

Örebro kommun

Granskning av kommunens
exploateringsverksamhet



Sammanfattande bedömning och rekommendationer	2
1. Inledning.....	4
1.1. Bakgrund.....	4
1.2. Syfte.....	4
1.3. Genomförande	5
1.4. Revisionskriterier	5
1.5. Tillkommande granskning	5
2. Organisation	6
2.1. Reglementet fastslår nämndens ansvar för verksamhet och uppföljning	6
2.2. Verksamhetsplanen specificerar hur fullmäktiges mål bryts ner	6
2.3. Exploateringsenheten sorterar under MEX-avdelningen	7
2.3.1. Enheten har inget eget administrativt stöd.....	8
2.4. Den formella interna kontrollen genomförs på övergripande nivå.....	9
2.5. Bedömning	9
3. Styrning	11
3.1. Riktlinjer för exploatering	11
3.1.1. Örebromodellen anger lokala regler för markanvisning.....	11
3.1.2. Riktlinjerna för exploateringsavtal reglerar byggnation på privat mark	12
3.2. Rutin för exploateringsenheten bryter ner riktlinjerna	13
3.3. Flera instanser fungerar kvalitetssäkrande på vägen till beslut	15
3.3.1. Uppföljning	16
3.4. Bedömning	16
4. Stickprovsgranskning	18
4.1. Ansökan om detaljplanering.....	18
4.2. Markanvisningsavtal (Förstudie).....	19
4.3. Marköverlåtelseavtal (Köpekontrakt)	21
4.4. Exploateringsavtal	22
5. Särskild granskning	24
5.1. Bedömning	25
6. Svar på revisionsfrågor.....	27
Bilaga 1: Källförteckning	29
Bilaga 2: Revisionskriterier	30

Sammanfattande bedömning och rekommendationer

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.

Det är positivt att exploateringsenheten har en medarbetare med uttalat fokus på verksamhetsutveckling och strategiska frågor, som också utvecklar arbetssätt, metoder och rutiner. 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.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Många beslut inom exploateringsverksamheten är av stor strategisk betydelse och berör ofta flera kommunala verksamheter. Med exploatering avses åtgärder för att anskaffa, bearbeta och iordningställa mark för att kunna bygga exempelvis bostäder, butiker, kontor eller industrier.

I exploateringsverksamheten ingår också att uppföra kompletterande gemensamhetsanläggningar såsom gator, grönområden samt VA- och elanläggningar. Eftersom det rör sig om stora investeringar är det viktigt att det finns tydliga beslut kring exploateringen i kommunen samt att det finns tillräckliga kalkyler och tydliga avtal med exploatören i de olika markexploateringsprojekten. Vidare är det av väsentlig betydelse att exploateringsverksamheten har en ändamålsenlig roll- och ansvarsfördelning mellan den politiska nivån och förvaltningsorganisationen samt att det finns tydliga former och rutiner för uppföljning.

Med bakgrund i stadsrevisionens risk- och väsentlighetsbedömning har exploateringsverksamheten bedömts som väsentlig att granska vidare, där revisorerna vill förvissa sig om att verksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt.

1.2. Syfte

Granskningens övergripande syfte är att bedöma om markplanerings- och exploateringsnämnden bedriver ett ändamålsenligt arbete inom ramen för exploateringsprocessen, med fokus på organisation, uppföljning och intern kontroll. Vidare syftar granskningen till att bedöma om beslutsordningen är transparent med tillräcklig demokratisk styrning samt om exploateringsredovisningen är tydlig och ger ett rimligt underlag till nämnd och kommunfullmäktige.

Granskningen fokuserar således primärt på roller, ansvar, uppföljning, intern kontroll och transparens.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Är exploateringsverksamheten ändamålsenlig när det gäller roller och ansvar, uppföljning och intern kontroll?
- ▶ Är beslutsordningen transparent och med tillräcklig demokratisk styrning?
- ▶ Är exploateringsredovisningen tydlig och ger den ett rimligt underlag till nämnden och kommunfullmäktige?

Inom ramen för respektive revisionsfråga har revisorerna formulerat ett antal underliggande frågeställningar att utgå från i samband med granskning. De underliggande frågeställningarna har beaktats i samband med genomförandet av granskningen och för att säkerställa tillräckligt underlag för att kunna bedöma de övergripande revisionsfrågorna. Däremot lämnas i föreliggande granskningsrapport inga svar på respektive underliggande frågeställning.

1.3. Genomförande

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier samt intervjuer med tjänstepersoner och ansvariga politiker. Vilka funktioner som har intervjuats inom ramen för granskningen presenteras i bilaga 1. Vidare har en stickprovsgranskning genomförts med syfte att granska i vilken utsträckning komplett och förståeligt underlag finns i de olika typer av ärenden som stickprovsgranskningen omfattar. Stickprov har tagits av:

- Fyra ansökningar till bygg- och miljönämnden om detaljplaneläggning av markområde
- Fem avtal avseende förstudie
- Två köpeavtal
- Tre exploateringsavtal

Urvalet av stickprov har justerats utifrån antagen projektplan, då nomenklaturen avseende ärenden är en annan i kommunen (till följd av Örebromodellen) än i gängse kommun. Avstämning och urval av stickprov, vilket har gjorts utifrån en av förvaltningen erhållen lista, har gjorts med ansvariga kontaktrevisorer.

Intervjuade funktioner, granskat underlag inklusive granskade stickprov, redogörs för i bilaga 1.

Samtliga intervjuade har beretts tillfälle att sakgranska rapporten, vilket innebär att de fakta som rapporten hänvisar till är kvalitetssäkrade av de som granskats.

1.4. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna kan hämtas från lagar och förarbeten eller interna regelverk, policyer och fullmäktigebeslut. Revisionskriterierna för föreliggande granskning utgörs av:

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

För kortfattad sammanfattning av ovan angivna lagar och dess relevans för granskningen, se bilaga 2.

1.5. Tillkommande granskning

Under genomförandet av granskningen uppmärksammades revisorerna på ett särskilt ärende avseende ett fastighetsförvärv, där önskemål framfördes om att granska detta ärende särskilt, med fokus på fastslagen köpeskillning i relation till fastigheternas bedömda värde. Särskild granskning av ärendet, som inte har någon bäring på granskningen i övrigt, redogörs för i kapitel 5.

2. Organisation

2.1. Reglementet fastslår nämndens ansvar för verksamhet och uppföljning

Av reglemente för Markplanerings- och exploateringsnämnden (antaget av fullmäktige 2022-05-25) framgår att nämnden företräder kommunen som ägare av kommunens markreserv, exploateringsfastigheter och de fastigheter där det inte är föreskrivet att annan nämnd ska företräda kommunen som ägare.

Nämnden beslutar om inlösen enligt PBL, avtal om fastighetsreglering (enligt FBL) och beslut om förvärv och överlåtelse av fastighet för en köpeskilling eller ersättning på upp till 10 mnkr. Nämndens beslutanderätt avser inte ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt¹.

Vidare anger reglementet en rad ansvarsområden för nämnden, bland annat

- ▶ Antagande av planprogram
- ▶ Ordnanande av allmänna platser
- ▶ Bistå KS i arbetet med översiktlig planering i enlighet med 3 kap. PBL
- ▶ Bistå KS i arbetet med att upprätta förslag till exploateringsriktlinjer
- ▶ Ingå exploateringsavtal enligt 6 kap. 39§ PBL

Det tydliggörs vidare i reglementet att nämnden ansvarar för att dess organisation är tydlig och ändamålsenlig med hänsyn till av fullmäktige fastställda mål och styrning samt lagar och andra författningar för verksamheten.

Nämnden ska kontinuerligt följa upp sin verksamhet samt två gånger per år redovisa till fullmäktige hur nämnden har fullgjort sitt uppdrag enligt reglemente och budget. Redovisningen ska ske i enlighet med de riktlinjer som fastställts av kommunfullmäktige.

2.2. Verksamhetsplanen specificerar hur fullmäktiges mål bryts ner

Verksamhetsplanen för 2024 beslutades av nämnden den 23 november 2023. Häri anges att nämnden berörs av 12 av fullmäktiges totalt 19 strategiska mål. I anslutning till dessa har nämnden tagit fram 10 nämndmål och 9 aktiviteter för året.

