

2015 -11- 1 8

D.nr:
Beteckning:
handl.nr:

Revisionsrapport

Exploaterings- och investerings- processen

Tierps kommun

Samir Sandberg
Cecilia Högberg

Juni 2015

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattande bedömning	1
2.	Inledning.....	3
2.1.	Bakgrund	3
2.2.	Revisionsfråga och kontrollfrågor.....	3
2.3.	Revisionsmetod	3
2.4.	Avgränsning.....	4
3.	Skärpta krav på riktlinjer	5
3.1.	Riktlinjer för bostadsförsörjningen.....	5
3.2.	Riktlinjer för markanvisning.....	5
3.3.	Riktlinjer för exploateringsavtal.....	6
4.	Granskningens resultat	8
4.1.	Allmänt om organisation.....	8
4.2.	Allmänt om investerings- och exploateringsverksamheten.....	8
4.3.	Allmänt om investerings- och exploateringsprocessen.....	9
4.4.	Styrdokument och riktlinjer för exploateringsverksamheten.....	10
4.4.1.	Exploateringsavtal	10
4.4.2.	Bedömning	11
4.5.	Översiktsplanen i förhållande till bostadsförsörjningsplanen.....	12
4.5.1.	Bedömning	13
4.6.	Samordning och prioritering av ekonomi	13
4.6.1.	Bedömning	13
4.7.	Koppling mellan exploatering och investering.....	14
4.7.1.	Bedömning	14
4.8.	Projektmodell och slutredovisningar	15
4.8.1.	Bedömning	15

1. *Sammanfattande bedömning*

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Tierps kommun granskat exploaterings- och investeringsprocessen i kommunen. Revisionsfrågan löd: *Har Tierps kommun en ändamålsenlig exploateringsprocess och har tidigare identifierade brister i investeringsprocessen åtgärdats?*

Vår granskning visar att exploaterings- och investeringsverksamheten i stort fungerar i nuläget via gott samarbete mellan berörda avdelningar och tjänstemän. I det fall volymer och uppdrag ökar i enlighet med kommunens ambitioner gör vi bedömningen att avsaknad av modeller, riktlinjer etc. kan få större konsekvenser för den ekonomiska planeringen, tidsplaner, upphandlingar etc. Den sammanfattande bedömningen blir därav att Tierps kommun inte har en ändamålsenlig exploateringsprocess och att delar av tidigare identifierade brister i investeringsprocessen inte har åtgärdats.

Den sammanfattande bedömningen baseras på bedömningen av granskningens kontrollmål.

Vår bedömning är att det finns brister i styrningen av exploaterings- och investeringsprocessen. Det saknas tydliga styrdokument och riktlinjer för exploateringsprocessen, till exempel riktlinjer för exploateringsavtal samt riktlinjer för markanvisningar. Utöver detta saknas projektmodell och skriftliga rutin-/processbeskrivningar som säkerställer att samtliga projekt beräknas och dokumenteras på ett likartat sätt.

Vidare görs bedömningen att kommunens översiktplan återspeglas i bostadsförsörjningsplanen. Bedömning i förhållande till markanvisningspolicy kan ej göras då markanvisningspolicy saknas.

Samordningen och prioriteringen av den ekonomiska situationen bedöms inte vara helt ändamålsenlig. Långsiktiga kalkyler av kostnader och effekter (längre än tre år) och underlag för en god prioriteringsprocess saknas i dagsläget. Befintliga riktlinjerna för investeringar bedöms dock ge en god grund för samordning och prioritering av den ekonomiska situationen, men säkerställandet av att dessa efterföljs behöver stärkas.

I dagsläget bedöms det saknas en tydlig koppling mellan exploateringsbeslutet och medföljande investeringsutgifter. Besluten om investeringar saknar också beräkningar av effekter på driftsbudgeten.

Vi bedömer att slutredovisningar genomförs i enlighet med vad som anges i riktlinjer för investeringar.

