

Granskning av exploateringsprocessen

Nacka kommun



Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	2
1 Inledning	3
1.1 Bakgrund.....	3
1.2 Syfte.....	3
1.3 Revisionsfrågor	3
1.4 Ansvarig nämnd	4
1.5 Metod	4
1.6 Revisionskriterier.....	4
1.6.1 Plan- och bygglagen.....	4
1.6.2 Lagen om offentlig upphandling	5
1.6.3 Kommunens styrdokument för exploateringsprojekt	6
1.7 Projektmodell för stadsbyggnadsprojekt	7
2 Granskning av avtal och tillhörande underlag	8
2.1 Tydlighet i avtal	8
2.1.1 Uppföljning av avtal.....	8
2.2 Kravställning.....	9
2.3 Överlåtelse	11
2.4 Riskanalyser.....	12
2.5 Exploateringsavtal och LOU	14
2.6 Kvalitetssäkring av underlag.....	15
3 Svar på revisionsfrågorna och bedömning.....	16
3.1 Avslutande bedömning	17
4 Uppföljning av tidigare rekommendationer.....	18
4.1 Bedömning	20
5 Källförteckning.....	21

Sammanfattning och rekommendationer

EY har på uppdrag av revisorerna i Nacka kommun granskat exploateringsprocessen, med syfte 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 entreprenörer som hanterar exploateringsprocessen är tydliga med avseende på ansvar och uppföljning.

Vår övergripande bedömning är att underlaget inför genomförande av exploateringsprojekt brister i den utsträckningen att det inte innehåller tydliga och utförliga riskanalyser i enlighet med kommunens projektmodell. Enligt projektmodellen ska projektplanen innehålla en "mer utförlig riskanalys". Vidare ska de initialt identifierade riskerna med projektet lyftas redan i start-pm. Vår bedömning är att riskerna i de granskade projekten redovisas alltför summariskt, i såväl start-pm som i projektplan.

Rörande kvalitetssäkring saknas i projektmodellen och i övriga styrdokument tydliga angivelser kring hur underlag ska kvalitetssäkras inför beslut.

Vi bedömer exploateringsavtalen som tydliga och avtalen tillsammans med relevant underlag tydliggör hur projekten ska genomföras. Under pågående projekt genomförs återkommande uppföljningar och avstämningar med ansvarig exploatör. Vidare har kommunen tjänstemän på plats "on site" där uppföljningar och kontroller genomförs löpande.

I de granskade exploateringsavtalen framgår att exploatören ansvarar för genomförande av allmänna anläggningar. Det osäkra rättsläget gör att det är oklart huruvida det rör sig om avvikelse från LOU. Till följd av osäkerheten anser vi det vara av vikt att förhålla sig försiktig rörande hur ansvaret för allmänna anläggningar fördelas.

Hösten 2014 genomförde EY på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna en granskning av exploateringsprocessen (revisionsrapport 3/2014). Rapporten renderade i ett antal rekommendationer. Inom ramen för föreliggande granskning har avstämning gjorts huruvida 2014 års rekommendationer har hörtsammats och lett till förändring. Vår bedömning är att verksamheten inte i någon större utsträckning vidtagit åtgärder till följd av de rekommendationer som revisionen lämnade 2014. Enligt uppgift pågår under 2017 arbete med att åtgärda flertalet av de brister revisionen identifierat. Vi bedömer det vara anmärkningsvärt att kommunen inte förrän nu vidtar åtgärder till följd av de brister som revisionen identifierat för tre år sedan.

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

- ▶ Säkerställ att tillräckligt omfattande riskanalyser genomförs, redovisas och biläggs övrigt underlag inför beslut
- ▶ Se över rutinerna för kvalitetssäkring av underlag inför beslut
- ▶ Vidta försiktighet rörande ansvar för allmänna anläggningar, till dess att rättsläget fullständigt utretts
- ▶ Säkerställ att revisionens rekommendationer hanteras inom rimlig tid

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Nacka kommun växer snabbt. Med anledning av detta bedrivs i kommunen ett omfattande exploateringsarbete som innefattar en stor del 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.

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 planarbetet på politisk nivå utifrån den kraftigt ökade arbetsbelastningen?

Inom ramen för granskningen har också en uppföljning gjorts av de rekommendationer som lämnades i samband med granskning av exploateringsprocessen, revisionsrapport 3/2014.

Följande rekommendationer lämnades och följs upp i föreliggande rapport:

- Övergripande riktlinjer för exploateringsredovisning bör beslutas på politisk nivå.
- Den interna kontrollen bör utvecklas genom att krav på dokumenterade kontroller införs för väsentliga kontrollmoment. Detta kan ske i exploateringsenhetens internkontrollplan.
- Inom ramen för den interna kontrollen bör uppföljning ske att riktlinjer för fördelningen av utgifter mellan gata, VA och park efterlevs.
- Ekonomiska kalkyler för beslut i nämnd/styrelse bör utvecklas för att underlätta avvikelsetanalyser och skapa bättre beslutsunderlag.

- I den ekonomiska återrapportering som sker i kommunfullmäktige och kommunstyrelsen bör ingå uppgifter om när ett enskilt projekt startade, beräknades bli avslutat samt vilka avvikelser som förekommit i förhållande till ursprunglig plan inklusive budget.
- Framtida bedömda underhållskostnader bör framgå i såväl ursprunglig kalkyl som uppdaterade bedömningar som rapporteras till kommunfullmäktige och kommunstyrelsen.

1.4 Ansvarig nämnd

Granskningen begränsas till att omfatta kommunstyrelsens 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 exploateringsenheten. Samtliga dokument som granskats listas i källförteckningen. Intervjuer har genomförts med följande funktioner:

- Exploateringschef
- Projektledare stadsbyggnadsprojekt
- Projektledare stadsbyggnadsprojekt
- Kommunjurist

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. 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)
- ▶ Kommunens regelverk för exploateringsprojekt

För granskningen relevanta delar av revisionskriterierna beskrivs nedan.

