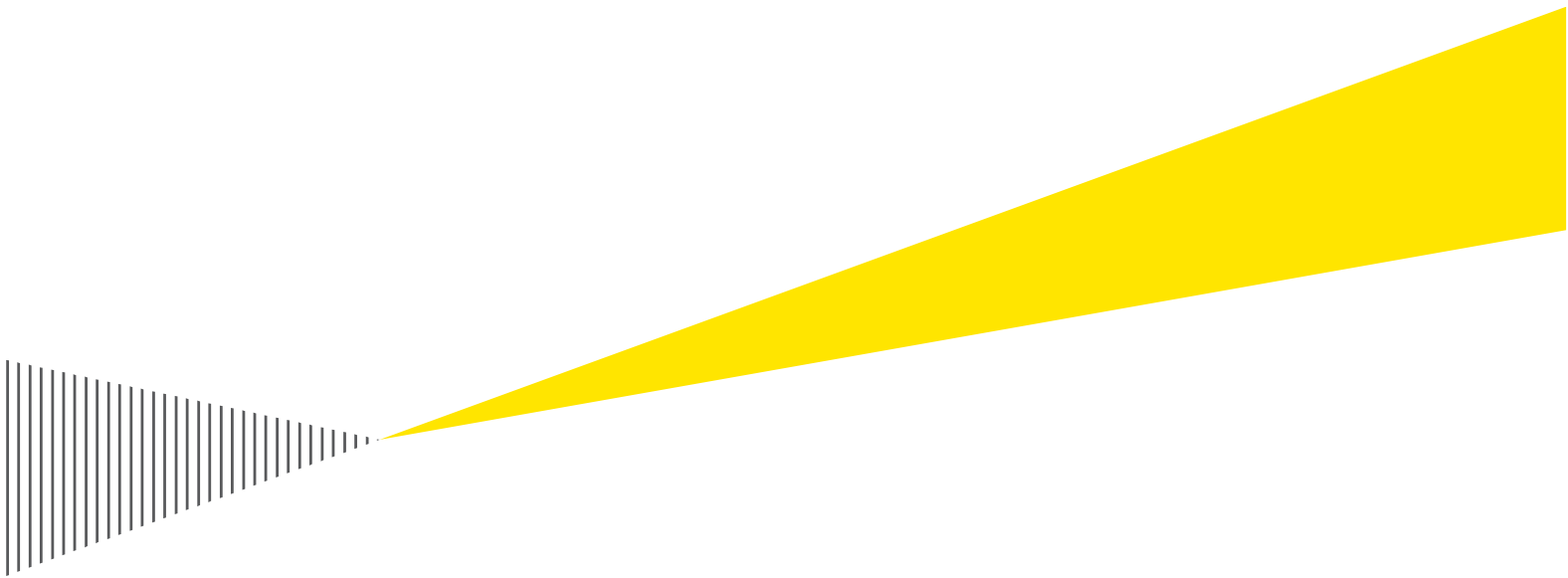


Revisionsrapport 2/2019

Genomförd på uppdrag av revisorerna
Maj 2019

Upplands-Bro kommun

Granskning av exploateringsavtal



EY

Building a better
working world

Innehåll

1. Sammanfattning och rekommendationer	2
2. Inledning	3
2.1. Bakgrund.....	3
2.2. Syfte och revisionsfrågor	3
2.3. Genomförande	3
2.4. Revisionskriterier och organisation.....	4
3. Granskning av avtal och tillhörande underlag	9
3.1. Tydlighet och kravställning i avtal	9
3.2. Överlåtelse	15
3.3. Exploateringsavtal och LOU	16
4. Svar på revisionsfrågor	18
4.1. Avslutande bedömning.....	20
Källförteckning	22

1. Sammanfattning och rekommendationer

EY har på uppdrag av kommunens revisorer granskat om exploateringsprocessen omfattas av en tillräcklig styrning och intern kontroll avseende byggnation på mark som inte ägs av kommunen. Fokus i granskningen har varit innehåll i, samt hanteringen av exploateringsavtal. Inom ramen för granskningen har fyra exploateringsavtal granskats.

Kommunen har antagit riktlinjer för exploateringsavtal, något som enligt plan- och bygglagen ska göras. Kommunen har också nyligen, under 2018, arbetat fram en mall för upprättande av exploateringsavtal. Brister har konstaterats i exploateringsavtal som kommunen ingått tidigare, och som delvis idag utgör anledning till att kommunen har några komplicerade och försenade exploateringar att handskas med.

De granskade exploateringsavtalen brister framför allt i tydlighet vad gäller ansvar, tidplan samt kvalitetsnivåer rörande genomförandet av allmänna anläggningar. Utöver detta saknas också i stor utsträckning skrivningar i avtalen om att kommunen har möjlighet att kräva vite från exploatören om avsteg görs från överenskommelserna i avtalet. Skrivningarna i avtalen om vilken typ av säkerhet som ska inhämtas från exploatören innan exploateringen sätter igång är också otydliga, då det inte anges vilken typ av säkerhet som ska tas in samt på vilket sätt kommunen ges rätt att nyttja den.

Den nya mallen som ännu inte tillämpats vid framtagande av något exploateringsavtal innehåller tydliga skrivningar om att kommunen ska ansvara för projektering, upphandling och anläggande av allmän plats. Däremot är det otydligt om dessa skrivningar även omfattar VA-anläggningar. I mallen för upprättande av exploateringsavtal saknas även avsnitt rörande hur viten ska hanteras (förutom vad gäller skydd av vegetation där det hänvisas till trädvitesplan) och om skrivningar om viten ska finnas med i upprättade exploateringsavtal.

Utifrån vad som framkommit i granskningen lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- ▶ Se över möjligheterna att i exploateringsavtal lyfta in skrivningar om viten vid avsteg från överenskommen tidplan för exploatering och andra områden där det kan vara befogat
- ▶ Upprätta rutin för kontroll och prövning av nya exploatörer innan exploateringsavtal ingås och säkerställ att dessa kontroller dokumenteras
- ▶ Se över möjligheten att skärpa skrivningen om att kommunen ska lämna skriftligt godkännande vid överlåtelse av avtal, för att säkerställa att den följs
- ▶ Se över möjligheten att i exploateringsavtal lyfta in en skrivning om att kommunen ska godkänna överlåtelse av bolag
- ▶ Tillse att kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsutskottet erhåller rapportering och utvärdering avseende genomförda exploateringsprojekt

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Upplands-Bro kommun växer. I "Mål och Budget för 2018" anges att "kommunens läge i en stark tillväxtregion ger förutsättningar för en fortsatt stark positiv tillväxt". Befolkningen har mellan 2016 och 2017 ökat med ca 3,6% (ca 956 invånare). Det ställer krav på utveckling och tillväxt av kommunens verksamheter och infrastruktur.

Tillväxt ställer stora krav på en väl fungerande exploateringsprocess i kommunen. Exploateringsprocessen innefattar en stor del väsentliga och komplexa frågor som behöver hanteras och utvärderas för att säkerställa en ändamålsenlig och effektiv process. Effektivitet och spårbarhet är centralt för att kommunen ska kunna ha kontroll över utvecklingen vad avser kostnader, tidplaner, regelefterlevnad m.m.

Vid exploatering av mark som inte ägs av kommunen upprättas exploateringsavtal mellan kommunen och byggherre eller fastighetsägare som reglerar förutsättningarna och ansvarsfördelningen för kostnader och genomförande av detaljplanen. Hur allmänna anläggningar ska hanteras i anslutning till exploateringsområdet kan också beskrivas i exploateringsavtalet. Vid exploatering av mark som ägs av kommunen upprättas markanvisningsavtal. Avtalet ska innehålla de förutsättningar som kommunen ställer upp för att köparen ska få ta över fastigheten.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om exploateringsprocessen omfattas av en tillräcklig styrning och intern kontroll vad gäller byggnation på mark som inte ägs av kommunen, och där exploateringsavtal upprättas. Fokus är granskning av innehåll i samt hanteringen av exploateringsavtal.

