

**Kommunstyrelsen
Kommunfullmäktige, för
kännedom**

Granskning av Mark- och exploateringsverksamheten

KPMG har på uppdrag av Nyköpings kommuns revisorer genomfört en granskning av kommunens mark- och exploateringsverksamhet. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om Nyköpings kommun säkerställt att mark- och exploateringsverksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunen i allt väsentligt har säkerställt att mark- och exploateringsverksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt samt att kommunen i allt väsentligt säkerställt ett ändamålsenligt arbete vad gäller de olika mark- och exploateringsprojekten.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Tillse att det pågående arbetet med att aktualisera riktlinjer för markanvisningsavtal och riktlinjer för markexploateringsavtal fortskrider och slutförs.
- Tillse att kommunens klimat- och energistrategi aktualiseras och att kommunspecifika mål som har bäring för MEX-verksamheten inkluderas.
- Tillse att exploateringsrutin aktualiseras.
- Tillse att kommunens försäljningsförfarande såsom den fastställts i Riktlinjer för markanvisning och riktlinjer för markexploatering förtydligas i kommunens exploateringsrutin.
- Noga 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.
- Överväga möjligheten att ta ut skattekostnadsersättningar i anslutning till de olika projekt som är aktuella som en ytterligare finansieringskälla.
- Tillse att markanvisningsavtal upprättas inom av kommunfullmäktige angiven tidsram.

Granskningen översänds härmed till kommunstyrelsen för yttrande senast 2023-02-28. Rapporten skickas även till kommunfullmäktige för kännedom.

För Nyköpings kommuns revisorer


Anne-Marie Wigertz,
ordförande


Gunnar Johansson,
vice ordförande



Granskning av Mark- och exploateringsverksamheten

Rapport

Nyköpings kommun

KPMG AB

2022-11-08

Antal sidor 20



Nyköpings kommun
Granskning av Mark- och exploateringsverksamheten

2022-11-08

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte och revisionsfrågor	3
2.2	Avgränsning	4
2.3	Revisionskriterier	4
2.4	Ansvarig nämnd	5
2.5	Metoder	5
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Styrande och stödjande dokument	6
3.2	Organisation, rutiner och processer för mark- och exploateringsverksamheten i kommunen	8
3.3	Ekonomisk redovisning och redovisningsprinciper	11
3.4	Utvalda exploateringsprojekt	14
4	Besvarande av revisionsfrågor	18
5	Slutsats och rekommendationer	20



1 Sammanfattning

Vi har av Nyköpings kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunens mark- och exploateringsverksamhet. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om Nyköpings kommun säkerställt att mark- och exploateringsverksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunen i allt väsentligt har säkerställt att mark- och exploateringsverksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt samt att kommunen i allt väsentligt säkerställt ett ändamålsenligt arbete vad gäller de olika mark- och exploateringsprojekten.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Tillse att det pågående arbetet med att aktualisera riktlinjer för markanvisningsavtal och riktlinjer för markexploateringsavtal fortskrider och slutförs.
- Tillse att kommunens klimat- och energistrategi aktualiseras och att kommunspecifika mål som har bäring för MEX-verksamheten inkluderas.
- Tillse att exploateringsrutin aktualiseras.
- Tillse att kommunens försäljningsförfarande såsom den fastställts i Riktlinjer för markanvisning och riktlinjer för markexploatering förtydligas i kommunens exploateringsrutin.
- Noga 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.
- Överväga möjligheten att ta ut s k gatukostnadsersättningar i anslutning till de olika projekt som är aktuella som en ytterligare finansieringskälla.
- Tillse att markanvisningsavtal upprättas inom av kommunfullmäktige angiven tidsram.

2 Inledning/bakgrund

Vi har av Nyköpings kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunens mark- och exploateringsverksamhet. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022.

