

Granskning av exploateringsprocessen

Upplands Väsby kommun



Building a better
working world

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	2
1 Inledning	3
1.1 Bakgrund.....	3
1.2 Syfte.....	3
1.3 Revisionsfrågor	3
1.4 Ansvarig nämnd	3
1.5 Metod.....	4
2 Revisionskriterier.....	4
2.1 Plan- och bygglagen (2010:900).....	4
2.2 Lagen om offentlig upphandling (2016:1145).....	4
2.3 Policy för markanvisning och riktlinjer för markanvisningar och marköverlåtelseavtal 5	5
3 Projektmodell	6
4 Granskning av avtal och tillhörande underlag	7
4.1 Tydlighet i avtal	8
4.2 Kravställning.....	10
4.3 Åtgärder om inte avtalet följs	12
4.4 Överlåtelse	14
4.5 Riskanalyser.....	14
4.6 Exploateringsavtal och LOU	16
4.7 Kvalitetssäkring av underlag.....	17
5 Svar på revisionsfrågorna och bedömning.....	17
5.1 Sammanfattande bedömning.....	19
6 Uppföljning av tidigare rekommendationer.....	19
6.1 Bedömning	21
7 Källförteckning.....	22

Sammanfattning

EY har på uppdrag av revisorerna i Upplands Väsby kommun granskat exploateringsprocessen. Syftet med granskningen har varit att bedöma om underlaget inför genomförandet av exploateringsprojekt innehåller riskanalyser samt är tillräckligt kvalitetssäkrat inför beslut. Vidare har granskningen syftat till att bedöma huruvida tecknade avtal med exploatörer som hanterar exploateringsprocessen är tydliga med avseende på ansvar och uppföljning.

Vår övergripande bedömning är att underlag inför beslut och genomförande inte alltid innehåller riskanalyser. I ett av de tre granskade projekten anges att exploatören ansvarar för genomförande av riskanalys i ett senare skede. Vidare konstaterar vi att kommunen saknar mallar för hur grundläggande riskanalyser ska göras i ett tidigt projektskede, trots att det av kommunens projektmodell framgår att risk- och konsekvensanalyser ska genomföras innan ett projekt startar.

Det saknas en uttalad instans som ansvarar för kvalitetssäkring av underlag inför politiskt beslut. Detta kan leda till att icke kvalitetssäkrade underlag läggs fram för politiskt beslut.

Exploateringsavtalen är tydliga och avtalen tillsammans med relevanta underlag tydliggör hur projekten ska genomföras samt hur ansvaret fördelas. Under pågående projekt genomförs återkommande uppföljningar och avstämningar med exploatören. I något fall anges dock att överlämningsmöten inte har genomförts. Projektledare med ansvar för genomförande ansvarar för att överlämning sker och att samsyn i hur projektet ska genomföras uppnås. I avtalen tydliggörs hur det ekonomiska ansvaret ska fördelas. Vi ser det som positivt att kommunen, för att undvika att avsteg från LOU görs, själv ansvarar för genomförande av allmänna anläggningar, till dess att rättsläget till fullo utretts.

Utifrån vad som framkommit i granskningen lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- ▶ Säkerställ att tillräckligt omfattande riskanalyser genomförs i tid
- ▶ Se över rutinerna för kvalitetssäkring av underlag inför beslut
- ▶ Se över möjligheten att ta fram en generell mall för exploateringsavtal, bland annat för att säkerställa att alla relevanta skrivelser finns med i avtal, såsom skrivelser om viten och bolagsgarantier
- ▶ Tillsäkra att överlämningsmöten genomförs mellan kommunen och exploatören för att säkerställa samsyn i projektgenomförandet

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Upplands Väsby kommun växer snabbt. Med anledning av detta bedrivs i kommunen ett omfattande exploateringsarbete som innefattar en stor del väsentliga och komplexa frågor som behöver hanteras för att säkerställa en ändamålsenlig och effektiv process. För kommunen är det därför väsentligt att det finns tydliga och säkra processer för hur exploateringsarbetet bedrivs samt att tydliga avtal med entreprenörer tas fram och följs upp.

2014 genomfördes en fördjupad generell granskning av exploateringsprocessen.

Revisorerna har i sin risk- och väsentlighetsanalys bedömt att en granskning av exploateringsprocessen ska ske.

1.2 Syfte

Syftet med granskningen har varit att bedöma om underlaget inför genomförandet av exploateringsprojekt innehåller riskanalyser samt är tillräckligt kvalitetssäkrat inför beslut. Vidare syftar granskningen till att bedöma huruvida tecknade avtal med entreprenörer som hanterar exploateringsprocessen är tydliga med avseende på ansvar och uppföljning.

1.3 Revisionsfrågor

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Är exploateringsavtal skrivna på ett tydligt sätt så att det praktiskt går att följa upp att ställda krav verkligen genomförs?
 - Sker en sådan dokumenterad uppföljning?
- ▶ Är kraven på externa utförare tydliga i avtal, både ekonomiskt och avseende vad som ska göras?
 - Finns i avtal tydligt angivet vilka åtgärder kommunen kan vidta om entreprenör inte genomför arbete enligt avtal?
- ▶ Regleras om och under vilka förutsättningar motparten kan överlåta bolag/åtaganden enligt avtal?
- ▶ Görs riskanalyser som en del i beslutsunderlagen för exploateringar?
- ▶ Finns krav som kan vara i strid med LOU (förtäckt upphandling)?
- ▶ Finns en tillräcklig kvalitetssäkring av planarbete på politisk nivå utifrån den kraftigt ökade arbetsbelastningen (miljönämnden och kommunstyrelsen)?

Utöver att besvara revisionsfrågorna ovan omfattar granskningen även uppföljning av de rekommendationer (se kapitel 5) som lämnades i samband med granskning av exploateringsprocessen 2014.

1.4 Ansvarig nämnd

Granskningen begränsas till att omfatta kommunstyrelsens ansvar för exploateringsverksamheten.

1.5 Metod

Granskningen har genomförts genom granskning av ett antal tecknade exploaterings- och markanvisningsavtal, beslutsunderlag samt intervjuer med exploateringschef och projektchef för Väsby Entré. De intervjuade har beretts tillfälle att sakgranska rapporten.

Samtliga dokument som granskats listas i källförteckningen.

2 Revisionskriterier

I denna granskning utgörs revisionskriterierna av

- ▶ Plan- och bygglagen (2010:900)
- ▶ Lagen om offentlig upphandling (2016:1145)
- ▶ Policy för markanvisning och riktlinjer för markanvisningar och marköverlåtelseavtal

2.1 Plan- och bygglagen (2010:900)

Exploateringsavtalets innehåll regleras i plan- och bygglagen, 6 kap. 39-42 §§.

Lagstiftningen stipulerar att 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,
- medfinansieringsersättning, om kommunen avser att avtala om sådan ersättning, och
- andra förhållanden som har betydelse för bedömningen av konsekvenserna av att ingå exploateringsavtal

Lagstiftningen fastslår att ett exploateringsavtal får avse åtagande för en byggherre eller en fastighetsägare att vidta eller finansiera åtgärder för anläggningar av gator, vägar och andra allmänna platser och av anläggningar för vattenförsörjning och avlopp samt andra åtgärder. Åtgärderna ska vara nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras. Angående medfinansieringsersättning får ett exploateringsavtal omfatta detta under förutsättning att den väg eller järnväg som kommunen bidrar till medför att den fastighet eller de fastigheter som omfattas av detaljplanen kan antas öka i värde.