Utifrån ovanstående iakttagelser och bedömningar rekommenderas kommunen att:

- Utveckla en projektmodell för exploaterings- och investeringsprocessen innehållande en tydlig processbeskrivning, roller och ansvar.
- Arbeta fram riktlinjer för exploateringsavtal och markanvisningspolicy i enlighet med lagens krav inför kommande exploatering.
- Se över exploateringsavtalen för att minska kommunens risktagande.
- Se över huruvida bostadsförsörjningsplanen svarar upp mot de skärpta kraven som införts 2014.
- Säkerställa efterlevandet av de befintliga riktlinjerna för investering, med tonvikt på de ekonomiska kalkylerna och presentation av driftskostnader.
- Skapa aggregerade kalkyler på såväl projektnivå som kommunnivå gällande investeringar och exploatering för att ge en tydligare överblick över nuvarande och kommande behov av finansiering.
- Inför beslut om exploatering presentera sammanställda kalkyler på projektnivå avseende såväl exploateringsintäkter som investeringsutgifter samt kommande driftkostnader för att ge en bild av projektens totala ekonomi.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Enligt kommunens framtidsbedömning är en kommande utmaning finansieringen av välfärdstjänster till invånarna i kommunen. I detta är tillväxtfrågan av stor betydelse. Även frågor som bostadsförsörjning, kompetensförsörjning och kommunikationer är viktiga beståndsdelar. I framtidsbedömningen berörs även hur kommunen ska dra nytta av den tillväxt som sker i regionen. Omfattande detaljplaner har tagits fram och dessa förväntas medföra ett ökat byggande inom kommunen vilket även uttryckts som en målsättning.

Granskningen ingår i 2015 års revisionsplan och har beslutats efter genomförd väsentlighet- och riskanalys.

2.2. Revisionsfråga och kontrollfrågor

Granskningen avser att besvara följande revisionsfråga:

- Har Tierps kommun en ändamålsenlig exploateringsprocess och har tidigare identifierade brister i investeringsprocessen åtgärdats?

Kontrollfrågor

- Finns styrdokument och riktlinjer för hantering av exploateringsverksamheten/projekten på såväl politisk som tjänstemannanivå?
- Återspeglas kommunens översiktsplan i bostadsförsörjningsstrategi och riktlinjer för markanvisning?
- På vilket sätt samordnas och prioriteras kommunens totala kommande ekonomiska situation i samband med beslut om mål och budget?
- Finns en tydlig koppling mellan besluten om exploatering till investeringsutgifter? Innehåller besluten om investeringar en redogörelse över ökade driftskostnader?
- Finns en gemensam projektmodell innehållande rutinbeskrivningar för exploaterings- och investeringsprojekt som används?
- Slutredovisas exploaterings- och investeringsprojekten?

2.3. Revisionsmetod

Granskningen har genomfört genom intervjuer med chef för fysisk planering (exploateringsverksamheten) chef för gata/park och chef för VA samt genomgång av styrande dokument, riktlinjer och analys av de metoder och planeringsprocesser som tillämpas.

2.4. Avgränsning

Granskningen omfattar en översiktlig analys och bedömning av kommunens exploaterings- och investeringsprocess.

2.5. Tidigare identifierade brister i investeringsprocessen

Hösten 2012 genomfördes på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna en *Granskning av intern kontroll – investeringsprocessen*. I den här granskingen ingår enligt revisionsfrågan att kontrollera tidigare identifierade brister har åtgärdats.

Den sammanfattande bedömningen var att kommunstyrelsen inte hade säkerställt en tillräckligt intern kontroll och ändamålsenlig styrning av investeringsprojekt.

Det konstaterades att kommunen saknade projektmodell, riktlinjer och anvisningar för genomförande av investeringsprojekt vilket medförde att varje projektledare skapade sina egna rutiner.

Bedömningar resulterade i följande rekommendationer;

- att styra upp investeringsprocessen genom en gemensam projektmodell
- att relevanta och ändamålsenliga riktlinjer och rutinbeskrivningar utarbetas och att de kopplas till projektmodellen
- att framtagna budgetar för investeringsprojekt även innehåller en kalkyl för investeringens samtliga driftsintäkter och -kostnader,
- att uppföljning och slutredovisning av investeringsprojekt redovisas.

3. Skärpta krav på riktlinjer

I följande avsnitt ges en generell beskrivning av några av de krav som ställs via lagstiftning på området.

Kraven på kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjning har från och med januari 2014 förtydligats. Den 1 och 2 januari 2015 trädde ändringar i plan- och bygglagen (PBL), plan- och byggförordningen (PBF) och i miljöbalken (MB) i kraft. Dessutom infördes en ny lag om riktlinjer för kommunala markanvisningar.

3.1. Riktlinjer för bostadsförsörjningen

Riktlinjer för bostadsförsörjningen ska antas av kommunfullmäktige under varje mandatperiod. Dessa bör visa vad kommunen vill med det befintliga bostadsbeståndet och planeringen av nya bostäder.