Av beslutad **Budget 2022, flerårsplan 2023-2024** framgår att befolkningen i Nyköping ökar och att prognoser framåt visar på en fortsatt tillväxt. En befolkning som växer innebär ett stigande exploateringstryck som ska mötas med en ändamålsenlig mark- och exploateringsverksamhet i form av bland annat bostäder och infrastruktur. Med att vara en expansiv kommun följer att det blir mer och mer aktuellt med exploatering av olika slag.

Med exploateringsverksamhet avses åtgärder för att anskaffa, bearbeta och iordningsställa råmark för att kunna bygga bostäder, affärer, kontor eller industrier. I exploateringsverksamheten ingår därmed också att bygga kompletterande gemensamma anordningar som gator, grönområden, VA- och elanläggningar m m. Exploatering är en process som löper från inledande idé och initiativ till ny bebyggelse fram till dess att byggnader och anläggningar är färdigställda.

Exploateringsverksamheten har stor betydelse för kommunens utveckling och totala ekonomi och eftersom det rör sig om stora investeringar är det viktigt att det finns tydliga beslut kring markexploateringen i kommunen samt att det finns tillräckliga kalkyler och tydliga avtal med exploitören för samtliga markexploateringsprojekt. Även redovisningen av exploateringsverksamheten har stor betydelse för kommunens ekonomi.

I lagen om riktlinjer för kommunala markanvisningar (2014:899) och i plan- och bygglagen (PBL) (2010:900) definieras markanvisning som 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. Enligt lag (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar ska en kommun anta riktlinjer som innehåller utgångspunkter och mål för överlåtelser eller upplåtelser av markområden för bebyggande, men även handläggningsrutiner och andra grundläggande villkor för markanvisningar.

Kommunrevisionen har mot bakgrund av ovanstående och utifrån sin risk- och väsentlighetsanalys bedömt att det är väsentligt att granska om Nyköpings kommun säkerställt att mark- och exploateringsverksamheten bedrivs på ändamålsenligt sätt.

2.1 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen har varit att bedöma om Nyköpings kommun säkerställt att mark- och exploateringsverksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt.

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

- Har kommunen säkerställt en tillräcklig styrning av mark- och exploateringsprocessen?
 - Hur är kommunen organiserad gällande exploateringsverksamheten?

2022-11-08

- Finns tillräckliga styrdokument och riktlinjer vad gäller mark och exploatering och är dessa tydliga på såväl politisk nivå som på tjänstemannanivå? Säkerställs att beslutade styrdokument och riktlinjer efterlevs?
- Finns förteckning och tydlig prioriteringsordning över kommunens exploateringsområden?
- Har kommunen säkerställt ett ändamålsenligt arbete med markanvisning och markexploatering?
 - Finns tillräckliga styrdokument och riktlinjer för markanvisnings- och exploateringsavtal, vilka även omfattar principerna för redovisning av exploateringsverksamheten?
 - Skrivs avtal i enlighet med riktlinjerna?
 - Sker tilldelning av markanvisningar i enlighet med riktlinjerna?
 - Finns tillräckliga arbetsformer för att säkerställa marknadsmässighet vid markförsäljning?
 - Finns ändamålsenliga arbetsformer för att följa upp framtagna kalkyler i samband med avslutat exploateringsprojekt?

2.2 Avgränsning

Granskningen är avgränsad till att omfatta de revisionsfrågor som beskrivs ovan vilket inbegriper styrningen av arbetet samt arbetsformer och rutiner för arbetet med mark och exploatering. Granskningen har inriktat sig på de processer som involverar markanvisningar samt exploateringar inom kommunen.

Granskningen utgår från förhållandena och förutsättningarna vid granskningstidpunkten.

