



# Granskning av Mark- och exploateringsverksa mheten

Rapport

Hallstahammars kommun

KPMG AB

2022-11-24

Antal sidor 17



**Hallstahammars kommun**

Granskning av Mark- och exploateringsverksamheten

2022-11-24

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte och revisionsfrågor	3
2.2	Avgränsning	4
2.3	Revisionskriterier	4
2.4	Ansvarig nämnd	5
2.5	Metoder	5
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Styrande och stödjande dokument	6
3.2	Organisation, rutiner och processer kring mark- och exploateringsverksamheten i kommunen	8
3.3	Ekonomisk redovisning och redovisningsprinciper	10
3.4	Utvalda exploateringsprojekt	11
4	Besvarande av revisionsfrågor	13
5	Slutsats och rekommendationer	16

## 1 Sammanfattning

Vi har av Hallstahammars kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunens mark- och exploateringsverksamhet. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om Hallstahammars kommun säkerställt att mark- och exploateringsverksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att Hallstahammars kommun till viss del säkerställt att mark- och exploateringsverksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Tillse att kommunen aktualiserar sitt bostadsförsörjningsprogram med särskilt fokus på kommunens prioriterade exploateringsområden.
- Tillse att riktlinjer för markanvisning aktualiseras, särskilt vad gäller antagandeprocessen av markanvisningsavtal, innebörden av grön design samt beslutsinstans för godkännande av markanvisningsavtal och marköverlåtelseavtal.
- Tillse att mark- och exploateringsverksamheten tydliggör hur de efterlever politiskt antagna styrdokument och riktlinjer. Det kan med fördel göras genom att upprätta rutiner och processbeskrivningar för centrala delar av verksamheten.
- Tillse att styrdokument eller riktlinjer som tydliggör principer för redovisning av exploateringsverksamheten upprättas.
- Överväga om ett specifikt projektverktyg ska införskaffas vad gäller exploateringsprojekt för att få till stånd en ytterligare ändamålsenlig hantering av dessa. I nuläget används Excel.
- Tillse att kommunstyrelsens och tekniska nämndens delegationsordningar revideras vad gäller köp, försäljning eller byte av fast egendom eller marköverföring i sina respektive delegationsordningar. Detta för att undvika eventuella gränsdragningsvårigheter vid tillämpningen av delegationsordningarna.
- Tillse att kommunstyrelsens och tekniska nämndens delegationsordningar revideras vad gäller i vilken utsträckning delegationsbeslut skall rapporteras.
- Överväga möjligheten att ta ut skattekostnadsersättningar i anslutning till de olika projekt som är aktuella som en ytterligare finansieringskälla.

## 2 Inledning/bakgrund

Vi har av Hallstahammars kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens mark- och exploateringsverksamhet. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022.

Befolkningen i Hallstahammars kommun har ökat de senaste åren. Befolkningen förväntas fortsatt öka, men dock i något mindre omfattning. En befolkning som växer innebär ett stigande exploateringstryck som ska mötas med en ändamålsenlig exploateringsverksamhet. Med att vara en expansiv kommun följer att det blir mer och mer aktuellt med exploateringar av olika slag.

Med exploateringsverksamheten avses åtgärder för att anskaffa, bearbeta och iordningsställa råmark för att kunna bygga bostäder, affärer, kontor eller industrier. I exploateringsverksamheten ingår därmed också att bygga kompletterande gemensamma anordningar som gator, grönområden, VA- och elanläggningar m m. Exploatering är en process som löper från inledande idé och initiativ till ny bebyggelse fram till dess att byggnader och anläggningar är färdigställda.

Exploateringsverksamheten har stor betydelse för kommunens utveckling och totala ekonomi och 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 för samtliga markexploateringsprojekt. Även redovisningen av exploateringsverksamheten har stor betydelse för kommunens ekonomi.

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.

Kommunrevisionen har mot bakgrund av ovanstående och utifrån sin risk- och väsentlighetsanalys bedömt att det är väsentligt att granska om Hallstahammars kommun säkerställt att mark- och exploateringsverksamheten bedrivs på ändamålsenligt sätt.

### 2.1 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen har varit att bedöma om Hallstahammars kommun säkerställt att mark- och exploateringsverksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt.

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

- Har kommunen säkerställt en tillräcklig styrning av mark- och exploateringsprocessen?
  - Hur är kommunen organiserad gällande exploateringsverksamheten?

2022-11-24

- Finns tillräckliga styrdokument och riktlinjer vad gäller mark och exploatering och är dessa tydliga på såväl politisk nivå som på tjänstemannanivå? Säkerställs att beslutade styrdokument och riktlinjer efterlevs?
- Finns förteckning och tydlig prioriteringsordning över kommunens exploateringsområden?
- Har kommunen säkerställt ett ändamålsenligt arbete med markanvisning och markexploatering?
  - Finns tillräckliga styrdokument och riktlinjer för markanvisnings- och exploateringsavtal, vilka även omfattar principerna för redovisning av exploateringsverksamheten?
  - 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?

