

Trollhättans stad

Granskning av mark och exploatering



Innehållsförteckning

| | |
|---|-----------|
| 1. Sammanfattning | 1 |
| 2. Inledning | 2 |
| 2.1. Bakgrund..... | 2 |
| 2.2. Syfte och revisionsfrågor | 2 |
| 2.3. Revisionskriterier..... | 2 |
| 2.4. Metod..... | 3 |
| 2.5. Avgränsning | 3 |
| 2.6. Begrepp i granskningen | 3 |
| 3. Ansvar och organisation för mark och exploatering | 5 |
| 3.1. Styrelsens och nämndens roller är tydligt definierade..... | 5 |
| 3.2. Flera forum för beredning och samordning..... | 6 |
| 4. Kommunstyrelsens styrning av mark och exploatering..... | 7 |
| 4.1. Översiktsplanen utgör grunden för den långsiktiga styrningen..... | 7 |
| 4.2. Det finns etablerade arbetsformer för hur prioriteringar genomförs och förankras ... | 8 |
| 4.3. Bedömning | 9 |
| 5. Arbetet med mark och exploatering..... | 10 |
| 5.1. Trollhättans samhällsbyggnadsprocess..... | 10 |
| 5.2. Lagkrav på riktlinjer uppfylls från och med i år..... | 11 |
| 5.3. Arbetet med mark och exploatering är väletablerat..... | 12 |
| 5.4. Struktur finns för uppföljning av kommunens exploateringsprojekt | 12 |
| 5.5. Stickprov visar att vissa väsentliga underlag inte har dokumenterats | 12 |
| 5.6. Bedömning | 16 |
| 6. Samlad bedömning | 17 |
| 6.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna | 17 |
| 6.2. Slutsatser | 18 |
| 6.3. Identifierade förbättringsområden och rekommendationer..... | 18 |
| Bilaga 1 – Bakgrund till granskningen..... | 20 |
| Bilaga 2 – Revisionskriterier..... | 21 |
| Bilaga 3 – Källförteckning..... | 22 |

1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Trollhättan Stad genomfört en granskning av mark- och exploatering. Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden säkerställt att mark- och exploateringsverksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt.

Följande huvudsakliga resultat har framkommit i granskningen:

- ▶ Det finns ett etablerat och förankrat arbetssätt inom både kommunstyrelsens och nämndens verksamheter kopplat till mark och exploatering. Det bedöms finnas en god samverkan mellan kommunstyrelse och samhällsbyggnadsnämnd liksom mellan tjänstepersoner och förtroendevalda. Processen upplevs överlag som tydlig av de intervjuade.
- ▶ Det finns en beslutad översiktsplan för staden från 2013, men det saknas en markförsörjningsplan eller motsvarande, vilket revisionen redan 2017 rekommenderade kommunstyrelsen att besluta om.
- ▶ Det saknas en förteckning över kommunens exploateringsområden. Lagstiftning eller riktlinjer ställer inte krav på att sådan förteckning ska finnas, men framtagandet av en sådan förteckning kan enligt vår mening stärka förutsättningarna för den långsiktiga planeringen av mark- och exploateringar genom att kopplas till en framtida markstrategi och/eller markförsörjningsplan. Vi ser positivt på att det finns planer på att ta fram en långsiktig exploateringsplan.
- ▶ Verksamheten har bedrivits utan riktlinjer för markanvisningar och exploateringsavtal fram till september innevarande år, då kommunfullmäktige antog dessa. Detta ses som bristfälligt eftersom sådana riktlinjer behöver finnas enligt lag.
- ▶ Slutligen visar stickprovsgranskningen av markanvisnings- samt marköverlåtelseavtal på brister kopplat till dokumentationen av värderingen i ett av två granskade fall. Vi konstaterar att det finns risker kopplade till avsaknad av ett tydligt dokumenterat arbete med markvärdering inför markförsäljning. En risk är att stadens mark inte ges en konsekvent värdering inför försäljning, vilket i sin tur ökar risken för att mark säljs till underpris och att enskilda näringsidkare gynnas. I förlängningen ser vi att detta kan innebära en ökad risk för oegentligheter.

Utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprövning är vår sammanfattande bedömning att kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden delvis säkerställt att mark- och exploateringsverksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt. I granskningen har vi identifierat förbättringsområden och våra rekommendationer framgår nedan. Rekommendationerna syftar till att bidra till att utveckla och förbättra verksamheten.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:

- ▶ Säkerställa en tydlig långsiktig planering av stadens markförsörjning, exempelvis genom att arbeta med en markförsörjningsplan och markstrategi. Detta i syfte att tillse ett strukturerat arbete med kommunfullmäktiges målsättningar.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden att:

- ▶ Säkerställa att de riktlinjer som nu antagits implementeras i arbetet med markexploatering och att de väsentliga delarna i detta arbete dokumenteras.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

De förtroendevalda revisorerna i Trollhättans stad har i sin risk- och väsentlighetsanalys bedömt det som väsentligt att granska stadens arbete med mark och exploatering. Granskningens bakgrund beskrivs i sin helhet i bilaga 1. Med markexploatering avses åtgärder för att anskaffa, bearbeta och iordningställa råmark för att kunna bygga exempelvis bostäder, affärer, kontor eller industrier. I mark- och exploateringsverksamheten ingår därmed också att uppföra kompletterande gemensamma anordningar så som gator, grönområden samt VA- och elanläggningar. Eftersom det rör sig om stora investeringar är det viktigt att det finns tydliga beslut kring markexploateringen i kommunen samt att det finns tillräckliga kalkyler och tydliga avtal med exploitören i markexploateringsprojekten. Granskningsrapporten innehåller en del fackord och begrepp för vilka vi ger en förklaring till de mest väsentliga begreppen i avsnitt 2.6 nedan.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden säkerställt att mark- och exploateringsverksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt. I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Har kommunstyrelsen säkerställt en tillräcklig styrning av mark- och exploateringsprocessen?
 - Finns en förteckning över kommunens exploateringsområden?
 - Finns en tydlig prioriteringsordning avseende exploateringsområden?
- ▶ Har kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden säkerställt ett ändamålsenligt arbete med markanvisning och markexploatering?
 - Finns tillräckliga riktlinjer för markanvisningsavtal och exploateringsavtal?
 - Skrivs avtal i enlighet med riktlinjerna?
 - Sker tilldelning av markanvisningar i enlighet med riktlinjerna?
 - Finns tillräckliga arbetsformer för att säkerställa marknadsmässighet vid markförsäljning?
 - Finns ändamålsenliga arbetsformer för att följa upp framtagna kalkyler i samband med avslutat exploateringsprojekt?

2.3. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. I denna granskning utgörs revisionskriterierna av:

- ▶ Kommunallagen (2017:725)
- ▶ Lagen om riktlinjer för kommunala markanvisningar (2014:899)
- ▶ Plan- och bygglagen (2010:900)
- ▶ Kommunfullmäktiges mål och riktlinjer

Revisionskriterierna beskrivs mer utförligt i bilaga 2.