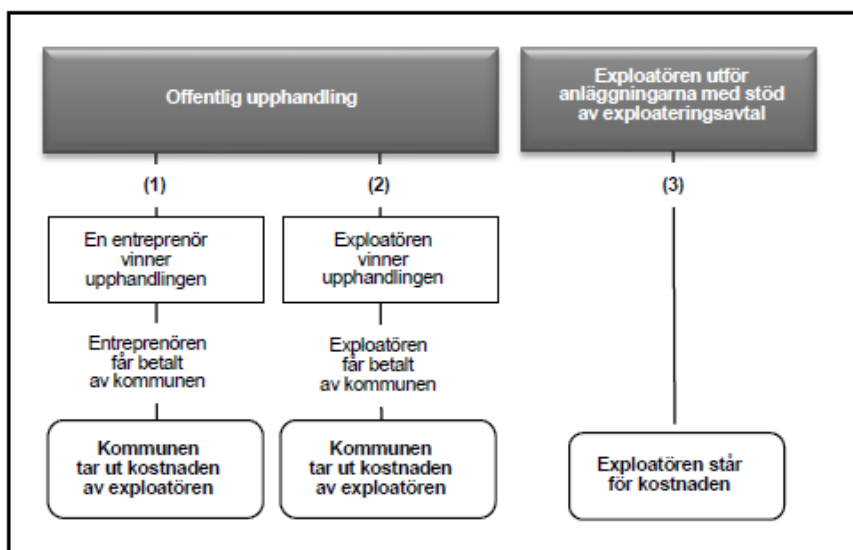
Exploateringsavtalet får inte innehålla ett åtagande för en byggherre eller en fastighetsägare att helt eller delvis bekosta bygnadsverk för vård, utbildning eller omsorg som kommunen har en skyldighet enligt lag att tillhandahålla. Exploateringsavtalet får inte heller avse ersättning för åtgärder som har vidtagits före avtalets ingående i andra fall än när detaljplanen avser ett steg i en etappvis utbyggnad eller avtalet omfattar medfinansieringsersättning.

2.2 Lagen om offentlig upphandling (2016:1145)

Tidigare praxis har varit att arbeten som avser uppförande av gemensamma anläggningar bör upphandlas i konkurrens då värdet på dessa arbeten överstiger angivna tröskelvärden. Detta bör göras för att inte riskera att agera i strid mot lagen om offentlig upphandling. Rättsläget har dock under ganska lång tid ansetts vara oklart.

En statlig utredning (SOU 2015:109) har i betänkande kommit fram till slutsatsen att LOU inte förhindrar att kommunen utan föregående upphandling, i ett exploateringsavtal, ger exploatören i uppdrag att utföra de allmänna platserna. Utredningen lämnar dock rekommendationen att det bör utarbetas förtydligande vägledningar beträffande LOU:s tillämpning i olika situationer där exploateringsavtal används.

Detta betyder att när kommunen är huvudman för allmänna platser i en detaljplan, får kommunen besluta att exploatören ska betala kostnaderna för att anlägga de allmänna platserna. Detta betyder att exploatören är skyldig att svara för de kostnader som uppstår för allmänna platser. För kommunen och byggherren saknas det på så vis ekonomisk betydelse om LOU tillämpas eller inte, eftersom exploatören ska stå för kostnaderna oavsett vilket tillvägagångssätt som används. Utredningen illustrerar detta med bilden nedan:



Trots detta bör försiktighet råda vid utformning av exploateringsavtal så att inte avsteg från LOU görs, då rättsläget fortsatt anses vara oklart. Regeringen har givit Boverket i uppdrag att utreda frågan vidare, som en del i en översyn av plan- och bygglagen. Boverket ska redovisa uppdraget till regeringen 31 oktober 2017.

2.3 Policy för markanvisning och riktlinjer för markanvisningar och marköverlåtelseavtal

Kommunfullmäktige antog 20 juni 2016 en policy för markanvisning. Policyn anger att en markanvisning är en option som ger en byggherre ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om genomförande av ny bebyggelse inom ett visst markområde som kommunen äger. En markanvisning är ofta, men inte nödvändigtvis, kopplad till ett uppdrag att upprätta en ny detaljplan för ett område. En markanvisning regleras i ett markanvisningsavtal mellan kommunen och byggherren. En överenskommelse om markanvisning är inte kommunens ställningstagande som planmyndighet i detaljplaneprocessen. Detaljplan för ny bebyggelse prövas i särskild ordning av kommunen i enlighet med plan- och bygglagen.

Markanvisningspolicyn och tillhörande riktlinjer syftar till att skapa en struktur för markanvisning som på bästa sätt kan möta mål och strategier inom relevanta styrdokument, och som klarar att hantera förändringar inom dessa. Av policyn framgår att inför varje markanvisning ska en förstudie genomföras. Inom ramen för den ska det inom aktuellt område undersökas om behov finns av specialbostäder som t ex ungdomsbostäder, lokaler för barn- och äldreomsorg, eller lokaler för kultur- och fritidsändamål. Vid markanvisning ska kommunen väga in miljö- och klimatpåverkan.

Den 7 juni 2016 antogs riktlinjer för markanvisningar och marköverlåtelseavtal av kommunstyrelsen. Markanvisning kan antingen initieras av kommunen eller av en skriftlig

förfrågan från en byggherre. Markanvisningsfrågor ska handläggas i samråd med berörda förvaltningar.

Markanvisningsavtal tecknas i samband med kommunstyrelsens beslut om markanvisning och ska reglera parternas mellanhavanden under planerings- och utredningsfasen. Avtalet ska klargöra de grundläggande förutsättningarna för planläggning och genomförande såsom huvudsakligt innehåll, arbets- och ansvarsfördelning samt risktagande.

Vid val av byggherre ska företagets ekonomiska stabilitet liksom tidigare genomförda projekt beaktas. Vidare ska konkurrensförhållanden på kommunens bostadsmarknad vägas in så att variation och sund konkurrens främjas. Därtill ska nytänkande, långsiktiga miljö- och kvalitetsaspekter och boendekostnader beaktas. Kommunens mål är att arbeta med små och stora byggherrar med olika inriktning vad gäller hustyper och upplåtelseformer.

Riktlinjerna anger ett antal villkor vid markanvisning:

- ▶ Vid varje markanvisning avsedd för bostäder ska byggherren åläggas att erbjuda kommunen att köpa eller hyra 3-5 % av antalet bostäder för bostadssociala ändamål.
- ▶ Markanvisningar tidsbegränsas till två år, så kallad Slot-tid, från kommunens beslut
 - ▶ Om parterna inte träffat ett marköverlåtelseavtal under denna tid har kommunen rätt att göra ny markanvisning. Kommunen har även rätt att under denna tid återta anvisningen om byggherren inte förmår eller avser genomföra projektet i den takt eller på det sätt som avsågs vid anvisningen alternativt om parterna inte kommer överens om priset.
 - ▶ Om byggherren erhållit en marköverlåtelse i enlighet med markanvisning men inte påbörjat byggnation inom området inom 23 månader från köpebrevets upprättande ska köpet återgå om kommunen så begär.
- ▶ En markanvisning får inte överlåtas utan kommunens skriftliga godkännande.

Marköverlåtelseavtal tecknas under planarbetet eller efter antagen detaljplan som bland annat reglerar marköverlåtelser, fastighetsbildning, kostnads- och genomförandansvar för aktuell exploatering samt övriga genomförandefrågor. Riktlinjerna anger 12 punkter som kan komma att regleras i det marköverlåtelseavtal som tecknas mellan parterna. Frågor rör exempelvis kostnadsansvar, tidplaner och övriga åtgärder enligt detaljplanen.

3 Projektmodell

Kommunens projektmodell syftar till att ge riktlinjer och anvisningar för hur projektarbete ska bedrivas och styras inom kommunen. Projektmodellen ska tillämpas på samtliga projekt i kommunen inom samtliga verksamhetsområden. Det är således en generell beskrivning av hur projektarbete ska bedrivas.

I projektorganisationen har projektägaren ansvaret för projektets budget och finansiering, upprättande av projektdirektiv, godkännande av slutrapport och att effektmålen både mäts och nås. Alternativt ska projektledaren utse annan kollega med ansvar för detta. Projektägaren är ordförande i styrgruppen och fattar beslut avseende projektets fortsättning. Styrgruppen ansvarar för att projektets resultat är i linje med projektdirektiven och säkerställer att projektet följer projektplanen. Styrgruppens uppdrag är att tillföra projektet de resurser som krävs, säkerställa att projektledningen har kontroll och att projektet kommer nå målet. Projektledaren ansvarar för att projektet genomförs i enlighet med projektplanen, samt ansvarar för att genomföra och löpande revidera riskanalys.

