

# Haninge kommun

Granskning av exploateringsavtal



Building a better  
working world

## Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer .....	2
1 Inledning .....	4
1.1 Bakgrund.....	4
1.2 Syfte och avgränsning.....	4
1.3 Revisionsfrågor .....	4
1.4 Ansvarig nämnd .....	5
1.5 Metod.....	5
1.6 Revisionskriterier.....	5
1.6.1 Plan- och bygglagen (2010:900) .....	5
1.6.2 Lagen om offentlig upphandling (2016:1145) .....	6
1.6.3 Reglemente för kommunstyrelsen .....	7
2 Riktlinjer för exploateringsprojekt.....	7
2.1 Riktlinjer för projektstyrning för stadsutvecklingsprojekt.....	7
2.2 Tillämpning, mark och exploateringsverksamhet .....	8
2.3 Riktlinjer för exploateringsavtal.....	8
3 Granskning av avtal och tillhörande underlag .....	10
3.1 Tydlighet och kravställning i avtal.....	10
3.1.1 Uppföljning av avtal.....	12
3.2 Överlåtelse .....	13
3.3 Riskanalyser .....	14
3.4 Exploateringsavtal och LOU .....	14
4 Svar på revisionsfrågorna och bedömning .....	15
4.1 Avslutande bedömning.....	16
5 Källförteckning.....	17

## Sammanfattning och rekommendationer

EY har på uppdrag av revisorerna i Haninge kommun granskat exploateringsprocessen, med syfte att bedöma om den omfattas av en tillräcklig styrning och intern kontroll inom ramen för vad som regleras i exploateringsavtal. Inom ramen för granskningen har tre exploateringsavtal granskats.

Enligt plan- och bygglagen ska, om kommunen avser att ingå exploateringsavtal, riktlinjer som anger utgångspunkter och mål för dessa antas av fullmäktige. Enheten för mark och exploatering har tagit fram riktlinjer för exploateringsavtal, men dessa har inte antagits av fullmäktige. Riktlinjerna fastslår att ett exploateringsavtal är ett avtal som rör genomförande av en detaljplan mellan kommun och byggherre eller fastighetsägare avseende mark som inte ägs av kommunen. Syftet med ett exploateringsavtal anges i riktlinjerna vara att så långt som möjligt säkerställa att en detaljplan kan antas och genomföras på ett sådant sätt att kraven på ett välfungerande bebyggelseområde blir tillgodosedda. Exploateringsavtal och detaljplan tas upp för beslut samtidigt i kommunstyrelsen. Mindre omfattande detaljplaner antas av stadsbyggnadsnämnden, men om dessa kräver exploateringsavtal ska dessa först antas av kommunstyrelsen.

I riktlinjerna för exploateringsavtal anges vad avtalen bör innehålla. Det anges även att innehållet i respektive avtal anpassas till varje enskilt fall och i särskilda fall är det möjligt att frångå riktlinjerna för att åstadkomma ett ändamålsenligt genomförande av detaljplanen. Kommunen har inga mallar för utformning av exploateringsavtal.

De tre avtal som granskats innehåller samtliga detaljerade redogörelser för hur exploateringen ska genomföras och utformas. Det anges tydligt hur ansvaret fördelas mellan kommunen och exploatören. Vi bedömer det som i allt väsentligt tydligt vilka krav som ställs på exploatören. Det genomförs dock ingen direkt uppföljning av innehållet i exploateringsavtalen. Projekten följs löpande via byggmöten och projektmöten.

Vidare bedömer vi att det i avtalen är tydligt reglerat vad som ska göras och hur kostnaderna fördelas mellan kommunen och exploatören. Däremot saknas tydliga skrivningar om vilka åtgärder kommunen kan vidta om arbete inte utförs i enlighet med vad som avtalats.

I de granskade avtalen förekommer olika skrivningar rörande hanteringen av allmän platsmark. I ett av avtalen anges att exploatören ansvarar för utbyggnaden av allmän platsmark. Huruvida detta står i strid med LOU är svårt att bedöma, då rättsläget fortsatt bedöms vara oklart.

Det saknas angivelser i styrdokumentet hur underlag ska kvalitetssäkras inför politiska beslut. I kommunen tillämpas rutinen att samtliga underlag ska kvalitetssäkras av mark- och exploateringschef inför beslut. Vår bedömning är att detta är en trång sektor som kan leda till onödig försinkning av tidplaner för genomförande av projekt.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att arbetet med exploateringsavtal inte till fullo omfattas av en tillräcklig styrning och intern kontroll. Granskningen har identifierat ett antal områden för utveckling.

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

- ▶ Tillse att fullmäktige antar riktlinjer för exploateringsavtal. Detta ska göras i enlighet med plan- och bygglagen.
- ▶ Ta fram mallar för utformning av exploateringsavtal för att säkerställa att väsentliga områden hanteras i avtalen.

- ▶ För att säkerställa kommunens intressen bör i riktlinjerna för exploateringsavtal och/eller i exploateringsavtalen lyftas in skrivningar om viten, skrivningar som möjliggör för kommunen att vid avtalsbrott häva avtalen samt skrivningar om att kommunen även ska godkänna överlåtelse av bolag.
- ▶ Se över rutinerna för kvalitetssäkring av underlag inför beslut, för att undvika att onödig försening uppstår till följd av hög arbetsbelastning
- ▶ Vidta försiktighet rörande hanteringen av allmänna anläggningar, till dess att rättsläget fullständigt utretts, för att inte riskera att beslut fattas som står i strid med LOU

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

Haninge 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.