2.4. Metod

Granskningen har genomförts med dokumentstudier, intervjuer samt genom en stickprovsgranskning av ett markanvisningsavtal, ett marköverlåtelseavtal och två exploateringsavtal.

Stickprovsurvalet har varit strategiskt i syfte att inkludera större projekt som innefattar både bostäder och kommersiell verksamhet under perioden 2016 - 2021. Urvalet har gjorts utifrån en från förvaltningen erhållen lista där totalt 20 avtal har ingått under perioden.

Källförteckning framgår av bilaga 3. Samtliga intervjuade har getts tillfälle att sakfelsgranska rapporten.

2.5. Avgränsning

Granskningen är avgränsad till att omfatta de revisionsfrågor som beskrivs i avsnitt 2.2 vilket inbegriper styrningen av arbetet samt arbetsformer och rutiner för arbetet med mark och exploatering. Granskningen inriktar sig på de processer som involverar markanvisningar samt exploateringar inom kommunen.

2.6. Begrepp i granskningen

I granskningsrapporten använder vi oss av ett antal centrala begrepp, vilka beskrivs i tabell 1 nedan.

Tabell 1. Begreppsförklaring. Förklaringar hämtade från Sveriges kommuner och regioner, Boverket samt från Trollhättans Stads egna dokument.

| | |
|-----------------------------|--|
| Detaljplan | Med en detaljplan får kommunen reglera användning av mark- och vattenområden. Detaljplanen reglerar rättigheter och skyldigheter mellan olika markägare samt mellan markägare och samhället. Detaljplaner är bindande vid prövning av lov. |
| Detaljpanelista | Detaljpanelistan specificerar detaljplanearbeten, med tidplan och status under kommande år. Denna används mer operativt än den så kallade prioriteringslistan, se nedan. Detaljpanelistan antas av kommunstyrelsen två gånger per år. |
| Exploateringsavtal | Ett avtal om genomförande av en detaljplan. Reglerar ansvarsförhållanden mellan en kommun och en byggherre/exploatör när marken är privatägd. Om markinnehavet är blandat mellan kommunen och en privat aktör kan exploateringsavtalet utgöra en avtalsgrund med kompletteringar gällande marköverföringar. |
| Markanvisningsavtal | En överenskommelse mellan en kommun och en byggherre. Avtalet 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. |
| Markförsörjningsplan | Förekomsten av markförsörjningsplaner regleras inte i lagstiftning, men kan vara ett sätt för en kommun att säkerställa sitt bostadsförsörjningsansvar (vilket däremot är lagstadgat). En markförsörjningsplan kan exempelvis bidra till att skapa en aktuell nulägesbild av kommunens markinnehav, bidra till kommunens möjlighet att vara en aktiv aktör i samhällsbyggandet samt vara underlag för övergripande långsiktiga markstrategiska vägval. |

| | |
|-----------------------------|---|
| Marköverlåtelseavtal | <p>Om markanvisningen är en överenskommelse som ger byggherren ensamrätt att under viss tid förhandla med kommunen om ett framtida köp så är marköverlåtelseavtalet det avtal som manifesterar vad parterna enats om.</p> <p>Marköverlåtelseavtalet reglerar först och främst själva markköpet, vilket kan ske som ett köp av en eller flera fastigheter med iakttagande av jordabalkens formkrav för fastighetsköp eller genom en lantmäteriförrättning där ett markområde avstyckas för köparens räkning.</p> |
| Planbesked | <p>Genom ett planbesked kan den som har för avsikt att genomföra en åtgärd få ett snabbt och tydligt besked om kommunen tänker inleda ett planläggningsarbete eller inte. Beskedet ska vara skriftligt och motiverat.</p> |
| Prioriteringslista | <p>Prioriteringslistan utgör en politisk prioritering av projekt som identifierats som viktiga för att vägleda och styra användning, utveckling och bevarande av den fysiska miljön. Listan utgör ett stöd till prioritering av strategiskt arbete inom Trollhättans Stad kopplat till samhällsutvecklingen. Ett av syftena med listan är att redogöra för hur översiktsplaneringen ska fortsätta framgent i staden.</p> |
| Start-PM | <p>Med start-PM avses en så kallad startpromemoria. PM:et slår fast ett exakt datum för när det faktiska planarbetet påbörjas, vilket har betydelse för att klargöra vilken version av plan- och bygglagen som ska gälla och vilka datum som gäller för att uppskatta tiden fram till att en detaljplan ska tas fram.</p> |
| Översiktsplan | <p>Varje kommun ska ha en aktuell översiktsplan, som omfattar hela kommunen. Den är inte bindande men ska ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska utvecklas och bevaras. Översiktsplanen ligger som grund för de områden som ska detaljplaneras och byggas ut samt även för strategiska beslut om markägande.</p> |

3. Ansvar och organisation för mark och exploatering

I kapitlet redogör vi för de aktörer och forum som är involverade i samhällsbyggnadsprocessen, inklusive mark och exploatering. Vidare beskrivs de olika forum för beredning och samordning som finns i Trollhättans stad för dessa frågor.

3.1. Styrelsens och nämndens roller är tydligt definierade

Kommunstyrelsen i Trollhättans stad har det övergripande ansvaret för viss¹ planering av användningen av mark och vatten samt utveckling av strategiskt viktiga områden.

- ▶ Kommunstyrelsens samordningsutskott bereder frågor kopplat till mark och exploatering. Utskottet har till uppgift att bereda frågor som rör bland annat detaljplaner och exploateringsärenden. Utskottet har enligt reglementet mandat att fastställa prioriteringsordningen för produktionen av både detaljplaner och exploateringsprojekt. Enligt uppgift från förvaltningen är det emellertid kommunstyrelsen som i praktiken tar dessa beslut och inte samordningsutskottet.²
- ▶ Kommunstyrelsens ekonomiutskott tar bland annat del av ekonomisk rapportering och uppföljning av exploateringsbudgetar och exploateringsprojekt. Utskottet bereder även förslaget till investeringsbudget inför beslut i kommunfullmäktige. Investeringsbudgeten styr förutsättningarna för kommunens exploateringsprojekt.

Samhällsbyggnadsnämnden fullgör uppgifter som byggnadsnämnd har enligt plan- och bygglagen³. Detta innebär att nämnden beslutar om startbesked för samtliga detaljplaner. Nämnden beslutar även om antagande av detaljplaner som inte är av strategisk karaktär och/eller bedrivs med utökat förfarande. Under samhällsbyggnadsnämnden är det främst plankontoret samt gatu-parkkontoret som arbetar med frågor kopplade till mark och exploatering.