Av de 12 strategiska fullmäktigemålen som nämnden bedömer berör nämndens område bedömer vi att följande tre strategiska mål, nämndmål och aktiviteter är av relevans för föreliggande granskning.

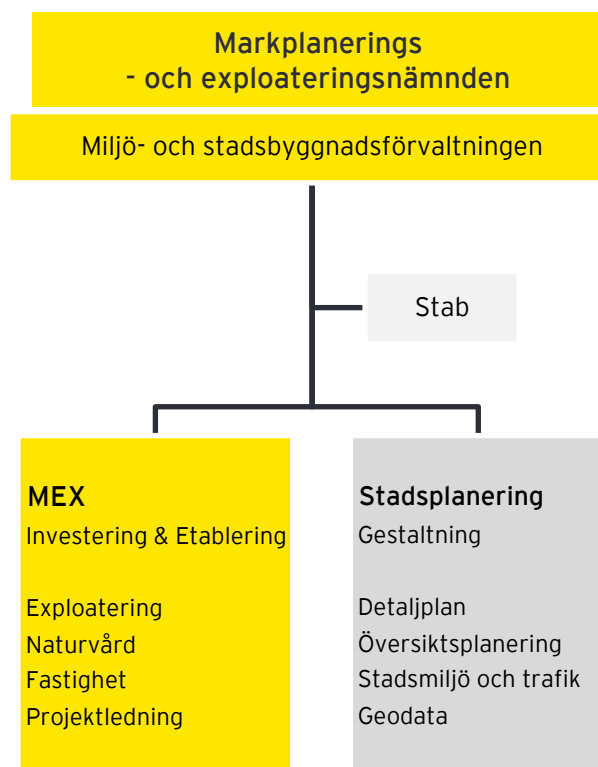
- ▶ *Varje nämnd ska ha en ekonomi i balans och dess verksamheter ska bidra till en god ekonomisk hushållning*
 - Nämnden ska ha en budget i balans
 - Förbättra och säkra upp investeringsprocessen för att säkerställa tydlighet, transparens, god prioritering av medel samt effektivt genomförande

¹ Det anges inte vilken typ av ärenden som är att betrakta varandes av principiell beskaffenhet eller av större vikt.

- ▶ *I Örebro ska tillgången på bostäder i högre grad överensstämma med efterfrågan både vad gäller fastighetstyp, läge och prisbild*
 - För varje uppdrag inom den översiktliga planeringen ska vid uppstart redogöras för hur uppdraget svarar på efterfrågan gällande användning, läge och bebyggelsetyp
 - I markanvisningar beakta marknadsförutsättningarna och bedöma efterfrågan för de tänkta bostäderna

- ▶ *Örebro kommun ska fortsatt vara attraktiv för företag att växa och etablera sig i*
 - Tillgången på kommunägd planlagd mark för verksamhetsetableringar ska vara god

2.3. Exploateringsenheten sorterar under MEX-avdelningen



Miljö- och stadsbyggnadsförvaltningen sorterar under både markplanerings- och exploateringsnämnden och bygg- och miljönämnden. MEX-avdelningen och avdelningen för stadsplanering sorterar under markplanerings- och exploateringsnämnden. Exploateringsenheten sorterar under MEX-avdelningen tillsammans med ytterligare några enheter, bland annat fastighetsenheten, som ansvarar för det särskilt granskade ärendet i kapitel 5.

Exploateringsenheten består i dag av 13 medarbetare; enhetschef, exploateringsstrateg, etablerings- och investeringsansvarig samt 10 stycken mark- och exploateringsingenjörer.

Rollbeskrivningar finns för samtliga anställda vid enheten, utifrån deras titel.

Exploateringsstrategen arbetar med verksamhetsutveckling och strategiska frågor inom enheten. Strategen hanterar komplexa genomförandefrågor samt samordnar insatser mellan exploateringsenheten och andra enheter. Strategen omvärldsbevakar och föreslår nya arbetssätt, metoder och rutiner.

Etablerings- och investeringsansvarig har till uppgift att öka intresset för investeringar och etableringar i kommunen. Fokus är på att underlätta för intressenter som en första kontaktpunkt samt fungera som en katalysator. Uppdrag och ansvar inkluderar att leda och samordna investerings- och etableringsarbetet, bevaka och kommunicera kommunens attraktionskraft som investeringsort samt ansvara för kommunikation om verksamhetsmark och bostadsbyggande.

Mark- och exploateringsingenjörerna ansvarar för att hålla ihop hela exploateringsprocessen med ekonomisk, juridisk och teknisk planering. Vederbörande handlägger också tekniska arbetsuppgifter såsom utredning, planering, projektering, uppföljning och analys inom sitt område samt förhandlar och genomför markköp och försäljningar, upprättar exploateringskalkyler och avtal och deltar i detaljplanearbete.

2.3.1. Enheten har inget eget administrativt stöd

Enheten har inget eget lokalt administrativt stöd att tillgå. I den utsträckning administrativt stöd behövs erhålles det från förvaltningens stab. Enligt uppgift löser enheten normalt själv sina administrativa sysslor och omfattande behov av stöd från staben finns inte.

Enheten har inte heller några för exploateringsverksamheten särskilt anpassade system eller verktyg att arbeta i. Ärendehanteringssystemet W3D3 nyttjas vid enheten, vilket är ett allmänt verktyg för ärendehantering, och inte skraddarsytt för exploateringsverksamhet. Intervjuade medarbetare vid enheten upplever dock inga större problem med systemet.

Rörande exploateringsredovisning inom ramen för exploateringsprojekt ansvarar respektive exploateringsingenjör själv. Stöd finns dock vid förvaltningens ekonomiavdelning, där en halv resurs finns som stöd för enheten. Ekonomen uppger själv att hon aktivt deltar vid introduktion av nyanställda och genomför utbildningsinsatser för såväl nyanställda som återkommande (normalt cirka 2 gånger årligen) för övriga exploateringsingenjörer vid enheten. Ekonomen stöttar också vid framtagande av den övergripande exploateringsredovisningen.

Under året som gått har uppdateringar av ekonomisystemet i kommunen bidragit till att ekonomen inte har kunnat ge tillräckligt med stöd till enheten. Planerat utvecklingsarbete avseende ekonomisk redovisning etc. vid enheten har till följd av detta behövt skjutas något på framtiden. Bland annat finns planer på att skapa standardiserade modeller för ekonomisk uppföljning och redovisning, för att underlätta exploateringsingenjörernas arbete. Generellt upplever dock ekonomen som stöttar enheten att ingenjörerna är förhållandevis duktiga på att redovisa sina projekt på ett korrekt sätt, men viss handpåläggning krävs emellanåt för att rätta upp felaktigheter i redovisningen.

Exploateringsredovisningen uppges vara tydlig och på ett korrekt sätt återge rådande förhållanden. Verksamheten redovisas som en omsättningstillgång och värderas normalt

till det lägsta värdet av anskaffningsvärde eller verkligt värde. Rekommendationerna enligt Rådet för kommunal redovisning följs vid redovisning av exploateringar.

2.4. Den formella interna kontrollen genomförs på övergripande nivå

Markplanerings- och exploateringsnämnden beslutade 2023-12-14 om en tillsynsplan för 2024. Planen anger hur uppföljning och rapportering av den formella interna kontrollen ska genomföras.

Avseende 2024 har fyra tillsynsområden valts ut för särskilt fokus. De utvalda områdena är:

- Rutin för e-posthänvisning vid frånvaro
- Rutin för undvikande av löneskulder
- Riktlinjer för representation, personalförmåner och gåvor
- Rutin för uppdaterade anhöriglister i Personec

Genomförda kontroller rapporteras och redovisas till nämnden en gång per år. 2024 års formella interna kontroll redovisades till nämnden 2024-12-10. Vår bedömning är att inget av dessa områden har direkt bäring på exploateringsenheten och föreliggande granskning.

För 2025 har nämnden valt tre områden för särskild uppföljning inom ramen för den interna kontrollen.

