



Granskning av kommunens förvaltning av markinköp och försäljningar

Rapport

Eskilstuna kommun

KPMG AB

2022-09-21



Eskilstuna kommun

Granskning av kommunens förvaltning av markinköp och försäljningar

2022-09-21

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund, syfte och metod	3
3	Resultat av granskningen	3
3.1	Bakgrund - lagstiftning och kommunala riktlinjer gällande mark och exploatering	3
3.2	Organisation och ärendehantering	6
3.3	Ansvarsfördelning och delegation	8
3.4	Försäljning och köp av mark	9
4	Slutsats och rekommendationer	10



Eskilstuna kommun

Granskning av kommunens förvaltning av markinköp och försäljningar

2022-09-21

1 Sammanfattning

Vi har av Eskilstuna kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens förvaltning av markinköp och fastighetsförsäljningar. Uppdraget ingår i revisionsplanen för 2022.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen huvudsakligen har säkerställt en ändamålsenlig styrning, kontroll och uppföljning av verksamheten. En del förbättringar kan dock ske varför vi lämnar följande rekommendationer i granskningen:

- Fastställ riktlinjer för exploateringsavtal.
- Komplettera den dialogbaserade kunskapsöverföringen med nedtecknade rutiner för vissa centrala handläggningsprocesser.
- Testa den interna kontrollen i fastighets- och exploateringsavdelningen utifrån olika perspektiv, exempelvis avtalsinnehåll och projektekonomi.
- Tydliggör, genom beloppsgränser eller andra kriterier, kommunstyrelsens mandat i större fastighetsköp eller försäljningar.
- Kommunstyrelsen bör ta ställning till hur kommunens egen mark ska användas och framför allt om jordbruksmark ska vara möjlig att använda för bostadsbyggande framgent.

2 Bakgrund, syfte och metod

Eskilstuna kommuns förtroendevalda revisorer har i sin riskanalys identifierat behov av att granska kommunens organisation och arbetssätt inom fastighets- och exploateringsavdelningen. Bakgrunden är bland annat uppmärksammade ärenden historiskt men också utifrån de dialogmöten som ägt rum med ansvariga i organisationen.

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt en ändamålsenlig styrning, kontroll och uppföljning gällande ärenden som har med fastighetsinköp och fastighetsförsäljningar att göra.

För att kunna bedöma syftet finns följande revisionsfrågor.

- Hur är handläggning inom fastighets- och exploateringsavdelningen organiserad?
- Finns nyckelprocesser inom verksamheten tydligt beskrivna i riktlinjer, rutiner eller motsvarande?
- Vilken ansvarsfördelning finns mellan politik och tjänstemannaorganisationen i ärenden som berör markförvaltning (delegation).
- Finns antagna strategier/policy när det gäller markinköp och/eller markförsäljningar?
- Vilka särskilda riktlinjer och principer finns vid fastighetsförsäljningar (oberoende värdering, annonsering, markanvisning, prislistor/taxa)
- Vilka särskilda riktlinjer och principer finns vid upplåtelse av tomträtt (principer för avgiftssättning)

Granskningen avser kommunstyrelsen.

Granskningen inleddes med att tillgänglig och relevant dokumentation granskats och sammanstälts. I granskningen har också berörda tjänstepersoner intervjuats.

Föreliggande rapport har faktakontrollerats av de personer som varit föremål för samtal och intervjuer.

3 Resultat av granskningen

3.1 Bakgrund - lagstiftning och kommunala riktlinjer gällande mark och exploatering

Kommunallagen (2017:725)

Enligt 6 kap 6 § kommunallagen har nämnderna ansvar för att var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Likaså ska nämnderna se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett tillfredsställande sätt.

Kommunallagen 2 kap § 8 kan också bli aktuell vid fastighetsaffärer då det i lagen finns ett förbud mot att gynna enskild. En oberoende värdering och transparent prissättning minskar risken för att bryta mot detta förbud.