För att uppnå granskningens syfte besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Har kommunen antagna riktlinjer för exploateringsavtal?
- ▶ Är exploateringsavtal inklusive underlag skrivna på ett sätt så att det enkelt går att följa upp att ställda krav genomförs?
 - Sker en dokumenterad uppföljning?
 - Hur sker rapportering till kommunstyrelsen/samhällsbyggnadsutskottet?
- ▶ Finns i avtal tydligt angivet vilka åtgärder kommunen kan vidta om entreprenör inte genomför arbete enligt avtal?
- ▶ Regleras om och under vilka förutsättningar motparten kan överlåta bolag/åtaganden enligt avtal?
- ▶ Görs kontroller av exploatör/byggherre innan exploateringsavtal upprättas?
- ▶ Finns krav som kan vara i strid med LOU (förtäckt upphandling)?

Granskningen avser kommunstyrelsen.

2.3. Genomförande

Granskningen har genomförts genom granskning av fyra tecknade exploateringsavtal tillsammans med till avtalet bilagda handlingar. Samtliga granskade dokument listas i källförteckningen. Intervjuer har genomförts med chef, två projektledare samt administrativ

handläggare vid mark och exploatering vid samhällsbyggnadskontoret samt med ansvarig controller vid ekonomistaben som sorterar under kommunledningskontoret.

De intervjuade har beretts möjlighet att faktagranska samt komma med synpunkter på rapportutkastet. Detta för att säkerställa att revisionsrapporten bygger på korrekta fakta och uttalanden.

2.4. Revisionskriterier och organisation

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.

I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av:

- ▶ Plan- och bygglagen (2010:900)
- ▶ Lagen om offentlig upphandling (2016:1145)
- ▶ Kommunfullmäktiges regelverk för exploateringsavtal

För granskningen relevanta delar av revisionskriterierna beskrivs nedan.

2.4.1. 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

Plan- och bygglagen 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.

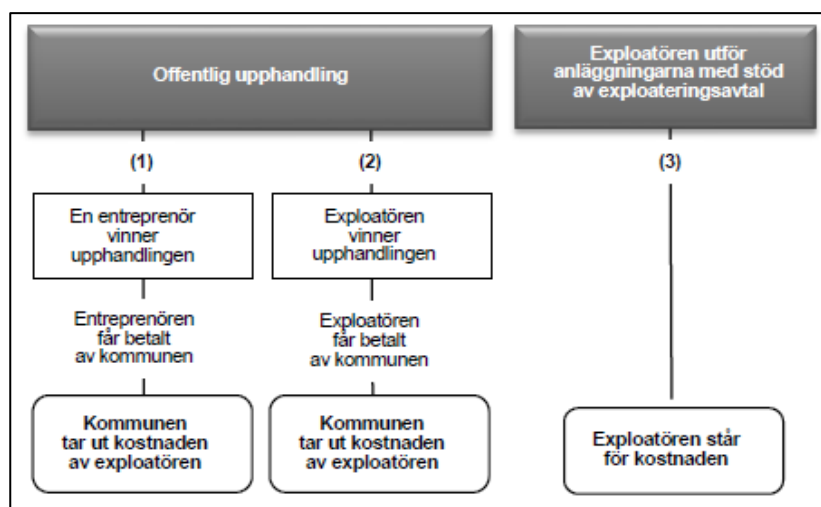
Angående medfinansieringsersättning får ett exploateringsavtal omfatta detta under förutsättning att den väg eller järnväg som kommunen bidrar till medför att den fastighet eller de fastigheter som omfattas av detaljplanen kan antas öka i värde.

2.4.2. Lagen om offentlig upphandling (2016:1145)

Tidigare praxis har varit att arbeten som avser uppförande av allmänna anläggningar bör upphandlas i konkurrens då värdet på dessa arbeten överstiger angivna tröskelvärden. Detta bör göras för att inte riskera att agera i strid mot lagen om offentlig upphandling (LOU). Rättsläget har dock under ganska lång tid ansetts vara oklart.

En statlig utredning (SOU 2015:109) har i betänkande kommit fram till slutsatsen att LOU inte förhindrar att kommunen utan föregående upphandling, i ett exploateringsavtal, ger exploatören i uppdrag att utföra de allmänna anläggningarna. Utredningen lämnar dock rekommendationen att det bör utarbetas förtydligande vägledningar beträffande LOU:s tillämpning i olika situationer där exploateringsavtal används.

Detta betyder att när kommunen är huvudman för allmänna anläggningar i en detaljplan, får kommunen besluta att exploatören ska betala kostnaderna för att anlägga de allmänna anläggningarna. Detta betyder att exploatören är skyldig att svara för de kostnader som uppstår för allmänna anläggningar. För kommunen och byggherren saknas det ekonomisk betydelse om LOU tillämpas eller inte, eftersom exploatören ska stå för kostnaderna oavsett vilket tillvägagångssätt som används. Utredningen illustrerar detta med bilden nedan.



Trots detta bör försiktighet råda vid utformning av exploateringsavtal så att inte avsteg från LOU görs, då rättsläget fortsatt anses vara oklart. Under 2017 utredde Boverket på uppdrag av regeringen frågan vidare, som en del i en översyn av plan- och bygglagen. Av Boverkets redovisning framgår i korthet att det råder delade meningar om LOU ska tillämpas vid utbyggnad av allmänna anläggningar i vissa situationer samt att de motstridiga tolkningarna innebär att kommunerna har svårt att avgöra hur de ska agera för att handla rätt. Boverket föreslår inga ändringar av bestämmelsen i 6 kap. 40 § plan- och bygglagen men framhåller att det krävs ytterligare vägledning gällande LOU och hur offentliga upphandlingar ska hanteras vid olika former av anläggningsarbeten och bebyggelseexploateringar. I redovisningen föreslår Boverket att Upphandlingsmyndigheten tar fram en sådan vägledning.

Upphandlingsmyndigheten har utformat ett stöd för att tydliggöra när upphandlingsplikt råder vid olika former av anläggnings- och byggarbeten vid exploatering. Stödet syftar till att underlätta för den upphandlande myndigheten att bedöma om det behövs upphandling eller inte. Vägledningen *Allmänna anläggningar och samhällsfastigheter – Upphandling och statsstöd vid exploatering* lanserades i mars 2019 och anger att det inte är möjligt att fastslå om utbyggnad av allmänna anläggningar regelmässigt ska undantas från upphandlingsplikten eller att upphandlingsreglerna alltid ska tillämpas. Vägledningen konstaterar att frågan om utbyggnaden är upphandlingspliktig eller inte avgörs av om det föreligger ett kontrakt i LOU:s mening. Den upphandlade myndigheten måste göra en bedömning i varje enskilt fall. Bedömningen om LOU ska tillämpas beror också på om det gäller utbyggnad av allmän plats eller av en VA-anläggning. Vidare spelar det även in om den allmänna anläggningen ska lämnas över till kommunen, dvs om det föreligger ett allmänt

eller ett enskilt huvudmannaskap för den allmänna anläggningen. Upphandlingsmyndigheten betonar i vägledningen att det aldrig är fel att upphandla om det råder osäkerhet. Ett antal åtgärder tas upp för att underlätta eventuella problem som kan uppstå rörande samordning om det är en annan entreprenör än exploatören som vid upphandling vinner kontraktet för genomförande av de allmänna anläggningarna. En av åtgärderna är att låta exploatören delta i förberedelserna av upphandlingen.

2.4.3. Organisation

Av *Reglemente för kommunstyrelsen*, antaget av kommunfullmäktige i december 2010 och senast reviderat i december 2018, framgår att kommunstyrelsen ur ett strategiskt perspektiv ska leda och samordna bland annat den fysiska planeringen av användning av mark och vattenområden och mark- och bostadspolitikerna för att se till att en tillfredsställande markberedskap upprätthålls samt att bostadsförsörjningen och samhällsbyggandet främjas.

