskningen har intervjuer skett med följande personer:

- Kommunstyrelsens ordförande, Klas Bergström
- Kommundirektör, Lena Fransson
- Exploateringschef, Anders Carlquist
- Ekonomichef, Dan-Erik Pettersson
- Samhällsbyggnadschef, Tobias Arvidsson
- Förvaltningsekonom, Daniel Wallin

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 exempelvis även att bygga gator och anlägga grönområden.

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 m.m. 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 exploateringssituationer. 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.

I en ny 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.

Detaljplanen är en plan 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 Knivsta kommun

Kommunstyrelsen har ett övergripande ansvar för att besluten från kommunfullmäktige verkställs på bästa sätt, och därmed ett ansvar för hela kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Övergripande beslut som rör samhällsplanering och exploatering tas i kommunstyrelsen.

Samhällsutvecklingsnämnden bildades efter valet 2014 och ansvarar för övergripande samhälls- och teknisk planering, trafikplanering samt exploatering. Nämnden tar också fram förslag till detaljplaner som ska beslutas av kommunfullmäktige. Övergripande ska nämndens arbete främja kommunens utveckling vad gäller livskvalitet, hållbart resande och god miljö.

Knivsta kommun har en förvaltning med åtta kontor. Kommundirektören är övergripande ansvarig för förvaltningen. Samhällsbyggnadskontoret arbetar med frågor avseende samhällsplanering och tekniska frågor, vilka även inbegriper frågor om exploateringsverksamhet. Vidare har Knivsta en exploateringschef som arbetar med strategiska frågor beträffande användning och försäljning av mark.

3.2.1. Växande Knivsta

Visionen fastställdes av Knivsta kommunfullmäktige, 21 mars 2013. I den anges att kommunen har som ambition att växa och ha 20 000 – 25 000 invånare runt år 2025. Knivsta kommuns befolkning uppgick 1 januari 2015 till 16 105 personer. Under 2014 ökade antalet invånare i Knivsta med 525 personer. Det placerar Knivsta på andra plats bland Sveriges 290 kommuner när det gäller procentuell befolkningsökning under 2014. Ökningen avser framförallt ett positivt inflyttningsnetto men även ett födelseöverskott. För att kunna växa befolkningsmässigt enligt planerna behöver nya bostadsområden byggas varför exploateringsverksamheten i kommunen är en central verksamhet. Enligt kommunens befolkningsprognos kommer befolkningen i Knivsta att ha ökat till knappt 27 000 personer år 2025, d.v.s. väl över målet på 25 000 personer.

3.2.2. Exploateringsverksamheten i Knivsta

Nedan visas samhällsutvecklingsnämndens investeringsplan för exploatering som ingår i mål och budget 2017 med planeringsramar för 2018-2020 för Knivsta kommun. Sammantaget planeras för exploateringsinvesteringar på 144 miljoner kronor under 2017-2020. Den totala investeringsbudgeten under perioden uppgår till 553 mnkr, vilket innebär att exploateringsverksamheten utgör en omfattande del, ca 26 %. Efter genomförda exploateringsinvesteringar fortsätter kommunen normalt att äga tillgången, men får ersättning för det av exploatören.

Utgifter år (tkr)	2017	2018	2019	2020	Totalt perioden
<i>Sågen - Infrastruktur</i>	4 000				4 000
<i>Nydal - Infrastruktur</i>	20 000	10 000	10 000	10 000	50 000
<i>Centrala Ängby - Infrastruktur</i>	10 000				10 000
<i>Inköp av mark och fastigheter för exploatering</i>	10 000	10 000	10 000	10 000	40 000
<i>Ofördelade medel exploatering</i>	10 000	10 000	10 000	10 000	40 000
Summa exploatering	54 000	30 000	30 000	30 000	144 000

Kommunens budgeterade resultat och budgeterade exploateringsvinster för 2016 och 2017 framgår av nedanstående tabell, liksom redovisad plan för 2018-2020. Vidare framgår resultat exklusive exploateringsvinster.