Plan- och bygglagen (2010:900)

Exploateringsavtal regleras i PBL och definieras som ett avtal om genomförandet av en detaljplan mellan en kommun och en byggherre, eller en fastighetsägare avseende mark som inte ägs av kommunen. Kommuner som avser att ingå exploateringsavtal ska enligt 6 kap. 39 § PBL anta riktlinjer som anger utgångspunkter och mål med sådana avtal. Under 2015 infördes även bestämmelser som reglerar innehållet i exploateringsavtal (6 kap. 40–42 §§ PLB). Enligt PBL ska kommunens riktlinjer ange grundläggande principer för: fördelning av kostnad och intäkter för genomförandet av detaljplaner, medfinansieringsersättning, om kommunen avser att avtala om en sådan ersättning, andra förhållanden som har betydelse för bedömningen av konsekvenserna av att ingå ett exploateringsavtal.

Lag om riktlinjer för kommunala markanvisningar (2014:899)

Av 1 § framgår att lagen innehåller bestämmelser om riktlinjer för kommunala markanvisningar. Med markanvisning avses en överenskommelse mellan en kommun och en byggherre som ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett visst av kommunen ägt markområde för bebyggande. Enligt 2 § ska en kommun anta riktlinjer som innehåller utgångspunkter och mål för överlåtelser eller upplåtelser av markområden för bebyggande, men även handläggningsrutiner och andra grundläggande villkor för markanvisningar.

Riktlinjer för markanvisning i Eskilstuna

Kommunfullmäktige antog reviderade riktlinjer 2020-03-26 för markanvisning. Markanvisning syftar till att öka produktionstakten i bostadsbebyggandet för att uppnå en tillväxt och att det som byggs har god arkitektur och är hållbart/klimatsmart.

Riktlinjerna syftar till att beskriva kommunens tillvägagångssätt och allmänna villkor för markanvisning och de fördelningsgrunder som kommunen använder sig av vid försäljning av mark och tomträttsupplåtelse.

Vid markanvisning kan jämförelseförfarande (anbud) respektive direktanvisning tillämpas. Bedömningskriterier fastställs för varje bostadsprojekt för sig där individuella bedömningar görs i varje enskilt fall. Exempel på kriterier som kan tillmätas olika betydelse är: markpris, mångfald i boendet, konkurrens och mångfald på marknaden, boendekostnader, arkitektonisk kvalitet, tidsplan, främjande åtgärder för ökad integration mm.

Direktanvisning för mark sker oftast för bostäder men utgör undantag då anvisning som huvudregel ska ske i konkurrens mellan byggherrar/aktörer. Direktanvisning kan ske för område som tidigare varit föremål för anbuds- eller markanvisningstävling men där

2022-09-21

avtal inte kunnat tecknas. Kriterierna som ska uppfyllas vid direktanvisning ska fastställas politiskt och kan avse prissättning/hyressättning, gestaltning, socialt engagemang, kostnadsfördelning vid genomförande av detaljplan mm.

Enligt uppgift sker markanvisning först efter att samråd skett kring detaljplanen.

I granskningen framkommer att direktanvisning för första gången planeras. Beslut om direktanvisning har skett politiskt och avser kommande byggnation av studentbostäder. Intervjuade framhåller också att det är sällan endast priset som är avgörande vid markanvisningar.

I avtalen med exploatörerna regleras att byggnation ska ha påbörjats inom en viss tid och dessa krav efterlevs på ett bra sätt är uppfattningen. Det finns också inskrivet i avtalen att fastigheterna inte får säljas vidare i spekulationssyfte.

Översiktsplan och plan för bostadsförsörjning

Eskilstunas Översiktsplan utgör kommunens strategiska plandokument för mark- och vattenanvändning. Den kommunala översiktsplanen ska enligt PBL vara aktuell och ett beslut kring översiktsplanens aktualitet ska fattas av kommunfullmäktige varje mandatperiod. Kommunfullmäktige beslutade om nuvarande översiktsplan i september 2021. Översiktsplanen redovisar den önskade framtida utvecklingen i kommunen och består således av både visioner om framtiden samt mer konkret vägledning om hur marken ska användas. Översiktsplanen har 15 000 nya bostäder till år 2030 som planeringshorisont vilket innebär att minst 1500 bostäder behöver detaljplaneras och byggas per år.