## 2.2 Avgränsning

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

Granskningen utgår från förhållandena och förutsättningarna vid granskningstidpunkten.

## 2.3 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller:

- 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 överlåtelse eller upplåtelse av markområden för bebyggande, handlägningsrutiner 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 och andra förhållanden som har betydelse för bedömningen av konsekvenserna att ingå exploateringsavtal.

- När det gäller de rutiner och redovisningsprinciper rörande exploateringsredovisning som tillämpas av kommunen kommer vi att bedöma om de uppfyller: Lag (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning, RKR:s praktiska vägledning Redovisning av kommunal markexploatering samt interna regelverk.
- Eventuella övriga tillämpbara interna regelverk, policyer och beslut.

## 2.4 Ansvarig nämnd

Granskningen avser i huvudsak kommunstyrelsen.

## 2.5 Metoder

Granskningen har genomförts genom:

- Intervjuer med tjänstepersoner.
- Insamling av relevanta dokument.
- Insamling av ekonomisk information.
- Analyser.
- Skriftlig och muntlig avrapportering.

## 3 Resultat av granskningen

### 3.1 Styrande och stödjande dokument

Kommunstyrelsen och tekniska nämnden delar det politiska ansvaret för mark- och exploateringsfrågor<sup>1</sup>. Tekniska nämnden ansvarar för förvärv eller överlåtelse av fastighet eller del av fastighet, i syfte att genomföra fastställd detaljplan samt att ansöka om expropriationstillstånd, försäljning av fastigheter eller del av fastighet som är utan nämnvärd ekonomisk eller strategisk betydelse för kommunen och som inte kan beräknas komma att användas för kommunens eget bruk<sup>2</sup>. Kommunstyrelsen behöver godkänna försäljning av mark där vederlaget överstiger 20 basbelopp och ansvarar för köp av fastighet eller del av fastighet där vederlaget överstiger 20 basbelopp<sup>3</sup>. Av intervju framgår det att det i praktiken är kommunstyrelsen som fattar beslut i frågor relaterade till mark och exploatering. I både tekniska nämndens och kommunstyrelsens delegationsordningar finns identiska delegationer formulerade som följer:

”Köp, försäljning eller byte av fast egendom eller marköverföring där åtgärden är ett led i verkställigheten av beslut fattat av kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen allt under förutsättning att värdet av egendomen är litet och uppgörelsen inte har beröring med fråga av principiell innebörd” (Delegering av tekniska nämndens beslutsrätt, s.10, 9.3.1 och Delegering av kommunstyrelsens beslutsrätt, s.11, 11.2.3)

Vi noterar att inga av dessa delegationer anger ett specifikt belopp för vad som räknas som ett litet belopp. Vi noterar även att det inte framgår i vilken utsträckning delegationsbesluten ska rapporteras till nämnden i delegationsordningarna.

Kommunen har en översiktsplan från 2011 där övergripande målsättningar och vägledningar vad gäller användning av mark- och vattenområden samt bebyggelse framgår. Kommunen håller för närvarande på att revidera översiktsplanen.

Varje mandatperiod ska kommuner anta riktlinjer för planeringen av bostadsförsörjning<sup>4</sup>. Hallstahammars bostadsförsörjningsprogram fungerar som kommunens riktlinjer för bostadsförsörjning<sup>5</sup>. Vi noterar att programmet antogs 2016-09-19 och inte under innevarande mandatperiod. I programmet framgår kommunens bedömda bostadsbehov samt planerad bostadsbyggnation fram till 2018.

Kommunen har även en näringslivsstrategi gällande för perioden 2019-2023. Strategin är utformad för att stärka kommunens attraktivitet och konkurrenskraft hos näringslivet. För att lyckas med det har sex prioriterade fokusområden pekats ut. Ett av dessa fokusområden gäller markberedskap och fysisk planering för både små och stora företag. Kommunen ska säkerställa marktillgången för både mindre och mer

<sup>1</sup> Hallstahammar kommun. Reglemente för kommunstyrelsen i Hallstahammars kommun. 2021, s.4.

<sup>2</sup> Hallstahammar kommun. Reglemente för tekniska nämnden i Hallstahammars kommun. 2021, s.6.

<sup>3</sup> Hallstahammar kommun. Reglemente för tekniska nämnden i Hallstahammars kommun. 2021, s.6.

<sup>4</sup> §, Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar

<sup>5</sup> Hallstahammar kommun, Bostadsförsörjningsprogram för Hallstahammars kommun 2016-2019 med framåtblick mot 2024. 2016, s.5.