- Riktlinjer för informationssäkerhet, informationssäkerhet för medarbetare
- Attestregelverk
- Rutin för rapportering av arbetsskador och tillbud

Resultatet av uppföljningen av beslutade kontroller med bäring på områdena ovan ska rapporteras till nämnden i december 2025.

För exploateringsenhetens uppföljning och interna kvalitetssäkring, se kapitel 3.3.

2.5. Bedömning

Vår övergripande bedömning är att organisationen är tydlig och att nämndens ansvar enligt reglementet avseende exploatering är tydligt. Enheten har tydligt uppdelade ansvar och roller bland tjänstepersonerna, med rollbeskrivningar som tydliggör var och ens särskilda uppdrag och ansvar. Enheten saknar dock eget administrativt stöd. Den typ av ärenden som hanteras vid enheten kräver normalt omfattande administration och vår bedömning är att, för att lätta på exploateringsingenjörernas arbetsbörda, torde ett lokalt administrativt stöd kunna övervägas.

Vi konstaterar att den formella interna kontrollen som genomförs och redovisas inte har någon bäring alls på exploateringsverksamheten, utifrån inriktningen på nämndens specifika verksamhetsområde ur ett väsentlighetsperspektiv. Förvisso har markplanerings- och exploateringsnämnden ett omfattande ansvar och diversifierad verksamhet, men vår bedömning är att den interna kontrollen inte i något avseende har bäring på nämndens verksamhetsområde. Vi anser att nämndens interna kontroll borde genomföras med bäring på de av kommunfullmäktige antagna övergripande målen som är relevanta för nämnden.

På vilket sätt exploateringsenheten genomför sin "lokala kontroll" redogörs särskilt för i kommande kapitel, men inte heller den har någon bäring på den formella övergripande interna kontrollen som rapporteras i den årliga tillsynsrapporten.

3. Styrning

3.1. Riktlinjer för exploatering

Riktlinjer för exploatering, vilka innehåller riktlinjer för markanvisning och exploateringsavtal, antogs av kommunstyrelsen i februari 2023. Enligt plan- och bygglagen ska alla kommuner som avser att genomföra markanvisningar eller ingå exploateringsavtal, upprätta lokala riktlinjer för detta. Riktlinjerna ska innehålla kommunens utgångspunkter och mål för upplåtelser och överlåtelse av mark. Riktlinjerna ska också innehålla handlägningsrutiner och villkor och principer för markanvisning och prissättning.

I kommunens riktlinjer anges de ställningstaganden för hur Örebro kommun ska arbeta med frågor som rör exploatering och innehåller:

- ▶ Riktlinjer för markanvisning (Örebromodellen)
- ▶ Riktlinjer för prissättning av mark
- ▶ Riktlinjer för hantering av förorenad mark vid markförsäljning
- ▶ Riktlinjer för exploateringsavtal

3.1.1. Örebromodellen anger lokala regler för markanvisning

Kommunen har utvecklat en egen modell för markanvisning, den så kallade Örebromodellen. Örebromodellen används som markanvisningsmetod vid försäljning av kommunal mark för verksamheter, flerbostadshus, vissa småhus och specialfastigheter.

Det primära syftet med modellen är att säkerställa att marken bebyggs förhållandevis omgående, och att den inte läggs på lager hos någon enskild intressent, och förblir icke exploaterad. Ett annat syfte med modellen är att undvika markspekulation och behålla markpriserna förhållandevis marknadsneutrala.

Modellen bygger på en avtalskedja med tre steg: förstudie, reservationsavtal (markanvisningsavtal) och köpekontrakt.



Första kontakt: Det första steget innebär att markanvisningsmetod bestäms. Markanvisningsmetoden varierar beroende på projekt och fastighetens användning, och valet av metod avgörs från fall till fall. Kommunen använder fyra olika metoder för markanvisning:

- ▶ **Jämförelseförfarande:** Exploatörer bjuds in att lämna intresseanmälan med projektförslag för ett specifikt område.

- ▶ **Markanvisningstävling:** Exploatörer tävlar om att utveckla kommunal mark. Vinnande förslag tecknar ett reservationsavtal direkt med kommunen, utan att genomgå steget *förstudie*.
- ▶ **Anbudsförfarande:** Mark erbjuds till försäljning via öppen anbudsinbjudan. Marken tilldelas det bästa anbudet enligt förutbestämda kriterier. Vinnaren tecknar ett reservationsavtal direkt med kommunen, utan att genomgå steget *förstudie*.
- ▶ **Direktanvisning:** Mark tilldelas direkt till en byggherre för att öka konkurrensen eller för särskilt prioriterade projekt, såsom social inkludering eller klimatpåverkan. Byggherren tecknar ett reservationsavtal direkt med kommunen, utan att genomgå steget *förstudie*.

Förstudie: Kommunen åtar sig att inte sälja en viss tomt till någon annan än den aktuella byggherren under en begränsad tid (3-6 månader). Byggherren presenterar ett byggförslag under denna tid, och om kommunen godkänner förslaget tecknas ett reservationsavtal.

Reservationsavtal: Ett tidsbegränsat avtal (6-12 månader) upprättas, där kommunen förbinder sig att sälja tomten till byggherren, förutsatt att byggherren får bygglov som överensstämmer med förstudien.

Köpekontrakt: Verkställighet av reservationsavtalet. Byggherren betalar hela köpeskillingen (minus reservationsavgiften).

Vi har inom ramen för granskningen, genom stickprovsgranskning, tagit del av innehållet i ett antal avtal och dokument, för att granska följsamheten till lagstiftning och dokumentens tydlighet. Se kapitel 4 för resultatet av stickprovsgranskningen.

3.1.2. Riktlinjerna för exploateringsavtal reglerar byggnation på privat mark

Ett exploateringsavtal är ett avtal mellan en kommun och en byggherre eller fastighetsägare om genomförande av en detaljplan på mark som inte ägs av kommunen.

Riktlinjen för exploateringsavtal anger att exploateringsavtalet kan reglera:

- ▶ Parternas åtaganden och ansvarsfördelning
- ▶ Avtalsområdets avgränsning
- ▶ Marköverlåtelse
- ▶ Etappindelning
- ▶ Fördelning av utgifter och inkomster för exploateringsgenomförande
- ▶ Ekonomisk garanti/säkerhet för avtalets fullföljande
- ▶ Medfinansieringsersättning avseende regional och statlig infrastruktur
- ▶ Gestaltungsprinciper
- ▶ Överlåtelse av avtalet
- ▶ Frågor av administrativ karaktär samt övriga frågor

Processen att ingå exploateringsavtal sker parallellt med framtagandet av detaljplanen och tecknas innan detaljplanen antas. Exploateringsavtalets åtaganden ska vara *nödvändiga* för att genomföra detaljplanen och stå i proportion till exploatörens nytta av detaljplanen. Åtagandena avser inte åtgärder som kommunen har en skyldighet att enligt lag

tillhandahålla. Kommunen kan inkludera åtgärder utanför detaljplaneområdet som är direkt föranledda av planen, t.ex. gator och annan infrastruktur.

Riktlinjerna får frångås i specifika fall om det finns goda skäl och det är nödvändigt för att effektivt kunna genomföra en detaljplan. Ett exploateringsavtal träder i kraft under förutsättningen att detaljplanen för området som berörs vinner laga kraft.

3.2. Rutin för exploateringsenheten bryter ner riktlinjerna

Exploateringsenheten har en omfattande rutin för exploateringsarbetet, senast uppdaterad den 26 april 2023. Rutinen har tagits fram av enhetens exploateringsstrategi och syftar till att samla alla lokala rutiner och mallar, och att dessa ska kunna nyttjas som stöd för enheten i det dagliga arbetet.

