



Kommunfullmäktige
Kommunstyrelsen
Samhällsbyggnadsnämnden

Revisionsrapport – Granskning av exploateringsverksamheten

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Söderköpings kommun genomfört en granskning av exploateringsverksamheten. Granskningens syfte är att fastställa huruvida kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden har en ändamålsenlig styrning, ledning och kontroll av exploateringsverksamheten.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden inte helt har en ändamålsenlig styrning, ledning och kontroll av exploateringsverksamheten.

Granskningen visar att det delvis finns tillräckliga riktlinjer vad gäller exploateringsverksamheten. Det finns exempel på rutiner kopplade till en övergripande beskrivning av samhällsbyggnadsprocessen och en mer generell projektmodell samt ett antal ej fastställda rutiner av mer administrativ karaktär. Det kvarstår dock att revidera de riktlinjer som finns och skapa rutiner för att underlätta en snabbare introduktion av nyanställda inom exploateringsverksamheten.

Vi bedömer att det delvis finns en tydlig fördelning av ansvar och roller mellan kommunstyrelsen, samhällsbyggnadsnämnden och förvaltningen avseende exploateringsverksamheten. Ansvarsfördelningen beskrivs i reglemente och det hålls regelbundna presidieöverläggningar med styrelse och berörda nämnder. I allt väsentligt finns en tydlig ansvarsfördelning mellan olika tjänstepersoner avseende ansvar och roller i exploateringsverksamheten.

Rutiner för uppföljning av exploateringsverksamheten delvis är tillfredsställande. De omfattar både en löpande uppföljning och riktlinjer för efterkalkyl. Det sker en löpande avstämning/uppföljning av respektive exploateringsprojekt.

Vi bedömer att kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden får ta del av uppföljning av exploateringsverksamheten inom ramen för respektive ansvarsområde. Det sker dock ingen uppföljning av färdigställda exploateringsprojekt när det gäller ekonomiskt utfall och övriga områden.

Granskningen följs av ett antal rekommendationer.

Revisorerna önskar svar gällande åtgärder med anledning av vad som framkommit senast 2022-03-31

För Söderköpings kommuns revisorer


Gerd Aronsson
Ordförande


Ulla Johansson
Vice ordförande

Granskning av exploateringsverksamheten

Söderköpings kommun

November 2021

Projektledare Caroline Liljebjörn








Projektmedarbetare Linn Bergman

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Söderköpings kommun genomfört en granskning av exploateringsverksamheten. Granskningens syfte är att fastställa huruvida kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden har en ändamålsenlig styrning, ledning och kontroll av exploateringsverksamheten.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden inte helt har en ändamålsenlig styrning, ledning och kontroll av exploateringsverksamheten.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning	
Sker planeringen av exploateringsverksamheten utifrån uppsatta mål och fastlagda planer?	Delvis	
Finns tillräckliga riktlinjer/rutinbeskrivningar i kommunen vad gäller exploateringsverksamheten?	Delvis	
Finns det en tydlig fördelning av ansvar och roller mellan kommunstyrelsen, samhällsbyggnadsnämnden och förvaltningen avseende exploateringsverksamheten?	Delvis	
Finns det en tydlig ansvarsfördelning mellan olika tjänstepersoner rörande ansvar och roller i exploateringsverksamheten?	Ja	
Är rutiner för uppföljning av exploateringsverksamheten tillfredsställande?	Delvis	
Sker en löpande avstämning/uppföljning av respektive exploateringsprojekt i kommunen?	Ja	
Får kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden del av uppföljning av exploateringsverksamheten?	Delvis	

Rekommendationer

Vi rekommenderar kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden att:

- Fullfölja revideringen av översiktsplanen och bostadsförsörjningsprogrammet.
- Förtydliga arbetet med prognoser i styrelse och nämnder. Hitta strategier för att hantera osäkerhet i prognoserna till exempel genom att arbeta med scenarier för olika mer eller mindre troliga alternativ. Baserat på de troligaste alternativen bör uppföljningsbara mål utvecklas.
- Identifiera centrala rutiner och dokumentera dessa samt revidera befintliga riktlinjer och rutiner inom exploateringsområdet. Tillse att ansvaret för att hålla dokumentationen uppdaterad tydliggörs.
- Tydliggöra vem/vilka som har mandat att prioritera projekt som bedrivs inom samhällsbyggnadsförvaltningen.
- Fullfölja uppdateringen av riktlinjer för uppföljning av exploateringsprojekt.
- Etablera rutiner för uppföljning av färdigställda exploateringsprojekt när det gäller ekonomiskt utfall såväl som tekniska och funktionella effekter.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	4
Bakgrund	4
Syfte och revisionsfrågor	4
Revisionskriterier	5
Avgränsning	5
Metod	5
Granskningsresultat	6
Planering av exploateringsverksamheten	6
Riktlinjer och rutiner	8
Ansvarsfördelning kommunstyrelsen och nämnder	9
Ansvarsfördelning tjänstepersoner	11
Uppföljning av exploateringsverksamheten	12
Uppföljning av respektive projekt	12
Uppföljning till kommunstyrelsen och nämnder	13
Samlad bedömning	15
Rekommendationer	15
Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	16

