

# Revisionsrapport

## *Granskning av exploateringsverksamheten*

Vallentuna kommun

Martin Halldén  
Roger Burström

Januari 2017

# Innehåll

<b>1.</b>	<b>Sammanfattning och revisionell bedömning</b> .....	<b>3</b>
1.1.	Rekommendationer.....	4
<b>2.</b>	<b>Bakgrund</b> .....	<b>5</b>
<b>3.</b>	<b>Syfte och revisionsfråga</b> .....	<b>5</b>
3.1.	Avgränsning och metod.....	6
3.1.1.	Intervjuer .....	6
<b>4.</b>	<b>Om exploateringsverksamhet</b> .....	<b>6</b>
4.1.	Lagar och regler .....	6
4.1.1.	Riktlinjer för kommunala markanvisningar .....	7
4.1.2.	Riktlinjer för exploateringsavtal.....	7
4.1.3.	Detaljplan .....	7
4.2.	Exploateringsverksamheten i Vallentuna .....	8
4.2.1.	Organisation .....	8
4.2.2.	Ekonomi.....	8
<b>5.</b>	<b>Iakttagelser och bedömningar</b> .....	<b>10</b>
5.1.	Vilka åtgärder har vidtagits med anledning av utvärderingen 2014? .....	10
5.2.	Finns en strategi för kommunens tillväxt som återspeglas i kommunens översiktsplan, bostadsförsörjningsprognos och riktlinjer för markanvisning? .....	11
5.3.	Är ansvaret för exploateringsverksamheten tydlig?.....	13
5.4.	Finns styrdokument och riktlinjer för hantering av exploateringsverksamheten/projekten på såväl politisk som tjänstemannanivå? ...	14
5.5.	Sker en löpande avstämning/uppföljning och åiterrapportering av respektive exploateringsprojekt i kommunen och slutredovisas exploateringsprojekten?.....	16
5.6.	Finns förutsättningar för att klara tillväxtmålen?.....	16
<b>6.</b>	<b>Exploateringsprojekt Nyby och Gärdesvägen</b> .....	<b>17</b>

# 1. Sammanfattning och revisionell bedömning

PwC har fått i uppdrag av Vallentuna kommuns förtroendevalda revisorer att granska kommunens exploateringsverksamhet.

Revisionsfråga: Har kommunstyrelsen en ändamålsenlig exploateringsprocess?

Efter genomförda intervjuer med tjänstemän och politiker samt granskade dokument är vår samlade revisionella bedömning att kommunstyrelsen i allt väsentligt har en ändamålsenlig exploateringsprocess. Process och ansvarsfördelning är i huvudsak tydlig, och kommunen har en tydlig röd tråd i sin planering och i sina styrdokument. I granskning av exploateringsprojekten framkommer en tydlig och transparent budgetering, redovisning och uppföljning. Kommunen behöver uppdatera en del styrdokument, samt fatta beslut om riktlinjer för exploateringsavtal.

Ovanstående bedömningar baseras på prövning av följande kontrollfrågor:

Kontrollfrågor	Kommentar
<i>Har åtgärder vidtagits med anledning av utvärderingen 2014</i>	<b>Ja</b> Kommunen har vidtagit åtgärder som bedöms leda till att tidigare identifierade brister är på väg att åtgärdas.
<i>Finns en strategi för kommunens tillväxt som återspeglas i kommunens översiktsplan, bostadsförsörjningsprognos och riktlinjer för markanvisning.</i>	<b>Ja</b> Det finns vision, strategier och planer för kommunens tillväxt. Kommunen har en tydlig röd tråd i sin långsiktiga planering. Översiktsplanens behöver dock uppdateras (vilket pågår), då tillväxttakten förväntas vara högre än vad som anges i den.
<i>Är ansvaret för exploateringsverksamheten tydlig?</i>	<b>Delvis</b> Vi bedömer att ansvarsfördelningen upplevs som tydlig i kommunen. Dock är exploateringsprocessen inte dokumenterad, vilket kan medföra sårbarhetsproblematik. Ansvarsfördelningen mellan politik och tjänstemän behöver förtydligas.
<i>Finns styrdokument och riktlinjer för hantering av exploateringsverksamheten/projekten på såväl politisk som tjänstemannanivå?</i>	<b>Ja</b> Det finns en mycket bra röd tråd i kommunens styrdokument med översiktsplan, riktlinjer för kommunal markanvisning, bostadsbyggnadsprognos, befolkningsprognos, lokalresursprogram, och kommunplan. Med

drift- och investeringsbudget samt exploateringsplan. Översiktsplan och riktlinjer för kommunal markanvisning behöver aktualiseras, vilket pågår. Riktlinjer för exploateringsavtal saknas. På tjänstemannanivå finns även kalkyler för exploateringsprojekt och långsiktig bedömning av kommunalekonomiska effekter.

*Sker en löpande avstämning/uppföljning och återrapportering av respektive exploateringsprojekt i kommunen och slutredovisas exploaterings- och investeringsprojekten?*

**Delvis**

Det sker en löpande avstämning på tjänstemannanivå. Till kommunstyrelsen sker en återrapportering på övergripande ekonomisk nivå i samband med delår och bokslut. Slutredovisningar har ej genomförts.

*Finns förutsättningar för att klara tillväxtmålen?*

**Delvis**

I dagsläget bedöms förutsättningar i huvudsak finnas. Det krävs dock att man får alla rutiner, riktlinjer på plats, och att man lyckas rekrytera i takt med tillväxt och när vakanser uppstår. En opåverkbar faktor för kommunen är kapaciteten hos byggbolagen i en region med mycket omfattande byggnation.