2022-11-24

ytkrävande verksamheter, identifiera lägen som är särskilt lämpade för olika etableringar, marknadsföra områden för försäljning, ha en väl känd process för etableringar där roller och ansvar är klargjorda med tydliga leveranslöften och arbeta aktivt att bibehålla handeln centralt placerat.

2022-06-16, 99 § antog Hallstahammars kommunfullmäktige en ny miljöpolicy. Policyn är normgivande för övriga styrdokument som tas fram inom hållbar ekologisk utveckling samt fastställer ett antal ställningstaganden. Policyn fastställer bland annat att kommunen ska hushålla med ändliga resurser inklusive mark och vatten samt undvika så långt möjligt att exploatera på jordbruksmark då den anses behövas för matproduktionen.

Följande styrande och stödjande dokument finns i Hallstahammars kommun som berör mark- och exploateringsverksamheten:

### 3.1.1 Riktlinjer för markanvisning

Syftet med riktlinjerna är att öka förutsägbarheten kring vad markanvisnings-, marköverlåtelse- samt exploateringsavtal kan tänkas innehålla och formerna för hur förhandlingar kring sådana avtal ska gå till. Riktlinjerna ska vara vägledande vid markanvisningar och marköverlåtelser men är inte juridiskt bindande för kommunen att följa. Riktlinjerna beskriver ärendeprocessen för ett exploateringsprojekt från det inledande mötet mellan byggherre och tjänstemannagrupp fram till godkännande av markanvisningsavtal och marköverlåtelseavtal. Dokumentet innehåller även en redogörelse över kommunens olika metoder för markanvisning och överlåtelse, prissättningsmodell, innehållet i kommunens markanvisnings- och överlåtelseavtal samt tillkommande kostnader.

Vi noterar att det av riktlinjerna framgår att kommunen företrädesvis inte använt sig av skriftliga markanvisningar utan i stället muntligen klarlagt förutsättningar under möte med byggaktör. Av intervju med samhällsbyggnadschef, MEX-ingenjör samt controller framgår det dock att markanvisningsavtal samt marköverlåtelseavtal antas av kommunstyrelsen. Vi noterar även att riktlinjen är daterad 2017-05-29.

Enligt samhällsbyggnadschef och MEX-ingenjör har inga exploateringsavtal tecknats under deras tid som anställda i kommunen. De finns inte heller några sådana avtal registrerade i kommunens diarium. Under hösten 2022 kommer troligen en detaljplan att antas där exploateringsavtal kommer bli aktuellt för första gången. MEX-ingenjör uppger det pågår ett arbete med att upprätta en riktlinje för exploateringsavtal. Riktlinjen förväntas vara klar innan årsskiftet 2022/2023.

### 3.1.2 Regler för tomtkö

Hallstahammar förmedlar samtliga tomter till privatpersoner avsedda för permanent bostad genom tomtkö. Tekniska nämnden har 2019-09-24 § 89 antagit ett styrdokument kallat Regler för tomtkö som reglerar förfarandet. Dokumentet beskriver bland annat vilka som är berättigade att anmäla sig till tomtkön, hur anmälan ska gå till, avgifter, registreringsförfarande, förnyelse, avregistrering, överlåtelse av plats i tomtkö, erbjudande av tomt, betalning av tomt och bebyggelse av tomt.



### 3.1.3 Försäljningspris för industrimark i Hallstahammars kommun samt tomtpriser för småhus

Kommunfullmäktige beslutade 2019-11-25 § 131 att fastställa tomtpriset för småhus till 449 kr/m<sup>2</sup>. Priset inkluderar fiberanslutning, bygglov, grov- och finutsättning av byggnad, lägeskontroll och nybyggnadskarta. Priset gäller från och med 1 januari 2020. Kommunfullmäktige beslutade även att fastställa försäljningspris på industrimark till 120 kr/m<sup>2</sup>. Priset inkluderar inte kostnader för avstyckning, bygglov, alla typer av anslutningsavgifter, kart- och mättjänster. Inget grundförstärkningsbidrag lämnas heller. Priset gäller från och med 1 mars 2020.

### 3.1.4 Kommentarer och bedömning

Utifrån genomförd granskning gör vi bedömningen att de styrande och stödjande dokument som finns i Hallstahammars kommun och som berör mark- och exploateringsverksamheten i huvudsak är tillräckliga vad gäller intern styrning.

Vi ser det som positivt att en riktlinje för markexploatering håller på att tas fram, särskilt då kommunen eventuellt kommer ingå ett markexploateringsavtal under slutet av 2022 eller början av 2023. Vi bedömer dock att kommunen bör aktualisera sitt bostadsförsörjningsprogram med särskilt fokus på kommunens prioriterade exploateringsområden samt aktualisera sin riktlinje för markanvisning, särskilt vad gäller antagandeprocessen av markanvisningsavtal men också för att harmonisera med kommunens nyligen antagna miljöpolicy.