Belopp i tkr	Budget 2016	Budget 2017	Plan 2018	Plan 2019	Plan 2020
Resultat	3 500	4 700	4 800	5 000	5 600
Exploateringsvinster	28 000	41 426	45 000	45 000	58 000
Resultat exkl. exploateringsvinster	-24 500	-36 726	-40 200	-40 000	-52 400

Av tabellen framgår att kommunen (Samhällsutvecklingsnämnden) har ett exploateringsvinstkrav på ca 41 mnkr 2017, vilket ökar till 45 mnkr för 2018 och 2019 och till 58 mnkr 2020. Kommunens budgeterade resultat uppgår samtidigt under perioden till ca 5 mnkr årligen. Resultatet exklusive exploateringsvinster uppgår till mellan -36,7 mnkr och -52,4 mnkr under 2017-2020. Kravet på exploateringsvinster inom samhällsutvecklingsnämnden är därför central för att kommunen ska nå sitt budgeterade resultat och därmed balanskravet. Med perspektivet god ekonomisk hushållning är det problematiskt att budgetera med exploateringsvinster för att finansiera den löpande driften, med tanke på att de kan vara osäkra intäkter och att de är av engångskaraktär.

I Mål och budget 2017 och planeringsramar för 2018-2020 framgår ingen specificering av vilka objekt som förväntas innebära exploateringsvinster de olika åren. Det framgår dock att exploatering av Sågenområdet börjar gå mot sitt slut och att det är Nydal och stationsnära områden som väntas vara kommande stora exploateringsområden.

3.2.3. Berörda bolag

Alsike Fastighets AB har uppdraget att sälja och förmedla mark för fortsatt utbyggnad av Alsike i Knivsta kommun. Bolaget säljer såväl enskilda tomter som hela kvarter till byggbolag. Alsike Fastighets AB ägs till 100 procent av moderbolaget Kommunfastigheter i Knivsta AB, som i sin tur helt ägs av Knivsta kommun.

Enligt Alsike Fastighet AB:s ägardirektiv är bolagets syfte b.l.a. att utveckla och exploatera Alsike. Därutöver ska bolaget bistå Knivsta kommun med exploatering av andra potentiella områden inom Knivsta kommun. Försäljning av tomt- och kvartersmark ska bedrivas på affärsmässig grund och syfta till att främja utveckling av Alsike och Knivsta.

4. *Iakttagelser och bedömningar*

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

4.1. *Rutiner och riktlinjer samt uppföljning avseende exploateringsverksamheten*

4.1.1. *Rutiner och riktlinjer rörande exploateringsverksamheten*

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

Kommunfullmäktige har antagit ett antal styrdokument som har direkt inverkan på samhällsplanering och utnyttjande av fysiska resurser, bland annat översiktsplan/fördjupad översiktsplan, bostadsförsörjningsprogram samt riktlinjer för markanvisningar.

Översiktsplanen antogs av kommunfullmäktige år 2006, samt en fördjupning 2012. Översiktsplanen är kommunens långsiktiga verktyg för att visa hur kommunen i stora drag vill att mark och vatten ska användas och bebyggelsen ska utvecklas. Den fördjupade översiktsplanen handlar om frågor som var i kommunen det ska byggas, var nya vägar ska dras fram, var och hur kommunen ska skydda och utveckla intressanta områden, var kommunen behöver reservområden för framtiden och hur stadsbygden på lång sikt ska utvecklas i tätorterna Knivsta och Alsike. Beslut om att ett område ska exploateras och i vilken omfattning fattas inte i den fördjupade översiktsplanen. Den nuvarande översiktsplanen håller på att revideras och kommer enligt de intervjuade att vara klar under 2017.

Knivsta kommun har ett dokumenterat bostadsförsörjningsprogram som antogs i februari 2016 av kommunfullmäktige (protokoll 2016-02-10 § 18) och ska utgöra ett faktaunderlag för kommunens långsiktiga beslut i den fysiska planeringen. Programmet formulerar inte några riktlinjer för bostadsförsörjningen, utan syftet är att ge en övergripande bild av bostadsläget i kommunen och redovisa vilken omfattning planerat bostadsbyggande har, vilken riktning utvecklingen av bostadsbyggandet tar samt vilken planberedskap Knivsta kommun har.

