



Öckerö kommun  
Kommunrevisionen

Till kommunstyrelsen

## Förstudie av projektstyrning och exploatering

Ernst & Young AB har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Öckerö kommun genomfört en förstudie av projektstyrning och exploatering. Syftet med förstudien har varit att översiktligt granska kommunstyrelsens styrning av exploateringsprocesser med avseende på de eventuella riktlinjer som finns fastställda.

I bifogad rapport har det lämnats en beskrivning av gjorda iakttagelser och revisorernas bedömning. Revisorerna översänder här rapporten till kommunstyrelsen för kännedom.

Revisionen vill utifrån kartläggningen särskilt uppmärksamma följande områden:

- Det bedöms föreligga ett behov av att tydligare definiera roller och ansvar i exploateringsprocessernas samtliga skeden.
- Kommunstyrelsen bör säkerställa implementeringen av policys och riktlinjer för arbetet med markanvisning.
- Policys, riktlinjer och rutiner för exploateringsprojekt är under framtagande. Kommunstyrelsen bör säkerställa att arbetet fortsatt prioriteras.
- Riktlinjer och rutiner för ekonomisk uppföljning i exploateringsprojekt bör arbetas fram.

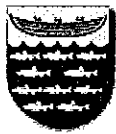
Öckerö den 12 oktober 2013

För Kommunrevisionen

Paul Magnusson  
Ordförande

Håkan Beskow  
V.Ordförande

Bilaga 1: "Förstudie av projektstyrning och exploatering"



Öckerö kommun  
Kommunrevisionen

Till Kommunfullmäktige

## Förstudie av projektstyrning och exploatering

Ernst & Young AB har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Öckerö kommun genomfört en förstudie av projektstyrning och exploatering. Syftet med förstudien har varit att översiktligt granska kommunstyrelsens styrning av exploateringsprocesser med avseende på de eventuella riktlinjer som finns fastställda.

I bifogad rapport har det lämnats en beskrivning av gjorda iakttagelser och revisorernas bedömning. Revisorerna översänder här rapporten till kommunfullmäktige för kännedom och behandling i enlighet med fastslagen rutin för avrapportering av revisionens granskningar.