Av projektriktlinjerna framgår att regelbunden kvalitetssäkring bör genomföras under projektets livstid, för att så tidigt som möjligt upptäcka problem i projektet och säkerställa dess resultat. Kvalitetssäkring av projektet ska framförallt ske genom regelbundna statusrapporter till projektets styrgrupp.

Risk- och konsekvensanalys ska göras för samtliga nya projekt. Projektledaren svarar tillsammans med projektgruppen och projektägaren för att den genomförs innan projektet startar. På så sätt kan risk- och konsekvensanalysen vara en del av beslutsunderlaget. Den kan också göras under pågående projekt när det bedöms nödvändigt. Enligt anvisningar för risk- och konsekvensanalys består analysen av riskanalys och riskhantering. Riskanalysen bygger på identifiering och värdering av risker, beräkning av riskvärde och prioritering av riskerna utifrån riskvärdet. Riskhanteringsplanen anger beslutade åtgärder för de prioriterade riskerna, ansvarig för åtgärderna, rutiner för uppföljning av riskhanteringsplanen och beslut om när riskanalysen ska genomföras igen.

Alla projekt ska dokumenteras, både för att underlätta kommunikationen i och utanför projektet samt verka för erfarenhetsöverföring till efterkommande projekt. Vid nedanstående beslutspunkter, där beslut fattas om projektets fortsatta verksamhet, ska redovisade dokument finnas.

Projektstart (BP0)	Initieringsfasen (BP1)	Etableringsfasen (BP2)	Genomförandefasen (BP3)	Avveckling (BP5)
Idébeskrivning Statusrapport	Projektdirektiv	Projektplan	Leveransdokument	Slutrapport
	Risk- och konsekvensanalys	Uppdaterad statusrapport	Uppdaterad statusrapport	Uppdaterad statusrapport
	Uppdaterad statusrapport			

Innan ett så kallat BP¹-beslut tas, ska projektet utvärderas avseende projektets möjligheter att nå dess mål samt utsikterna för projektets leverans. Projektet ska utvärderas utifrån aspekterna: övergripande projektstatus, tidplan, kostnad och problem samt hinder².

Enligt uppgift ska exploateringsprojekt i kommunen följa ovan angiven projektmodell.

4 Granskning av avtal och tillhörande underlag

Inom ramen för exploateringsprocessen tecknar kommunen både markanvisningsavtal och exploateringsavtal³. Som beskrivet ovan tecknas även marköverlåtelseavtal. Skillnaden

¹ Beslutspunkt

² Vägledande frågor som ska besvaras är om det hänt något i projektet som förändrat förutsättningarna för projektet eller dess leverans, om projektets kostnader kan motiveras av den förväntade nyttan och om projekts prioritet jämfört med andra projekt har förändrats.

³ Exploateringsavtal är att betrakta som civilrättsliga avtal med starka inslag av offentlig rätt, vilket innebär att exploateringsavtalet bara får innehålla sådant som har stöd i den offentligt rättsliga lagstiftningen. Således har kommunen inte rätt att ställa krav på exploitören att bekosta byggande av fastigheter för vård, utbildning eller omsorg. Detta är något som kommunen har en skyldighet enligt lag att tillhandahålla. Kommunen får inte heller i avtal ställa tekniska krav på byggnadsverk som går

mellan markanvisningsavtal och exploateringsavtal är ägarförhållandet av den mark som avses. Markanvisningsavtal reglerar genomförande av ny bebyggelse inom ett visst markområde som kommunen äger medan exploateringsavtal rör genomförande av en detaljplan avseende mark som kommunen inte äger. Begreppet exploatering kan appliceras på exploateringsprojekt som avser exploatering på såväl privat som kommunal mark.

Inom ramen för granskningen har två exploateringsavtal och ett markanvisningsavtal, samt tillhörande bilagor och dokument, granskats.

De tre granskade avtalen är:

- ▶ Exploateringsavtal avseende fastigheten Vilunda 6:78, inom förslag till detaljplan Västra Vilunda. Avtalet avser uppförande av bebyggelse i överensstämmelse med de avsikter som anges i planprogram för Fyrklövern och detaljplanen. Vid granskningens genomförande har avtalet inte undertecknats av exploitören.
- ▶ Exploateringsavtal om genomförande av exploateringsområdet som omfattar detaljplan för Trädgårdsvägen (Övre Runby 2:245 m.fl.) Avtalet avser byggande av ca 28 lägenheter i ett flerbostadshus i exploateringsområdets östra del samt lokaler för handel, hantverk, kontor eller service i bottenvåningen. Avtalet undertecknades i mars 2015.
- ▶ Markanvisningsavtal för exploatering av de områden som omfattas av detaljplan för Järnvägsparken. Syftet med markanvisningsavtalet är att fyra områden ska förvärfvas genom fastighetsbildning och att reglera frågor kopplade till genomförandet av detaljplanen. Vid granskningens genomförande har avtalet inte undertecknats av leverantören.

Granskningen har gjorts med avstamp i de för granskningen relevanta revisionsfrågorna.

4.1 Tydlighet i avtal

I exploateringsprocessen använder kontoret för samhällsbyggnad följande avtalsmallar vid olika samhällsbyggnadsprojekt:

- ▶ Exploateringsavtal (inom projekt Fyrklövern)
- ▶ Marköverlåtelseavtal
- ▶ Avtal avseende parkeringsköp

Mallen för exploateringsavtal har använts inom ramen för projektet Fyrklövern. Mallen används även för markanvisningsavtal. För övriga projekt finns ingen särskild mall för exploateringsavtal. Enligt de intervjuade har avtalsmallar tagits fram med stöd av ramavtalsupphandlad juristbyrå. Ansvarig exploateringsingenjör tillika projektansvarig svarar för framtagande av avtalet.

En av de huvudprinciper som beskrivs i mallen för exploateringsavtal inom projekt Fyrklövern är att exploitören svarar för att genomföra utbyggnaden i överensstämmelse med detaljplanen inom kvartersmark. Mallen anger så kallade slot-tider, det vill säga att exploitören ska ha erhållit slutbesked inom sex år från tillträdesdagen. Därtill anges att avtalet förfaller, utan ersättning till vare sig exploitören eller kommunen, om fastighetsbildning inte har skett senast fem år efter avtalets undertecknande.

utöver krav enligt lagstiftningen. Exempel på sådana krav kan vara rörande tillgänglighet eller energihushållning.

Vidare framgår att kommunens och exploatörens arbeten ska samordnas. Samordningsmöten där exploatören och eventuella underleverantörer i projektet ska delta med en representant ska hållas. Kommunen ska anlita en byggsamordnare, som exploatören och övriga byggherrar bekostar, för projektering, genomförande och uppföljning. Formerna för detta ska regleras i särskilt avtal. Parterna ska föra en kontinuerlig dialog, följa upp och stämma av under hela arbetsprocessen fram till dess att området är färdigexploaterat.

Enligt mallen för exploateringsavtal inom projekt Fyrklövern ska exploatören senast två månader efter färdigställd exploatering skicka in detaljmätning och lägeskontroller för till exempel byggnader, gång- och cykelbanor och parkeringsplatser. Vidare anges att för byggtrafik till området ska exploatören inhämta tillstånd från kommunen. Under byggtiden krävs ett särskilt tillstånd från kommunen för avstängning av delar av gatunätet inom eller utom området. Senast åtta veckor före etablering ska samråd med kommunen ske om de ytor som krävs för byggetablering och hur lång tid dessa behövs. Exploatören ska senast två veckor före byggstart ansöka om godkännande av trafikplan⁴. Avfall ska hanteras i enlighet med kommunens avfallsplan.

Avtalsmallen för projekt Fyrklövern anger att bostadsbeståndet som uppförs i området har kommunen rätt att hyra eller förvärva 3 % av lägenheterna för till exempel andrahandsuthyrning. Kommunen har rätt att, under fyra veckor från att information ges, välja lägenheterna innan exploatören tecknar lägenheter åt någon annan.

