



Granskning av Kommunens exploateringsverksamhet

Rapport

Huddinge kommun

KPMG AB

2020-12-07

Antal sidor 23



Huddinge kommun
Granskning av Kommunens exploateringsverksamhet

2020-12-07

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	5
2.3	Metod	6
3	Resultat av granskningen	7
3.1	Styrande och stödjande dokument samt organisation	7
3.2	Rutiner och processer kring exploateringsverksamheten i kommunen	16
3.3	Ekonomisk redovisning och redovisningsprinciper	19
4	Besvarande av revisionsfrågor	21
5	Slutsats och rekommendationer	23

1 Sammanfattning

KPMG har av Huddinge kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens exploateringsverksamhet. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

Huddinge kommun befinner sig i ett mycket expansivt skede. Befolkningen har ökat under många år och kommunen fortsätter att planera för en expansiv utveckling i ännu högre takt. Genom Sverigeförhandlingarna har Huddinge kommun åtagit sig att bygga 18 500 bostäder i anslutning till spårvägen fram till 2035. Kommunens åtagande innebär vidare medfinansiering av Spårväg syd och genomförande av ett antal cykelvägar samt ett cykelgarage i Flemingsberg.

Förutom byggande av dessa 18 500 bostäder sker betydande tillväxt i olika kommundelar. Sammantaget innebär det att Huddinge under 15 år planeras växa med 50 000 invånare, vilket motsvarar en kommun som Sigtuna eller Tyresö.

Kommunens tillväxt ställer stora krav på en väl fungerande exploateringsprocess samtidigt som investeringsbehovet kommer att vara på en väldigt hög nivå. Exploateringsverksamheten har mycket stor betydelse för kommunens totala ekonomi. Även redovisningen av exploateringsverksamheten har stor betydelse för kommunens ekonomi.

Granskningens syfte har varit att granska exploateringsverksamhetens påverkan på kommunens ekonomi och därmed bedöma kommunens styrning och uppföljning av exploateringsprojekt.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunen bör genomföra ett antal åtgärder för att ytterligare stärka kommunstyrelsens styrning och uppföljning av exploateringsprojekt.

Utifrån våra bedömningar och slutsatser rekommenderar vi att:

- Kommunstyrelsen ska löpande gå igenom de poster som för närvarande ligger som Pågående anläggningar under 1172 och även de poster som ligger under 1400 - Exploateringsfastigheter, d v s tidpunkt för aktivering respektive kostnadsföring ska ses över. Det finns ett behov av en genomgång då en del poster kan ha legat på respektive balanskonto en längre tid. En löpande genomgång säkerställer en rättvisande redovisning.
- Kommunstyrelsen bör göra en noggrann genomgång av bokförda poster som hör till exploateringsverksamheten i samband med att redovisningsprinciper som främst gäller intäkter förändras under 2020.
- Kommunstyrelsen ska noga följa konjunktorens och marknadens utveckling och vad dessa innebär för kvadratmeterpriser m m. Detta är speciellt viktigt med tanke på den omfattande exploateringen i kommunen.
- Kommunstyrelsen ska löpande se över kalkyler, tidsplaner och riskanalyser vad gäller de olika exploateringsprojekten i kommunen. Vi bedömer det som viktigt att ta hänsyn till förändrade villkor i de olika projektens kalkyler. Kvalitetssäkring



Huddinge kommun
Granskning av Kommunens exploateringsverksamhet

2020-12-07

ska också ske av dessa. Förändrade tidsplaner har stor betydelse för budget och har även påverkan på likviditet och finansieringen av investeringarna.

2 Bakgrund

Huddinge kommun befinner sig i ett mycket expansivt skede. Befolkningen har ökat under många år och kommunen fortsätter att planera för en expansiv utveckling i ännu högre takt. Genom Sverigeförhandlingarna har Huddinge kommun åtagit sig att bygga 18 500 bostäder i anslutning till spårvägen fram till 2035. Kommunens åtagande innebär vidare medfinansiering av Spårväg syd och genomförande av ett antal cykelvägar samt ett cykelgarage i Flemingsberg.

Förutom byggande av dessa 18 500 bostäder sker betydande tillväxt i olika kommundelar. Sammantaget innebär det att Huddinge under 15 år planeras växa med 50 000 invånare, vilket motsvarar en kommun som Sigtuna eller Tyresö.

Kommunens tillväxt ställer stora krav på en väl fungerande exploateringsprocess samtidigt som investeringsbehovet kommer att vara på en väldigt hög nivå. Exploateringsverksamheten har mycket stor betydelse för kommunens totala ekonomi. Även redovisningen av exploateringsverksamheten har stor betydelse för kommunens ekonomi.

De förtroendevalda revisorerna har identifierat följande i sin riskanalys för 2020:

- Intäkterna från exploateringsverksamheten uppgick under 2019 till 24 mnkr, vilket är att jämföra med budgeten på 90 mnkr.
- Om kommunen säljer byggbar mark till högsta möjliga pris kommer köparna att bygga de bostäder som ger dem bästa lönsamhet och inte prioritera miljömässig och social hållbarhet. Risken för att nya problemområden uppstår är uppenbar om kommunen väljer denna försäljningsform.
- Arbetsmängden för att planera, projektera och genomföra en 40-procentig tillväxt av antalet bostäder i kommunen, kollektiva resurser efter de tillkommande behoven och en fungerande infrastruktur kan vara större än vad som är tillgången på professionella resurser inom aktuella områden.
- Investeringskostnaderna för denna tillväxt riskerar att bli av en storleksordning som kan bli en tung börda för kommunens skattebetalare och inverka menligt på kommunens övriga verksamhet.

Mot ovan bakgrund ser revisorerna det som nödvändigt att en särskild granskning görs av exploateringsverksamheten.

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Syftet med granskningen har varit att granska exploateringsverksamhetens påverkan på kommunens ekonomi och därmed bedöma kommunens styrning och uppföljning av exploateringsprojekt.

Följande revisionsfrågor har varit aktuella:

- Hur är kommunen organiserad för exploatering? Projektledning? Tillräcklig, ändamålsenlig? Övergripande, delprojekt?