Av reglementet framgår också att kommunstyrelsen svarar för uppgifter enligt plan- och bygglagen om översiktsplan, detaljplan och områdesbestämmelser samt plangenomförande och regionplanering.

I reglementet framgår också delegeringen från kommunfullmäktige. Här anges att kommunstyrelsen ska besluta bland annat om antagande, ändring eller upphävande av detaljplan eller områdesbestämmelser som överensstämmer med gällande översiktsplan och som inte är av stor vikt eller har principiell betydelse eller när enkelt planförfarande tillämpas.

Det anges att avtal som beslutas av kommunstyrelsen ska undertecknas av ordförande, eller förste eller andre vice ordförande och kontrasigneras av kommundirektören eller annan anställd som kommundirektören bestämmer. I övrigt bestämmer kommunstyrelsen vem som ska underteckna handlingar.

Av protokoll från kommunstyrelsens sammanträde 2018-12-05 framgår att ett samhällsbyggnadsutskott inrättas under kommunstyrelsen. Utskottet ska ha det politiska ansvaret för samordning av kommunala verksamheter inom samhällsbyggnad såsom översikts- och detaljplanering samt exploatering och bostadsförsörjning.

Kommunstyrelsens delegationsordning reviderades senast av kommunstyrelsen i december 2018. Beslut om att teckna exploateringsavtal har dock inte delegerats av kommunstyrelsen varför styrelsen själv beslutar om detta.

Mark- och exploateringsfrågorna är på tjänstemannanivå placerade vid samhällsbyggnadskontoret. Ansvarsmässigt sorterar dock mark- och exploateringsavdelningen under kommunstyrelsen och sedan årsskiftet finns ett samhällsbyggnadsutskott under kommunstyrelsen som ansvarar för att samordna frågor som rör bland annat exploatering. Vid mark- och exploateringsavdelningen arbetar 7 personer. Av dessa finns utöver avdelningschef och en administrativ handläggare fem stycken projektledare. Projektledarna är såväl exploateringsingenjörer som särskilt utbildade projektledare inom mark och exploatering. Projektledarna ansvarar för att hålla i exploateringsprojekt och ansvarar som regel för att tillsammans med projektledare från planavdelningen driva projekten framåt.

Innan arbetet inleds med att ta fram ett exploateringsavtal genomförs ett startmöte med den tilltänkte exploatören. Vid mötet går kommunen tillsammans med exploatören igenom vilka

utredningar som behöver göras för området och vilket underlag som behöver arbetas fram innan som underlag till detaljplan och exploateringsavtal. Det kan vara flera olika utredningar som behöver göras, bland annat miljöutredning, dagvattenutredning, bullerutredning, undersökningar av eventuella fornminnen med mera. Historiskt har kommunen ålagt exploatören att genomföra utredningarna. Kommunen upplever dock att när detta görs blir utredningarna tämligen kortfattade och håller låg kvalitet. På senare tid har kommunen själv ansvarat för genomförandet av utredningarna, för detta finns särskilt upphandlade konsulter. Kostnaden för genomförandet faktureras därefter exploatören.

Ansvarig för att ta fram exploateringsavtalet är projektledaren. Till stöd för detta arbete har vederbörande en mall för exploateringsavtal samt riktlinjer för exploateringsavtal. Innehållet i dessa dokument beskrivs i avsnittet nedan. Utöver det dokumenterade stöd som finns för framtagandet av exploateringsavtal sker enligt uppgift löpande avstämningar med framför allt chefen för mark- och exploateringsavdelningen samt med delansvarig projektledare från planavdelningen.

Under hela processen har också avstämningar skett med exploatören. Detta för att samtliga involverade ska vara införstådda i avtalets innehåll och innebörd. Exploatören får också i ett tidigt skede ta del av mallen för exploateringsavtal för att öka transparensen och för att i möjligaste mån ges möjlighet att få en bild av vad som kommer att regleras i exploateringsavtalet. I vissa fall tar även projektledaren stöd av extern jurist vid framtagandet av exploateringsavtalet, vilket upplevs som ett bra kvalitetssäkrande steg i processen med att skriva fram exploateringsavtal.

Exploateringsavtalet beslutas av kommunstyrelsen samtidigt som detaljplanen. Därefter godkänns det av kommunfullmäktige.

2.4.4. Kommunens styrdokument för exploateringsavtal

Kommunens *riktlinjer för markanvisning och exploateringsavtal* antogs av kommunstyrelsen i februari 2016. Riktlinjerna uppges syfta till att initiera och tydliggöra de rutiner som finns kring hur kommunen förhåller sig till användande och exploatering av mark i kommunen. Riktlinjerna är indelade i två delar. Del två beskriver kommunens utgångspunkter och mål för exploateringsavtal.

Av riktlinjerna framgår att ett exploateringsavtal är ett civilrättsligt avtal som normalt ska upprättas innan en detaljplan vinner laga kraft.

Arbetet med att upprätta exploateringsavtal ska starta så snart ett detaljplanearbete påbörjas avseende exploatering av privatägd mark. Senast inför att förslaget till detaljplan ställs ut för samråd ska kommunen redovisa avtalets huvudsakliga innehåll. Inför detaljplanens antagande ska parterna teckna exploateringsavtalet.

Det framgår att som regel ska exploateringsavtalet bli giltigt under förutsättning att planen kommer vinna laga kraft. Exploateringsavtalet ska reglera ansvarsförhållandet mellan kommunen och exploatören.

Exploatören ska bekosta alla erforderliga handlingar och utredningar som bedöms nödvändiga för detaljplanens genomförande.

Exploatören ska också bekosta alla eventuella anläggningsavgifter till vatten och avlopp, el, telefon och bredband. Exploatören kan också komma att bekosta byggnation av annan infrastruktur som krävs, samt flytt av ledningar och fastighetsbildning eller annan lantmäteriförrättning.

Dessutom anges också att såväl ansvar som de kostnader det medför att följa framtaget gestaltungsprogram också vilar på exploatören. Riktlinjerna fastslår vidare att exploatören ska beakta kommunala mål-, policy- och styrdokument såsom översiktsplan, fördjupade översiktsplaner, miljöplan, grönplan, handelsutredningar, vattenplan eller andra utvecklings- och visionsdokument för specifika områden i kommunen.

Avslutningsvis tas i riktlinjerna upp att om kommunen finner det lämpligt kan den kräva exploatören på säkerhet i form av pant, bankgaranti, borgen eller liknande. Detta görs för att garantera att exploatören kan genomföra sina åtaganden i enlighet med exploateringsavtalet.

2.4.4.1 Mall för exploateringsavtal

Kommunen har en mall för exploateringsavtal. Mallen togs fram under 2018 och har därför ännu inte tillämpats för framtagande av något exploateringsavtal. Rutinen som planeras att tillämpas är att exploatören tidigt ska ges möjlighet att ta del av mallen för exploateringsavtal. Detta för att vederbörande i ett tidigt skede ska erhålla förståelse för vad som kan komma att regleras i avtalet.

Mallen för avtal är omfattande (15 sidor) och här tas bland annat följande punkter upp och redogörs för:

- Tydlig beskrivning av exploateringsområdet
- Eventuella tidigare avtal
- Relevanta program, policys och riktlinjer
 - o Här redogörs för vilka handlingar och program som ska följas samt även hänvisning till vilka delar i respektive handling som är relevant för projektet. Det anges att ju tydligare kraven definieras, desto lättare blir det att följa upp att åtaganden fullföljs.
- Eventuella marköverlåtelse och fastighetsbildning
- Utförande och bekostande av allmänna anläggningar
 - o Utformning av mark för allmän plats som kommunen är huvudman för framgår av detaljplanen. Om standarden inte beskrivs i avtalet eller i andra kommunala riktlinjer bör den motsvara den som gäller för jämförbara områden i kommunen. Normalt ansvarar exploatören för anläggningskostnaderna för allmänna platser. Kommunen ansvarar för projektering, upphandling och anläggande av allmän plats. Exploatören ska till kommunen erlägga de faktiska kostnaderna för anläggande av allmän plats. Kommunen ska fakturera kostnaderna löpande.
- Utförande och bekostande av övriga anläggningar
- Tidplan och särskilda villkor under byggtiden/genomförande
- Administrativa kostnader, säkerhet, medfinansieringsersättning
 - o Här ska anges hur stora kostnader kommunen kommer fakturera exploatören för projektstyrning och uppföljning. I avsnittet redogörs också för hur kommunen kan ställa säkerhet i form av exempelvis moderbolagsborgen eller bankgaranti.