I intervjuer beskrivs både samverkan och ansvarsfördelningen mellan samhällsbyggnadsnämnden och kommunstyrelsen som välfungerande.

Under kommunstyrelsens förvaltning är det mark- och exploateringsavdelningen inom kontoret för tillväxt och utveckling som ansvarar för frågor kopplade till mark och exploatering.

Den 5 april 2021 beslutade stadsdirektören om en omorganisering som bland annat innebär att samhällsbyggnadsförvaltningens chef från och med maj 2021 även är chef för kontoret för tillväxt och utveckling. Samtliga enheter inom kommunen med arbetsområden inom fysisk planering inklusive mark- och exploatering leds därmed av en och samma chef.

¹ Omfattningen av kommunstyrelsens övergripande ansvar för planering av användning av mark och vatten samt utveckling av strategiskt viktiga områden ansvar definieras inte i reglementet.

² Beskrivningen av kommunstyrelsens och utskottens ansvar är från kommunstyrelsens reglemente.

³ Nämnden fullgör dock inte uppgifter kopplade till översiktsplaner och planbesked.

3.2. Flera forum för beredning och samordning

Nedan beskrivs de tre mest väsentliga forumen för beredning och samordning avseende mark och exploatering inom staden såväl på politisk nivå som förvaltningsnivå.

- ▶ Samordningsberedningen är det huvudsakliga politiska forumet för samverkan mellan kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden i samhällsbyggnadsfrågor. I beredningen ingår presidierna från kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden, liksom de kommunala bolagens verkställande direktörer. Beredningen sammanträder fyra gånger per år.
- ▶ Inom stadens organisation finns även ett antal arbetsgrupper för samordning av arbetet på tjänstepersonsnivå. Den för mark- och exploateringsfrågor mest relevanta gruppen är samordningsgruppen för strategisk planering (SGSP). Den hanterar och samordnar strategiskt övergripande frågor så som förslag till prioritering av detaljplanelistan⁴. Detaljplanelistan beskrivs mer utförligt i avsnitt 4.2.
- ▶ Därutöver finns på tjänstepersonsnivå även planeringsgruppen. Syftet med gruppen är främst att vara ett informationsforum och att ta upp frågor av betydelse för samhällsplanering av förvaltningsövergripande karaktär. Gruppen består av representanter från samtliga förvaltningar samt från Trollhättan Energi, Kraftstaden och Eidar. Totalt ingår cirka 30 personer i gruppen. Plankontoret är sammankallande för gruppen som träffas cirka 5–6 gånger per år.

⁴ Gruppen består av cheferna för samhällsbyggnadsförvaltningen, kontoret för tillväxt och utveckling för gatu-/parkkontoret, plankontoret, miljökontoret, mark- och exploateringsavdelningen. Därtill ingår lokalförsörjningsstrateg samt representanter från Trollhättan Energi, Kraftstaden och Eidar.

4. Kommunstyrelsens styrning av mark och exploatering

I kapitlet besvarar vi revisionsfrågan om huruvida kommunstyrelsen säkerställt en tillräcklig styrning av mark- och exploateringsprocessen.

4.1. Översiktsplanen utgör grunden för den långsiktiga styrningen

Det främsta styrdokumentet för mark och exploatering är stadens översiktsplan från 2013. Planen innehåller bland annat strategier och mål för stadens fysiska planering.

I intervjuer framförs att översiktsplanen är det styrdokument som ger en långsiktighet i arbetet. Det uppges samtidigt saknas viss långsiktighet i planeringen av mark- och exploatering. Ett exempel på denna brist är stadens behov av villatomter och att en del av den planeringen uppges ha kunnat påbörjats tidigare. I flera av intervjuerna uppges att staden behöver ha en tydligare långsiktig och strategisk planering av mark- och exploateringsområdena, exempelvis genom att arbeta utifrån en markförsörjningsplan. En sådan markförsörjningsplan saknas i nuläget.

Redan 2017 rekommenderades kommunstyrelsen av stadens förtroendevalda revisorer att ta fram en markstrategi och markförsörjningsplan för att säkerställa och tillgodose markbehovet. Vid den uppföljning som gjordes 2019 hade rekommendationen inte omhändertagits varför den bedömdes kvarstå. Förslag till markstrategi och markförsörjningsplan togs enligt uppgift fram redan 2014, men antogs därefter inte. I svaret från förvaltningen i den uppföljande granskningen 2019 framfördes att det från politiskt håll varit känsligt att peka ut områden som är möjliga för inköp av mark, vilket ska ha bidragit till att dokumenten inte antagits. Redan 2019 fanns enligt uppgift behov av att revidera utkastet till markstrategi och markförsörjningsplan. Av innevarande granskning 2021 framgår inte att något ytterligare arbete med dessa genomförts.

En av de intervjuade uppger att översiktsplanen har ett föråldrat format och behöver levandegöras mer för att bli ett bättre styrverktyg i stadens fysiska planering. Kortsiktiga frågor beskrivs som att de ibland kan vara svåra att hantera genom översiktsplanen. Ur ett långsiktigt och strategiskt perspektiv beskrivs planen alltså som aktuell.

Ett av de konkreta mål som satts upp i översiktsplanen är att staden ska ha vuxit till 70 000 invånare till 2030. Med 59 200 invånare 2020 behöver antalet invånare växa med 18 procent under åren 2021–2030 för att målet ska nås⁵. Invånarantal följs upp av kommunstyrelsens förvaltning i kommunens årsredovisning. Det görs däremot ingen analys av måluppfyllelsen kopplat till målet om 70 000 invånare till år 2030. Med analys avses i sammanhanget en analys av måluppfyllelsen utifrån målsättningen samt beskrivning av eventuella behov av åtgärder i syfte att stärka förutsättningarna att nå målet.

⁵ Mellan tiden för översiktsplanens antagande 2013 till och med 2020 har befolkningen vuxit med cirka 5 procent (från 56 600 till 59 200). Befolkningsstatistik hämtad från kommun- och landstingsdatabasen (KOLADA).

Figur 1. Utdrag från Trollhättans stads översiktsplan, antagen 2013.



I kommunstyrelsens verksamhetsplan 2021 beskrivs att det finns ett behov av att se över stadens marktillgångar, eftersom det är brist på planlagd mark för villatomtproduktion. Detta framförs i samband med målet om 70 000 invånare. Kommunstyrelsen har i samma verksamhetsplan beslutat om två mål för 2021 med koppling till kommunens mark: På årsbasis ska antalet sålda småhustomter på kommunal mark uppgå till 30, samt att antal lägenheter i flerbostadshus som tillkommer på kommunalt överlåtten mark ska uppgå till 70.

4.2. Det finns etablerade arbetsformer för hur prioriteringar genomförs och förankras

Den praktiska styrningen och prioriteringen av mark och exploateringar sker utifrån stadens översiktsplan, investeringsbudget samt genom en *detaljpanelista* som beskriver när olika detaljplaner kan väntas godkännas. I stadens *prioriteringslista* redogörs även för hur översiktsplaneringen ska fortsätta framgent utifrån vilka riktlinjer och policyer som behöver tas fram.