- Hur realistiska är de kalkyler som tas fram för exploatering? Finns tillfredsställande underlag för kalkylerna? Hur har inkomster beräknats, när i tiden och med vilka kvadratmeterpriser? Hur har utgifter beräknats, när i tiden och med vilka kostnader för infrastruktur, skolor, förskolor, äldreboenden m m? Trafiksituation, marksanering, risker för översvämningar.
- Hur finansierar kommunen investeringar i infrastruktur m m? Tar man ut gatukostnadsersättning? Tar man ut exploateringsavgifter? Eller sker all finansiering via försäljning av mark?
- Hur och när upprättas delkalkyler över avgränsade områden respektive investeringar? Finns avslutade delprojekt med efterkalkyler? Vilka interna regelverk finns?
- Vilket systemstöd finns för projektstyrning?
- Vilka redovisningsregler tillämpas? Vid vilken tidpunkt intäktsförs markförsäljningar? Hur intäktsförs gatukostnadsersättningar och exploateringsavgifter eller liknande, om sådana avgifter/ersättningar tas ut? Vid vilken tidpunkt aktiveras infrastruktur? Vilka avskrivningsregler tillämpas för infrastrukturen, inklusive komponentavskrivning? Vilka utgifter aktiveras? Vilka utgifter läggs till anskaffningsvärdet för marken som säljs? Exploateringskontor, kostnader för egen personal?
- Rådet för Kommunal Redovisning har flera rekommendationer och idéskrifter vad gäller intäkter av kommunal markexploatering. Följer kommunen dessa?

Granskningen har utgått ifrån förhållanden och förutsättningar vid granskningstidpunkten 2020. Inom ramen för granskningen har ett urval exploateringsprojekt granskats mer i detalj.

Granskningen berör huvudsakligen Kommunstyrelsen.

2.2 Revisionskriterier

När det gäller projektledning och projektstyrning har vi bedömt om processer och rutiner följer fullmäktigebeslut och interna regelverk.

När det gäller de rutiner och redovisningsprinciper rörande exploateringsredovisning som tillämpas av kommunen har vi bedömt om de uppfyller:

- Lagen om Kommunal bokföring och redovisning (LKBR)
- RKR:s praktiska vägledning Redovisning av kommunal markexploatering
- Interna regelverk

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Intervjuer med berörda tjänstepersoner och politiker
- Dokumentstudier av relevanta dokument
- Genomlysning och ev. rättningar inkluderande följande moment:
 1. Görs korrekta antaganden?
 2. Görs korrekta fördelningar av kostnader på mark och anläggningar?
 3. Finns acceptabla underlag för de transaktioner som hänförs till mark, anläggning, försäljning, periodisering eller annat?
 4. Redovisas eventuella rättningar korrekt?
 5. Detaljgranskning av ett antal större projekt, både avslut och kvarvarande poster?
 6. Finns tillfredsställande dokumentation för de poster som bedöms ska ligga på konto 1400 Exploateringsfastigheter?
 7. Finns tillfredsställande dokumentation för de poster som bedöms ska ligga på konto 1172 Pågående nyanläggning?
 8. Finns det en kvalitetssäkring av nya posters bokföring på 1172 och 1400?
- Analyser av upprättade kalkyler och efterkalkyler
- Skriftlig och muntlig avrapportering

Rapporten är faktakontrollerad av intervjuade tjänstepersoner.

3 Resultat av granskningen

3.1 Styrande och stödjande dokument samt organisation

Kommunens ekonomistyrningsprinciper

Av dessa framgår bl a att för samhällsbyggnadsprojekt – exploateringsinvesteringar med tillhörande gatuinvesteringar och investeringar i infrastruktur vid nybyggnationer – tas en investeringsram fram som beslutas av kommunfullmäktige när **Mål och budget** fastställs. Samhällsbyggnadsprojekten delas upp i **genomförandeprojekt** och i **planeringsprojekt**. Anslagsbindningen för genomförandeprojekt är på projektnivå och för planeringsprojekt enligt beslutad verksamhetsplan. Uppdelningen på genomförandeprojekt och planeringsprojekt görs i avstämningsärendet som fastställs av kommunfullmäktige. Genomförandeprojekten ska specificeras i särskild bilaga.

Uppföljning av investeringar sker vid delårsbokslut och årsbokslut. Avvikelse i ekonomi och tid för samhällsbyggnadsprojekt rapporteras i samband med ordinarie delårsredovisningar samt i verksamhetsberättelsen. Ekonomiska avvikelser rapporteras för projektet med utfall och prognos för innevarande år samt prognos för totala projektet. Slutredovisning av färdiga projekt ska göras i samband med årsbokslut. Vid årsbokslut ska nämnd begära hos kommunstyrelsen om balansering av medel för projekt som inte avslutas.

Instruktion för redovisning av investeringar i immateriella och materiella anläggningstillgångar

Instruktionen innehåller bl a vad som gäller klassificering som investering i anläggningstillgång eller driftskostnad, anskaffningsvärde för materiella anläggningstillgångar m m. Det framgår av instruktionen att kostnaden för kommunens personal som arbetar med större investeringsprojekt såsom exploatering ska ingå i anskaffningsvärdet. Kostnaden beräknas utifrån nedlagd tid och ett internt timpris. För att egen tid ska kunna ingå i anskaffningsvärdet ska tidsredovisning alltid göras.

Handbok i projektstyrning – från idé till resultat

Till stöd för projektverksamheten har kommunen tagit fram en projektstyrningsmodell/projektmodell. Syftet med projektmodellen är att skapa en gemensam syn på projekt och hur projekt ska hanteras inom kommunen.

Modellen ger en struktur för projektarbetet med en tydlig rollfördelning mellan projektägare, styrgrupp, projektledare och projektdeltagare. Till modellen har kommunen även arbetat fram olika mallar för projekts styrdokument.

Ett projekt definieras som:

- Har tydliga, mätbara mål
- Bedrivs i en tillfällig projektorganisation vid sidan av den ordinarie linjeorganisationen
- Har särskilt tilldelade resurser

2020-12-07

- Genomförs under en begränsad tidsperiod
- Är av engångskaraktär

Det framgår att för samtliga projekt ska det finnas tydliga mål, start- och slutdatum samt en budget.