- Övrigt
 - o Här anges bland annat att exploatören i samband med överlåtelse av hela eller delar av fastigheten ska tillse att tillräcklig säkerhet ställs. Kommunen ska avgöra vad som utgör tillräcklig säkerhet. Även efter att överlåtelse har skett till ny ägare ansvarar den överlåtande exploatören för att exploateringen genomförs i enlighet med vad exploatören har åtagit sig i avtalet. Exploatören ska inhämta kommunens skriftliga medgivande innan den frånträder hela eller delar av avtalet.
 - o Granskningsrutiner för bygghandlingar för allmän plats ska upprättas av kommunen i samråd med exploatören.
 - o Exploatören ansvarar för eventuella kompletterande markmiljöutredningar samt har kostnadsansvar för sanering av markföroreningar som erfordras för genomförande av planen.
 - o Vad gäller skador under byggtiden och skydd av befintliga värden anges att detta kan behöva skydd under byggtiden. Om särskilt värdefulla träd finns på intilliggande fastigheter eller med skyddsbestämmelse i detaljplanen bör särskild trädvitesplan upprättas och biläggas avtalet.
 - o Kommunen och exploatören ansvarar för återställande av skador på den andra partens egendom. Drabbad part har rätt att på bekostnad av den som orsakat skadan själv reparera densamma.
 - o Innan byggstart ska parterna gemensamt inspektera markanläggningar, träd och annan vegetation inom och invid etableringsområdena. Vid inspektionen ska status och eventuella skyddsåtgärder säkerställas.

Avslutningsvis tydliggörs också i mallen att avtalet är till alla delar förfallet om inte kommunstyrelsen/samhällsbyggnadsutskottet eller kommunfullmäktige antar detaljplanen genom beslut som senare vinner laga kraft samt om inte kommunstyrelsen godkänner exploateringsavtalet genom beslut som senare vinner laga kraft.

3. Granskning av avtal och tillhörande underlag

Inom ramen för granskningen har fyra exploateringsavtal granskats. De fyra granskade avtalen är:

- Kungsängen-Tibble 1:331 m.fl. (Norrboda Brunna)
- Brogård 1:84 (Tegelhagen)
- Upplands-Bro Örnäs 1:9 (Kilenkrysset)
- Trädgårdsstaden i Bro nr. 13502

Granskningen har gjorts med avstamp i de för granskningen relevanta revisionsfrågorna. Samtliga granskade avtal har upprättats och ingåtts mellan 2014 och 2017. Således har de nya rutiner och mallen för exploateringsavtal som beskrivits ovan inte tillämpats vid framtagande av exploateringsavtalen som beskrivs nedan. Sedan de nya rutinerna togs fram har inget exploateringsavtal upprättats. Enligt uppgift fanns tidigare ingen särskild mall för upprättande av exploateringsavtal.

3.1. Tydlighet och kravställning i avtal

De granskade avtalen innehåller inga särskilda avsnitt där det tydligt anges vilka särskilda krav som ställs på exploatören. Inte heller är avtalen formulerade med rubriker där krav

framgår. Ställda krav återfinns löpande genom hela avtalet. I avtalen hänvisas till tidplaner men det framgår inte i något avtal när exploateringen ska inledas och när den ska vara färdigställd.

Vid intervjuer anges att det är svårt att komma fram till rätt vitesnivåer att lyfta in i avtalen och att det gärna blir en aning godtyckligt. Det uppges vara av största vikt att hitta rätt nivåer. Om ett vitesbelopp sätts för lågt, t.ex. rörande skada på vegetation, kan exploatören tjäna på att orsaka skadan och betala vitesbeloppet istället för att följa exploateringsavtalet.

Historiskt har Upplands-Bro kommun inte i någon större utsträckning arbetat med att lyfta in skrivningar om viten i exploateringsavtalen.

Kungsängen-Tibble 1:331 m.fl. (Norrboda Brunna)

Avtalet reglerar villkoren mellan kommunen och exploatören avseende exploatering och fortsatt utbyggnad av Brunna verksamhetsområde och att möjliggöra en ny handelsplats och nya bostäder väster om E18. Genomförandet av detaljplanen medför också nya gatukopplingar. Avtalet har träffats för att reglera dels överlåtelse av mark och dels ansvarsförhållanden och kostnadsansvar i samband med den fortsatta exploateringen av området.

Avtalet syftar till att klargöra ansvars- och kostnadsförhållandena mellan parterna samt möjliggöra byggnation av erforderliga allmänna anläggningar, utbyggnad av Brunna verksamhetsområde samt handelsplats och bostäder väster om E18 inom ramen för förslaget till detaljplan.

Av avtalet framgår att exploatören till kommunen överlåter angiven del av fastighet som utgörs av allmän platsmark. Ingen ersättning utgår för de överlåtna markområdena.

Vidare tydliggörs i avtalet att exploatören ska erlagga exploateringsersättning för genomförande av allmänna anläggningar. Exploateringsersättningen inkluderar utbyggnad av allmänna anläggningar förutom VA-anläggningar.

Exploateringsersättningen ska ha erlagts för samtliga etapper senast fem år efter att utbyggnad av passage mellan Mätarvägen och anslutning mot Pettersbergsvägen har avslutats och godkänts vid slutbesiktning. Storleken på exploateringsbidraget framgår av avtalet.

Vad gäller säkerhet anges att bolaget ska ställa säkerhet till kommunen för fullgörande av förpliktelser rörande genomförande av allmänna anläggningar samt erläggande av exploateringsersättning. Det anges att säkerheten kan utgöras av bankgaranti, pantbrev, moderbolagsborgen eller motsvarande säkerhet. Avtalet saknar skrivning om vilken av dessa säkerheter som har lämnats. Av avtalet framgår säkerhetens storlek.

Vidare hänvisas i bolaget till de utredningar som föregått framtagandet av detaljplanen, såsom dagvattenutredning och gestaltningsprogram. Vid hänvisning till gällande utredningar och program anges att samråd ska ske med kommunen innan åtgärder vidtas.

Bolaget ansvarar för arbeten och kostnader för att sanera kvartersmark samt allmän platsmark som överlåts till kommunen. Det anges också att bolaget är ansvarigt för utbyggnad av byggnader och markanläggningar på bolagets kvartersmark inom

avtalsområdet och att detta arbete samordnas med utbyggnaden av allmänna anläggningar och arbeten med ledningsdragning inom området.

Det regleras också i avtalet att om bolaget inte fullgör de arbeten avseende utbyggnad av allmänna anläggningar inom avtalsområdet som åligger bolaget har kommunen rätt att utföra vad som brister, varvid bolaget kommer faktureras kommunens merkostnader.

Garantibesiktning ska göras av samtliga allmänna anläggningar omedelbart före garantitidens utgång. Bolaget svarar för samtliga kostnader för garantibesiktningen.

Avtalet innehåller inga skrivningar om viten.

Avtalet är från kommunens sida undertecknat av kommunstyrelsens ordförande samt kommundirektör.