Efter kommunstyrelsens beslut och undertecknat avtal träffas planhandläggare, projektledare med ansvar för genomförande, övriga berörda tjänstemän samt bolagsrepresentanter för överlämningsmöten. Av underlag som granskats upprättas skriftliga dagordningar och mötesanteckningar för överlämningsmötena. Vid mötena överlämnas ansvaret från planhandläggare, som svarat för detaljplanens framtagande, till projektledare som ansvarar för genomförandet. Därtill går konsekvenser av detaljplanen och tillhörande avtal (exploateringsavtal eller marköverlåtelseavtal) igenom. I och med att exploateringsingenjör tillika projektledare involverats både innan detaljplanen antagits och under genomförandet har denne enligt uppgift god kunskap om exploateringsavtalet samt detaljplanens förutsättningar.

Under genomförandet svarar projektledare för uppföljning av det aktuella avtalet och den löpande dialogen med involverade parter. Uppföljning och tolkning av avtalet görs enligt uppgift frekvent.

4.1.1 Vilunda 6:78

För exploateringsavtalet har ovan beskriven mall för exploateringsavtal använts. Detta då projektet sorterar inom Fyrklövern. Exploateringsavtalet innehåller således samma bestämmelser som mallen rörande slot-tider, med skillnaden att exploateringsavtalet inte ställer krav på att fastighetsbildning ska ha skett senast fem år från avtalets undertecknande. I detta fall har dock enligt uppgift fastighetsbildning redan skett då avtalet skrevs. Exploateringsavtalets bestämmelser när det gäller samordning, kartunderlag/detaljmätning och tillstånd för byggtrafik, avfallshantering och socialt boende är samma som formuleringarna i mallen.

⁴ Trafikanordningsplan innehåller fakta om ett vägarbete och hur det ska märkas ut.

I och med projektets omfattning har enligt uppgift en större projektorganisation än normalt formats. Överlämnandet sker därför kontinuerligt i projektmöten tillsammans med exploatören.

4.1.2 Trädgårdsvägen (Övre Runby 2:245 m.fl.)

Exploatören ska enligt avtalet leverera bygghandlingar till kommunen för granskning senast fyra veckor före byggstart. Byggstart får inte ske innan kommunen godkänt bygghandlingarna.⁵ Om exploatören anlitar konsulter eller teknisk underentreprenör för arbeten rörande exploateringsanläggningar ska samråd ske med kommunen innan upphandling. Resultatet av alla geotekniska undersökningar ska skickas till kommunens geoarkiv.

Exploateringsavtalet innehåller samma bestämmelse rörande tillstånd för byggtrafik som i mall för exploateringsavtal inom Fyrklövern.

För nedläggande av ledningar i kommunens mark ska särskilt avtal upprättas mellan kommunen och respektive ledningsägare. Exploatören är skyldig att samordna sina entreprenader med kommunens olika entreprenörer och med ledningsägarna. Vidare ansvarar exploatören för samordningsmöten. Rörande va-anslutningsavgift ska exploatören i god tid meddela kommunen erforderliga anslutningspunkter för bebyggelsen.

Vidare ska både kommunen och exploatören verka ömsesidigt för att genomförandet sker enligt upprättad tidplan. Exploateringschefen uppger att något överlämningsmöte inte skett med exploatören inom ramen för detta projekt.

4.1.3 Järnvägsparken

Av avtalet framgår att exploatören ska sanera området så att bostäder kan byggas. Exploatören svarar för att samtliga byggnader och anläggningar inom kvartersmark uppförs i enlighet med de krav som ställs, samt att arbetet genomförs enligt den preliminära tidplanen.

Parterna är överens om att samtliga q-märkta byggnader, övriga byggnader och kulturellt värdefulla miljöer ska bevaras. För renoveringen av de q-märkta byggnaderna ska exploatören och kommunen bilda en projektgrupp.⁶ När renoveringen av byggnaderna genomförts och hyreskontrakt undertecknats för byggnaderna ska exploatören betala en tilläggsköpeskilling enligt särskild kalkyl som är fastställd i bilaga till exploateringsavtalet.

Vidare reglerar markanvisningsavtalet ägarförhållandet mellan kommunen och exploatören när det gäller ledningsrätt och servitut. Exploatören ska i god tid före anläggningsarbetenas påbörjande lämna förslag till trafikanordningsplan till kommunen. Trafikanordningsplanen ska regelbundet uppdateras med hänsyn till förändringar under genomförandet.

Projektet är av större omfattning varför överlämnandet skett kontinuerligt i projektmöten med exploatören.

4.2 Kravställning

Mallen för exploateringsavtal inom Fyrklövern består av 29 paragrafer. Syftet med exploateringsavtalet är att fastställa riktlinjer och lägga fast förutsättningarna för den fortsatta

⁵ Vid ändring eller komplettering av bygglovshandling gäller samma regler.

⁶ Projektplan med tidplan och projektgruppens sammansättning och arbetsformer ska regleras i bilaga till avtalet.

exploateringen som exploatören ska genomföra inom området. Till exploateringsavtalet ska detaljplan⁷, optionsavtal⁸, karta för område och kommunens poängsystem⁹ biläggas, vilka också anger krav och förutsättningar för genomförandet.

4.2.1 Vilunda 6:78

Kraven på exploatören framgår av exploateringsavtalet och bilagorna: detaljplan, optionsavtal, karta över området, marköverlåtelseavtal och exploatörens slutgiltiga poängsystemdokumentation. Genom undertecknande av avtalet har exploatören avgivit fyra garantier: erforderlig befogenhet och behörighet att ingå avtalet, verkställande av att avtalet inte strider mot bolagsordning eller något av exploatörens grundläggande dokument, tillräckligt med kapital att kunna genomföra exploateringen samt säkerställande av att exploatören inte är medveten om några omständigheter eller faktorer som medför att exploatören framställer anspråk på grund av kontraktsbrott mot kommunen.

Av exploateringsavtalet framgår att exploatören, utöver köpeskillingen, ska svara för ett antal kostnader som t.ex. projektering och utbyggnad av anläggningar inom kvartersmark, byggsamordnare och olika former av anslutningsavgifter. Vidare ska exploatören beskosta sin andel i bildande av gemensamhetsanläggningar samt bygg- och informationsskyltar. Därtill ska exploatören anlägga parkering.

Exploatören får inte utan tillstånd nyttja kommunens mark för upplag eller andra ändamål. I de fall stompunkt¹⁰ förstörs eller tas bort är exploatören skyldig att informera kommunen och ersätta skadan. Exploatören ska välja grundläggningsteknik för ny bebyggelse så att intilliggande fastigheter/byggnader inte skadas. Dessa byggnader ska besiktigas och kontrolleras vid behov för att klargöra så att inte skador uppstått orsakade av byggnationen. Vidare ska avfall hanteras enligt kommunens avfallsplan.

Det tydliggörs att vid motstridiga uppgifter i avtalet står exploateringsavtalet över optionsavtalet.

4.2.2 Trädgårdsvägen (Övre Runby 2:245 m.fl.)

Kraven på exploatören anges i exploateringsavtal med tillhörande bilagor. Avtalet består av 24 paragrafer. Byggandet ska utföras i enlighet med detaljplanen. Exploatören ska ansöka om och bekosta all nödvändig fastighetsbildning samt bildande av gemensamhetsanläggning inom kvartersmark. Uppkomna skatter och avgifter innan tillträdesdagen ska betalas av exploatören. Exploateringsavtalet anger att exploatören ska bekosta flytt av befintliga ledningar och anslutningsavgifter för VA samt övriga anläggningsavgifter. Därtill reglerar avtalet ersättning för gatukostnader. Kostnaden varierar beroende på åtgärd och typ av allmän platsmark som åtgärden ska utföras på¹¹.

Planering och framdragande av ledning för exempelvis fjärrvärme och el ska samordnas med respektive leverantör. Exploatören har ett informationsansvar gentemot allmänheten. För borttagning av träd eller andra åtgärder som skadar trädalléns naturvärden ska ansökas om

⁷ Plan som bestämmer vad marken ska användas till och vilken byggrätt en fastighet har.