Tillsammans med kommunens plan för bostadsförsörjning utgör översiktsplanen de övergripande riktlinjerna för utvecklingen av Eskilstuna fram till 2030.

Intervjuade framhåller att verksamheterna jobbar utifrån de långsiktiga målen om 1500 nya bostäder per år. Under 2021 färdigställdes 750 bostäder och prognosen för 2022 ligger på ungefär samma nivå.

Planberedskapen framhålls vara god och det är enligt uppgift många pågående planer för bostadsbyggande på väg.

Riktlinjer för exploateringsavtal

Från och med januari 2015 innehåller plan- och bygglagen (PBL) en definition av exploateringsavtal: *"ett avtal om genomförande av en detaljplan mellan en kommun och en byggherre eller fastighetsägare avseende mark som inte ägs av kommunen"*.

Exploateringsavtal reglerar ekonomiska åtaganden, genomförandefrågor, marköverlåtelse mm. Avtalet tecknas innan eller i samband med en detaljplan antas.

Enligt PBL ska en kommun som avser ingå exploateringsavtal genom politiskt beslut fastställa riktlinjer som anger utgångspunkter och mål för sådana avtal. Riktlinjerna ska ange grundläggande principer för fördelning av kostnader och intäkter för

genomförande av detaljplaner samt andra förhållanden som har betydelse för bedömningen av konsekvenserna av att ingå exploateringsavtal.

Enligt uppgift finns ännu inga beslutade/fastställda riktlinjer för exploateringsavtal. Ett förslag i utkastform finns och håller på att färdigställas enligt uppgift.

Även om riktlinjerna inte finns beslutade följs enligt uppgift en mall där utgångspunkten är att säkerställa att exploatören bär de kostnader som är förknippade med exploateringen. Kommunen bygger enligt uppgift i princip alltid allmänna anläggningar i egen regi och fakturerar exploatören i stället för att låta exploatören bygga själv.

3.2 Organisation och ärendehantering

I Eskilstuna kommun är det kommunstyrelsen som är kommunens mark- och bostadspolitiska organ. Fastighets- och exploateringsavdelningen inom kommunledningskontoret lyder under kommunstyrelsen.

Kommunstyrelsens ansvar framgår av lag och reglemente. Specifikt anges i reglementet att kommunstyrelsen ansvarar för kommunens uppgifter inom plan- och byggväsendet såvitt avser de uppgifter som gäller för den översiktliga planeringen.

När det gäller mark och exploatering ska kommunstyrelsen bevaka kommunens intressen i ärenden angående fastighetsbildning, fastighetsbestämning, planläggning och byggande, gemensamhetsanläggningar och enskilda vägar samt i andra ärenden som är jämförbara med dessa.

Kommunstyrelsen beslutar även med stöd av delegation från fullmäktige om köp, försäljning, byte, fastighetsreglering, expropriation eller inlösen med stöd av plan- och bygglagen av fastighet eller fastighetsdel samt upplåtelse av tomträtt i den mån kommunfullmäktige inte beslutar annat.

Stadsbyggnadsnämnden ansvarar enligt sitt reglemente för kommunens uppgifter inom plan- och byggväsendet, utom de uppgifter som gäller den översiktliga planeringen. När det gäller den översiktliga planeringen ska nämnden bistå kommunstyrelsen i arbetet.

Fastighets- och exploateringsavdelningen har i dagsläget 27 personer. Enligt uppgift är personalstyrkan stabil och personalomsättningen är låg. När det gäller frågan om resurser och kompetens framhålls att avdelningen har en bra balans och tillgång till erforderlig kompetens. Dock framhålls att planavdelningen inom stadsbyggnadsnämnden under senare år haft en ganska hög personalomsättning vilket kan påverka verksamheten även inom fastighet och exploatering.