Brogård 1:84 (Tegelhagen)

Avtalet reglerar villkoren mellan kommunen och exploatören avseende möjliggörande av ny stadsdel i Bro tätort. Detaljplanen innebär att flerbostadshus, kedje-, rad- och villabebyggelse i varierande byggnadskaraktär kan uppföras, all kulturhistoriskt värdefull bebyggelse kan skyddas från rivning och förvanskning, samt att större och sammanhängande naturområden kan tillgängliggöras och utvecklas. Totalt möjliggör detaljplanen för 1500 bostäder.

Syftet med exploateringsavtalet är att klargöra ansvars- och kostnadsförhållandena mellan parterna samt möjliggöra byggnationen av erforderliga allmänna anläggningar, tekniska anläggningar, skolor, småbåtshamn, flerbostadshus, kedje-, rad- och villabebyggelse inom ramen för detaljplanen.

Avtalet anger att de delar av namngivna fastigheter som utgörs av allmän platsmark överlåtes utan ersättning till kommunen i enlighet med särskilt marköverlåtelseavtal. Vidare anges att bolaget ska erbjuda kommunen att på marknadsmässiga villkor förvärva de delar av namngivna fastigheter som utgörs av skolor och kultur- och fritidsverksamheter. Allmän platsmark och kvartersmark överlåts med befintliga belastningar.

Exploatören ska ställa säkerhet till kommunen för fullgörandet av avtalet. Säkerheten ska utgöras av moderbolagsborgen. Det anges hur stor summa som ska utgöra säkerhet.

Exploatören ska ansvara för arbeten och kostnader för att sanera bolagets kvartersmark samt allmän platsmark i den omfattning som krävs för att marken ska kunna användas i enlighet med detaljplanens bestämmelser.

I övrigt utgörs avtalet till stor del av skrivningar om hur de allmänna anläggningarna ska genomföras.

Beträffande viten anges att bolaget ansvarar för att träd samt annan vegetation på allmän platsmark inte skadas under den tid exploateringen genomförs. Vid överträdelse ska bolaget utge vite till ett angivet belopp per skadat träd. Vid annan skada ansvarar bolaget för att reparera skadan alternativt för att bekosta kommunens reparation av skadan.

Det regleras också i avtalet att om bolaget inte fullgör de arbeten avseende utbyggnad av allmänna anläggningar inom avtalsområdet som åligger bolaget har kommunen rätt att utföra vad som brister, varvid bolaget kommer faktureras kommunens merkostnader.

Tidplan för exploateringsavtalets genomförande ska upprättas i samråd mellan bolaget och kommunen.

Garantibesiktning ska genomföras av de allmänna anläggningarna innan garantitiden går ut. Kommunen kallar till garantibesiktning och bolaget svarar för samtliga kostnader för densamma.

Exploateringsavtalet är från kommunens sida undertecknat av kommunstyrelsens ordförande samt kommundirektör.

Upplands-Bro Örnäs 1:9 (Kilenkrysset)

Avtalet reglerar villkoren mellan kommunen och exploatören i samband med genomförande av detaljplan som syftar till att möjliggöra för ett nytt verksamhetsområde i anslutning till Brunna industriområde. Användningen avser lager, logistik, ej störande industri, handel samt kontor.

Avtalet syftar till att klargöra ansvars- och kostnadsförhållanden mellan parterna samt möjliggöra byggnationen av erforderliga allmänna anläggningar, lager och logistik samt kontor, handel och icke störande småindustri inom ramen för detaljplaneförslaget.

Av avtalet framgår att bolaget ansvarar för och bekostar samtliga för plangenomförandet erforderliga allmänna anläggningar enligt detaljplanen.

Vad gäller säkerhet anges att bolaget ska ställa säkerhet till kommunen för fullgörande av förpliktelser rörande genomförande av allmänna anläggningar samt erläggande av exploateringsersättning. Det anges att säkerheten kan utgöras av bankgaranti, pantbrev, moderbolagsborgen eller motsvarande säkerhet. Avtalet saknar skrivning om vilken av dessa säkerheter som har lämnats. Av avtalet framgår säkerhetens storlek.

Avtalet reglerar att bolaget till kommunen överlåter delar av berörd fastighet som utgörs av kvartersmark för tillkommande pumpstationer. Kommunen överlåter till bolaget med full äganderätt de delar av namngiven fastighet som utgörs av kvartersmark som i plankartan särskilt markerats. Ingen ersättning utgår för de överlåtna markområdena.

Tämligen omfattande skrivningar och beskrivningar av genomförandet av allmänna anläggningar förekommer i avtalet.

Exploatören ska lämna exploateringsersättning till kommunen för genomförandet av nya trafiklösningar som krävs för genomförandet av detaljplanen. Ersättningens storlek anges i avtalet. Summan ska erläggas till kommunen när arbetena med de nya trafiklösningarna har upphandlats av kommunen och ska påbörjas.

Vidare innehåller avtalet bland annat särskilda skrivningar om att bolaget ansvarar för att anlägga parkeringsplatser, att vidta särskild hänsyn till miljö- och energifrågor, sanering av mark samt samordning mellan utbyggnad av bolagets kvartersmark samt genomförandet av

allmänna anläggningar och ledningsdragningar. Bullerskydd ska uppföras där kostnaden för arbetet ska delas lika mellan exploatören och kommunen.

Samtliga åtgärder enligt detaljplanen ska genomföras enligt upprättad tidplan, som tagits fram av exploatören och godkänts av kommunen. Avseende de allmänna anläggningarna ska exploatören före påbörjandet av genomförandet av dem tillhandahålla en detaljerad tidplan för hela utbyggnadstiden. Tidplanen ska godkännas av kommunen.

Garantibesiktning ska genomföras av de allmänna anläggningarna innan garantitiden går ut. Kommunen kallar till garantibesiktning och bolaget svarar för samtliga kostnader för densamma.

Avtalet innehåller inga skrivningar om viten.

Avtalet är från kommunens sida undertecknat av kommunstyrelsens ordförande och kommundirektören.

Trädgårdsstaden i Bro nr. 13502

Avtalet reglerar villkoren mellan kommunen och exploatören i samband med genomförande av detaljplan för att möjliggöra byggandet av ett område med bostäder med inslag av verksamheter och service. Detaljplanen omfattar ca 900 nya bostäder, två förskolor, en F-9-skola och en idrottshall. Detaljplanen möjliggör också att skapa ett torg med butiker nära pendeltågsstationen samt kolonilottsområden.

Avtalet syftar till att klargöra ansvars- och kostnadsförhållanden mellan parterna samt möjliggöra byggnationen av erforderliga allmänna anläggningar, skolor, förskolor och bostäder med inslag av verksamheter och service inom ramen för detaljplaneförslaget.

Inom ramen för avtalet framgår att exploatören överlåter delar av markområden som utgör allmän platsmark samt särskilda markområden för pumpstation till kommunen. Ingen ersättning utgår för överlåtandet av marken. Exploatören äger dock rätt att under byggtiden nyttja marken för byggetablering. Det anges också att kommunen kan komma att förvärva mark för kommunala ändamål såsom skola och förskola som exploatören idag äger. Dessa områden ska i sådana fall överlätas till kommunen på marknadsmässiga villkor enligt en oberoende värdering. Kommunen och exploatören ska bekosta värderingen med halva summan vardera.

Kostnader för eventuell sanering av allmän platsmark ska fördelas mellan parterna enligt särskild tidigare framtagna fördelningsnyckel.

Utbyggnadstakt och tidplan ska bestämmas i samråd mellan parterna för att bli så kostnadseffektiv som möjligt samt ske i den takt och omfattning som exploateringen erfordrar.

Av avtalet framgår att exploatören ansvarar för och bekostar samtliga för plangenomförandet erforderliga allmänna anläggningar enligt detaljplanen.

Vad gäller säkerhet anges att exploatören ska ställa säkerhet till kommunen för fullgörande av förpliktelser som åvilar exploatören enligt avtalet. Det anges att säkerheten kan utgöras av bankgaranti, pantbrev, moderbolagsborgen eller motsvarande säkerhet. Avtalet saknar

skrivning om vilken av dessa säkerheter som har lämnats. Av avtalet framgår säkerhetens storlek.