Öckerö den 12 oktober 2013

För Kommunrevisionen

Paul Magnusson  
Ordförande

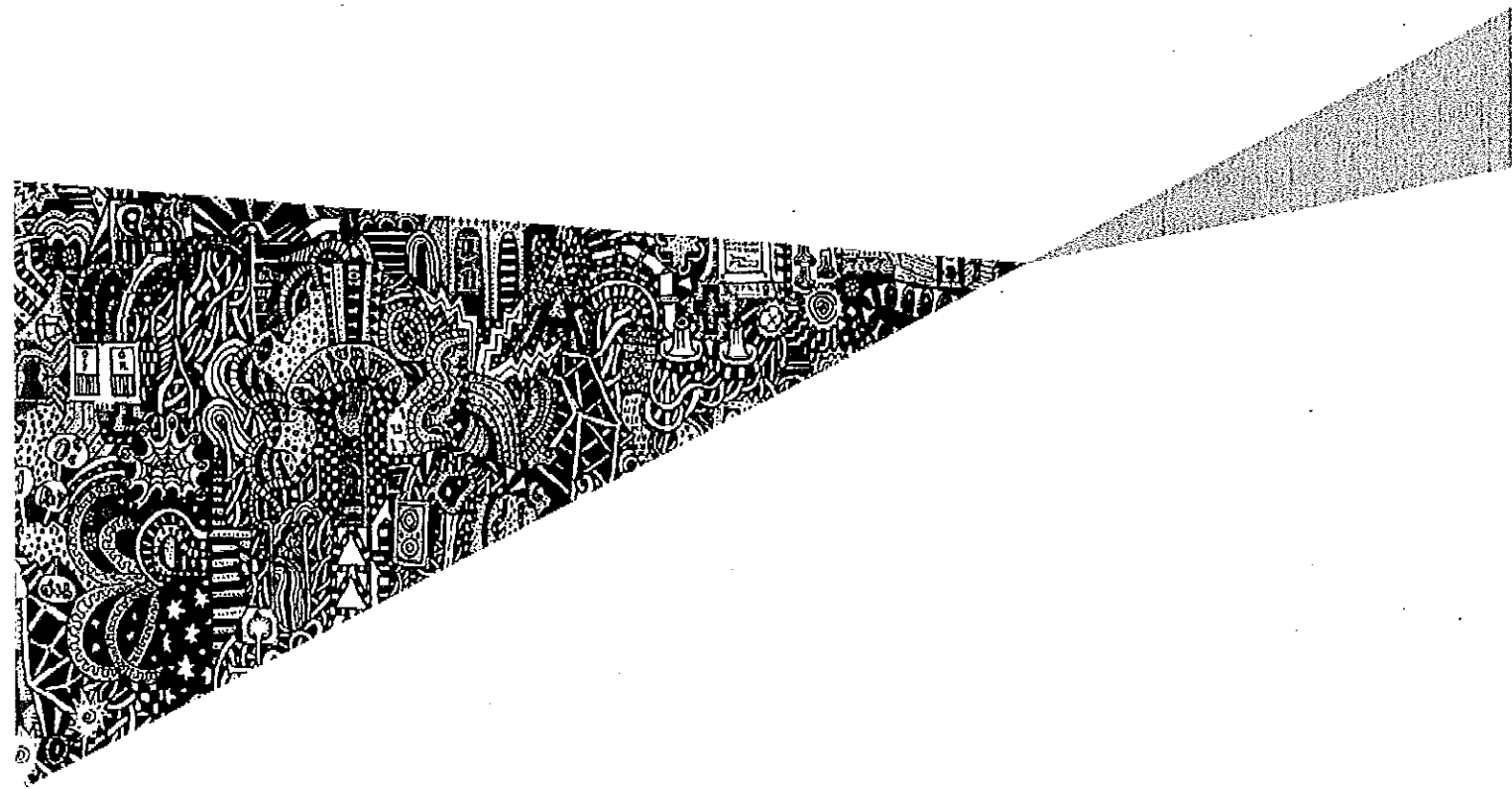
Håkan Beskow  
V.Ordförande

Bilaga 1: "Förstudie av projektstyrning och exploatering"

Förstudie 2013  
Genomförd på uppdrag av revisorerna  
November 2013

# Öckerö kommun

Förstudie av projektstyrning och exploatering



## Innehåll

<b>1. Inledning .....</b>	<b>2</b>
1.1. Bakgrund .....	2
1.2. Syfte och revisionsfrågor .....	2
1.3. Avgränsningar .....	2
1.4. Ansvarig styrelse och nämnd .....	2
1.5. Metod .....	2
<b>2. Exploateringsprocessen .....</b>	<b>3</b>
2.1. Roll- och ansvarsfördelning .....	3
2.2. Riktlinjer och rutiner för markanvisning och exploatering .....	3
2.3. Ekonomisk uppföljning .....	5
2.4. Upphandling .....	5
2.5. Långholmen och Heinövallen .....	6
<b>3. Bedömning .....</b>	<b>6</b>

*Bilaga 1 - Dokumentförteckning*

## **1. Inledning**

### **1.1. Bakgrund**

Kommunstyrelsen i Öckerö kommun har enligt kommunfullmäktiges uppdragsbeskrivning att ansvara för mark- och exploateringsärenden. Exploateringsprojekt pågår ofta under en längre tid och är på många sätt komplexa. Dessutom tar de ofta en betydande del av kommunens budget i anspråk. Detta ställer krav på en aktiv och tydlig projektstyrning som möjliggör uppföljning och kontroll under hela processen.

Revisorerna har mot bakgrund av ovanstående beslutat att genomföra en förstudie av kommunens styrning av exploateringsprocesser.

### **1.2. Syfte och revisionsfrågor**

Syftet med förstudien har varit att översiktligt granska kommunstyrelsens styrning av exploateringsprocesser med avseende på de eventuella riktlinjer som finns fastställda. Syftet har preciserats i följande revisionsfrågor:

- Hur säkerställs en tydlig roll- och ansvarsfördelning i exploateringsprocesser?
- Hur säkerställs att exploateringsprojekten drivs i enlighet med kommunens översiktsplan och andra övergripande styrdokument?
- Vilka övergripande riktlinjer och rutiner finns framtagna för att säkerställa kvalitet i exploateringsprocessernas samtliga projektfaser, från förstudie/projektering till projektavslut samt uppföljning?
- Hur hanteras och redovisas ekonomiska avvikelser mot budget, d.v.s. över- respektive underskott, i projekten?
- Hur säkerställs att upphandling sker på ett lagenligt och ändamålsenligt sätt?