Inledning

Bakgrund

Markexploatering är ett begrepp som använts sedan länge för att beteckna den verksamhet som innebär att markanvändningen förändras och ny bebyggelse uppförs i ett område. Begreppet markexploatering omfattar i princip alla de åtgärder som är nödvändiga för att dels bygga bostäder, kontor, industrier m.m., dels komplettera bebyggelsen med gemensamma anordningar som gator och vägar, grönområden, VA-system, värmeanläggningar samt el- telesystem. Det är en process som löper från inledande idé och initiativ till ny bebyggelse fram till dess att byggnader och anläggningar är färdigställda.

I Söderköpings kommun pågår flera processer som berör exploateringsverksamheten till exempel planering inför aktualisering av översiktsplanen samt behov att se över kommunens bostadsförsörjningsprogram. Kommunen har relativt nyligen ändrat organisationen både politiskt och tjänstemannamässigt vilket berör exploateringen.

Revisorerna i Söderköpings kommun har, utifrån en bedömning av väsentlighet och risk, funnit det angeläget att granska om kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden har en ändamålsenlig styrning, ledning och kontroll av exploateringsverksamheten.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att fastställa huruvida kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden har en ändamålsenlig styrning, ledning och kontroll av exploateringsverksamheten.

Granskningen avser att besvara följande frågor:

1. Sker planeringen av exploateringsverksamheten utifrån uppsatta mål och fastlagda planer?
2. Finns tillräckliga riktlinjer/rutinbeskrivningar i kommunen vad gäller exploateringsverksamheten?
3. Finns det en tydlig fördelning av ansvar och roller mellan kommunstyrelsen, samhällsbyggnadsnämnden och förvaltningen avseende exploateringsverksamheten?
4. Finns det en tydlig ansvarsfördelning mellan olika tjänstepersoner rörande ansvar och roller i exploateringsverksamheten?
5. Är rutiner för uppföljning av exploateringsverksamheten tillfredsställande?
6. Sker en löpande avstämning/uppföljning av respektive exploateringsprojekt i kommunen?
7. Får kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden del av uppföljning av exploateringsverksamheten?

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

- Kommunallagen
- Reglemente för kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden
- Delegationsordning
- Övriga styrdokument som kan vara relevanta för granskningen

Avgränsning

Granskningen omfattar exploateringsverksamheten år 2021.

Metod

Vi har tagit del av följande dokument: reglemente för kommunstyrelsen, nämnder, beredningar och kommunens revisorer, delegationsordning för kommunstyrelsen, översiktsplan Söderköpings kommun 2015-2030, bostadsförsörjningsprogram 2015-2020 inklusive bilagor, PM samhällsbyggnadsprocessen, projektmodell för Söderköpings kommun, strategisk plan med budgetramar 2021-2024, uppdragsplan 2021-2024 kommunstyrelsen, uppdragsplan samhällsbyggnadsnämnden 2021-2024, årsredovisning 2020, tertialrapport 1 2021, tertialrapport 2 2021 samt riktlinjer och rutinbeskrivningar inom ramen för granskningsområdet. Vi har tagit del av kommunstyrelsen och samhällsnämndens protokoll under år 2021.

Vi har genomfört intervjuer med: kommunstyrelsens presidium, samhällsbyggnadsnämndens presidium, samhällsbyggnadschef samt mark- och exploateringsansvarig.

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Granskningsresultat

Planering av exploateringsverksamheten

Revisionsfråga 1: Sker planeringen av exploateringsverksamheten utifrån uppsatta mål och fastlagda planer?

lakttagelser

För övergripande planering av Söderköpings kommuns exploateringsverksamhet används *Översiktsplan 2015-2030*, antagen 2015-09-21. Översiktsplaneringen vägleder i kommunens beslutsfattande om mark- och vattenanvändning för att kommunen ska nå hållbar utveckling. Enligt Söderköpings kommuns styrprinciper ska översiktsplanen vara vägledande för kommunens långsiktiga verksamhetsplanering och styrning. Vidare ska översiktsplaneringen användas som ett ramverk för en hållbar bebyggelseutveckling. Enligt de riktlinjer som anges i översiktsplanen ansvarar Samhällsbyggnadsnämnden för att besluta om vägledande riktlinjer gällande bygglovsprocessen, skyddande av känsliga miljöer, samt att stimulera hållbart byggande. Av protokollet från kommunfullmäktiges möte framgår att översiktsplanen aktualiseringsprövades i januari 2021 och att det samtidigt fattades beslut om att framtagande av ny översiktsplan ska påbörjas under första kvartalet år 2022.