2.3 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller:

- Kommunallagen (KL 2017:725). Av 6 kap 6 § framgår att nämnderna ansvarar för att var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs enligt de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Likaså skall nämnderna se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredställande sätt.
- Lag (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar. Av 2 § framgår att en kommun ska anta riktlinjer för markanvisningar. Riktlinjerna ska innehålla kommunens utgångspunkter och mål för överlåtelse eller upplåtelse av markområden för bebyggande, handlämningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar samt principer för markprissättning.
- Plan- och bygglag (2010:900). Av 6 kap 39 § framgår att kommuner som avser ingå exploateringsavtal ska anta riktlinjer som anger utgångspunkter och mål för sådana avtal. Riktlinjerna ska ange grundläggande principer för fördelning av kostnader och intäkter för genomförandet av detaljplan. Riktlinjerna ska även ange grundläggande



Nyköpings kommun

Granskning av Mark- och exploateringsverksamheten

2022-11-08

principer för medfinansieringsersättning och andra förhållanden som har betydelse för bedömningen av konsekvenserna att ingå exploateringsavtal.

- När det gäller de rutiner och redovisningsprinciper rörande exploateringsredovisning som tillämpas av kommunen kommer vi att bedöma om de uppfyller: Lag (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning, RKR:s praktiska vägledning Redovisning av kommunal markexploatering samt interna regelverk.
- Eventuella övriga tillämpbara interna regelverk, policyer och beslut.

2.4 Ansvarig nämnd

Granskningen avser kommunstyrelsen samt i viss mån miljö- och samhällsbyggnadsnämnden.

2.5 Metoder

Granskningen har genomförts genom:

- Intervjuer med tjänstepersoner.
- Insamling av relevanta dokument.
- Insamling av ekonomisk information.
- Analyser.
- Skriftlig och muntlig avrapportering.

3 Resultat av granskningen

3.1 Styrande och stödjande dokument

Kommunstyrelsen har det politiska ansvaret för mark- och exploateringsfrågor i Nyköpings kommun¹.

Kommunen har en översiktsplan från 2021 där övergripande målsättningar och vägledningar vad gäller användning av mark- och vattenområden samt bebyggelse framgår. Planen gäller fram till 2040. Kommunen har även en fördjupad översiktsplan för Nyköping och Skavsta, antagen 2013-12-10 med en planeringsperiod fram till 2030.

Varje mandatperiod ska kommuner anta riktlinjer för planeringen av bostadsförsörjning². Nyköpings bostadsförsörjningsstrategi fungerar som kommunens riktlinjer för bostadsförsörjning³. I strategin framgår kommunens bedömda bostadsbehov samt målsättningar för bostadsbyggnationen i kommunen fram till 2025. Strategin ska aktualiseras vartannat år, näst år 2023.

I följande avsnitt beskrivs Nyköpings kommun styrande och stödjande dokument som berör mark- och exploateringsverksamheten samt ett antal styrdokument som är under framtagande.

3.1.1 Riktlinjer för markanvisning och riktlinjer för exploateringsavtal

Kommunen har mot bakgrund av den lagstiftning som trädde i kraft vid årsskiftet 2015 (Lag (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar och Plan och bygglagen (2010:900) (§ 4:40-4:42, 6:39)) tagit fram riktlinjer för markanvisning och riktlinjer för exploateringsavtal. Riktlinjernas syfte är att skapa en tydlighet vid försäljning av kommunens mark och vid exploatering av annans mark. Riktlinjerna ska klargöra för byggherrar vilka förutsättningar och krav som kommunen ställer på dem. Vi noterar att riktlinjerna ska aktualiseras inför varje mandatperiod men att det inte har skett sedan styrdokumentets upprättande 2015.

I styrdokumentets bilaga 1. Riktlinjer för markanvisning beskrivs vad en markanvisning är för något, hur markanvisningsprocessen går till, vilka former av markanvisning kommunen använder sig av, vilka typer av tomter som kommunen säljer, hur ansökan och handläggning går till, hur markprissättningen går till samt hur säkerställande av avtal kan ske.

I styrdokumentets bilaga 2. Riktlinjer för exploateringsavtal beskrivs vad ett exploateringsavtal är för något, inom vilket område exploateringsavtal kan tecknas, hur handläggningen går till, vad som regleras i avtalet samt hur säkerställande av avtal kan gå till.