⁸ Synonym för markanvisningsavtal

⁹ Inom området Fyrklövern användes ett poängsystem för prissättning av kommunens mark i syfte att koppla idéer och förslag till ett rörligt markpris.

¹⁰ Stompunkterna används vid mätning i samband med all kartläggning i staden.

¹¹ Typ av allmän platsmark är torg, lokalgata och lokalgata samt torg.

dispens från Länsstyrelsen i Stockholms län. Bolagsgarantier likt de som anges i exploateringsavtal för Vilunda ställs inte i exploateringsavtalet.

4.2.3 Järnvägsparken

Till markanvisningsavtalet finns 17 bilagor, bland annat detaljplaner, två miljötekniska undersökningar samt preliminär tidplan.

Uppförandet av byggnader och anläggningar regleras både i markanvisningsavtalet och i detaljplanen. Markanvisningsavtalet anger att exploatören efter tillträdesdagen ska stå för skatter och avgifter kopplade till området. Avgifter som exploatören ska stå för är VA-anslutningsavgift och bygglovavgift. Därtill ska geohydrologisk utredning bekostas av exploatören. Hur påverkan av vattennivån undviks ska redovisas. Vid behov av genomförande av arkeologisk slutundersökning ska den bekostas av exploatören.

Dagvattenhanteringen regleras enligt bestämmelserna i detaljplanen och planering och framdragande av exempelvis el- och telekommunikation ska samordnas med respektive leverantör.

Enligt avtalet förbinder sig exploatören att tillse att ingen ombildning till hyresrätt eller överlåtelse av området sker inom 10 år från inflyttning.

Bolagsgarantier likt de som anges i exploateringsavtal för Vilunda ställs inte i markanvisningsavtalet.

4.3 Åtgärder om inte avtalet följs

En av avtalsmallens förutsättningar och huvudprinciper samt villkor för giltighet är de reglerade slot-tiderna. Enligt de intervjuade regleras slot-tider i princip i varje markanvisningsavtal. Erfarenheten är att vissa byggherrar tenderar att "samla på sig mark" och det är inte alltid som de prioriterar att bygga på kommunens mark. Att byggherre tvingats lämna tillbaka mark har dock enligt uppgift aldrig hänt.

Enligt avtalsmallen utgår vite om exploatören inte har färdigställt bebyggelsen inom fyra år från tillträdesdagen. Vitesstorleken är 0,3 procent av den slutliga köpeskillingen per påbörjad månad som slutbesked försenas. Vitet kan börja löpa senare om ett eller flera av de fem angivna skälen¹² hindrar exploatören att erhålla startbesked eller slutbesked. Vid överlåtande av äganderätten alternativt avstyckning av fastighet från området kan exploatören tvingas betala vite om den inte tillser att köparen följer exploateringsavtalet. Avtalsmallen anger ingen vitesstorlek utan bestäms i det aktuella avtalet.

Vite kan utgå om exploatören, vid överlåtelse av området eller att fastighet avstyckas från området, inte tillser att köparen eller köparna övertar samtliga förpliktelser i avtalet. Paragrafen anger beräkningsformler för vitet om området delats upp i flera fastigheter.

Enligt avtalsmallen ska tvist rörande tolkning och tillämpning av avtalet avgöras i allmän domstol.

Intervjupersonerna uppger att vid fastställande av vitets storlek och dess formuleringar tas ofta inspiration från andra kommuner och hur de reglerar vitesstorlek och inom vilka områden

¹² Exempel på skäl är omständighet som beror på kommunen, myndighetsbeslut som medför brist på hjälpmedel, material eller begränsning av arbetskraft, krig, försvarsberedskap, och väderleks- eller vattenståndsförhållande.

det kan vara aktuellt med viten inom ramen för exploateringsprojekt. Avstämning görs även med kommunens ramupphandlade jurister. Kommunens förhållningssätt är att hellre ta tillbaka marken än att utfärda vite.

4.3.1 Vilunda 6:78

I och med att exploateringsavtalet följer mall för exploateringsavtal kan kommunen ta tillbaka marken i enlighet med reglerade slot-tider.

Vite utgår om exploatören inte färdigställt bebyggelsen inom fyra år från tillträdesdagen. Vitesstorleken är 0,3 % och dröjsmålsränta utgår om ersättningar och vite inte erläggs av exploatören i rätt tid.

När det gäller överlåtelse av området eller avstyckning av fastighet från området anges att exploatören kan få betala vite motsvarande 1,8 mnkr om det inte tillser att de nya ägarna följer exploateringsavtalet.

4.3.2 Trädgårdsvägen (Övre Runby 2:245 m.fl.)

Exploateringsavtalet innehåller inga bestämmelser om vite eller andra åtgärder som kan vidtas om exploatören inte följer avtalet. Det exploateringsavtalet anger är att tvist om tillkomst, tolkning eller tillämpning av exploateringsavtalet ska avgöras av allmän svensk domstol.

4.3.3 Järnvägsparken

När renoveringen av byggnaderna genomförts och hyreskontrakt för byggnaderna tecknats ska exploatören betala en tilläggsköpeskilling till kommunen för byggnaderna. Bilaga till markanvisningsavtalet anger formel och kalkyl för tilläggsköpeskillingen. Om parterna inte kommer överens om tilläggsköpeskillingen ska den avgöras av en opartisk auktoriserad värderingssakkunnig. Dennes utlåtande ska parterna följa.

Markanvisningsavtalet anger att samtliga bostäder och lokaler ska upplåtas med hyresrätt. Därtill får ombildning till bostadsrätt inte ske inom tio år från inflyttningsdatum. Om exploatören bryter mot åtagandet ska exploatören betala en tilläggsköpeskilling till kommunen motsvarande 3 850 kr/kvm bruttoarea (BTA)¹³ för den yta som inte upplåts för hyresrätt. Avtalet anger formel för tilläggsköpeskillingens storlek.

Om kapitalskuld inte erläggs på bestämd förfallodag ska dröjsmålsränta utgå tills full betalning sker.

En särskild framställan ska skickas till kommunen om exploatören inte kan fullgöra sina skyldigheter på grund av hinder som inte kan påverkas.

Utöver det som beskrivs ovan anger markanvisningsavtalet inte om vite eller andra åtgärder kan vidtas om exploatören inte följer avtalet.

¹³ Bruttoarean är summan av alla våningsplans area och begränsas av de omslutande byggnadsdelarnas utsida

4.4 Överlåtelse

I mallen för exploateringsavtal framgår att ändringar av och tillägg till avtalet ska upprättas skriftligen och undertecknas av båda parter. Enligt skrivning i mallen får avtalet eller rättigheter och skyldigheter enligt avtalet inte utan kommunens skriftliga medgivande överlåtas till helägt koncernbolag eller till för projekt särskilt bildad bostadsrättsförening. Detta hindrar dock inte att området eller avstyckad del av området överlåts efter det att fastighetsbildning enligt överlåtelseavtalet har skett. I mallen anges att tvist om avtalets tolkning eller tillämpning ska avgöras av allmän domstol.

4.4.1 Vilunda 6:78

Exploateringsavtalet innehåller samma bestämmelser som i mallen för exploateringsavtal. Vitet om exploatören inte tillser att köparen eller köparna övertar samtliga förpliktelser i exploateringsavtalet har fastställts till 1,8 mnkr.

4.4.2 Trädgårdsvägen (Övre Runby 2:245 m.fl.)

Av exploateringsavtalet framgår att avtalet eller delar av det inte får överlåtas på annan utan kommunens skriftliga godkännande. Exploatören får dock fritt överlåta avtalet till annat bolag i koncernen. Vid en eventuell överlåtelse ansvarar exploatören för att den nya exploatören övertar den ursprungliga exploatörens förpliktelser.

Vid tvist om tillkomst, tolkning eller tillämpning av exploateringsavtalet ska detta avgöras av allmän svensk domstol.

4.4.3 Järnvägsparken

Exploatören får enligt markanvisningsavtalet inte överlåta sina rättigheter eller skyldigheter utan skriftligt medgivande från kommunen med godkännande av kommunfullmäktige. Avtalet anger att exploatören särskilt åtar sig att agera långsiktigt som ägare och förvaltare av de befintliga byggnaderna i Järnvägsparken.