I övrigt finns bland annat skrivningar om hantering av byggtrafik, avfall, parkering, dagvatten med mera.

Avtalet innehåller inga skrivningar om viten eller om att garantibesiktningar ska genomföras.

Avtalet är från kommunens sida undertecknat av kommunstyrelsens ordförande och av samhällsbyggnadschefen.

3.1.1. Uppföljning av avtal

När såväl exploateringsavtal som detaljplan antagits och vunnit laga kraft genomförs ett startmöte för exploateringen där kommunen och exploatören träffas och går igenom samtliga detaljer innan byggnationen sätter igång.

Under pågående exploatering genomförs löpande uppföljningar av genomförandet och exploateringsavtalet. Kommunen har kontrollanter som löpande är ute och genomför kontroller i samtliga exploateringsprojekt som genomförs. Huvudsakligen görs kontroller avseende genomförandet av de allmänna anläggningarna. Avstamp tas i de kvalitetsnivåer som fastslagits i kommunens tekniska handbok. Ett problem är dock att de kvalitetsnivåer som anges i den tekniska handboken inte var gällande och inte heller hänvisas till i de gamla exploateringsavtalen, varför dessa kvalitetsnivåer inte är gällande för de exploateringsavtal som kommunen har att arbeta med idag. Detta försvårar möjligheterna för kommunen att tillse att de allmänna anläggningarna håller tillräckligt god kvalitet. Vid leverans av material till byggarbetsplatsen som ska användas till byggnation av allmänna anläggningar deltar en externt upphandlad byggledare som genomför kontroller av att det levererade materialet håller rätt kvalitetsnivå och att det används på ett korrekt sätt.

Exploatören ska också löpande genomföra egenkontroller när exploatören bygger ut de allmänna anläggningarna. Kontrollerna ska dokumenteras. Samma typ av kontroller ska göras när kommunen bygger ut allmänna anläggningar i egen regi med upphandlad entreprenör. Byggledaren tar del av protokoll och för även för egen del protokoll i samband med kontroll på byggarbetsplatsen. De protokoll som skrivs går igenom vid byggmöten som genomförs varannan eller var tredje vecka. Byggmötena leds av byggledaren. Vid dessa möten deltar också kommunens projektledare samt exploatörens projektledare.

Exploateringsavtalet följs inte upp på något särskilt sätt. Exploateringsavtalet reglerar framför allt fördelningen av kostnader för exploateringsprojektet mellan kommunen och exploatören, varför det av kommunen inte bedöms vara relevant att löpande följa upp avtalet.

Rapportering av pågående exploateringsprojekt sker vid behov till kommunstyrelsens samhällsbyggnadsutskott. Utskottet sammanträder månatligen, men varje vecka sker avstämningar med utskottets ordförande och/eller vice ordförande. Ansvariga tjänstepersoner bedömer om någon fråga är relevant att informera politiken om. Vissa projekt informeras det om återkommande. Ett av dessa är projekt Norrboda Brunna där såväl tidplan som den ekonomiska uppföljningen återkommande diskuteras med utskottet. Utöver den veckovisa möjligheten till rapportering följs samtliga exploateringsprojekt upp i samband med delårs- respektive årsrapportering. Någon slutrapportering sker inte efter avslutat exploateringsprojekt där också utvärdering av projektet sker.

3.2. Överlåtelse

I den nya mallen för exploateringsavtal som togs fram under 2018 anges att det i exploateringsavtal ska framgå att exploatören ska inhämta kommunens skriftliga medgivande innan den frånträder hela eller delar av avtalet. I mallen anges också att det av avtalen ska framgå att även efter att överlåtelse har skett till ny ägare ansvarar den överlåtande exploatören för att exploateringen genomförs i enlighet med vad exploatören har åtagit sig i avtalet.

Det händer att fastigheter som omfattas av exploateringsavtal överlåts till nya ägare som inte är part i exploateringsavtalet. Det händer att affären genomförs mellan parterna innan kommunen får kännedom om att det skett. Intervjuade företrädare för kommunen upplever att kommunen inte kan göra annat än godkänna överlåtelsen av avtalet trots att skriftligt godkännande inte inhämtats inför affärens genomförande. Det finns också exempel på när hela bolag har överlåtit från en koncern till en annan. Detta uppges dock inte vara så vanligt förekommande.

Kommunen har ingen rutin om att genomföra kreditprövning av exploatören eller ta in information om referensprojekt från andra kommuner inför genomförande av exploateringsprojekt. Anledningen till detta uppges vara att det så gott som alltid är samma stora exploatörer som är verksamma i kommunen. I något enstaka fall har det varit en mindre aktör som genomfört någon exploatering. När detta skett har någon form av kontroll gjorts av exploatören i fråga. För detta saknas dock dokumentation.

Kungsängen-Tibble 1:331 m.fl. (Norrboda Brunna)

Avtalet innehåller ett särskilt avsnitt rörande överlåtelse av avtal. Här anges att avtalet inte får överlåtas av bolaget utan skriftligt godkännande från kommunen. Bolaget har dock rätt att utan kommunens skriftliga medgivande överlåta avtalet och/eller sina rättigheter och/eller skyldigheter enligt avtalet helt eller delvis till annat bolag inom samma koncern. Vid överlåtelse inom samma koncern ska bolaget omgående underrätta kommunen om detta.

Vidare anges att vid överlåtelse av avtalet tar den nya ägaren över samtliga förpliktelser som avtalet medför.

Det finns inga skrivningar om vad som gäller vid överlåtelse av bolag.

Brogård 1:84 (Tegelhagen)

Avtalet innehåller en rubrik avseende överlåtelse av avtal. Här anges att avtalet inte får överlåtas till annan än annat bolag inom samma koncern utan kommunens skriftliga medgivande. För de fall då bolaget överlåter fastigheterna till annan exploatör ska bolaget kunna överlåta avtalet om den nye exploatören är någon som kommunen skäligen bör kunna godta. Detta får dock ske först efter att kommunen lämnat sitt skriftliga medgivande.

Avtalet saknar skrivningar om överlåtelse av bolag.

Upplands-Bro Örnäs 1:9 (Kilenkryset)

Även i detta avtal finns en särskild rubrik rörande överlåtelse av avtal där det anges att avtalet inte får överlåtas utan skriftligt godkännande från kommunen. Vid överlåtelse ska

bolaget förbinda den nya ägaren att iaktta vad som åvilar bolaget enligt avtalet avseende utbyggnad på kvartersmark.

Det finns ingen skrivning i avtalet vad som gäller vid överlåtelse av bolag.

Trädgårdsstaden i Bro nr. 13502

I avtalet finns en skrivning som säger att avtalet inte får överlåtas utan skriftligt godkännande från kommunen.

Det finns ingen skrivning om vad som gäller vid överlåtelse av bolag.

3.3. Exploateringsavtal och LOU

I kommunens *riktlinjer för markanvisning och exploateringsavtal* saknas skrivningar om vad som generellt gäller rörande genomförande av allmänna anläggningar, och om det är kommunen eller exploatören som generellt ska ansvara för genomförandet. Enligt intervjupersonerna görs det en bedömning från fall till fall men att huvudregeln numera är att kommunen själv ansvarar för genomförandet av allmänna anläggningar och därmed ansvarar för upphandling av genomförandet. Det konstateras dock av intervjupersonerna att det inte alltid är försvarbart att kommunen genomför de allmänna anläggningarna. Ett argument mot detta som tas upp är att det på trånga ytor kan bli väldigt komplicerat om såväl exploatören som en av kommunen upphandlad entreprenör ska samsas om utrymme. Detta kan i värsta fall leda till arbetsmiljöproblem och ökad risk för skador.

Av mallen för exploateringsavtal anges att kommunen ansvarar för projektering, upphandling och anläggande av allmän plats. Exploatören ska till kommunen erlægga de faktiska kostnaderna för anläggande av allmän plats. Det anges att kommunen ska fakturera kostnaderna löpande eller enligt bilaga till avtalet.