## **1.1. Rekommendationer**

- Ta fram slutredovisningar för respektive exploateringsprojekt och redovisa till ansvarig utskott/nämnd/styrelse.
- Genomför löpande ekonomisk redovisning på projektnivå i näringslivs- och planutskottet.
- Dokumentera och kommunicera exploateringsprocessen och ansvarsfördelningen.
- Fastställ riktlinjer för exploateringsavtal.
- Redovisa årligen de långsiktiga kommunalekonomiska effekterna för driftbudgeten med anledning av den omfattande exploateringsverksamheten.

## 2. *Bakgrund*

År 2010 granskade revisorerna kommunens övergripande planering avseende investerings- och exploateringsprocesserna. Granskningens slutsats var följande:

Efter genomförd granskning var den sammanfattande bedömningen att den övergripande planeringen inte i alla delar sker på ett ändamålsenligt sätt. Granskningen visade tydligt att detta sammanhänge med oklarheter vad gäller ansvarsgränser mellan kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden samt mellan kommunledningskontoret och samhällsbyggnadsförvaltningen. Detta förvärras ytterligare av otydligheter i arbetsprocesser och rutiner när det gäller exploaterings-, plan- och investeringsverksamheterna i kommunen.

Bl a mot bakgrund av granskningen 2010 gjordes 2012 en omorganisation av samhällsbyggnadsförvaltningen. Samhällsbyggnadsnämnden och myndighetsnämnden för teknik och miljö lades ner från den 1 januari 2012 och i stället skapades en miljö- och samhällsbyggnadsnämnd som fick ansvar för tillsyn och myndighetsutövning inom områdena miljö- och hälsoskyddsområdet, plan- och bygglagen, övrig lagstiftning inom plan- och byggväsendet samt livsmedelslagstiftningen. Kommunstyrelsen tog över delar av samhällsbyggnadsnämndens tidigare ansvarsområden och ett nytt utskott, teknik och fastighetsutskottet skapades under kommunstyrelsen. Planutskottet bytte namn till näringslivs- och planutskottet.

År 2014 gjorde kommunen en utvärdering av omorganisationen. Utvärderingen konstaterade att flera problem kvarstod och ett flertal åtgärder rekommenderades.

## 3. *Syfte och revisionsfråga*

Syftet med granskningen är att genomlys nuläget och bedöma hur de åtgärder som vidtagits resulterar i en god styrning och uppföljning av exploateringsprojekten.

### **Övergripande revisionsfråga**

- Har kommunstyrelsen en ändamålsenlig exploateringsprocess.

Följande kontrollfrågor utgör grund för bedömningen av revisionsfrågan:

- Vilka åtgärder har vidtagits med anledning av utvärderingen 2014?
- Finns en strategi för kommunens tillväxt som återspeglas i kommunens översiktsplan, bostadsförsörjningsprognos och riktlinjer för markanvisning?
- Är ansvaret för exploateringsverksamheten tydlig?
- Finns styrdokument och riktlinjer för hantering av exploateringsverksamheten/projekten på såväl politisk som tjänstemannanivå?

- Sker en löpande avstämning/uppföljning och återrapportering av respektive exploateringsprojekt i kommunen och slutredovisas exploaterings- och investeringsprojekten?
- Finns förutsättningar för att klara tillväxtmålen?

### **3.1. Avgränsning och metod**

Granskningen har skett genom intervjuer, genomgång av riktlinjer/ processbeskrivningar, dokumentgranskning samt granskning av några markexploateringsprojekt.

#### **3.1.1. Intervjuer**

I granskningen har intervjuer skett med följande personer:

Parisa Liljestrand, kommunalråd

Anna Holm, samhällsbyggnadschef

Sara Golkar, mark- och exploateringschef

Annika Hellberg, ekonomichef

Marie Wallin, redovisningsansvarig

## **4. Om exploateringsverksamhet**

Begreppet exploatering innebär en förändring eller förädling av markanvändning. Exploatering avser åtgärder för att anskaffa och bearbeta exempelvis bostäder, affärer, kontor eller industrier. I exploateringsverksamheten ingår exempelvis även att bygga gator och anlägga grönområden.

Exploateringsavtal är ett avtal om genomförande av en detaljplan. Exploateringsavtal tecknas mellan en kommun och en exploatör avseende mark som inte ägs av kommunen. Exploateringsavtalet reglerar ekonomiska åtaganden, genomförandefrågor, marköverlåtelser m.m. Avtalet tecknas innan eller i samband med att en detaljplan antas.

Markanvisningsavtal är ett avtal mellan en kommun och en exploatör där kommunen är markägare. Markanvisningsavtal tecknas först när kommunen har erhållit tillräcklig information om projektet. En markanvisning är inget bindande avtal för att gå vidare till en överlåtelse eller upplåtelse av mark. Avtalet innebär endast att kommunen ger en exploatör ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla om ett visst markområde för bebyggande.

### **4.1. Lagar och regler**

Exploateringsavtal är ett civilrättsligt avtal om exploatering av mark som förekommer i många olika exploateringssituationer. Kommunen har enligt plan- och bygglagen ansvaret för processen och antar också detaljplanen. Från och med den 1 januari 2015 innehåller plan- och bygglagen (PBL) en definition av exploateringsavtal: "Ett avtal om genomfö-

rande av en detaljplan mellan en kommun och en byggherre eller en fastighetsägare avseende mark som inte ägs av kommunen, dock inte avtal mellan en kommun och staten om utbyggnad av statlig transportinfrastruktur”. Medan planläggning reglerats i plan- och bygglagen så har det tidigare inte funnits någon särskild lagreglering angående exploateringsavtal. Avtalslagen, kommunallagen, plan- och bygglagen m.fl. lagar innehåller bestämmelser som har betydelse vid utarbetandet av exploateringsavtal. Det är exempelvis inte tillåtet att i förväg avtala om innehållet i en detaljplan.