En eventuell överlåtelse befriar dock inte exploatören från sina skyldigheter enligt avtalet, utan ansvarar solidariskt med förvärvande part att åtagandena fullgörs även efter överlåtelsen.

Tvist om tillkomst, tolkning eller tillämpning av avtalet ska avgöras i domstol.

4.5 Riskanalyser

Som tidigare beskrivits ska risk- och konsekvensanalys genomföras i enlighet med kommunens projektmodell. Projektledaren svarar tillsammans med projektgruppen och projektägaren för att den genomförs innan projektet startar. På så sätt kan risk- och konsekvensanalysen vara en del av beslutsunderlaget. Den kan också göras under pågående projekt när det bedöms nödvändigt.

De inom ramen för granskningen intervjuade tjänstepersonerna beskriver att risker i exploateringsprojekt kan belysas i tre forum i den kommunala organisationen:

- ▶ Lilla SUF: Representanter från samtliga kontor och Väsbyhem. Forumet är informativt och rådgivande i gemensamma frågor.

- ▶ Strategiska SUF: Representanter (oftast enhetschefer) från kontoren bereder ärenden inför "politisk prio".
- ▶ Politisk prio: Består av politiker från majoriteten och representanter från strategiska SUF. Forumet bereder ärenden inför beslut. Diskussionen mellan förtroendevalda och tjänstemän bidrar till ökad förståelse för parternas respektive agendor.

Om ärendet bedöms aktuellt ska alltid en förstudie göras innan kommunstyrelsen beslutar om planuppdrag alternativt program för detaljplan. Enligt uppgift finns ingen direkt mall för förstudie utan underlaget ska tas fram utifrån en checklista. Checklistan innehåller 28 punkter, till exempel vad kommunplanen ger för vägledning, hälsofrågor, risker samt preliminär behovsbedömning om betydande miljöpåverkan. Förstudiens slutsats ska vara avbrytande av projektet eller att projektet går vidare till nästa fas. Efter kommunstyrelsens beslut om planuppdrag eller program kan ytterligare risker kartläggas i detaljplaneprocessens efterföljande steg.

Mallen för exploateringsavtal inom Fyrklövern anger avseende markförhållanden och geotekniska förutsättningar att exploatören ska ta fram den riskanalys som krävs för genomförandet av bebyggelsen inom området.

4.5.1 Vilunda 6:78

Enligt uppgift från exploateringschef gjordes ingen särskild förstudie inom ramen för projektet. Bakgrunden till det är att exploateringsavtalet omfattas av projektet Fyrklövern. Det startade med ett programarbete och har hanterats inom ramen för Väsby Labs¹⁴.

Exploateringsavtalet anger att exploatören ska ta fram den riskanalys för genomförandet av bebyggelsen inom området. Av intervju framkommer att då byggandet inte startats har riskanalys inte tagits fram. Riskanalysen kommer vara en del av exploatörens bygglovansökan.

4.5.2 Trädgårdsvägen (Övre Runby 2:245 m.fl.)

Förstudie genomfördes (daterad 2014-02-10) och godkändes 2014-02-26 av miljö- och planutskottet. I förstudiens beskrivs konsekvenser för biotopskydd, markingrepp/natur, stadsbild/gestaltning och miljö, trafik, teknisk försörjning, hantering av dagvatten och risker. Exempel på risker är bland annat trafikbuller, vilket anges behöver utredas. Förstudiens preliminära bedömning var att genomförande av planen inte medför betydande miljöpåverkan och att en miljökonsekvensbeskrivning enligt miljöbalken inte behöver tas fram.

Vidare anges i förstudien att i det fortsatta planerarbetet behöver följande studeras och utredas: trädinventering av allén, bevarandevärde och skyddsåtgärder, utformning och placering av bostadsbyggnader och bostadsgård, trafik, befintliga och uppskattade fordonsmängder, trafiksäkerhet och parkeringsplatser, samt trafikbuller. Ansvarig för att studier och utredningar genomförs anges inte i förstudien.

I detaljplanen anges att en behovsbedömning har genomförts och att byggnadsnämnden har beslutat att detaljplanens genomförande inte bedöms leda till betydande miljöpåverkan. Efter samrådet har inga förändringar gjorts som föranleder ny behovsbedömning.

¹⁴ Väsby Labs var ett utvecklingsarbete som ledde fram till utvecklingen av Fyrklövern.

4.5.3 Järnvägsparken

Markanvisningsavtalet är en del av projektet Väsby Entré/Stationsområdet. För projektet gjordes en förstudie (daterad 2015-01-27). I förstudien beskrivs konsekvenser för kulturmiljö, markingrepp/natur, stadsbild/gestaltning, trafik, teknisk försörjning, dagvatten och risker (buller, magnetfält, markföroreningar, skred, vibrationer, översvämningar, instängt område och farligt gods). För dessa risker föreslås riskreducerande åtgärder såsom skyddsavstånd, åtgärder i byggnader, grundläggningsmetod samt avsteg från bullerriktvärden. Kontoret för samhällsbyggnads bedömning var att det är lämpligt att pröva en detaljplaneläggning i området.

Projektet "Väsby Entré/Stationsområdet" har följt kommunens projektmodell. Av projektplanen framgår att projektchefen tillsammans med projektledarna kommer att genomföra en riskanalys för projektet när frågan om avstånd mellan järnväg och bebyggelse är löst. Vidare beskrivs att riskhänsyn i detaljplan och detaljerad riskanalys är två av de 23 utredningar som gjorts i projektet.

Enligt markanvisningsavtalet ska exploatören bekosta en geohydrologisk utredning för bedömning av grundvattennivån och redovisa hur påverkan av vattennivån undviks. Om det krävs ska exploatören ansöka om och bekosta en arkeologisk slutundersökning.

Förstudiens konsekvenser beskrivs även i planbeskrivning för detaljplan för Järnvägsparken. Under avsnittet "störningar och risker" framgår att byggnaderna behöver utformas på ett visst sätt så att bullernivåer klaras. Likaså behöver vibrationer från tågen beaktas vid utformning av husen. Risknivån för farligt gods bedöms som acceptabel om ytor för så kallad "stadigvarande vistelse" inte anordnas närmare än 25 meter från närmaste spårmit. Risk för skred föreligger inom lerområdet längs Väsbyån, dock ligger den skredbenägna marken utanför befintlig och föreslagen bebyggelse. Området kan påverkas av översvämning vid höga flöden i Väsbyån. Långvarig kraftig nederbörd och samtidigt höga nivåer i Väsbyån medför risker i ledningssystemet för dag- och avloppsvatten. Bedömningen är att aktuellt planförslag i största möjliga mån tar hänsyn till de säkerhetsriskerna som finns i området.

4.6 Exploateringsavtal och LOU

Avtalsmallen för Fyrklövern anger att kommunen ska bekosta plankostnader, gatukostnader, övriga allmänna anläggningar, kostnader för servitut och eventuella förämningskostnader.

Kommunen ansvarar för projektering och utbyggnad av alla allmänna anläggningar samt övriga åtgärder på allmän platsmark som krävs för genomförande av detaljplanen. Enligt uppgift från exploateringschefen upphandlar kommunen sedan ett antal år tillbaka dessa delar och avtalar genomförandet i separata avtal som inte är kopplade till exploateringsavtalet.

4.6.1 Vilunda 6:78

I avtalet anges att kommunen ska bekosta plankostnader, gatukostnader och övriga allmänna anläggningar. Kommunen återställer allmänna anläggningar om exploatören kört sönder eller på annat sätt förstört dem. Återställandet debiteras exploatören.

4.6.2 Trädgårdsvägen (Övre Runby 2:245 m.fl.)

Exploateringsavtalet anger att senast en månad efter att detaljplanen vunnit laga kraft ska kommunen ansöka om och bekosta fastighetsbildningsåtgärder som krävs för

marköverlåtelsen. Ansvar för projektering och utbyggnad av allmänna anläggningar och övriga åtgärder på allmän platsmark för genomförande av detaljplanen åvilar kommunen.