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

## 1.2 Syfte och avgränsning

Syftet med granskningen har varit att bedöma om exploateringsprocessen omfattas av en tillräcklig styrning och intern kontroll inom ramen för vad som regleras i exploateringsavtal, det vill säga avtal som reglerar exploatering av mark som inte ägs av kommunen. Granskningen innebär inte någon total genomgång av alla beslut som fattats historiskt i de utvalda granskningsobjekten. Någon bedömning av den totala styrningen och kontrollen i projekten görs inte. De tre senast antagna exploateringsavtalen har granskats. Dessa är:

- ▶ Tungelsta, Ålsta 28:1 m.fl.
- ▶ Söderby 2:60 m.fl. Brandbergen
- ▶ Dalarö Strand, Dalarö 2:132 m.fl.

## 1.3 Revisionsfrågor

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Är styrdokument och riktlinjer för hantering av exploateringsprojekt tydliga på såväl politisk nivå som på tjänstemannanivå? Säkerställs att beslutade riktlinjer följs?
- ▶ 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 på politisk nivå utifrån den kraftigt ökade arbetsbelastningen?

## 1.4 Ansvarig nämnd

Granskningen begränsas till att omfatta kommunstyrelsens ansvar för kommunens exploateringsverksamhet.

## 1.5 Metod

Granskningen har genomförts genom granskning av tre tecknade exploateringsavtal samt granskning av beslutsunderlag. Samtliga granskade dokument listas i källförteckningen. Intervjuer har även genomförts med chef samt medarbetare vid kommunstyrelseförvaltningens enhet för mark och exploatering.

Intervjuer har genomförts med följande funktioner:

- Mark- och exploateringschef, enheten för mark och exploatering
- Exploateringsingenjör, enheten för mark och exploatering
- Exploateringsingenjör, enheten för mark och exploatering

Samtliga intervjuade har beretts möjlighet att faktagranska samt komma med synpunkter på rapportutkastet. Detta för att säkerställa att revisionsrapporten bygger på korrekta fakta och uttalanden.

## 1.6 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna kan hämtas från lagar och förarbeten eller interna regelverk, policyer och fullmäktigebeslut. Kriterier kan också ha sin grund i jämförbar praxis eller erkänd teoribildning.

I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av:

- ▶ Plan- och bygglagen (2010:900)
- ▶ Lagen om offentlig upphandling (2016:1145)
- ▶ Kommunstyrelsens reglemente

Riktlinjerna för exploateringsavtal har ännu inte antagits av kommunfullmäktige och kan därför inte i samband med granskningen användas som revisionskriterium. Däremot redogörs för innehållet i riktlinjerna i kapitel 2.3.

För granskningen relevanta delar av revisionskriterierna beskrivs nedan.

### 1.6.1 Plan- och bygglagen (2010:900)

Vad exploateringsavtal får innehålla 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. De åtgärder som ingår i byggherrens eller fastighetsägarens åtagande ska stå i rimligt förhållande till dennes nytta av planen.

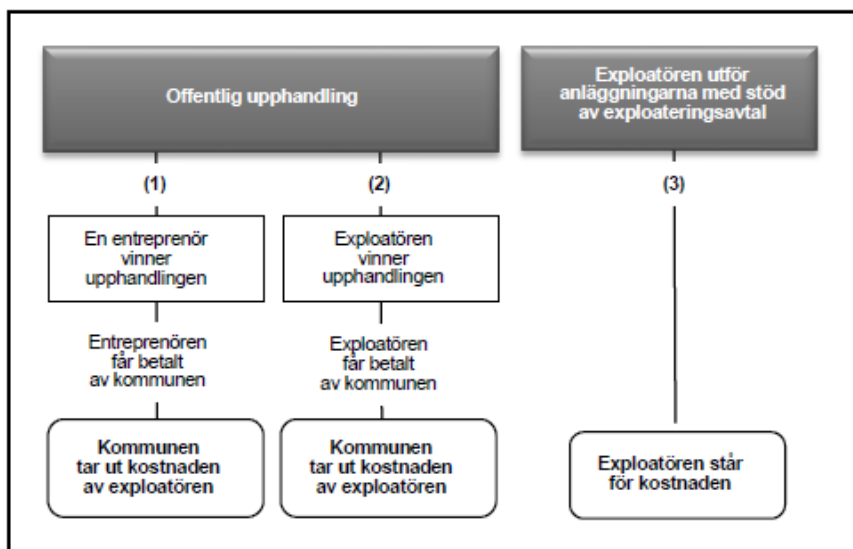
Angående medfinansieringsersättning får ett exploateringsavtal omfatta detta under förutsättning att den väg eller järnväg som kommunen bidrar till medför att den fastighet eller de fastigheter som omfattas av detaljplanen kan antas öka i värde.