Vidare finns riktlinjer för markanvisningar vilka antogs av kommunfullmäktige i mars 2016 (protokoll 2016-03-09, § 40). Det övergripande syftet med riktlinjer för markanvisningar är att skapa transparens och ökad tydlighet i byggprocessens inledande skede i de fall kommunägd mark ska säljas eller upplåtas för nya byggnadsverk. Riktlinjerna utgår från Knivsta kommuns övergripande riktlinjer, vilka bland annat innehåller vision och kommunfullmäktiges övergripande mål. Vidare anges att Knivsta kommun strävar efter att ge en mångfald av aktörer möjlighet att bygga, samt att kommunen vill bejaka marknadsaktörers kreativitet för att i samverkan med kommunen, invånare och näringslivet utveckla en attraktiv stad. Vidare definierar riktlinjerna olika begrepp och tillvägagångs-

sätt, exempelvis de olika metoderna för markanvisning. Riktlinjerna beskriver normalfallen men anger inte exakt vilken metod kommunen skall använda sig av. I riktlinjerna fastslås att beslut om markanvisningar fattas av kommunstyrelsen.

Inför tecknande av markanvisningsavtal värderas, enligt intervjuuppgift, främst företagets visioner och planer för exploateringsområdet. Övriga kontroller, exempelvis rörande företagets historik och ekonomi, förekommer i mindre utsträckning. Detta har orsakat problem i åtminstone ett fall där kommunen tecknat markanvisningsavtal med ett företag där det, efter upplysningar från enskild, finns skäl att närmre undersöka företagets historik och huruvida företaget är lämpligt för kommunen att samarbeta med. I riktlinjerna för markanvisningar återges rutiner för handläggning av företagets ansökan vilken inbegriper exempelvis företagets tidigare genomförda referensobjekt, organisation, kompetens, historik och affärsidé.

Utöver riktlinjer för markanvisningar, vilka är mycket allmänt hållna, finns inga rutinbeskrivningar som beskriver den övergripande exploateringsprocessen i kommunen. Under intervjuerna beskrivs det mesta finnas i tjänstemännens huvuden. De intervjuade tjänstemännen och politikerna ger en likartad beskrivning av hur processen går till, vilka steg som vidtas och vilka personer som är ansvariga. Under åren har exploateringsverksamheten och dess rutiner utvecklats löpande i takt med att verksamheten och byggandet i kommunen ökat. Vid intervjuerna framfördes att det är önskvärt att mer i processen dokumenteras men att detta inte kunnat prioriteras på grund av hård arbetsbelastning.

Som planeringsunderlag för kommunens verksamhet har kommunen tagit fram en långsiktig befolkningsprognos, som bland annat baseras på den kommande bostadsexploateringen. Befolkningsprognosen uppdateras två gånger per år. Prognoser görs både för ålderskategorier och områden i kommunen. En prognostisering görs av kommunens skolkolor av lokalansvarige. Enligt intervjuerna är arbetsgången för lokalförsörjning att berörd nämnd framställer behov av lokaler till kommunstyrelsen, exempelvis inom skolan. Därefter gör samhällsbyggnadskontoret en kalkyl över kostnader vilket utgör underlag till kommande budgetprocess. Om förslagen realiserar ger kommunstyrelsen ett godkännande för beställning till det kommunala bolaget Kommunfastigheter, som därefter genomför beställningen/byggandet. Investeringsplanen gäller för de kommande 4-5 åren.

Det finns ytterligare planeringsdokument i form av dokumentet "framtid Knivsta- gemensamma planeringsförutsättningar 2015 och framåt", vilket är en del i mål- och budgetprocessen för år 2015, men med en utförligare bild av både de lokala och nationella/ globala förutsättningarna och åtaganden. Målet med dokumentet uppges vara att beslutsfattare ska få grundläggande information om helheten för att bättre kunna prioritera resurser och koppla adekvata mål till verksamheter. Prognoser som görs sträcker sig fram till år 2025 inom exempelvis ekonomi, behovsanalys av skolplatser och äldreomsorg.

4.1.2. Rutiner för styrning och uppföljning av exploateringsverksamheten

Kontrollfråga: Är rutiner för styrning och uppföljning av exploateringsverksamheten tillfredsställande.