4.6.3 Järnvägsparken

Kommunen är huvudman för allmän plats inom planområdet. Det innebär att kommunen projekterar och utför samtliga anläggningar inom området. Särskilt skötselavtal ska träffas där kommunen ska ansvara för skötseln.

4.7 Kvalitetssäkring av underlag

Under hösten 2016 analyserade kontoret för samhällsbyggnads ledningsgrupp personalbehovet för att klara uppdraget om 300 färdigställda bostäder per år med tillgängliga resurser. Analysen sammanställdes i en promemoria och visade på ett behov av ökade resurser inom flera områden; drygt 10 nya tjänster. Det ökade uppdraget om 400 färdigställda bostäder per år ökade även behovet av resurser; drygt 24-30 nya medarbetare. Det huvudsakliga behovet var inom enheterna gata/park och VA med tyngdpunkten på tjänster för genomförandeskedet och förvaltnings-/driftskedet. Promemorian innehöll även sju förslag till åtgärder¹⁵ för att klara de ökade behoven. Exploateringschefen uppger att promemorian har skickats till kommunledningen.

I byggnadsnämndens förutsättning till flerårsplan 2018-2020 bedöms svårighet att rekrytera kompetenta medarbetare som kritisk.

Enligt de intervjuade finns en samsyn bland tjänstemännen i strategiska SUF om resurser och kapacitet vilket framförs i politisk prio, så att prioriteringar mellan projekt kan göras.

Enligt projektmodellen bör regelbunden kvalitetssäkring genomföras under projektets livstid, för att så tidigt som möjligt upptäcka problem i projektet och säkerställa dess resultat. Kvalitetssäkring av projektet ska framförallt ske genom regelbundna statusrapporter till projektets styrgrupp. Som tidigare beskrivit avropas juridiskt stöd beroende på projektets och detaljplanens omfattning och förutsättningar. Detta för att ytterligare kvalitetssäkra underlagen.

5 Svar på revisionsfrågorna och bedömning

I avsnittet nedan ges kortfattade svar på granskningens revisionsfrågor. Avslutningsvis görs en sammanfattande bedömning som tar avstamp i granskningens övergripande syfte samt svaren på revisionsfrågorna.

Revisionsfråga	Svar
Är exploateringsavtal skrivna på ett tydligt sätt så att det praktiskt går att följa upp att ställda krav verkligen genomförs?	Ja. Det finns en mall för exploateringsavtal som använts för ett av de granskade avtalen; exploateringsavtal avseende fastigheten Vilunda 6:78, inom förslag till detaljplan Västra Vilunda. (inom ramen för Fyrklövern)

¹⁵ De sju förslagen beskrevs enligt följande: 1) rekrytera inte allt på en gång - bygg organisationen successivt, 2) ledning och styrning som leder till beslut och handling, 3) avdela resurser för utveckling av smartare arbetssätt, 4) fokus på digitaliserat arbete, 5) ökat fokus på genomförande, drift/förvaltning och uppföljning, 6) knyt externa kontakter - samverka med akademi, statliga organ och andra kommuner och 7) hur locka och hålla kvar personal?.

	Exploateringsavtalen och markanvisningsavtalet med bilagda handlingar innehåller detaljer rörande hur exploateringen ska genomföras och utformas. Två av avtalen innehåller krav på att exploatören ska uppfylla vissa kontrollmoment vilket möjliggör uppföljning.
Skjer en sådan dokumenterad uppföljning?	Ja. Under genomförandet av projekten ansvarar projektledaren för kontinuerlig dialog och avstämning med exploatören.
Är kraven på externa utförare tydliga i avtal, både ekonomiskt och avseende vad som ska göras?	Ja, i de granskade avtalen framgår att exploatören ska stå för kostnaden för exploateringen samt kostnader rörande anläggningar på kvartermark. Vidare tydliggörs för vilka delar kommunen ansvarar.
Finns i avtal tydligt angivet vilka åtgärder kommunen kan vidta om entreprenör inte genomför arbete enligt avtal?	Delvis. I mallen tydliggörs att kommunen kan ta tillbaka mark om inte slot-tiderna följs. Vidare anges i mallen att vite kan utdömas om inte bebyggelse färdigställs inom angiven tid, samt om exploatören vid överlåtelse av avtal inte tillser att ny exploatör tar över samtliga förpliktelser i avtalet. I ett av de tre granskade avtalen finns skrivningar i enlighet med mallen. I de övriga två förekommer inga skrivningar om vite, däremot i viss utsträckning att tilläggsköpeskilling ska betalas om vissa överenskommelser enligt avtalet inte följs.
Regleras om och under vilka förutsättningar motparten kan överlåta bolag/åtaganden enligt avtal?	Ja. I de tre granskade avtalen anges hur avtalet, rättigheter och skyldigheter får överlåtas. Avtalen innehåller i huvudsak samma formulering om att exploatören ska tillse att den nya exploatören övertar skyldigheterna enligt avtalet. I ett av de tre avtalen anges att vite kan utdömas om exploatören inte tillser att köparen övertar samtliga förpliktelser i avtalet.
Görs riskanalyser som en del i beslutsunderlagen för exploateringar?	Delvis. Kommunens projektmodell anger att risk- och konsekvensanalys ska genomföras för samtliga nya projekt. Vidare ska förstudie, som tar hänsyn till risker, alltid göras inför kommunstyrelsens beslut om planuppdrag alternativt program för detaljplan. Förstudie har genomförts för två av de granskade avtalen. Ett av de granskade avtalen ställer krav på att riskanalys ska göras för genomförandet av bebyggelsen. Vidare framgår av markanvisningsavtalet att riskanalyser genomförts som del av beslutsunderlaget och att ytterligare riskanalyser ska göras under pågående projekt.
Finns krav som kan vara i strid med LOU?	Nej. Kommunen ställer sedan ett antal år tillbaka inga krav på exploatören att utföra allmänna anläggningar. Utförande av allmänna anläggningar upphandlas av kommunen och hanteras i separata avtal.
Finns en tillräcklig kvalitetssäkring av planarbete på politisk nivå utifrån den kraftigt ökade arbetsbelastningen?	Delvis. Projektmodellen, som ska tillämpas i kommunens projekt, anger att kvalitetssäkring ska göras regelbundet. Detta för att så tidigt som möjligt upptäcka problem i projekt och säkerställa dess resultat. Enligt intervjuade företrädare sker uppföljning av projekten med kontinuitet. I "politisk prio" diskuteras och bereds ärenden mellan den sittande majoriteten och berörda tjänstemän.

	<p>Forumet ska bidra till ökad förståelse för parternas respektive agendor.</p> <p>Det finns ingen uttalad instans som ansvarar för kvalitetssäkring av underlag inför politiska beslut.</p> <p>Kontoret för samhällsbyggnad har i en promemoria analyserat vilka personella resurser som krävs att uppnå målet om 350 respektive 400 färdigställda bostäder per år. Resultatet visade på ett rekryteringsbehov inom både genomförandeskedet och förvaltnings- och driftskedet.</p>
--	---

5.1 Sammanfattande bedömning

Syftet med granskningen har varit att bedöma om underlaget inför genomförandet av exploateringsprojekt innehåller riskanalyser samt är tillräckligt kvalitetssäkrat inför beslut. Vidare har granskningen syftat till att bedöma huruvida tecknade avtal med exploatörer som hanterar exploateringsprocessen är tydliga med avseende på ansvar och uppföljning.

Vår övergripande bedömning är att underlag inför beslut och genomförande inte alltid innehåller riskanalyser. I ett av de tre granskade projekten anges att exploatören ansvarar för genomförande av riskanalys i ett senare skede. Vidare konstaterar vi att kommunen saknar mallar för hur grundläggande riskanalyser ska göras i ett tidigt projektskede. Vi konstaterar vidare att någon uttalad instans som ansvarar för kvalitetssäkring av underlag inför politiskt beslut inte finns. Detta kan leda till att icke kvalitetssäkrade underlag läggs fram för politiskt beslut. Vidare lyfter intervjuade tjänstepersoner att hög arbetsbelastning råder och att ett omfattande rekryteringsbehov föreligger. Detta är en ytterligare anledning till varför tydliga rutiner för kvalitetssäkring av underlag bör tas fram och kommuniceras i organisationen.