### 1.6.2 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 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. Under 2017 utredde Boverket på uppdrag av regeringen frågan vidare, som en del i en översyn av plan- och bygglagen. Av Boverkets redovisning framgår i korthet att det råder delade meningar om LOU ska tillämpas vid utbyggnad av allmänna platser i vissa situationer samt att de motstridiga tolkningarna innebär att kommunerna har svårt att avgöra hur de ska agera för att handla rätt. Boverket föreslår inga ändringar av bestämmelsen i 6 kap. 40 § plan- och bygglagen men framhåller

att det krävs ytterligare vägledning gällande LOU och hur offentliga upphandlingar ska hanteras vid olika former av anläggningsarbeten och bebyggelseexploateringar. I redovisningen föreslår Boverket att Upphandlingsmyndigheten tar fram en sådan vägledning.

Upphandlingsmyndigheten arbetar med att utforma ett stöd för att tydliggöra när upphandlingsplikt råder vid olika former av anläggnings- och byggarbeten vid exploatering. Stödet syftar till att underlätta för den upphandlande myndigheten att bedöma om det behövs upphandling eller inte. Enligt preliminära uppgifter kommer ett upphandlingsstöd lanseras senast i november 2018. Stödet kommer innefatta allmänna anläggningar och samhällsfastigheter vid exploatering.

### **1.6.3 Reglemente för kommunstyrelsen**

I kommunstyrelsens reglemente, som reviderades i mars 2016, anges att kommunstyrelsen ansvarar för:

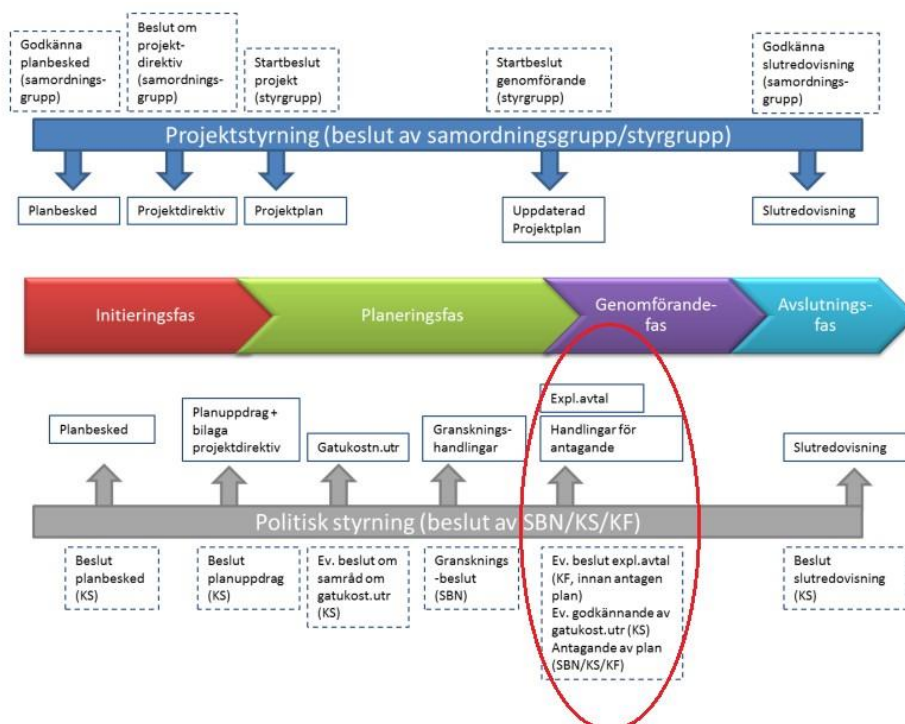
- ▶ Att leda och samordna verksamheten inom översiktsplaneringen samt besluta om planuppdrag enligt PBL (plan- och bygglagen).
- ▶ Mark- och bostadspolitik samt se till att en tillfredställande markberedskap upprätthålls.
- ▶ Mark- och exploatering exklusive rätten att ansöka om förrättning för exploateringssamverkan (lagen om exploateringssamverkan 8 §).
- ▶ Övergripande trafikpolitiska frågor och verka för en tillfredställande transportinfrastruktur
- ▶ Att besluta om uttag av gatukostnader (PBL 6 kap. 31-38 §§) med ledning av kommunfullmäktige bestämda riktlinjer.

## **2 Riktlinjer för exploateringsprojekt**

### **2.1 Riktlinjer för projektstyrning för stadsutvecklingsprojekt**

För att tydliggöra förvaltningens roller och uppgifter i det löpande arbetet initierades ett utvecklingsarbete 2013. Det syftade till att dokumentera plan- och exploateringsprocessen i en gemensam processbeskrivning för att tydliggöra för förvaltningarna hur samverkan ska ske. Resultatet av utvecklingsarbetet blev en rapport som efter beslut av kommundirektören i september 2014 fastställdes som *Riktlinjer för projektstyrning för stadsbyggnadsprojekt i Hanninge kommun*. De projekt som ryms inom begreppet stadsbyggnadsprojekt är i huvudsak detaljplaner med efterföljande genomförandeskede för projekt med till exempel infrastruktur eller verksamheter som huvudsakligt ändamål. I bilden nedan illustreras processens olika faser, de fasta beslutspunkterna samt de dokument som utgör underlag för beslut.





I den röda cirkeln kan ses i vilket skede av stadsbyggnadsprojektet det är tänkt att exploateringsavtalet ska antas, i den mån det behöver göras.