Prioriteringslistan utgör en del av kommunens planeringsstrategi och är kopplad till stadens översiktsplan. Det är således ett mer övergripande dokument än detaljpanelistan. I planeringsstrategin ska kommunfullmäktige bedöma om översiktsplanen är aktuell och ta ställning till kommunens fortsatta arbete med översiktsplaneringen. Prioriteringslistan följs upp och revideras årligen i juni och december, i samband med beslut om detaljpanelistan.

Detaljpanelistan används mer operativt och listar enskilda projekt med tidplan och status för dessa. Tjänstepersoner i samordningsgruppen för strategisk planering bereder detaljpanelistan två gånger per år. Detaljpanelistan omfattar planering för kommande två till tre år. Kommunstyrelsens samordningsutskott behandlar detaljpanelistan innan den tas upp för beslut i kommunstyrelsen.

I detaljpanelistan finns enligt de intervjuade en prioriteringsordning som är förankrad bland både tjänstepersoner och de förtroendevalda. Av detaljpanelistan är det inte möjligt att se en specifik prioriteringsordning av projekten utöver informationen om när i tiden ett projekt är planerat till. Det framförs samtidigt i skriftliga svar från förvaltningen att kommunstyrelsen inför

varje beslut om detaljplanelistan i tjänsteskrivelse och via muntlig presentation informeras om vilka projekt som flyttas fram i tiden, vilka projekt som är nya på listan och vilka projekt som tagits bort.

Av granskningen framkommer att det saknas en förteckning över stadens exploateringsområden⁶. I investeringsbudgeten framgår nu aktuella exploateringsområden, men det saknas en förteckning som innefattar exploateringsområden även på längre sikt. Enligt uppgift finns det planer på att ta fram en långsiktig exploateringsplan för internt bruk.

4.3. Bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen delvis säkerställt en tillräcklig styrning av mark- och exploateringsprocessen. Granskningen visar att det finns en strukturerad styrning av stadens mark- och exploateringsprocess och att styrningen är förankrad bland förtroendevalda och tjänstepersoner inom de två berörda förvaltningarna. Vi bedömer samtidigt att det saknas en tillräcklig långsiktig planering av stadens marktillgångar. Det finns en beslutad översiktsplan för staden från 2013, men det saknas en markförsörjningsplan eller motsvarande, vilket revisionen redan 2017 rekommenderade kommunstyrelsen att besluta om. Bedömningen är även i linje med den uppfattning som framkommit i genomförda intervjuer.

Det finns en långsiktig målsättning i staden om att antalet invånare ska vara 70 000 till år 2030. Granskningen visar att det inte görs en analys av måluppfyllelsen inom kommunstyrelsen och att eventuella behov av åtgärder för att kunna uppnå målet därför inte synliggörs. Stadens arbete med mark och exploatering är en central del i att kunna nå målsättningen. Detta ställer höga krav på uppföljning och analys som vid behov bör följas av åtgärder. Beaktat att stadens invånarantal behöver växa med 18 procent mellan 2021–2030 för att målet ska nås är det vår bedömning att kommunstyrelsen behöver styra och följa arbetet med mark och exploatering mer aktivt. Det bör finnas en tydlig långsiktig planering av stadens markförsörjning för att säkerställa ett ändamålsenligt arbete med kommunfullmäktiges målsättningar. Detta saknas enligt vår bedömning i dagsläget.

Vi konstaterar att det saknas en förteckning över kommunens exploateringsområden, utöver investeringsbudget. Lagstiftning eller riktlinjer ställer inte krav på att sådan förteckning ska finnas, men framtagandet av en sådan förteckning kan enligt vår mening stärka förutsättningarna för den långsiktiga planeringen av mark- och exploateringar genom att kopplas till en framtida markstrategi och/eller markförsörjningsplan. Vi ser därför positivt på att det finns planer på att ta fram en långsiktig exploateringsplan.

Slutligen bedömer vi att det delvis finns en tydlig prioriteringsordning avseende stadens exploateringsområden. Detaljplanelistan redogör för de närmsta årens projekt, men det saknas en mer långsiktig prioriteringsordning som exempelvis en exploateringsplan kan bidra med.

⁶ Det finns inget lagkrav på att en sådan förteckning ska finnas.

5. Arbetet med mark och exploatering

I kapitlet besvarar vi revisionsfrågan om huruvida kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden säkerställt ett ändamålsenligt arbete med markanvisning och markexploatering.

5.1. Trollhättans samhällsbyggnadsprocess

Mark- och exploateringsprocessen är en del av stadens samhällsbyggnadsprocess. I figur 2 nedan beskrivs stadens samhällsbyggnadsprocess. Figuren utgår från scenariot när en privat exploatör äger marken och ansöker om planbesked, där planbeskedet sedan hanteras genom ett standardförfarande⁷. Processen är densamma när kommunen är exploatör, då utgår dock punkterna 12 och 15.

Figur 2. Samhällsbyggnadsprocessen vid ansökan från privat exploatör. Figuren är EY:s tolkning av processen så som den beskrivs i stadens styrdokument.



 Processen kopplad till detaljpanelistan sker parallellt med samhällsbyggnadsprocessen. Enstaka projekt kan inkluderas i listan före eller efter planbesked har tagits, detta beroende exempelvis på när i tid en ansökan inkommit.

* Markanvisningsavtal kan antas även i samband med andra tillfällen under processen.

⁷ I arbetet med att ta fram en detaljplan kan i de flesta fall ett standardförfarande tillämpas. För vidare läsning om olika förfaranden rekommenderas boverkets hemsida.

5.2. Lagkrav på riktlinjer uppfylls från och med i år

Enligt lag om riktlinjer för kommunala markanvisningar ska en kommun anta riktlinjer för markanvisningar. Plan- och bygglagen ställer krav på att kommuner som avser ingå exploateringsavtal ska anta riktlinjer med utgångspunkter och mål för sådana avtal. Kommunfullmäktige i Trollhättan stad antog den 13 september riktlinjer för både markanvisningar och exploateringsavtal⁸. I intervjuer framförs att det pågått ett arbete med dessa riktlinjer sedan en tid tillbaka och att riktlinjernas innehåll varit föremål för en politisk diskussion. Då riktlinjerna antogs i slutet av granskningens genomförande (september) har riktlinjerna inte varit styrande för verksamheten under den del av verksamhetsåret 2021 som passerat.

