

Missiv

2025-06-12

Till: Markplanerings- och exploateringsnämnden  
För kännedom: Fullmäktiges presidium

## Granskning av kommunens exploateringsverksamhet

### Granskning av kommunens exploateringsverksamhet

På uppdrag av stadsrevisionen i Örebro kommun har EY genomfört en granskning av kommunens exploateringsverksamhet.

Många beslut inom exploateringsverksamheten är av stor och strategisk betydelse och berör ofta flera kommunala verksamheter. Syftet med granskningen är att bedöma om markplanerings- och exploateringsnämnden bedriver ett ändamålsenligt arbete och att verksamhet och beslut är transparenta med tillräcklig demokratisk styrning.

Vår övergripande bedömning är att markplanerings- och exploateringsnämnden delvis bedriver ett ändamålsenligt arbete inom ramen för exploateringsprocessen. Vi vill dock lyfta fram ett antal viktiga utvecklingsområden, framför allt avseende transparens och demokratisk styrning. Nämnden har beslutat om långtgående delegation av beslut, som också omfattar beslut av strategisk betydelse. Vår granskning visar att delegerade beslut kan strida mot politiskt fastställda styrdokument.

Exploateringsredovisningen följer RKR:s rekommendationer om redovisning av exploatering. Trots det är exploateringsredovisningen knappast överblickbar, det gäller till exempel det underlag som lämnas till kommunfullmäktige. Här anser vi det vara viktigt att mottagaren av informationen ges en rimlig möjlighet att förstå och ta till sig informationen i redovisningen.

Nämndens ordförande har delegation på att fatta beslut avseende såväl investering som avyttring upp till 10 mnkr. Beslut i ärenden med högre belopp fattas av kommunstyrelsen och kommunfullmäktige, vilket begränsar nämnden i dess beslutsmandat.

Vi bedömer att enheten har styrdokument på plats, avseende riktlinjer, rutiner och mallar. Vi konstaterar dock att enheten inte har något eget administrativt stöd, vilket riskerar att leda till en tung administrativ situation för enhetens exploateringsingenjörer. Det är oroväckande att uppdateringar av ekonomisystemet bidragit negativt på uppföljning av verksamheten under året.

Vi konstaterar att inget av områdena inom ramen för den formella interna kontrollen har direkt anknytning till markplanerings- och exploateringsnämndens huvudsakliga verksamhet, i enlighet med vad som anges i nämndens reglemente. Detta är en brist som behöver omhändertas för att den interna kontrollen ska kunna leva upp till sitt syfte.

Organisationen är tydlig och roller och ansvar mellan förvaltning och nämnd avseende exploatering, är tydliga.

Vi bedömer att beslutsordningen är transparent men den innebär att flera viktiga möjligheter till demokratisk styrning har valts bort. Vi konstaterar att delegationsordningen nyligen uppdaterats med endast små justeringar.

Exploateringsenheten har tydligt uppdelat ansvar och roller bland tjänstepersonerna, med rollbeskrivningar som tydliggör var och ens särskilda uppdrag och ansvar.

Det finns ett stort antal beredningsfora, såväl på tjänstemannanivå som på politisk nivå innan ett ärende når den slutliga politiska församlingen för beslut. Detta kan dock leda till väldigt långa ledtider mellan ärendets initiering och beslut.

Rutiner för uppföljning av ärenden finns, men den avslutande uppföljningen som görs efter avslutat projekt redovisas inte för nämnden med tydlig regelbundenhet, vilket är en brist, och som också försvårar för nämnden att förstå resultatet av sin verksamhet.

Inom ramen för de stickprov som tagits konstaterar vi att det saknas tydlig koppling till hur de tidsbegränsade markanvisningsavtalen och marköverlåtelseavtalen (köpekontrakten) avser möta kommunfullmäktiges övergripande mål. Vid den stickprovsvisa granskningen av exploateringsavtal konstaterar vi att riskanalyser saknas i underlaget, samt att det generellt är otydligt angivet vilka åtgärder som kan vidtas av kommunen om exploatören inte fullföljer sina åtaganden enligt avtalet.

Inom ramen för granskningen har vi stickprovsvis granskat ansökningar till bygg- och miljönämnden om att upprätta detaljplaner. I ett fall konstaterar vi att ansökan om detaljplan inte ligger i linje med vad som anges i det övergripande planprogrammet för området Södra Ladugårdsskogen, gällande blandad bebyggelse. Vi konstaterar vidare att beslut om att hos bygg- och miljönämnden ansöka om detaljplaneläggning av markområde är delegerat till tjänstemannaorganisationen (exploateringsenheten), vilket riskerar minska markplanerings- och exploateringsnämndens politiska ansvarstagande och nämndens förmåga att i praktiken påverka beslut som i flera fall är av stor betydelse.

Avseende den särskilda granskningen som gjorts av ett fastighetsförvärv konstaterar vi att det saknas dokumentation avseende den förhandling och de bedömningar som gjordes för att fastställa köpeskillingen. Detta leder till bristande möjligheter för uppföljning och kontroll. Vi konstaterar vidare att nämnden har fattat sitt beslut på undermålig information, då varken värderingen eller de uppgifter som framgår i värderingen har presenterats för nämnden. Något sådant underlag har därför inte heller funnits i beslutsunderlagen till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.