Beslutsgången för exploatering är uppdelat i kommunfullmäktige, kommunstyrelsen, samhällsutvecklingsnämnden samt bygg- och miljönämnden. Kommunfullmäktige beslutar om mål och budget vilket i stora drag är en uppdragsbeskrivning för exploateringsverksamheten där budget för exploateringsverksamheten fastställs, inklusive ägardirektiv till Alsike Fastighets AB. Även översiktsplan samt fördjupad översiktsplan beslutas i fullmäktige. Den under 2015 nyinrättade Samhällsutvecklingsnämnden har tagit över många beredande uppgifter inom exploateringsverksamheten från kommunstyrelsen

Kommunstyrelsen beslutar formellt om planuppdrag, markanvisningsavtal, försäljningsavtal och exploateringsavtal. Samhällsutvecklingsnämnden beslutar om detaljplaner medan bygg- och miljönämnden beslutar om bygglov. Det är låg grad av delegation till tjänstemännen, vilket gör att samtliga exploateringsärenden hanteras politiskt.

Den nya beslutsgången uppfattas av de intervjuade som något speciell där tjänstemännen många gånger presenterar projekt och ärenden för samhällsutvecklingsnämnden, för att inom kort även presentera samma sak till kommunstyrelsen som till hälften består av samma ledamöter som samhällsutvecklingsnämnden.

4.1.3. Uppföljning av exploateringsprojekt

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

Eftersom det inte finns en person som har det övergripande ansvaret för hela exploateringsprocessen tas ekonomiska uppföljningar fram gemensamt av de personer som är ansvariga för olika delar i projektet, ex för försäljning av mark eller för anläggningarbeten.

Det finns ett arbetsmaterial som uppdateras löpande avseende den samlade exploateringsverksamheten. Detta material uppdateras månatligen för avstämning mot kommunens budget. Under intervjuerna ges en bild av att man är nöjd med den uppföljning som görs i projekten och att budgeten till största del hålls.

4.1.4. Bedömning

Riktlinjer för markanvisningar (antagna av kf 2016-03-09) och bostadsförsörjningsprogram (antaget av kf 2016-02-10) har antagits politiskt för första gången under 2016, vilket utgör styrdokument för verksamheterna. Detta sägs ha ökat graden av styrning av verksamheterna.

Vid handläggning av ett företags ansökan gällande markanvisningsavtal finns exempel på att riktlinjerna för markanvisningsavtal inte följts fullt ut gällande kontroll av företagets kompetens och historik. Detta ser vi som en brist vilken bör åtgärdas. Vidare bör kommunen överväga huruvida riktlinjerna bör kompletteras med ytterligare krav som kommunen har på företag gällande samarbeten inom exploateringsområdet.

Exploateringsprocessen uppges vara väl känd internt i organisationen. Kommunens exploateringsverksamhet har utvecklats till att bli en central verksamhet för kommunen. Ett förbättringsområde är enligt vår bedömning att dokumentera exploateringsprocessen för att öka transparens och minska sårbarhet.

Alsikeområdet exploateras av Alsike Fastighets AB. Eftersom detta exploateringsområde är centralt i utvecklingen av kommunen och för att kommunen ska nå uppsatta befolkningsmål, är det viktigt att ägardirektiven är tillräckligt styrande och vi gör därför bedömningen att kommunen bör förtydliga och precisera direktiven utöver vad som anges i nuvarande ägardirektiv.

För att bättre kunna styra och följa upp resultatet av exploateringsverksamheten bedömer vi att redovisningen behöver kompletteras med en redovisning av ingående projekt.

En långsiktig exploateringsplanering bör fastställas och redovisas. Samhällsutvecklingsnämnden har ett uppdrag i Mål och budget att "Då investeringar i framtida och befintlig mark och yta är en så väsentlig del av Knivstas fortsatta utveckling och finansiering, ska Samhällsutvecklingsnämnden också säkerställa en långsiktig plan för exploatering av mark". Detta har ännu inte genomförts.