1.6.1 Plan- och bygglagen

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

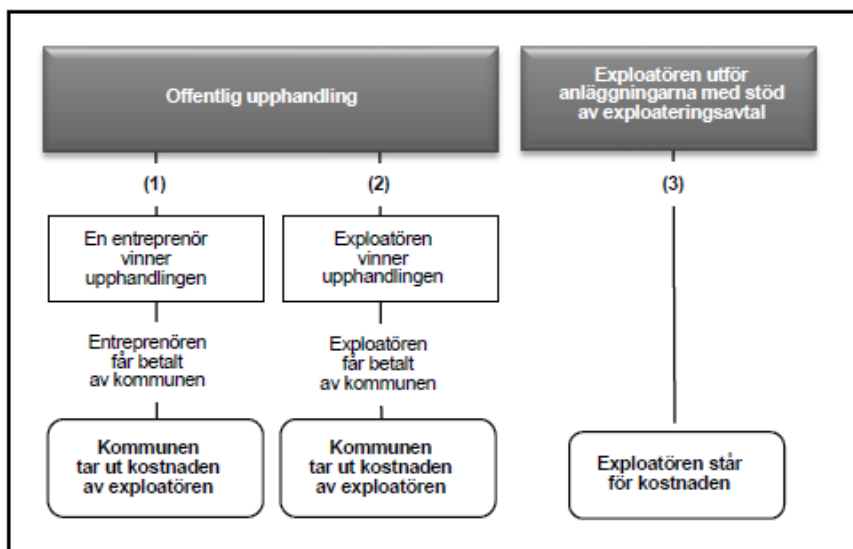
Angående medfinansieringsersättning får ett exploateringsavtal omfatta detta under förutsättning att den väg eller järnväg som kommunen bidrar till medför att den fastighet eller de fastigheter som omfattas av detaljplanen kan antas öka i värde.

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. Boverket ska redovisa uppdraget till regeringen 31 oktober 2017.

1.6.3 Kommunens styrdokument för exploateringsprojekt

2016 antog fullmäktige "Program för markanvändning med riktlinjer för markanvisnings- och exploateringsavtal". Håri anges grunden för hur kommunen ska använda sitt markinnehav för att utveckla kommunen som en attraktiv plats att bo, leva och verka i.

Ett exploateringsavtal är ett avtal om genomförande av en detaljplan mellan en kommun och en byggherre eller en fastighetsägare avseende mark som kommunen inte äger. Exploateringsavtal tecknas mellan en exploatör och kommunen i samband med detaljplaneläggning av mark som kommunen inte äger. Benämningen exploatör används för byggherre eller fastighetsägare.

I riktlinjerna anges att i exploateringsavtalet ska kommunens och exploatörens gemensamma mål och ansvarsfördelningen för kostnader och genomförandet av detaljplanen regleras. Processen att ingå exploateringsavtal ska ske parallellt med detaljplanearbetet. Exploateringsavtalet ska ingås i nära anslutning till detaljplanens antagande, och ska beslutas av fullmäktige.

I riktlinjerna bemyndigar fullmäktige kommunstyrelsen att besluta vad som utgör godtagbar säkerhet i exploateringsavtal samt generella bestämmelser i syfte att säkerställa exploateringsavtalens rätta fullgörande över tid.

Kommunens exploateringsenhet har tagit fram en vägledning för exploateringsavtal. Vägledningen togs i januari 2017. Syftet med vägledningen är att den ska fungera som ett stöd för exploateringsingenjörer, administrativ koordinator och projektledare i samband med projektgenomförandet. Exploateringsavtal ska ingås när det krävs för att säkerställa genomförandet av detaljplan och för att tillgodose krav på ett tidsenligt och väl fungerande bebyggelseområde. I stadsbyggnadsprojekt ska utgångspunkten alltid vara att ett exploateringsavtal ska skrivas. Normalt tar det cirka ett år att förhandla fram ett exploateringsavtal. Arbetet med detta bör inledas innan detaljplanen ställs ut för samråd.

Enligt vägledningen ska exploateringsavtalet stämmas av med exploateringschefen under hand. Vid tveksamheter kring avtalet ska avstämning göras med kommunjurist. Fullmäktige beslutar exploateringsavtalet efter att det antagits av kommunstyrelsens stadsutvecklingsutskott (KSSU). Innan ärendet lämnas till KSSU ska exploatören skriva under avtalet, och därigenom binda sig till innehållet.

Under detaljplaneläggningen bestäms vad som ska ingå i exploateringsavtalet. Bland annat ska de gemensamma målen med exploateringen samt ansvarsfördelningen av kostnader regleras. Vidare regleras även hur allmänna anläggningar och annan nödvändig infrastruktur ska finansieras och vem av parterna som ska ansvara för utbyggnaden.

Verksamheten har tagit fram en mall med exempelskrivningar för exploateringsavtal. Mallen togs fram i samband med att vägledningen togs fram. Det konstateras dock att det är viktigt att avtalet anpassas i varje enskilt fall utifrån gällande lagstiftning och den aktuella exploateringsens förutsättningar. I vägledningen görs under 14 olika rubriker en genomgång av de olika delarna i ett exploateringsavtal. Dessa är: allmänna bestämmelser, fördelning av finansieringsansvar, marköverlåtelse, utformning av allmänna anläggningar, utbyggnad av allmänna anläggningar och lagen om offentlig upphandling, utbyggnad av VA-infrastruktur, uppförande av ny byggnad för välfärdsändamål och lagen om offentlig upphandling, finansiering av social infrastruktur, säkerhet i exploateringsavtal, viten i exploateringsavtal, överlåtelse av exploateringsavtalet, anläggningar på kvartersmark, utbyggnadsordning och

tidplan samt övriga frågor. Delar av vad som framgår i styrdokumenterna under rubrikerna ovan framgår senare i rapporten.

1.7 Projektmodell för stadsbyggnadsprojekt

Kommunen har en projektmodell för stadsbyggnadsprojekt. Syftet med modellen är att skapa en tydlig styrning och bra förutsättningar för prioritering och planering av resurser. Den senaste versionen beslutades på tjänstemannanivå 2016-02-16. Projektens olika faser och vilka beslutspunkter som finns beskrivs.

Ett stadsbyggnadsprojekt definieras som ett avgränsat uppdrag med tydliga och identifierade krav avseende tid, kostnad och resultat. Det finns en uppdragsgivare som ger direktiv avseende projektets syfte och mål, tids- och kostnadsramar, finansiering med mera, och det är upp till uppdragsgivaren som resultatet/produkten levereras. För att uppnå det begärda resultatet måste projektet förberedas och planeras i fråga om tid, omfattning, resurser, budget, risker, delmål, beslutspunkter med mera. Detta ska beskrivas i en projektplan.

Mindre detaljplaner, så kallade frimärksplaner, som startas och beslutas av miljö- och stadsbyggnadsnämnden hanteras inte inom ramen för projektmodellen utan betraktas som ett ärende i linje på planenheten.

Projektmodellen anger också de mest väsentliga dokument som ska utgöra grunden för projektstyrningen, och som utgör underlag för de beslut som fattas av uppdragsgivare respektive styrgrupp samt beskriver projektets förutsättningar och ramar. Nedan följer en kort beskrivning över vilka dokument dessa är. Inom ramen för granskningen, och för att kunna besvara revisionsfrågorna, har granskning gjorts av väsentliga dokument utöver exploateringsavtal.