#### *4.1.1. Riktlinjer för kommunala markanvisningar*

I en ny lag sedan 1 januari 2015 (SFS 2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar görs följande definition av vad som avses med begreppet markanvisning: ”Med markanvisning avses i denna lag 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.” Vidare slås i lagen fast att en kommun som genomför markanvisningar ska anta riktlinjer för denna verksamhet. Riktlinjerna ska beskriva ”kommunens utgångspunkter och mål för överlåtelser eller upplåtelser av markområden för bebyggande, handläggningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar samt principer för markprissättning”. Lagen definierar inte hur arbetet med markanvisning ska gå till utan det står kommunen fritt att själv forma sina processer så länge dessa beskrivs i fastslagna riktlinjer. Markanvisning förutsätter att marken inledningsvis ägs av kommunen. Mark som ägs av ett kommunalt bolag omfattas inte av denna definition.

#### *4.1.2. Riktlinjer för exploateringsavtal*

I PBL finnas ett krav på att en kommun som avser att förhandla om och teckna ett exploateringsavtal med en byggherre eller fastighetsägare ska ha stöd i av kommunen antagna riktlinjer för exploateringsavtal. Detta krav finns i 6 kap. 39 § PBL, som har följande formulering:

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

Riktlinjerna bör ge en exploatör möjlighet att i god tid sätta sig in i vilka krav och förutsättningar som han eller hon kommer att mötas av i förhandlingarna med kommunen. Lagregleringen av skyldigheten att anta riktlinjer för exploateringsavtal innebär att kommunen i ett politiskt förankrat beslut ska ta ställning till utgångspunkter och mål för sådana avtal.

#### *4.1.3. Detaljplan*

Detaljplanen är en plan som främst används inom de tätbebyggda delarna av kommunen. I planen ges rättigheter och skyldigheter beträffande mark- och vattenanvändningen för såväl, enskilda och företag som kommunen och staten. Detaljplanens bestämmelser reglerar vad som ska vara park och gata, vilken mark som får bebyggas, hur höga husen får vara etc. Detaljplanen är juridiskt bindande. Detaljplanen ges alltid en genomförandetid som kan variera mellan fem och femton år. Efter genomförandetidens utgång kan planen

fortsätta att gälla. Om planen ändras eller upphävs kan det göras utan hänsyn till tidigare byggrätter och fastighetsägarna kan inte få skadestånd.

## **4.2. Exploateringsverksamheten i Vallentuna**

### **4.2.1. Organisation**

I Vallentuna kommun är det kommunstyrelsen genom sitt näringslivs- och planutskott som har ansvaret för exploateringsfrågorna.

Under kommunstyrelsen finns kommunledningskontoret med en utvecklings- och näringslivsavdelning.

Under kommunstyrelsen finns dessutom samhällsbyggnadsförvaltningen, där bland annat mark- och exploateringsavdelningen, planavdelningen och bygglövsavdelningen finns.

All pågående översiktlig planering och detaljplanering utgår från översiktsplanen. Vallentunas gällande översiktsplan visar planerad bebyggelseutveckling för åren 2010-2030. Kommunen tar årligen ställning till en prioritering av utvecklingen i en bostadsbyggnadsprognos som visar pågående och kommande planerings- och utbyggnadsprojekt för de kommande tio åren. För de första fyra åren utgör prognosen en planprioritering. Prioriteringen är ett ställningstagande till vilken planberedskap kommunen ska ha för bostadsprojekt och till turordningen mellan projekten.

Kommunen har en fysisk planering i alla skeden från översiktsplan till detaljplaner för att nå målsättningar om möjliga byggstarter för i snitt 400-500 bostäder per år liksom ytterligare företagsetablering under den kommande tioårsperioden. Under 2016 sker förberedelser för att sätta ramarna för en uppdatering och revidering av översiktsplanen.

Vallentuna kommun är en aktiv part i olika samarbeten. I närområdet ingår Vallentuna i ett samarbete med Nordostkommunerna (Danderyd, Täby, Vallentuna, Vaxholm, Österåker och Norrtälje) där arbeten pågår efter den antagna visionen för tillväxt. Sedan 2014 har Arlandasamarbetet (Sigtuna, Upplands Väsby, Knivsta, Vallentuna och Swedavia) intensifierats genom en formell politisk överenskommelse och ett visions- och handlingsplanarbete. Tillsammans med Swedavia har kommunerna fastställt en delregional utvecklingsplan (DUP) med målsättningar och planer för en stark tillväxtregion. Under åren 2016 och 2017 är det Vallentuna som står för värdskapet för samarbetet. Inom Stockholms län har arbetet med en översyn av den regionala utvecklingsplanen (RUFSen) påbörjats för att uppdatera nuvarande version från 2010. Vallentuna kommun deltar också i Sverigeförhandlingen som tillsatts av regeringen för att stärka infrastruktur och bostadsbyggande.

### **4.2.2. Ekonomi**

I kommunplanen redovisas en plan för exploatering för de kommande tre åren. Av planen framgår att utgifterna planeras vara större än inkomsterna under 2016 och 2017, medan förhållandet är det omvända för 2018 och 2019.

Det övergripande ekonomiskt mål anges under intervjuerna vara att exploateringsverksamheten över tid ska vara självfinansierad.