Varje kommun ska i riktlinjer antagna från och med 2014 redovisa vilken hänsyn de har tagit till nationella och regionala mål, och till andra planer och program som har betydelse för bostadsförsörjningen. Det regionala perspektivet ska finnas med i riktlinjerna. Länsstyrelsen och andra regionala organ ska också ha möjlighet att yttra sig över kommunens planering av bostadsförsörjningen.

Om en kommuns riktlinjer inte motsvarar kraven kan regeringen förelägga kommunen att arbeta fram nya. Detta förtydligades i reglerna om kommunernas ansvar för bostadsförsörjning (**Lag 2000:1383**) som ändrades från den 1 januari 2014 (**Lag 2013:866**).

Riktlinjerna ska också utgöra underlag för kommunerna i deras uppgift att främja bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet i sitt arbete med planläggning. Bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet fördes den 1 januari 2014 in i plan- och bygglagen (2010:900) som ett sådant allmänt intresse som kommunerna ska främja.

Vissa kommuner väljer att formulera sina riktlinjer för bostadsförsörjning i egna program och dokument medan andra väljer att integrera bostadsfrågorna i kommunens översiktsplan.

3.2. Riktlinjer för markanvisning

Lag (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar

Lagen innebär att en kommun från och med januari 2015 måste ha antagna riktlinjer för markanvisningar. Lagen definierar i 1§ markanvisning på följande sätt:

”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.”

Lagen syftar således på ett avtal kring möjligheter till marköverlåtelse av kommunal ägt mark, oavsett bestämmelser för detaljplan. Syftet med lagen är att öka transparensen, framförallt i byggprocessernas inledande skede genom att det ska bli tydligare hur en markanvisning ska gå till.

Genom lagen måste en kommun som ska genomföra en markanvisning ha riktlinjer för detta innan en markanvisning sker. Kommunerna är relativt fria att själva bestämma hur detaljerade dessa riktlinjer ska vara. Tydligare riktlinjer verkar för en mer förutsägbar process. De minimikrav som lagen anger är följande:

”2 § En kommun ska anta riktlinjer för markanvisningar. Riktlinjerna ska innehålla kommunens utgångspunkter och mål för överlåtelser eller upplåtelser av markområden för bebyggande, handläggningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar samt principer för markprissättning.”

Med utgångspunkter och mål avser lagen främst principer för fördelning av kostnader och intäkter för genomförande av detaljplan. Riktlinjerna är inte juridiskt bindande och en markanvisning som genomförs innan kommunen antagit riktlinjer är fortfarande giltig. Det ligger dock i sakens natur att kommunerna förväntas följa den nya lagen.

3.3. Riktlinjer för exploateringsavtal

Till och med 2014 har det inte funnits några uttryckliga regler för vad ett exploateringsavtal får och inte får innehålla. Från och med januari 2015 trädde ett antal ändringar i Plan- och Bygglagen (PBL) i kraft. Enligt Plan- och Bygglagen definieras ett exploateringsavtal som ett civilrättsligt avtal om genomförande av en detaljplan mellan en kommun och exploatör avseende exploatering av mark som inte ägs av kommunen. I ett exploateringsavtal ska överenskommelser och riktlinjer för utvecklingsprojektet finnas.

Lagändringen medför att kommunen måste anta riktlinjer som anger kommunens utgångspunkter och mål när avtal ska ingås kring exploatering, markanvisning och genomförande av detaljplaner. Riktlinjerna är till för att alla exploatörer ska kunna konkurrera på lika villkor.

Gällande exploateringsavtal anger Plan- och bygglagen kapitel 6 § 39;

”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.”

Exploateringsavtalet får innehålla åtaganden för exploatören att anlägga eller finansiera gator, vägar, allmän platsmark samt VA. Även åtgärder som behövs för att detaljplanen ska kunna genomföras får åläggas exploatören i exploateringsavtalet, t.ex. anslutningsvägar, kommunikationer och annan infrastruktur. Detta gäller även åtaganden av icke-ekonomisk art så som utformning av område, gestaltningsprogram och utformning av allmänna platser. Åtgärderna måste dock stå i rimlig proportion till exploatörens nytta av planen. Exploateringsavtal får däremot inte innehålla åtaganden att bekosta lokaler och

liknande för vård, omsorg och skola som kommunen enligt lag måste tillhandahålla. Riktlinjer för exploateringsavtal är inte bindande för varken exploitören eller kommunen, men avsikten är att kommunerna ska följa dessa.¹

¹ [http://www.delphi.se/\\$-1/file/nyhetsbrev/2014/1412-maritagrundahlsofianilsson-nyalagregler.pdf](http://www.delphi.se/$-1/file/nyhetsbrev/2014/1412-maritagrundahlsofianilsson-nyalagregler.pdf)

4. Granskningens resultat

4.1. Allmänt om organisation

Samhällsbyggnadsenheten ansvarar för merparten av kommunens investerings- och exploateringsprojekt. Samhällsbyggnadsenheten är uppdelad i tre enheter; Fysisk planering, Tekniska enheten samt VA-Enheten.