Kommunen har tagit fram en långsiktig ekonomisk analys, vilket vi menar har bidragit till en god transparens för effekter av den framtida befolkningsutvecklingen. Sedan den togs fram år 2014 visar nya befolkningsprognoser att tillväxten förväntas bli högre och klart överstiga det tidigare målet på 25 000 invånare år 2025, varför kommunen har behov av att uppdatera den ekonomiska analysen, särskilt med avseende på volymerna i de kommunala verksamheterna och vilka effekter det får på den kommunala driften. Då kommunen har budgeterat med höga och ökande exploateringsvinster i sin driftbudget, finns redan där en indikation på att tillväxten medför en ökad press på den kommunala ekonomin.

4.2. Ansvarsfördelning samt underlag och återrapportering avseende exploateringsprojekt

4.2.1. Ansvarsfördelning exploateringsverksamheten

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

Kommunen har ingen enskild tjänsteman som är ansvarig för hela exploateringsprocessen utan den är uppdelad på flera funktioner. Om ett byggföretag vill träffa kommunen och diskutera nya projekt hänvisas denne till exploateringschefen, som träffar företaget tillsammans med stadsarkitekten. Exploateringschefen ska utgöra kommunens kontakt med företag om markfrågor. Om exploateringschefen och stadsarkitekten anser att ett projekt är intressant för kommunen, uppger de intervjuade att det anordnas en träff där företaget får presentera förslaget för kommunstyrelsen, samt i vissa större projekt även ytterligare träffar med den politiska majoriteten och oppositionen. Inga avtal sluts i den här fasen. Under intervjuerna framträder bilden att kommunen för några år sedan arbetade för att locka byggföretag att bygga i kommunen, men att intresset nu är så stort att kommunen kan ha höga kvalitetskrav på projekten.

Om projektet anses fortsatt intressant tas ett markanvisningsavtal fram vilket ger exploatören rätt att planlägga marken med option om att få köpa marken vid en senare tidpunkt,

ofta runt sex månader efter att markanvisningsavtalet upprättades. Avtalet innehåller ofta ett uppskattat pris som kan omförhandlas inför köpeavtalet. Kommunstyrelsen beslutar om markanvisningsavtalet. Om kommunen inte äger marken i fråga rör det sig om ett exploateringsavtal. Enligt intervjuuppgifter har kommunen hittills endast använt sig av den markanvisningsmetod som kallas för direktanvisning, vilket innebär att en exploatör presenterar ett förslag till projekt som kommunen kan gå vidare med. En kommun kan även välja att genomföra en markanvisningstävling vilket är en metod som innebär att kommunen beskriver kraven och förväntningarna på det aktuella projektet och tar fram ett underlag med angivna kriterier för utvärdering av inkomna förslag. Inbjudan kan antingen gå ut öppet eller till en av kommunen utvald grupp. Någon markanvisningstävling har ännu inte skett i Knivsta men exploateringschefen är öppen för att prova, även om det finns risker för att missa någon detalj i kravspecifikationen till en eventuell tävling.

Efter markanvisningsavtalets utgång kan ett köpeavtal upprättas. I detta kan exempelvis anges om kommunen vill kunna disponera ett antal lägenheter i byggnaden, t.ex. för sociala ändamål. Försäljningsavtal beslutas av kommunstyrelsen.

Slutligen beslutar bygg- och miljönämnden om bygglov.

Ett antal tjänstemän ansvarar gemensamt för hela exploateringsprocessen; exploateringschef, samhällsbyggnadschef, stadsarkitekt, ekonomichef och controllers. Exploateringschefen har hand om markförsäljning och övriga markfrågor medan tekniska och anläggningsfrågor sköts av samhällsbyggnadskontoret. Ekonomiska kalkyler och uppföljning av projekten är ekonomichefen ansvarig för. Frågor som gäller exploateringsområdets gestaltning ligger under stadsarkitekten ansvar.

De intervjuade beskriver arbetsgång och ansvarsfördelning för exploateringsprocessen på samma sätt och i intervjuerna uppges ansvarsfördelningen var känd och tydlig, dock utan att vara dokumenterad.

4.2.2. Ansvarsfördelning och avtal för exploateringsprojekt

<p>Kontrollfråga: Finns det till varje markexploateringsprojekt ansvarig person utsedd? Finns tillräckliga underlag till varje markexploateringsprojekt i form av beslut, kalkyler och avtal med exploatören?</p>
--

Ansvaret för enskilda exploateringsprojekt är delat mellan flera personer, beroende på vilken del i processen projektet befinner sig i. Kommunen genomför värdering av mark med hjälp av extern och oberoende kompetens, vilka ligger till grund för det pris som sätts på marken.