På kommunens webbsida beskrivs fyra stadsomvandlingsprojekt:

- Flerbostadshus i Södra Eriksvik
- Flerbostadshus på Storängen
- Radhus, parhus och småhus i Skogshem
- Småhus i Södra Kullborg

I de detaljplaner som ligger till grund för projekten beskrivs översiktligt kopplingen till översiktsplanen. Det kan till exempel avse att huvudinriktningen för området är bostadsbyggande, att byggnationen sker i anslutning till befintlig bebyggelse eller att området i översiktsplanen pekats ut som ett utredningsområde för bostadsändamål på kort sikt (1-10 år).

I *Bostadsförsörjningsprogram 2015-2020* anges kommunens mål gällande antal nybyggda bostäder fram till 2020, vakansgraden hos kommunens bostadsbolag, samt för andelen hyresrätter. I intervju beskrivs bostadsförsörjningsprogrammet som vägledande, men att arbetet med den nya sträckningen av E22 har prioriterats för att inte hindra andra projekt. Det beskrivs att trycket på byggnation inom områden för fritidshus varit stort under pandemin. Vidare framkommer att det just nu pågår ett arbete med att revidera kommunens bostadsförsörjningsprogram och att det ska vara färdigställt i juni 2022.

I *Strategisk plan med budgetramar 2021-2024 för långsiktig hållbar utveckling*, antagen 2020-11-18, utgår skatteintäkternas utveckling under planperioden från en befolkningsprognos där det antagits att det byggs 224 nya bostäder under de

kommande fyra åren. Nytilskottet av bostäder förväntas generera en genomsnittlig befolkningsökning av 91 personer per år (+0,6 %/år).

Tabell 1: Bedömd nybyggnation i strategisk plan 2021-2024.

Typ av bostad							Summa
	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2021-2024
Flerbostadshus	0	55	28	16	6	20	70
Småhus	19	15	13	54	55	31	153
Totalt antal bostäder	19	70	41	70	62	51	224

Exploatering av mark för fastigheter i kommunal verksamhet är beroende av ansvariga nämnders långsiktiga planering. I intervju beskrivs att befolkningsutvecklingen påverkas av inflyttning vilket medför att prognoser över till exempel elevantalets utveckling inom skolan inte anses tillförlitliga.

I intervju framförs att målen för kommunens exploatering inte är tillräckligt långsiktiga och att det finns ett utrymme att tydliggöra dem. Som exempel kan nämnas att i bostadsförsörjningsprogrammet som gällde till och med år 2020 skulle antalet färdigställda bostäder uppgå till ca 90 stycken per år. I uppdragsplanen för samhällsbyggnadsnämnden år 2021-2024 ska tillgången på planlagd mark för bostäder öka vilket innebär att antal möjliga bostäder genom antagna planer/förhandsbesked ska vara 80 för år 2021. I intervju beskrivs att målet är svårt att följa upp eftersom processen att ta fram byggklar mark är så lång.

Bedömning

Sker planeringen av exploateringsverksamheten utifrån uppsatta mål och fastlagda planer?

Delvis.

Vi bedömer att planeringen av exploateringsverksamheten utgår från översiktsplanen som har aktualiserats under år 2021. Av detaljplanerna framgår en kortfattad koppling till översiktsplanen.

Vi instämmer i att det utöver översiktsplanen saknas långsiktig planering för exploateringsverksamheten i form av aktuella planer och tydliga mål.

Vi ser positivt på att översiktsplanen och bostadsförsörjningsprogrammet ska revideras under år 2022.

Det bör tydliggöras hur den långsiktiga planeringen i kommunens olika verksamheter påverkar exploateringsverksamheten. Ett sätt att hantera osäkra förutsättningar är att arbeta med scenarier för olika mer eller mindre troliga alternativ. Baserat på de troligaste scenarierna bör uppföljningsbara mål utvecklas.

Riktlinjer och rutiner

Revisionsfråga 2: Finns tillräckliga riktlinjer/rutinbeskrivningar i kommunen vad gäller exploateringsverksamheten?

lakttagelser

I dokumentet *Riktlinjer för exploateringsavtal* anges hur avtal som skapas i samband med detaljplanläggning mellan Söderköpings kommun och en byggherre eller fastighetsägare gällande mark som inte ägs av ska kommunen ska upprättas. De framgår bland annat att det i avtalet ska regleras vilka kostnader kommunen avser få täckning för, samt vilka åtgärder som ska ingå. Samhällsbyggnadsförvaltningen handlägger arbetet med avtalen och i de flesta fall är det kommunstyrelsen som godkänner dem.