Enheten Fysisk planering består av 10 anställda och ansvarar för planeringsverksamheten som innefattar bland annat planarkitekt, planläggning, kartteckning samt lokal- och marksamordning. Chefen för fysisk planering ansvarar också för inlösen av mark, upprättande av avtal samt fastighetsbildning.

Tekniska enheten består två enheter, gata/park samt renhållning. Gata/Park består av 10,5 anställda och i enhetens uppdrag ingår anläggning, drift och underhåll av gator, vägar, badplatser, lekplatser samt belysning. Gata/Park ansvarar även för markupplåtelse, dagvattenbrunnar och tillstånd. Sedan januari 2015 har enheten utökats med en projektledare med särskilt ansvar för investeringsprojekten.

Renhållningen består av 12 anställda, i detta ingår en kundtjänst som arbetar på uppdrag åt både renhållningen och V/A. I december 2014 utökades enheten med en projektledare med särskilt ansvar för investeringsprojekten. Renhållningen ansvarar för att alla kommuninvånare och verksamheter har tillgång till avfallshantering enligt renhållningsförordningen för Tierps kommun.

VA-enheten består av 15 personer varav fyra arbetar med projektlednings uppgifter. Enheten står inför ett antal pensionsavgångar. Enheten ansvarar för vattenverk, reningsverk samt ledningsnätet. Detta innefattar anläggning samt drift av vatten och avlopp samt jourverksamheten för akuta driftsstörningar.

Organisationen står i dagsläget inför en större omorganisation då verksamheterna inom Tekniska enheten och VA-enheten planeras överföras till ett eget bolag, Tierps Energi och Miljö AB. Tillståndshandlingen kommer dock att ligga kvar i kommunen. Verksamheten i det nya bolaget ska omfatta gata/park, renhållning, VA samt ett dotterbolag för fjärrvärmehantering. Verksamhetsföreträdarna beskriver ett behov av att tydliggöra processer, gränssnitt, roller och ansvar inför omorganisationen till bolag.

4.2. Allmänt om investerings- och exploateringsverksamheten

Exploateringsverksamheten i Tierps kommun har under många år varit begränsad, eftersom utbyggnad och markfrågor huvudsakligen innefattat försäljning av enskilda tomter via tomtkän. Efterfrågan har ökat och i dagläget är några större exploateringsprojekt påbörjade.

Under 2014 genomfördes en markanvisningstävling för del av kvarteret Lejonet i centrala Tierps köping avseende fastigheterna Tierp 24:5, 24:6 och del av Tierp

24:1. Endast en intresseanmälan inkom, varvid en utvärdering inte bedömdes nödvändig. Tävligen resulterade i ett uppdrag om att teckna markanvisningsavtal med byggherren till ett förslag på 66 nya lägenheter samt fem lokaler. PwC har i uppdraget inte tagit del av markanvisningsavtalet. Detaljplanearbetet pågår.

Två av de kommande större projekten avser byggnation av ca 300 bostäder i området Siggbo i Tierps köping samt anläggning av ett 30-tal industritomter i Sydvästra industriområdet vid infarten från E4:an. Det senare är planerat för byggstart i år. Siggbo är planerat att genomföras i etapper, första etappen omfattar de tomter som ska säljas styckvis direkt av kommunen. Utöver detta finns mindre områden där ett antal tomter planeras friställas för försäljning samt några mindre planerade exploateringar i andra delar av kommunen, till exempel i Karholmsbruk.

Utmaningen för exploateringsverksamheten är i dagsläget tillgången till mark som är möjlig för kommande exploatering och utbyggnad av Tierp. Vid granskningstillfället finns inga lediga hustomter till försäljning i Tierps köping där intresset finns. Ett mindre antal tomter finns i ytterområdena men intresset för dessa är svagt. Kommunens ägande av exploateringsbar mark är begränsat, kommande exploatering liksom exploateringen av Siggbo kommer att ske genom markköp. Vidare framgår att det finns få naturliga exploateringsområden eftersom tätorten är omringad av friluftsanläggningar, fornminnens- och översvämningssområden. Möjliga exploateringsområden har dock identifierats i översiktsplanen.

