

§ 22

Granskning av kommunens rutiner för markanvisningar

KS-2015/690

Arbetsutskottets förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar

att avge yttrande över den av Knivsta kommuns revisorers överlämnade revisionsrapport rörande granskning av kommunens rutiner för markanvisningar i enlighet med tjänsteskrivelse 2015-12-30.

Reservation

Claes Litsner (S) och Lennart Lundberg (KN.NU) reserverar sig mot beslutet.

Yrkande

Claes Litsner yrkar att arbetsutskottet ska återremittera ärendet för ett svar som tar tillvara PWC:s synpunkter.

Lennart yrkar återremiss i första hand och i andra hand avslag.

Propositionsordning

Ordföranden ställer först yrkandena om återremiss mot avslag och finner att arbetsutskottet avslår yrkandena. Därefter ställer ordföranden det utsända förslaget till beslut mot avslag och finner att arbetsutskottet bifaller förslaget.

Ärende

Tjänsteskrivelse 2015-12-30, Missiv 2015-12-02 och Granskningsrapport 2015-11-17 har varit utsända.

Handläggare
Anders Carlquist
Exploateringschef

Tjänsteskrivelse
Datum
2015-12-30

Diarienummer
KS-2015/690

Kommunstyrelsen

Granskning av kommunens rutiner för markanvisningar

KS-2015/690

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar

att avge yttrande över den av Knivsta kommuns revisorers överlämnade revisionsrapport rörande granskning av kommunens rutiner för markanvisningar i enlighet med tjänsteskrivelse 2015-12-30.

Sammanfattning

Knivsta kommuns revisorer har låtit granska kommunens rutiner för markanvisningar och till följd därav gjort bedömningen att kommunen inte har säkerställt att markanvisningar sker på ett ändamålsenligt sätt. Den huvudsakliga synpunkten som lyfts fram är att kommunen saknar riktlinjer för markanvisningar, för vilket det finns lagkrav sedan 1 januari 2015. Kommunen svarar i yttrandet att det funnits acceptabla skäl för att förslag till riktlinjer först under hösten 2015 har behandlats av kommunstyrelsen. Förslaget återremitterades till förvaltningen men bedöms kunna antas under början av 2016. En annan synpunkt är att alla markanvisningar skett som direktanvisningar. Kommunen svarar att denna metod i normalfallet är den lämpliga. Kommunen anser sammanfattningsvis att det är säkerställt att markanvisningar sker på ett ändamålsenligt sätt.

Bakgrund

Revisionsbyrån PWC har på uppdrag av Knivsta kommuns förtroendevalda revisorer genomfört en granskning av kommunens rutiner för markanvisningar. Granskningen har skett genom att en representant från PWC genomfört en intervju med kommunens exploateringschef samt tagit del av ett urval av markanvisningsärenden.

Granskningen föranleder kommunens revisorer göra bedömningen att kommunen inte har säkerställt att markanvisningar sker på ett ändamålsenligt sätt. Följande iakttagelser lyfts särskilt fram:

- Kommunen saknar riktlinjer för markanvisningar.
- Kommunen använder enbart tilldelningsmetoden Direktanvisning, dvs en byggherre väljs ut utan föregående urvalsprocess.
- Kommunen har en mycket otydlig hantering av markanvisningar.
- Hanteringen innehåller ett stort inslag av informella kontakter och samtal mellan kommunen och intressenter. De informella kontakterna och samtalen blir inte dokumenterade.
- Kommunen annonserar inte om kommande markanvisningar.
- Det upprättas ingen lista över inkomna förfrågningar och förslag.

- Det finns inga dokumenterade regler där kommunen tydliggör hur man går tillväga vid prissättning av mark.

Yttrande

Det är korrekt att kommunen saknar riktlinjer för markanvisningar. Ett förslag till riktlinjer har under hösten presenterats för kommunstyrelsen och bedöms efter återremiss till förvaltningen kunna godkännas av kommunstyrelsen för slutlig behandling av kommunfullmäktige. Det kan i sammanhanget konstateras att Regeringen i propositionen till lag (2014:899) om riktlinjer för markanvisning, som trädde i kraft den 1 januari 2015, konstaterar att en markanvisning som genomförs innan kommunen antagit riktlinjer inte av det skälet blir ogiltig. Det finns flera skäl till att det dröjt innan förslag till riktlinjer kunnat presenteras. Ett är att lagen är ny och det har varit oklart hur riktlinjerna ska utformas. Sveriges kommuner och landsting (SKL) hade inför lagens ikraftträdande ställt i utsikt att utarbeta och under 2015 tillhandahålla en mall. Flera kommuner hade därför väntat en tid på dem. Under året meddelades att detta erbjudande tyvärr dragits tillbaka. När nu detta stöd inte tillhandahållits tvingas varje kommun att "uppfinna hjulet" själv. Förvaltningens resurser för detta är mycket begränsade.