Enligt kommunens samhällsbyggnadsprocess löper processerna för mark- och exploatering (MEX), detaljplan, utbyggnad av allmän plats och utbyggnad av kommunens lokaler parallellt under idé och förberedelse-/planarbetet. När detaljplanen vunnit laga kraft tar utbyggnad av anläggningar vid. För mark- och exploateringsprocessen tecknas markanvisningsavtal/sker fastighetsbildning och eventuell utbyggnad i kommunal regi.

Samhällsbyggnadsprocessen stadgar att en förstudie av inkomna projektideer ska genomföras för att stämma av idén mot kommunala behov, styrdokument och övriga platsförutsättningar för att kunna konstatera om det aktuella markområdet är lämpligt för avsett ändamål. Rutin för hur förstudien ska genomföras och vad den ska innehålla beskrivs i *Rutin för förstudie i samhällsbyggnadsprocessen*, senast reviderad 2018-11-09.

Vid intervjuer framgår även att *Projektmodell för Söderköpings kommun*, senast reviderad 2020-10-29, är en viktig del i arbetet med exploateringsverksamheten. Projektmodellen beskriver ansvar och befogenheter i projektorganisationen samt projektets dokument som beställning av förstudie, projektplan, statusrapport, slutrapport och effektoppföljningsrapport.

Det finns ett antal rutinbeskrivningar kring hur olika delar av arbetet med exploateringsverksamheten i kommunen ska genomföras. Det gäller till exempel beslut om exploateringsram i olika skeden, attestering av exploateringsfakturor, vidarefakturering av exploateringskostnader, utställning av fakturor och bevakning av inbetalning med flera. Ingen av dessa är dock fastställda utan används enligt intervjuer som arbetsmaterial på tjänstemannanivå. I intervju beskrivs att ett viktigt utvecklingsområde är att revidera riktlinjer och skapa rutiner som implementeras i syfte att skapa en struktur som underlättar en snabbare introduktion av nyanställda inom exploateringsverksamheten. Vidare beskrivs vikten av att någon ansvarar för att hålla riktlinjer och rutinbeskrivningar uppdaterade.

Av intervjuer framkommer att kommunen tidigare påbörjat ett arbete kring att skapa rutiner för ekonomistyrning inom området exploateringsverksamhet. Arbetet påverkades dock till stor del av den nya lagen kring kommunal bokföring och redovisning som började gälla 2019 och har sedan dess varit pausat. Arbetet planeras att tas upp inom kort och kommunen har kontakt med externt rådgivningsföretag för att få vägledning i projektet.

Bedömning

Finns tillräckliga riktlinjer/rutinbeskrivningar i kommunen vad gäller exploateringsverksamheten?

Delvis

Vi bedömer att det delvis finns tillräckliga riktlinjer/rutinbeskrivningar vad gäller exploateringsverksamheten. Det finns exempel på rutiner kopplade till en övergripande beskrivning av samhällsbyggnadsprocessen och en mer generell projektmodell samt ett antal ej fastställda rutiner av mer administrativ karaktär. Det kvarstår dock att revidera de riktlinjer som finns och skapa rutiner för att underlätta en snabbare introduktion av nyanställda inom exploateringsverksamheten. Nya riktlinjer ska införas för redovisning av exploateringsverksamheten.

Ansvarsfördelning kommunstyrelsen och nämnder

Revisionsfråga 3: Finns det en tydlig fördelning av ansvar och roller mellan kommunstyrelsen, samhällsbyggnadsnämnden och förvaltningen avseende exploateringsverksamheten?

Iakttagelser

I reglementet för kommunstyrelsen, nämnder, beredningar och kommunens revisorer (senast reviderad 2020-05-27) beskrivs att kommunstyrelsen är övergripande ansvarig för mark- och exploateringsprojekt medan samhällsbyggnadsnämnden ansvarar för uppgifter enligt plan- och bygglagen. Det betyder i praktiken att större exploateringsprojekt samt projekt med tillhörande detaljplan för byggnation av fastigheter till kommunal verksamhet eller till det kommunala bostadsbolaget beslutas av kommunstyrelsen som även har det budgetmässiga ansvaret. Detaljplaner på mark som ska byggas ut av en extern entreprenör hanteras inom samhällsbyggnadsnämnden, som även ger så kallade planbesked. Om kommunen inte är markägare och det är en extern intressent hanteras detaljplaneprojektet helt inom samhällsbyggnadsnämnden. Om det ingår utbyggnad av allmän platsmark med kommunalt huvudmannaskap i det externa projektet tecknas exploateringsavtal och ett exploateringsprojekt öppnas. Samhällsbyggnadsförvaltningen arbetar både mot kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden i dessa frågor. I intervju beskrivs att det från förvaltningens håll kan vara svårt att prioritera mellan uppdragen från kommunstyrelsen och från samhällsbyggnadsnämnden. Även representanter från presidierna beskriver att det är otydligt vem som har mandat att prioritera bland beslutade projekt och att det bör förtydligas. Det upplevs att det finns utrymme att förtydliga beredningen av ärenden till kommunstyrelsen till exempel genom att den formaliseras ytterligare.