Den främsta rutin som arbetet med mark och exploatering utgår ifrån vid granskningstillfället är dokumentet *Samhällsbyggnadsprocessen 2.0* (se figur 2). Dokumentet innehåller en övergripande beskrivning av skedet inför eller under framtagandet av detaljplan. I rutinen beskrivs vilka arbetsgrupper och utskott som är involverade i processen. Flertalet steg i samhällsbyggnadsprocessen beskrivs från projektstart i samband med att exempelvis en exploatör visat intresse för att köpa mark till genomförandet av externa exploateringsprojekt. Beslutsgången och ansvarsfördelningen vid olika typer av förfaranden med detaljplaner tydliggörs även, där uppdelning finns mellan enkelt standardförfarande, standardförfarande samt utökat förfarande. I rutinen beskrivs rollerna för olika besluts- och samordningsforum där både tjänstepersoner och förtroendevalda ingår.

Utöver nämnda styrdokument finns även en *riktlinje för föravtal vid bostadsbyggnation*, beslutad av kommunstyrelsen 2005. Föravtal innebär att intressenten ska få undersöka förutsättningarna för bostadsbyggnation på kommunal mark där översiktsplan anger att det är lämpligt med bostäder. Riktlinjen beskriver hur länge föravtal ska gälla och vilken fördelningsprincip som ska gälla för större respektive mindre bostadsområden. Pris för marken ska inte regleras i föravtalet.

I de riktlinjer för markanvisningar som antogs 13 september finns en övergripande beskrivning om hur staden ska arbeta med värdering av den mark som ska säljas. Det beskrivs att stadens mark ska säljas till marknadspris. Det framgår att markförsäljning ska ske via ett öppet anbudsförfarande där det mest fördelaktiga budget väljs, eller att priset baseras på en värdering av oberoende auktoriserad värderare⁹.

⁸ Det finns sedan tidigare även antagna riktlinjer för markanvisningar inom stadsdelen Vårvik. I riktlinjerna framgår formerna för markanvisning, principer för markpris och övriga villkor för markanvisning.

⁹ Om det finns nyligen sålda jämförelseobjekt som kan säkerställa att priset är marknadsmässigt behöver inte en värdering göras, enligt riktlinjerna.

5.3. Arbetet med mark och exploatering är väletablerat

Av intervjuer framkommer att stadens arbete med mark och exploatering upplevs som tydligt överlag och att stadens forum för samverkan bidrar till en mer välfungerande process.

Det framförs även återkommande i intervjuer att stöddokumentet *Samhällsbyggnadsprocessen 2.0* skapar en tydlighet för ansvarsfördelning och arbetsgång bland både tjänstepersoner och förtroendevalda.

Vad gäller arbetet med markvärdering finns från och med september, som framförts i föregående avsnitt, en riktlinje för markanvisningar där det på en övergripande nivå framgår hur värdering av mark ska genomföras vid markanvisningsförfarande. I intervju framförs vidare att det finns ett etablerat arbetssätt för genomförandet av kalkyler för exploateringsområden. Staden uppges anlita värderingsbyråer för att ta fram ett värderingsutlåtande inför en markförsäljning. Det framförs i sammanhanget att det finns svårigheter med att hitta aktörer med rätt kompetens i kombination med god kännedom om Trollhättan. Precisionen i kalkylerna som görs påverkas av förutsättningar som finns i respektive område. Kalkylerna för exploateringsområden uppges förfinas allteftersom, i takt med att fler detaljer tar form.

5.4. Struktur finns för uppföljning av kommunens exploateringsprojekt

Mark och exploateringsprocessen kan innefatta exploatering av både kommunen och privata aktörer.

Uppföljningen av kommunens exploateringsprojekten regleras huvudsakligen i *Rutin för budgetering och uppföljning av exploateringsverksamhet*. Kommunens investeringsprojekt följs därefter upp tre gånger årligen; i april, augusti samt i samband med bokslutet för helåret. I samband med uppföljningen redovisas status på arbetet med projektet, därtill görs en uppdaterad prognos för framskridandet. Avslutade investeringsprojekt slutredovisas enligt uppgift i ekonomiutskottet i januari eller februari årligen.

5.5. Stickprov visar att vissa väsentliga underlag inte har dokumenterats

Som en del av granskningen har vi genomfört en stickprovsgranskning av ett markanvisningsavtal, ett marköverlåtelseavtal samt två exploateringsavtal. Se begreppsförklaringarna i avsnitt 2.6 för information om innebörden av nämnda avtal.

Stickprovsurvalet är baserat på en av mark- och exploateringsavdelningen översänd lista över tecknade mark- och exploateringsavtal mellan 2016 och 2021. Urvalet har skett strategiskt i syfte att inkludera större mark- och exploateringsprojekt som innefattar både bostäder och kommersiell verksamhet.

Trollhättans Stad har vid tiden för stickprovsgranskningen saknat riktlinjer för markanvisningar och exploateringsavtal att applicera på aktuella projekt. Kontrollpunkterna i stickprovsgranskningen har därför i stället utgått direkt från lagen om riktlinjer för kommunala

markanvisningar¹⁰ samt plan- och bygglagens krav på innehållet i riktlinjerna¹¹. Nedan kriterier har ställts upp i stickprovsgranskningen:

- ▶ Lag om riktlinjer för kommunala markanvisningar gör gällande att det ska finnas principer för markprissättning till grund för markanvisningar. I stickprovsgranskningen granskar vi därför om en *värdering* har ägt rum inför markanvisning och i så fall hur värderingen har genomförts.
- ▶ Plan- och bygglagen gör gällande att riktlinjer för exploateringsavtal ska ange grundläggande principer för fördelning av kostnader och intäkter för genomförandet av detaljplaner. I stickprovsgranskningen har vi därför granskat om det finns en *tydlig fördelning av kostnader och intäkter* i exploateringsavtalen.

Från innehållet i kraven på riktlinjer ovan finns en koppling till Europeiska unionens statsstödsregler, kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning samt dess förbud mot att gynna enskilda näringsidkare. Dessa krav innebär att kommuner inte har rätt att sälja mark till underpris. På samma sätt behöver kommuner säkerställa att villkoren i exploateringsavtal med privata byggföretag inte innebär statsstöd från kommunen till exploatören.

Inom ramen för stickprovsgranskningen har olika besked givits vid olika tidpunkter avseende vilken dokumentation av markvärderingar som finns dokumenterad och ej. Det underlag som till grund för stickprovsgranskning har efterfrågats har översänts av kommunen stegvis under hela granskningsperioden.

I tabell 2 och 3 på kommande sidor redovisas resultatet av stickprovsgranskningen.

¹⁰ Lag om riktlinjer för markanvisningars 1–2 §.

¹¹ Plan- och bygglagens 6 kap 39 § om exploateringsavtal.