Det är korrekt att enbart tilldelningsmetoden direktanvisning tillämpats. Alternativen är något slag av formaliserad urvalsprocess såsom markanvisningstävling eller anbudstävling. För 2-3 år sedan var Knivsta en helt oprövad plats för byggföretag och fastighetsutvecklande bolag. Det fanns ingen uttalad efterfrågan att bygga i Knivsta. Samtidigt fanns ett stort antal tomter som kommunen önskade skulle bebyggas i syfte att därigenom starta en utveckling och väcka intresse för fortsatt byggande. Att i det läget försöka med någon annan metod än direktanvisning till de enstaka aktörer som ändå visade visst intresse bedömdes som olämpligt. Det fanns större tillgång till byggbara tomter än det fanns intressenter. I takt med Knivstas utveckling har situationen förändrats. Marknadens intresse är nu ganska starkt vilket innebär att det finns förutsättningar för konkurrens. Kommunen kommer därför att se över processen och överväger att i vissa utvalda projekt tillämpa någon form av konkurrensförfarande. Det är dock kommunens bedömning att även fortsättningsvis kommer direktanvisning vara den dominerande metoden. Skälen för detta är flera. Ett är att markanvisningstävlingar är mycket kostsamma i både tid och pengar – för både kommunen och de tävlande. Ett annat skäl är att det tenderar finnas en övertro på att markanvisningstävlingar leder till bättre kvalitet och eller högre pris på marken. Kommunens uppfattning är att detta inte stämmer. Tävlingar är som sagts resurskrävande och fördröjer processen. Genom direktanvisningsförfarandet ges kommunen och den eller de intresserade möjlighet att i en nyanserad dialog successivt utveckla de tankar, ambitioner och krav som ska ligga till grund för markanvisningen. I denna dialog deltar från kommunens sida de inom stadsbyggnadsområdet ledande tjänstemännen. Det är således kommunens uppfattning att direktanvisningsmetoden i de flesta fall är den bästa.

Kommunen har i några fall tidigare annonserat att byggbar mark finns tillgänglig. Det har inte kunnat konstateras att annonserna gav någon som helst effekt. Annonser är mycket dyra och dessutom kortlivade. Budskapet att det finns utvecklingsbar mark i Knivsta når ut på annat sätt genom de nätverk som finns i branschen. Fortsatt annonsering bedöms normalt inte som meningsfull men kan tänkas bli aktuell igen inför något speciellt projekt.

Påpekandet att det inte upprättas någon lista över inkomna förfrågningar och förslag är felaktigt. Allt diarieförs i enlighet med de regler som gäller för detta. Kommunen anser att det vore direkt olämpligt att vid sidan av diariet upprätta särskild lista över sådant som redan finns registrerat där.

Beträffande påpekandet att det inte finns dokumenterade regler rörande prissättningen av mark kan konstateras att all markförsäljning sker mot bakgrund av opartisk marknadsvärdebedömning. Kommunen följer därvid de regler som finns på området (kommunallagen, EU:s statsstödsregler) att inte sälja till priser som underskrider detta marknadsvärde. Några ytterligare regler utöver dessa har inte bedömts nödvändiga.

Sammanfattningsvis anser kommunen att det är säkerställt att markanvisningar sker på ett ändamålsenligt sätt.

Ekonomisk konsekvensanalys

Att ge en markanvisning medför inga direkta ekonomiska konsekvenser. Om sedan anvisningen leder till försäljning av marken till marknadsmässigt pris ger det en inkomst till kommunen.

Barnkonsekvensanalys

Barnkonsekvensanalys är gjord enligt checklista.

Lena Fransson
kommundirektör

Beslutet ska expedieras till:
Akten
Exploateringschefen
Stadsarkitekten
Samhällsbyggnadschefen

Barnchecklista inför beslut

1. Påverkar beslutet barn?

Ja Nej

Enligt FN är alla under 18 år
att betrakta som barn

Förklara oavsett svar.

Beslutet avser ett svar på en revisionsgranskning rörande rutiner och kan inte bedömas medföra några direkta konsekvenser för barn.

*Om, **ja fortsätt** med frågorna.*

2. Hur har barns bästa beaktats?

3. Beskriv eventuella intressekonflikter.

4. Har barn fått uttrycka sina åsikter?

Ja Nej

Förklara oavsett svar.

Till Kommunstyrelsen i Knivsta kommun

2 december 2015

Revisionsrapport, Granskning av kommunens rutiner för markanvisningar

I egenskap av förtroendevalda revisorer i Knivsta kommun har vi granskat kommunens rutiner för markanvisningar. I granskningen har vi biträttts av sakkunniga från PwC.