Vi har tagit del av tre värderingsdokument som genomförts av extern part. Dessa värderingar har upprättats under 2015 och avser dels ett övergripande värdeutlåtande av utbyggnadsområdena Sågen, centrala Ångby, Resecentrum och Nydal i Knivsta, och dels värdeutlåtande för enskilda fastigheter.

Vid intervju uppges exploateringschefen att kommunen ibland kan åsätta ett högre värde än vad värderingen visar.

Kalkyler upprättas för nya projekt av stadsbyggnadskontoret med stöd av ekonomiavdelningen. I kalkylerna tas förväntade intäkter och kostnader med som baseras på förväntad inflyttning samt schabloner. Samma person är även ansvarig för den löpande projektdovisningen. Arbetsprocessen för dessa projektkalkyler uppges fungera tillfredsställande men att arbetssättet ytterligare kan utvecklas och förtydligas.

Samhällsutvecklingsnämndens delegationsordning fastställdes av Samhällsutvecklingsnämnden i mars 2015. Den fastställer bland annat - beslutanderätt gällande mark, planering och exploatering som nämnden delegerat vidare, antingen till exploaterings- eller samhällsbyggnadschefen. En uppfattning som framkom i intervjuerna är att det är en förhållandevis låg grad av delegation till tjänstemännen, även avseende mindre omfattande exploateringar.

4.2.3. Återrapporering till kommunstyrelsen

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

Återrapporering till kommunstyrelsen av exploateringsverksamheten uppges ske på en aggregerad nivå avseende ekonomi men även för kommande markanvisningar och projekt. Återrapporering för respektive projekt uppges av de intervjuade ske löpande i samhällsutvecklingsnämnden.

I intervjuerna beskrivs att exploateringschefen och samhällsbyggnadschefen rapporterar aktuella exploateringsfrågor vid varje möte i samhällsutvecklingsnämnden. Vid dessa möten uppges att information lämnas om kommande markanvisningar. Ur protokoll från nämnden framkommer att samhällsbyggnadschefen deltar på samtliga nämndsammanträden (hela mötena), medan exploateringschefen har varit närvarande och föredragande under några punkter på dagordningen vid fyra av åtta möten under januari-november 2016.

Den rapportering av projektet Sågenområdet vi tagit del av, som även rapporterats till berörda nämnder, avser främst finansiell rapportering och prognostisering på aggregerad nivå.

I kommunstyrelsens internkontrollplan för 2016 saknas kontrollmoment avseende exploatering. Samhällsutvecklingsnämndens internkontrollplan för 2016 innehåller bland annat ett kontrollmoment att kommunen har den planberedskap som behövs för att nå målet om en befolkningstillväxt på tre procent, dock finns inte tillräckligt tydliga kontrollmoment kopplade till exploateringsverksamheten.

4.2.4. Iakttagelser och bedömning

Kommunen har ett arbetssätt med ansvarsfördelning för exploateringsverksamheten vilken är känd av inblandade. Dock är inte ansvarsfördelning och arbetsuppgifter dokumenterade, vilket bidrar till en sårbarhet i exploateringsprocessen.

Vi bedömer även att det finns en förhöjd risk i och med avsaknad av en tjänsteman med det övergripande ansvaret för hela exploateringsprocessen. Om ansvar ligger på enskilda tjänstemän i olika delar av processen kan en förhöjd riskbild finnas avseende tjänstemän-

nens utsatthet för hot och korruption. Med ett mer transparent arbetssätt och delat ansvar skulle risken för detta kunna minskas.

Vi bedömer att kommunen bör tydliggöra vilken typ av markanvisning som ska användas, vilket inte framgår av riktlinjerna för markanvisningar. Kommunen anger endast olika metoder i sina riktlinjer, utan att ange normalförfarandet för Knivsta kommun. Detta skulle förtydliga kommunens hållning gentemot intresserade exploatörer och entreprenörer. Att exempelvis använda sig av markanvisningstävlingar skulle vara ett sätt att öka transparensen. En konkurrensutsättning bör även medföra en marknadsmässig prissättning av marken.