Utöver fastighets- och exploateringsfrågor ansvarar avdelningen för kommunens lokalförsörjning, skogsförvaltning samt järnvägsinfrastrukturen. Järnvägsinfrastruktur och tåg har enligt uppgift varit en nyckel för många av de industrietableringar som skett under senare år.

När det gäller handläggning inom avdelningen framhålls att det inte finns några arbets- eller processbeskrivningar och att det inte funnits något behov av sådana.

Handläggningen underlättas av att personalomsättningen varit låg och att det finns en dialogbaserad kunskapsöverföring. Inom avdelningen sker veckovisa möten där medarbetare lyfter olika typer av frågor för att stämma av.

Till nyanställda finns särskild resurs/handledare utsedd som jobbar med introduktionen.

3.2.1 Beredning av ärenden

Planärenden och exploateringsprojekt kan ta många år att handlägga. Planering och handläggning påverkas i stor utsträckning av överklaganden som kan dra ut på tiden. Enligt uppgift sker prioritering av resurser och handläggning utifrån verksamhetens årsplan. Ibland kommer också ärenden från politiken där prioritering och inriktning kan vara tydlig för verksamheten.

Planeringen och framför allt tidsplaneringen behöver gå hand i hand med stadsbyggnadsförvaltningen. Inom detta område lyfts ett visst behov av att kanske formalisera riktlinjer för prioritering.

Tjänstemännen på fastighet och exploateringsavdelningen tar fram förslag till avtal inom olika områden som sedan internt granskas av olika funktioner inom kommunen innan ärendet lyfts upp för beslut. Vanligaste rutinen är att ett exploateringsavtal granskas av kommunens jurist varefter stadsbyggnadsdirektör och kommundirektör också kvalitetssäkrar underlagen.

I granskningen framkommer att kommunen anses ha ganska bra förhandlingsläge gentemot exploatörer eftersom trycket på etableringar är högt i Eskilstuna. Detta kan exempelvis innebära att kommunen har lättare för att ställa krav i exploateringsavtalen som handlar om att exploatören ska ta kostnader för dagvattenhantering, gator och markområden runt omkring själva byggnationen. Kommunens ambition och inriktning är att skattekollektivet inte ska belastas av att ett nytt område tas i anspråk för byggnation.

Inom avdelningen tas det emot uppskattningsvis cirka fyra förfrågningar i veckan som handlar om byggnation eller vilja att etablera sig i Eskilstuna.

Möten med olika intressenter behandlas på veckomötena där anteckningar förs. Principiella frågor eller andra frågor av vikt dokumenteras i mötesnoteringar. Den generella inställningen är att all typ av dokumentation som sker kring ett ärende ska godkännas av motparten. Orsaken är att detta kan skapa större förståelse i ett senare skede i ett ärende om vad som man kom överens om.

I all verksamhet kan intern kontroll ses som ett kvalitetssäkringsarbete av de rutiner och det arbetssätt som tillämpas. Fastighets- och exploateringsavdelningen ingår i kommunledningskontorets arbete med intern kontroll och det finns personal inom avdelningen som deltar i framtagande av förslag till de kontrollmoment som ska göras. Inom fastighets- och exploateringsavdelningen har det inte skett några interna kontroller 2021 och inte heller planeras några 2022.

När det gäller återrapportering av verksamhet och projekt från verksamheten sker den enligt uppgift regelbundet, åtminstone vid några tillfällen per år till kommunstyrelsens arbetsutskott. Det sker också en veckovis rapportering från chefen för mark och exploatering till kommunalrådsberedningen avseende olika aktuella ärenden.

Innehållet i informationen till politiken är ofta projektredovisningar med redovisning av projektekonomi men även aktualiteter och projekt som är på gång. Ekonomisk rapportering från avdelningen sker månadsvis vid förändringar i prognoser i Hypergene samt vid delår 1, delår 2 och helårsbokslutet.