Efter genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer till markplanerings- och exploateringsnämnden:

- ▶ Att överväga hur nämndens strategiska beslut ska styras för att ge tillräcklig demokratisk påverkan.
- ▶ Tillse att rutiner finns så att samtliga nämndens ledamöter får all väsentlig information om ett ärende som ska tas upp för beslut. Om hela nämnden inte har samma information i ärendet sätts de demokratiska principerna ur spel.
- ▶ Säkerställ att nämnden får ta del av all väsentlig information (såsom underlag för värdering) inför beslut om förvärv av fastigheter.
- ▶ Bilägg tydlig vägledning och information inför beslut om exploateringsredovisningen, för att möjliggöra för läsare att bättre ta till sig och förstå den information som ges i redovisningen.
- ▶ Säkerställ att bedömningar och förhandlingar, såväl när det gäller förvärv som avyttring, dokumenteras och biläggs nämnden inför beslut i samtliga fall.
- ▶ Säkerställ att den avslutande uppföljningen som normalt görs cirka ett år efter att projektet avslutats redovisas för nämnden regelbundet. Detta då nämnden bär det yttersta ansvaret för såväl projektets genomförande som dess resultat.
- ▶ Säkerställ att den formella interna kontrollen omfattar nämndens huvudsakliga verksamhet enligt reglementet, och att den tar sikte på relevanta av kommunfullmäktige antagna mål.
- ▶ Säkerställ att riskanalyser tas fram och biläggs underlaget inför beslut om exploateringsavtal.
- ▶ Säkerställ att ekonomen har möjlighet att ge tillräckligt stöd för adekvat redovisning av exploateringsprojekt.
- ▶ Säkerställ att möjligheten att erhålla administrativt stöd finns i tillräcklig utsträckning, för att inte belasta exploateringsingenjörerna med administrativa göromål.

Rapporten överlämnas härmed till markplanerings- och exploateringsnämnden. Behandlat svar till revisionen önskas senast den 1 oktober 2025.

Kontaktrevisorer för granskningen var Lars Bjurström och Andreas Getzman.

För Örebro kommuns revisorer:

Sven Landh  
Ordförande

Lars Bjurström  
Vice ordförande

## Revisionsfråga

Är exploateringsverksamheten ändamålsenlig när det gäller roller och ansvar, uppföljning och intern kontroll?

## Svar på revisionsfråga

Delvis. Roller och ansvar bedöms vara i allt väsentligt ändamålsenligt. Löpande uppföljning av ärenden genomförs, samt att uppföljning cirka ett år efter avslutat projekt genomförs. Det är en brist att uppföljningen inte redovisas för nämnden. Den formella interna kontrollen har ingen direkt bäring på exploateringsenhetens verksamhet, och berör inte heller nämndens övriga ansvarsområden. Den "informella lokala" interna kontrollen genomförs framför allt genom att ärenden går igenom ett stort antal beredningar innan det går upp för politiskt beslut.

## Bedömning



Är beslutsordningen transparent och med tillräcklig demokratisk styrning?

Delvis. Reglemente och delegationsordningen tydliggör beslutsordningen och det är tydligt vilket mandat såväl politiken som tjänstepersonerna har. Vi konstaterar att ärenden avseende såväl avyttring som förvärv av fastigheter samt ärenden avseende att hos bygg- och miljönämnden ansöka om detaljplanläggning av mark, i betydande utsträckning delegerats till tjänstemannaorganisationen. Detta får till följd att det politiska ansvarstagandet urholkas, och att möjligheten till demokratisk insyn och styrning minskar, vilket vi anser är problematiskt.



Är exploateringsredovisningen tydlig och ger den ett rimligt underlag till nämnden och kommunfullmäktige?

Delvis. Exploateringsredovisningen tas fram av exploateringsingenjörerna med stöd av ekonom vid förvaltningen. Redovisningen följer RKRs rekommendationer om redovisning av exploateringar, som dock kan upplevas som svårförståelig för den oinsatte. Vi vill understryka vikten av tydlig vägledning så att läsaren förstår redovisningen och dess resultat.



# PENNEO

Signaturerna i detta dokument är juridiskt bindande. Dokumentet är signerat genom Penneo™ för säker digital signering. Tecknarnas identitet har lagrats, och visas nedan.

"Med min signatur bekräftar jag innehållet och alla datum i detta dokumentet."

## Lars Bjurström

### Undertecknare 1

Serienummer: 827f0782159e50[...]dbb806d046691

IP: 185.113.xxx.xxx

2025-06-13 05:39:07 UTC



## Sven Leonard Landh

### Undertecknare 1

Serienummer: c37155c7561232[...]65a90038d4dec

IP: 213.112.xxx.xxx

2025-06-13 08:40:49 UTC



Detta dokument är undertecknat digitalt via [Penneo.com](https://penneo.com). De signerade uppgifternas integritet är validerad med hjälp av ett beräknat hashvärde för originaldokumentet. Alla kryptografiska bevis är inbäddade i denna PDF, vilket säkerställer både autenticitet och möjlighet till framtida validering.

Detta dokument är försett med ett kvalificerat elektroniskt sigill. För mer information om Penneos kvalificerade betrodda tjänster, se <https://eutl.penneo.com>.

#### Så här verifierar du dokumentets äkthet:

När du öppnar dokumentet i Adobe Reader kan du se att det är certifierat av **Penneo A/S**. Detta bekräftar att dokumentets innehåll förblir oförändrat sedan tidpunkten för undertecknandet. Bevis för de enskilda undertecknarnas digitala signaturer bifogas dokumentet.

De kryptografiska bevisen kan kontrolleras med hjälp av Penneos validator, <https://penneo.com/validator>, eller andra valideringsverktyg för digitala signaturer.