



TJÄNSTESKRIVELSE

Datum

2018-08-17

Samhällsbyggnadskontoret

Tekniska nämnden

Kommunstyrelsen

Förslag till yttrande över Revisionsrapport nr 10/2017 - Granskning av exploateringsavtal.

Diarienummer: TN-2018-00349, KS 18/183

Sammanfattning av ärendet

Revisorerna har låtit Ernst & Young göra en granskning av den del av exploateringsprocessen som handlar om detaljplaneläggning av mark som inte ägs av kommunen.

Den bedömning som redovisas är att exploateringsavtal och tillhörande underlag är skrivna på ett sådant sätt att uppföljning möjliggörs. Dokumenterad uppföljning görs i form av projekteringsmöten och byggmöten, men att det i exploateringsavtalen i stor utsträckning saknas skrivningar om vilka åtgärder kommunen kan vidta om exploatören inte genomför arbete enligt avtal och har därför föreslagit ett antal områden för utveckling.

Förvaltningen har utarbetat ett yttrande över revisorernas rekommendationer. I yttrandet kommenteras och redovisas åtgärder som redan vidtagits eller är under utarbetande för att kommunen ska få tillräcklig styrning över exploatörers utbyggnad på egen mark. Yttrandet har beretts på Samhällsbyggnadskontorets enhet Projekt och exploatering, vilken är den enhet som arbetar med exploateringsavtalen, i samverkan med Kommunstyrelsekontoret.

Beslutsunderlag

Samhällsbyggnadskontorets tjänsteskrivelse den 17 augusti 2018

Yttrande till kommunrevisionen den 15 augusti 2018

Revisionsrapport nr 10/2017 – Granskning av exploateringsavtal

Remiss 18/183

Ekonomiska konsekvenser och finansiering

Förslaget bedöms inte ha några direkta ekonomiska konsekvenser.

Kontorets/förvaltningens förslag till Tekniska nämnden och Kommunstyrelsen:

1. Förslaget till yttrande godkänns och överlämnas till kommunrevisionen.

Beslutet ska skickas till

Akten

Handläggaren

Diarienummer
TN-2018-00349



Rickard Sundbom
Stadsdirektör



Homan Gohari
Samhällsbyggnadsdirektör

Handläggare:
Eva Källander
Projekt- och exploateringschef
Telefon (direkt): 08-523 067 53
E-post: Eva.Kallander@sodertalje.se

YTTRANDE

2018-08-15

Samhällsbyggnadskontoret

Revisorerna

Revisionsrapport nr 10/2017 Granskning av exploateringsavtal

Dnr: KS 18/183

Inledning

Revisorerna har låtit Ernst & Young (EY) göra en granskning med syfte 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. Den bedömning som görs är att exploateringsavtal och tillhörande underlag är skrivna på ett sådant sätt att uppföljning möjliggörs. Dokumenterad uppföljning görs i form av projekteringsmöten och byggmöten, men att det i exploateringsavtalen i stor utsträckning saknas skrivningar om vilka åtgärder kommunen kan vidta om exploatören inte genomför arbete enligt avtal. EY har därför föreslagit ett antal områden för utveckling, vilka Samhällsbyggnadskontoret (Sbk) har tagit till sig och jobbar med i enlighet med avsnitten nedan.

Nämnas bör dock, att av de tre granskningsobjekt som studerats, endast ett kan anses relevant för granskningen. Sbk uppfattar därför att rapporten inte är helt rättvisande.

Riktlinjer för exploateringsavtal

Kommunens riktlinjer för exploateringsavtal godkändes 2015 och Sbk anser att de reglerar det som behöver ingå i ett exploateringsavtal på ett bra sätt. Exploateringsavtal som tecknats efter att riktlinjerna tagits fram, följer dessa på ett tillfredställande sätt.

Förslag om skrivningar om viten i exploateringsavtalen

Sbk jobbar med förslag till utformningar av viten i de avtal som nu tas fram och studerar i vilka sammanhang man kan och bör använda sig av viten för att uppnå önskat resultat i exploateringen. Kommunen har enligt lag, dock inte rätt att ställa tekniska särkrav varken i detaljplanen eller i exploateringsavtal. Sbk håller precis på att slutföra en analys av vilka riktlinjer som kan gälla för hållbart byggande i samband med markanvisningar. Vi kommer att titta vidare på hur detta kan tillämpas vad gäller exploateringar på privat mark.

Förslag om skrivningar om säkerheter i exploateringsavtalen

Kommunens riktlinjer för exploateringsavtal anger att säkerheter alltid ska tas. Vilken säkerhet som ska väljas i varje enskilt fall beror på vilka förutsättningar motparten anses ha för att kunna betala kontrakterade summor. Val av säkerhet görs efter motpartsgranskning av avtalspartens ekonomi.

Förslag om skrivningar om hävning i exploateringsavtalen

Sbk anser inte att en hävningsklausul till förmån för exploatören kan vara lämplig i ett exploateringsavtal, men tittar vidare på i vilka fall en hävningsklausul kan vara relevant för kommunens räkning.

Förslag om skrivningar om exploatörens möjlighet till överlåtelse av exploateringsavtal

Sbk har regelmässigt använt sig av skrivningar som reglerar exploatörers möjligheter till överlåtelser av avtalen. Kommunens riktlinjer för exploateringsavtal skulle dock kunna kompletteras med något om detta.