Vi bedömer även att kommunstyrelsen och tekniska nämnden bör specificera beloppsgränser för delegation av köp, försäljning eller byte av fast egendom eller marköverföring i sina respektive delegationsordningar. Detta för att undvika eventuella gränsdragningssvårigheter mellan styrelsen och nämnden vid tillämpningen av delegationsordningarna. Kommunstyrelsen och tekniska nämnden bör även förtydliga i vilken utsträckning delegationsbeslut ska rapporteras.

## 3.2 Organisation, rutiner och processer kring mark- och exploateringsverksamheten i kommunen

I Hallstahammars kommun är mark- och exploateringsverksamheten (MEX) sorterad under samhällsbyggnadsavdelningen som tillhör kommunstyrelseförvaltningen. Det finns för närvarande 1 tjänst i kommunen som arbetar enbart med mark- och exploateringsfrågor. Även samhällsbyggnadschef och en controller är involverade i mark- och exploateringsfrågor. Samhällsbyggnadsavdelningen är relativt nyskapad. Tidigare ansvarade planenheten, som låg under tekniska nämnden, för mark- och exploateringsverksamheten.

Kommunen bedriver egen exploateringsverksamhet samt erbjuder markanvisningar och marköverlåtelseavtal till andra byggaktörer. Utöver sin egen exploaterings- och markanvisningsverksamhet erbjuder kommunen även enskilda småhustomter samt industrimark till ett fast kvadratmeterpris. Se 3.1.4 för pris. Enligt Boverkets

bostadsmarknadsenkät 2022 stod 39 hushåll i tomtkö i januari 2022 medan 21 tomter för småhus fördelades under 2020 och 2021<sup>6</sup>.

Enligt samhällsbyggnadschef startas mark- och exploateringsprocessen aningen från politiskt håll genom att kommunen efterfrågar en detaljplan eller genom att en extern byggaktör anmäler intresse av att exploatera icke-detaljplanelagd mark. När detaljplan är upprättad påbörjas markanvisningsprocessen. Den processen skiljer sig åt beroende på om kommunen planera att sälja marken eller om kommunen planerar att exploatera i egen regi. I följande två avsnitt beskrivs dessa processer.

### 3.2.1 Kommunens egen markexploateringsverksamhet

Hallstahammars kommun driver för tillfället fyra exploateringsprojekt som projektägare, Äppellundens förskola, Eriksbergs industriområde, Näslundskolan samt Äldreboende i Kolbäck. Projekten är i olika stadier av färdigställande<sup>7</sup>.

### 3.2.2 Kommunens mark- och exploateringsverksamhet riktad mot andra byggaktörer

Av Hallstahammars kommuns hemsida<sup>8</sup> framgår kommunens processer vad gäller markanvisning för byggaktörer. Kommunen använder sig av markanvisningstävling och direktanvisning vid markanvisning. Av intervju med samhällsbyggnadschef, MEX-ingenjör och controller framgår det att kommunen primärt använder sig av direktanvisning. Kommunen har i endast ett fall använt sig av markanvisningstävling, då med endast en intressent som resultat.

Enligt kommunens Riktlinjer för markanvisning ska marköverlåtelse ske till marknadsvärde. Detta sker antingen genom att det bästa eller enda prisanbudet antas eller genom att försäljningen föregås av en oberoende värdering. Av intervju med samhällsbyggnadschef, MEX-ingenjör och controller framgår det att externa värderingar görs regelmässigt. Enligt Boverkets bostadsmarknadsenkät 2021 som Hallstahammars kommun besvarat värderas marken antingen av en oberoende extern värderare eller baserad på tidigare års försäljningar eller praxis<sup>9</sup>.

### 3.2.3 Försäljning av tomt för småhus och industrimark

Försäljning av tomt för småhus och industrimark sker till ett fast pris fastställt av kommunfullmäktige, se 3.1.3 för pris. Försäljning av tomt för småhus sker genom tomtkö och försäljning av industrimark sker genom att intressenter kontaktar MEX-ingenjör. En förteckning och karta över tillgänglig mark finns tillgängligt på kommunens hemsida.

<sup>6</sup> Boverket (2022). *Öppna data - Boverkets bostadsmarknadsenkät*. <https://www.boverket.se/sv/om-boverket/publicerat-av-boverket/oppna-data/bostadsmarknadsenkaten/> Hämtad 2022-08-29.