Det finns en politisk referensgrupp där kommunstyrelsens ordförande och förste vice ordförande ingår tillsammans med en representant från varje parti som är representerat i kommunstyrelsen. Gruppen, som träffas vid behov några gånger per år, diskuterar frågor som kräver långsiktig planering för att samtliga ska vara informerade. Det gäller till exempel aktualitetsprövning av översiktsplan och riktlinjer för bostadsförsörjning.

I *Uppdragsplan 2021-2024 Kommunstyrelsen* framgår att Kommunstyrelsen ansvarar för mark- och exploateringsprojekt, översiktsplanering, infrastruktur, fastighets- och lokalfrågor, energi- och klimatfrågor, folkhälsa och trygghet samt räddningstjänsten. I *Uppdragsplan 2021-2024 Samhällsbyggnadsnämnden* beskrivs att nämnden inom området för exploateringsverksamhet ansvarar för mark och exploatering genom detaljplanering, tomtkö, gatukostnadsärenden, ärenden enligt fastighetsbildningslag, anläggningslag samt ledningsrättslag.

I *Samhällsbyggnadsprocessen*, fastställd 2018-11-09 beskrivs processen från idé till genomförande avseende exploatering. Av dokumentet framgår när och av vilka det krävs beslut från för att ta nästa steg i processen. De beslutande i processen är kommunstyrelsen, samhällsbyggnadsnämnden och MEX-grupp som är en tjänstemanna styrgrupp för projekten. I intervju beskrivs att den dokumenterade processen är ett stöd i arbetet med exploateringsprojekt och att arbetsgången i stort följer beskrivningen.

I intervju beskrivs att kommunstyrelsen har presidieöverläggningar med var för sig samhällsbyggnadsnämnden och servicenämnden som ansvarar för utbyggnad av exploateringsområden. Det hålls även möten mellan presidierna i samhällsbyggnadsnämnden och servicenämnden, några gånger per år för att diskutera ärenden med gemensamma intressen däribland exploateringsprojekt. Överläggningarna beskrivs som viktiga för att bevaka att projekten prioriteras, men de har inga beslutande mandat.

I delegationsordning för kommunstyrelsen, daterad 2021-03-16, redogörs för de ärendetyper där beslutanderätt inom exploateringsverksamheten delegerats från kommunstyrelsen. Av den framgår bland annat att:

- Beslut att inleda och avbryta upphandling kan beslutas av projektledare, chef, förvaltningschef och kommundirektör. Vem som har delegat att ta beslutet beror på det samlade beräknade kontraktsvärdet.
- Förvaltningschef inom samhällsbyggnadsförvaltningen kan teckna exploateringsavtal, där kostnaderna för kommunens åtaganden inte överstiger 110 basbelopp och det sammanlagda värdet av förvärvad och avstådd mark inte överstiger 60 basbelopp.
- Föravtal inför exploateringsavtal, där kostnaden för kommunens åtaganden i föravtalet inte överstiger 46 basbelopp kan tecknas av förvaltningschef inom samhällsbyggnadsförvaltningen.

Vi har genomfört en granskning av protokoll i kommunstyrelsen under år 2021. Granskningen visar att beslut tagna på delegation löpande återredovisas på respektive sammanträde.

I intervju beskrivs att tjänstepersoner inom MEX-avdelningen trots återkoppling av information till respektive ansvarig styrelse/nämnd, i enlighet med riktlinjerna, får hantera många frågor från förtroendevalda som inte företräder styrelsen/nämnden som hanterar det aktuella ärendet. På grund av det anses ansvar och roller vara tydliga i grunden, men inte i vardagen. Ingen av de intervjuade anser att det genomförts någon omorganisation som berört exploateringsverksamheten.

Bedömning

Finns det en tydlig fördelning av ansvar och roller mellan kommunstyrelsen, samhällsbyggnadsnämnden och förvaltningen avseende exploateringsverksamheten?

Delvis.