## 2.2 Tillämpning, mark och exploateringsverksamhet

*Tillämpning, mark och exploateringsverksamhet* fastställdes av ekonomidirektören i september 2014. Av riktlinjerna för tillämpning framgår att med exploateringsverksamhet avses åtgärder för att anskaffa, bearbeta och iordningställa mark för bostads-, affärs- och industriändamål. I exploateringsverksamhet ingår även att bygga gemensamma anläggningar inom området, exempelvis gator, grönområden samt vatten och avlopp (VA).

Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för samtliga exploateringsfrågor avseende markanvändning och förutsättningar för markanvändning. Kommunstyrelsen ansvarar även för förvärv och försäljningar av fastigheter och mark. Enheten för mark och exploatering inom avdelningen för samhällsutveckling, ansvarar för exploateringsbudgeten och markanvisningar. Arbetet genomförs i projektform.

Av riktlinjerna för tillämpning framgår att avtal som reglerar förhållandet mellan kommun och exploatör ska vara upprättat. Vidare anges även att det i samband med delårsbokslut och årsbokslut ska göras en redovisning av de under året avslutade och pågående exploateringsprojekten.

## 2.3 Riktlinjer för exploateringsavtal

Enheten för mark och exploatering har arbetat fram riktlinjer för exploateringsavtal. Dessa har ännu inte antagits politiskt, och det är i dagsläget oklart när det kommer att ske.

Riktlinjerna fastslår att ett exploateringsavtal är ett avtal som rör genomförande av en detaljplan mellan en kommun och en byggherre eller fastighetsägare avseende mark som inte ägs av kommunen. Syftet med ett exploateringsavtal anges vara att så långt som möjligt

säkerställa att en detaljplan kan antas och genomföras på ett sådant sätt att kraven på ett välfungerande bebyggelseområde blir tillgodosedda.

Exploateringsavtalet ska reglera förutsättningar, fördelning av kostnader samt villkoren för marköverlåtelser mellan exploatören och kommunen. Det gäller främst överlåtelser av mark som behövs för att tillgodose behovet av allmänna platser och anläggningar samt kommunens behov av kvartersmark för kommunal service/allmän byggnad för t.ex. vård, skola mm.

I exploateringsavtalet regleras också ansvar för utförande och finansiering av allmän plats och anläggningar för vatten och avlopp samt andra åtgärder inom detaljplaneområdet. Exploateringsavtalet kan även reglera kostnader utanför det aktuella planområdet som är nödvändiga för att genomföra detaljplanen, t.ex. infrastrukturella investeringar. Det finns även andra frågor som kan regleras i ett exploateringsavtal, såsom frågor som innebär kostnader, som till exempel markföröreningar, skydds- och säkerhetsåtgärder, bebyggelseutförande, tidsplanering, tvister med mera. I exploateringsavtalet ska även hänvisas till relevanta politiskt beslutade dokument, såsom detaljplanen.

I riktlinjerna konstateras vidare att exploatören ska bekosta nödvändiga utredningar och markundersökningar som inte ingår i plankostnaden, men som är nödvändiga för genomförande av detaljplanen eller som underlag till exploateringsavtal. Exploatören ansvarar också för och bekostar alla åtgärder som krävs för utbyggnad av kvartersmark, såväl som alla anläggningar inom kvartersmark samt kostnader som tillkommer för anslutning av vatten och avlopp.

Det anges i riktlinjerna att som säkerhet för exploatörens åtaganden i enlighet med avtalet ska exploatören ställa moderbolagsborgen, bankgaranti eller annan av kommunen godtagbar säkerhet. Säkerhetens storlek ska motsvara exploatörens finansiella åtagande enligt exploateringsavtalet.

Rörande handläggning och hantering av exploateringsavtal anges att under pågående detaljplanearbete ska kommunen inför samrådet meddela berörda parter om det föreligger avsikt att teckna exploateringsavtal, samt informera om avtalets innehåll och konsekvenser. Framtagande av avtal samt förhandlingar om dess innehåll ska pågå parallellt med detaljplanläggningen. Exploateringsavtalet ska undertecknas av exploatören innan antagandebeslut av detaljplanen fattas. Exploateringsavtalet och detaljplanen ska beslutas samtidigt, först av kommunstyrelsen och därefter av kommunfullmäktige.

Enligt intervjuade företrädare för mark- och exploateringsenheten pågår ett arbete med att ta fram mallar för hur exploateringsavtal ska se ut. Som förlaga har nyttjats Stockholms stads mallar för exploateringsavtal. Arbetet har ännu inte avslutats, varför vi inom ramen för föreliggande granskning inte givits möjlighet att ta del av dessa mallar.

### 3 Granskning av avtal och tillhörande underlag

På Enheten för mark och exploatering arbetar elva personer, varav fyra exploateringsingenjörer. Vanligtvis är det en exploateringsingenjör som agerar projektledare i exploateringsprojekt och därmed ansvarar för att ta fram exploateringsavtalet. Mark och exploateringschef kvalitetssäkrar underlaget till framtaget avtal. Arbetet med att ta fram exploateringsavtal fortlöper parallellt med framtagandet av detaljplanen. Exploateringsavtalet och detaljplanen tas upp för beslut i kommunstyrelsen samtidigt, i enlighet med vad riktlinjen anger. Mindre omfattande detaljplaner antas av stadsbyggnadsnämnden, men om det gå krävs exploateringsavtal ska dessa enligt uppgift först antas av kommunstyrelsen.