**Plan för exploatering 2017-2026, mnkr**

	Prognos 2016	Budget 2017	Planerat 2018	Planerat 2019
2.2 Norra centrumtomten	-0,2	-0,2	0,3	-4,7
2.3 Gärdesvägen	0,0	0,0	1,2	15,1
<b>Centrala delen av Vallentuna tätort</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,2</b>	<b>1,5</b>	<b>10,4</b>
3.2 Åby ängar 1 och 2	19,5	-3,1	39,8	-5,0
3.3 Åbyholm	-0,2	0,2	-9,9	-11,6
3.6 Haga 3	1,3	11,0	1,0	0,5
3.7 Stensta-Ormsta	-0,1	0,1	-10,0	-9,8
Centr V-a infrastruktur	-4,0	-9,0	-9,0	10,4
<b>Norra delen av Vallentuna tätort</b>	<b>16,5</b>	<b>-0,8</b>	<b>11,9</b>	<b>-15,4</b>
4.2 Manhemsvägen (Bällsta 2:282)	1,0	0,0	0,0	0,0
4.3 Bällsta - Björnboda 1	-0,4	-4,2	4,8	0,0
4.5 Nyborg	0,0	-14,0	-42,0	23,5
4.6 Bällstaberget 4	-0,1	0,0	0,0	0,0
4.7 Kristineberg 1-5	-60,5	-78,5	48,2	164,2
4.8 Tingvalla	-3,3	1,0	0,5	0,5
<b>Södra delen av Vallentuna tätort</b>	<b>-63,3</b>	<b>-95,7</b>	<b>11,5</b>	<b>188,2</b>
5.1 Centrala Lindholmen	-1,0	0,0	0,0	0,0
<b>Lindholmen, övriga MOF</b>	<b>-1,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
6.1 Kårsta-Rickeby 1	-3,5	-3,2	4,5	0,5
6.2 Grönlundsvägen	0,1	-0,1	4,4	0,0
6.3 Ekskogen-Vivedal	-0,2	-1,4	2,0	2,0
<b>Kårsta och VAÖ</b>	<b>-3,6</b>	<b>-4,7</b>	<b>10,9</b>	<b>2,5</b>
<b>Arbetsplats- och planprojekt</b>	<b>0,1</b>	<b>0,2</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,2</b>
<b>Totalsumma</b>	<b>-51,5</b>	<b>-101,1</b>	<b>35,7</b>	<b>185,4</b>

## 5. *Iakttagelser och bedömningar*

Nedan följer våra iakttagelser och bedömningar för respektive kontrollfråga.

### 5.1. *Vilka åtgärder har vidtagits med anledning av utvärderingen 2014?*

#### *Iakttagelser*

Den problematik som utvärderingen 2014 lyfte fram var i stor utsträckning kopplad till den dåvarande samhällsbyggnadschefens ledning. Efter utvärderingen 2014 slutade den dåvarande samhällsbyggnadschefen och en ny chef har rekryterats under våren 2016.

Verksamheten inom samhällsbyggnadsförvaltningen har fortfarande en stor personalomsättning av tjänstemän på nyckelpositioner. Den nya samhällsbyggnadschefens akuta uppgift under 2016 har varit att bemanna organisationen och tillsätta cheftjänster inom de olika verksamhetsområdena. Under tiden har den nya samhällsbyggnadschefen varit tf chef över flera verksamhetsområden.

Idag är flertalet tjänster tillsatta och förvaltningens bedömning är att man lyckats rekrytera personer med hög kompetens. Den personalomsättning som ändå förekommer uppges inte bero på dålig trivsel eller missnöje utan på andra orsaker som personliga förhållanden och den mycket starka konkurrensen om utbildad arbetskraft inom vissa områden.

Samhällsbyggnadsförvaltningen har delat upp mark och exploatering samt gator och park i två avdelningar för att tydliggöra organisationen och för att cheferna ska få ett tydligt ansvar.

Den otydlighet som tidigare påtalats i arbetsprocesser och rutiner när det gäller exploaterings-, plan- och investeringsverksamheterna i kommunen har också varit en prioriterad arbetsuppgift i den nya samhällsbyggnadschefens arbete. Arbete har påbörjats för att få en effektivare exploateringsverksamhet med ny projektmodell och nya och aktualiserade rutiner och riktlinjer. Detta arbete pågår.

Den politiska styrningen av exploateringsverksamheten sker i stor utsträckning i näringslivs- och planutskottet (Näplu). Utskottet uppges ha tagit ett nytt grepp kring näringslivsfrågorna. Tidigare behandlades nästan bara plan- och samhällsbyggnadsfrågor i Näplu. Nu har en organisation tagits där näringslivschefen deltar på Näplus möten.

På grund av den höga tillväxten i kommunen har en arbetsgrupp bildats under Näplu (med samma personer) som arbetar mer informellt med dom strategiska frågorna tillsammans med tjänstemännen.

*”Näplu fungerar mycket bra. Vi får möjlighet att komma in vid flera tillfällen i process. Tidigare kom vi in alldeles försent vilket kan kosta mycket tid mm. Nu har vi ett mycket bättre samarbete mellan tjänstemannasidan och den politiska sidan”.*

Kommunstyrelsens strategiska inflytande i planeringsprocessen uppges fungera bra genom Näpplu och de beslut som går vidare till kommunstyrelsen. Den nya organisationen bedöms i övrigt fungera bra och kommunstyrelsens strategiska roll bedöms vara tydlig.

*”Vi känner alla i kommunstyrelsen en helt annan tillfredsställelse. Vi har ett grepp på situationen och vi alla är lugnare efter omorganisationen”.*

En viktig fråga för utskottet är att kunna kombinera en rättssäker handläggning med en hög servicegrad. En särskild utbildningsinsats (Förenkla helt enkelt) tillsammans med SKL pågår.

### *Bedömning*

Granskningen visar att åtgärder vidtagits inom de områden som tidigare granskningar och utvärderingar pekat på och indikerar att förutsättningar finns för att den nya organisationen ska fungera bra. Det är dock för tidigt att kunna bedöma effekten av vidtagna åtgärder då många chefer i den nya organisationen är helt nya och flera projekt pågår.

Personalomsättningen inom området kommer sannolikt att fortsätta men vi uppfattar inte att det beror på missnöje med organisationen eller brister i arbetsklimat.

## **5.2. Finns en strategi för kommunens tillväxt som återspeglas i kommunens översiktsplan, bostadsförsörjningsprognos och riktlinjer för markanvisning?**

### *Iakttagelser*

De senaste åren har en markant ökning av tillväxttrycket skett. Tidigare var det svårt att få intresserade exploatörer. Nu uppges det finnas ett mycket stort intresse för hela kommunen och inte bara de centrala delarna. Många stora projekt har startats upp. På grund av detta ska översiktsplanen göras om. En ny översiktsplan planeras vara klar våren 2018.