<sup>7</sup> <https://www.hallstahammar.se/underwebb/samhallsplanering/byggprojekt-i-hallstahammars-kommun>

<sup>8</sup> <https://www.hallstahammar.se/underwebb/samhallsplanering/markanvisning-for-byggaktorer>

<sup>9</sup> Boverket (2022). *Öppna data - Boverkets bostadsmarknadsenkät*. <https://www.boverket.se/sv/om-boverket/publicerat-av-boverket/oppna-data/bostadsmarknadsenkaten/> Hämtad 2022-08-29.

### 3.2.4 Uppföljning av pågående och avslutade projekt

Av intervju med samhällsbyggnadschef framgår det att de för anteckningar över samtliga pågående projekt. Även detaljplaner som är under framtagande registreras och hålls under uppsikt. Projekten prioriteras i dialog med politiken, ofta med kommunstyrelsens arbetsutskott. På tjänstemannanivå har de som arbetar med mark- och exploateringsfrågor veckovisa informella avstämningar samt mer formella diskussioner av projektens fortskridande vid avdelningens APT-möten. Ekonomisk uppföljning av kommunens projekt sker månadsvis. Den tid respektive medarbetare lägger på varje projekt rapporteras i ett Excel-ark.

Ekonomiska kalkyler för projekten tas som regel fram redan i detaljplaneskedet. Samhällsbyggnadschef, MEX-ingenjör och controller menar att arbetet med kalkyler och övrig ekonomisk prognostisering sker betydligt tidigare i processen sedan kommunen anställde en MEX-ingenjör.

Rapportering till kommunstyrelsen sker endast då projekten riskerar att avvika från plan och/eller budget. Det sker ingen rutinmässig rapportering av samtliga projekt utöver den information som medföljer delårsrapport och årsredovisning.

### 3.2.5 Kommentarer och bedömning

Utifrån genomförd granskning gör vi bedömningen att kommunen organiserat mark- och exploateringsverksamheten på ett ändamålsenligt sätt. Vi bedömer dock att de politiskt antagna styrdokumentet endast delvis är tillräckligt tydliggjorda på tjänstemannanivå. Vi bedömer även att det endast delvis finns tillräckliga arbetsformer för att säkerställa marknadsmässighet vid markförsäljning. Av intervju framgår det att tjänstepersonerna efterlever kommunens riktlinjer vid markanvisning, även vid försäljningsförfarande såsom den fastställs i Riktlinjer för markanvisning, men riktlinjerna har inte konkretiserats in i en verksamhetsnära rutin.

## 3.3 Ekonomisk redovisning och redovisningsprinciper

Det balanskonto som används vad gäller mark- och exploateringsprojekt i Hallstahammars kommun är **konto 1470 – Exploateringsfastigheter**. På detta konto finns de olika projekt som är aktuella och därtill kopplade intäkter och kostnader per projekt. För att särskilja de olika projekten används såväl olika ansvarskoder som olika projektnummer.

När detaljplan finns och genomförande är aktuellt bokförs den tid som de olika handläggarna lägger ned på respektive projekt. Registrering av tid sker i Excel och detta genererar ett bokföringsunderlag som controller bokför.

Intäkter från markförsäljning bokförs i samband med att överlåtelsen blir klar. I nuläget tas inte gatukostnadsersättningar ut. Kostnader i form av planavgifter vid ny detaljplan eller ändring av detaljplan regleras och hur dessa ska regleras framgår av de planavtal som upprättas.

Delavslut av de olika projekten görs i samband med delårsbokslut per den siste augusti och årsbokslut per den siste december.

### 3.3.1 Kommentarer och bedömning

Utifrån genomförd granskning gör vi bedömningen att det saknas en riktlinje eller rutin som berör de redovisningsprinciper som ska tillämpas vad gäller mark- och exploateringsverksamheten och vad som ska gälla redovisningsmässigt för de olika intäkts- och kostnadsposter som är aktuella i samband med exploateringsprojekt. Av intervju med controller framgår det visserligen att redovisningen sker på korrekt sätt men kommunstyrelsen bör tillse att riktlinjer eller rutiner tas fram. I samband med granskningen bedömer vi även att kommunstyrelsen bör överväga möjligheten att ta ut s k gatukostnadsersättningar i anslutning till de olika projekt som är aktuella som en ytterligare finansieringskälla.

## 3.4 Utvalda exploateringsprojekt

Nedan redovisas särskilt två utvalda markanvisnings- och exploateringsprojekt.

### 3.4.1 Kvarteret Vattentornet (Cementgjuteritomten)

2015-09-22 ansökte planchef om planuppdrag för kvarteret Vattentornet (Cementgjuteritomten) med syfte att pröva tomten för bostadsändamål i form av småhus och flerbostadshus hos tekniska nämnden<sup>10</sup>. 2012-12-18 beslutade nämnden att ge tekniska förvaltningen i uppdrag att ta fram en ny detaljplan för området. 2017-12-04 antog kommunstyrelsen nu gällande detaljplan för kvarteret Vattentornet<sup>11</sup>.