Vi bedömer att det delvis finns en tydlig fördelning av ansvar och roller mellan kommunstyrelsen, samhällsbyggnadsnämnden och förvaltningen avseende exploateringsverksamheten. Ansvarsfördelningen beskrivs i reglemente och det hålls regelbundna presidieöverläggningar med berörd styrelse och berörda nämnder. Samtidigt framförs ett behov att förtydliga vem som har mandat att prioritera bland fattade beslut inom ramen för den gemensamma förvaltningen. Det framförs även ett behov av att förtydliga beredningsprocessen för ärenden till kommunstyrelsen.

Ansvarsfördelning tjänstepersoner

Revisionsfråga 4: Finns det en tydlig ansvarsfördelning mellan olika tjänstepersoner rörande ansvar och roller i exploateringsverksamheten?

lakttagelser

MEX-avdelningen finns inom samhällsbyggnadsförvaltningen och ansvarar enligt samhällsbyggnadsprocessen för att förhandla, upprätta och genomföra avtal avseende köp och försäljning av fastigheter samt för att samordna genomförandet av exploateringsverksamheten. Avdelningen ansvarar även för kommunens markreserv vilket avser mark vars användning inte ännu är beslutad.

Inom samhällsbyggnadsförvaltningen finns även planavdelningen som ansvarar för framtagandet av detaljplaner och att utreda förutsättningar för att lämna planbesked.

Serviceförvaltningen ansvarar för att vara sakkunniga vid utformning av allmän plats under detaljplanearbetet samt vara kommunens representant som beställare och genomförare av utbyggnad av allmän plats. Inom serviceförvaltningen finns VA-enheten som är sakkunniga under detaljplanearbetet samt vara kommunens representant som beställare vid utbyggnad av allmänna ledningar. Projektledare finns inom respektive del av serviceförvaltningen.

För att samordna de olika förvaltningarna som är inblandade i samhällsbyggnadsprocessen och därmed exploateringsprojekten finns en MEX-grupp.

Gruppen består av förvaltningschef samhällsbyggnadsförvaltningen, förvaltningschef serviceförvaltningen, ekonomichef, plan- och bygglovschef samt fastighetschef.

I intervju beskrivs att de olika delarna av ett exploateringsprojekt ses som olika projekt när det gäller framtagande av detaljplan och den efterföljande utbyggnaden av området. Både kartläggningen av samhällsbyggnadsprocessen och projektmodellen upplevs tydliggöra och stödja arbetet. Samtidigt är den utdragna projekttiden utmanade tillsammans med att flera av de inblandade har arbetat för kort tid för att ha kunskap om hur processen är uppbyggd.

Inom MEX-avdelningen vänder sig exploateringsingenjören och projektledarna till MEX-gruppen för beredning av nya projekt och godkännande inför nästa steg i samhällsbyggnadsprocessen. För att nästa steg ska kunna inledas krävs att samtliga berörda förvaltningar är informerade och projekten och att påverkan på verksamheten är utredd. I intervju beskrivs att när kommunstyrelsen startar upp ett exploateringsprojekt fattas även beslut om budget/prognos. Om prognosen avviker med mer än 10 % ska den revideras.

Bedömning

Finns det en tydlig ansvarsfördelning mellan olika tjänstepersoner rörande ansvar och roller i exploateringsverksamheten?

Ja.

Vi bedömer att det i allt väsentligt finns en tydlig ansvarsfördelning mellan olika tjänstepersoner avseende ansvar och roller i exploateringsverksamheten. Det finns en beskrivning av samhällsbyggnadsprocessen som tydliggör förvaltningarnas ansvarsområden samtidigt som projektmodellen beskriver rollerna i ett projekt. Med det som grund drivs projekten och stäms av med MEX-gruppen.

Uppföljning av exploateringsverksamheten

Revisionsfråga 5: Är rutiner för uppföljning av exploateringsverksamheten tillfredsställande?

lakttagelser

I *Riktlinjer för ekonomistyrning - Exploatering*, daterat 2016-05-13, beskrivs att exploaterings stygrupp har ansvar för att följa upp och redovisa samtliga exploateringsprojekt till kommunstyrelsen tillsammans med den vanliga ekonomiska rapporteringen i samband med tertial- och årsbokslut. Efterkalkyl redovisas till kommunstyrelsen när projektet är slutfört oavsett om alla tomter är sålda. Av intervjuer framgår att nya riktlinjer för uppföljning av exploateringsprojekt är under framtagande.

Bedömning

Är rutiner för uppföljning av exploateringsverksamheten tillfredsställande?

Delvis.