Vi bedömer Kommunen *inte* har säkerställt att markanvisningar sker på ett ändamålsenligt sätt.

Vi vill särskilt lyfta fram följande iakttagelser:

- Kommunen saknar riktlinjer för markanvisningar.
- Kommunen använder enbart tilldelningsmetoden *Direktanvisning*, dvs en byggherre väljs ut utan föregående urvalsprocess.
- Kommunen har en mycket otydlig hantering av markanvisningar.
- Hanteringen innehåller ett stort inslag av informella kontakter och samtal mellan kommunen och intressenter. De informella kontakterna och samtalen blir inte dokumenterade.
- Kommunen annonserar inte om kommande markanvisningar.
- Det upprättas ingen lista över inkomna förfrågningar och förslag.
- Det finns inga dokumenterade regler där kommunen tydliggör hur man går tillväga vid prissättning av mark.

Revisorerna överlämnar härmed granskningsrapporten för kännedom och yttrande. Yttrande från kommunstyrelsen önskas senast den 15 januari 2016 för att det ska kunna behandlas på kommunfullmäktiges sammanträde i februari 2016

För Knivsta kommuns revisorer



Eva Enskär
Ordförande

Bilaga: Revisionsrapport "Granskning av kommunens av rutiner för markanvisningar"
PwC.

www.pwc.se

Granskning av kommunens rutiner för markanvisningar

Knivsta kommun

Said Ashrafi

November 2015



Att: Kommunens revisorer

Sammanfattning

PwC har genomfört en granskning av Knivsta kommunens rutiner för markanvisningar.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Har kommunen upprättat riktlinjer för markanvisningar i enlighet med lagstiftningen?
- Har kommunen en ändamålsenlig process för markanvisningar?
- Hur säkerställer kommunen att prissättningen är marknadsmässig?

Efter genomförd granskning bedömer vi att:

- Kommunen inte har säkerställt att markanvisningar sker på ett ändamålsenligt sätt.

Kontrollmål /granskningsmål

- Vilka system och rutiner för markanvisningar finns?
- Är de styrande dokumenten för markanvisningar fullt uppdaterade?
- I vilken utsträckning sker uppföljning och utvärdering av resultat från markanvisningar som genomförts?

Avgränsning och metod för genomförande

Vi har granskat:

- Två genomförda markanvisningar under 2014 avseende prissättning
- Två pågående markanvisningar under 2015 avseende prissättning samt följsamhet till den nya lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar, som trädde i kraft den 1 januari 2015
- Intervju med Exploateringschefen Anders Carlquist.

Revisionskriterier

- Allmänna bestämmelserna i regeringsformen (objektivitetsprincipen-kommunens arbete måste vara opartisk och saklig)
- Reglerna om köp av fastighet i jordabalken (köpehandlingens formalia, villkorligt köp och säljarens och köparens rättigheter och förpliktelser) - Reglerna får bland annat betydelse för det avtal som kommunerna tecknar med byggherren när mark ska överlätas eller upplätas och vilka villkor som får ställas.
- Kommunallagen (likställighetsprincipen, förbud mot att ge individuellt inriktat näringslivsstöd, om det inte föreligger synnerliga skäl för det)
- EUs statsstödsregler (Enlig artikel 107.1 i fördraget om europeiska unionens funktionsstöd (FEUF) tillåts inte statsstöd som kan anses konkurrensbegränsande)
- Översiktsplanen
- Lag (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar
- Reglemente för kommunstyrelsen och samhällsutvecklingsnämnden
- Delegationsförteckning för kommunstyrelsen och samhällsutvecklingsnämnden

Granskningsresultat

- **Kommunen saknar riktlinjer för markanvisningar.**
- **Det finns inga styrande dokument för hur markanvisningar ska gå till.**
- **Det finns ingen dokumentation som visar hur kommunen följer upp och utvärderar resultatet från genomförda markanvisningar.**

Iakttagelser

- Kommunen använder enbart tilldelningsmetoden *Direktanvisning*, dvs en byggherre väljs ut utan föregående urvalsprocess.
- Kommunen har en mycket otydlig hantering av markanvisningar. Hanteringen innehåller ett stort inslag av informella kontakter och samtal mellan kommunen och intressenter. De informella kontakterna och samtalen blir inte dokumenterade.
- Kommunen annonserar inte om kommande markanvisningar.
- Det upprättas ingen lista över inkomna förfrågningar och förslag.
- Det finns inga dokumenterade regler där kommunen tydliggör hur man går tillväga vid prissättning av mark.
- Från intervjun framgick att det har påbörjats ett arbete med att ta fram riktlinjer för markanvisningar som kommer att presenteras för kommunstyrelsen under december.