Åtterrapporering till kommunstyrelsen sker på en övergripande nivå. Åtterrapporering till samhällsutvecklingsnämnden uppges dock ske på mer detaljerad nivå, vilket vi anser är nödvändigt. Detta har dock inte fullt ut kunnat verifieras. Åtterrapporering av exploateringsverksamheten från Alsike Fastighets AB bedömer vi vara otillräcklig.

Kommunstyrelsens interkontrollplan omfattar inte exploateringsverksamheten, vilket vore rimligt med hänsyn till att exploateringsbudgeten uppgår till betydande belopp och är central för kommunens framtida tillväxt och finansiering.

4.3. Exploateringsprojekt Sågen

Inom ramen för denna granskning har en översiktlig genomgång gjorts av försäljningar inom Sågenområdet. Dock har ingen djupare granskning kunnat göras med hänsyn till exploateringsprojektet stora omfattning och komplexitet. Granskningen är därför av mer deskriptiv karaktär. Kommunfullmäktige beslutade den 26 september 2013 att anta detaljplan för Sågenområdet vilket är beläget öster om järnvägen i Knivsta tätort. Beslutet om antagande vann laga kraft den 5 november 2013.

Enligt exploateringschefen fick han i uppdrag att arbeta för en exploatering av Sågenområdet genom att öka marknadens intresse. Detaljplaner togs fram och därefter slöts markanvisningsavtal för respektive fastighet.

4.3.1. Avtalsförteckning Sågenområdet

Nedan redovisas den förteckning vi fått av Knivsta kommun avseende de avtal som slutits i samband med exploateringen av Sågenområdet.

Markanvisningsavtal:

Fastighet	Företag	Markanvisning	Försäljning
Gredelby 7:72	BoKlok	KS-2013/292 avtal	KS-2013/1074 KS-2014/630 Köpebrev KS-2014/1085
Gredelby 7:75	Fastica AB ICA Maxi	Saknas, plan- avtal finns för livsmedelsbu- tik.	Beslut KS-2011/928 Köpekontrakt KS-2012/239

Gredelby 7:78	Mojjen i Knivsta AB	KS-2013/753 avtal	Köpebrev del av fastigheten KS-2012/886 Beslut att ej sälja
Gredelby 7:79	Junior Living	KS-2012/1049 avtal	Köpebrev KS-2014/73
Gredelby 7:80	Wählin	KS-2013/1096 Tjskr och avtal	KSAU § 72 återremitterat
Gredelby 7:81	TB Exploatering	KS-2012/601 ordf KS-2012/623 avtal	Köpeavtal KS-2013/293 Brf Disponenten
Gredelby 7:82	NRE	KS-2012/885 avtal	Köpeavtal KS-2013/1393
Gredelby 7:83	Rikshem Mejeriparken	Saknas, finns exploateringsavtal	Beslut KS-2011/929 Avtal KS-2012/21
Gredelby 7:85	Rosendal fastigheter	KS-2013/1061 tjskr KS-2014/534 avtal	
Gredelby 7:51, 7:83, 7:84, 7:86	Dombron	Saknas, finns exploateringsavtal	Beslut KS-2011/929 Avtal KS-2012/22

4.3.2. *Reflektioner exploateringsprojekt Sägenområdet*

Vi har tagit del av dokumentation rörande markanvisningsavtal, köpebrev samt medföljande beslut gällande Sägen-området, vilka mestadels avser perioden 2012-2014. Priserna i markanvisningsavtalen/köpebreven varierar mellan 1620 kr/kvm och 2450 kr/kvm. Ett undantag är fastighet 7:78 där optionens pris i markanvisningsavtalet anges till 400 kr/kvm. Denna option beslutade kommunstyrelsen dock att inte fullfölja med hänvisning till att avtalet inte stod i samklang med kommunens vision.

Dokumenterna är inte helt konsekventa i sitt upprättande då två markanvisningsavtal saknar datum (fh 7:81 och fh 7:82), ett avtal (fh 7:79) anger endast pris kr/kvm medan köpebrevet anger tomtens fullpris i totalsumma.

2016-12-02

Peter Alm

Uppdragsledare

Martin Halldén

Projektledare