Vi bedömer att rutiner för uppföljning av exploateringsverksamheten delvis är tillfredsställande. De omfattar både en löpande uppföljning och riktlinjer för efterkalkyl. Vi

ser positivt på att riktlinjerna kommer att uppdateras till exempel med avseende på den nuvarande organisationen.

Uppföljning av respektive projekt

Revisionsfråga 6: Sker en löpande avstämning/uppföljning av respektive exploateringsprojekt i kommunen?

lakttagelser

Från genomgång av protokoll framgår att både pågående exploateringsprojekt och de projekt som ännu inte har någon beslutad exploateringsbudget under 2021 har följts upp vid tertialrapport 1 och 2. Uppföljning av projekten gjordes även i samband med årsredovisningen 2020.

En genomgång av årsredovisning 2020 visar att redovisningen av exploateringsprojekten är uppdelad i projekt med beslutad budget/totalram och projekt som inte har någon beslutad budget/totalram. För varje projekt visas upparbetat netto per 1 januari, årets utgifter och inkomster samt nettoutgift som jämförs med budgeterad nettoutgift för året. I sista kolumnen visas avvikelse mellan nettoutgift och budget.

I tertialrapport 1 och 2 för år 2021 har redovisningen utökats med projektnummer för varje exploateringsprojekt samt beslutat total nettobudget. För varje projekt, både med och utan beslutad budget, finns en beskrivning av bakgrund, syfte, vidtagna åtgärder och nuläge tillsammans med uppgift om uppskattat slutår och beslutad budget.

Av intervjuer framgår att ekonomin för exploateringsprojekten även följs upp månadsvis på en övergripande nivå.

Bedömning

Sker en löpande avstämning/uppföljning av respektive exploateringsprojekt i kommunen?

Ja.

Vi bedömer att det sker en löpande avstämning/uppföljning av respektive exploateringsprojekt. Det baserar vi på redovisningen som finns i årsredovisning 2020 samt tertialrapport 1 och 2 år 2021. Vi anser att redovisningen av exploateringsprojekt utvecklats på ett positivt sätt i tertialrapport 1 och 2 år 2021 jämfört med årsredovisning 2020.

Uppföljning till kommunstyrelsen och nämnder

Revisionsfråga 7: Får kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden del av uppföljning av exploateringsverksamheten?

lakttagelser

Återrapporteringen till kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden sker enligt ansvarsområden som framgår av reglemente och andra styrdokument som beskrivs i revisionsfråga 2. Därmed är det kommunstyrelsen som får återrapporteringen av exploateringsprojekten eftersom de ansvarar för finansieringen av dessa.

Rapporteringen sker främst inom ramen för tertiärrapporter och årsredovisning som beskrivits i revisionsfråga 6. I intervju beskrivs att den redovisning som kommunstyrelsen tar del av anses vara klar och tydlig. Utifrån intresse tar de även del av protokollen från respektive nämnd i syfte att följa de delar av projekten som hanteras där.

Åtterrapporteringen till samhällsbyggnadsnämnden omfattar pågående detaljplaner. Nämnden bevakar att planerna färdigställs och skickar vidare ärendet efter beslut till kommunstyrelsen.

Enligt nuvarande riktlinjer ska det göras en efterkalkyl när exploateringsprojekten är färdigställda även om inte alla tomter har avyttrats. I intervju beskrivs att kommunstyrelsen efterfrågat en redovisning av färdigställda exploateringsprojekt, men att det inte uppfyllts vid tiden för granskningen.

Bedömning

Får kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden del av uppföljning av exploateringsverksamheten?

Delvis.

Vi bedömer att kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden får del av uppföljning av exploateringsverksamheten inom ramen för respektive ansvarsområde. Det sker dock ingen uppföljning av färdigställda exploateringsprojekt när det gäller ekonomiskt utfall och övriga områden.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Söderköpings kommun genomfört en granskning av exploateringsverksamheten. Granskningens syfte är att fastställa huruvida kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden har en ändamålsenlig styrning, ledning och kontroll av exploateringsverksamheten.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden inte helt har en ändamålsenlig styrning, ledning och kontroll av exploateringsverksamheten.

Vår bedömning grundar sig på iakttagelser och bedömningar av respektive revisionsfråga vilka framgår av rapporten och sammanfattas i tabellen "Sammanfattande bedömningar av revisionsfrågor".