Förslag om att kommunen ska säkerställa tillräcklig motpartsgranskning av den tilltänkta exploatören

Sbk menar att eftersom exploateringsavtalet tecknas först i anslutning till antagandet av en detaljplan för privat mark, får en motpartsgranskning i detta skede endast till syfte att kunna bestämma vilken typ av säkerhet som ska tas ut. Även om en mer omfattande motpartsgranskning skulle göras i ett tidigare skede (t ex redan i samband med planbesked), har kommunen i praktiken mycket små möjligheter att hindra en fastighetsägare att genomföra sin detaljplan.

Förslag om att kommunen ska förtydliga delegationsordningen med vad som avses med exploateringsavtal av större vikt och principiell beskaffenhet

Sbk menar att det säkert är bra att förtydliga det, men har inte fått några indikationer på att exploateringsavtal godkänts på olämplig nivå.

Till: Kommunstyrelsen
Tekniska nämnden
För kännedom: Kommunfullmäktige

Revisionsrapport nr 10/2017 – Granskning av exploateringsavtal

På vårt uppdrag har EY granskat den del av exploateringsprocessen som handlar om detaljplaneläggning av mark som inte ägs av kommunen. Syftet med granskningen är att bedöma om processen omfattas av en tillräcklig styrning och intern kontroll inom ramen för vad som regleras i exploateringsavtal. Granskningen har inte inneburit någon total genomgång av alla beslut som fattats historiskt i de utvalda granskningsobjekten.

Kommunfullmäktige har i juni 2015 antagit riktlinjer för exploateringsavtal i kommunen. Riktlinjerna fastslår att exploateringsavtal är ett avtal för genomförande av detaljplan mellan kommunen och byggherre eller fastighetsägare avseende mark som inte ägs av kommunen. Riktlinjerna anger vad som ska regleras i exploateringsavtalet.

De tre avtal som granskats innehåller samtliga detaljerade redogörelser för hur exploateringen ska genomföras och utformas. Inför exploatering genomförs projekteringsmöten och under pågående exploatering genomförs återkommande byggmöten för att säkerställa ett korrekt genomförande.

Vi kan konstatera att granskade exploateringsavtal i stort saknar skrivningar om vilka åtgärder kommunen kan vidta om exploatör inte genomför arbete enligt avtal. Vår bedömning blir att arbetet med exploateringsavtal inte omfattas av en tillräcklig styrning och intern kontroll.

På grundval av granskningen ger vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen och tekniska nämnden:

- För att säkerställa kommunens intressen bör i exploateringsavtalen lyftas in skrivningar om viten, skrivningar om att exploatören ska lämna moderbolagsborgen eller bankgaranti, skrivningar som möjliggör för kommunen att vid avtalsbrott häva avtalen samt skrivningar om att kommunen även ska godkänna överlåtelse av bolag
- Säkerställ att en tillräcklig motpartsgranskning görs av den tilltänkta exploatören
- Förtydliga delegationsordningen med vad som avses med exploateringsavtal av större vikt och principiell beskaffenhet

Vi önskar svar från kommunstyrelsen och tekniska nämnden senast 2018-06-30.