Den tillväxtambition och de planer som finns i den nu gällande översiktsplanen från 2010 överensstämmer inte helt med nu gällande tillväxtmål och planer. Exempel på det är att den gällande översiktsplanen sträcker sig till 2030 medan förhandlingarna kring den spårbundna kollektivtrafiken (Sverigeförhandlingen<sup>1</sup>) har 2035 som planeringshorisont. Det invånarantal på ca 45 000 invånare år 2030 som anges i översiktsplanen bedöms nås tidigare om kommunen sluter avtal med Sverigeförhandlingen. Inriktningsbeslut finns i översiktsplanen om att undvika små områden och ta ett helhetsgrepp.

Nu planerar kommunen utifrån sina regionala åtaganden att gå från 6 000 till 8 000 nya bostäder fram till 2030 med årliga omprövningar. Idag realiserar ca 200 bostäder per år men det uppges under intervjuerna att kommunen minst behöver fördubbla takten. Bostadsbyggnadsprognosen för 2016-2026 innebär att planmässiga förutsättningar skapas

<sup>1</sup> Totalt ska infrastruktursatsningar runt om i Sverige möjliggöra byggandet av cirka 100 000 nya bostäder.

för i snitt 480 bostäder per år. Prognosen omfattar ca 4 800 nya lägenheter totalt. I dokumentet anges att färdigställande och därmed inflyttning normalt sker ca ett år efter byggstart.

Fördjupade översiktsplaner görs för större exploateringsområden.

Enligt riktlinjer för kommunal markanvisning är huvudspåret för markanvisningar konkurrensutsättning. Detta är relativt nytt för kommunen och bl a en följd av att kommunen har begränsade egna marktillgångar och därför inte kunna ha så mycket tävlingar. Konkurrenstävlingar har gjorts för exempelvis Gärdesvägen och Kristineberg etapp 1. I centrala Vallentuna planeras för en markanvisningstävling på två tomter. Pris och gestaltning viktas lika i tävlingarna och gestaltungsfrågor uppges var mycket viktiga för politiken i Vallentuna. Kommunstyrelsens arbetsutskott har varit jury för vissa områden. Huvuddelen av tillväxten sker dock på privatägd mark.

Kommunen bjöd under våren 2016 in exploatörer till markanvisningsseminarium och informerat om kommunens planer och stort antal exploatörer har deltagit (130 st). Kommunens politiker och tjänstemän har haft ett stort antal möten med olika exploatörer. Ett arbete pågår med att lägga in en funktion på kommunens hemsida som ska möjliggöra för exploatörer kan anmäla intresse via den.

Kommunen tar årligen fram en befolkningsprognos, där bostadsbyggnadsprognosen är ett centralt underlag.

Ett ökat bostadsbyggande och en därmed ökad befolkning kräver utbyggnad av kommunala service. Kommunens strategiska lokalresursplaneringsarbete tar sig uttryck i den årliga lokalresursplanen, där behovet av kommunala lokaler och anläggningar under den kommande tioårsperioden redovisas.

I kommunens budgetdokument benämnt Kommunplan finns kommunens drifts- och investeringsbudget, liksom en plan för exploatering. Dessa baseras på den framtagna befolkningsprognosen och lokalresursplanen. Investeringsbudgeten sträcker sig över 10 år. Driftbudget och exploateringsplan sträcker sig dock endast över den kommande treårsperioden. Den centrala tjänstemannaledningen har dock en beräkningsmodell för driftbudgeten som sträcker sig över en tioårsperiod. Resultatet av denna används bland annat i samband med kommunplanedagar, och som ett arbetsverktyg inom tjänstemannaorganisationen.

I kommunplanen framkommer att det ekonomiska målet är att kommunens exploateringsverksamhet över tid ska vara självfinansierad.

### *Bedömning*

Det finns vision, strategier och planer för kommunens tillväxt. Det finns också en medvetenhet att dessa inte stämmer helt med den nuvarande översiktsplanen och att den därför behöver förnyas.

Kommunen har en tydlig röd tråd i sin långsiktiga planering, där drifts- och investeringsbudgeten har sin utgångspunkt i exploaterings- och bostadsbyggnadsplaner.

Den nuvarande bostadsbyggnadsprognosen omfattar byggstart av ca 4 800 lägenheter fram till och med 2026. För att nå ett mål (enligt Sverigeförhandlingen) om 8 000 färdiga lägenheter till 2030 skulle dessa planer behöva utökas kraftigt.

Riktlinjer för markanvisning finns och ska aktualiseras. Riktlinjer för exploateringsavtal behöver tas fram.

Vi kan konstatera att arbete pågår kring detta och att detta arbete kommer att intensifieras under våren 2017 i och med att de nya cheferna kommit på plats och hunnit sätta sig in i verksamheten.

Vi bedömer att det utifrån kommunens kraftiga tillväxtplaner är viktigt att kommunplanen kompletteras med en långsiktig driftbudgetanalys avseende effekter av den omfattande exploateringsverksamheten.

En politisk tydlighet i ett tidigt skede liksom tydliga beställningar och tydliga ansvar för tjänstemännen är viktigt för att kunna få en effektiv process och kunna klara tillväxtmålen.

Tidigare har planberedskap saknats. Nu finns en fulltalig planavdelning för första gången på länge och planerna bedöms vara realistiska ur den aspekten.

### **5.3. Är ansvaret för exploateringsverksamheten tydlig?**

#### *Iakttagelser*

Ansvaret avseende exploateringsprocessen och dess olika delmoment uttrycks i intervjuerna i huvudsak vara tydlig, särskilt vad avser den interna ansvarsfördelningen. Det uppges vidare att det är exploateringsingenjörerna inom mark- och exploateringsavdelningen såsom projektledare som är huvudansvariga för de olika exploateringsprojekten, och dess olika delar, från ax till limpa.