Enligt intervjupersoner uppdateras rutinen löpande om behov finns att ändra i processerna. Flera av exploateringsingenjörerna på enheten kan ha arbetat i flera år utan att ha deltagit i alla delar av exploateringsprocessen. Detta beror på att processerna i många fall är så långa att de kan sträcka sig över flera år, ibland så mycket som upp till tio år. Rutinen innehåller moment som beslutsfattande, exploateringsprocessen, ekonomihantering, arbetsroller och kommunikation. I tabellen nedan beskrivs översiktligt exploateringsprocessen och de moment som rutinen innehåller:

1. Programskede	2. Planprocess	3. Genomförande
<p>Grundläggande förberedelser och beslut för utvecklingen av ett område. Omfattar moment som:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Planering & utvecklingsförslag ▶ Strategiska markförvärv ▶ Utredda förutsättningar av detaljplan ▶ Ekonomisk kalkyl ▶ Ansökan om detaljplan ▶ Uppföljning av detaljplan 	<p>Aktiviteter som syftar till att bidra till framtagandet av detaljplaner för exploatering av mark. Omfattar moment som:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Öppna ekonomin ▶ Förberedande arbeten ex. utredningar kopplade till detaljplanen ▶ Genomförandebeskrivning ▶ Enskilt huvudmannaskap ▶ Förprojektering ▶ Exploateringsavtal 	<p>Den praktiska fasen av exploateringsprocessen där planerna realiseras. Omfattar moment som:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Förberedande arbeten ▶ Markundersökningar & sanering ▶ Rivning & flytt av ledningar ▶ Ansökningar & tillstånd ▶ Försäljning & markanvisningar ▶ Avslut av exploateringsobjekt

Av rutinen framgår beslut som ofta förekommer inom exploateringsenhetens verksamhet och som krävs av högre instans. Dessa är:

- ▶ Beslut om markförsäljningar upp till 10 miljoner kronor fattas av markplanerings- och exploateringsnämnden, (enligt nämndreglementet) men är delegerat till markplanerings- och exploateringsnämndens ordförande (enligt delegationsordning MEN).
- ▶ Markförsäljningar mellan 10 - 25 miljoner kronor beslutas av kommunstyrelsen (enligt kommunstyrelsens reglemente).
- ▶ Markförsäljningar överstigande 25 miljoner kronor och försäljningar av principiell betydelse beslutas av kommunfullmäktige.

Beloppsgränserna för ärenden som måste gå upp till kommunstyrelsen har sänkts från 15 miljoner kronor till 10 miljoner kronor. Denna förändring i kombination med högre marknadspriser innebär att fler ärenden nu behandlas av kommunstyrelsen, som tidigare kunde beslutas i nämnden. Som en följd av detta har handläggningstiden för flera ärenden ökat.

Ordförande i markplanerings- och exploateringsnämnden har befogenhet att fatta beslut på upp till 10 miljoner kronor. För ärenden som överstiger detta belopp måste besluten gå vidare till kommunstyrelsen. Det finns således inga beloppsgränser inom vilka markplanerings- och exploateringsnämnden har rätt att fatta beslut.

Enligt delegationsordningen finns det flera områden som exploateringsingenjörerna har fått delegerat att fatta beslut om. Alla exploateringsingenjörer har samma befogenheter och delegation. Exempel på områden som har delegerats till exploateringsingenjörerna är:

- ▶ Ingå entreprenadavtal inom område mark och exploatering samt trafik vid belopp upp till 1 500 000 kronor.
- ▶ Besluta om avyttring av kommunala fastigheter eller fastighetsdelar genom avtal, byte eller försäljning till marknadsvärde, för att genomföra gällande detaljplaner, översiktsplaner eller saneringsplaner. Detta inkluderar att teckna köpekontrakt och hantera likvidavräkningar, samt att avsluta medlemskap i bostadsrättsföreningar, vid belopp upp till 3 000 000 kronor.
- ▶ Försäljning av småhustomter via tomtkön med ett marknadsvärde upp till 3 000 000 kronor.

3.3. Flera instanser fungerar kvalitetssäkrande på vägen till beslut

Exploateringsenhetens veckosnurra avseende ärendehantering ser ut enligt nedan. Följande väg går ett ärende, från exploateringsenheten och vid behov hela vägen upp till politiskt beslut.

- 1. Enhetsmöte (onsdagar):** Vid enhetsmötet diskuterar enheten ärendet och beslutar om det kan skickas vidare till förvaltningsberedning eller om det behöver ytterligare granskning/handläggning. Ansvarig exploateringsingenjör beslutar om ärendet behöver diskuteras vid enhetsmötet eller om det kan skickas direkt för förvaltningsberedning. De beslut tjänstepersonerna vid enheten har delegation att fatta, tas efter att ärendet presenterats och diskuterats vid enhetsmötet. Samtliga ärenden som ska fattas politiskt måste passera enhetsmötet.
- 2. Verkstaden (torsdagar):** Om ärendet behöver mer granskning, skickas det till *verkstaden* för ytterligare input. Detta forum fattar inga beslut utan ger endast respons och synpunkter på ett ärende. Vid *verkstaden* deltar tjänstepersoner från inte bara Miljö- och stadsbyggnadsförvaltningen, utan även från andra förvaltningar som har intresse i ärendet. Ansvarig handläggare för ärendet beskriver vilken kompetens det finns behov av att få respons ifrån när ärenden skickas till verkstaden.
- 3. Förvaltningsberedning (tisdagar):** Miljö- och stadsbyggnadsförvaltningens forum för formell ärendehantering och tjänstemannaberedning. Deltagare inkluderar förutom föredragande även enhetschefer och avdelningschefer vid förvaltningen samt även från andra förvaltningar.
- 4. MEN-beredning (onsdagar eller fredagar):** MEN-beredningar genomförs för att stämma av olika frågor och för att få input från politiken. Även politiska beslut diskuteras och bereds i detta forum.
- 5. Mark- och exploateringsnämnden:** Ärendet tas upp i nämnden där beslut fattas om att skicka det vidare till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. Det framförs vid intervju med presidiet att uppfattningen är att hela nämnden inte alltid har samma förhandsinformation om ärendet som ska beslutas. Bland annat framgår att oppositionen upplever att majoriteten ofta har mer förhandsinformation att tillgå än vad oppositionen har.
- 6. Rotelberedning (varannan onsdag):** Inför beslut i KS och KF genomförs en så kallad rotelberedning, vilket är ett samordningsforum för nämndöverskridande ärenden och information. Ärendet skickas för rotelberedning i samband med att ärendet skickas till MEN-beredningen i steg fyra. Ärendet går sedan vidare för kommundirektörsberedning och slutligen rådsberedning.
- 7. Kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige:** Slutligen skickas ärendet till kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige för beslut.

Intervjupersoner uppger att vägen ett ärende tar, i enlighet med beskrivningarna ovan, är tydlig. Det är dock en lång väg ett ärende har att vandra från enheten ända upp till beslut av KS/KF. Det kan ta flera månader från det att ärendet diskuterats vid enhetsmötet till dess att beslut fattas av högsta politiska instans. En stor del av beslutsfattandet har delegerats till nämndens ordförande, delvis för att snabba på processen. Intervjupersonerna anser att ovan beskrivna process, och den väg ett ärende tar innan beslut i nämnden, är den inbyggda interna kontrollen enheten har och tillämpar. Det uppges att det genom hela processen är väldigt många ögon som läser underlag, föreslår justeringar, och kommenterar, innan beslut fattas.

Markplanerings- och exploateringsnämnden bildades efter valet 2022. Under första året genomfördes 10 utbildningspass för att ge politikerna i nämnden en bra förståelse för exploateringsverksamheten. Vid intervju med presidiet framkommer att det upplevs som att nämnden får bra underlag och tydliga förklaringar från förvaltningen kring de ärenden som behandlas i nämnden. De betonar att förvaltningen är lättillgänglig och ger utförliga svar på politikernas frågor och önskemål om förtydliganden. Dock anger presidiet att det ibland kan vara svårt att härleda var kostnader har kostnadsförts för projekt som innehåller flera delprojekt. Även enskilda ledamöter i nämnden som intervjuats inom ramen för granskningen uppger att underlaget nämnden har att utgå från inför beslut i exploateringsrelaterade ärenden är omfattande och lättförståeligt. Det har hänt att beräkningsunderlag varit felaktigt, och i dessa fall återremitteras ärendet. Oppositionen uppger dock att de inte får samma detaljerade information vid beredning som presidiet uppges få inför nämndssammanträden. Detta är dock detaljer som inte granskats särskilt inom ramen för föreliggande uppdrag.