För revisorerna i Södertälje kommun



Christer Björk

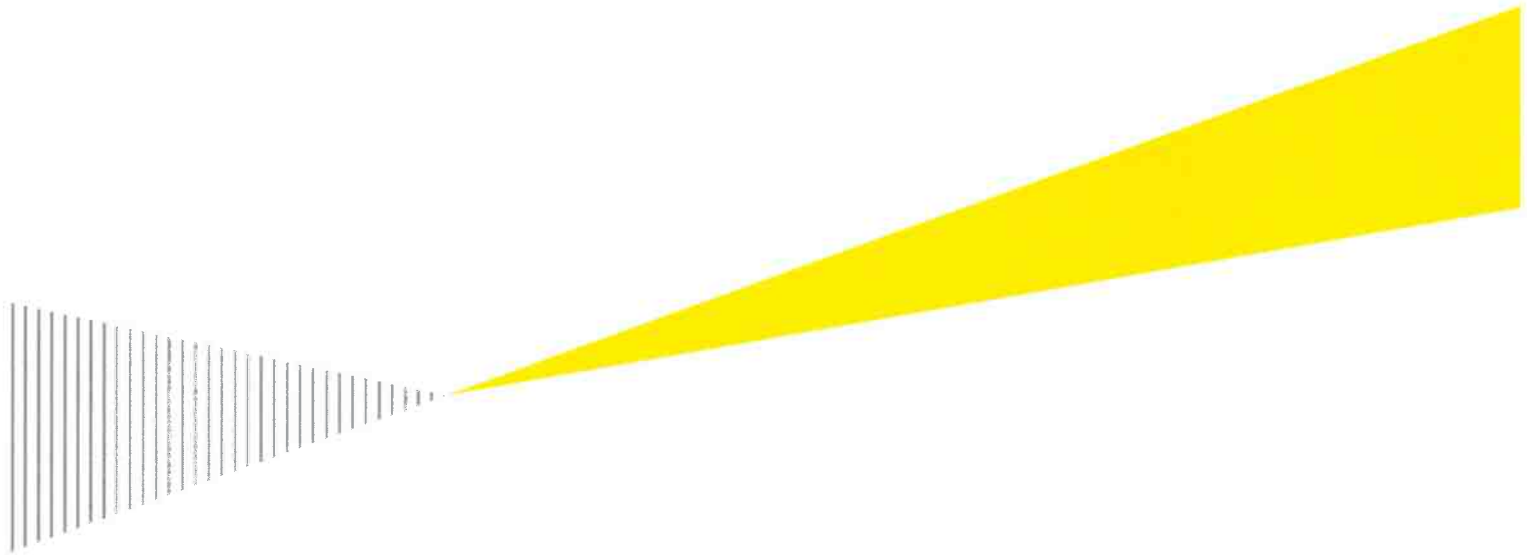


Elisabet Komheden

Bilaga: Revisionsrapport nr 10/2017 – Granskning av exploateringsavtal

Södertälje kommun

Granskning av exploateringsavtal



EY

Building a better
working world

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	2
1 Inledning	3
1.1 Bakgrund.....	3
1.2 Syfte och avgränsning.....	3
1.3 Revisionsfrågor	3
1.4 Ansvarig nämnd	3
1.5 Metod	3
1.6 Revisionskriterier.....	4
1.6.1 Plan- och bygglagen	4
1.6.2 Lagen om offentlig upphandling	4
1.6.3 Kommunens styrdokument för exploateringsprojekt	5
1.7 Beslutsordning	6
2 Granskning av avtal och tillhörande underlag	7
2.1 Tydlighet och kravställning i avtal	7
2.1.1 Uppföljning av avtal.....	9
2.2 Överlåtelse	9
2.3 Riskanalyser	10
2.4 Exploateringsavtal och LOU	11
3 Svar på revisionsfrågorna och bedömning	12
3.1 Avslutande bedömning.....	13
4 Källförteckning.....	15

Sammanfattning och rekommendationer

EY har på uppdrag av revisorerna i Södertälje kommun granskat exploateringsprocessen, med syfte att bedöma om den omfattas av en tillräcklig styrning och intern kontroll.

Kommunfullmäktige har antagit riktlinjer för exploateringsavtal i kommunen. Riktlinjerna fastslår att exploateringsavtal är ett avtal för genomförande av detaljplan mellan kommunen och byggherre eller fastighetsägare avseende mark som inte ägs av kommunen. Riktlinjerna anger vad som ska regleras i exploateringsavtalet.

Beslut om exploateringsavtal som inte är av större vikt eller av principiell beskaffenhet är delegerade till samhällsbyggnadsdirektör. Exploateringsavtal av större vikt samt av principiell beskaffenhet ska beslutas av kommunstyrelsen.

De tre avtal som granskats innehåller samtliga detaljerade redogörelser för hur exploateringen ska genomföras och utformas. Det tas inte fram några mallar för hur uppföljning ska göras utifrån respektive avtal. Inför exploatering genomförs projekteringsmöten för att säkerställa att genomförandet kommer ske i enlighet med detaljplan och exploateringsavtal. Under pågående exploatering genomförs återkommande byggmöten för att säkerställa ett korrekt genomförande.

Granskade exploateringsavtal saknar i stor utsträckning skrivningar rörande vilka åtgärder kommunen kan vidta om exploatör inte genomför arbete enligt avtal. Två av tre avtal saknar skrivningar om viten vid avtalsbrott. Det finns inte heller några klausuler i avtalen som möjliggör för kommunen att vid avtalsbrott häva avtalen.

Olika utredningar ska genomföras inför exploatering beroende på fastighetens karaktär, belägenhet samt vilken typ av exploatering som ska ske. Genomförda utredningar utgör tillsammans riskanalysen som ligger till grund för beslut om exploatering.

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.

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

- ▶ För att säkerställa kommunens intressen bör i exploateringsavtalen lyftas in skrivningar om viten, skrivningar om att exploatören ska lämna moderbolagsborgen eller bankgaranti, skrivningar som möjliggör för kommunen att vid avtalsbrott häva avtalen samt skrivningar om att kommunen även ska godkänna överlåtelse av bolag
- ▶ Säkerställ att en tillräcklig motpartsgranskning görs av den tilltänkta exploatören
- ▶ Förtydliga delegationsordningen med vad som avses med exploateringsavtal av större vikt och principiell beskaffenhet

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Södertälje kommun planerar att växa med 10 000 personer till år 2024 (11 %). Cirka 20 000 nya bostäder planeras att byggas fram till år 2036. Detta ställer stora krav på en väl fungerande exploateringsprocess. Exploateringsprocessen innefattar en stor del väsentliga och komplexa frågor som behöver hanteras för att säkerställa en ändamålsenlig och effektiv process. Effektivitet och spårbarhet är centralt för att kommunen ska kunna ha kontroll över utvecklingen vad avser kostnader, tidplaner, regelefterlevnad m.m.

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. Som särskilda granskningsobjekt har Glasberga, Almnäs och Stora Ritorp valts ut.

1.3 Revisionsfrågor

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Är exploateringsavtal inklusive underlag skrivna på ett sådant sätt att det enkelt går att följa upp att ställda krav genomförs?
 - Sker en sådan dokumenterad uppföljning?
 - Hur ser rapporteringen ut till ansvarig nämnd?
- ▶ 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)?

1.4 Ansvarig nämnd

Granskningen begränsas till att omfatta kommunstyrelsen och tekniska nämndens ansvar för kommunens exploateringsverksamhet.

1.5 Metod

Granskningen har genomförts genom granskning av ett antal tecknade exploateringsavtal samt genom granskning av beslutsunderlag och intervjuer med chef samt medarbetare vid enheten projekt och exploatering. Samtliga dokument som granskats listas i källförteckningen.

Intervjuer har genomförts med följande funktioner:

- Chef, Enheten projekt och exploatering
- Exploateringsingenjör, Enheten projekt och exploatering
- Fastighetsekonom, Enheten projekt och exploatering
- Controller, samhällsbyggnadskontoret

Samtliga intervjupersoner har beretts möjlighet att faktagranska rapporten.