Vad gäller anläggande av VA-anläggningar anges att kommunen ansvarar för att ledningar byggs fram till exploateringsområdet. Det ska i avtalet anges vilket datum detta ska vara gjort. Vad gäller kostnaderna för genomförandet av VA-anläggningar anges i mallen till avtalet att det finns två varianter. Det ena är att exploatören ska erlægga anslutningsavgifter för vatten och avlopp enligt gällande taxa. Det andra alternativet är att exploatören ska betala kommunens faktiska kostnader för VA-utbyggnaden. Enligt intervjupersonerna kan det ibland finnas argument för att låta exploatören bygga ut vissa delar, då det kan leda till en mer effektiv entreprenad.

Kungsängen-Tibble 1:331 m.fl. (Norrboda Brunna)

I avtalet delas genomförandet av allmänna anläggningar mellan exploatören och kommunen. Exploatören ansvarar för utbyggnad av vissa allmänna anläggningar inom området, såsom lokalgatan, belysning vid lokalgatan och lekplatsen. Exploatören ansvarar också för utbyggnad av rondellen och ramper söder om Brunna trafikplats samt utbyggnad av trappor och övergångsställe över Granhammarsvägen söder om rondellen. Exploatören ansvarar också för flytt av ledningar inom och i anslutning till området för exploatering och som krävs för genomförande av detaljplanen i de delar där exploatören ansvarar för genomförandet.

I avtalet anges att kommunen ansvarar för utbyggnad av en del av de allmänna anläggningarna inom avtalsområdet, såsom utbyggnad av Pettersbergsvägen, VA-

anläggningar och belysning samt utbyggnad av passage mellan Mätarvägen och anslutning mot Pettersbergsvägen. Kommunen ansvarar också för utbyggnad en ny gång- och cykelväg samt upprustning och ombyggnad av befintlig gång- och cykelväg längs Granhammarsvägen. Storleken på den ersättning som exploitören ska erlægga för kommunens anläggande av dessa allmänna anläggningar anges i avtalet. Erläggandet av ersättningen delas upp i sex etapper. Ersättningen inkluderar inte utbyggnad av VA-anläggningar.

Projektering och utförande av allmänna anläggningar som exploitören ansvarar för ska ske i samråd med kommunen. Kommunen ska också godkänna de handlingar som ska ligga till grund för utförandet. Enligt uppgift har detta inte skett.

Efter att de allmänna anläggningarna färdigställts och godkänts vid slutbesiktning ska de överlämnas till kommunen.

Brogård 1:84 (Tegelhagen)

I avtalet anges att utbyggnad av huvudgatan genomförs av kommunen. Tekniska lösningar ska utarbetas i samråd med exploitören. Utbyggnaden ska ske i fyra etapper och i enlighet med tidplan som biläggs avtalet. Exploitören ska erlægga gatukostnadsersättning till kommunen för genomförandet av utbyggnaden.

Utbyggnaden av övriga allmänna anläggningar ansvarar exploitören för. Efter genomförandet ska dessa anläggningar överlämnas till kommunen. Kommunen erlägger inte ersättning för genomförandet av de allmänna anläggningarna. De tekniska lösningarna för genomförandet ska utarbetas i samråd med och godkännas av kommunen. En omfattande bilaga medföljer avtalet som mer i detalj beskriver genomförandet av allmänna anläggningar. Av avtalet framgår vidare att parterna kan enas om att kommunen, istället för exploitören, ska ombesörja utbyggnad av vissa av de allmänna anläggningarna. Kommunen äger rätt att utöva kontroll över genomförandet av de allmänna anläggningarna.

Upplands-Bro Örnäs 1:9 (Kilenkrysset)

Av avtalet framgår att exploitören ansvarar för genomförandet av allmänna anläggningar. De allmänna anläggningarna byggs på uppdrag av kommunen och ska efter färdigställande och godkänd slutbesiktning överlämnas till kommunen. Exploitören ansvarar för att låta projektera, utföra och bekosta utbyggnaden av samtliga allmänna anläggningar, inklusive samtliga VA-anläggningar. Det ges i avtalet exempel på sådana allmänna anläggningar. Kommunen ska godkänna samtliga handlingar som ska ligga till grund för genomförandet av de allmänna anläggningarna.

Vidare anges att kommunen har rätt att under pågående anläggningsarbeten rörande de allmänna anläggningarna utöva den kontroll som kommunen finner lämplig. Exploitören ska ersätta kommunen för kostnaderna för denna kontroll.

Det regleras också i avtalet att om exploitören inte inom föreskriven tid fullgör arbeten avseende utbyggnad av allmänna anläggningar har kommunen rätt att utföra vad som brister och därefter fakturera exploitören för kostnaderna. Angående tidplan anges att det ska upprättas av exploitören och godkännas av kommunen innan arbetena påbörjas. Tidplanen ligger inte som bilaga till avtalet och har heller inte enligt intervjupersonerna upprättats.

Trädgårdsstaden i Bro nr. 13502

Av avtalet framgår att kommunen ansvarar för utbyggnaden av allmänna anläggningar. Exploatören ersätter kommunen med en fast summa för genomförandet av allmänna anläggningar. Kommunen ska fakturera exploatören enligt särskilt angiven modell. Parterna är överens om att exploatören ska ha erlagt hela exploateringsersättningen för samtliga allmänna anläggningar senast sju år efter avslutad och godkänd utbyggnad.

4. Svar på revisionsfrågor

I avsnittet nedan ges svar på granskningens revisionsfrågor. Kapitlet avslutas med ett sammanfattande bedömningsavsnitt.

Revisionsfråga	Svar
Har kommunen antagna riktlinjer för exploateringsavtal?	Ja, kommunstyrelsen antog i februari 2016 riktlinjer för markanvisning och exploateringsavtal. Av kommunstyrelsens reglemente framgår att kommunstyrelsen ansvarar för uppgifter enligt plan- och bygglagen kap. 3-7. Därutöver finns sedan slutet av 2018 en mall för utformning av exploateringsavtal.
Är exploateringsavtal inklusive underlag skrivna på ett sätt så att det enkelt går att följa upp att ställda krav genomförs? <ul style="list-style-type: none"> - Sker en dokumenterad uppföljning? - Hur sker rapportering till kommunstyrelse och samhällsbyggnadsutskott? 	<p>Nej. Det är i flera av de granskade avtalen otvetydigt beskrivet hur ansvaret fördelas mellan exploatör och kommun. I flera fall delas också ansvaret för genomförandet av allmänna anläggningar mellan kommunen och exploatören på ett otvetydigt sätt.</p> <p>Några egentliga uppföljningar av exploateringsavtalet genomförs inte. Dock genomförs kontroller av genomförandet av allmänna anläggningar i de fall då exploatören ansvarar för genomförandet.</p> <p>Rapportering av pågående exploateringsprojekt sker vid behov till samhällsbyggnadsutskottets ordförande och/eller vice ordförande. Ansvariga tjänstepersoner bedömer inför mötena om något relevant finns att rapportera. Utöver dessa muntliga avrapporteringar sker mer detaljerade uppföljningar av samtliga exploateringsprojekt i samband med delårs- och helårsrapportering. Ingen särskild slutrapportering sker av efter avslutad projekt.</p>