Nämnden följer upp förvaltningens arbete en gång per år och ytterligare uppföljning sker om nämnden ber om det. Det är särskilt genomförandet av verksamhetsplanen som nämnden följer upp.

3.3.1. Uppföljning

Även den individuella uppföljningen fungerar som ett kvalitetssäkrande inslag i ärendeberedningen. Respektive ansvarig exploateringsingenjör har till uppgift att löpande följa sina respektive ärenden, även efter att beslut om exploatering fattats, det vill säga när projektet går över i en genomförandefas. Diariesystemet har funktioner som påminner respektive ansvarig exploateringsingenjör om att uppföljning av projekten behöver göras. Uppföljning ska göras av såväl ekonomi som att upprättade avtal följs. Det finns en förvaltningsövergripande rutin framtagen för uppföljning av avslutade projekt. Normalt är att ungefär ett år efter att projektet avslutats ska en uppföljning göras av såväl ekonomi som de mer kvalitativa kraven i respektive avtal.

Enligt uppgift genomförs uppföljningen men resultatet av densamma rapporteras inte till politiken.

3.4. Bedömning

Vår bedömning är att de ärenden som verksamheten ansvarar för går igenom ett förhållandevis stort antal steg innan det når nämnden för beslut. Som beskrivits ovan finns flera fora för diskussion av ärenden och möjligheter att uppmärksamma brister i ärendehandläggningen är flera. Trots det förekommer det enligt intervju personer att felaktigheter och misstag uppmärksammas först i samband med beredningen inför beslut i nämnd, vilket är ett tecken på brister i den interna kvalitetssäkringen.

Vår bedömning är att rutiner för uppföljning av ärenden finns. Det finns inbyggda funktioner i de digitala systemen som påminner exploateringsingenjörerna om att såväl löpande uppföljning som uppföljning efter avslutat ärende, ska göras. Vi konstaterar dock att den avslutande uppföljningen som görs efter avslutat projekt inte redovisas för nämnden, vilket vi bedömer är en brist som bör åtgärdas. Politiken bör få se resultatet av de beslut de tagit avseende exploateringar och andra ärenden då nämnden har det yttersta ansvaret för sin verksamhet.

Vi bedömer att beslutsordningen är transparent, med möjligheter till demokratisk styrning och insyn, men som inte tillvaratas av nämnden. Reglemente och delegationsordning stipulerar vilka beloppsgränser som gäller, där översyn nyligen gjorts och där beloppsgränsen för där nämndens ordförande har att fatta beslut om förvärv och försäljning av fastigheter har justerats ned från 15 mnkr till 10 mnkr. Detta kan tolkas som ett uttryck för en centralisering av beslut till kommunstyrelsen. Det får dock till följd att än färre beslut har att fattas av markplanerings- och exploateringsnämnden, vilket vingklipper nämnden då fler ärenden fattas av kommunstyrelse och kommunfullmäktige. Tillägg till detta är att markplanerings- och exploateringsnämnden i sin delegationsordning beslutat delegera beslut avseende förvärv och avyttring av fastigheter till på belopp på upp till 10 mnkr till nämndens ordförande. Belopp upp till 7,5 mnkr har delegerats till tjänstemannaorganisationen. Detta får till följd att nämnden inte har några beslut alls att fatta avseende förvärv och avyttring, då allt är delegerat till tjänstemannaorganisation och ordförande.

4. Stickprovsgranskning

Inom ramen för granskningen har ett antal stickprov på ärenden tagits med syfte att kontrollera innehållet i ärendet samt i vilken utsträckning ärendet innehåller väsentlig information för att nämnden ska kunna få en god insikt i ärendet och basera sitt beslut på ett tillräckligt och förståeligt underlag. Stickprov har tagits på:

- Fyra beslut om att hos bygg- och miljönämnden ansöka om detaljplanering
- Fem markanvisningsavtal
- Två marköverlåtelseavtal
- Tre exploateringsavtal

Nedan redogörs kortfattat för innehållet i respektive stickprov. Redogörelsen för stickproven inom respektive område avslutas med en bedömning.

4.1. Ansökan om detaljplanering

Ärende	Framgår användningsområde?	Framgår läge?	Framgår bebyggelseyp?	Koppling till fullmäktiges övergripande mål	Övrigt
Fastighet					
Datum					
Moe 1129/2013	Ja, skapa mark för bostäder	Ja, karta över området, från ÖP	Ja, 15-20 bostäder i Vintrosa	Ja, ett steg för att möta målet om att alltid ha detaljplanelagd mark för att möta marknadens behov av exploatering	Anges i underlaget vara prioriterad
Säby 2:65					
2023-10-31					
Moe 1208/2023 3:296	Ja, syftet är att planen ska överensstämma med befintlig användning av fastigheten, dvs som bostad	Ja, karta finns	Ja, bostad	Nej	Fastigheten idag planlagd som "gatutrafik".
Mullfjället 19 o. del av Nikolai					
2023-12-31					
Moe 473/2024	Ja, skapa mark för bostäder, verksamhet, natur och förskola	Ja, karta från ÖP, Planprogram för Södra Ladugårds skogen	Ja, ca. 60 småhus i denna etapp	Ja, ska möta uppdraget om fler småhus, samt att alltid ha detaljplanelagd mark för att möta marknadens behov	Anges i underlaget vara prioriterad. Vi noterar att planprogrammet lyfter vikten av en blandad bostadsbebyggelse i området. Denna ansökan om detaljplan rör ca 60 småhus, vilket således motsäger målsättningen enligt planprogrammet. Enligt planprogrammet föreslås det byggas flerfamiljshus med
Nikolai 3:255, del av Nikolai 3:258, del av Nikolai 3:259					
2024-06-04					

					lägenheter i såväl hyres- som bostadsrättsform. Radhus, kedjehus och parhus är också aktuellt i delområden med någon glesare exploatering. Några enskilda villor kan tillkomma.
Moe 712/2024	Ja, skapa planlagd mark för bostäder/verksamheter. Stadsdelen ska utvecklas till en funktionsblandad stadsdel	Ja, karta från ÖP	Ja, bostäder/verksamheter	Ja, ett steg för att möta målet om att alltid ha detaljplanelagd mark för att möta marknadens behov av exploatering	
Sidensvansen 4					
2024-10-14					

Vår bedömning efter stickprovsgranskningen är att underlaget innehåller tillräcklig och tydlig information vilka effekter beslutet kommer ge. Det är positivt att i tre av fyra fall så anges tydligt hur antagande av detaljplanen förväntas bidra till fullmäktiges övergripande mål. I ett av fallen anges detta inte, men här handlar det om att ändra en befintlig detaljplan så att den överensstämmer med verkligheten, detta då byggnaden på fastigheten har kulturhistoriska värden. I ett av stickproven konstaterar vi att ansökan om detaljplan inte ligger i linje med vad som anges i det övergripande planprogrammet för området Södra Ladugårdsskogen, avseende blandad bebyggelse. Vi konstaterar att beslut om att hos bygg- och miljönämnden ansöka om detaljplaneläggning av markområde är delegerat till tjänstemannaorganisationen (exploateringsenheten), vilket därmed i praktiken inverkar negativt på tydligheten i markplanerings- och exploateringsnämndens politiska ansvarstagande. Detta framkommer även vid intervjuer med nämndens presidium. Ärendena har dock alltid gått via MEN-beredningen där politiken har möjlighet att säga ja eller nej och komma med annan input.

Vi konstaterar således att tjänstemannaorganisationen har rätt enligt delegationsordningen att göra tolkningar av planprogram och ansöka om detaljplaner, där ansvaret för beslut om att anta detaljplan också vilar på annan nämnd. Genom detta förfarande har markplanerings- och exploateringsnämnden i praktiken ingen rådighet över vare sig ansökan eller beslut om detaljplan. Detta medför försvårande omständigheter avseende demokratisk påverkan. Nämnden företräder kommunen som ägare av kommunens markreserv, i enlighet med vad som anges i reglementet, varför nämnden ska ställas till svars om marken inte nyttjas i enlighet med översiktsplan, planprogram och andra styrande dokument. Nämnden följer reglementet, men har valt att delegera en betydande del av beslutsfattandet till tjänstemannaorganisationen. Detta urholkar det politiska ansvarstagandet och nämndens roll kan ifrågasättas.