Kommunens projektmodell består av följande steg (BP står för beslutspunkt):

- **Idéberedning** (innehåller bl a idébeskrivning) --- **BP 0**
- **Förarbete** (innehåller bl a projektbeställning) --- **BP 1**
- **Bereda** (innehåller bl a projektplan inkl tidsplan och budget) --- **BP 2**
- **Genomföra** (innehåller bl a minnesanteckningar och lägesrapporter) --- **BP 3 & BP 4**
- **Överlämna** (innehåller bl a slutrapport) --- **BP 5**
- **Effektvärdering** (innehåller bl a effektvärderingsrapport)

De olika beslutspunkterna är grindar som inte får passeras förrän resultatet i föregående fas är godkänd av projektägare eller styrgrupp. Vid beslutet tas ställning till:

- Värdering av projektets nytta i förhållande till resursbehov.
- Projektets risker.
- Projektets status och förslag till fortsatta insatser, resursbehov och deras tillgänglighet.

I varje projektorganisation ska olika roller finnas. Organisationen utformas för varje projekt utifrån behov av beslutskraft, behov av förankring, kompetensbehov för att lösa uppgiften samt tillgängliga resurser för projekt.

De vanligast förekommande rollerna är:

- **Beställare** (vanligtvis styrelse/nämnd, kommundirektör, förvaltningsdirektör etc) – ger uppdrag till förvaltning.
- **Projektägare** – utses av förvaltning och ansvarar för vidare hantering. En rad uppgifter och ansvar ligger hos projektägaren, bl a att målen nås och att projektet genomförs inom ramen för tilldelade resurser.
- **Styrgrupp** – tillsätts om ett projekt är komplext, omfattande, berör många eller har stor strategisk betydelse. Styrgruppens uppgifter är bl a att fastställa projektplan, följa upp planering, det fortlöpande arbetet och kvalitén i projektet m m. Styrgruppens främsta uppgift är att stödja projektprocessen genom att fatta strategiska beslut, förankra resultaten i den egna organisationen och att säkra resurserna till projektet. För exploateringsprojekt gäller att samtliga chefer

på samhällsbyggnadsavdelningen ingår i styrgruppen liksom tjänstepersoner från kommunens lokalförsörjningsenhet.

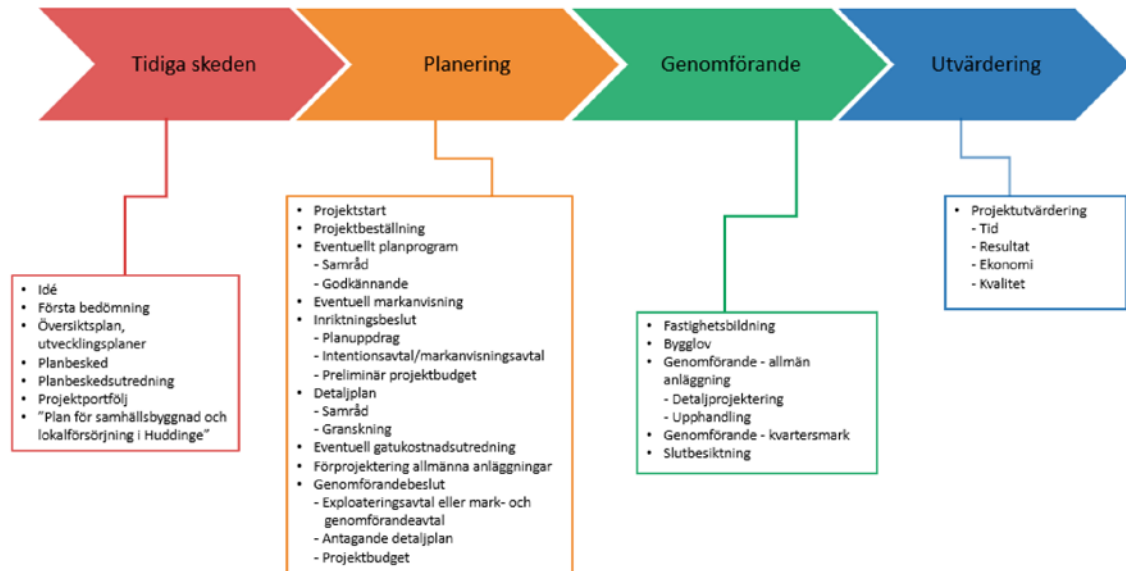
- **Projektledare** – leder projektdeltagarnas arbete och är ansvarig för operativ styrning och administration. Projektledaren fattar beslut inom fastställda ramar samt är föredragande inför styrgruppen. Inom projektorganisationer kan även delprojektledare och tekniska delprojektledare förekomma. Delprojekt förekommer oftast vid olika typer av samhällsbyggnadsprojekt.
- **Projektdeltagare** – dessa utför det egentliga arbetet i projektet.
- För varje samhällsbyggnadsprojekt tillsätts alltså en **projektgrupp**. Gruppens sammansättning skiljer sig åt beroende på vad det är för typ av projekt och vilka kompetenser som anses behövas. Exempel på olika kompetenser är bl a trafikplanerare, miljöplanerare och landskapsarkitekt.
- I projektorganisationer kan också **referensgrupper** (rådgivande grupp som lämnar synpunkter, tillför erfarenheter m m), **resurspersoner** och **intressenter** förekomma.
- I Huddinge kommun finns även **process- och projektkontoret**. De har ett övergripande ansvar för kommunens projektverksamhet. Det är dock exploateringskontoret under samhällsbyggnadsavdelningen som har ansvar för den löpande planeringen av exploateringsverksamheten.

Plexman – Planerings- och exploateringsmanual

I detta dokument finns detaljerade beskrivningar av alla steg och moment i processen för samhällsbyggnadsprojekt samt ansvarsfördelning mellan projektets olika aktörer. Här finns också riktlinjer för vilka dokument som ska tas fram och i vilket skede av processen.

Samhällsbyggnadsprocessen i kommunen ser ut enligt följande:

Samhällsbyggnadsprocessen



Enligt plan- och bygglagen (PBL) har kommunen monopol på planläggning. Samhällsbyggandet har sin grund i ett flertal olika strategiska dokument som är beslutade av politiska organ. När det gäller användning av mark och vatten är kommunens översiktsplan av särskild vikt.