- Projektdirektiv – dokument som tydliggör uppdraget utifrån uppdragsgivarens och portföljägarens krav och önskemål. Det undertecknade projektdirektiven utgör beslutet för att låta projektledare ta fram start-PM och projektplan.
- Start-PM – utgör underlag för politiskt beslut att påbörja projektet. Start-PM ska redovisa projektets syfte och mål, samt beskriva både volymmässiga och platsspecifika förutsättningar. Övrig information som ska framgå är kostnadsposter, intäkter, översiktlig tidplan samt enklare riskanalys. Innehållet i start-PM ska stämmas av med byggherre. Start-PM ska beslutas av stadsutvecklingsutskottet.
- Projektplan – internt verktyg för tids- och resursplanering, bemanning och projektstyrning. Projektplanen ska redovisa hur projektet ska bedrivas, vilka delprojekt som ingår, vilka roller som behövs och hur de bemannas. Planen ska också innehålla en riskanalys och en kommunikationsplan. Underlaget till projektplanen utgörs av projektdirektiv, start-PM samt eventuella ytterligare direktiv från styrgruppen. Projektplanens innehåll ska stämmas av med byggherre.
- Utbyggnads-PM – underlag för politiskt beslut att fortsätta projektet efter planprocessen, avvakta eller avbryta projektet. Innehållet i PM ska stämmas av med byggherre, särskilt de delar som rör åtgärder, konsekvenser för fastighetsägare och boende, kostnader, tidplan samt riskanalys. Utbyggnads-PM beslutas av stadsutvecklingsutskottet. Ett beslutat utbyggnads-PM utgör ramen för projektets innehåll, mål och resultat.
- Slutrapport – utgör redovisning av hela projektet, uppföljning, resultat, ekonomiskt utfall med mera. Projektet behöver vara helt avslutat och driftöverlämnande ska ha gjorts innan slutrapporten kan antas. Beslut om slutrapport fattas av kommunstyrelsen.

Mallar och rutiner för vad de olika dokumenten ska innehålla och hur de tas fram finns. För dessa mallar och rutiner ansvarar i huvudsak exploateringsenheten.

2 Granskning av avtal och tillhörande underlag

Inom ramen för granskningen har tre exploateringsavtal granskats med tillhörande bilagor samt handlingar som föregått framtagandet av exploateringsavtal och exploatering, såsom projektplan, start-pm och utbyggnads-pm. De tre granskade avtalen är:

- Nacka strand – Norra branten (ombyggnad av kontor till bostäder)
- Sicklaön 40:12 och 83:22 (ombyggnad av entré samt fastighetsreglering)
- Tollareängen i Boo (byggande av 91 bostäder och en förskola)

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

2.1 Tydlighet 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, i såväl löpande text som ibland i tabeller och bilder, samt i bilagda handlingar såsom detaljplaner, gestaltungsprogram och miljöbeskrivningar. Det tas inte fram några mallar för uppföljning utifrån respektive avtal.

Från kommunens sida är det normalt att det är samma projektledare från början till projektet är avslutat och slutbesiktning gjorts. Från exploatörens sida är det vanligt att projektledaren byts ut i samband med att projektet går över från planeringsstadiet till genomförandeskedet. Om personella resurser byts ut måste en ny genomgång av avtalet göras för att samtliga ska vara införstådda i alla regler och krav rörande vad som gäller och så att inga otydligheter finns. Normalt kallar kommunens projektledare till dessa möten.

2.1.1 Uppföljning av avtal

Uppföljning görs genom återkommande avstämningsmöten med exploatören. Uppföljningsmöten dokumenteras som regel i form av minnesanteckningar där det även framgår vem som ansvarar för att hantera frågan vidare. Granskningar genomförs också på plats, vilket resulterar i granskningsrapporter med särskilda punkter för uppföljning. Projektledaren ansvarar för att följa upp avtalen. Enligt intervjupersonerna är det förhållandevis enkelt att följa upp avtalen. Kommunen har också kontrollanter som på plats genomför besiktningar och kontroller samt avstämning av och mot ritningar för att säkerställa att exploateringen genomförs enligt avtal och utifrån vad som överenskommit. Enligt intervjupersonerna är kommunens projektledare ute på plats där exploateringsprojekten genomförs, dock konstateras att projektledarna skulle behöva vara "on site" mer än vad de i dagsläget är. Detta uppges vara en resursfråga. Uppföljningsmöten genomförs minst varannan månad. Kortare avstämningsmöten genomförs mer regelbundet så fort något behöver stämmas av.

I samband med slutbesiktning deltar tjänstemän även från andra berörda förvaltningar.

Intervjuade tjänstepersoner uppger dock att avtalen inte alltid följs av exploatörerna. Förutom projektledaren kan det även vara andra som identifierar att avsteg från avtal har gjorts, t.ex. parkingenjör eller medarbetare på miljöenheten. I maj 2017 hade kommunen cirka 80 pågående juridiska tvister till följd av avtalsbrott. Det rör sig bland annat om att träd tagits ned som inte har varit tillåtet, gestaltungsfrågor, byggande av bostadsrätter istället för som

överenskommet hyresrätter. Vidare finns pågående tvister om att kommunal mark har utnyttjas som inte varit tillåtet enligt avtal samt att otillåtna utsläpp av dagvatten har gjorts.

2.2 Kravställning

I vägledningen för exploateringsavtal anges hur viten ska hanteras. Det fastslås att skadestånd kan vara besvärligt att beräkna och bevisa, och därför avtalas istället oftast om viten. Vite är ett förutbestämt skadestånd oavsett vållande. Syftet med vite är att skapa incitament att inte bryta mot vad som avtalats, till exempel vad gäller tider för genomförande eller kvalitet. Genom vitet behöver inte kommunen bevisa skada eller skadans storlek, bara att ett avtalsbrott har skett. Om den skada som kommunen lider till följd av avtalsbrott överstiger det avtalade vitet kan kommunen ha rätt till skadestånd för mellanskillnaden. Avtalet ska därför alltid, enligt vägledningen, innehålla en bestämmelse om att kommunen förbehåller sig rätten att utkräva skadestånd om skadan skulle överstiga det avtalade vitet. Det anges dock att det kan vara en omständlig process att utkräva skadestånd och skadan kan vara svår att bevisa och uppskatta. Därför är det viktigt att vitet inte sätts för lågt då motparten kan tycka att det är värt att bryta mot avtalet och betala vitet istället för att följa avtalet. I exploateringsavtal bör viten främst kopplas till bestämmelser:

- som syftar till att skydda kommunen mot tredjepart. T.ex. att motparten vid försäljning ska ta med vissa bestämmelser i överlåtelseavtalet eftersom samtycke inte behöver inhämtas från kommunen vid överlåtelse
- där skadan kan vara svår att uppskatta eller visa, t.ex. rörande kvalitet eller gestaltning
- som i övrigt är särskilt angelägna för kommunen såsom viss utbyggnad eller uppförande om bullerplank, stängsel eller vegetation

I vägledningen anges också att kommunen ska kräva säkerhet från exploatören. Säkerheten syftar till att undvika att kommunen ska tvingas täcka upp för de kostnader som exploatören inte har erlagt. Om inga säkerheter ställs blir kommunen ersättningskyldig om exploatören inte fullgör sina åtaganden. Säkerheten ska dock inte skrivas in i exploateringsavtalet på grund av att avtal ofta överlåts vilket medför att säkerheten behöver bytas ut. För att undvika att ändringar behöver göras i avtalet är det bättre att göra en allmän skrivning i avtalet om att exploatören ska ställa fullgod säkerhet som kommunen ska godkänna.