4.2. Markanvisningsavtal (Förstudie/reservationsavtal)

I enlighet med tillämpad modell för markanvisning, den så kallade Örebromodellen inleds processen, efter den första kontakten, med steget *Förstudie*, som resulterar i något som kan jämföras med en tidsbegränsad markanvisning.

Ärende	Framgår tilltänkt byggherre (intressent)?	Framgår sluttid för den tidsbegränsade markanvisningen?	Framgår syfte?	Är kommunens åtaganden tydligt uttryckta?	Ställs krav på innehåll i förstudien?	Framgår hänvisning till detaljplan?
Moe 113/2023	Ja, Ekeblad Bostad AB	Ja, 2024-05-31	Ja, syftet är att Intressenten under tiden för markanvisningen ska kunna utreda möjligheterna till genomförande av ett bostadsprojekt enligt inlämnat förslag i tidigare gjord intresseanmälan.	Ja. Örebro Kommun förbinder sig att inte sälja Området till annan under förstudietiden.	Ja, ett eller flera förslag/skisser som visar hur intressenten önskar bebygga området. Krav på vad förstudien ska innehålla framgår. ²	DP 1880-P354
Torsjö 1:160						
2023-12-08						
Moe 358/2024	Ja, JN & MN Förvaltning AB	Ja, 2024-11-30	Ja, syftet är att intressenten under tiden för markanvisningen ska kunna teckna reservationsavtal för området. Ett sådant reservationsavtal ska syfta till att Intressenten ska kunna köpa området, så snart villkoren i reservationsavtalet är uppfyllda.	Samma som ovan.	Samma som ovan.	DP 1880-P951
Redingen 6						
2024-05-08						
Moe 587/2023	Ja, Embart Glass Sweden AB	Ja, 2024-02-28	Samma som ovan.	Samma som ovan.	Samma som ovan.	DP 1880-P1019
Del av Ånsta 20:209, 20:216, 20:9, 20:8, del av Mobilkranen 1						
2023-02-21						
Moe 851/2024	Ja, Nordhall Entreprenad Sverige AB	Ja, 2025-06-30	Samma som ovan.	Samma som ovan.	Samma som ovan.	DP 1880-P726
Ankaret 3						
2024-11-27						

² ...såsom situationsplan, fasadskisser, kulör- och materialval, takutformning, gårds- och trädgårdsutformning, parkeringsbehov och -lösningar, avfallslösning.

Moe 206/2024	Ja, Gillmet AB	Ja, 2025-03-31	Samma som ovan.	Samma som ovan.	Samma som ovan.	DP 1880-P750
Nikolai 3:72						
2024-10-02						

Vår bedömning är att samtliga granskade tidsbegränsade markanvisningsavtal innehåller väsentlig och tydlig information, avseende såväl start- och slutdatum som kommunens åtaganden och krav på innehållet i den förstudie som den tilltänkte byggherren har att ta fram inom ramen för avtalets giltighetstid. Det saknas information om hur avtalet avser möta kommunfullmäktiges övergripande mål.

4.3. Marköverlåtelseavtal (Köpekontrakt)

Marköverlåtelseavtalet, eller köpekontraktet som är det begrepp som kommunen använder, är ett avtal som reglerar verkställigheten av markanvisningsavtalet. Marköverlåtelseavtalet har att reglera själva markköpet. Köpekontraktet ska undertecknas av markplanerings- och exploateringsnämnden, där motparten dock alltid har att underteckna avtalet först. Mallar för upprättande av köpekontrakt finns.

Ärende	Framgår köpare och köpeskilling?	Framgår tillträdesdag?	Finns friskrivningar?	Tillstånd och besiktning?	Har avtalet signerats av rätt person i kommunen ?	Finns karta över fastigheten/området med i underlaget?
Moe 265/2023	Ja, Ruffen AB. Köpeskilling framgår.	Ja, när köpeskilling erlagts, senast 2023-04-30.	Ja. Köparen friskriver säljaren från ansvar för fel.	Tydligt att köparen ansvarar för detta, bl.a. rörande besiktningar före och efter byggnationen.	Ja, nämndens ordförande . Dock noterar vi att säljaren signerat före köparen, vilket är ett avsteg från upprättad rutin.	Ja.
Ruffen 4						
Säljare 2023-03-01 Köpare 2023-03-20						
Moe 281/2023	Ja, ÖBO Omsorgsfastigheter AB, köpeskilling framgår	Ja, när köpeskilling erlagts, senast 2023-11-01.	Ja. Köparen friskriver säljaren från ansvar för fel.	Tydligt att köparen ansvarar för detta, bl.a. rörande besiktningar före och efter byggnationen.	Signerat av nämndens ordf. Beloppet dock betydligt över 10 mnkr. Särskilt beslut finns dock i KS i just detta fall där ordf ges rätt att ingå avtalet. I underlaget saknas	Ja.
Almby 11:353						
Säljare 2024-10-02 Köpare 2023-09-27						

					dock hänvisning till det beslutet.	
--	--	--	--	--	------------------------------------	--

Vår bedömning är att granskade köpekontrakt innehåller väsentlig information. För det första av de två granskade avtalen konstaterar vi att säljaren (kommunen) skrivit under avtalet innan köparen gjort detsamma, vilket är ett avsteg från den rutin som finns upprättad. I det andra granskade avtalet konstaterar vi att nämndens ordförande signerat kontraktet trots att hans delegation om att fatta beslut om avyttring av mark inte överstiger 10 mnkr. Efter kontroll konstateras dock att kommunstyrelsen i detta fall fattat särskilt beslut om att låta ordf ingå avtalet. Dock saknas i underlaget tydlig hänvisning till detta beslut.

Köpekontrakten saknar information om hur affären bedöms möta kommunfullmäktiges övergripande mål.

4.4. Exploateringsavtal

Ett exploateringsavtal är ett avtal mellan en kommun och en byggherre eller fastighetsägare om genomförande av en detaljplan på mark som inte ägs av kommunen.

Fastighet	Syftet med exploateringsavtalet	Är avtalet tydligt skrivet så det går att följa upp att ställda krav genomförs?	Finns angivet vilka åtgärder som kan vidtas om entreprenören inte genomför arbete enligt avtal? Finns skrivningar om vite?	Regleras om och under vilka förutsättningar motparten kan överlåta bolag/åtaganden enligt avtal?	Görs riskanalyser som en del i beslutsunderlagen för exploateringar?
Almby 11:199, Tybbleäng en östra (missionen 1)	Nya bil- och bussgator samt tillägg av möjlighet att bygga bostäder	Ja, utbyggnad av allmän plats enligt "allmän standard". Det anges vilka åtgärderna är, med tillhörande karta.	Nej. Tvist avgörs av svensk domstol på kommunens hemort. Skrivningar om vite saknas.	Får överlåtas med kommunens skriftliga samtycke.	Nej.
Tullen 8	Översyn av Klostergatan för att möjliggöra utbyggnad av kontorsbyggnad	Krav på kommunen framgår. Otydliga krav på exploatören, som ansvarar för kvartersmarken.	Nej. Tvist avgörs av svensk domstol på kommunens hemort. Samråd ska ske om tidplan. Skrivningar om vite saknas.	Samma som ovan.	Nej.
Norra Bro 4:44, 4:11, del av Norra Bro 15:7	Fastighetsbildning för uppförande av bostadsbebyggelse och gatubyggnation	Otydligt avseende allmän plats. Exploatören svarar för markföreningar, men otydligt, då "i	Nej. Information saknas. Även en tydlig tidplan saknas. Dock anges att exploatören ska	Får överlåtas med kommunens skriftliga samtycke. Kan både delas upp	Nej.

		den omfattning det krävs".	inkomma med bankgarantier. Skrivningar om vite saknas.	och överlåtas i sin helhet.	
--	--	-------------------------------	---	--------------------------------	--

I kommunens mall för exploateringsavtal finns tydliga förslag på skrivningar avseende miljökrav, sanering, omfattande tekniska beskrivningar av hur byggen ska genomföras, inklusive gator, belysning, träd, parker etc. I mallen anges vidare att det är möjligt att lyfta in skrivningar om vite, avseende t.ex. skador på vegetation, samt information om moderbolagsgarantier, samt att kommunens måste samtycka skriftligt vid överlåtande av bolag eller fastighet.