Som grund för planering och utbyggnad i kommunen finns **"Plan för samhällsbyggnad och lokalförsörjning i Huddinge"**. Då önskemål om olika bebyggelse- och anläggningsprojekt sker tas hänsyn till de mål, inriktningar, planer och riktlinjer som finns för detta i kommunen. Jämförelse sker även med andra projekt vad gäller angelägenhetsgraden för att få en bild och komma till beslut kring behov och resurser.

Under **planeringsskedet** sker utredning om projektet kan genomföras och hur det bäst kan genomföras. Den första delen av planeringsskedet avslutas med att kommunstyrelsen godkänner planprogrammet och ger ett planuppdrag till kommunstyrelsens förvaltning. Kommunstyrelsen godkänner även de avtal som tecknas med exploatörer. Beslut kan även fattas av samhällsbyggnadsutskottet under kommunstyrelsen. Därefter sker detaljplanläggning. Kommunstyrelsen är ansvarig för att nya detaljplaner upprättas enligt bestämmelserna i PBL, att erforderliga avtal tas fram, att eventuella gatukostnadsutredningar (eller motsvarande utredning för hur kostnader för allmänna anläggningar ska fördelas) upprättas och att förberedande genomförandeaktiviteter sker. I processen ingår även samråd med t ex berörda exploatörer, remissinstanser och sakägare. Detaljplaner och eventuella genomförandeplaner behandlas därefter av kommunstyrelsen och detaljplanerna beslutas slutligen i kommunfullmäktige. De måste därefter vinna laga kraft innan planeringsskedet kan avslutas.

För varje samhällsbyggnadsprojekt upprättas en projektplan som bl a innehåller mål för projektet, inriktning, ekonomi/kalkyl, aktiviteter, risker, resurser och vad som gäller kring kommunikationsdelen.

När detaljplanen vunnit laga kraft startar **genomförandeskedet**. Projektledaren samordnar då projektets genomförande. I detta skede sker fastighetsbildning, beslut om bygglov och startbesked m m. Det är också projektledarens ansvar att se till att parterna fullföljer sin åtaganden enligt avtal, att investeringar görs tids- och kostnadsmässigt effektivt samt att olika åtgärder samordnas så att störningar för omgivning, miljö och trafik minimeras. Konsulter finns med i olika roller under genomförandeskedet och avrop sker mot olika funktioner eller också sker projektspecifika upphandlingar. I samband med granskningstillfället har kommunen sammanlagt mellan 80 och 90 st aktuella samhällsbyggnadsprojekt som befinner sig i olika faser. För större samhällsbyggnadsprojekt sker uppdelning i olika delprojekt eller etapper om det bedöms lämpligt.

Sista delen i processen är **uppföljning och utvärdering** då samtliga insatser under samhällsbyggnadsprocessen ska följas upp. I samband med varje projekts avslutning sker en utvärdering av projektets måluppfyllelse i syfte att utveckla kommunens samhällsbyggnadsprocess. Viktiga punkter i samband med uppföljning och utvärdering är bl a ekonomi, projektets inriktning, tidsplan, hantering av risker samt erfarenheter som tas med. Erfarenhetsutbyte finns inom samtliga sektioner på samhällsbyggnadsavdelningen.

I Plexman finns vidare en beskrivning av projektroller och ansvarsfördelning i projekt. Bl a finns en beskrivning av vilka som ingår i **styrgruppen** som är en konsulterande grupp till samhällsbyggnadsdirektören, dess syfte och exempel på beslut som ska fattas av denna. Det finns även ett **samordningsforum** som består av de olika projektägarna och gruppens syfte är för projektägarna att konsultera varandra och vid behov stödja projektmedlemmarna.

Större exploateringsprojekt kan bestå av **huvudprojekt och delprojekt**. Delprojekten i större exploateringsprojekt är vanligen:

- Planläggning – som resulterar i en antagen detaljplan.
- Avtal och genomförande av kvartersmark – som resulterar i avtal som reglerar ansvar och kostnader för genomförande av kvartersmark samt uppföljning av genomförandet till dess att marken är utbyggd enligt detaljplanen.
- Genomförande av allmän plats – som resulterar i utbyggda allmänna anläggningar och uppföljning till garantitidens slut.

Vidare finns beskrivning av **projektbeställare** (avser kommunfullmäktige vid större samhällsbyggnadsprojekt), **projektägare** (samhällsbyggnadsdirektör eller dennes delegat), **huvudprojektledare** och **delprojektledare** (vad gäller projektledningen), **projektmedlem**, **projektgrupp** (består av huvudprojektledare, delprojektledare samt projektmedlemmar), **referensgrupp** samt **resursperson**.

För de olika **stegen i samhällsbyggnadsprocessen**, d v s 1. Tidiga skeden, 2. Planering, 3. Genomförande och 4. Utvärdering finns detaljerade processbeskrivningar utarbetade i Plexman.

Instruktionsmanual för projektstyrning i Antura

För det projektverktyg som kommunen använder, d v s Antura, finns en detaljerad instruktionsmanual upprättad. Manualen innehåller följande områden:

- Basinformation om Antura
- Tidplan
- Kostnadsprognoser
- Effektprognos
- Lägesrapportering
- Resursplanering
- Tidrapportering
- Fakturakoncept – planprojekt
- Bilagor

Avtalstyper

Det är viktigt att särskilja de olika avtalstyper som finns vad gäller exploatering. Avgörande är om kommunen äger marken eller inte. Följande gäller:

- **Enskild mark >>> Intentionsavtal >>> Exploateringsavtal**
- **Kommunägd mark >>> Markanvisningsavtal >>> Mark- och genomförandeavtal**

Riktlinjer för exploateringsavtal

Riktlinjerna godkändes av fullmäktige i juni 2016, revideringar gjordes i november 2017 samt i september 2019. Riktlinjerna gäller för genomförande av en detaljplan avseende mark som inte ägs av kommunen.

I bakgrunddelen framgår syftet som är "att enligt gällande lagstiftning ska en kommun. som avser att teckna exploateringsavtal för genomförande av en detaljplan, upprätta riktlinjer för detta förfarande. Riktlinjerna ska ange grundläggande principer för genomförandet av den detaljplan som har betydelse för bedömningen av konsekvenserna av att ingå ett sådant avtal med kommunen".