Nacka strand, norra branten

Av avtalet framgår krav som ställs, såväl på exploatören som på kommunen. Det ges omfattande tekniska beskrivningar av hur byggnationer ska göras och utformas, inklusive gator, belysningar, träd, parker med mera. Vidare ställs tydliga miljökrav såsom krav på sanering av mark. Förslag till detaljplan med bestämmelser och beskrivningar återfinnes i bilaga. Det anges också att exploatören ska bidra med finansiering till bygget av tunnelbana. Modellen för hur ersättningens storlek ska beräknas bifogas avtalet.

Det framgår i viss utsträckning vad exploatören inte får göra. Det anges vidare att exploatören ska ersätta kommunen för kostnader rörande allmänna anläggningar förutom VA. Flera servitutsavtal finns med i underlaget. Det tydliggörs vilken prioriteringsordning som gäller om motstridiga uppgifter finns i de olika dokumenten, dvs att exploateringsavtalet står över planbeskrivningen och teknisk handbok. Det tydliggörs vidare vad som gäller rörande kontroller, besiktning och garanti.

Eventuella tvister ska avgöras av domstol på kommunens hemort. Vitesbelopp fastslås rörande skador på vegetation, om exploatören inte vid fastighetsöverlåtelse bilägger särskild skrivning i avtal som säkerställer att ny ägare binds till samtliga förpliktelser enligt avtalet samt om inte exploatören färdigställer och överlämnar snabbanehiss inom fem år efter att

avtalet vunnit laga kraft. I skattereservation anges att entreprenören ska betala vite motsvarande 25.000:- per anställd och månad om inte korrekt redovisning görs av löner, arbetsgivaravgifter med mera till Skatteverket.

Det saknas skrivningar om vite eller om andra åtgärder kan vidtas om tidplanen inte hålls.

Det fastslås att om inte exploatören erlägger ersättningar och viten enligt avtalet i rätt tid utgår dröjsmålsränta motsvarande en räntesats som med 8 procentenheter överstiger riksbankens gällande referensränta.

Säkerhet ställs i form av moderbolagsgaranti, som framgår av bilaga.

Sicklaön 40:12 och 83:22

Av avtalet framgår vilka krav som ställs på exploatören, såsom att exploatören ansvarar för arbeten och kostnader för att sanera marken i den omfattning som krävs. Vidare fastslås att exploatören ska ersätta kommunen för kommunens åtaganden enligt avtalet, vilket innefattar ersättning för kommunens kostnader för upphandling, projektering, byggledning, samordning, utbyggnad, besiktning och kommunens interna administrationskostnader i samband med projektet och utbyggnaden av de allmänna anläggningarna.

För detaljer kring hur exploateringen ska utformas hänvisas till teknisk handbok. Det anges dock att exploatören och kommunen kontinuerligt ska samråda med varandra för att samordna samtliga delar av exploateringen.

Det anges hur prioriteringsordningen ser ut mellan olika dokument. I första hand gäller information som ges i exploateringsavtalet.

Av avtalet framgår att dröjsmålsränta kan utdömas om exploatören inte erlägger ersättningar och viten i enlighet med avtal. Brister exploatören i fullgörandet av avtalet har kommunen rätt till ersättning för skada på grund av avtalsbrottet. Kommunen har också rätt att häva avtalet om exploatören på ett väsentligt sätt bryter mot avtalets bestämmelser eller mot de krav och förutsättningar som följer med avtalet samt inte vidtar rättelse inom 30 dagar efter skriftligt påpekande från kommunen.

Det finns inga skrivningar i avtalet rörande viten.

I avtalet anges att säkerhet ska ställas i form av moderbolagsgaranti eller likvärdig säkerhet.

Tollareängen i Boo

Av avtalet framgår att exploatören ska stå för alla kostnader rörande marköverlåtelse, servitut, ledningsrätt eller annan rättighet i samband med detaljplanens och exploateringsavtalets genomförande, förrättningskostnader för anläggningsåtgärden att inrätta gemensamhetsanläggning enligt bilaga, samt 80 % av förrättningskostnaderna för fastighetsreglering och avstyckning. Kommunen åtar sig att bekosta 20 procent av förrättningskostnaderna för fastighetsreglering och avstyckning.

I den detaljplan och det gestaltningsprogram som bifogas avtalet framgår detaljer för hur exploateringen ska genomföras.

Exploatören ska bekosta eventuella arkeologiska utredningar samt marksanering. Det framgår tydliga krav för gator, belysning med mera. I skattereservation anges att entreprenören ska betala vite motsvarande 25.000:- per anställd och månad om inte korrekt

redovisning görs av löner, arbetsgivaravgifter med mera till Skatteverket. Vitesbelopp anges som ska erläggas vid skador på vegetation.

Det anges inga villkor eller andra bestämmelser kring vad som sker om tidplanen inte följs.

I avtalet anges att exploatören senast vid undertecknande av avtalet ska lämna säkerhet om totalt 5 mnkr till kommunen i form av bankgaranti eller likvärdig säkerhet som kommunen godkänner.

2.3 Överlåtelse

I vägledningen för exploateringsavtal fastslås att exploateringsavtal kan överlåtas på ny part. Därför är det viktigt att kommunen försäkras om att i avtalet ha med en skrivning om att avtalet endast får överlåtas med kommunens skriftliga samtycke. Syftet är att skydda kommunen från överlåtelser till exploatörer som kommunen inte anser vara lämpliga att genomföra exploateringen.

Det händer att fastigheter som omfattas av exploateringsavtalet 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 bör 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. Vägledningen anger också att för att detta ska få genomslagskraft bör kommunen koppla ett kraftigt vite till bestämmelsen.

Exploatören kan under pågående exploatering överlåta bolaget till nya exploatörer eller till bostadsrättsföreningar. För att kommunen ska ha kontroll över vem som är motpart i avtalet bör avtalet innehålla en skrivning om att kommunen skriftligt ska godkänna ägarförändringar i exploatörens bolag eller hos bolagets moderbolag. Kommunen kan ställa krav på ny eller ökad säkerhet för att godkännande om överlåtelse av bolag ska ges.