<p>Finns i avtal tydligt angivet vilka åtgärder kommunen kan vidta om entreprenör inte genomför arbete enligt avtal?</p>	<p>I viss utsträckning. I samtliga granskade avtal anges att exploatören ska ställa säkerhet till kommunen för fullgörande av avtalet. Vilken typ av säkerhet som ska ställas anges endast i ett fall, där det anges att säkerheten ska utgöras av moderbolagsborgen. Säkerhetens storlek anges i samtliga granskade avtal. Dock anges inte när kommunen ges rätt att nyttja säkerheten.</p> <p>I ett par av avtalen anges att om exploatören inte fullgör arbeten enligt avtalet kan kommunen utföra arbetet och därefter fakturera exploatören.</p> <p>I ett av de fyra granskade avtalen finns skrivningar om viten, vilka är kopplade till skador på träd och annan vegetation.</p> <p>Inte i något av avtalen anges att vite ska betalas till kommunen om avsteg görs från överenskommen tidplan.</p>
<p>Regleras om och under vilka förutsättningar motparten kan överlåta bolag/åtaganden enligt avtal?</p>	<p>Delvis. I avtalen regleras att överlåtande av avtal inte får ske utan skriftligt medgivande från kommunen.</p> <p>Det finns inga skrivningar om överlåtelse av bolag och hur detta ska hanteras.</p>
<p>Görs kontroller av exploatör/byggherre innan exploateringsavtal upprättas?</p>	<p>Nej, det finns ingen upparbetad rutin om att kontroller ska göras. I något enstaka fall har detta gjorts historiskt då exploatören varit en mindre okänd aktör.</p>
<p>Finns krav som kan vara i strid med LOU (förtäckt upphandling)?</p>	<p>Ja, i flera av de granskade avtalen anges att exploatör/bolag ansvarar för genomförandet av allmänna anläggningar, något som enligt tidigare tolkning av LOU ska upphandlas. I några av avtalen delas ansvaret för genomförandet av allmänna anläggningar mellan exploatören och kommunen, vilket riskerar att leda till svårigheter att tydliggöra ansvar.</p> <p>I den nya mallen för exploateringsavtal anges att kommunen ska ansvara för projektering, upphandling och anläggande av allmän plats.</p>

4.1. Avslutande bedömning

Verksamheten för exploatering bedöms vara medveten om vilka brister som finns i de exploateringsavtal som granskats. Detta ska också enligt uppgift gälla flera av övriga exploateringsavtal som upprättats före 2018, som inom ramen för föreliggande uppdrag inte granskats. Det uppges av intervjupersonerna i viss utsträckning vara besvärligt att kommunen har att hantera flera otydliga och i viss mån bristfälliga exploateringsavtal då detta leder till förseningar i exploateringsprocessen och även till frustration hos såväl företrädare för kommunen som hos ansvariga exploatörer. Vår bedömning är att det framför allt är beskrivningarna av ansvar och genomförande av de allmänna anläggningarna samt vilka kvalitetsnivåer anläggningarna ska hålla som är otydliga. I flera fall finns i avtalen omfattande beskrivningar av exploateringsområdet och i detalj angivet vem som ansvarar för vilka delar av genomförandet. Detta är information som bedöms bättre höra hemma i detaljplanen. I flera fall delas också ansvaret för genomförandet av allmänna anläggningar mellan kommunen och exploatören på ett otydligt sätt. I några fall saknas också tidplaner för genomförandet trots att det anges i avtalen att dessa ska tas fram och godkännas av kommunen. Detta leder till förseningar rörande när färdigställande ska ske och när det är möjligt att genomföra besiktning och överlämning av de allmänna anläggningarna. Vår bedömning är att flera av de problem som exploateringar i kommunen dras med kan härledas till delvis otydliga och undermåliga exploateringsavtal.

Vid upprättande av granskade exploateringsavtal fanns inte någon av kommunen antagen teknisk handbok varför kvalitetsnivåer och utformning av de allmänna anläggningarna ofta är otydligt angivna. I några fall hänvisas i avtalen till att kommunen ska godkänna samtliga handlingar relaterade till genomförandet av de allmänna anläggningarna, vilket enligt uppgift inte alltid skett. Skillnader mellan avtal rörande fördelning av ansvar för genomförandet av allmänna anläggningar kan också leda till svårigheter att på ett bra sätt följa upp avtalen.

Det är positivt att kommunen har tagit fram en mall för utformning av exploateringsavtal som ska tillämpas framgent där det också tydligt anges att kommunen ansvarar för genomförandet av allmänna anläggningar. Med detta förhållningssätt säkerställer kommunen inte bara att brott inte sker mot lagen om offentlig upphandling utan kommunen ges också bättre möjligheter att ställa krav på genomförandet och att löpande göra kontroller avseende kvalitetsnivåer.

I samtliga granskade avtal anges att exploatören ska ställa säkerhet till kommunen för fullgörande av avtalet. Vilken typ av säkerhet som ska ställas anges endast i ett fall, där det anges att säkerheten ska utgöras av moderbolagsborgen. Det anges inte när kommunen ges rätt att nyttja säkerheten. Detta tillsammans med avsaknad av angivelse av vilken typ av säkerhet som ska ställas är brister som kan leda till att kommunen avlåter sig från att både säkerställa att säkerhet inhämtats samt inte har möjlighet att vid brister i genomförandet nyttja säkerheten på ett korrekt sätt.

Inte i något av avtalen anges att vite ska betalas till kommunen om avsteg görs från överenskommen tidplan. Generellt saknas skrivningar om viten i de granskade exploateringsavtalen. Vår bedömning är att viten bör nyttjas i större utsträckning för att i avtalen tydligt markera särskild skyddsvärd vegetation eller särskilda markområden där t.ex. upplag inte får göras av exploatören. Skrivningar om viten rörande avsteg från tidplan kan också övervägas.

Kommunen genomför inga kontroller av exploatören innan avtalet skrivs på. Detta bedömer vi vara en brist. Att säkerställa att exploatören har möjlighet att genomföra detaljplanen och exploateringsavtalet på ett sätt som borgar för god kvalitet är a och o för den interna kontrollen i exploateringsprocessen. Kontrollerna bör dokumenteras.

Det är också en brist att slutrapportering inte sker till samhällsbyggnadsutskottet/kommunstyrelsen efter avslutad exploatering. En summering av exploateringen med möjlighet till utvärdering ger inte bara ansvariga politiker en bild av projektets totala kostnader utan även möjlighet för såväl politik som tjänstepersoner i organisationen att utvärdera genomförandet av projektet och möjlighet att ta med sig erfarenheter till kommande exploateringar.

Kungsängen den 21 maj 2019

Anders More

EY

Källförteckning

Intervjuade funktioner:

- ▶ Chef mark och exploatering, samhällsbyggnadskontoret
- ▶ Projektledare mark och exploatering, samhällsbyggnadskontoret
- ▶ Projektledare mark och exploatering, samhällsbyggnadskontoret
- ▶ Administrativ handläggare mark och exploatering, samhällsbyggnadskontoret
- ▶ Controller ekonomistaben, kommunledningskontoret

Dokument:

- ▶ Plan- och bygglagen (2010:900)
- ▶ Lagen om offentlig upphandling (2016:1145)
- ▶ *Upphandling och exploateringsavtal: LOU:s tillämpning på 6 kap. 40 § PBL*. Rapport 2017:27, Boverket.
- ▶ *LOU och exploateringsavtal*. Upphandlingsmyndigheten. Tillgänglig på <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/aktuellt/lou-och-exploateringsavtal/> hämtad 2019-02-22
- ▶ Allmänna anläggningar och samhällsfastigheter – Upphandling och statsstöd vid exploatering, vägledning nr 2019:1
- ▶ Reglemente för kommunstyrelsen – antagen av kommunfullmäktige december 2010
- ▶ Kommunstyrelsens delegationsordning – antagen av kommunstyrelsen den 5 december 2018
- ▶ Kommundirektörens delegationslista – beslutad av kommundirektören den 5 december 2018
- ▶ Riktlinjer för markanvisning och exploateringsavtal – antagna av kommunstyrelsen februari 2016
- ▶ Mall för exploateringsavtal – Upplands-Bro kommun
- ▶ Exploateringsavtal rörande exploatering av
 - Kungsängen-Tibble 1:331 m.fl.
 - Brogård 1:84
 - Upplands-Bro Örnäs 1:9
 - Trädgårdsstaden i Bro nr. 13502