Planen innebär bland annat att:

- byggrätter skapas för småhusbebyggelse,
- möjligheter till byggnation av mindre flerbostadshus skapas,
- befintligt stråk nedanför åsen bevaras som gång- och cykelväg samt att nya gång- och cykelvägar skapas inom bostadsområdet,
- mindre parkområden, samt ytor för dagvattenhantering skapas,
- en ny gata skapas till bostadsområdet, samt
- Grusåsvägen och Gjuterivägen förlängs.

Kommunen genomförde 2020 en markanvisningstävling avseende byggnation av bostäder på fastigheten inom kvarteret Vattentornet i Kolbäck. Kommunstyrelsen beslutade sjunde september 2020 att godkänna markanvisningsavtal avseende Vattentornet 21 med Mälardalens Fastigheter AB. Av markanvisningsavtalet framgår avsiktsförklaring, gällande detaljplan, tidplan, ansvars- och kostnadsfördelning mellan parterna, tillämpliga bestämmelser samt köpeskilling. Markanvisningsavtalet är i stort upprättat i linje med kommunens riktlinjer för markanvisningsavtal. Vi noterar dock att enligt riktlinjer för markanvisning, s.7, 5.5 Grön design, ska markanvisningsavtal innehålla direktiv för någon form av grön design. Vad det kan innebära prövas i varje enskilt projekt. Ingen skrivning relaterad till grön design återfinns i

<sup>10</sup>Hallstahammars kommun (2015). Tjänsteskrivelse, Ansökan om planuppdrag för Cementgjuteritomten.

<sup>11</sup>Hallstahammars kommun (2017). Planbeskrivning, Detaljplan för Kv. Vattentornet. Plannr 217, Dnr 305/15.

2022-11-24

markanvisningsavtalet i fråga. Vi noterar även att riktlinjen pekar ut tekniska nämnden som beslutsinstans för markanvisningsavtal och marköverlåtelseavtal. I aktuellt ärende har kommunstyrelsen beslutat om att anta markanvisningsavtalet.

Inför lantmäteriförrättningen uppdrog kommunen en extern aktör, Svefa AB, att utfärda ett värdeutlåtande över byggrätten inom fastighetsområdet<sup>12</sup>. Värdet fastställdes till 1 400 000 kr. Kommunens controller redovisar följande vad gäller inkomster och utgifter för projektet:

Vattentornet per 20211231	tkr	
Nedlagda utgifter	20 167	Anläggningstillgångar och omsättningstillgångar
Inkomster	986	Bidrag och kostnadsersättning vid samförläggning
Försäljningsintäkter	4 381	
	<b>14 800</b>	Värdet på AT

Kommunen uppger att hanteringen av exploateringar inte var helt förenligt med gällande rekommendationer. Utgifter gällande både anläggningstillgångar och omsättningstillgångar särredovisades aldrig. Detta är åtgärdat för exploateringar påbörjade 2021.

### 3.4.2 Kvarteret Hackspetten

I Hallstahammars översiktsplan bedöms planområdet som kvarteret Hackspetten ingår i att ha en god utvecklingspotential och vara lämpligt för småhusbebyggelse. 2018-06-04 antog kommunstyrelsen nu gällande detaljplan för kvarteret. Hela området består av småhustomter. Försäljning av fastigheter har därför sålts i enlighet med kommunens regler för tomtkö och till av kommunfullmäktige fastställt pris. I dagsläget finns det två lediga tomter kvar<sup>13</sup>. Fyra försäljningar har granskats särskilt.

Samtliga försäljningar som granskats särskilt har anmälts till kommunstyrelsen som delegationsbeslut i form av handlingar titulerade Delegationslista/Delegationsbeslut (händelser). Av kommunikation med kommunen framgår det att ingen ytterligare handling som beskriver vilken delegationsrätt som beslutet har lutat sig mot tillställs kommunstyrelsen, endast köpekontrakt och eventuella handlingar som upprättats i samband med försäljningen. Av de delegationsordningar som var gällande vid försäljningarna i fråga går det inte att hitta en kategori av delegationsbeslut som ger en tjänsteperson eller förtroendevald rätten att sälja småhustomter för kommunens räkning. Det framgår inte heller i vilken utsträckning beslut som fattats med stöd av delegationsrätt ska återrapporteras till nämnden.

I ett underskriftsbemyndigande från februari 2022 framgår det att kundcenterchef, kommunvägledare, samhällsbyggnadschef, mark- och exploateringsingenjör och planarkitekt får skriva under avtal gällande försäljning av småhustomter. Det framgår även att bland annat kommunstyrelsens ordförande och kommunchef har rätt att

<sup>12</sup> Svefa AB (2020). Värdeutlåtande (Byggrätter) Hallstahammar Kolbäcks-Vallby 1:43, blivande.