Nacka strand, norra branten

Av avtalet framgår att överlåtelse av fastighet får ske om den nya ägaren tar över alla förpliktelser som avtalet medför. En särskild text som ska lyftas in i avtal med eventuell ny fastighetsägare biläggs avtalet. Om detta inte följs kan vite utdömas.

Överlåtelse av hela avtalet får göras efter kommunstyrelsens skriftliga medgivande.

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

Sicklaön 40:12 och 83:22

Av avtalet framgår att exploatören förbinder sig att vid överlåtelse av äganderätten till området eller fastighet som avstyckats från området, tillse att ny ägare övertar samtliga förpliktelser avseende området eller fastighet som avstyckats. Detta ska även tillämpas vid överlåtelse av bolag.

Överlåtelse av avtalet får endast göras efter kommunens skriftliga medgivande.

Tollareängen i Boo

Av avtalet framgår att exploatören förbinder sig att vid överlåtelse av äganderätten till detaljplaneområdet eller fastighet som avstyckats från detaljplaneområdet tillse att ny ägare övertar samtliga förpliktelser avseende detaljplaneområdet eller fastighet som avstyckats från detaljplaneområdet. I respektive avtal angående överlåtelse ska särskild text lyftas in.

Texten biläggs avtalet. Texten innehåller bestämmelser kring att ny ägare tar över alla förpliktelser i enlighet med exploateringsavtalet.

Överlåtelse av avtalet får endast göras efter kommunens skriftliga medgivande.

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

2.4 Riskanalyser

I exploateringsavtalen finns inga riskanalyser. Däremot ska det enligt kommunens projektmodell finnas riskanalyser i såväl start-PM, projektplan som utbyggnads-PM. Det finns dock ingen särskild mall för hur riskanalyser ska göras, utan uppges variera beroende på vilken typ av projekt det handlar om.

I mallen för start-PM finns rubriken *Risker*. I detta avsnitt ska enligt mallen de eventuella tydliga projektriskerna beskrivas. I beskrivningen av analys av risker med avseende på tid, ekonomi och kommunikation ges kortfattad information att risker även lyfts i samband med att syfte, mål och behov med projektet tas fram och preciseras. Det konstateras att vissa risker behöver hanteras tidigt. Exempel på sådana risker är opinion eller att projektet är beroende av andra projekt och beslut. Den typen av risker ska lyftas i start-PM. Övriga risker anges kunna hanteras i det faktiska arbetet framöver, samt genom en mer utförlig riskanalys i projektplanen.

I rutinen för framtagande av projektplan anges att det är viktigt att i projektplanen ta upp frågor som kan bli kontroversiella eller där projektledaren vill ha tidig styrning i projektet. Vi gör tolkningen att denna skrivning gör gällande att frågor av riskkaraktär ska tas upp i projektplanen. I mallen för projektplan finns en rubrik med namnet *Riskanalys*. Det anges inte vad riskanalysen ska innehålla eller hur den ska tas fram. Vidare anges att riskanalys ska ligga som bilaga till projektplanen.

I mallen för utbyggnads-PM finns avsnittet *Problem och möjligheter*. Här ska en redovisning av konsekvenser för fastighetsägare och boende göras samt en analys av risker avseende tid, kostnader och resultat/mål.

Nacka strand, norra branten

I start-PM anges initialt att detaljplanen, efter en preliminär behovsbedömning, inte bedöms innebära en betydande miljöpåverkan. Vidare anges att området är beläget inom riksintresse för kulturmiljövård och att projektet kan komma att påverka riksintresset samt att frågan därför behöver bevakas under hela processen. Vidare konstateras att strandskyddet är upphävt sedan tidigare men att frågan om hur strandskyddets syften ska säkerställas vid ny planläggning behöver bevakas under hela processen.

Några särskilda skrivningar eller något särskilt avsnitt i start-PM som rör risker finns inte.

I projektplanen anges att en övergripande riskanalys finns. Under rubriken *Riskanalys* finns en mindre riskanalys, i form av en tabell där två risker lyfts fram som tilldelas värden utifrån sannolikhet och konsekvens. De två risker som lyfts är:

- Med en pressad tidplan finns risk för att kvaliteten i utredningar och underlag blir lidande.
- Projektet har en mycket pressad tidplan och risk finns att exploatören inte hinner ta fram de utredningar som krävs för att gå vidare med detaljplanen till granskning samt att få fram ett exploateringsavtal i tid.

För båda riskerna lyfts även vilka åtgärder som ska vidtas. Det rör att prioritering av kvalitet ska göras framför tidplan samt att konsekvenserna ska tydliggöras för exploitören av att utredningarna inte är framme i tid.

Inga ytterligare skrivningar finns rörande projektets risker. Inte heller finns någon riskanalys i bilaga till projektplanen.

I det exploateringsavtal som ingåtts med exploitören finns inga skrivningar om eventuella risker med projektet.

Något utbyggnads-PM för projekt Nacka strand, norra branten finns inte då projektet ännu inte har kommit så långt.

Sicklaön 40:12 och 83:22

Såväl start-PM som projektplan saknas för projektet Sicklaön 40:12 och 83:22. Detta beror enligt uppgift på att projektet inte definieras som ett stadsbyggnadsprojekt. Anledningen till detta är bland annat att förslaget till detaljplan bedömdes sakna intresse för allmänheten, vilket beror på att projektet inte omfattar allmänna anläggningar. Projektet bedömdes inte heller ha en betydande miljöpåverkan.

Upprättat exploateringsavtal saknar skrivningar om vilka risker som föreligger i projektet.

Av detaljplanen framgår dock att risker med projektet finns. Det konstateras att det finns viss risk att konfliktytorna mellan besökare och cyklister ökar i och med att murarna mellan entrén och cykelbanan försvinner. Härav är det av stor vikt att gång- och cykelbanan markeras tydligt. Vidare lyfts i planen att problem eventuellt kan uppstå i samband med en framtida ombyggnation av Sickla industriväg. Utredningar har dock visat att en byggnation av entrén är möjlig.

Tollareängen i Boo

I start-PM anges i bakgrundsbeskrivningen av projektet att eventuellt förorenad mark i området skall undersökas och saneras. Det konstateras att för del av planområdet gäller strandskydd. Inga riksintressen finns i planområdet. Ett område som ligger i nära anslutning till Sockenvägen kan vara bullerstört. En översiktlig miljöbedömning har upprättats som specificerar vilka frågor som är aktuella i planområdet. Dessa är:

- En utredning ska göras av hur förorenad mark ska hanteras
- Rekreation och friluftsliv – en studie om hur utbyggnaden kan minimera intrång i etablerade rekreativstråk
- Biologisk mångfald – utbyggnad ska ske så att värdefulla träd kan sparas
- Hushållningsaspekter t.ex. avseende energihushållning och råvaruhushållning ska behandlas
- Trafikbullerstudie bör utföras i området
- En utbyggnad ska minimera intrånget i etablerade rekreativstråk
- Ett gestaltungsprogram ska upprättas

Det finns ingen rubrik under vilken en riskanalys görs och inga särskilda skrivningar som lyfter vilka ytterligare risker som kan finnas förutom vad som angivits ovan. Start-PM följer inte mallen för utformande av start-PM. Vi konstaterar dock att start-PM togs fram under 2008, vilket var innan mallen för utformande av start-PM antogs.