Inom ramen för granskningen har de tre senast upprättade exploateringsavtalen med tillhörande bilagor granskats, samt handlingar som föregått framtagandet av exploateringsavtal och exploatering. De tre granskade avtalen är:

- ▶ Tungelsta, Ålsta 28:1 m.fl. (bl.a. dikesomläggning). Avtal ingicks i mars 2018.
- ▶ Söderby 2:60 m.fl, Brandbergen (bl.a. uppförande av cirka 330 bostäder och lokaler). Avtalet ingicks i mars 2017.
- ▶ Dalarö Strand, Dalarö 2:132 m.fl. (bl.a. uppförande av 35 bostäder och lokaler). Avtalet ingicks i oktober 2017.

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

#### 3.1 Tydlighet och kravställning i avtal

I riktlinjerna för exploateringsavtal anges vad ett exploateringsavtal bör innehålla. Det anges dock även att innehållet i ett exploateringsavtal anpassas till varje enskilt fall och i särskilda fall är det möjligt att frånga riktlinjerna för att åstadkomma ett ändamålsenligt genomförande av detaljplanen.

##### ***Tungelsta, Ålsta 28:1 m.fl.***

Syftet med avtalet är att reglera villkoren mellan kommunen och bolaget (Boklok Mark och Exploatering AB) för genomförande av exploatering inom detaljplaneområdet Tungelsta, Ålsta 28:1 m.fl.

Av avtalet framgår exploatörens och kommunens respektive åtaganden. Exploatören ska projektera och lägga om befintligt dikessystem som passerar genom planområdet till allmän platsmark i enlighet med dagvattenutredningen, som ligger som bilaga till exploateringsavtalet.

Dagvattenutredningen tar avstamp i kommunens riktlinjer för dagvattenhantering. I utredningen presenteras en bedömning av hur den planerade exploateringen av planområdet påverkar dagvattenflöden och dagvattnets föroreningsinnehåll. Därtill lämnas förslag på en systemlösning för hur dagvattnet ska hanteras.

Bolaget ska innan utbyggnadsarbetet påbörjas delge kommunen en upprättad tidplan. Tidplanen ska beskriva den tänkta ordningen och utbyggnadstakten inom planområdet. Det saknas skrivningar om vad kommunen kan vidta för åtgärder om tidplanen inte hålls. Har inte bolaget senast vid utgången av detaljplanens genomförandetid utfört allmänna anläggningar enligt vad som fordras av avtalet, har kommunen dock rätt att utföra dessa på bolagets bekostnad. Om tidplanen inte sammanfaller med utgången för detaljplanens genomförandetid och bolaget inte håller tidplanen, finns med andra ord inga sanktioner för kommunen att tillgå. Det finns i avtalet heller inga skrivningar om säkerhet i form av moderbolagsborgen eller bankgaranti. I detta fall är det dock av vikt att understryka att

åtagandet gäller omläggning av dikessystemet, och att kostnaden i sammanhanget kan anses ringa.

Det framgår tydligt i avtalet att det är bolaget som står för samtliga kostnader som projektet innebär. Om det skulle uppstå tvist mellan bolaget och kommunen gällande tolkning och tillämpning av avtalet ska det avgöras av allmän domstol.

Av avtalet framgår att kommunfullmäktige senast den 30 juni 2018 ska godkänna avtalet för att det ska vara giltigt. Av kommunfullmäktiges sammanträdesprotokoll den 7 maj 2018 framgår att avtalet godkändes.

### ***Söderby 2:60 m.fl. Brandbergen***

Avtalet reglerar villkoren mellan kommunen och bolaget (Fastighets AB Centrumgillet) för genomförande av exploatering inom det exploateringsområde som omfattas av bland annat förslag till detaljplan för Brandbergen centrum, Söderby 2:60 m.fl. Bolaget ska inom planområdet uppföra bostadsbebyggelse innehållande cirka 330 bostäder och lokaler, samt anlägga en för bostäderna nödvändig infrastruktur.

Det framgår av avtalet att kommunen projekterar och bygger ut samtliga för områdets funktion nödvändiga allmänna anläggningar, medan bolaget ansvarar för alla exploateringsåtgärder inom kvartersmarken i planområdet. I avtalet framgår kostnadsfördelningen mellan kommun och bolag på ett tydligt vis.

Under avsnittet *Samordning och tidplan* anges att tidplan för genomförandet ska upprättas tillsammans. Tidplanen ska beskriva den tänkta ordningen och utbyggnadstakten inom planområdet och exploateringsområdet. Det fordras av avtalet att kommunen och bolaget kontinuerligt ska samråda för att dryfta sina respektive åtaganden i samband med exploateringen.

Av avtalet framgår att bolaget ska ställa en säkerhet om 5 mnkr. Säkerheten ska utgöras av moderbolagsborgen, bankgaranti eller liknande. Tvist angående tolkning och tillämpning av avtalet ska avgöras av allmän domstol enligt svensk rätt och på kommunens hemort.

Det framgår tydligt av avtalet att samtlig byggnation inom planområdet ska utformas i enlighet med ett framarbetat kvalitetsprogram. För att göra avsteg från detta ska parterna skriftligen komma överens om ändringarna.

För att avtalet ska vara giltigt anges att kommunfullmäktige senast den 6 mars 2017 ska godkänna avtalet. Kommunfullmäktige godkände avtalet den 6 mars 2017.