4.3. Allmänt om investerings- och exploateringsprocessen

Den rutin som i dagsläget finns gällande investerings- och exploateringsprocessen innefattar flera olika instanser i kommunen.

Exploateringsprocessen påbörjas normalt i en planberedningsgrupp. Planberedning sker för såväl exploatering som vid nya detaljplaner. Kommunarkitekten är sammankallade och ansvarig för planberedningsmötena. I planberedningsgruppen ingår tjänstemän från alla verksamheter. Även övriga berörda instanser så som räddningstjänst kan ingå i planberedningen vid behov. Planberedningen lyfter sina förslag till plangruppen. Plangruppen består av berörda högre chefer i kommunen samt berörda politiker. Plangruppen är en diskussionsgrupp och inte ett beslutande organ, möten dokumenteras genom minnesanteckningar. Samtliga detaljplaner och exploateringsavtal beslutas av kommunstyrelsen alternativt kommunfullmäktige. För tomtpriser finns av kommunstyrelsen fastställda taxor på kvadratmeterpris för tomt och industrimark. Hur dessa taxor har beräknats ingår inte i denna granskning.

Investeringar i kommunens lokaler och fastigheter sköts av Tierps kommunfastigheter AB. För investeringar i lokaler och egna fastigheter har kommunen en fastighetssamordnare. Fastighetssamordnaren är mottagare av verksamheternas behov av om-, ny- och tillbyggnationer. Därefter fungerar fastighetssamordnaren som medlare för verksamheternas behov som presenteras för lokalgruppen eller plangruppen. Fastighetsamordnaren är även ansvarig för

lokalgruppen som består likt plangruppen av berörda högre chefer samt politiker. Lokalgruppen skickar efter behandlat ärende en förfrågan till bolaget som återkommer med offert innehållande förslag samt vilken hyreshöjning föreslagen förändring resulterar i. Offerten måste accepteras av respektive produktionschef som har det ekonomiska ansvaret att bära hyreskostnaden. Efter beslut leds projekten i normalfallet av en projektledare inom respektive enhet. Ingen tydlig sammanhållande projektledare finns för de större projekten.

4.4. Styrdokument och riktlinjer för exploateringsverksamheten

De grundläggande styrdokument som finns för exploateringsverksamheten är översiktsplanen samt bostadsförsörjningsplanen. Översiktsplanen antogs i december 2011 och kommer enligt PBL därmed att behöva uppdateras alternativt godkännas igen senast december 2015. Bostadsförsörjningsplanen innehållande strategier för bostadsförsörjning antogs under 2013 vilket var innan de nya lagkraven gällande riktlinjerna för bostadsförsörjning började gälla. Bostadsförsörjningsplanen ska uppdateras en gång per mandatperiod, vilket innebär att en ny uppdatering ska ske senast 2017.

Utöver dessa antagna riktlinjer finns på tjänstemannanivå en processbeskrivning för större projekt. Denna processbeskrivning beskriver kort de steg ett större projekt inom investerings- och exploateringsprocessen bör genomgå. Fastställd projektmodell och rutinbeskrivningar saknas dock. I dagsläget säkerställs processen genom ett gott samarbete mellan de inblandande enheterna. Samtliga intervjuade upplever att processen kan förbättras.

Kommunen saknar också riktlinjer för exploateringsavtal samt markanvisningspolicy. Dessa dokument ska enligt lag finnas innan kommunen skriver exploateringsavtal eller genomför markanvisning efter januari 2015.

För investeringsprocessen finns sedan december 2013 antagna riktlinjer för investeringar. Dessa riktlinjer beskriver kortfattat den huvudsakliga processen för investeringar samt hur investeringsbeslut ska fattas och slutredovisas. Riktlinjerna beskriver bland annat vad en uppdragsbeskrivning ska innehålla och vilka kalkylmetoder som ska användas vid olika storlekar på investeringsprojekt. Implementering av dessa riktlinjer pågår fortfarande men verksamheterna uppfattar dessa som ett bra stöd i processen. Riktlinjerna följs ännu inte fullt ut i dagsläget, framförallt pågår implementering de ekonomiska kalkylerna. Verksamheterna för också fram att det saknas tydligare rutinbeskrivningar för processen.

4.4.1. Exploateringsavtal

Som underlag för denna granskning har tre stycken exploateringsavtal daterade 2012 och 2013 inhämtats. Underliggande detaljplan har inte efterfrågats och sålunda inte analyserats inom ramen för kommentarerna eller uppdraget.