I projektplanen finns en riskanalys. Riskanalysen lyfter de potentiella risker som går att identifiera i skedet för framtagande av projektplanen. Sju risker har identifierats och för samtliga risker har åtgärder presenterats. De identifierade riskerna är:

- Exploatören går i konkurs
- Exploatören bygger ut allmänna anläggningar felaktigt
- Exploatören följer inte sina åtaganden vad gäller marksanering och andra nödvändiga åtgärder
- Projektets kostnader ökar under genomförandet
- Tidplan för projektering och utbyggnad håller inte
- Dålig framkomlighet för trafiken under genomförandet
- Olyckor under genomförandet på grund av trafik nära skola

I utbyggnads-PM gås några av riskerna igenom och vilka åtgärder som vidtas presenteras. Efter att åtgärder vidtagits bedöms samtliga risker som små.

I avtalet finns inga omfattande skrivningar om risker för att genomföra projektet. En risk som nämns är dock risken för ökade halter av kvävedioxid och partiklar längs de stora trafiklederna. Detta gör att det finns en risk att gällande gränsvärden överskrids, inte bara i planområdet utan även på andra håll. Huruvida någon studie på området har genomförts anges inte. Däremot konstateras att de beräkningar som gjorts ger vid handen att nu gällande miljö kvalitetsnormer för luft inom planområdet klaras.

2.5 Exploateringsavtal och LOU

I kommunens vägledning för exploateringsavtal fastslås att kommunen är upphandlande myndighet och därför ska följa LOU bland annat vid upphandling av byggtreprenader. Utförande av allmänna anläggningar såsom gator och andra allmänna platser utgör byggtreprenad enligt LOU. Enligt PBL kan dock exploatören tillåtas bygga ut allmänna anläggningar, istället för att kommunen genomför bygget i egen regi eller upphandlar en entreprenör som utför arbetet. Vidare följer en sammanfattande presentation av hur kommunen väljer att tolka lagstiftningen.

Avgörande för om LOU blir tillämplig beror på om det finns en ekonomisk transaktion mellan kommunen och exploatören. Om svaret är ja uppstår enligt tillämplig EU-lagstiftning en upphandlingsskyldighet. Det fastslås dock att utgångspunkten är att fastighetsägarna/exploatören ska svara för de faktiska kostnader som uppstår för allmänna platser. Kommunen ska inte ha några kostnader för de allmänna anläggningarna. Någon ekonomisk transaktion behöver alltså inte uppstå mellan kommunen och exploatören. Utgångspunkten är att det inte föreligger någon upphandlingsskyldighet om kommunen kommer överens med exploatören att denne vidtar åtgärder för att anlägga gator, vägar och andra allmänna platser som är nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras, och som står i rimligt förhållande till exploatörens nytta av planen.

Om kommunen behöver en ny skola eller en annan byggnad för kommunal verksamhet måste byggnationen upphandlas, även om kommunen inte ska äga byggnaden utan bara hyra den. Det finns ett hyresundantag i LOU om att lagen inte gäller när upphandlande myndighet ska hyra en fastighet. Detta gäller dock bara för existerande byggnader och inte för nybyggnation, på såväl kommunal som privat mark. Kommunen måste alltså upphandla även om en privat fastighetsägare åtar sig att uppföra en byggnad för att därefter hyra ut den till kommunen. Det finns undantag från denna regel, bland annat om en del av en byggnad som till merparten ska inhysa bostäder eller andra verksamheter (dvs inte välfärd som kommunen ansvarar för) ska vara förskola.

Nacka strand, norra branten

I start-PM anges att det i det kommande arbetet ska utredas vilka delar exploatören får bygga ut enligt lagen om offentlig upphandling, men initialt anges att exploatören utför och

bekostar utbyggnaden av allmänna anläggningar inom detaljplaneområdet som är sammanbyggda med exploatörens byggnader.

I exploateringsavtalet anges att kommunen projekterar och utför de anläggningar och åtgärder som beskrivs i omfattnings- och utförandebeskrivning för allmänna anläggningar, i särskild bilaga. Exploatören ska dock bekosta dem. Motsvarande bilaga finns också för de allmänna anläggningar exploatören ska projektera och utföra. Tidpunkten för upphandling och utförande av arbetena ska ske i samråd med exploatören respektive kommunen.

Exploatören ska ersätta kommunen för upphandling, undersökning, projektering, byggledning, samordning, utbyggnad, besiktning samt kommunens interna administrationskostnader i samband med projektet och utbyggnaden av de allmänna anläggningarna förutom utbyggnad av VA-anläggningar.

Sicklaön 40:12 och 83:22

Av avtalet framgår att om exploatören fullgjort sina förpliktelser enligt avtalet avstår kommunen från ytterligare ersättning för gatukostnad och bidrag till gemensamma anläggningar för detaljplaneområdet. Det anges att parterna ska samordna projektering och upphandlingsunderlag på så sätt att anläggningar på kvartersmark och allmän platsmark är synkroniserade avseende läge och höjd.

I avtalet anges att kommunen ska projektera och utföra anläggningar och åtgärder som beskrivs i bilaga, och att exploatören ska bekosta desamma.

Tollareängen i Boo

Inom ramen för projektet ska en förskola byggas. Det fastslås i avtalet att det är kommunen som ansvarar och bekostar utbyggnaden av förskola. Dock ska kommunens utbyggnad och exploatörens arbeten samordnas.

Rörande allmänna anläggningar framgår av avtalet att exploatören projekterar och utför allmänna anläggningar och åtgärder i enlighet med bilaga. Det fastslås även att om det vid pågående byggnation av allmänna anläggningar krävs utredningar, till exempel av arkeologisk och miljörelaterad art, samt åtgärder till följd av dessa, ska exploatören handla upp utredningar och stå för samtliga kostnader med anledning av detta.

Exploatören är byggherre och driftansvarig för de allmänna anläggningarna inom entreprenadområdet fram till dess att respektive anläggning godkänts vid slutbesiktning. Därefter övergår anläggningarna till kommunen utan ersättning till exploatören, om inte annat framgår av exploateringsavtalet.

2.6 Kvalitetssäkring av underlag

Det finns inte reglerat i några styrdokument hur kvalitetssäkringen av underlag ska göras inför beslut. Normalt ansvarar projektledare för att ta fram relevanta underlag inför politiska beslut, såsom start-pm och projektplan. Projektledaren skriver underlaget tillsammans med resurser från andra enheter såsom planarkitekt och entreprenadingenjör. Det finns inte fastlagt vilka som ska delta i framskrivandet av underlaget.