Av riktlinjerna framgår att kommunen har det yttersta ansvaret för bebyggelseutvecklingen och den fysiska samhällsplaneringen. Kommunen har också ansvar för bostadsförsörjningen och att säkerställa allmänna intressen. Den som avser att vidta en åtgärd som kan förutsätta att en detaljplan antas, ändras eller upphävs kan skriftligen begära detta hos kommunen. Begäran ska innehålla en beskrivning av det huvudsakliga ändamålet med den avsedda åtgärden och en karta som visar det område som berörs. Kommunen är, vid begäran om planbesked, skyldig att lämna ett sådant – positivt eller negativt – inom fyra månader. När önskemål framförs om olika bebyggelse- och anläggningsprojekt bedöms dessa i förhållande till de mål, dokument, planer och inriktning i övrigt som kommunen har för bebyggelseutveckling. Projektets angelägenhet bedöms också i förhållande till andra projekt, föreliggande behov och resurser för planering och utbyggnad.

Före det att eventuellt detaljplanearbete startas tecknas ett s k intentionsavtal med kommunen där preliminär tidsplan för detaljplan och vidare arbete med projektet anges. Intentionsavtalet reglerar även principerna för kostnadsfördelning för utbyggnad av allmänna anläggningar till följd av exploateringen. Även ett s k planavtal tecknas där det anges hur kostnaderna för detaljplanearbetet ska regleras. Då detaljplanen antagits tecknas ett exploateringsavtal med kommunen. I huvudsak innehåller exploateringsavtalet reglering av kostnader för att genomföra utbyggnad i enlighet med detaljplanen, marköverlåtelse och vissa administrativa åtgärder såsom fastighetsbildning.

Riktlinjerna innehåller även vad som ska gälla kostnader och andra krav. Exempel är kostnader för gator, vägar och andra allmänna platser, kommunens krav på utformning och standard på gator, vägar och annan allmän platsmark, kommunens krav på upplåtelse av bostäder eller lokaler för vård, utbildning eller omsorg, kostnader för anläggande av vatten och avlopp etc.

Kommunen har som en bilaga till riktlinjer för exploateringsavtal tagit fram ”**Principer för medfinansieringsersättning av Spårväg Syd**”. Kommunfullmäktige beslutade i juni 2017 att godkänna ett ramavtal för Sverigeförhandlingen samt ett objektavtal om Spårväg Syd mellan staten, Stockholms stad och Huddinge kommun. I avtalet åtar sig Huddinge kommun att medfinansiera spårvägen med ca 800 mnkr samt själv eller genom annan exploatör uppföra 18 500 nya bostäder inom spårvägens s k influensområde till och med år 2035. Dokumentet innehåller grundläggande principer för s k medfinansieringsersättning.

Riktlinjer för markanvisning

Riktlinjerna godkändes av fullmäktige i juni 2016, revideringar gjordes i november 2017 samt i september 2019. Riktlinjerna gäller för genomförande av en detaljplan avseende mark som ägs av kommunen.

I bakgrundsdelen framgår att ”enligt gällande lagstiftning ska en kommun, som avser att teckna markanvisningsavtal upprätta riktlinjer för detta förfarande. Riktlinjerna ska innehålla kommunens utgångspunkter och mål för överlåtelse eller upplåtelse av markområden för bebyggande, handläggningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar samt principer för markprissättning”.

Definitionen av en markanvisning är "en överenskommelse mellan en kommun och en byggherre som ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett visst av kommunen ägt markområde för bebyggande".

Markanvisningsavtal godkänns av kommunstyrelsen och det framgår vidare att det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten och att planera för bostadsförsörjningen i kommunen. Markanvisningar avseende kommunens mark ska utgå från kommunens långsiktiga mål för samhällsutvecklingen, i enlighet med kommunens översiktsplan.

Planeringen av pågående och kommande samhällsbyggnadsprojekt redovisas i "**Plan för samhällsbyggnad och lokalförsörjning i Huddinge**" där det framgår det som kommunen kommer att arbeta med den kommande treårsperioden. Markanvisning kan gälla kommunens eget behov av verksamhetslokaler för kommunal service etc, kommunens planer för ny bebyggelse eller utveckling av ny bebyggelse. Initiativ om åtgärder kan också komma från byggherrar eller exploatörer. De olika projekten bedöms i förhållande till mål, dokument, planer och inriktning som kommunen har för bebyggelseutveckling. Projektens angelägenhet bedöms också i förhållande till varandra, till föreliggande behov samt till resurser för planering och utbyggnad.

Före det att eventuellt detaljplanearbete startas tecknas ett markanvisningsavtal med kommunen där preliminär tidsplan för detaljplan och vidare arbete med projektet anges. Avtalet reglerar även principerna för kostnadsfördelning för utbyggnad av allmänna anläggningar till följd av exploateringen. Även ett s k planavtal tecknas där det anges hur kostnaderna för detaljplanearbetet ska regleras. Då detaljplanen antagits tecknas ett mark- och genomförandeavtal med kommunen. I huvudsak innehåller mark- och genomförandeavtalet hur detaljplanen ska genomföras och de villkor som ska gälla för marköverlåtelsen.

Det finns olika metoder avseende markanvisning. Följande är vägledande vid val av metod:

- Överlåtelse eller tomträtt
- Principer för markprissättning (ska ske till marknadsmässiga priser)
- Val av byggherre
- Tilldelning (olika metoder finns såsom anbudsförfarande, markanvisningstävling samt direktanvisning)

Riktlinjerna innehåller även vad som ska gälla kostnader och andra krav. Exempel är grundläggande principer för fördelning av kostnader, kostnader för gator, vägar och andra allmänna platser, kommunens krav på utformning och standard på gator, vägar och annan allmän platsmark, kommunens krav på upplåtelse av bostäder eller lokaler för vård, utbildning eller omsorg, kostnader för anläggande av vatten och avlopp etc.