### **1.3. Avgränsningar**

Förstudien har varit inriktad på att ge en översiktlig bild av området och i första hand syfta till att utgöra ett kunskapsunderlag för revisorerna i det fortsatta granskningsarbetet.

### **1.4. Ansvarig styrelse och nämnd**

Kommunstyrelsen ansvarar för den verksamhet som har kartlagts.

### **1.5. Metod**

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer. Granskade dokument framgår av bilaga 1. Vi har begärt in extra dokumentation och intervjuat projektledare avseende de två projekten Heinövädden och Långholmen i syfte att övergripande kartlägga projektens status och genomförande. Följande funktioner har intervjuats:

- Kommunstyrelsens arbetsutskott
- Kommunchef
- Samhällsbyggnadschef (tillika projektledare för ovan nämnda exploateringsprojekt)

Samtliga intervjuade har beretts möjlighet att sakfelsgranska rapporten.

## 2. Exploateringsprocessen

### 2.1. Roll- och ansvarsfördelning

Kommunstyrelsen i Öckerö kommun har att svara för kommunens uppgifter gällande mark- och exploateringsärenden. Detta framgår av kommunstyrelsens reglemente som är antaget av kommunfullmäktige 2012-03-29 samt av kommunfullmäktiges uppdrag till kommunstyrelsen för år 2013. Av delegationsordning för kommunstyrelsen<sup>1</sup> framgår att viss vidaredelegering gällande exploateringsärenden har skett till kommunstyrelsens arbetsutskott, dessa är följande:

- Försäljning/upplåtelse med dispositionsrätt till enskild person av tomtmark för egenahemsbebyggelser enligt riktlinjer
- Försäljning/upplåtelse av industrimark samt tomtmark för flerfamiljs- grupphusbebyggelse enligt riktlinjer

Ärenden enligt ovan som understiger 300 tusen kronor har delegerats till samhällsbyggnadschefen. Samhällsbyggnadschefen har även delegerat rätt att besluta om upplåtelse med nyttjanderätt av kommunens mark. De intervjuade uppger att det sällan uppstår tveksamheter avseende roller och ansvar eftersom majoriteten av ärendena ska handläggas av kommunstyrelsens arbetsutskott. Enligt samhällsbyggnadschefen är det därför viktigt att samtliga steg i exploateringsprocessen förankras politiskt. De intervjuade menar dock att det finns anledning att definiera en ansvarsbeskrivning i syfte att underlätta och effektivisera processerna.

### 2.2. Riktlinjer och rutiner för markanvisning och exploatering

I detta avsnitt följer en redogörelse för de styrande dokument som ligger till grund för arbetet med markanvisning och exploateringsprojekt.

#### 2.2.1. Markanvisning

Under våren 2013 har det pågått ett aktivt arbete med att arbeta fram policys, riktlinjer och rutiner för arbetet med markanvisning<sup>2</sup>.

Kommunfullmäktige antog 2013-06-13 en markanvisningspolicy (Dnr 0149/13) för Öckerö kommun. Av policyn framgår att bostadsförsörjningen i kommunen ska ske i samverkan mellan kommunen och olika aktörer inom bostadsmarknaden. Kommunen ska styra inriktningen så att rådande bostadspolitiska mål uppfylls. Policyn anger även att alla intressenter av exploatering ska bli bedömda och behandlade utifrån samma grunder.

I policyns bakgrundsbeskrivning framgår bland annat att planering för nya bostadsfastigheter och andra exploateringsfastigheter kan ske dels på privatägd mark dels på mark som kommunen äger. För privatägd mark är kommunen delaktig och påverkar genom bland annat planmonopol och tecknande av exploateringsavtal. När kommunen är markägare överläts marken genom tecknande av markanvisningsavtal samt därefter exploate-

<sup>1</sup> Antagen av kommunstyrelsen 2012-03-29, § 50, reviderad av kommunstyrelsen 2012-09-04, § 105