Då avtal ska tas fram och ingås vilar ansvaret på projektledaren. Här tas dock kommunens jurister in som stöd och kvalitetssäkrande funktion. Även exploateringschef eller biträdande exploateringschef kvalitetssäkrar utkast till exploateringsavtal. Detta lyfter intervjuad exploateringschef fram som en trång passage och att det är orimligt att alla projektunderlag ska gå via två personer innan de är redo för politiskt beslut. Kommunfullmäktige fattar också

beslut om avtalet innan det skrivs på av berörda parter. Även detta kan ses som en kvalitetssäkrande instans.

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 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 är tydliga och uppföljningsbara.
Sker en sådan dokumenterad uppföljning?	Ja. Under pågående projekt genomförs återkommande avstämningsmöten med exploatören. Projektledaren har det övergripande ansvaret för uppföljningen. Vidare finns kontrollanter som på plats genomför besiktningar och kontroller och stämmer av att projektet genomförs enligt överenskommelse. Tjänstemän från olika förvaltningar ansvarar för att följa upp och kontrollera olika delar i projektet.
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 hela kostnaden för exploateringen samt för kostnader rörande allmänna anläggningar. Detaljerade genomförandebeskrivningar av projekten återfinns i detaljplan och övriga bilagda handlingar.
Finns i avtal tydligt angivet vilka åtgärder kommunen kan vidta om entreprenör inte genomför arbete enligt avtal?	Möjligheten att utkräva vite vid avtalsbrott förekommer i två av de tre granskade avtalen. Viten rör i huvudsak vid skador på vegetation eller om inkorrekt redovisning görs av löner och arbetsgivaravgifter. Det anges inga vite eller andra bestämmelser kring vad som sker om tidplanen inte följs. I två fall lyfts flera riskområden fram i underlaget (i ett av avtalen är en risk just att tidplanen inte följs) inför exploatering. Inga av dessa områden lyfts fram som områden där det kan bli aktuellt med vite. I två av tre fall anges att moderbolagsgaranti ska ställas. I det tredje fallet anges att exploatören ska lämna säkerhet i form av bankgaranti. I ett fall anges också i avtalet att kommunen har rätt att häva avtalet om exploatören brister i fullföljandet av avtalet.
Regleras om och under vilka förutsättningar motparten kan	Delvis. I samtliga tre granskade avtal regleras hur överlåtelse av avtal och fastighet/planområdet

överlåta bolag/åtaganden enligt avtal?	ska ske. I två av tre fall anges inte hur överlåtelse av bolag ska hanteras.
Görs riskanalyser som en del i beslutsunderlagen för exploateringar?	Riskanalyser ska enligt projektmodellen finnas i såväl start-PM, projektplan som utbyggnads-PM. I projektet som rör Nacka strand norra branten finns en mindre riskanalys i projektplanen. I projektet som rör Sicklaön lyfts vissa risker i detaljplanen. Rörande Tollareängen lyfts vissa risker i såväl start-PM, projektplanen som i utbyggnads-PM. Omfattande riskanalyser har inte genomförts i något fall. Det finns inte heller några mallar för hur riskanalyser ska genomföras.
Finns krav som kan vara i strid med LOU?	I samtliga tre granskade avtal anges att exploatören ansvarar för genomförande av allmänna anläggningar. Boverket genomför på uppdrag av regeringen en utredning rörande utformningen av exploateringsavtal för att säkerställa att avsteg från LOU inte görs i gängse förfarande. Rättsläget är i dagsläget oklart. Rörande Tollareängen ska även en förskola byggas. Här anges dock att kommunen ansvar för och bekostar utbyggnaden av förskola.
Finns en tillräcklig kvalitetssäkring av planarbetet 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 exploateringschef inför beslut. Vår bedömning är att detta är en trång sektor. För hög arbetsbelastning för exploateringschefen att kvalitetssäkra underlag kan leda till att samtliga brister inte upptäcks och åtgärdas innan beslut tas. Detta medför en risk att ej tillräckligt utredda projekt beslutas.

3.1 Avslutande 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 entreprenörer som hanterar exploateringsprocessen är tydliga med avseende på ansvar och uppföljning.

Vår övergripande bedömning är att underlaget för beslut, inför genomförande av exploateringsprojekt, brister i den utsträckningen att det inte innehåller tydliga och utförliga riskanalyser i enlighet med kommunens projektmodell. Enligt projektmodellen ska projektplanen innehålla en ”mer utförlig riskanalys”. Vidare ska de initialt identifierade riskerna med projektet lyftas redan i start-pm. Vår bedömning är att riskerna i de granskade projekten redovisas alltför summariskt. I viss utsträckning lyfts att risker finns i projekten, men det görs inte på ett sammanhållande vis vilket gör att en övergripande förståelse för projektets samtliga risker inte möjliggörs. Om en omfattande riskanalys inte genomförs i projektets inledande fas saknar politiken fullgott underlag på vilket beslut om fortsatt

projektering ska fattas. Vår rekommendation är att kommunstyrelsen säkerställer, lämpligen genom att ta fram en mall för hur riskanalyser ska genomföras och presenteras, att tillräckligt omfattande riskanalyser genomförs, redovisas och biläggs övrigt underlag inför beslut.

Rörande kvalitetssäkring saknas i projektmodellen och i övriga styrdokument tydliga angivelser kring hur underlag ska kvalitetssäkras inför beslut. Enligt uppgift vilar ansvaret för kvalitetssäkring av underlag i huvudsak på exploateringschefen. Vederbörande uppger att detta är en trång passage inför beslut, och att det inte är rimligt att endast exploateringschef och biträdande exploateringschef ska ansvara för kvalitetssäkring av underlag inför beslut. Vår rekommendation är att kommunstyrelsen ser över rutinen för kvalitetssäkring av underlag inför beslut.

Exploateringsavtalen är tydliga och avtalen tillsammans med relevant underlag tydliggör hur projekten ska genomföras. Under pågående projekt genomförs återkommande uppföljningar och avstämningar med ansvarig exploatör. Vidare har kommunen olika tjänstemän på plats "on site" där uppföljningar och kontroller genomförs. I avtalen tydliggörs hur det ekonomiska ansvaret ska fördelas. I viss utsträckning finns skrivningar om viten vilket möjliggör ersättning för kommunen om exploatören bryter mot avtalet. I något fall förekommer även skrivningar om att kommunen har rätt att häva avtalet.