När det gäller ekonomin i projekten framhålls att alla projekt ger ett ekonomiskt överskott. Totalt sett genererade enligt uppgift exploateringsverksamheten 132 mnkr i överskott för 2021.

3.2.2 Kommentar och bedömning

Vi rekommenderar att kommunstyrelsen beslutar om riktlinjer för exploateringsavtal i enlighet med PBL:s regler.

Det förefaller finnas en stabilitet i verksamheten innebärande låg personalomsättning. Vi ser dock en risk i att med detta som skäl inte ha vissa handlägningsprocesser dokumenterade. Vi menar att en dialogbaserad kunskapsöverföring mellan medarbetarna inte står i motsatsförhållande till att vissa processer kan behöva dokumenteras.

Vi noterar också att det kan finnas anledning att lägga fast riktlinjer och principer för prioritering av ärenden. Särskilt viktigt kan detta vara att klargöra tillsammans med övriga samhällsbyggande verksamheter för att få en bättre gemensam tidsplanering.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att i kommande års intern kontroll få med handlägningsrutiner inom fastighets- och exploateringsavdelningen då denna verksamhet inte omfattats av intern kontroll under senaste åren. Vi kan se flera intressanta vinklingar på dessa interna kontroller, exempelvis avtalsinnehåll, projektekonomi mm.

3.3 Ansvarsfördelning och delegation

Av kommunstyrelsens delegationsordning från 2021 framgår gällande mark- och fastighetsärenden lämnad delegation. I samtliga ärendekategorier nedan är delegaten fastighets- och exploateringschef med miljö- och samhällsbyggnadsdirektör som ersättare.

- Köp och försäljning av fast egendom med beloppsgräns till och med fem (5) miljoner kr inom budgetram.
- Flyttnings- och intrångsersättning i fastighetsärenden med beloppsgräns till och med fem (5) miljoner kr inom budgetram.
- Sälja lös egendom med beloppsgräns från och med 100 000 kr till och med 500 000 kr för fastigheter.
- Sälja bostadsrätt med belopp upp till och med två (2) miljoner kr.
- Upplåtelse eller uppsägning av servitut, ledningsrätt och hyres- och arrendeavtal.

- Ompröva tomträttsavgälder samt godkänna erforderliga avtal enligt riktlinjer beslutade av KF.
- Sälja mark som upplåtits med tomträtt enligt riktlinjer beslutade av KF.
- Avtal så som till exempel optionsavtal och marktilldelningsavtal som har till syfte att leda till försäljning av fast egendom. Avser avtal som inte innehåller priser, köpesummor eller annars innehåller prissatta ekonomiska åtaganden eller skyldigheter.

I granskningen framkommer att det är okänt vilka typer av fastighetsärenden som går vidare till kommunfullmäktige för godkännande.

3.3.1 Kommentar och bedömning

Vi bedömer att ansvarsfördelning finns reglerad mellan politik och tjänstemannaorganisation.

Det är dock oklart vilka fastighetsärenden som hänskjuts till kommunfullmäktige för avgörande. Vi bedömer att det kan finnas anledning att tydliggöra vilka beloppsgränser eller andra kriterier som ska gälla för kommunstyrelsens mandat inom dessa frågor.

3.4 Försäljning och köp av mark

I kommunens riktlinjer för markanvisning framgår att kommunen säljer mark till marknadsmässiga priser. I de fall kommunen inte beslutat att priset ska bestämmas genom öppet anbudsförfarande gällande markpris, bestäms fast pris av kommunen efter värdering. I de fall kommunen anser sig sakna underlag för fastställande av marknadsvärde anlitas extern värderare för värdebedömning.

Utgångspunkten är att försäljningen av mark ska täcka de kostnader som finns för råmarksinköp, framtagande av detaljplan, utbyggnad av gator och parker och allmän plats. Anslutningsavgifter för vatten, avlopp och el ingår normalt inte i köpeskillingen.