<sup>2</sup> Markanvisning: är en option för till exempel ett byggföretag att under en viss tid och på vissa villkor ensam få förhandla med en kommun om förutsättningarna för att uppföra ny bostadsbebyggelse eller att genomföra annan exploatering inom ett visst markområde.

ringsavtal och köpeavtal till utsedd byggherre. I ett markanvisningsavtal ges en byggherre rätt att under begränsad tid förhandla med kommunen om tilldelning av ett utpekad markområde. I exploateringsavtal regleras ansvarsfördelningen och åtaganden mellan kommunen och exploatören kopplade till aktuell detaljplan, grundat på reglerna i plan- och bygglagen. I köpeavtal regleras tillträde, betalning och när köpebrev skall utfärdas.

Utifrån markanvisningspolicyn fastställde kommunstyrelsen 2013-06-04 riktlinjer för markanvisning (Dnr 0150/13). Av riktlinjerna framgår bland annat att kommunstyrelsen genom samhällsbyggnadschefen ansvarar för kommunens bostadsförsörjning såväl när kommunen äger marken som när exploatering sker på privatägd mark. Kommunstyrelsen ansvarar för att rådande produktionsmål enligt bostadsförsörjningsprogrammet kan uppnås. Det framgår även att kommunstyrelsen genom samhällsbyggnadschefen representerar kommunen som markägare och därmed äger kommunstyrelsen rätt att avgöra till vem och under vilka förutsättningar kommunen skall överlåta eller upplåta mark. Riktlinjen gör även gällande att varje markanvisning ska ske genom särskilt beslut i kommunstyrelsen eller dess delegation.

Av dokumentet tydliggörs även riktlinjer avseende följande delar i arbetet med markanvisning:

- Att utse byggherre
- Blandning av upplåtelseformer
- Energieffektivt byggande
- Tecknande av avtal
- Optionstid
- Förgävesprojektering<sup>3</sup>
- Markpriser

På tjänstemannasidan pågår arbete med att utifrån antagna riktlinjer utarbeta rutiner inom området och enligt intervjuad samhällsbyggnadschef är detta under framtagande.

### 2.2.2. Exploatering

Det saknas antagna rutiner och riktlinjer för exploateringsprojekt. I dagsläget hänvisas till dokumentet *Ekonomiska styrprinciper* som är antaget av kommunfullmäktige 2012-06-14. Av dokumentet framgår en kortare beskrivning av vad exploateringsverksamhet innebär samt att kalkyl för exploateringsverksamhet skall lämnas till budgetberedningen i samband med budgetprocessen. Kalkylen skall enligt dokumentet godkännas av kommunfullmäktige. Enligt samhällsbyggnadschefen kan det finnas anledning att denna skrivning bör justeras eftersom att det inte är möjligt att beräkna kostnad för eventuell exploatering i detta tidiga skede.

Samhällsbyggnadschefen har utarbetat ett förslag på exploateringspolicy. Policyn är ännu inte behandlad politiskt. Av förslaget till exploateringspolicy framgår bland annat att exploateringsverksamheten i kommunen ska genomföras inom väl avgränsade och begränsade områden och tidsperioder. Exploateringen ska föregås av en kommunalekonomisk bruttokalkyl där huvudregeln skall vara att kommunens intäkter överstiger kostnaderna. Alla kostnader ska belasta projektet och slutredovisning ska ske. Vidare framgår att då annan än kommunen exploaterar ett markområde får detta endast ske i enlighet med av kommunen antagen detaljplan. Innan antagande av detaljplan ska exploateringsavtal slutas mellan exploatör och kommunen.

<sup>3</sup> Förgävesprojektering: Projektering som visar att projektet inte är genomförbart efter byggherre fått markanvisning. Nedlagda kostnader bärs av kommunen och byggherre.

I intervjuer framkommer att det kan finnas anledning att formulera en politisk vilja avseende kommunens förhållningssätt till exploatering av mark. I dagsläget är det inte tydligt gjort att det är kommunens vilja att exploatera mark för att höja dess värde menar de intervjuade.

### **2.3. Ekonomisk uppföljning**

Det saknas specifika riktlinjer och rutiner för den ekonomiska uppföljningen av exploateringsprojekt. Till grund för den ekonomiska redovisningen används dokumentet "redovisning av kommunal markexploatering" som är framtaget av rådet för kommunal redovisning. Samhällsbyggnadschefen framhåller att ekonomifunktionen vid förvaltningen är drivande i arbetet med att säkerställa att redovisningen sker i enlighet med gällande rekommendationer.