5.5.1. Stickprovsgranskning av markanvisningsavtal / marköverlåtelseavtal

Tabell 2. Resultat av stickprovsgranskning av markanvisningsavtal / marköverlåtelseavtal

| Markanvisningsavtal / marköverlåtelseavtal | | |
|---|---|---|
| Projekt/ fastighet | Gullön 10 | Propellern |
| Bakgrund till projekt | Marköverlåtelseavtal tecknat 2020-10-23 avseende bostäder. Baseras på beslut om förlängt markanvisningsavtal i kommunstyrelsen 2019-12-04. Exploatören äger fastigheten Gullön 8, staden äger fastigheten Gullön 10 som markanvisningen gäller. | Markanvisningsavtal tecknat 2021-02-10. Avser 60 000 m2 tomtmark för byggnation av ett datacenter. |
| Anvisningsmetod¹² | Enligt uppgift har avtalet direktanvisats. Anvisningsmetod framgår inte av avtal. | Enligt uppgift har avtalet direktanvisats. Anvisningsmetod framgår inte av avtal. |
| Villkor | Kommunala gator byggs ej, däremot flyttas en transformator på stadens bekostnad. Förberedande arbeten som utförts av annan fastighetsägare i kvarteret ska exploatören ersätta staden för. | I priset ingår kostnader för anläggande av gatubyggnation enligt angivna villkor i avtal. |
| Kontrollpunkt: Har värdering genomförts? | En externvärdering av byggrätter inom Gullön 10 har genomförts. Värdet bedömdes till 2800 kr per kvadratmeter BTA ¹³ . Vi har inom ramen för stickprovsgranskningen tagit del av värderingsutlåtandet. | Priset baseras enligt uppgift på prisjämförelser med andra markaffärer som staden genomförde vid samma period. I ett dokumenterat underlag från augusti 2019 framgår dessa prisjämförelser. I underlaget finns ett antal olika beräkningar av priser och kostnader. Det är inte möjligt att utifrån underlaget följa vad det sedan avtalade priset om 320 kr/kvm tomtyta har baserats på. |
| Bedömning, kommentar | Vi bedömer att det utifrån det befintliga underlaget i fallet Propellern inte är möjligt att styrka att markförsäljningen skett till marknadsmässigt pris. I detta fall har ett underlag med prisjämförelser tagits fram inför markanvisning som sedan inte matchat det avtalade priset. Detta innebär inte att prissättningen per definition skett till underpris, men att det utifrån avsaknaden av underlag inte är möjligt att utesluta att så är fallet. I fallet Gullön 10 har en dokumenterad externvärdering genomförts och översänts inom ramen för stickprovet. | |

¹² Med anvisningsmetod avses hur marken tilldelas till intresserade bygherrar.

¹³ Med BTA avses bruttoarea: Summan av alla våningsplanens area som begränsas av de omslutande byggnadsdelarnas utsida.

5.5.2. Stickprovsgranskning av exploateringsavtal

Tabell 3. Resultat av stickprovsgranskning av exploateringsavtal

| Exploateringsavtal | | |
|--|--|--|
| Projekt/ fastighet | Oden | Innovatum |
| Bakgrund till projekt | Genomförandeavtal tecknat 2021-04-23 avseende bland annat påbyggnad av kvarteret med nya bostäder. Exploatören äger kvarteret men behöver utöka området för att kunna anlägga ett trapphus. I avtalet ingår därför ett överlåtande av kvartersmark till exploatören. | Exploateringsavtal tecknat 2017-06-23. Södra delen av Innovatum-området har sedan tidigare exploaterats med bostäder och det aktuella området avser etapp 2 i denna exploatering. Syftet med detaljplanen för etapp 2 är att pröva och klargöra förutsättningarna för utveckling av nya bostäder och i viss omfattning parkering, kontor och andra ej störande verksamheter. |
| Uppföljning av avtal | Exploatören har ställt en säkerhet om 1 miljon kronor till staden som ska återlämnas när exploatören uppfyllt sina åtaganden i avtalet. Då avtalet tecknades i april innevarande år har uppföljning av åtagandena i avtalet inte varit aktuellt vid tiden för granskningen. | Exploatören har ställt en säkerhet om 3,7 miljoner kronor till staden som ska återlämnas när exploatören uppfyllt sina åtaganden i avtalet. Kontakt med exploatör har enligt uppgift skett via e-post och telefon. Slutförande och överlämning med tillhörande uppföljning av åtaganden har ännu inte varit aktuellt. Detta då exploateringen försenats och byggnation inte slutförts. Avtalet har förlängts. |
| <u>Kontrollpunkt:</u> Finns en tydlig kostnadsfördelning? | Det framgår i avtalet hur priset för marken beräknats. Vidare framgår kostnadsfördelningen mellan stad och exploatör tydligt. Exploatören står för kostnaderna, med undantag för återställning av en gata där staden avsatt medel för ombyggnation men skjutit upp arbetet med anledning av exploateringen. Trollhättan Energi genomför ledningsarbeten som kommer faktureras exploatören. Staden genomför gatuarbeten som kommer faktureras exploatören. | Kostnadsfördelningen framgår tydligt i avtalet. Exploatören står för kostnader för utbyggnad av allmän platsmark med utformning enligt avtalet. Anslutning av vatten och avlopp av Trollhättan Energi betalas enligt den taxa och de regler som gäller vid anslutningstillfället. Eventuell flytt av ledningar i området bekostas av exploatör. I avtalet regleras att en marköverlåtelse sker från exploatör till staden, i befintligt skick. Ersättning från exploatören till staden utgår därför inte. |
| Bedömning, kommentar | I båda fallen finns i avtal en tydlig kostnadsfördelning mellan exploatören och staden. Uppföljning av åtaganden som regleras i avtal har inte varit aktuellt i något av fallen då inget av de båda projekten hunnit genomföras vid tiden för granskningen. | |

5.6. Bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden delvis har säkerställt ett ändamålsenligt arbete med markanvisning och markexploatering.

Granskningen visar att det uppges finnas ett etablerat och förankrat arbetssätt inom både kommunstyrelsens och nämndens verksamheter kopplat till mark och exploatering. Det bedöms finnas en god samverkan mellan kommunstyrelse och samhällsbyggnadsnämnd liksom mellan tjänstepersoner och förtroendevalda. Processen upplevs överlag som tydlig av de intervjuade. Vi bedömer vidare att det finns ändamålsenliga arbetsformer för att följa upp framtagna kalkyler i samband med avslutat exploateringsprojekt. Uppföljning sker genom ekonomiutskott samt genom delårsrapporter och årsbokslut där avvikelser mot budget framgår.

Kommunfullmäktige beslutade i september 2021 om riktlinjer för både markanvisningar och exploateringsavtal, vilka måste finnas enligt aktuell lagstiftning. Riktlinjerna för markanvisningar innehåller bland annat en övergripande beskrivning av hur arbetet med värderingar av mark ska genomföras. Under merparten av 2021, och föregående år, har dock markexploateringsarbetet bedrivits utan stöd i dessa riktlinjer, vilket vi bedömer är bristfälligt.