Sammantaget kan vi se att två av avtalen i egentlig mening inte är exploateringsavtal emedan avtalen inte reglerar ett köp eller en försäljning. Avtalen

reglerar vad exploatören åtar sig att göra avseende det vi utgår från vara enskilda vägar och gemensamhetsanläggningar samt uppbyggnad av VA. Exploateringsavtalen har upprättats innan detaljplanen vunnit laga kraft vilket är i sin ordning, däremot kan det inte verifieras att kommunen har avtalat om en garanti för att utbyggnaden av t.ex. de enskilda vägarna kommer att genomföras. Det vill säga, privatpersonens (exploatörens) möjlighet att finansiera de anläggningar som krävs enligt detaljplanen har inte säkerställts i exploateringsavtalet. Det är inte ett krav att avtala om en garanti med det kan vara att förorda för att minska kommunens risk. Risken i detta fall uppstår i det fall exploatören säljer tomterna utan att säkerställa framkomlighet och kraven istället riktas mot kommunen.

Ett av de granskade exploateringsavtalen är mellan Tierps kommun och bostadsrättsföreningen Syfabriken. Exploatören har för avsikt att bygga 20 stycken bostadsrätter och 20 garage. Enligt avtalet ska ett ”regelrätt” köp genomföras. Detta köpeavtal har inte tillhandahållits. Köpeavtalet ska reglera hur köpeskillingen ska betalas.

I exploateringsavtalet finns en beskrivning av hur betalningen ska se ut. Enligt beskrivningen verkar det finnas förbehåll och möjligheter att häva avtalet. Beskrivningen bedöms vara relativt generös till exploatörens fördel, vilket medför att kommunen tar en större risk än nödvändigt. Kommunen bör inte ta risk i projektutvecklingen och bör i avtalet åtminstone säkerställa kostnadstäckning för plan- och bygglovskostnader. Vidare innebär betalningsplanen att exploatören först efter slutbesiktningen behöver erlægga ca 50 procent av köpeskillingen till kommunen. Det är viktigt att vara medveten om att detta ur likställighetsprincipen kan innebära att kommunen behöver erbjuda en liknande lösning till andra exploatörer i framtiden.

Ersättning för utbyggnad av allmän plats och så kallad gatukostnadsersättning regleras inte i exploateringsavtalet. Det är oklart om kommunen byggt ut allmän plats och huruvida kostnaden för detta är inkluderat i köpeskillingen. Kommunens eventuella kostnader i samband med exploateringen hade med fördel och i normalfallet reglerats i köpeskillingen, i exploateringsavtalet.

4.4.2. Bedömning

Vår bedömning är att det finns brister i styrningen av exploaterings- och investeringsprocessen. Det saknas i flera fall tydliga styrdokument och riktlinjer för exploateringsprocessen, till exempel riktlinjer för exploateringsavtal samt riktlinjer för markanvisningar. Utöver detta saknas projektmodell och skriftliga rutin-/processbeskrivningar som säkerställer att samtliga projekt beräknas och dokumenteras på ett likartat sätt. Vi rekommenderar kommunen att:

- utveckla en projektmodell för exploaterings- och investeringsprocessen innehållande en tydlig processbeskrivning, samt tydliggöra roller och ansvar.
- arbeta fram riktlinjer för exploateringsavtal och markanvisningspolicy i enlighet med lagens krav inför kommande exploatering.

- se över exploateringsavtalen för att minska kommunens risktagande.

4.5. Översiktsplanen i förhållande till bostadsförsörjningsplanen

Kommunens översiktsplan antogs i december 2011. Översiktsplanen sträcker sig fram till 2030 och är ett politiskt dokument som anger en viljeinriktning för all mark- och vattenanvändning i kommunen. Planens huvudsakliga syfte är att ange riktlinjer för planering- och bygglovshantering inom kommunen samt informera kommunens invånare och andra aktörer om kommunens planer. Översiktsplanen är också en överenskommelse mellan kommun och stat gällande markanvändningen.

Befintlig översiktsplan är dimensionerad för en befolkningstillväxt på 3 000 invånare, men innehåller anvisningar för en befolkningsökning på upp till 7 000 invånare fram till 2030. Potentiella utbyggnadsområden beskrivs i planen i anslutning till de största tätorterna och i anslutning till E4 och järnvägsnätet. De största befolkningsökningarna planeras i Tierps köping (2 600-4 600 inv.), Örbyhus (200-700 inv.) och Månkarbo (300-500 inv.)