Med anledning av att det har saknats bemanning på vissa tjänster under en period har dock en viss otydlighet upplevts från företagen kring vart man ska vända sig i exploateringsfrågor. Den nya projektmodellen syftar till att samhällsbyggnadsprocessen ska bli tydlig för alla.

Näplu startar upp projekt och har beslutanderätt. På tjänstemannanivå är det samhällsbyggnadschefen som är övergripande beställare av samtliga samhällsbyggnadsprojekt och hantering av projektbeställningar sker med stöd av förvaltningens ledningsgrupp. Målsättningen är att de nya cheferna som kommer in, får tydliga portföljer av projekt inom sina ansvarsområden.

Mark- och exploateringschefen är t ex ordförande i styrgruppen för samhällsbyggnadsprojekt och ansvarig för framdriften i exploateringsprojekten. Planchefen är ordförande i strategiska samhällsplaneringsgruppen och ansvarig för framdrift i planprojekt (utom genomförande allmänna anläggningar). Gatu- och parkchefen har ansvar för anläggningsprojekten (utan detaljplan). Fastighetschefen har ansvar för fastighetsprojekten. Förvaltningens fastighetsstrateg har ansvar för lokalresursplanen.

### *Bedömning*

För medarbetarna inom kommunen indikerar granskningen att ansvaret för exploateringsverksamheten i huvudsak upplevs vara tydlig. Hela processen är dock inte klar och de nya medarbetarna behöver ha en tydlig och accepterad projektmodell att arbeta efter. Därutöver behöver man hitta strukturer för sitt arbete, få ramavtal med konsulter, en aktualiserad delegationsordning mm, för att få en väl fungerande process som kan möta den starka tillväxten. Det saknas dessutom en dokumentation av exploateringsprocessen med en tydligt angiven ansvarsfördelning.

Ur ett externt perspektiv indikerar granskningen att det finns en otydlighet hur kontakter med företagen ska skötas då såväl politiken, näringslivskontor och tjänstemän är inblandade. Även detta behöver diskuteras med berörda parter klagöras i den nya projektmodellen och för företagen.

Vi bedömer vidare att det råder viss otydlighet i hur beslut fattas kring igångsättning av exploateringsprojekt, och dess tillhörande budget.

## **5.4. Finns styrdokument och riktlinjer för hantering av exploateringsverksamheten/projekten på såväl politisk som tjänstemannanivå?**

### *Iakttagelser*

I nedanstående tabell redovisas översiktligt status kring styrdokument, riktlinjer och forum.

Dokument/forum	Finns	Kommentar
Översiktsplan	Ja	Behöver aktualiseras, vilket ska vara klart under 2018.
Riktlinjer för markanvisningar	Ja	Ska enligt tjänstemännen aktualiseras
Riktlinjer för exploateringsavtal	Nej	Ska finnas enligt plan- och bygglagen
Bostadsbyggnadsprognos	Ja	Tas fram årligen och omfattar tio år.
Kommunplan	Ja	Kommunplanen innehåller driftbudget, investeringsbudget och exploateringsplan. Driftbudget och exploateringsplan omfattar tre år medan investeringspla-

		nen omfattar tio år
Lokalresursplan	Ja	Kommunen tar årligen fram en lokalresursplan för kommunens behov av verksamhetslokaler. Planen omfattar 10 år.
Exploateringsprocess	Delvis	En handbok finns för exploateringskal-kyler som även innefattar rutin för ekonomirapportering. Målet är att allt ska dokumenteras. Riktlinjerna ska bli mer omfattande bl a för att kunna spara tid i förhandlingar. Ett behov uppges finnas av att arbeta mer projektorienterat med rutiner och mallar för att få likställighet.
Forum för möten	Ja	Flera forum för möten har bildats såsom markanvändningsgrupp, styrgrupp för samhällsbyggnadsprojekt, grupp för övergripande strategisk samhällsplanering.
Projektmodell	Delvis	Arbete pågår. Exploateringsprocessen är delvis dokumenterad. Den nya projektmodellen är tänkt att bland annat tydliggöra processansvar för exploateringsprocessen. Innehållet i processen och implementeringen ska diskuteras tillsammans med de nya cheferna under 2017.
Portföljstyrning	Delvis	För att få en övergripande kontroll av verksamheten arbetar samhällsbyggnadsförvaltningen med portföljstyrning. Genom portföljstyrning ska ställning tas till egna idéer, förfrågningar, planbesked, köp av mark mm som prövas mot de politiska prioriteringarna. För närvarande finns ca 70 projekt i portföljen som ska bevakas och prioriteras.

### *Bedömning*

Som har angivits under kapitel 5.2 har kommunen en tydlig röd tråd i sin långsiktiga planering, och i sina styrdokument.

Det pågår ett ambitiöst arbete med att utarbeta och uppdatera styrdokument och riktlinjer för exploateringsverksamheten. Den stora personalomsättningen på nyckelposter i förvaltningen har inneburit att detta arbete delvis fått invänta de nya cheferna för att dessa ska bli delaktiga i processen och hitta sina roller. Det är nu för tidigt att kunna bedöma om styrdokument och riktlinjer kommer att vara ändamålsenliga men vår bedömning är att arbete pågår i denna riktning.

## **5.5. Sker en löpande avstämning/uppföljning och återrapportering av respektive exploateringsprojekt i kommunen och slutredovisas exploateringsprojekten?**

### *Iakttagelser*

Ekonomi i exploateringsprojekten följs upp av exploateringsingenjören och stäms av tre gånger per år av controller och ekonomiavdelning. Projekten delas upp i etapper för att inte bli för stora. Hittills uppges alla projekt haft överskott. Den ekonomiska uppföljningen per projekt redovisas inte i Näplu. I utskottet redovisas månatliga uppföljningar, men inte av ekonomin. Den ekonomiska redovisningen av exploateringsverksamheten till den politiska nivån sker övergripande i samband med bokslut och delårsbokslut.