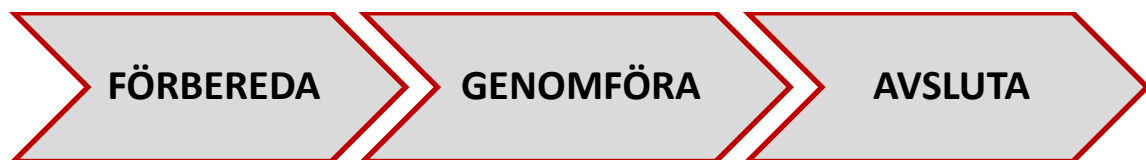
Gatukostnadsreglemente

Reglementet antogs av kommunfullmäktige i november 2007 med ändringar antagna i oktober 2011 och i december 2014.

Reglementet fastslår fastighetsägares skyldighet att betala gatukostnader m m enligt plan- och bygglagen.

Projektekonomi inom samhällsbyggnadsavdelningen – Översiktlig beskrivning för projektledare

Dokumentet har som fokus att ge en bild av de moment som är kopplade till ekonomisk planering eller uppföljning av ekonomiskt utfall vad gäller projekt. Uppdelningen har skett utifrån nedanstående tre faser:



Vid start av projekt ska först projekttyp bestämmas och därefter ska ett specifikt projektnummer beställas. Det framgår att för att starta och driva ett projekt ska projektbeställning och projektplan finnas. Vidare framgår att i samband med planering och projektstart ska de ekonomiska förutsättningarna för projektet beskrivas. Beskrivningen ska omfatta både ekonomiska kalkyler och tidplaner för genomförande och tilldelade förutsättningar såsom budget och givna ekonomiska kriterier.

Enligt delegationsordning har chefen för en sektion som t ex mark- och exploateringssektionen rätt att enligt delegation fatta beslut om projektstart om projektet tilldelats en budget i senast beslutade Mål och budget för kommunen. Delegationsordningen tillåter beslut om projektstart på sektionschefsnivå upp till 150 prisbasbelopp.

Vid avvikelser mot tilldelad budget för samhällsbyggnadsprojekt ska detta rapporteras till samhällsbyggnadsavdelningens ledningsgrupp. Avvikelse som är större än 20 % av projektets investeringsbudget och samtidigt större än 120 prisbasbelopp ska omgående rapporteras till kommunstyrelsen och bifogas ytterligare underlag till förnyat budgetbeslut. Övriga avvikelser redovisas samlat i den ordinarie planerings- och uppföljningsprocessen till kommunstyrelsen för godkännande.

3.1.1 Iakttagelser och bedömning

Genomgång och noteringar kring vilka styrande och stödjande dokument och den projektmodell som finns i kommunen och som berör exploateringsområdet finns ovan. Vi bedömer att dessa utgör en god grund för ett ändamålsenligt genomförande av kommunens exploateringsverksamhet.

3.2 Rutiner och processer kring exploateringsverksamheten i kommunen

Kalkyler/underlag m m vid exploateringsprojekt

Vad gäller de kalkyler som upprättas för exploateringsprojekt bedöms intäkter i närtid med stor säkerhet, d v s det handlar om realistiska värden utifrån nuläge. Det bedöms som svårare att prognostisera markvärden 15-20 år framåt i tiden. Utgifterna som presenteras i kalkyler består främst av kostnader för utredningar och projektledartid men det förekommer även kostnader för iordningsställande av mark och sanering.

Typexempel på poster som ingår i kalkylerna är bl a:

Intäkter

- Övriga förrättnings- och granskningsavgifter – slag 3119
- Gatukostnadsersättning – slag 3121
- Försäljningspris, exploateringsfastigheter – slag 3721
- Medfinansiering, exploatering – slag 3731

Kostnader

- Tid investering/exploatering – slag 4423
- Övriga anläggnings- och reparationsarbeten – slag 4629
- Markentreprenader – slag 6176
- Trafikkonsulter – slag 6178
- Annonsering – slag 7221
- Övriga tekniska konsulter – slag 7455
- Övriga konsulter – slag 7459
- Inhyrd personal – slag 7511
- Mät- och granskningsavgifter – slag 7616

Sanering är kopplat till om det funnits någon verksamhet på fastigheten som gett upphov till behovet. Vid misstanke tas prover. Dagvattenutredningar och behovsanalys av skyfallsåtgärder görs, men mer på områdesnivå än i enskilda projekt. Utredningarna aktiveras inte, men det görs däremot eventuella anläggningar som t ex dagvattendammar.

Trafikutredningar görs också, men inte i specifika projekt utan övergripande. Dessa utredningar tas som driftkostnad, men eventuella åtgärder och anläggningar med anledning av dessa aktiveras. Dessa ligger dock inte inom "exploateringsfären" utan

Huddinge kommun

Granskning av Kommunens exploateringsverksamhet

2020-12-07

drivs som skattefinansierade investeringsprojekt.

Antura Projects

Kommunen har ett projektverktyg som heter **Antura Projects**. Det är ett digitalt projektverktyg som stöttar projektledaren att leda, styra och följa progress i projektet. Projektverktyget är anpassat till kommunens projektmodell och även till kommunens planerings- och exploateringsmanual Plexman som används för samhällsbyggnadsprojekt. Denna innehåller beskrivningar, mallar och checklistor kopplat till modellens olika faser.

I projektverktyget samlas all projektdokumentation för respektive projekt. Det finns stöd för tid- och aktivitetsplaner och registrering av tid för respektive projekt sker även i verktyget. I verktyget kan även status rapporteras för de olika delar/faser som ingår i varje projekt. Det finns även en funktion i verktyget kring riskhantering.

Offert från Svefa – Projektkalkylmall

I samband med granskningstillfället har kommunen begärt in offert från företaget Svefa vad gäller att utveckla projektkalkylmallarna för samhällsbyggnadsprojekt. Detta blir ett ytterligare stöd i kalkyl- och prognosarbetet för kommunens projektledare inom samhällsbyggnadsprocessen.

Ekonomisystem och koddel

Kommunen använder ekonomisystemet Agresso. Om aktuellt projekt har en egen budget skapas särskilda projektnummer för respektive projekt och kontering sker sedan på aktuell projektkod.

Vidare finns framtaget **Mall – Utvärdering av samhällsbyggnadsprojekt enligt Plexman, Checklista Genomförandeprocessen** samt **Tider för projektekonomiuppföljning 2020** som ytterligare stöd i samband med arbetet med exploateringsprojekt.