Översiktsplanen kan således konstateras innehålla en god beredskap för att kommunen ska växa.

Kommunens bostadsförsörjningsplan fastställdes under 2013. Syftet med bostadsförsörjningsplanen är att vara en strategi för kommunens bostadsförsörjning och ska tillsammans med översiktsplanen utgöra underlaget för kommunens planering. Planen lyfter utmaningar och strategier samt viktiga förutsättningar för bostadsförsörjningen i kommunen.

Bostadsförsörjningsplanen sträcker sig till 2025 och utgår ifrån SCB:s befolkningsprognos för kommunen. Prognosen visar på en i princip oförändrad befolkningsmängd i Tierps kommun fram till 2020 men en minskning av antalet invånare under 49 år samt en ökning av antal invånare 50+. Samtidigt beskriver bostadsförsörjningsplanen en tydlig brist på bostäder i regionen som prognostiserar stark tillväxt fram till 2020. Bostadsförsörjningsplanen målsätter således, trots befolkningsprognosen, bostadsbyggandet i kommunen till 100 bostäder per år fram till 2025. Bostadsförsörjningsplanen utgår därmed från ambitionen att ta del av regionens tillväxt vilket inte beaktas i befolkningsprognosen. Enligt planen ska 75 bostäder per år planeras i kommunens tätorter och upp till 60 av dessa ska byggas i centralorten.

Summan av målen i bostadsförsörjningsplanen är alltså 1 200 nya bostäder fram till 2025 vilket ligger i linje med ca 3000 nya invånare som översiktsplanen planerar för fram till 2030. I bostadsförsörjningsplanen förväntas 75 procent av bostäderna förläggas till tätorter och 60 procent av dessa i Tierps köping. Även detta överensstämmer i stort med fördelningen i Översiktsplanen.

4.5.1. Bedömning

Vår bedömning är att kommunens översiktplan återspeglas i bostadsförsörjningsplanen. Vi rekommenderar dock att kommunen ser över huruvida bostadsförsörjningsplanen svarar upp mot de skärpta kraven som införts 2014. Bedömning i förhållande till markanvisningspolicy kan ej göras då markanvisningspolicy saknas.

4.6. Samordning och prioritering av ekonomi

Respektive enhetschef lyfter varje år inför budgetberedning fram de projekt och investeringar som önskas göras. För varje verksamhet finns en treårsplan som ingår i budgetberedningen. I det budgetäskande som presenteras för kommunstyrelsen finns projektets beräknade kostnad presenterad. Däremot saknas en kostnadskakyl som beskriver projektets totala ekonomiska effekt för kommunen med förändringar i driftskostnader, samt ekonomiska effekter vid uppskjutande av projektet. I det fall önskad investerings- eller driftbudget inte anslås är det respektive verksamhet som får prioritera bland föreslagna projekt. Varje enhetschef ansvarar således för att planera och prioritera investeringar och underhåll inom sitt respektive område. Resultaten av dessa prioriteringar återfinns sedan aggregerade i samhällsbyggnadsenhetens drift- och investeringsbudget. Exploateringsprojekt som berör flera verksamhetsområden samredovisas inte på projektnivå, utan återfinns i respektive budget för sig. Detta försvårar en bedömning av det totala framtida ekonomiska behovet samt exploateringsverksamhetens totala kostnadspåverkan för kommunen.

Såväl tekniska enheten som enheten för fysisk planering bedömer att det i dagsläget finns en underhållsskuld som kommer att resultera i högre investeringar för tekniska enheten och högre hyror för flera verksamheter. Interna beräkningar för detta finns, men den sammanställning som redogör för årliga effekter över längre tid har inte presenterats. Även VA-enheten bedömer ökade framtida investeringsbehov.

4.6.1. Bedömning

Vår bedömning är att samordningen och prioriteringen av den ekonomiska situationen inte är helt ändamålsenlig. Långsiktiga kalkyler av kostnader och effekter (längre än tre år) och underlag för en god prioriteringsprocess saknas i dagsläget. De befintliga riktlinjerna för investeringar bedöms dock ge en god grund för samordning och prioritering av den ekonomiska situationen, men säkerställandet av att dessa efterföljs behöver stärkas. Vi rekommenderar kommunen att:

- säkerställa efterlevandet av de befintliga riktlinjerna för investering, med tonvikt på de ekonomiska kalkylerna och presentation av driftskostnader.
- skapa aggregerade kalkyler på såväl projektnivå som kommunnivå gällande investeringar och exploatering för att ge en tydligare överblick över nuvarande och kommande behov av finansiering.