Vi noterar 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.

5. Särskild granskning

Vid genomförandet av granskningen uppmärksammades EY på ett ärende (Moe 377/2024), avseende ett förvärv av fastigheterna Almby 13:454, Almby 13:384 och Almby 13:372.

Det anges i tjänsteskrivelsen, daterad 2024-06-17, att miljö- och stadsbyggnadsförvaltningen föreslår ett förvärv av fastigheterna till en köpeskilling om 31 500 000 kronor. Syftet är en framtida sammanhållen exploatering av bostäder, att bevara höga naturvärden samt att kunna ge möjlighet till allmänna platser i Ekeby Almby. Hur köpeskillingen fördelas mellan de tre fastigheterna anges i köpekontraktet.

Det framgår av tjänsteskrivelsen att ärendet ska beslutas av kommunfullmäktige.

Av underlaget framgår ingen värdering av fastigheterna, eller annan information som argumenterar för att just angiven köpeskilling anses vara rimlig. Det framgår dock ett sammanlagt taxeringsvärde för de tre fastigheterna, vilket uppges uppgå till 2 949 000 kronor.

EY har efterfrågat förtydliganden från tjänstepersoner vid ansvarig enhet, vilket i detta fall är fastighetsenheten vid Mark- och exploateringsavdelningen. Det svar vi erhållit är att fastigheterna är taxerade enligt nuvarande användning, vilket är bebyggd lantbruksfastighet. Taxeringsvärdet tar inte hänsyn till att området är så kallad "råmark med förväntningsvärde". Råmark innebär att det finns en förväntning på annan typ av användning av marken, vilket i detta fall är framtida exploateringsmark för bostäder.

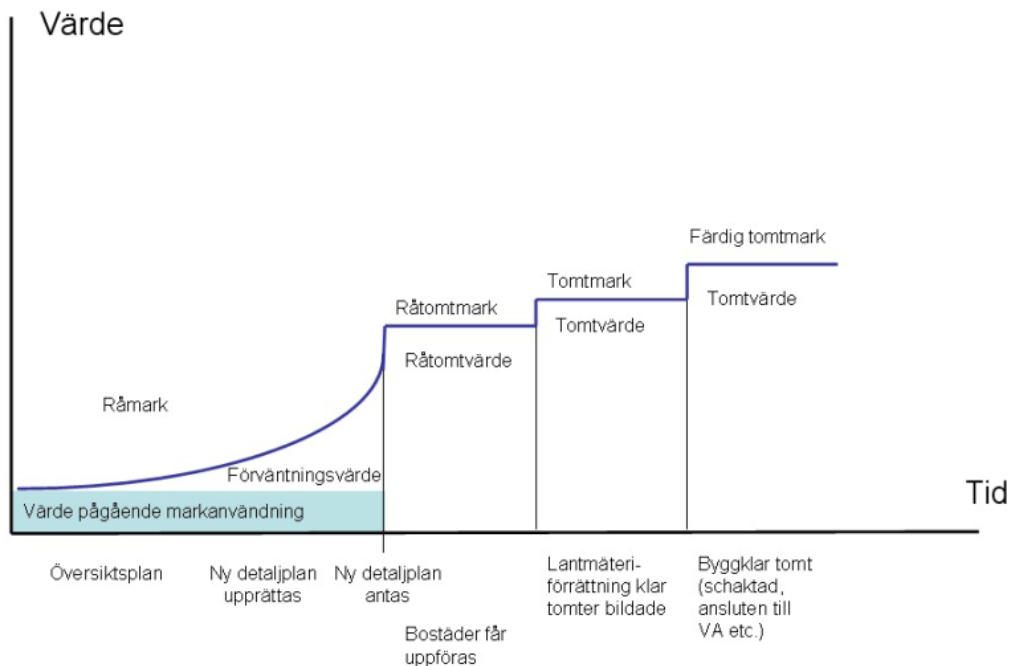
Köpeskillingen grundar sig på att området har ett förväntningsvärde utifrån kommunens översiktsplan och att mindre delar (ca 15 000 m²) av området har ett positivt planbesked för ny bostadsbebyggelse. Värdering är gjord av området av en av kommunens upphandlade oberoende och auktoriserade värderare (SVEFA). Den externa värderingen och exploateringsberäkningar är det som ligger till grund för nivån avseende köpeskilling. Kommunen konstaterar att Ekeby-Almby har behov av allmänna ytor, men också att delar av naturområdena kommer att bevaras. Ungefär hälften av området kommer bestå som natur eller allmän plats, och inte generera någon intäkt till kommunen. Resterande delar av fastigheterna som förvärvas kan komma att bebyggas och säljas som villatomter som enligt uppgift kan ge en potentiell intäkt om ca 150 mnkr.

Enligt uppgift har en bedömning och förhandling gjorts utifrån den oberoende värderingen som tagits fram. Det saknas dock dokumentation från förhandlingen vilket är en omfattande brist.

Underlag för beslutet i nämnden tjänade ovan beskrivna tjänsteskrivelse inklusive köpekontrakt samt en presentation för nämnden framtagen av ansvarig tjänsteperson vid fastighetsenheten.

EY har tagit del av den externa värdering som gjorts. Sammanfattningsvis konstaterar vi att värdering har gjorts baserat på omfattande underlag, bland annat jämförelser med försäljningar av småhustomter i området, skogens värde, skogsmarkens värde, jakträttens värde etc.

Hänsyn till och beräkningar av framtida förväntad användning har också gjorts av fastigheterna. I underlaget presenteras bilden nedan, vilken beskriver hur en fastighets förväntningsvärde kan vara betydligt högre än taxeringsvärdet, beroende på det förväntade kommande användningsområdet.



Den sammanfattande bedömningen som värderaren gör är att marknadsvärdet av fastigheterna totalt bedöms uppgå till 25 000 000 kronor, baserat på följande fördelning.

- Marknadsvärdet av befintliga småhustomter, ca. 3 800 000:-
- Förväntningsvärde markområde med positivt planbesked, ca. 7 000 000:-
- Förväntningsvärde övrig mark, ca. 14 000 000:-

Vi konstaterar att förväntningsvärdet totalt uppgår till 21 000 000 kronor och köpeskillingen för fastigheterna uppgår till 31 500 000 kronor vilket ger en differens på 10 500 000 kronor. Räknas marknadsvärdet för befintliga småhustomter in blir differensen 6 500 000 kr. Vi konstaterar vidare att av det underlag som nämnden tagit del av, har varken värderingen, förväntningsvärdet eller taxeringsvärdet framgått. Vi konstaterar vidare att informationen ovan inte heller omnämns i protokoll från varken markplanerings- och exploateringsnämnden, kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige, där ärendet varit uppe för beslut.

5.1. Bedömning

Efter genomförd granskning av ärendet kan vi konstatera att värdering av fastigheterna har genomförts, av en oberoende värderare.

Underlaget presenterat för nämnden, kommunstyrelsen och kommunfullmäktige brister dock i att varken värderingen eller de uppgifter som framgår i värderingen inte presenteras. Det framgår heller inte av granskade protokoll att informationen delgivits politiken inför beslut.

Vår bedömning är således att nämnden har fattat sitt beslut på undermålig information. I samband med omfattande förvärv, där också som i detta fall avvikelsen mellan värdet på fastigheterna enligt den externa värderingen och den slutliga köpeskillingen skiljer sig mycket åt, måste det vara ett krav att tydlig dokumentation finns om hur förhandlingen har genomförts inklusive argument till den högre köpeskillingen. Informationen måste framgå och även på ett tydligt vis delas med berörd politisk församling.