I samband med rapportering vid delårsbokslut per mars och augusti ska en prognos av utfall mot budget göras. En lägesrapport ska dessutom göras för projekten kring tid, ekonomi samt risk för försening plus eventuella effekter. Motsvarande ska även kommenteras i samband med bokslutet.

Ekonomisk slutrapportering av exploateringsprojekt

Mall för detta finns framtaget. Uppgifter som ska fyllas i är bl a:

- Beteckning (olika uppgifter)
- Ändamål
- Datum (för olika händelser)
- Avstämning av tidsåtgång (olika arbetsmoment)
- Avstämning av resultat

- Avstämning av projektekonomi
- Övriga kommentarer
- Basinformation (projektnummer, projektnamn, projektledare, projektägare, geografiskt område, ändamål, projektstart, laga kraft detaljplan, slutbesiktning samt ekonomisk slutrapport)
- Kort beskrivning av projektet
- Ursprunglig budget som utfall för såväl exploatering som investering (diverse uppgifter) samt projektledarens kommentarer
- Totalt projektnetto
- Underskrift med namn och datum av såväl projektledare som projektägare

Sammanställning i samband med bokslut.

Vid dessa tillfällen rapporteras följande:

- Projektnummer
- Projekt
- Detaljplan laga kraft (datum)
- Ändamål
- Investeringsbeslut (kostnad tkr)
- Investeringsnetto inkl framtida prognoser (kostnad tkr) – avser projektets kostnader i allmänna platser samt eventuella gatukostnadsintäkter eller exploateringsbidrag
- Avvikelse investeringskostnad (tkr) samt kommentar
- Exploateringsnetto inkl framtida prognoser (intäkt i tkr) – avser de intäkter kommunen får från försäljning av kvartersmark samt kommentar
- Totalt projektnetto, inklusive intäkt exploatering (tkr)

3.2.1 Iakttagelser och bedömning

Genomgång och noteringar kring de rutiner och processer som finns i kommunen kopplat till exploateringsområdet finns ovan. Vi bedömer att kommunstyrelsen noga ska följa konjunkturens och marknadens utveckling och vad dessa innebär för kvadratmeterpriser m m. Detta är speciellt viktigt med tanke på den omfattande exploateringen i kommunen.

Vi bedömer även att kommunstyrelsen löpande ska se över kalkyler, tidsplaner och riskanalyser vad gäller de olika exploateringsprojekten i kommunen. Vi bedömer det som viktigt att ta hänsyn till förändrade villkor i de olika projektens kalkyler. Kvalitetssäkring ska också ske av dessa. Förändrade tidsplaner har stor betydelse för budget och har även påverkan på likviditet och finansieringen av investeringarna.

3.3 Ekonomisk redovisning och redovisningsprinciper

Balanskonton

Kommunen använder två olika balanskonton i redovisningen vad gäller poster kopplat till exploateringsverksamheten:

- **Konto 1172 – Pågående anläggningar**
Detta är investeringar och saldot visar pågående arbeten avseende exploateringsdelen. Utgående balans i samband med bokslut 2019 uppgick till ca 830,0 mnkr.
- **Konto 1400 – Exploateringsfastigheter**
Detta avser områden som ska försälas. Utgående balans i samband med bokslut 2019 uppgick till ca 109,4 mnkr och avser netto exploateringsintäkter och dess omkostnader.

Hittills under 2020 har projekt 40495 Gladö Kvarn aktiverats och projektets belopp på ca 279 mnkr ligger inte längre under pågående anläggningar. Under 2020 har hittills ca 82,2 mnkr tillkommit i portföljen avseende ny uppbyggnad.

I samband med granskningstillfället gör kommunen bedömningen att exploateringsredovisningen är rättvisande. Rättningar av eventuella fel sker löpande och före det att utfallet balanseras till respektive balanskonto. Kommunen bedömer att det finns en utmaning med pågående arbeten på konto 1172 i o m att se till att färdigställda anläggningar aktiveras från detta konto vid rätt tillfälle. Det finns även en utmaning att se till så att balanserade utgifter på konto 1400 driftsförs från detta konto, också vid rätt tillfälle. Ibland förekommer det att exploateringsprojekt avbryts av olika skäl varvid s k förgäveskostnader uppstår (poster på balansen förs om till resultatet).

För samhällsbyggnadsprojekt gäller att aktivering sker när anläggningen tas i bruk. Detta gäller även då delprojekt eller etapper förekommer. En löpande avstämning sker med respektive projektledare om det finns färdigställda anläggningar att aktivera. Det är en del av projektledarens uppdrag att påkalla aktivering. Vid aktivering tillämpas komponentredovisning. Exempel på kostnader som aktiveras är utgifter hänförliga till anläggningen såsom entreprenadkostnader, kostnader för projektledning och utredningskostnader. Plankostnader aktiveras inte längre. Underlag i form av fakturor m m finns för aktiveringen och redovisning sker i samband med projektuppföljning.

Tidsredovisning sker via projektstödsverktyget Antura. Tid som aktiveras består av lönekostnad + PO-pålägg. För närvarande är kostnaden 530 kr per timme och representerar ett snitt av avdelningens projektledarlöner. Tid som debiteras för framtagande av detaljplaner debiteras enligt gällande plantaxa, för närvarande 1 300 kr per timme (detta aktiveras inte utan bokförs direkt som driftskostnad).

Följande redovisningsprinciper gäller för de olika intäkter som är förknippade med exploateringsverksamhet:

- Intäkter från markförsäljning – intäktsförs i sin helhet vid tillträdet/då en affär avslutas.

- Exploateringsbidrag/investeringsbidrag – har historiskt skuldförts för att möta anläggningarnas avskrivningskostnad, men från och med 2020 kommer posterna att intäktsföras i sin helhet i enlighet med RKR R 2 (rekommendation nr 2 Intäkter från Rådet för kommunal redovisning). Intäktsföring sker då anläggningen tas i bruk, om intäkten kommer i efterhand sker intäktsföring då den kommer in. Kommunen planerar även att lösa upp tidigare skuldförda poster.
- Gatukostnadsersättning – har historiskt skuldförts för att möta anläggningarnas avskrivningskostnad, men från och med 2020 kommer posterna att intäktsföras i sin helhet i enlighet med RKR R 2 (rekommendation nr 2 Intäkter från Rådet för kommunal redovisning). Intäktsföring sker då anläggningen tas i bruk, om intäkten kommer i efterhand sker intäktsföring då den kommer in. Kommunen planerar även att lösa upp tidigare skuldförda poster.
- Vidarefakturering av plankostnader – sker till exploitör då detaljplan färdigställts, intäktsförs i sin helhet vid faktureringsstillfället.