Vid kommunstyrelsens sammanträden redogör samhällsbyggnadschefen för aktuella exploateringsprojekt och en övergripande uppföljning utifrån budget sker. Uppföljningen görs utifrån en planlista (Dnr0014/13) som är antagen av kommunstyrelsen. Av planlistan framgår pågående ärenden, ej påbörjade ärenden samt de ärenden som har givits planbesked. För samtliga ärenden anges tidplan samt hur projektet finansieras/planeras att finansieras. Intervjuade i kommunstyrelsens arbetsutskott framhåller att uppföljningen utifrån planlistan är ett viktigt verktyg för kommunstyrelsen att aktivt kunna följa processerna.

En mer detaljerad budgetuppföljning görs genom tertialvisa rapporter. Uppföljning av samtliga exploateringsprojekt framgår av tertialrapporterna och eventuella budgetavvikelser redogörs för. Det är förvaltningens ekonomifunktion som sammanställer uppföljning mot budget.

De intervjuade menar att den ekonomiska redovisningen och uppföljningen har vissa utvecklingsmöjligheter. Bland annat menar samhällsbyggnadschefen att en rutin ska arbetas fram för hur redovisningen ska gå till. En mall kommer biläggas rutinen där uppföljning och avstämning mot budget kan göras.

### **2.4. Upphandling**

EY har i tidigare granskningar påtalat att kommunens upphandlingspolicy samt riktlinjer för upphandling bör uppdateras och revideras utifrån de förändringar som skett inom aktuell lagstiftning. Det har även påtalats att rutiner avseende inköp och upphandling bör arbetas fram för att säkerställa ett enhetligt agerande.

I intervju med samhällsbyggnadschefen anges att kommunen har slutit ett antal ramavtal för projektering av exploateringsprojekt. Från dessa avtal görs avrop enligt en prioriteringslista. Under år 2014 löper avtalen ut med möjlighet till förlängning. Av intervjun framkommer att det finns risker för att avtalsuppföljningen brister. I syfte att öka möjligheten att följa upp och säkerställa avtalsföljsamhet pågår en utbildningsinsats för en funktion inom förvaltningen för att öka den juridiska kompetensen.



## 2.5. Långholmen och Heinövallen

Inom ramen för förstudien har vi intervjuat projektledaren (tillika samhällsbyggnadschef) för exploateringsprojekten Långholmen och Heinövallen. Syftet är att övergripande kartlägga projektens status och genomförande.

### *Projektet Långholmen*

Långholmen är en ö i kommunen och en av de delområden som ingår i projektet Hönö Klåva. Hönö Klåva är i sin tur en hamn och ett kommersiellt centrum där behov av förändring har identifierats av kommunen. Förändringarna kommer bland annat innebära ett ökat trafikflöde och bostadsbebyggelser. Syftet är att utveckla turismnäringen. Den styrande dokumentation som finns framtagen för projektet Långholmen är en övergripande projektplan för hela Hönö Klåva-programmet. Av projektplanen framgår förslag på förändringsarbete av Långholmen samt ett antal frågeställningar som ska beaktas i exploateringen. Det saknas dock kalkyl och projektplan för Långholmen som enskilt projekt.

I syfte att genomföra de förändringar som kommunen avser bör de detaljplaner som ingår i Hönö Klåva genomgå en översyn. Detta gäller även för Långholmen. Av intervju med projektledare framgår att det just nu pågår ett arbete för att kommunen ska få rådighet över marken. Enligt projektledare är det oklart hur projektet Hönö Klåva kommer att utvecklas samt vad kostnaderna för exploateringen kommer uppgå till.

### *Projektet Heinövallen*

Kommunfullmäktige antog den 14 juni 2012 detaljplan för Heinövallen på Hönö (Dnr 0158/11). Planens syfte är att möjliggöra utbyggnad av nya bostäder på Heinövallen. Bostäderna ska utgöras av flerbostadshus med målgruppen seniorer, flerbostadshus samt ett antal villatomter. Detaljplanen vann laga kraft den 24:e maj 2013 efter att ha blivit överklagad till Länsstyrelsen som avlog överklagandena. Vidare överklagan till Mark- och miljödomstolen ledde inte till förändring av Länsstyrelsens beslut. Mark- och miljödomstolens dom överklagades till Mark- och miljööverdomstolen som inte meddelade prövnings-tillstånd.