De senaste 10 åren har exploateringsöverskottet uppgått till ackumulerat ca plus 110 miljoner kronor i resultaträkningen, medan nettoexploateringen uppgår till plus 6 miljoner kronor.

I den nya projektmodellen ska utvärdering och ekonomisk rapportering utvecklas. Detta arbete pågår.

En projektcontroller finns som ska bevaka ekonomin. Förvaltningens bedömning är att man genom sin ekonomifunktion och projektcontroller har en mycket god kontroll av exploateringsverksamheten och kontroll över resultatet.

Kommunens exploateringsverksamhet ska över tid vara självfinansierad, vilket framkommer ur beslutad Kommunplan 2017-2019 samt i Policy för styrning och uppföljning av ekonomi och verksamheter i Vallentuna kommun.

### *Bedömning*

Granskningen indikerar att det finns en god kontroll och avstämning av exploateringsprojekten. Någon rutinmässig slutredovisning av enskilda exploateringsprojekt till den politiska nivån görs dock inte. Vår bedömning är att en sådan redovisning bör lämnas.

För att målet ska vara uppfyllt om att exploateringsverksamheten över tid ska vara självfinansierad bör exploateringsprojekten lämna ett överskott, för att kommunen ska kunna finansiera ökade driftkostnader för de nya områdena.

## **5.6. Finns förutsättningar för att klara tillväxtmålen?**

### *Iakttagelser*

Förvaltningen bedömer att det handläggningsmässigt är realistisk att kunna mer än fördubbla antalet färdigställda bostäder årligen under förutsättning att antalet handläggare successivt ökar, då en dubblerad tillväxt kräver mer arbetstimmar. Det är dock en hård konkurrens om dessa resurser på arbetsmarknaden.



En risk som framhålls i intervjuerna är svårigheten att få tag i arbetskraft för dom som ska bygga. I år förväntas ca 200 bostäder byggas vilket är färre än planerat och det uppges bero på att en byggherre inte börjat bygga än. För att motverka förseningar från exploatörer avser förvaltningen att förtydliga i avtalen att exploatören måste börja bygga inom en viss tid. I det fall byggnation görs på mark som kommunen sålt kan ett sådant förtydligande innebära att marken återgår till kommunen om byggnationen inte startar enligt vad som då angivits i avtalet.

### *Bedömning*

För att klara tillväxtmålen är det viktigt att pågående arbete med uppdateringar av översiktsplan, projektmodell, rutiner och riktlinjer fullföljs snarast möjligt och att organisationen får ro och rätt bemanning.

Den hårda konkurrensen om arbetskraften inom byggsektorn på både den kommunala som privata sidan är en viktig del i omvärldsbevakningen där proaktiva insatser kan vara avgörande för att attrahera och behålla arbetskraft.

Det är också viktigt att kontroll av exploatörer görs innan avtal träffas för att säkerställa leverans.

## **6. *Exploateringsprojekt Nyby och Gärdesvägen***

Inom ramen för denna granskning har vi översiktligt granskat två stycken exploateringsprojekt, vilka kommunen har benämnt Nyby respektive Gärdesvägen.

Nyby omfattar byggnation av 210 bostäder i villor och gruppbyggda småhus. Projektet har pågått under perioden 2002-2012. Kommunen har inom ramen för projektet uppfört kommunala vägar och VA-anläggningar.

Gärdesvägen omfattar byggnation av flerbostadshus, sammanlagt ca 100 st lägenheter. Byggnation har inte påbörjats. Projektet väntas pågå fram till 2020.

I projekten har vi granskat vilka avtal som finns, vilka beslut som fattats, om mark har sålts, och i så fall hur värdering har skett, vilka ursprungliga kalkyler och budgetar som har upprättats.

I Nyby jämför vi dessutom hur det ekonomiska utfallet blev jämfört med kalkylen.

I Gärdesvägen analyserar vi även om exploateringen finns med i nuvarande bostadsbyggnadsprognos samt om en analys har gjorts avseende behov av ytterligare kommunal service med anledning av exploateringen.

Resultatet redovisas i nedanstående tabeller.

Kontrollmoment	Nyby
Beslut om igångsättning	Inget specifikt igångsättningsbeslut har gjorts. Projektet finns med i kommunplanen från och med kommunplan 2004-2006.
Markanvisning	Ej aktuellt.
Värdering av mark	Ej aktuellt då försäljning av mark ej genomfördes.
Detaljplan	Planuppdrag gavs av kommunstyrelsen 1999. Detaljplan fastställdes av kommunfullmäktige i november 2004.
Exploateringsavtal	Exploateringsavtal upprättat med tre exploatörer: - Norrortstomter AB - Fastighets AB L E Lundberg (överfördes senare till Skanska Mark och Exploatering AB) - SMÅA AB Exploateringsavtalen fastställdes på Samhällsbyggnadsnämnden.
Försäljningsavtal	Ej aktuellt då exploatering ej genomfördes på kommunal mark.
Finns beslutad budget?	Det finns inget separat budgetbeslut om exploateringsprojektet. Projektet finns specificerat i kommunplaner från och med kommunplan 2004-2006 och uppdaterat i kommande kommunplaner, bland annat i planer för 2005-2007, 2008-2010, 2009-2011 samt 2012-2014. Specifikation finns av såväl inkomster som utgifter och av förväntat exploateringsresultat. Specifikation av ingående investeringar i kommunala anläggningar specificeras sedan 2012. När budget fastställs i kommunplanen inför 2004 hade 468 tkr redan förbrukats enligt kommunens redovisning.
Finns ursprunglig kalkyl?	Någon ursprunglig kalkyl har inte kunnat hittas. Den första ekonomiska redovisningen finns med i kommunplan 2004-2006. Inkomster beräknades till 11 mnkr (ej specificerade) Utgifter beräknades till 6 mnkr (ej specificerade). Exploateringsresultat beräknades till 5 mnkr.
Ekonomiskt utfall/prognos i förhållande till budget/kalkyl	Projektet är avslutat. Inkomster uppgick till 39,3 mnkr. Utgifter uppgick till 23,8 mnkr. Exploateringsresultatet uppgick till 15,5 mnkr.  Prognostiserade intäkter har under projektets löptid ökat från ursprungliga kalkylen på 11 mnkr till 39,3 mnkr. Prognostiserade kostnader har under projektets löptid ökat från ursprungliga kalkylen på 5 mnkr till 23,8 mnkr.
Genomförda kommunala investeringar	Investeringar i anläggningstillgångar uppgick till 21,8 mnkr, vilket har finansierats genom främst gatukostnadsersättningar.