Iakttagelser

- Av de granskade beslutsunderlagen framkom att det är kommunstyrelsen som har beslutat om förslagen om markanvisningsavtalen samt ordföranden i kommunstyrelsen har skrivit under markanvisningsavtalen.
- Det är dock otydligt vilket politiskt organ som ansvarar för styrningen och kontrollen av markanvisningar. Enligt reglementet för kommunstyrelse och samhällsutvecklingsnämnden ansvarar båda organisationerna för frågan, men från intervjun framgick att inga ärenden har behandlats av samhällsutvecklingsnämnden trots att nämnden ansvarar för frågan enligt reglementet.
- De ansvariga politiska organen har inte beslutat om direktiv till berört kontor innehållande mer övergripande mål för bostadsbyggandet och kontorets arbete, dvs tydliga prioriteringar.
- Av dokumentgranskningen och intervjun framgick inte vilka bedömningsgrunder kommunen använder för utvärderingen av inkomna intresseanmälningar.
- Prissättning av mark görs internt, dock har på senare tid slutits ett avtal med en extern värderingsfirma. Vi har dock inte sett av de granskade markanvisningsärendena på vilket sätt kommunen har tagit hjälp av den externa värderingsfirman.

Lagen om riktlinjer för markanvisningar

Varför riktlinjer för markanvisningar?

En kommun som genomför markanvisningar är **skyldig** att anta riktlinjer för markanvisningar. Det övergripande syftet med ett krav på riktlinjer för markanvisningar är att skapa **transparens och ökad tydlighet i byggprocessens inledande skede** i de fall kommunägd mark ska säljas eller upplåtas för att nya byggnadsverk ska komma till stånd. För alla potentiella byggherrar ska det vara tydligt vad som kan förväntas av kommunen i form av handläggning och beslut om markanvisning.

(Källa: SKL, cirkulär 14:36, Nya regler om exploateringsavtal, markanvisningar och kommunala särkrav på byggandet)

I övrigt är riktlinjernas innehåll och upplägg inte närmare reglerat. Det finns alltså ett relativt stort mått av flexibilitet för den enskilda kommunen när det gäller hur omfattande och detaljerade riktlinjerna ska vara. Målet med markanvisningar är att skapa bebyggelse med hög kvalitet och blandade upplåtelseformer, främja konkurrens för att uppnå rimliga boendekostnader och att engagera byggherrar genom att de tidigt får möjlighet att delta i bebyggelseutvecklingen

Lagen om riktlinjer för markanvisningar

Något om prissättning

En särskild viktig fråga är vad kommunen i sina riktlinjer ska kunna skriva om principerna för markprissättning med anledning av förbudet mot stöd till enskilda i kommunallagen och EU:s statsstödsregler.

Mot bakgrund av dessa regler finns det ett mycket begränsat utrymme för att ha någon annan princip för kommunens markprissättning än att marken ska överlätas till sitt marknadsvärde. Här kan dock tilläggas att marknadsvärdet naturligtvis påverkas av vilka krav kommunen uppställer för sin försäljning, t.ex. vem som ska vara huvudman för gator och vägar eller på viss andel hyresrätter.

Det är normalt marknadsvärdet vid överlätelsetillfället som är av intresse. Det kan alltså få konsekvenser beträffande i vilket skede av processen som marknadsvärdet fastställs respektive när den egentliga överlåtelsen sker. Mot bakgrund av det angivna anser vi inte att man kan gå längre än att i riktlinjerna tydliggöra hur man går tillväga vid markprissättning, t.ex. i vilka sammanhang man tillämpar oberoende expertvärdering.

Rekommendation

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att

- **Genast att ta fram fastställda handläggningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar. Med handläggningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar avses hur kommunen hanterar inkomna intresseanmälningar och förslag från byggherrar, hur beslutsgången ser ut i sådana ärenden, vilka krav som ställs på en sådan intresseanmälan för att den ska bli behandlad, principer för prissättning samt något om kommunens bedömningsgrunder vid utvärdering av förslag.**
- **Ta fram riktlinjer för bostadsförsörjningen. Kommunerna ska enligt bostadsförsörjningslagen ta fram riktlinjer för bostadsförsörjningen en gång per mandatperiod. Mark, och särskilt kommunal mark, har en särställning vid bostadsbyggande. Med riktlinjer för bostadsförsörjningen kan kommunen tydliggöra sina ambitioner när det gäller att utveckla boendevillkoren i kommunen, markanvändningen, skapa förutsättningar för en bättre konkurrens, och när ska politiska beslut ingå i processen.**
- **Ser över ansvarsfördelningen mellan kommunstyrelsen och samhällsutvecklingsnämnden för att tydliggöra vilket politiskt organ som ansvarar för styrning och kontroll av markanvisningar.**