Enligt intervju med projektledare pågår just nu ett arbete med att teckna exploateringsavtal mellan kommunstyrelsen och exploatör för byggnation av flerbostadshus för seniorer (Bovieran). Status uppges vara att Bovieran ska godkänna kommunens krav på kostnadsfördelning mellan kommun och exploatör för bostädernas gemensamhetsanläggning.

Det saknas kalkyl/budget för exploateringen. Anledningen uppges vara att ett avtal mellan Bovieran och kommunen med tillhörande kalkyl inte slöts i samband med att detaljplanen antogs. Nu tecknas istället avtalet i efterhand och detta har möjliggjort ytterligare förhandlingar och en kalkyl har ännu inte kunnat upprättas.

## 3. Sammanfattande bedömning

I enlighet med vad som framkommit i förstudien bedöms det föreligga ett behov av att tydligare definiera roller och ansvar i exploateringsprocessernas samtliga skeden.

Vi kan konstatera att det har pågått ett aktivt arbete med att arbeta fram policys och riktlinjer för arbetet med markanvisning, detta bedöms positivt. Vi bedömer att kommunstyrelsen bör säkerställa implementeringen av dessa dokument. Det fortsatta arbetet med att ta

fram rutiner på tjänstemannanivå gällande markanvisning bedöms vara ett viktigt led i detta arbete.

Policys, riktlinjer och rutiner för exploateringsprojekt är under framtagande. Kommunstyrelsen bör säkerställa att arbetet fortsatt prioriteras.

Av förstudien framkommer att det saknas specifika gemensamma rutiner för den ekonomiska redovisningen och uppföljningen av exploateringsprojekt. Av intervjuer framkommer att ekonomifunktionen är drivande i arbetet med att säkerställa att redovisningen sker lagenligt. Av vad som framkommit i förstudien bedömer vi att det finns en risk att den ekonomiska redovisningen och uppföljningen därmed är avhängig en funktion. För att minska personberoendet och därmed sårbarheten i redovisningen bör riktlinjer och rutiner för ekonomisk uppföljning arbetas fram.

Förstudiens omfattning tillåter inte att närmare granska upphandlingsprocessen i exploateringsprojektens olika delmoment. EY har dock i tidigare granskningar påvisat att de styrdokument som ligger till grund för upphandlingsprocessen bör uppdateras mot gällande lagstiftning. I förstudien har det framkommit att de ramavtal som tecknats för projektering löper ut under 2014. Detta kan leda till att nya upphandlingar och tecknande av ramavtal kan bli aktuellt. Kommunstyrelsen bör säkerställa att detta sker lagenligt.

I förstudien har det framkommit att ett förändringsarbete pågår gällande framtagandet av policys, riktlinjer och rutiner. Vi bedömer att det finns anledning för revisionen att under år 2014 fördjupat granska implementeringsprocessen av de nya styrdokument.

EY  
2013-11-12



Caroline Trowald  
Verksamhetsrevisor



Cecilia Svensson  
Certifierad kommunal yrkesrevisor

## Bilaga 1 – dokumentförteckning

- Ekonomiska styrprinciper för budget- och redovisningsår 2013 (KF 2012-06-14)
- Markanvisningspolicy beslut (Dnr149/13)
- Markanvisningspolicy tjänsteskrivelse v
- Riktlinjer för markanvisning tjänsteskrivelse (Dnr 0150/13)
- Utkast: Exploateringspolicy (Dnr 0173/13)
- Planlista 2013-08-02 (Dnr 0014/13)
- Uppdaterad projektplan för program för Hönö Klåva (2013-05-28)
- Detaljplan för Heinövallen (Dnr 0158/11)
- Reglemente för bygg- och miljönämnden (antaget av kommunfullmäktige 2012-03-29 § 28)
- Delegationsordning för kommunstyrelsen (antagen av kommunstyrelsen 2012-03-29, § 50, reviderad av kommunstyrelsen 2012-09-04, § 105)
- Kommunfullmäktiges uppdrag för år 2013 till kommunstyrelsen