Vid stickprovsgenomgång av de utvalda markanvisnings- och marköverlåtelseavtalen finns i ett fall ett dokumenterat externt värderingsutlåtande av marken där det går att följa på vilka grunder värderingen genomförts. I det andra fallet finns ett underlag med prisjämförelser, men det är inte tydligt kopplat till det sedan avtalade priset. Vi konstaterar att lag om riktlinjer för kommunala markanvisningar gör gällande att det ska finnas riktlinjer som innehåller bland annat principer för markprissättning. Sådana principer har saknats i båda de markanvisnings- och marköverlåtelseavtal som granskats vilket bedöms vara en brist. Vi menar vidare att avsaknaden av ett värderingsunderlag som tydligt går att koppla till det avtalade priset, ökar riskerna för att stadens mark inte ges en konsekvent värdering inför försäljning. Risken ökar då också för att mark säljs till underpris och att enskilda näringsidkare gynnas.

Slutligen konstaterar vi att vi inom ramen för stickprovsgranskningen har erhållit olika besked vid olika tidpunkter avseende vilka markvärderingar som har dokumenterats och ej. Det underlag som efterfrågats till grund för stickprovsgranskningen har av kommunen översänts stegvis under hela granskningsperioden. Vi vill påtala vikten av att de väsentliga delarna av arbetet inom markexploatering dokumenteras på ett systematiskt sätt, så att arbetet är möjligt att följa och verifiera i efterhand.

6. Samlad bedömning

6.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna

| Revisionsfrågor | Bedömning |
|---|--|
| <p>Har kommunstyrelsen säkerställt en tillräcklig styrning av mark- och exploateringsprocessen?</p> <p>- Finns en förteckning över kommunens exploateringsområden?</p> <p>- Finns en tydlig prioriteringsordning avseende exploateringsområden?</p> | <p>Delvis. Det finns en strukturerad styrning av stadens mark- och exploateringsprocess och styrningen är förankrad bland både tjänstepersoner och förtroendevalda.</p> <p>Vi bedömer samtidigt att det saknas en tillräcklig långsiktig planering av stadens marktillgångar. Stadens arbete med mark och exploatering är en nyckel för att kunna nå fullmäktiges målsättning om 70 000 invånare till 2030. Detta ställer höga krav på uppföljning och analys – som vid behov bör följas av åtgärder.</p> <p>Det finns en beslutad översiktsplan för staden från 2013, men det saknas en markförsörjningsplan eller motsvarande, vilket revisionen redan 2017 rekommenderade kommunstyrelsen att besluta om. Det saknas en förteckning över kommunens exploateringsområden. Lagstiftning eller riktlinjer ställer inte krav på att sådan förteckning ska finnas, men framtagandet av en sådan förteckning kan enligt vår mening stärka förutsättningarna för den långsiktiga planeringen av mark- och exploateringar genom att kopplas till en framtida markstrategi och/eller markförsörjningsplan. Vi ser positivt på att det finns planer på att ta fram en långsiktig exploateringsplan.</p> <p>Det finns en delvis tydlig prioriteringsordning avseende stadens exploateringsområden. Detaljplanelistan redogör för de närmsta årens projekt men det saknas en mer långsiktig prioriteringsordning som exempelvis en exploateringsplan kan bidra med.</p> |
| <p>Har kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden säkerställt ett ändamålsenligt arbete med markanvisning och markexploatering?</p> <p>- Finns tillräckliga riktlinjer för markanvisningsavtal och exploateringsavtal?</p> <p>- Skrivs avtal i enlighet med riktlinjerna?</p> <p>- Sker tilldelning av markanvisningar i enlighet med riktlinjerna?</p> <p>- Finns tillräckliga arbetsformer för att säkerställa marknadsmässighet vid markförsäljning?</p> <p>- Finns ändamålsenliga arbetsformer för att följa upp framtagna kalkyler i samband med avslutat exploateringsprojekt?</p> | <p>Delvis. Det uppges finnas ett etablerat och förankrat arbetssätt inom både styrelsens och nämndens verksamheter kopplat till mark och exploatering. Det bedöms finnas en god samverkan mellan, styrelse och nämnd liksom mellan tjänstepersoner och politik. Processen upplevs även överlag som tydlig av de intervjuade.</p> <p>Kommunfullmäktige beslutade i september 2021 om riktlinjer för markanvisningar och exploateringsavtal, vilka måste finnas enligt aktuell lagstiftning. Riktlinjerna för markanvisningar innehåller bland annat en övergripande beskrivning av hur arbetet med värderingar av mark ska genomföras. Under merparten av 2021, och föregående år, har dock markexploateringsarbetet bedrivits utan stöd i dessa riktlinjer vilket vi bedömer är en brist.</p> <p>Stickprovsgranskningen av markanvisnings- och marköverlåtelseavtal visar på brister kopplade till stadens arbete med markvärdering och dokumenteringen av detta. Vi konstaterar att lag om riktlinjer för kommunala markanvisningar gör gällande att det ska finnas riktlinjer som innehåller bland annat principer för markprissättning. Sådana principer har saknats i båda de markanvisnings- och marköverlåtelseavtal som granskats vilket bedöms vara en brist. Vi menar vidare att avsaknaden av ett värderingsunderlag som tydligt går att koppla till det avtalade priset ökar riskerna för att stadens mark inte ges en konsekvent värdering inför försäljning. Risken ökar då också för att mark säljs till underpris och att enskilda näringsidkare gynnas.</p> <p>Det finns ändamålsenliga arbetsformer för att följa upp framtagna kalkyler i samband med avslutat exploateringsprojekt. Uppföljning sker i ekonomiutskottet samt i delårsrapporter och årsbokslut.</p> |

6.2. Slutsatser

Vår samlade bedömning utifrån syftet med granskningen är att kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden delvis säkerställt att mark- och exploateringsverksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt.

Vi konstaterar att det uppges finnas väletablerade processer och arbetssätt och en fungerande samverkan mellan kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden. Riktlinjer för markanvisningar och exploateringsavtal har nu antagits och staden efterlever per september i år den lagstiftning som reglerar detta. Det saknas samtidigt enligt vår bedömning en långsiktig styrning av markförsörjningen som verktyg för att kunna bedriva ett ändamålsenligt arbete utifrån kommunfullmäktiges mål om 70 000 invånare.

Redan 2017 rekommenderades kommunstyrelsen av kommunrevisionen att ta fram en markstrategi och markförsörjningsplan för att säkerställa och tillgodose markbehovet för att genomföra de strategier och mål som anges i översiktsplanen. Det bör finnas en tydlig långsiktig planering av stadens markförsörjning för att säkerställa ett ändamålsenligt arbete med kommunfullmäktiges målsättningar. Detta saknas enligt vår bedömning i dagsläget.