### ***Dalarö Strand, Dalarö 2:132 m.fl.***

Syftet med avtalet är att reglera villkoren mellan kommunen och bolaget (Nya Dalarö Bostad AB) för genomförande av exploateringen inom detaljområde Dalarö Strand, Dalarö 2:132 m.fl. Bolaget ska bland annat bygga 35 bostäder samt lokaler inom planområdet och anlägga för bostäderna nödvändig infrastruktur.

Det åligger enligt kommunen att teckna avtal med Trafikverket för att möjliggöra ombyggnad och iordningställande av de allmänna ytor som krävs för genomförandet. Bolaget ska i sin tur ikläda sig samtliga åtaganden enligt detta avtal som kommunen har gentemot Trafikverket. Enda undantaget är att bolaget inte åtar sig något ansvar för framtida drift för gångbanan. Vidare ansvarar bolaget för att projektera och bygga ut allmän platsmark i enlighet med framtagna principutformning.

Av avtalet framgår att bolaget bland annat svarar för samtliga förrätningskostnader förenade med genomförandet av avtalet med bilagor samt för alla kostnader och avgifter kopplade till genomförandet av detaljplanen.

Kommunen och bolaget förbinder sig genom avtalet ömsesidigt att genomföra exploatering i enlighet med detaljplanen och avtalet, enligt en av parterna gemensamt upprättad tidplan. Tidplanen ska beskriva den tänkta ordningen och utbyggnadstakten inom planområdet. Bolaget ska vid tidpunkten för inflyttning i de bostäder med direktanslutning mot allmän platsmark ha iordningställt de allmänna anläggningarna. Mindre justeringar kan dock göras vid en senare tidpunkt.

Skrivningen om tidpunkten då kommunen kan vidta åtgärder på grund av försening är något otydlig. Det anges att bolaget ska ha slutfört sina åtaganden vid tidpunkten för den sista inflyttningen av bostäder inom detaljplanen, dock senast vid tidpunkten då detaljplanens genomförandetid går ut. Om detta inte har skett har kommunen rätt att utföra projektering och utbyggnad på bolagets bekostnad.

Avtalet anger tydligt att all byggnation ska utformas i enlighet med kvalitetsprogrammet, bortsett från de illustrerade planlösningarna. Avsteg från programmet får endast ske efter överenskommelse mellan parterna.

Skadeståndsansvaret regleras i avtalet och det anges exempelvis att bolaget ansvarar fullt ut för eventuella skador på kommunala anläggningar som uppkommer till följd av byggnationen. Eventuell tvist ska avgöras av allmän domstol enligt svensk rätt och på kommunortens hemort.

Av avtalet framgår borgensåtagande för bolagets förpliktelser gentemot kommunen avseende utbyggnaden av allmän platsmark och övriga allmänna anläggningar, i enlighet med avtalet.

Avtalet skrevs under av kommunen den 26 oktober 2017. Avtalets giltighet var beroende av att kommunfullmäktige godkände avtalet innan 31 december 2017. Kommunfullmäktige godkände avtalet på sammanträdet den 9 oktober 2017.

### **3.1.1 Uppföljning av avtal**

Enligt kommunens tillämpningsdokument för mark och exploateringsverksamhet ska en redovisning göras i delårsrapport och årsredovisning av samtliga under året avslutade och pågående exploateringsprojekt. Varje projekt ska redovisas med budget och utfall samt ange förklaringar till eventuella avvikelser.

Övrig rapportering till politiken sker genom månatliga möten mellan kommunstyrelsens ordförande och stadsbyggnadsnämndens ordförande. Från tjänstemannansidan deltar kommundirektör, mark- och exploateringschef samt planchef. Vid dessa möten behandlas aktuella frågor, däribland status i pågående exploateringsprojekt. Mötena protokollförs inte utan tanken är att de ska vara av mer informell karaktär.

För uppföljning av tecknade avtal används systemet Deal Manager. Systemet ger exempelvis påminnelser om när avtal är nära att löpa ut.

Det tas inte fram några mallar för uppföljning utifrån respektive avtal. Innan exploateringen sätter igång genomförs projekteringsmöten då det kommande projektet planeras. Samma

projektledare som ansvarat för planeringsfasen ansvarar för genomförandefasen av projektet.

Någon systematisk uppföljning av exploateringsavtal sker inte under pågående projekt. Uppföljning av projektet görs via deltagande i byggmöten och projektmöten. På så vis följs exploateringsavtalet indirekt upp.

### **3.2 Överlåtelse**

I riktlinjerna för exploateringsavtal finns inga skrivningar om hur överlåtelse av avtal kan eller ska regleras i exploateringsavtalet.

Att i avtalen ha med en skrivning om att överlåtelse av avtal inte får ske utan samtycke av företrädare från kommunen anser vi vara viktig då det syftar till att skydda kommunen från överlåtelser till exploatörer som kommunen inte anser vara lämpliga att genomföra exploateringen.

Det händer att fastigheter som omfattas av exploateringsavtal överlåts till nya ägare som inte är part i exploateringsavtalet. Kommunen kan inte motsätta sig eller uppställa villkor för en sådan överlåtelse. För att försäkra sig om att nya fastighetsägare också följer avtalet kan kommunen ta in en skrivning i avtalet om att vid överlåtelse av fastighet som omfattas av avtalet överlåta samtliga rättigheter och skyldigheter kopplade till den eller de fastigheter som överlåts enligt avtalet på den nya ägaren.