När det gäller prissättning av tomträtt sker den utifrån bestämmelser i lag och sätts normalt utifrån en avgäldsrenta som i sin tur sätts utifrån ett bedömt marknadsvärde för marken. Vid ny upplåtelse av tomträtt är kommunen fri att besluta om avgäld för den första perioden. Varje avgäldsperiod bestäms till minst 10 år. Vid friköp av tomträtt sker den till marknadsvärde. Avgiftssättning för upplåtelse av tomträtt görs av avdelningens administratörer. När det gäller verksamhetsfastigheter görs värdering som huvudregel.

Vid tidpunkt för granskningen pågår ett arbete med genomgång av arrenden för att klarlägga avtalsparter, avgäldsnivåer mm.

Det finns enligt uppgift numera en stor medvetenhet i att beakta risker kring markmiljö och geologiska förhållanden. Praxis är enligt uppgift att låta entreprenören (köparen) göra de undersökningar som krävs. Likaså görs värderingen i nära anslutning till försäljningen.

3.4.1 Markreserv

Någon beslutad strategi eller policy för markförsörjning, utöver det som regleras i översiktsplanen, finns inte. Det är enligt uppgift tydligt att kommunen behöver köpa in mark för att klara leva upp till ambitionerna gällande detaljplanerad mark för bostäder.

Det finns enligt uppgift en kontinuerlig kontakt med markägare. Det är svåra avvägningar som behöver göras när det gäller inköp av mark då kommunen inte alltid har det bästa förhandlingsläget.

Kommunen har även relativt stora egna markområden som huvudsakligen utgörs av jordbruksmark och skogsmark. Intervjuade framhåller att kommunstyrelsen inte tydliggjort hur de ser på möjligheten att bygga på jordbruksmark. Det finns i vart fall inga beslut som redogör för det politiska ställningstagandet kring detta. Det finns en restriktiv hållning från Länsstyrelsen också när det gäller byggnation på jordbruksmark.

3.4.2 Kommentar och bedömning

Det finns ett dokument som heter "Markstrategi – äga, förvärva och avyttra" som uppges vara presenterat i kommunalrådsberedningen. Dokumentet har dock inte beslutats politiskt.

I granskningen framkommer att extern värdering görs i försäljningsärenden.

När det gäller markinköp har kommunen behov av att köpa in mark. Vi har respekt för att detta är svåra avvägningar. Vi rekommenderar dock att kommunstyrelsen tar tydlig ställning för hur den egna marken ska användas och framför allt om jordbruksmark ska vara föremål för bostadsbyggande framgent.

När det gäller tomträtt och principer för avgiftssättning görs denna utifrån bestämmelser i lag. Värderingar kan också vara aktuella i dessa fall. Vi anser att det är positivt att det pågår en inventering av vilka arrenden/tomträtter som finns för att klargöra innehåll i dessa avtal.

4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen huvudsakligen har säkerställt en ändamålsenlig styrning, kontroll och uppföljning av verksamheten. En del förbättringar kan dock ske varför vi lämnar följande rekommendationer i granskningen:

- Fastställ riktlinjer för exploateringsavtal.
- Komplettera den dialogbaserade kunskapsöverföringen med nedtecknade rutiner för vissa centrala handläggningsprocesser.
- Testa den interna kontrollen i fastighets- och exploateringsavdelningen utifrån olika perspektiv, exempelvis avtalsinnehåll och projektekonomi.



Eskilstuna kommun

Granskning av kommunens förvaltning av markinköp och försäljningar

2022-09-21

- Tydliggör, genom beloppsgränser eller andra kriterier, kommunstyrelsens mandat i större fastighetsköp eller försäljningar.
- Kommunstyrelsen bör ta ställning till hur kommunens egen mark ska användas och framför allt om jordbruksmark ska vara möjlig att använda för bostadsbyggande framgent.

Datum som ovan

KPMG AB

Kristian Gunnarsson
Certifierad kommunal revisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.