Slutligen bedömer vi att stickprovsgranskningen av markanvisningsavtal visar på brister kopplade till stadens arbete med markvärdering och dokumenteringen av detta. Avsaknaden av ett tydligt dokumenterat arbete med markvärdering riskerar leda till att stadens mark inte ges en konsekvent värdering inför försäljning. Risken ökar då också för att mark säljs till underpris och att enskilda näringsidkare gynnas. I förlängningen kan detta innebära en ökad risk för oegentligheter. Slutligen konstaterar vi att markanvisningar kan avse för en kommun väsentliga belopp vilket understryker vikten av systematik och spårbarhet i arbetet med att värdera mark.

6.3. Identifierade förbättringsområden och rekommendationer

Under granskningen har vi identifierat förbättringsområden och våra rekommendationer framgår nedan. Rekommendationerna syftar till att bidra till att utveckla och förbättra verksamheten.

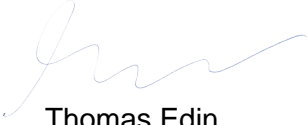
Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:

- ▶ Säkerställa en tydlig långsiktig planering av stadens markförsörjning, exempelvis genom att arbeta med en markförsörjningsplan och markstrategi. Detta i syfte att tillse ett strukturerat arbete med kommunfullmäktiges målsättningar.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden att:

- ▶ Säkerställa att de riktlinjer som nu antagits implementeras i arbetet med markexploatering och att de väsentliga delarna i detta arbete dokumenteras.

Göteborg den 27 oktober 2021



Thomas Edin
Verksamhetsrevisor
Ernst & Young AB



Karin Knutsson
Verksamhetsrevisor
Ernst & Young AB



Mikaela Bengtsson
Certifierad kommunal yrkesrevisor
Kvalitetssäkrare
Ernst & Young AB

Bilaga 1 – Bakgrund till granskningen

Kommunfullmäktige i Trollhättan har antagit ett mål om att staden ska växa till 70 000 invånare 2030. Detta ställer i sin tur krav på att kommunen är aktiv i sin långsiktiga planering för hur bland annat mark ska nyttjas på ett hållbart sätt. Det är då viktigt att processen för markexploatering är ändamålsenlig.

Med markexploatering avses åtgärder för att anskaffa, bearbeta och iordningställa råmark för att kunna bygga exempelvis bostäder, affärer, kontor eller industrier. I markexploateringsverksamheten ingår därmed också att uppföra kompletterande gemensamma anordningar så som gator, grönområden samt VA- och elanläggningar. Eftersom det rör sig om stora investeringar är det viktigt att det finns tydliga beslut kring markexploateringen i kommunen samt att det finns tillräckliga kalkyler och tydliga avtal med exploatören i markexploateringsprojekten.

I lagen om riktlinjer för kommunala markanvisningar (2014:899) och i plan- och bygglagen (PBL) (2010:900) definieras markanvisning som 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 lag (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar 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.

Exploateringsavtal är ett avtal om genomförande av en detaljplan och regleras i PBL för mark som inte ägs av kommunen. Avtalet tecknas mellan kommunen och ägaren (exploatören) till det markområde som enligt detaljplanen ska exploateras. Exploateringsprocessen är komplex då den är styrd av omfattande lagstiftning och inbegriper samordning och styrning av flera verksamheter och aktörer i projekt som löper över en längre tid.

Kommunrevisionen har mot bakgrund av ovanstående och utifrån sin risk- och väsentlighetsanalys bedömt att det är väsentligt att granska om kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden säkerställt att mark- och exploateringsverksamheten bedrivs på ändamålsenligt sätt. I God revisionsred framkommer de grunder som revisorerna använder när de bedömer ansvarstagande i styrelser och nämnder. Ansvarsgrunder som är aktuella i denna granskning är bland annat risker för bristande ledning, styrning, uppföljning och kontroll, ekonomisk skada samt verksamhetsskada.

Bilaga 2 – Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna i denna granskning utgörs av:

Kommunallagen (KL 2017:725)

Av 6 kap 6 § framgår att nämnderna ansvarar för att var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs enligt de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Likaså skall nämnderna se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredställande sätt.

Lag (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar

Av 2 § framgår att en kommun ska anta riktlinjer för markanvisningar. Riktlinjerna ska innehålla kommunens utgångspunkter och mål för överlåtelser eller upplåtelser av markområden för bebyggande, handlämningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar samt principer för markprissättning.

Plan- och bygglag (2010:900)

Av 6 kap 39 § framgår att kommuner som avser ingå exploateringsavtal ska anta riktlinjer som anger utgångspunkter och mål för sådana avtal. Riktlinjerna ska ange grundläggande principer för fördelning av kostnader och intäkter för genomförandet av detaljplan. Riktlinjerna ska även ange grundläggande principer för medfinansieringsersättning, om kommunen avser att betala sådan ersättning, och andra förhållanden som har betydelse för bedömningen av konsekvenserna att ingå exploateringsavtal.

Kommunfullmäktiges mål och riktlinjer

Av kommunfullmäktiges mål och resursplan 2020–2023 med budget 2021 samt i stadens översiktsplan 2013 framgår ett mål om att stadens invånare ska ha vuxit till 70 000 invånare till år 2030.

Bilaga 3 – Källförteckning

Dokument

- ▶ Reglemente kommunstyrelsen (2019-06-19)
- ▶ Reglemente samhällsbyggnadsnämnden (2019-08-28)
- ▶ Översiktsplan 2013, kommunfullmäktige (2014-02-14)
- ▶ Mål- och resursplan med budget 2021, kommunfullmäktige (2020-11-23)
- ▶ Verksamhetsplan med budget 2021, kommunstyrelsen
- ▶ Årsredovisning 2020, kommunstyrelsen
- ▶ Delårsrapport april 2021, kommunstyrelsen
- ▶ Samhällsbyggnadsprocessen 2.0 (2021-02-02)
- ▶ Riktlinjer för föravtal (2005-04-15)
- ▶ Rutin för budgetering och uppföljning av exploateringsprojekt (2020-11-04)
- ▶ Prioriteringslista för strategisk planering (2021-05-27)
- ▶ Detaljplanelista, kommunstyrelsen (2020-12-02)
- ▶ PM samordningsgrupp för strategisk planering (2020-05-28)
- ▶ Underlag för stickprovsgranskning utifrån önskemål

Intervjuer¹⁴

- | | |
|--|---------|
| ▶ Chef mark- och exploateringskontoret | 8 juni |
| ▶ Chef samhällsbyggnadsförvaltningen och Tillväxt och utveckling | 8 juni |
| ▶ Gruppintervju chef gatu-parkkontoret och chef plankontoret | 8 juni |
| ▶ Gruppintervju kommunstyrelsens presidium, styrande majoritet | 10 juni |
| ▶ Kommunstyrelsens presidium, opposition | 10 juni |
| ▶ Gruppintervju samhällsbyggnadsnämndens presidium | 10 juni |

¹⁴ Intervjuerna har genomförts på distans.