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.

I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av:

- ▶ Plan- och bygglagen (2010:900)
- ▶ Lagen om offentlig upphandling (2016:1145)
- ▶ Kommunfullmäktiges riktlinjer för exploateringsavtal

För granskningen relevanta delar av revisionskriterierna beskrivs nedan.

1.6.1 Plan- och bygglagen

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.

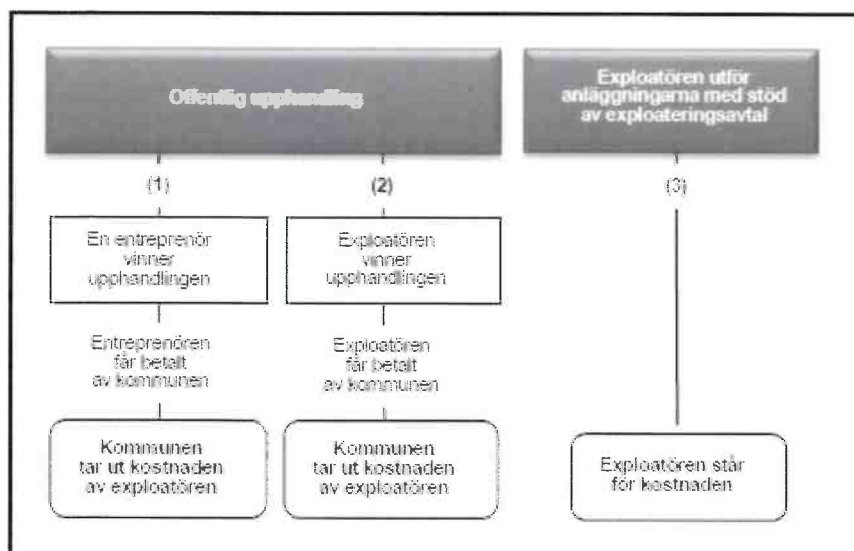
1.6.2 Lagen om offentlig upphandling

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. Regeringen har givit Boverket i uppdrag att utreda frågan vidare, som en del i en översyn av plan- och bygglagen.

1.6.3 Kommunens styrdokument för exploateringsprojekt

I juni 2015 antog fullmäktige riktlinjer för exploateringsavtal i Södertälje kommun. Riktlinjerna fastslår att ett exploateringsavtal är ett avtal för genomförande av detaljplan mellan kommun och byggherre eller fastighetsägare avseende mark som inte ägs av kommunen. I riktlinjerna används benämningen exploatör som ett gemensamt begrepp för en byggherre eller en fastighetsägare.

När kommunen beslutar om planläggning tecknas ett så kallat intentionsavtal som är ett föravtal till exploateringsavtalet. Kostnader för planläggning av mark regleras mellan exploatören och stadsbyggnadsnämnden i ett plankostnadsavtal som tecknas parallellt med intentionsavtalet. Intentionsavtalet ska ersättas med ett exploateringsavtal innan detaljplanen antas. I intentionsavtalet ska frågor som rör planläggning och övergripande genomförandefrågor hanteras. Parallellt med exploateringsavtalet kan ett VA-avtal (Vatten och avlopp) tecknas för att reglera kostnader för VA-utbyggnad. I ett plankostnadsavtal förbinder sig exploatören att betala kostnaden för detaljplanen inklusive nödvändiga utredningar. För kommunens arbete med planärendet ska kostnader, såsom nedlagd tid, debiteras löpande. Exploatören ska stå för den ekonomiska risken för planarbetet då kommunen inte kan eller får ge löfte om att detaljplanen vinner laga kraft.

Riktlinjerna anger vad som ska regleras i ett exploateringsavtal. Avtalet ska reglera förutsättningarna och ansvarsfördelningen för kostnader och genomförande av detaljplan, samt eventuella villkor för marköverlåtelse mellan exploatören och kommunen. Detta gäller främst överlåtelser av mark som behövs för att tillgodose behovet av allmänna platser samt kommunens behov av kvartersmark för kommunal service/allmän byggnad för t.ex. vård, skola med mera. Det anges att innehållet i exploateringsavtalet anpassas till varje enskilt fall för att på ett ändamålsenligt sätt kunna genomföra detaljplanen. Avtalet kan även reglera

kostnader utanför det aktuella planområdet som är nödvändiga för att genomföra detaljplanen, t.ex. infarter, avfarter och andra investeringar som krävs i teknisk infrastruktur. Ytterligare frågor som kan regleras i avtalet är frågor om markföreningar, skydds- eller säkerhetsåtgärder, bebyggelsens utformning, tidsplanering, kontroller och garantier för exploatörens åtaganden, ansökning om lantmäteriförrättning, frågor och säkerhet och förfarande vid eventuella tvister.

I riktlinjerna anges de utgångspunkter som gäller för tecknande av exploateringsavtal:

- Reglera överlåtelse av mark som behövs för att tillgodose behovet av allmänna platser samt andra marköverlåtelse
- Finansiera anläggandet av gator, vägar och andra allmänna platser
- Finansiera anläggningar för vattenförsörjning och avlopp som är nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras

Om kommunen är huvudman för allmän plats ansvarar också kommunen enligt riktlinjerna för utbyggnaden av allmänna platser och anläggningar. Kommunens krav på utformning och standard på gator, vägar och annan allmän platsmark ska beskrivas i exploateringsavtalet. Kommunens kostnader för utbyggnad av dessa platser ska täckas av exploatören.