I de tre granskade exploateringsavtalen framgår att exploatören ansvarar för genomförande av allmänna anläggningar. Till följd av det osäkra rättsläget rörande kopplingen till lagen om offentlig upphandling, samt att det pågår en utredning för att säkerställa hur exploateringsavtal ska utformas för att undvika att brott mot LOU begås, rekommenderar vi kommunstyrelsen att till dess att frågan tillräckligt utretts vara försiktig med hur ansvaret för allmänna anläggningar uttrycks i exploateringsavtal.

4 Uppföljning av tidigare rekommendationer

Hösten 2014 genomförde EY på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna en granskning av exploateringsprocessen (revisionsrapport 3/2014). Till skillnad från föreliggande granskning var syftet med granskningen 2014 att bedöma om exploateringsprocessen omfattas av en tillräcklig styrning och intern kontroll. Bedömningen som gjordes var att den interna kontrollen behöver utvecklas inom ett antal områden. 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.

- **Övergripande riktlinjer för exploateringsredovisning bör beslutas på politisk nivå.**

Enligt uppgift kommer under 2017 exploateringsenheten tillsammans med controller- och redovisningsenheterna se över redovisningsreglementet, då det har konstaterats att det eventuellt finns behov av att förtydliga de ekonomiska riktlinjerna.

Det finns en grupp som har återkommande möten gällande redovisningsprinciper kopplat till investeringsprojekt. I gruppen ingår ekonomidirektören, kommunens redovisningsexpert samt controllers som arbetar med exploateringsredovisning och investeringar på övergripande nivå. Under hösten 2017 ska nya riktlinjer antas av kommunstyrelsen och integreras i kommunens redovisningsreglemente samt i riktlinjerna "Så gör vi i Nacka".

- **Den interna kontrollen bör utvecklas genom att krav på dokumenterade kontroller införs för väsentliga kontrollmoment. Detta kan ske i exploateringsenhetens internkontrollplan.**

Enligt uppgift kommer exploateringsenheten under 2017 identifiera relevanta områden för intern kontroll samt implementera rutin för uppföljning av detta. Exploateringsenheten har utformat ett antal kontroller som genomförs i samband med månadsbokslut. Exempel på kontroller är kontroll av projektregistret vad gäller projektledare, attesträtt och projektstatus, kontroll av saldo per projekt i balanskontona för pågående projekt, stickprovskontroller av de största leverantörsfakturorna samt tidrapportering och bokföring av tidskrivning.

- **Inom ramen för den interna kontrollen bör uppföljning ske att riktlinjer för fördelningen av utgifter mellan gata, VA och park efterlevs.**

Internkontrollplanen för 2018 kommer enligt uppgift att inkludera en kontrollpunkt kopplat till fördelning mellan gata, VA och park.

Utbildning av projektledare om vikten av att bokföra på rätt verksamhet har påbörjats och kommer att utökas. Controllers har haft genomgångar av projektekonomi med projektledare för att säkerställa att riktlinjer för redovisning på rätt verksamhet efterlevs. Ytterligare samlade utbildningsinsatser planeras. Kontroller av redovisning på rätt verksamhet görs även vid projektavslut av controller tillsammans med projektledare.

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

Enligt uppgift kommer exploateringsenheten tillsammans med controllerenheten under 2017 fortsätta utveckla kalkyler och underlag som lämnas till nämnd inför beslut om exploateringsprojekt.

- **I den ekonomiska återrapportering som sker i kommunfullmäktige och kommunstyrelsen bör ingå uppgifter om när ett enskilt projekt startade, beräknades bli avslutat samt vilka avvikelser som förekommit i förhållande till ursprunglig plan inklusive budget.**

Enligt uppgift görs numera i projektavslutsrapport en jämförelse med ursprunglig budget och med förklaringar till avvikelser. Vidare pågår ett arbete vid exploateringsenheten att se över möjligheten att i rapporteringen vid tertialbokslut till fullmäktige och kommunstyrelse på ett systematiskt sätt redovisa ursprunglig budget per projekt samt avvikelse mot nuvarande kalkyl inklusive förklarande analys.

- **Framtida bedömda underhållskostnader bör framgå i såväl ursprunglig kalkyl som uppdaterade bedömningar som rapporteras till kommunfullmäktige och kommunstyrelsen.**

Nettoinvesteringar för exploateringsverksamheten per verksamhet rapporteras enligt uppgift till fullmäktige och kommunstyrelse tertialvis. Siffrorna rapporteras också till andra berörda enheter i syfte att användas som beräkningsunderlag för framtida underhållskostnader.

4.1 Bedömning

Vår bedömning är att verksamheten inte i någon större utsträckning vidtagit åtgärder till följd av de rekommendationer som revisionen lämnade 2014 i samband med granskningen av exploateringsprocessen. Dock har enligt uppgift arbete inletts under 2017 med att åtgärda flera av de områden som revisionen lyfte fram redan för tre år sedan. Det är anmärkningsvärt att kommunen inte förrän nu vidtar åtgärder till följd av de brister som revisionen identifierat.

Nacka den 25 oktober 2017

Anders More
Verksamhetsrevisor

5 Källförteckning

Plan- och bygglagen (2010:900)

Lagen om offentlig upphandling (2016:1145)

Vägledning exploateringsavtal på mark som inte ägs av kommunen – version 2017-01-09

Program för markanvändning med riktlinjer för markanvisnings- och exploateringsavtal

Projektmodell för stadsbyggnadsprojekt – version 2016-02-16

Mall Projektplan

Rutin Projektplan

Mall Start-PM

Rutin Start-PM

Mall Utbyggnads-PM

Rutin Utbyggnads-PM

Mall Exploateringsavtal för område – version 2017-01-09

Rutin Ekonomiuppföljning och styrning i stadsbyggnadsprojekt – version 2017-05-22

Start-PM, Nacka strand norra branten – 2014-03-19

Projektplan, Nacka strand norra branten

Exploateringsavtal för del av Nacka strand, norra branten delplan 1 – i Nacka kommun

Minnesanteckningar Uppföljning exploateringsavtal Norra Branten DP1, 2017-02-10

Uppföljning exploateringsavtal Norra Branten, delplan 2, 2017-08-03

Exploateringsavtal med marköverlåtelse avseende fastigheterna Sicklaön 40:12 och 83:22

Detaljplan för del av Sicklaön 83:22 och 40:12

Startpromemoria för detaljplan för Tollare 2:2 samt del av Tollare 5:1, Tollareängen i Boo, Nacka kommun

Projektplan för Tollareängen, stadsbyggnadsprojekt för Tollareängen 9406

Exploateringsavtal för Tollareängen i Boo

Utbyggnads-PM för stadsbyggnadsprojekt Tollareängen, 9406

Minnesanteckningar avstämning på plats, Tollareängen 2016-03-23

Avstämningsmöte Nacka Kommun och Järntorget Bostad AB

Granskningsrapport kommunal infartsgata Tollareängen, 2017-04-05

Granskning av exploateringsprocessen, EY, revisionsrapport 3/2014