4.7. *Koppling mellan exploatering och investering*

Enheten för fysisk planering ansvarar för planeringen av pågående exploateringsprojekt. Större delen av de investeringar som krävs för att dessa projekt ska kunna genomföras utförs däremot av tekniska enheten och till viss del av VA-enheten (som dock ska vara självfinansierad). Så väl Tekniska enheten som VA-enheten involveras tidigt i planeringsprocessen i samband med planberedning och plangrupp. Under planberedning och plangrupp beräknas i normalfallet kostnaderna för de till exploateringsprojektet tillhörande investeringskostnaderna med hjälp av schabloner för att ge en indikation på hur stora investeringar som kommer att behövas, givet de olika alternativen som finns gällande exploateringsplaner. Dessa underlag ingår sedan, enligt uppgift, i de diskussioner som sker på plangrupp och planberedning. När beslut kring exploatering fattas beräknas sedan kostnaderna med större precision för att ge en uppfattning av det kommande behovet av investeringar kopplade till exploateringsprojektet. Kostnaderna särredovisas i respektive enhets treårsbudget. Respektive enhetschef ansvarar för dessa kostnader gällande den egna enheten. Gemensamma sammanhållna kalkyler för exploateringsprojekten saknas dock och inga sammanhållande kalkyler över projektens totala exploaterings- och investeringskostnader presenteras formellt inför beslut om exploatering. En sådan kalkyl kan dock göras med utgångspunkt från respektive enhets treårsbudget. En tydlig redovisning av investeringskostnaderna kopplade till exploateringsprojekten redogörs därmed inte för i besluten.

I dagsläget innebär en möjlig exploatering att kommunen köper mark för att därefter förädla och i förkommande fall sälja vidare genom exploateringsavtal. Projektet Siggbo genomförs exempelvis genom att kommunen först köpt mark. Köpeskillingen fastställdes genom förhandling med markägarna och ingen extern värdering genomfördes. Därefter finns fastställda taxor för försäljning av bostads- respektive industrimark. Utveckling av Siggbo-området medför relativt omfattande investeringar i allmänna anläggningar och det är oklart hur projektets totala ekonomiska konsekvenser beaktas och får utrymme i kommande exploateringsavtal.

För såväl investeringar som exploatering beräknas kapitalkostnadens effekt på driften. I övrigt saknas beräkningar av olika investeringars effekter på driftbudgeten. Besluten kring investeringar och exploatering redogör inte för påverkan på driftskostnaderna.

4.7.1. *Bedömning*

Vår bedömning är att det i dagsläget saknas en tydlig koppling mellan exploateringsbeslutet och medföljande investeringsutgifter. Besluten om investeringar saknar också beräkningar av effekter på driftsbudgeten. Vi rekommenderar kommunen att:

- inför beslut om exploatering presentera sammanställda kalkyler på projektnivå avseende såväl exploateringsintäkter som investeringsutgifter

samt kommande driftkostnader för att ge en bild av projektens totala ekonomi.

- säkerställa efterlevandet av de befintliga riktlinjerna för investering, med tonvikt på de ekonomiska kalkylerna och presentation av driftskostnader.

4.8. Projektmodell och slutredovisningar

Kommunen saknar projektmodell för såväl investeringar som exploatering.

I kommunens riktlinjer för investeringar ingår att projekt ska slutredovisas till närmaste chef. Om projekten överstiger 2 mnkr ska projekten slutredovisas till kommunstyrelsen. Slutredovisningen ska belysa projektet (arbetet kring investeringen) samt resultatet. Under granskningen har två slutredovisningar för VA-projekt erhållits. Dessa två redovisningar bedöms uppfylla de krav som finns för slutredovisningar i kommunens riktlinjer för investeringar. Tekniska enheten har inga aktuella slutredovisningar enligt den nya modellen då inga projekt färdigställts under perioden.

4.8.1. Bedömning

Som tidigare nämnts saknar kommunens en projektmodell för såväl investering som exploatering. I samband med riktlinjerna för investeringsprocessen fastställdes att genomförda projekt skall slutredovisas. Med utgångspunkt i färdigställda projekt från 2014 och framåt och de slutredovisningar vi tagit del av bedömer vi att slutredovisningar genomförs. Vi rekommenderar kommunen att:

- utarbeta en projektmodell innehållande en tydlig processbeskrivning för såväl exploaterings- som investeringsprojekt.

Ange datum

Ange namn

Projektledare

Ange namn

Uppdragsledare