Riktlinjerna tar också upp att exploatören ska bekosta nödvändiga utredningar och markundersökningar som inte ingår i plankostnaden, men som är nödvändiga för genomförande av detaljplanen.

Det ska i planbeskrivningen till detaljplanesamrådet framgå om kommunen avser att ingå exploateringsavtal i samband med detaljplaneläggning av ett område. Exploateringsavtalet ska undertecknas av exploatören innan beslut fattas om antagande av detaljplan.

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

I PM tillhörande exploateringsriktlinjerna fastslås att kostnader för byggnader, anläggningar och verksamheter som kommunen har ett lagstadgat ansvar för att ombesörja inte kan föras över till och finansieras av annan byggherre eller en fastighetsägare än kommunen. Det innebär att kostnader för byggnader, anläggningar och verksamhet inom exempelvis vård, skola och omsorg inte kan regleras i ett exploateringsavtal.

I bilaga till riktlinjerna finns en mall för hur ett exploateringsavtal kan utformas, med exempel på rubriker och paragrafer som kan ingå. Exempel på rubriker som förekommer är *Ersättningar, Allmänna anläggningar, Viten och Överlåtelse av avtalet*. Enligt uppgift från intervjupersonerna utgår som regel från tidigare avtal och dessa arbetas om för att det ska passa de nya förhållandena. Dialog förs och avstämningar görs genom hela processen med exploatören. Normalt tar det enligt uppgift ungefär ett år att ta fram ett exploateringsavtal.

1.7 Beslutsordning

I exploateringsriktlinjerna anges att fullmäktige eller tekniska nämnden på delegation godkänner exploateringsavtalet.

I tekniska nämndens delegationsordning antagen 2011-04-28 anges att ingående av exploateringsavtal som inte är av principiell beskaffenhet eller i övrigt av större vikt delegeras till samhällsbyggnadsdirektör. Exploateringsavtal som är av större vikt beslutas av tekniska

nämnden och exploateringsavtal som är av principiell beskaffenhet och i övrigt av större vikt beslutas av kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.

Under våren 2017 reviderades tekniska nämndens delegationsordning. Det nu gällande är att exploateringsavtal som är av större vikt ska beslutas av kommunstyrelsen. Den nya skrivningen innebär att tekniska nämnden endast ansvarar för de exploateringsavtal som beslutas på delegation och som inte är av principiell beskaffenhet eller av större vikt.

Det saknas definition av vad *större vikt* respektive *principiell beskaffenhet* innebär.

2 Granskning av avtal och tillhörande underlag

Projekt- och exploateringsenheten vid samhällsbyggnadskontoret ansvarar för framtagande av exploateringsavtal i samband med exploateringar. Ärenden fördelas bland enhetens exploateringsingenjörer. I normalfallet utses exploateringsingenjör i ett tidigt skede, ungefär parallellt med att planenheten påbörjar arbetet med detaljplanen. Idag finns sju exploateringsingenjörer vid projekt- och exploateringsenheten. Tre tjänster är för tillfället vakanta. En extern exploateringsingenjör hyrs in.

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

- Glasberga sjöstad samt Glasberga våtmark (bygge av småhus och lägenheter) Avtal ingicks i december 2006
- Almnäs 5:2 (bygge av centrum för Almnäsområdet med handel och servicefunktioner samt möjliggöra etablering av industri med inriktning på logistik) Avtal ingicks i februari 2016
- Stora Ritorp (exploatering av mark för byggande av 4 småhus. Hela detaljplanen omfattar byggande av 20 småhus.) Avtal ingicks i september 2017

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

2.1 Tydlighet och kravställning i avtal

De tre granskade avtalen innehåller inga särskilda avsnitt där det tydligt anges vilka särskilda krav som ställs på exploatören. Inte heller är avtalen formulerade med rubriker där krav framgår. Ställda krav återfinns löpande genom hela avtalet, samt i bilagda handlingar såsom miljöbeskrivningar och gestaltningsprogram.

I riktlinjerna för exploateringsavtal finns inga särskilda skrivningar hur viten ska hanteras. Dock finns det med som ett förslag till rubrik i mallen för exploateringsavtal. Vid intervjuer anges att det normala är att det finns en vitesklausul i exploateringsavtalen.

I riktlinjerna anges också att exploatören ska ställa moderbolagsborgen eller bankgaranti som säkerhet för sina åtaganden i enlighet med exploateringsavtalet.

Glasberga

Av avtalet framgår krav som ställs på exploatören. Det anges att 500-700 småhus och lägenheter ska byggas. Ett detaljerat gestaltningsprogram ligger som bilaga till exploateringsavtalet. I gestaltningsprogrammet anges på detaljerad nivå hur området ska bebyggas, förutom placering och gestaltning av huskroppar även bland annat placering av

trafikskyltar och belysning, färgsättning, material, takutformning samt utformning av allmän mark.

Den tidplan som tas fram för exploatering av området ska godkännas av kommunen. Det saknas skrivningar som rör vad kommunen kan vidta för åtgärder om tidplanen inte hålls.

Det anges vidare att kommunen och Telge Nät äger rätt att utöva den kontroll över arbetena som de finner lämpligt. Kommunen har rätt att delta vid projekterings- och byggmöten under pågående exploatering. Samtliga kostnader som uppstår för kommunen i samband med exploateringen ska belastas projektet.

Av avtalet framgår att om entreprenören inte fullgör sina åtaganden vad gäller utförande av allmänna anläggningar äger kommunen rätt att utföra åtgärder för att åtgärda brister, varvid exploateringsprojektet ska belastas med kostnaderna. Det framgår flera gånger i avtalet att det är exploatören som står för samtliga kostnader som projektet innebär.