#### ***Tungelsta, Ålsta 28:1 m.fl.***

Avtalet behandlar överlåtelse av avtal, hel eller del av fastighet samt mark. Avtalet får inte utan kommunens skriftliga medgivande överlåtas på annan.

Vid överlåtelse av hel eller del av fastighet är bolaget skyldigt att förbinda nya ägare att beakta åtagande att medge rättighetsupplåtelse enligt skrivning i avtalet. Vidare anges att bolaget vid marköverlåtelse fortfarande är bunden gentemot kommunen för sina åtaganden enligt avtalet.

Det finns inte några skrivningar om överlåtelse av bolag och hur detta ska hanteras.

#### ***Söderby 2:60 m.fl. Brandbergen***

I detta avtal framgår tydliga krav på skriftligt medgivande från kommunen i fråga om överlåtelse. Bolaget får inte utan skriftligt medgivande överlåta avtalet på annan, med undantag för något av bolagets koncerninterna bolag. Det övertagande koncerninterna bolaget får inte överlåtas till extern part utan kommunens skriftliga medgivande.

Vidare anges de förutsättningar som gäller vid överlåtelse av hel eller del av fastighet och i likhet med föregående avtal anges att vid marköverlåtelse till annan part är bolaget trots allt bundet gentemot kommunen för sina förpliktelser enligt avtalet.

#### ***Dalarö Strand, Dalarö 2:132 m.fl.***

I likhet med avtal för Söderby får bolaget inte överlåta avtal på annan än internt koncernbolag, utan kommunens skriftliga medgivande. Vidare anges de villkor som gäller vid överlåtelse av hel eller del av fastighet samt vid marköverlåtelse.

Det finns inte några skrivningar om överlåtelse av bolag och hur detta ska hanteras.

### 3.3 Riskanalyser

I kommunens riktlinjer för stadsbyggnadsprojekt beskrivs vilka delar som ska ingå i projektplanen. Projektplan ska tas fram i samband med att ett planuppdrag lämnas. I projektplanen anges att en riskanalys ska genomföras som ett underlag till projektplanen. Det anges dock ingenstans hur riskanalysen ska genomföras och vad den ska innehålla.

Vid intervjuer framkommer att det normalt inte genomförs några riskanalyser inom ramen för framtagande av exploateringsavtalet. I de fall då byggherren ska stå för hela kostnaden för exploateringen genomförs ingen riskanalys av kommunens ekonomiska åtaganden, då de inte finns. I de fall då kommunen medfinansierar genomförs ekonomiska analyser.

Det finns inte dokumenterat hur kvalitetssäkringen av underlag ska göras inför beslut om att ingå exploateringsavtal. Enligt gällande rutiner är det mark- och exploateringschefen som kvalitetssäkrar förslaget till exploateringsavtal. Kommunen har ingen rutin om att konsultera juridisk expertis rörande exploateringsavtalens innehåll. Enligt uppgift genomförs en prövning av byggherrens kreditvärdighet innan exploateringsavtal ingås. Normalt arbetar dock kommunen främst med stora kända byggherrar.

#### ***Tungelsta, Ålsta 28:1 m.fl.***

Avtalet innehåller inget avsnitt som rör riskvärdering och riskanalys. I bilaga till avtalet finns en dagvattenutredning, i vilken risker kopplade till föroreningshalter och föroreningsmängder som den planerade exploateringen kan ge upphov till.

#### ***Söderby 2:60 m.fl. Brandbergen***

Avtalet innehåller inget avsnitt som rör riskvärdering och riskanalys.

#### ***Dalarö Strand, Dalarö 2:132 m.fl.***

Avtalet innehåller inget avsnitt som rör riskvärdering och riskanalys.

### 3.4 Exploateringsavtal och LOU

Vad gäller ansvaret för allmänna platser och allmänna anläggningar saknas skrivningar i riktlinjerna för exploateringsavtal som anger hur detta ska hanteras inom ramen för exploateringsavtal. Som konstateras i kapitel 1.6.2. har praxis tidigare varit att arbeten som avser uppförande av gemensamma anläggningar bör upphandlas i konkurrens då värdet på dessa arbeten överstiger angivna tröskelvärden. SOU 2015:109 har dock 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.

#### ***Tungelsta, Ålsta 28:1 m.fl.***

Av avtalet framgår att exploatören överlåter den mark som i detaljplanen utgör allmän platsmark till kommunen. Dessförinnan ska dock exploatören ha projekterat och byggt ut allmänna anläggningar. Av avtalet framgår inte att anläggningsarbeten på allmän platsmark ska upphandlas.

#### ***Söderby 2:60 m.fl. Brandbergen***

Av avtalet framgår att exploatören utan ersättning överlåter den mark som i detaljplanen utgör allmän platsmark till kommunen. Kommunen ska därefter projektera och bygga ut samtliga nödvändiga allmänna anläggningar såsom gång- och cykelväg, belysning samt VA-ledningar. Bolaget ska bekosta projekteringen och utbyggnaden av anläggningarna.

#### ***Dalarö Strand, Dalarö 2:132 m.fl.***

Av avtalet framgår att all allmän platsmark inom fastigheten ska överlåtas till intilliggande fastighet som ägs av kommunen, samt att all kvartersmark på den kommunala marken överlåts till exploatörens fastighet.