Exploateringsavtalen är tydliga och avtalen tillsammans med relevant underlag tydliggör hur projekten ska genomföras samt hur ansvaret fördelas. Under pågående projekt genomförs återkommande uppföljningar och avstämningar med exploatören. I något fall anges dock att överlämningsmöten inte har genomförts. Projektledare med ansvar för genomförande ansvarar för att överlämning sker och att samsyn i hur projektet ska genomföras uppnås. I avtalen tydliggörs hur det ekonomiska ansvaret ska fördelas. Vi ser det som positivt att kommunen, för att undvika att avsteg från LOU görs, själv ansvarar för genomförande av allmänna anläggningar, till dess att rättsläget till fullo utretts.

6 Uppföljning av tidigare rekommendationer

Hösten 2014 genomförde EY på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna en granskning av samhällsbyggnadsprocessen (revisionsrapport 8/2014). Till skillnad från föreliggande granskning var syftet med granskningen 2014 att bedöma om exploateringsprocessen omfattas av en tillräcklig styrning och intern kontroll. Rapporten renderade i ett antal rekommendationer. Inom ramen för föreliggande granskning har avstämning gjorts huruvida 2014 års rekommendationer har hörsammats och lett till förändring. Nedan framgår samtliga rekommendationer och kommentarer till om och på vilket sätt utveckling har skett.

- **Den interna kontrollen bör utvecklas genom att krav på dokumenterade kontroller införs för väsentliga kontrollmoment. En tydlig dokumentation av processens olika aktiviteter bör tas fram och kompletteras med de kontroller som ska utföras. De mest väsentliga kontrollerna kan med fördel tas in i kontoret för samhällsbyggnads internkontrollplan.**

Internkontrollplan/riskkontrollplan för byggnadsnämndens verksamheter tas årligen fram i samband med verksamhetsplan och budget och behandlar riskerna om att kontoret inte klarar sitt uppdrag/satta mål. Identifierade risker poängsätts och blir en kontrollplan för de risker som bedöms med högst värdering. Enligt risk/kontrollplan för 2017 har risken kring efterlevnad av gällande rutiner bedömts som mindre sannolik men med hög risk för allvarlig skada.

- **Av projektmodellen framgår det inte på vilken nivå de olika besluten ska fattas. Detta bedömer vi bör förtydligas.**

Enligt uppgift pågår det arbete med uppdatering och översyn av projektmodellen. Det pågår även en översyn av beslutsbefogenheter under ledning av kommunledningskontoret.

- **Det saknas en definition av "stora projekt". Vi rekommenderar att detta definieras.**

Det har inte definierats utifrån bestämda kriterier. Däremot beslutade kommunstyrelsen under 2015/2016 att inrätta en politisk styrgrupp för stora samhällsbyggnadsprojekt. De projekt som hanteras i den politiska styrgruppen för stora samhällsbyggnadsprojekt är följande: Fyrklövern, Väsby Entré, Älvsundadalen, Översiktsplan, Bredden/Infracity, Vilundaparken/Idrottsstaden, Väsby Nya Lärmiljöer, Väsby 2020 (nya kontorslokaler för den kommunala organisationen).

- **Ekonomiska kalkyler för beslut i nämnd/styrelse bör utvecklas för att underlätta avvikelseanalyser och skapa bättre beslutsunderlag.**

Ekonomiska kalkyler som ligger till grund för beslut har enligt uppgift utvecklats sedan granskningen 2014. Kontoret för samhällsbyggnad har under flera år drivit ett antal stora investeringsprojekt vilket medfört att kunskapsnivån avseende kalkylering höjts. Vidare finns en kunskapsbank (projektverktyget i Access) där jämförelser kan göras mellan projekt.

- **Det framgår inte av projektmodellen vid vilka tillfällen eller inför vilka beslutspunkter en uppdatering av kalkylen ska ske, detta bör framgå.**

Enligt uppgift pågår uppdatering och översyn av projektmodellen.

- **Investeringsanmälan bör kompletteras med uppgifter om projektets totala omfattning samt tidigare års utfall. Vi rekommenderar även att dessa uppgifter årligen uppdateras i samband med att ny investeringsanmälan skickas in. Vidare rekommenderar vi att det införs beloppsgränser för när avvikelserna är så pass stora att en ny/uppdaterad investeringsanmälan ska lämnas.**

Investeringsanmälan har inte kompletterats med förväntad omfattning och utfall. Däremot finns tidigare års utfall i projektdatabasen samt framtida budgetar i projektdatabasen som tjänstemän och politiker har tillgång till. Dessa uppgifter uppdateras enligt uppgift varje månad, ansvariga är projektkoordinator i kombination med projektledare.

I vissa fall av förnyad investeringsanmälan har beloppsgränser införts.

- **Den ekonomiska återrapporteringen till nämnd kan utvecklas under året. Det bör framgå hur utfall förhåller sig till budget och prognos för projekten. Den**

uppföljning som finns bör också omfatta hela projektets livstid och inte endast innevarande år.

Den ekonomiska återrapporteringen har utvecklats. Utfall i förhållande till budget och prognos för projekten redovisas. Oftast omfattar den ekonomiska återrapporteringen innevarande år eller flerårsbudget, men ibland även hela projektets livstid.

- **Med hänsyn till de stora samhällsbyggnadsprojekt kommunen står inför bedömer vi att det bör utvärderas om ett utvecklat IT-verktyg ska upphandlas.**

Projektstyrningsverktyget Access har upphandlats.

- **Fördelningen av utgifter mellan olika investeringsobjekt bör följas upp och kontrolleras när projektet är slutfört. Kontrollen bör dokumenteras.**

Numera görs enligt uppgift dokumenterad efterkalkyl av investeringar och exploateringskalkyler.

6.1 Bedömning

Vår bedömning är att verksamheten i huvudsak vidtagit åtgärder till följd av de rekommendationer som revisionen lämnade 2014 i samband med granskningen av exploateringsprocessen.

Upplands Väsby den 3 oktober

Andreas Halvarsson
Verksamhetsrevisor

Anders More
Verksamhetsrevisor

7 Källförteckning

Anvisningar - Riskanalys och riskhantering för projekt inom Upplands Väsby Kommun

Avtalsmall avseende parkeringsköp

Avtalsmall exploateringsavtal

Avtalsmall marköverlåtelse

Checklista inför beslut, BP2A för projektet Väsby Entré/Stationsområdet (daterad 2016-06-17)

Dagordning - Detaljplan för områden inom Prästgårdsmarken – överlämningsmöte 1 (daterad 2016-03-03)

Dagordning - Detaljplan för områden inom Prästgårdsmarken – överlämningsmöte 1 (daterad 2016-11-16)

Exploateringsavtal avseende fastigheten Vilunda 6:78, inom förslag till detaljplan Västra Vilunda

Exploateringsavtal om genomförande av exploateringsområdet som omfattas detaljplan för Trädgårdsvägen (Övre Runby 2:245 m.fl.)

Förslag till checklista för avsnittet förstudie (daterad 2009-02-26)

Förstudie, område vid Trädgårdsvägen i Runby (daterad 2014-02-10)

Identifiering av risker 2017 (Byggnadsnämnden)

Markanvisningsavtal för exploatering av de områden som omfattas av detaljplan för Järnvägsparken

Mötesanteckningar - Detaljplan för områden inom Prästgårdsmarken – överlämningsmöte 1 (daterad 2016-03-03)

Mötesanteckningar - Detaljplan för områden inom Prästgårdsmarken – överlämningsmöte 1 (daterad 2016-11-16)

Policy för markanvisning (antagen 2016-06-20 § 127)

Powerpointpresentation om samhällsbyggnadsprocessen

Promemoria – Analys av resursbehov vid kontoret för samhällsbyggnad vid ökat produktionsuppdrag

Riktlinjer för markanvisningar och marköverlåtelseavtal (antagen 2016-06-17 § 17)

Upplands Väsby kommunens projektmodell