Tvist ska avgöras av allmän domstol med Södertälje tingsrätt som första instans. Avtalet saknar skrivningar om viten. Det finns i avtalet heller inga skrivningar om säkerhet i form av moderbolagsborgen eller bankgaranti. Det saknas skrivningar om vilka åtgärder kommunen kan vidta om exploatören inte genomför projektet i enlighet med vad som föreskrivs i avtalet.

Kommunstyrelsens ordförande tillsammans med koncerndirektör har för Södertälje kommuns del undertecknat exploateringsavtalet.

Almnäs

Av avtalet framgår att exploatören står för all rivning, om- och nybyggnad inom kvartersmark på nuvarande fastighet. Det är generellt i avtalet tydligt angivet att samtliga kostnader projektet medför ska betalas av exploatören.

Det anges att innan markarbeten påbörjas ska exploatören upprätta etableringsplan och färdigställandeplan som ska godkännas av kommunen. Kommunal mark får inte i någon del tas i anspråk för etablering utan särskilt avtal med kommunen.

Exploatören ska innan arbete inleds upprätta en detaljerad tidplan som ska godkännas av såväl kommunen som Telge Nät. Det anges inte om kommunen kan vidta åtgärder om tidplanen inte hålls.

Det framgår vidare av avtalet att mark, byggnader och vegetation i anslutning till exploateringsområdet inte får skadas.

Tvist ska avgöras av allmän domstol med Södertälje tingsrätt som första instans. Avtalet saknar skrivningar om viten. Det finns i avtalet heller inga skrivningar om säkerhet i form av moderbolagsborgen eller bankgaranti. Det saknas skrivningar om vilka åtgärder kommunen kan vidta om exploatören inte genomföra projektet i enlighet med vad som föreskrivs i avtalet.

Exploateringsavtalet har för kommunens del undertecknats av samhällsbyggnadsdirektör och exploateringsingenjör vid kommunens samhällsbyggnadskontor.

Stora Ritorp

Av avtalet framgår att kommunen säljer fyra fastigheter till exploatören för uppförande av bostadshus i enlighet med beviljat bygglov. Exploatören/Köparen ska inhämta erforderliga tillstånd för nybyggnation och svara för samtliga kostnader för dessa. Det anges att köparen i

samband med köpet förbinder sig att senast två år från tillträdet ha bebyggt fastigheten i enlighet med beviljat bygglov. Om detta inte görs utgår vite om 15% av köpeskillingen.

I avtalet framgår tydliga krav på renhållning och källsortering under byggtiden. Byggavfall ska sorteras och fraktas bort. Om detta brister har kommunen möjlighet att överlämna en skriftlig varning. När detta gjorts ska bristerna korrigeras inom fem arbetsdagar.

Kommunal mark som skadas i samband med byggnationen ska återställas inom fem arbetsdagar. Det anges inte vilka åtgärder kommunen kan vidta om detta inte görs. Tvist ska avgöras av allmän domstol med Södertälje tingsrätt som första instans. Avtalet saknar skrivningar om viten. Det finns i avtalet heller inga skrivningar om säkerhet i form av moderbolagsborgen eller bankgaranti. Det saknas skrivningar om vilka åtgärder kommunen kan vidta om exploatören inte genomföra projektet i enlighet med vad som föreskrivs i avtalet.

Avtalet är för kommunens del undertecknat av tillförordnad samhällsbyggnadsdirektör.

2.1.1 Uppföljning av avtal

Det tas inte fram några mallar för uppföljning utifrån respektive avtal. Innan exploateringen sätter igång genomförs flertalet projekteringsmöten, då det kommande projektet planeras. Från kommunens sida har då en projektledare utsetts, som ansvarar under genomförandefasen. Projektledaren tar över ansvaret för projektet när exploateringsavtalet signerats. Bland annat tas ett projekteringsunderlag fram som i text och bild beskriver hur projektet ska genomföras och gestaltas. Exploateringsavtalet ligger till grund för projekteringsunderlaget. Då allmänna anläggningar ingår i exploateringen används projekteringsunderlaget som underlag vid upphandling av allmänna anläggningar.

Någon systematisk uppföljning av exploateringsavtalet sker inte. Uppföljning av projektet görs via deltagande i byggmöten och projektmöten. På så vis uppges exploateringsavtalet indirekt följas upp. Byggmöten genomförs månatligen under pågående byggnation. Mötena protokollförs för att möjliggöra uppföljning.

Detaljerad rapportering till nämnden sker inte under pågående projekt. Det som rapporteras är i huvudsak tidplanen för större projekt och hur projekten fortlöper.

Intervjupersonerna uppger att det saknas en bred förankring av projekten mellan alla enheter på samhällsbyggnadskontoret. Det är flera enheter som är involverade i exploateringsprojekten men det saknas dokumenterade rutiner för vilka som ska delta i de grupper som driver projekten. En anledning till varför det är så uppges vara personalbrist.

2.2 Överlåtelse

I riktlinjerna för exploateringsavtal finns inga skrivningar om hur överlåtelse av avtal kan eller ska regleras i exploateringsavtalet. I mallen för exploateringsavtal förekommer ett förslag till rubrik som rör *Överlåtelse av avtalet*. Exempelskrivningar finns inte.

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 överläts 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 överläts enligt avtalet på den nya ägaren.