Har slutredovisning genomförts?	Någon slutredovisning av projektet har inte genomförts.
---------------------------------	---

### Kommentarer Nyby

Den ursprungliga kalkylen undervärderade såväl inkomster som utgifter. Då det inte finns någon specifikation på kalkylen går det inte att bedöma vilka poster som har bidragit till avvikelsen.

Den löpande redovisningen i kommunplanen har skett transparent.

Projektet har gett ett överskott på drygt 15 mnkr. Ett överskott är nödvändigt för att finansiera det framtida åtagandet att sköta de kommunala anläggningstillgångarna.

Kapitalkostnader för anläggningstillgångarna belastar årligen kommunens driftbudget. För att hantera denna periodiseras gatukostnadsersättningarna på samma period som kommunens avskrivningskostnader.

Kontrollmoment	Gärdesvägen
Beslut om igångsättning	Inget specifikt igångsättningsbeslut görs. Igångsättningsbeslut görs genom beslut om bostadsbyggnadsprognos. Gärdesvägen finns med i bostadsbyggnadsprognoserna åtminstone från år 2013, dvs innan kostnader har nedlagts i projektet.
Markanvisning	Näringslivs- och planutskottet fastställde inbjudan till markanvisningstävling 2015-10-14 Näringslivs- och planutskottet godkände markanvisningsavtal med Bällstaudde Bostadsutveckling AB 2016-09-13
Värdering av mark	Marknadsvärdet fastställdes genom en markanvisningstävling. Slutgiltig köpeskilling regleras i kommande köpekontrakt utifrån byggrätt i kommande detaljplan. Indexering av belopp ska göras fram till slutlig köpeskilling.
Detaljplan	Näringslivs- och planutskottet gav samhällsbyggnadsförvaltningen i uppdrag att ta fram förslag till detaljplan för Gärdesvägen 2016-09-13
Exploateringsavtal	Ej aktuellt
Köpeavtal	Köpeavtal tas fram när detaljplan har beslutats.
Finns beslutad budget?	Det finns inget separat budgetbeslut om exploateringsprojektet. Projektet finns specificerat i kommunplan 2016-2018 och uppdaterat i kommunplan 2017-2019. Specifikation finns av såväl inkomster som utgifter och av förväntat exploateringsresultat. När budget fastställs i kommunplanen inför 2016 hade 359 tkr redan förbrukats enligt kommunens redovisning.

Finns ursprunglig kalkyl?	Ja. Den ursprungliga kalkylen finns med i kommunplan 2016-2018. Inkomster beräknades till 14 mnkr (8 mnkr markförsäljning, 5 mnkr gatukostnadsersättning, 1 mnkr planintäkt) Utgifter beräknades till 6,1 mnkr (0,1 mnkr markförsäljning, 5 mnkr gatukostnader, 1 mnkr plankostnader). Exploateringsresultat beräknades till 7,9 mnkr.
Ekonomiskt utfall/prognos i förhållande till budget/kalkyl	Projektet är inte avslutat, så utfallet är inte känt. I senaste prognos framkommer att kalkylen har förändrats. Inkomster beräknas till 38,6 mnkr (32,6 mnkr markförsäljning, 5 mnkr gatukostnadsersättning, 1 mnkr planintäkt) Utgifter beräknas till 7,0 mnkr (1 mnkr markförsäljning, 5 mnkr gatukostnader, 1 mnkr plankostnader). Exploateringsresultat beräknas till 31,6 mnkr.
Finns i bostadsbyggnadsprognos	Ja, upptaget med 50 lägenheter, att jämföra med planen på ca 100 lägenheter
Analys av behov av ytterligare kommunal service genomförd.	I lokalresursplanen 2017-2025 framgår att det i Västra Vallentuna inte finns behov av ytterligare förskolelokaler, skollokaler eller boenden inom äldreomsorgen. Samtidigt konstateras att det kommer att tillskapas 784 nya lägenheter i området. Behovet kommer enligt uppgift på intervjuer att täckas med anledning av tillgänglig kapacitet i centrala Vallentuna.

### Kommentarer Gärdesvägen

Den ursprungliga kalkylen undervärderade framför allt inkomsterna avseende markförsäljning.

Den löpande redovisningen i kommunplanen och bostadsbyggnadsprognos har skett transparent.

Projektet planeras att ge ett överskott på drygt 31 mnkr. Ett överskott är nödvändigt för att finansiera det framtida åtagandet att sköta de kommunala anläggningstillgångarna.

Kapitalkostnader för anläggningstillgångarna kommer att belasta kommunens driftbudget årligen. För att hantera denna kostnad ska gatukostnadsersättningarna periodiseras på samma period som kapitalkostnaderna.

2017-01-20

***Carin Hultgren***

*Uppdragsledare*

***Roger Burström***

*Projektledare*