3.3.1 **lakttagelser och bedömning**

Genomgång och noteringar för de rutiner och processer som finns vad gäller ekonomisk redovisning samt de redovisningsprinciper som tillämpas finns ovan. Vi bedömer att dessa ligger till grund för och borgar för en rättvisande ekonomisk redovisning samt att kommunen i allt väsentligt följer Lagen om kommunal bokföring och redovisning samt rekommendationer m m från Rådet för kommunal redovisning.

4 Besvarande av revisionsfrågor

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

- **Hur är kommunen organiserad för exploatering? Projektledning? Tillräcklig, ändamålsenlig? Övergripande, delprojekt?**

Beskrivning finns i avsnitt 3.1. Vi bedömer att kommunens organisation kring exploateringsverksamheten är ändamålsenlig. Projektledningen bedöms som tillräcklig och ändamålsenlig. Om det rör sig om större exploateringsprojekt delas dessa in i etapper/delprojekt. Även dessa har en ansvarig projektledare.

- **Hur realistiska är de kalkyler som tas fram för exploatering? Finns tillfredsställande underlag för kalkylerna? Hur har inkomster beräknats, när i tiden och med vilka kvadratmeterpriser? Hur har utgifter beräknats, när i tiden och med vilka kostnader för infrastruktur, skolor, förskolor, äldreboenden m m? Trafiksituation, marksanering, risker för översvämningar.**

Beskrivning finns i avsnitt 3.2 och till viss del i avsnitt 3.3. De kalkyler som tas fram bedöms som realistiska och tillförlitliga i nuläget och några år framåt i tiden. Det bedöms som svårare att prognostisera markvärden 15-20 år framåt. Underlag finns för kalkylerna i form av beräknat pris per kvadratmeter utifrån rådande marknadsläge. Underlag finns också för de utgifter som är aktuella i respektive projekt samt när i tiden dessa beräknas infalla. Vad gäller trafiksituation, marksanering och risker för översvämningar se under avsnitt 3.2.

- **Hur finansierar kommunen investeringar i infrastruktur m m. tar man ut gatukostnadsersättning? Tar man ut exploateringsavgifter? Eller sker all finansiering via försäljning av mark?**

Beskrivning finns i avsnitt 3.3. Investeringar i infrastruktur m m sker såväl genom gatukostnadsersättningar, genom exploateringsavgifter/exploateringsbidrag som genom intäkter från försäljning av mark. Vidare sker vidarefakturerings av plankostnader till exploitör.

- **Hur och när upprättas delkalkyler över avgränsade områden respektive investeringar? Finns avslutade delprojekt med efterkalkyler? Vilka interna regelverk finns?**

Beskrivning finns i avsnitt 3.1 och i avsnitt 3.2. Vid större exploateringsprojekt sker uppdelning i etapper/delprojekt som hanteras på samma sätt som då endast ett projekt finns för ett aktuellt omvandlings-/exploateringsområde.

- **Vilket systemstöd finns för projektstyrning?**

Beskrivning finns i avsnitt 3.1. Kommunen använder projektstyrningsverktyget Antura.

- **Vilka redovisningsregler tillämpas? Vid vilken tidpunkt intäktsförs markförsäljningar? Hur intäktsförs gatukostnadsersättningar och exploateringsavgifter eller liknande, om sådana avgifter/ersättningar tas ut? Vid vilken tidpunkt aktiveras infrastruktur? Vilka avskrivningsregler tillämpas för infrastrukturen, inklusive komponentavskrivning? Vilka utgifter aktiveras? Vilka utgifter läggs till anskaffningsvärdet för marken som säljs? Exploateringskontor, kostnader för egen personal?**

Beskrivning finns i avsnitt 3.3. Vad gäller avskrivningsregler sker linjär avskrivning utifrån gjord bedömning av tillgångens ekonomiska livslängd. Komponentredovisning med därtill kopplad komponentavskrivning tillämpas.

- **Rådet för Kommunal Redovisning har flera rekommendationer och idéskrifter vad gäller intäkter av kommunal markexploatering. Följer kommunen dessa?**

Utifrån den granskning vi gjort gör vi bedömningen att kommunen i allt väsentligt följer Rådet för Kommunal Redovisnings normgivning inom området.

5 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunen bör genomföra ett antal åtgärder för att ytterligare stärka kommunstyrelsens styrning och uppföljning av exploateringsprojekt.

Utifrån våra bedömningar och slutsatser rekommenderar vi att:

- Kommunstyrelsen ska noga följa konjunktorens och marknadens utveckling och vad dessa innebär för kvadratmeterpriser m m. Detta är speciellt viktigt med tanke på den omfattande exploateringen i kommunen.
- Kommunstyrelsen ska löpande se över kalkyler, tidsplaner och riskanalyser vad gäller de olika exploateringsprojekten i kommunen. Vi bedömer det som viktigt att ta hänsyn till förändrade villkor i de olika projektens kalkyler. Kvalitetssäkring ska också ske av dessa. Förändrade tidsplaner har stor betydelse för budget och har även påverkan på likviditet och finansieringen av investeringarna.
- Kommunstyrelsen ska löpande gå igenom de poster som för närvarande ligger som Pågående anläggningar under 1172 och även de poster som ligger under 1400 - Exploateringsfastigheter, d v s tidpunkt för aktivering respektive kostnadsföring ska ses över. Det finns ett behov av en genomgång då en del poster kan ha legat på respektive balanskonto en längre tid. En löpande genomgång säkerställer en rättvisande redovisning.
- Kommunstyrelsen bör göra en noggrann genomgång av bokförda poster som hör till exploateringsverksamheten i samband med att redovisningsprinciper som främst gäller intäkter förändras under 2020.

Datum som ovan

KPMG AB



Micaela Hedin
Uppdragsansvarig och
certifierad kommunal yrkesrevisor



Anders Petersson
Certifierad kommunal
yrkesrevisor

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