Vi rekommenderar markplanerings- och exploateringsnämnden att säkerställa att samtlig väsentlig information presenteras nämnden inför beslut, samt att säkerställa att all väsentlig information som muntligen delges nämnden inför beslut, dokumenteras i protokoll.

6. Svar på revisionsfrågor

Revisionsfrågor	Svar på revisionsfrågor
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Är exploateringsverksamheten ändamålsenlig när det gäller roller och ansvar, uppföljning och intern kontroll? 	<p>Delvis. Roller och ansvar bedöms vara i allt väsentligt ändamålsenligt. Enheten saknar eget administrativt stöd.</p> <p>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.</p> <p>Den interna kontrollen uppvisar brister. 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.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Är beslutsordningen transparent och med tillräcklig demokratisk styrning? 	<p>Delvis. Reglemente och delegationsordningen tydliggör beslutsordningen och det är tydligt vilket mandat såväl politiken som tjänstepersonerna har. Delegationsordningen har nyligen reviderats, då fler ärenden numera ska passera kommunstyrelsen för beslut i kommunfullmäktige.</p> <p>Vi konstaterar att ärenden avseende såväl avyttring som förvärv av fastigheter samt ärenden avseende att hos bygg- och miljönämnden ansöka om detaljplaneläggning 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.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Är exploateringsredovisningen tydlig och ger den ett rimligt underlag till nämnden och kommunfullmäktige? 	<p>Delvis. Exploateringsredovisningen tas fram av exploateringsingenjörerna med stöd av ekonom vid förvaltningen. Redovisningen följer RKR:s rekommendationer om redovisning av exploateringar, som dock kan upplevas som svårförståelig för den oinsatte. Vi vill</p>

understryka vikten av tydlig vägledning så att läsaren förstår redovisningen och dess resultat.

Örebro 2025-05-25

Anders More
Certifierad kommunal revisor

Moa Wahlén
Verksamhetsrevisor

Bilaga 1: Källförteckning

Intervjuade funktioner:

- ▶ Verksamhetschef, exploateringsavdelningen, Miljö- och stadsbyggnadsförvaltningen
- ▶ Planerare, exploateringsavdelningen, Miljö- och stadsbyggnadsförvaltningen
- ▶ Enhetschef, exploateringsenheten, Miljö- och stadsbyggnadsförvaltningen
- ▶ Exploateringsstrateg, exploateringsenheten, Miljö- och stadsbyggnadsförvaltningen
- ▶ Två exploateringsingenjörer, exploateringsenheten, Miljö- och stadsbyggnadsförvaltningen
- ▶ Ekonom, kommunledningsförvaltningen
- ▶ Ordförande, markplanerings- och exploateringsnämnden
- ▶ Vice ordförande, markplanerings- och exploateringsnämnden
- ▶ Andra vice ordförande, markplanerings- och exploateringsnämnden
- ▶ Ledamot, markplanerings- och exploateringsnämnden

Dokumentation:

- ▶ Nämndreglementen för Örebro kommun mandatperioden 2023-2026
- ▶ Markplanerings- och exploateringsnämnden verksamhetsplan med budget 2024
- ▶ Markplanerings- och exploateringsnämnden delårsrapport med prognos 1 2024
- ▶ Markplanerings- och exploateringsnämnden delårsrapport med prognos 2 2024
- ▶ Rollbeskrivning för exploateringschef, exploateringsstrateg, etablerings- och investeringsansvarig och mark- och exploateringsingenjörer
- ▶ Riktlinjer för exploatering
- ▶ Rutin för Exploateringsenheten
- ▶ Delegationsordning MEN
- ▶ Beredningsgångar, Miljö- och stadsbyggnadsförvaltningen - Markplanerings- och exploateringsnämnden samt Bygg- och miljönämnden, År 2023-2026
- ▶ Överblick process för uppföljning av intern kontroll MSF
- ▶ Intern kontroll, riktlinjer
- ▶ Tillsynsplan MEN 2024
- ▶ Tillsynsrapport MEN (2024-12-10)
- ▶ Tillsynsplan MEN 2025
- ▶ Mall exploateringsavtal
- ▶ Mall köpekontrakt
- ▶ Mall ansökan om detaljplaneläggning

Stickprov:

- ▶ Fyra beslut om att hos bygg- och miljönämnden ansöka om detaljplanering:
 - Moe 1129/2013 - (2023-10-31)
 - Moe 1208/2023 3:296 - (2023-12-31)
 - Moe 47 3/2024 (2024-06-04)
 - Moe 712/2024 (2024-10-14)
- ▶ Fem markanvisningsavtal
 - Moe 113/2023 (2023-12-08)
 - Moe 358/2024 (2024-05-08)
 - Moe 587/2023 (2023-02-21)
 - Moe 851/2024 (2024-11-27)
 - Moe 206/2024 (2024-10-02)
- ▶ Två marköverlåtelseavtal
 - Moe 265/2023 (2023-03-20)

- Moe 281/2023 (2023-09-27)
- ▶ Tre exploateringsavtal
 - Almby 11:199, Tybbleängen östra (missionen 1)
 - Tullen 8
 - Norra Bro 4:44, 4:11, del av Norra Bro 15:7
- ▶ Särskild granskning
 - Moe 377/2024, förvärv av fastigheterna Almby 13:454, Almby 13:384 och Almby 13:372.
 - Tjänsteskrivelse (2024-06-17)

Bilaga 2: Revisionskriterier

Kommunallagen (2017:725)

Kommunlagens 6 kap. 6 § anger att nämnderna ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten.

De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Lagen om riktlinjer för kommunala markanvisningar (2014:899)

I 1 § anges att 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.

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

En kommun som inte genomför några markanvisningar är inte skyldig att anta sådana riktlinjer.

Plan- och bygglagen (2010:900)

Vad exploateringsavtal får innehålla regleras i plan- och bygglagen, 6 kap. 39-42 §§.

Lagstiftningen stipulerar att 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,
- ▶ medfinansieringsersättning, om kommunen avser att avtala om sådan ersättning, och
- ▶ andra förhållanden som har betydelse för bedömningen av konsekvenserna av att ingå exploateringsavtal

Lagstiftningen fastslår att ett exploateringsavtal får avse åtagande för en byggherre eller en fastighetsägare att vidta eller finansiera åtgärder för anläggningar av gator, vägar och andra allmänna platser och av anläggningar för vattenförsörjning och avlopp samt andra

åtgärder. Åtgärderna ska vara nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras. De åtgärder som ingår i byggherrens eller fastighetsägarens åtagande ska stå i rimligt förhållande till dennes nytta av planen.

Angående medfinansieringsersättning får ett exploateringsavtal omfatta detta under förutsättning att den väg eller järnväg som kommunen bidrar till medför att den fastighet eller de fastigheter som omfattas av detaljplanen kan antas öka i värde.

Reglemente för markanvisnings- och exploateringsnämnden

Av *Reglemente för markanvisnings- och exploateringsnämnden* framkommer det att nämnden ska inom sitt verksamhetsområde följa vad som anges i lag eller annan författning. Nämnden ska följa det Kommunfullmäktige - i reglemente, i samband med budget eller i annat särskilt beslut - har bestämt att nämnden ska fullgöra, samt verka för att fastställda mål uppnås och i övrigt följa givna uppdrag och angivna riktlinjer.

Nämnden ansvarar för att dess organisation är tydlig och ändamålsenlig med hänsyn till av Kommunfullmäktige fastställda mål och styrning samt lagar och andra författningar för verksamheten.

Nämnden ska kontinuerligt följa upp sin verksamhet. Nämnden ska två gånger per år redovisa till Kommunfullmäktige hur de har fullgjort de uppdrag som kommunfullmäktige har lämnat till dem i reglemente och genom finansbemyndigande. Nämnden ska vid redovisningen även redogöra för hur uppdrag som delegerats till den fullgjorts.

Kommunstyrelsen, övriga nämnder och kommunalråd ska i möjligaste mån från nämnden erhålla den information och det underlag de behöver i sin verksamhet. Rätten till information och underlag omfattar inte uppgift för vilken sekretess råder.

Nämnden ska samråda när deras verksamhet och ärenden berör Kommunstyrelsens eller annan nämnds verksamhet.