¹ Nyköpings kommun (2022). Reglemente för kommunstyrelsen. s.7, 7 §.

² 1 §, Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar

³ Nyköpings kommun (2021). Bostadsförsörjningsstrategi för Nyköpings kommun. s.7.

3.1.2 Klimat- och energistrategi

I riktlinjer för markanvisning pekas kommunens klimat- och energiplan ut som styrande för markanvisning. 2016-12-13 antog kommunfullmäktige en Klimat- och energistrategi. Strategin ersätter kommunens tidigare Energiplan. Strategin formulerar en strategisk inriktning för kommunen som geografiskt område samt ett antal specifika mål och åtgärder för kommunen att uppfylla. Vi noterar att, även om geografiskt övergripande strategier och mål gällande utsläppsnivåer är applicerbara på kommunens MEX-verksamhet, saknas kommunspecifika mål och strategier som rör kommunens MEX-verksamhet. Vi noterar även att dokumentet gäller 2016-2020.

3.1.3 Styrdokument under framtagande

MEX-enheten håller även på att utveckla nya styrdokument vad gäller markanvisning, exploateringsavtal, strategiska markförvärv samt en ny taxa för exploatering och prissättning av kommunal mark. Dessa beskrivs nedan.

3.1.3.1 Nya riktlinjer för markanvisning

De tilltänkta riktlinjerna överensstämmer i stort med kommunens tidigare riktlinjer med samma namn förutom två tillägg. Dessa tillägg gäller markanvisningsavgift, under vilka villkor den tas ut samt vilka allmänna krav som ställs på byggherrar för att få markanvisning samt hur bedömningen av dessa krav görs.

3.1.3.2 Nya riktlinjer för exploateringsavtal

De tilltänkta riktlinjerna överensstämmer i stort med kommunens tidigare riktlinjer med samma namn förutom fyra tillägg. Dessa tillägg gäller beskrivning över exploateringsprocessen, en beskrivning av vad ett föravtal är för något, förväntningar kommunen har på exploatören vad gäller ekologisk och social hållbarhet samt vilken ersättning exploatören ska betala kommunen vad gäller administrativt arbete och arbete i samband med genomförande av detaljplan.

3.1.3.3 Nya riktlinjer för strategiska markförvärv

De tilltänkta riktlinjerna beskriver hur kommunen strategiskt ska arbeta vad gäller markförvärv för att nå de mål kommunen satt upp i sin översiktsplan och sitt hållbarhetsprogram. I riktlinjen beskrivs hur detta ska genomföras, vilka resurser som finns till förfogande, hur dessa fortsatt ska finansieras samt hur riktlinjen ska följas upp.

3.1.3.4 Ny taxa för exploatering och prissättning av kommunal mark

Det tilltänkta taxedokumentet beskriver på vilket sätt och på vilka grunder kommunen prissätter mark för bostadsbebyggelse, för verksamheter, tomträtt, småhus- och fritidshustomträtt, industritomträtt, nyttjanderätt, arrenden samt övrig markupplåtelse. Dokumentet beskriver även timpriset som kommunen tar ut som avgift vid vissa administrativa tjänster.

3.1.4 Kommentarer och bedömning

Utifrån genomförd granskning gör vi bedömningen att de politiskt antagna styrande och stödjande dokument som finns i Nyköpings kommun som berör mark- och exploateringsverksamheten i huvudsak är tillräckliga vad gäller intern styrning. Vi bedömer dock att kommunen bör aktualisera sina riktlinjer vad gäller markanvisning och riktlinjer vad gäller markexploatering samt kommunens klimat- och energistrategi. Vi ser det därför som positivt att riktlinjer för markanvisning, markexploatering, strategiska markförvärv samt ny taxa för exploatering och prissättning av kommunal mark håller på att tas fram, men bedömer att även klimat- och energistrategin bör aktualiseras.