Bolaget ansvarar för att projektera och bygga ut allmän platsmark. Bolaget ska dock handla upp genomförandet av arbetet. Förfrågningsunderlaget ska godkännas av såväl kommunen som Trafikverket.

#### 4 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 styrdokument och riktlinjer för hantering av exploateringsavtal tydliga på såväl politisk nivå som på tjänstemannanivå? Säkerställs att beslutade riktlinjer följs?	Nej. Politiskt antagna styrdokument rörande exploateringsavtal saknas. Detta ska göras i enlighet med PBL. Mallar för utformning av exploateringsavtal saknas. Kvalitetssäkring av exploateringsavtalen görs av chef för mark och exploateringsenheten innan avtalen antas av KS och KF.
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?	Ja. Det är tydligt angivet hur ansvaret fördelas mellan exploatör och kommunen. Det är i allt väsentligt tydligt vilka krav som ställs på exploatören.  Det genomförs ingen direkt uppföljning av innehållet i exploateringsavtalet. Projektet följs dock löpande upp vid återkommande byggmöten och projektmöten.
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?	Ja. Det är i avtalen, med tillhörande bilagor inklusive detaljplan, tydligt reglerat vad som ska göras. Det är även i allt väsentligt tydligt hur kostnaderna fördelas mellan kommunen och exploatören inom ramen för respektive exploatering.  Nej. Det saknas tydliga skrivningar om vilka åtgärder kommunen kan vidta om arbete inte utförs i enlighet med vad som avtalats. I ett fall anges att kommunen har rätt att utföra projektering och utbyggnad på bolagets bekostnad om tidplanen inte hålls. Det finns inte i något fall angivet att kommunen har möjlighet att utkräva vite om arbetet inte genomförs i enlighet med avtal.
Regleras om och under vilka förutsättningar motparten kan överlåta bolag/åtaganden enligt avtal?	Ja, det anges att skriftligt godkännande från kommunen ska inhämtas innan överlåtelse av avtal görs. Det saknas skrivningar i avtalen om vad som håller vid överlåtelse av bolag.



Görs riskanalyser som en del i beslutsunderlagen för exploateringar?	Nej. I riktlinjerna för stadsbyggnadsprojekt beskrivs att det i projektplanen som ska tas fram innan ett planuppdrag lämnas ska ingå en riskanalys. Det saknas beskrivning av vad riskanalysen ska innehålla och hur den ska genomföras. Det genomförs inga riskanalyser inom ramen för framtagandet av exploateringsavtal.
Finns krav som kan vara i strid med LOU (förtäckt upphandling)?	Det förekommer tre olika skrivningar i de granskade avtalen rörande hanteringen av allmän platsmark. I ett av fallen anges att exploatören ansvarar för utbyggnad av allmänna anläggningar. Huruvida detta står i strid mot LOU är dock omöjligt att säga, då rättsläget fortsatt bedöms vara oklart.
Finns en tillräcklig kvalitetssäkring på politisk nivå utifrån den kraftigt ökade arbetsbelastningen?	Det saknas angivelser i styrdokument hur underlag ska kvalitetssäkras inför politiska beslut. I kommunen tillämpas rutinen att samtliga underlag ska kvalitetssäkras av mark- och exploateringschef inför beslut. Vår bedömning är att det är en trång sektor.

#### 4.1 Avslutande bedömning

Syftet med granskningen har varit att bedöma om exploateringsprocessen omfattas av en tillräcklig styrning och intern kontroll inom ramen för vad som regleras i exploateringsavtal. Vår övergripande bedömning är att exploateringsavtal och tillhörande underlag är skrivna på ett sätt så att uppföljning möjliggörs. Dokumenterad uppföljning görs i form av projekteringsmöten och byggmöten. Vi konstaterar dock att det i exploateringsavtalen i viss utsträckning saknas skrivningar om vilka åtgärder kommunen kan vidta om exploatören inte genomför arbete enligt avtal.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att arbetet med exploateringsavtal inte omfattas av en tillräcklig styrning och intern kontroll. Granskningen har identifierat ett antal områden för utveckling.

Haninge den 7 november 2018

Anders More  
Verksamhetsrevisor

## 5 Källförteckning

Plan- och bygglagen (2010:900)

Lagen om offentlig upphandling (2016:1145)

*Upphandling och exploateringsavtal: LOU:s tillämpning på 6 kap. 40 § PBL. Rapport 2017:27, Boverket.*

*LOU och exploateringsavtal. Upphandlingsmyndigheten. Tillgänglig på <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/aktuellt/lou-och-exploateringsavtal/> hämtad 2018-09-25*

Projektstyrning för stadsbyggnadsprojekt i Haninge kommun, 2014-09-04

Riktlinjer för projektstyrning för stadsbyggnadsprojekt i Haninge kommun, 2014-11-22

Tillämpning Mark- och exploateringsverksamhet, Haninge kommun, 2014-09-19

Exploateringsavtal samt underliggande handlingar avseende Dalarö Strans, Dalarö 2:132 m.fl.

Exploateringsavtal samt underliggande handlingar avseende Söderby 2:60 m.fl.  
Brandbergen

Exploateringsavtal samt underliggande handlingar avseende Tungelsta, Ålsta 28:1 m.fl.