Glasberga och Almnäs

Av avtalen framgår generella skrivningar om att åtaganden enligt avtal inte får överlåtas utan skriftligt medgivande från kommunen. Om överlåtelse sker kvarstår exploatören med solidariskt ansvar för avtalets rätta fullföljanden av överlåtna åtaganden gentemot kommunen tillsammans med övertagande part till dess att denne har ställt fullgod säkerhet till kommunen. Detta gäller även vid överlåtelse i flera led.

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

Stora Ritorp

Av avtalet framgår att köparen/exploatören inte äger rätt att utan kommunens skriftliga medgivande överlåta rättigheter och skyldigheter enligt avtalet. Vid vidareförsäljning förbinder sig köparen att föra vidare de punkter som tas upp i avtalet till de nya köparna. Detta ska även gälla vid överlåtelse i flera led.

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

2.3 Riskanalyser

I kommunens beskrivning av samhällsbyggnadsprocessen anges att det i samband med detaljplanering ska genomföras utredningar av olika slag. Det kan röra sig om utredningar om dagvatten, buller, trafikmätningar, markföroreningar, skyddsavstånd samt geotekniska utredningar. Normalt gäller att exploatören tillses att relevanta utredningar görs. Detta är i huvudsak utredningar och analyser som görs av den geografiska platsen där exploateringen ska genomföras. Utredningar och analyser utgör bilagor till detaljplanen. Detaljplanen utgör som regel bilaga till exploateringsavtalet inför beslut om att ingå avtal.

Innan detaljplan och exploateringsavtal tas fram genomför enligt uppgift kommunen en så kallad motpartsgranskning av den byggherre/exploatör som inkommit med intresse för att genomföra exploateringen. Motpartsgranskningen genomförs av upphandlade konsulter som granskar företagets ekonomi samt styrelse och ledning. Syftet är att bedöma företagets trovärdighet och om företaget klarar av att genomföra projektet. Denna granskning utgör inget underlag inför beslut om exploatering. Enligt uppgift föreligger behov att stärka motpartsgranskningen. För närvarande pågår en översyn av hur detta arbete ska genomföras och vad som ska granskas.

Det finns inte dokumenterat hur kvalitetssäkringen av underlag ska göras inför beslut om exploateringsavtal. Normalt ansvarar exploateringsingenjör för att ta fram relevanta underlag inför beslut. Därefter sker en kollegial granskning av underlag innan beslut tas, och eventuella frågor och otydligheter tas informellt upp för diskussion.

Glasberga

Avtalet innehåller inget särskilt avsnitt som rör riskvärdering och riskanalys. I avtalet anges dock att innan exploatören inleder arbete ska utredningar göras av fornminnen, trädinventering, miljöutredning, dagvatten samt eventuella radonhalter och undersökningar av förorenad mark. Utredningarna ska bekostas av exploatören. Det framgår inte om och hur resultatet av dessa utredningar ska redovisas för kommunen.

Almnäs

Avtalet innehåller inget särskilt avsnitt som rör riskvärdering och riskanalys. I samband med projektstart anges dock att riskbedömning av material ska göras av exploatören med syfte att de färdiga byggnaderna ska utgöra minsta möjliga miljöbelastning. Till detaljplanen hör en miljökonsekvensbeskrivning samt geoteknisk undersökning, arkeologisk förundersökning, trafikutredning, dagvattenutredning, analys av kulturvärden samt nyckelbiotopsinventering. Dessa kan tillsammans sägas utgöra riskanalys av exploateringsområdet.

Stora Ritorp

Avtalet innehåller inget särskilt avsnitt som rör riskvärdering och riskanalys. I avtalet anges dock att exploatören ansvarar för att mätning görs av radonnivåer samt att geoteknisk utredning, miljöutredning, undersökning av förorenad mark samt ledningsundersökning genomförs. Det framgår av avtalet att dagvattenutredning har genomförts i samband med framtagande av detaljplanen.

Det tydliggörs i detaljplanen att exploateringen inte kommer medföra någon betydande miljöpåverkan. Trafikbullerutredning har också gjorts. Bedömningen är att riktvärdena för buller inte kommer att överskridas.

2.4 Exploateringsavtal och LOU

Vad gäller allmänna platser och allmänna anläggningar såsom anläggningar för sjukvård, skola och omsorg anges i PM tillhörande exploateringsriktlinjerna att kostnader för byggnader, anläggningar och verksamheter som kommunen har ett lagstadgat ansvar för att ombesörja inte kan föras över till och finansieras av en byggherre eller en fastighetsägare.

Detta står i viss utsträckning i strid med vad SOU 2015:109 kommit fram till, vilket redogörs för i kapitel 1.6.2. Rättsläget anses dock vara något oklart, och innan det utretts bör försiktighet råda så att inte avsteg görs från LOU.

Glasberga

Av avtalet framgår att kommunen är huvudman för allmänna platser och kommer att ha ett framtida ansvar för drift och underhåll. Det fastslås att exploatören ska tillsätta projektledare för byggnation av allmänna platser. Projektledare ska ansvara för projektering, upphandling av entreprenör som ska utföra arbetet, byggande med mera. Anläggningsarbeten på allmän mark ska upphandlas. Upphandling av detta ansvarar exploatören för, men kommunen ska beredas full insyn och godkänna upphandlad entreprenör.

Det framgår tydligt i avtal och detaljplan vilka allmänna platser som avses. Det rör framför allt gator och parker. Det anges i underlag inför exploatering att när 300 bostäder är inflyttande ska en förskola/skola färdigställas i direkt anslutning till området, men utanför detaljplanen för Glasberga.