Ordernummer: 172335

<sup>13</sup> <https://www.hallstahammar.se/boende-miljo-och-trafik/bygga-nytt-eller-bygga-om/lediga-tomter-och-tomtko>

underteckna sådana avtal om förhinder för närmast ansvarig föreligger. I alla granskade fall är det en kombination av dessa som skrivit under avtalen.

När avtal sluts mellan juridiska personer måste man skilja på befogenheten att besluta om att ingå ett avtal för en juridisk persons räkning och att företräda en juridisk person<sup>14</sup>. I det här fallet ligger beslutsbefogenheten, enligt kommunstyrelsens reglemente, hos kommunstyrelsen eller de personer som getts rätten att fatta ett delegationsbeslut i styrelsens ställe. Rätten att företräda kommunen genom att underteckna avtal ges via kommunstyrelsens underskriftsbemyndigande. Av dialog med samhällsbyggnadschef framgår det att försäljning av småhustomter bedömts som verkställighet och inte som ett delegationsbeslut.

Kommunens controller redovisar följande vad gäller inkomster och utgifter för projektet:

Hackspetten per 20211231	tkr	
Nedlagda utgifter 1	891	Omsättningstillgångar
Nedlagda utgifter 2	5 254	Anläggningstillgångar
Inkomster 2	174	Bidrag och kostnadsersättning vid samförläggning
Försäljningsintäkter 1	-	Ingen tomt såld per 20211231
	<b>5 080</b>	Värdet på AT
	<b>891</b>	Värdet på OT

Kommunen uppger att det finns bra förutsättningar att erhålla ett resultat då ett värde finns på tillgångarna som är ämnade att säljas, till skillnad från i projektet för kvarteret Vattentornet.

### 3.4.3 Kommentarer och bedömning

Utifrån genomförd granskning och stickprovskontroll av två av kommunens exploateringsprojekt gör vi bedömningen att tilldelning av markanvisning i allt väsentligt sker i enlighet med kommunens upprättade riktlinjer. Vi bedömer dock att det är otydligt huruvida avtal vid försäljning av småhustomter skrivs enligt riktlinjerna. Kommunens representanter uppger att försäljning av småhustomter ska ses som verkställighet men de rapporter som tillställts styrelsen och som KPMG har tagit del av tituleras Delegationslista/Delegationsbeslut (händelser).

Vi bedömer även att kommunen bör aktualisera riktlinjer för markanvisningsavtal för att spegla nu gällande reglemente för kommunstyrelsen och tekniska nämnden samt konkretisera vad som menas med grön design.

## 4 Besvarande av revisionsfrågor

Nedan följer en genomgång av de revisionsfrågor som var aktuella i samband med granskningen och vilken bedömning som görs av dessa:

- Hur är kommunen organiserad gällande exploateringsverksamheten?
  - Utifrån genomförd granskning gör vi bedömningen att kommunen organiserat mark- och exploateringsverksamheten på ett ändamålsenligt sätt.

<sup>14</sup> Madell (2000), Avtal mellan kommuner och enskilda, s. 89.  
<https://juridikbok.se/books/pdf?url=8ecb6dad-cd48-493a-9fef-5f740b50d91c.pdf>

I Hallstahammars kommun är mark- och exploateringsverksamheten (MEX) sorterad under samhällsbyggnadsavdelningen som tillhör kommunstyrelseförvaltningen. Det finns för närvarande en tjänst i kommunen som arbetar enbart med mark- och exploateringsfrågor. Även samhällsbyggnadschef och en controller är involverade i mark- och exploateringsfrågor.