Rekommendationer

Vi rekommenderar kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden att:

- Fullfölja revideringen av översiktsplanen och bostadsförsörjningsprogrammet.
- Förtydliga arbetet med prognoser i styrelse och nämnder. Hitta strategier för att hantera osäkerhet i prognoserna till exempel genom att arbeta med scenarier för olika mer eller mindre troliga alternativ. Baserat på de troligaste alternativen bör uppföljningsbara mål utvecklas.
- Identifiera centrala rutiner och dokumentera dessa samt revidera befintliga riktlinjer och rutiner inom exploateringsområdet. Tillse att ansvaret för att hålla dokumentationen uppdaterad tydliggörs.
- Tydliggöra vem/vilka som har mandat att prioritera projekt som bedrivs inom samhällsbyggnadsförvaltningen.
- Fullfölja uppdateringen av riktlinjer för uppföljning av exploateringsprojekt.
- Etablera rutiner för uppföljning av färdigställda exploateringsprojekt när det gäller ekonomiskt utfall såväl som tekniska och funktionella effekter.

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning
1. Sker planering av exploateringsverksamheten utifrån uppsatta mål och fastlagda planer?	<p>Delvis</p> <p>Vi bedömer att planeringen av exploateringsverksamheten utgår från översiktsplanen som har aktualiserats under år 2021. Av detaljplanerna framgår en kortfattad koppling till översiktsplanen.</p> <p>Vi instämmer i att det utöver översiktsplanen saknas långsiktig planering för exploateringsverksamheten i form av aktuella planer och tydliga mål.</p> <p>Vi ser positivt på att översiktsplanen och bostadsförsörjningsprogrammet ska revideras under år 2022.</p>
2. Finns tillräckliga riktlinjer/rutinbeskrivningar i kommunen vad gäller exploateringsverksamheten?	<p>Delvis</p> <p>Vi bedömer att det delvis finns tillräckliga riktlinjer/rutinbeskrivningar vad gäller exploateringsverksamheten. Det finns exempel på rutiner kopplade till en övergripande beskrivning av samhällsbyggnadsprocessen och en mer generell projektmodell samt ett antal ej fastställda rutiner av mer administrativ karaktär. Det kvarstår dock att revidera de riktlinjer som finns och skapa rutiner för att underlätta en snabbare introduktion av nyanställda inom exploateringsverksamheten. Nya riktlinjer ska införas för redovisning av exploateringsverksamheten.</p>
3. Finns det en tydlig fördelning av ansvar och roller mellan kommunstyrelsen, samhällsbyggnadsnämnden och förvaltningen avseende exploateringsverksamheten?	<p>Delvis</p> <p>Vi bedömer att det delvis finns en tydlig fördelning av ansvar och roller mellan kommunstyrelsen, samhällsbyggnadsnämnden och förvaltningen avseende exploateringsverksamheten. Ansvarsfördelningen beskrivs i reglemente och det hålls regelbundna presidieöverläggningar med berörd styrelser och berörda nämnder. Samtidigt framförs ett behov att förtydliga vem som har mandat att</p>

prioritera bland fattade beslut inom ramen för den gemensamma förvaltningen. Det framförs även ett behov av att förtydliga beredningsprocessen för ärenden till kommunstyrelsen.

4. Finns det en tydlig ansvarsfördelning mellan olika tjänstepersoner rörande ansvar och roller i exploateringsverksamheten?

Ja

Vi bedömer att det i allt väsentligt finns en tydlig ansvarsfördelning mellan olika tjänstepersoner avseende ansvar och roller i exploateringsverksamheten. Det finns en beskrivning av samhällsbyggnadsprocessen som tydliggör förvaltningarnas ansvarsområden samtidigt som projektmodellen beskriver rollerna i ett projekt. Med det som grund drivs projekten och stäms av med MEX-gruppen.



5. Är rutiner för uppföljning av exploateringsverksamheten tillfredsställande?

Delvis

Vi bedömer att rutiner för uppföljning av exploateringsverksamheten delvis är tillfredsställande. De omfattar både en löpande uppföljning och riktlinjer för efterkalkyl. Vi ser positivt på att riktlinjerna kommer att uppdateras till exempel med avseende på den nuvarande organisationen.



6. Sker en löpande avstämning/uppföljning av respektive exploateringsprojekt i kommunen?

Ja

Vi bedömer att det sker en löpande avstämning/uppföljning av respektive exploateringsprojekt. Det baserar vi på redovisningen som finns i årsredovisning 2020 samt tertialrapport 1 och 2 år 2021. Vi anser att redovisningen av exploateringsprojekt utvecklats på ett positivt sätt i tertialrapport 1 och 2 år 2021 jämfört med årsredovisning 2020.



7. Får kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden del av uppföljning av exploateringsverksamheten?

Delvis

Vi bedömer att kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden får del av uppföljning av exploateringsverksamheten inom ramen för respektive ansvarsområde. Det sker dock ingen uppföljning av färdigställda exploateringsprojekt när det gäller ekonomiskt utfall och övriga områden.



2021-11-17

Rebecka Hansson

Caroline Liljebjörn

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Söderköpings kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 12 april 2021. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.