Almnäs

I avtalet anges att kommunen ansvarar för utbyggnad av allmän platsmark, såsom gator och vägar. Exploatören ska dock erlagga bidrag till kommunen för om- och utbyggnad av allmänna platser inom och i anslutning till exploateringsområdet i takt med kommunens utbyggnad av området.

Det planeras inte för allmänna anläggningar såsom skolor och vårdinrättningar i området.

Stora Ritorp

I genomförandebeskrivningen som ligger som bilaga till detaljplanen anges att kommunen är huvudman för allmän platsmark, vilket innebär att kommunen ansvarar för iordningställande av denna mark inom detaljplanelagt område, medan Telge Nät är huvudman för det allmänna vatten- och spillvattennätet fram till tomtgräns. Vid tomtgräns övergår ansvaret till enskild fastighetsägare.

Det planeras inte enligt detaljplanen för byggnation av några allmänna anläggningar såsom skolor och vårdinrättningar på området.

3 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 inklusive underlag skrivna på ett tydligt sätt så att det praktiskt går att följa upp att ställda krav verkligen genomförs?	Ja. Exploateringsavtalen med bilagda handlingar innehåller detaljer rörande hur exploateringen ska genomföras och utformas. Några mallar för hur uppföljning ska göras utifrån respektive avtal tas inte fram. Vi gör dock bedömningen att de krav som ställs i avtal inklusive underlag är tydliga och uppföljningsbara.
Sker en sådan dokumenterad uppföljning?	Ja. Under pågående projekt genomförs återkommande avstämningsmöten med exploatören i form av byggmöte. Mötena protokollförs. Inför projektets start genomförs projekteringsmöten för att säkerställa att detaljplan och exploateringsavtal kommer att följas. Projektledaren har det övergripande ansvaret för uppföljningen, hur projektet fortlöper samt för att säkerställa att avsteg inte görs. Någon systematisk uppföljning av exploateringsavtalets innehåll görs inte.
Hur ser rapportering ut till ansvarig nämnd?	Detaljerad rapportering sker inte inom ramen för projekten. Det som rapporteras är i huvudsak om projekten fortlöper enligt tidplan.
Finns i avtal tydligt angivet vilka åtgärder kommunen kan vidta om entreprenör inte genomför arbete enligt avtal?	Nej. Det saknas i stor utsträckning skrivningar i avtalen som rör vilka åtgärder kommunen kan vidta om exploatör inte genomför arbete enligt avtal. I något fall anges att kommunen kan åtgärda brister för att därefter fakturera exploatören. Två avtal saknar skrivningar om viten vid avtalsbrott. I ett fall förekommer skrivning om att vite utgår om marken inte bebyggs inom två år.

	Samtliga avtal saknar skrivningar om moderbolagsborgen eller bankgaranti. Det förekommer inga skrivningar om att kommunen har möjlighet att vid avtalsbrott häva avtalen.
Regleras om och under vilka förutsättningar motparten kan överlåta bolag/åtaganden enligt avtal?	Delvis. I samtliga tre granskade avtal regleras hur överlåtelse av avtal ska ske och att överlåtande inte får ske utan medgivande från kommunen. I inget fall anges hur överlåtelse av bolag ska hanteras.
Görs riskanalyser som en del i beslutsunderlagen för exploateringar?	Det saknas dokumenterade riktlinjer om att och hur riskanalyser ska genomföras inom ramen för framtagande av exploateringsavtal. Det anges dock inom ramen för detaljplanearbetet att ett antal utredningar ska genomföras. I samtliga granskade avtal och underlag framgår dock att utredningar och analyser ska göras. Utöver detta genomför också kommunen inför exploatering en motpartsgranskning av exploatören. Sammanlagt kan dessa utredningar sägas utgöra riskanalys i exploateringsprojekten.
Finns krav som kan vara i strid med LOU?	Nej. I samtliga tre granskade avtal anges att kommunen är huvudman för allmän plats inom detaljplanelagt område. I ett fall anges att exploatören ska tillse att upphandling görs av byggnationer på allmän plats. I de andra avtalen anges att kommunen ansvarar för om- och utbyggnad av allmän plats. I ett av dessa fall anges dock att exploatören ska erlägga bidrag till kommunen för om- och utbyggnad av allmän plats i takt med att utbyggnad sker, vilket är tillåtet enligt PBL.

3.1 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 stor utsträckning saknas skrivningar om vilka åtgärder kommunen kan vidta om exploatören inte genomför arbete enligt avtal.

Ett antal utredningar ska genomföras inför exploatering beroende på fastighetens karaktär, belägenhet samt vilken typ av exploatering som ska ske. Genomförda utredningar utgör tillsammans riskanalysen som ligger till grund för beslut om exploatering.

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.

Södertälje den 12 april 2018

Anders More
Verksamhetsrevisor

4 Källförteckning

Plan- och bygglagen (2010:900)

Lagen om offentlig upphandling (2016:1145)

Processbeskrivning samhällsbyggnadsprocessen, Samhällsbyggnadskontoret

Riktlinjer för exploateringsavtal i Södertälje kommun

PM avseende riktlinjer för exploateringsavtal i Södertälje kommun, Projekt och exploatering
2015-04-28

Exploateringsavtal Glasberga sjöstad samt tillhörande bilagor

Detaljplan Glasberga sjöstad samt tillhörande bilagor

Exploateringsavtal Almnäs samt tillhörande bilagor

Detaljplan Almnäs samt tillhörande bilagor

Exploateringsavtal Stora Ritorp

Detaljplan Stora Ritorp samt tillhörande bilagor

Delegationsordning tekniska nämnden 2011

Delegationsordning tekniska nämnden 2017