- Finns tillräckliga styrdokument och riktlinjer vad gäller mark och exploatering och är dessa tydliga på såväl politisk nivå som på tjänstemannanivå? Säkerställs att beslutade styrdokument och riktlinjer efterlevs?
  - Utifrån genomförd granskning gör vi bedömningen att de styrande och stödjande dokument som finns i Hallstahammars kommun och som berör mark- och exploateringsverksamheten i huvudsak är tillräckliga vad gäller intern styrning. Vi ser det som positivt att en riktlinje för markexploatering håller på att tas fram, särskilt då kommunen eventuellt kommer ingå ett markexploateringsavtal under slutet av 2022 eller början av 2023. Vi bedömer dock att kommunen bör aktualisera sitt bostadsförsörjningsprogram med särskilt fokus på kommunens prioriterade exploateringsområden samt aktualisera sin riktlinje för markanvisning, särskilt vad gäller antagandeprocessen av markanvisningsavtal men också för att harmonisera riktlinjen med kommunens nyligen antagna miljöpolicy. Vi bedömer även att kommunstyrelsen och tekniska nämnden bör specificera beloppsgränser för delegation av köp, försäljning eller byte av fast egendom eller marköverföring i sina respektive delegationsordningar. Detta för att undvika eventuella gränsdragningsvårigheter vid tillämpningen av delegationsordningarna.
- Finns förteckning och tydlig prioriteringsordning över kommunens exploateringsområden?
  - Sammanställning över de exploateringsprojekt som är aktuella i kommunen finns i förteckning i Excel. Vad gäller prioriteringsordning finns ingen specifik ordning upprättad utan för samtliga exploateringsprojekt där klartecken för genomförande getts är tanken och ambitionen att de ska genomföras i sin helhet.
- Finns tillräckliga styrdokument och riktlinjer för markanvisnings- och exploateringsavtal, vilka även omfattar principerna för redovisning av exploateringsverksamheten?
  - Utifrån genomförd granskning gör vi bedömningen att de styrdokument och riktlinjer som rör markanvisnings- och exploateringsavtal i vissa fall inte är tillräckliga. Det saknas styrdokument eller riktlinjer som tydliggör principer för redovisning av exploateringsverksamheten.
- Skrivs avtal i enlighet med riktlinjerna?
  - Utifrån genomförd granskning och stickprovskontroll av två av kommunens markanvisnings- och exploateringsprojekt gör vi bedömningen att avtal vad gäller småhustomter inte skrivs i enlighet med kommunens riktlinjer.
- Sker tilldelning av markanvisningar i enlighet med riktlinjerna?

2022-11-24

- Utifrån genomförd granskning och stickprovskontroll av två av kommunens exploateringsprojekt gör vi bedömningen att tilldelning av markanvisning sker i enlighet med riktlinjerna.
- Finns tillräckliga arbetsformer för att säkerställa marknadsmässighet vid markförsäljning?
  - Vi bedömer att det endast delvis finns tillräckliga arbetsformer för att säkerställa marknadsmässighet vid markförsäljning. Av intervju framgår det att tjänstepersonerna efterlever kommunens riktlinjer vid markanvisning, även vid försäljningsförfarande såsom den fastställs i Riktlinjer för markanvisning, men riktlinjerna har inte konkretiserats in i en verksamhetsnära rutin.
- Finns ändamålsenliga arbetsformer för att följa upp framtagna kalkyler i samband med avslutat exploateringsprojekt?
  - En uppföljning av samtliga exploateringsprojekt sker som regel månadsvis. En mer omfattande uppföljning sker i samband med delårsbokslut och årsbokslut. Uppföljning av den ursprungliga kalkylen/budgeten sker gentemot de intäkter och kostnader som sedan blivit aktuella i respektive projekt. En mer omfattande uppföljning av kalkylen/budgeten sker också i samband med avslutat exploateringsprojekt.



## 5 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att Hallstahammars kommun till viss del säkerställt att mark- och exploateringsverksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Tillse att kommunen aktualiserar sitt bostadsförsörjningsprogram med särskilt fokus på kommunens prioriterade exploateringsområden.
- Tillse att riktlinjer för markanvisning aktualiseras, särskilt vad gäller antagandeprocessen av markanvisningsavtal, innebörden av grön design samt beslutsinstans för godkännande av markanvisningsavtal och marköverlåtelseavtal.
- Tillse att mark- och exploateringsverksamheten tydliggör hur de efterlever politiskt antagna styrdokument och riktlinjer. Det kan med fördel göras genom att upprätta rutiner och processbeskrivningar för centrala delar av verksamheten.
- Tillse att styrdokument eller riktlinjer som tydliggör principer för redovisning av exploateringsverksamheten upprättas.
- Överväga om ett specifikt projektverktyg ska införskaffas vad gäller exploateringsprojekt för att få till stånd en ytterligare ändamålsenlig hantering av dessa. I nuläget används Excel.
- Tillse att kommunstyrelsens och tekniska nämndens delegationsordningar revideras vad gäller köp, försäljning eller byte av fast egendom eller marköverföring i sina respektive delegationsordningar. Detta för att undvika eventuella gränsdragningssvårigheter vid tillämpningen av delegationsordningarna.
- Tillse att kommunstyrelsens och tekniska nämndens delegationsordningar revideras vad gäller i vilken utsträckning delegationsbeslut skall rapporteras.
- Överväga möjligheten att ta ut s k gatukostnadsersättningar i anslutning till de olika projekt som är aktuella som en ytterligare finansieringskälla.

Datum som ovan

KPMG AB

Anders Petersson  
*Certifierad kommunal yrkesrevisor  
och uppdragsansvarig*

Alfred Tilly  
*Verksamhetsrevisor*



## Hallstahammars kommun

Granskning av Mark- och exploateringsverksamheten

2022-11-24

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