3.2 Organisation, rutiner och processer för mark- och exploateringsverksamheten i kommunen

Nyköpings kommun tillämpar en samlad förvaltningsorganisation men med bibehållna facknämnder. I Nyköpings kommun är mark- och exploateringsverksamheten (MEX) sorterad under samhällsbyggnadsdivisionen. MEX utgör en enhet och för närvarande finns det 16 tjänster i kommunen som arbetar med mark- och exploateringsfrågor: tre MEX-ingenjörer, fyra projektledare, en samordnare/projektledare, en samordnare/ekolog, två markförvaltare, två ekologer, en koordinator, en projektekonom samt en chef.

I följande avsnitt beskrivs kommunens mark- och exploateringsprocesser. Kommunen bedriver egen exploateringsverksamhet samt erbjuder markanvisningar och marköverlåtelseavtal till andra byggaktörer. Kommunen tillämpar inte tomtkö för småhus.

I kommunens exploateringsrutin beskrivs den process som samtliga exploaterings-, och markanvisningsprojekt i kommunen ska följa. Vi noterar att rutinen senast uppdaterades 2015-05-05. Processen startar antingen genom att en förfrågan kommer in till kommunen från en extern aktör eller genom eget initiativ. Samhällsbyggnadsstyrgrupp fattar sedan beslut om hur förfrågan ska hanteras. Enligt rutinen använder sig kommunen av projektmodellen NYMO i vissa av sina mark- och exploateringsprojekt, beroende på vilket beslut samhällsbyggnadsstyrgrupp fattar.

Därefter utreds ärendet, vilket innefattar: exploitörens intentioner, överensstämmelse med ÖP och övriga inriktningsbeslut samt upprättande av en initial kalkyl över kostnader och intäkter. Ärendet bereds inför beslut om påbörjande av exploatering samt ansökan om ny detaljplan. Ärendet diskuteras och prioriteras i samband med kommunstyrelsens ärendeberedning (KSÅB) där både tjänstepersoner och ledamöter från kommunstyrelsen sitter med. Projekt prioriteras utefter ett antal på förhand givna prioriteringsgrunder. Slutgiltigt beslut fattas av kommunstyrelsen.

När kommunstyrelsen fattat beslut om start av exploatering och ansökan om detaljplan ansöker projektledare om detaljplan från Plan- och naturenheten. Det befintliga underlaget som upprättades inför beslut i kommunstyrelsen förfinas och förtydligas och de markanvisningar som ska beslutas om tas fram. Kommunstyrelsen beslutar därefter om påbörjad projektering och godkännande av markanvisningar.

Innan projektet praktiskt genomförs ska en framskrivning för hela eller delar av projektet genomföras. Under genomförandet av ett exploateringsprojekt med externa aktörer ansvarar kommunen ändå för byggnation av gemensamma anordningar såsom gator, grönområden, Va-anläggningar och övrigt.

Projekten ska följas upp löpande till kommunstyrelsen enligt fastställd tidplan för verksamhetsuppföljningar. Vid avvikelser större än 10% ska dessa skyndsamt rapporteras till kommunstyrelsen i stället för att invänta nästa verksamhetsuppföljning. När alla utgifter registrerats eller när exploateringen är slutförd eller tagits i drift ska projektet senast tre månader senare slutredovisas. Av intervju med mark- och exploateringsenheten framgår att de använder sig av programmet Antura för uppföljning av projektekonomi och tidredovisning.

Av intervju framgår även att kommunen tidigare nästan uteslutande exploaterade egen mark. Numera exploaterar även privata aktörer mark där kommunen sedan går in och har huvudmannskapet för allmän plats. Skiftet har ställt höga krav på interna arbetsprocesser. I dagsläget finns det 58 aktuella exploateringsprojekt i kommunen. För 20 av dessa finns det externa avtalspartners med i någon del.

3.2.1 Kommunens mark- och exploateringsverksamhet riktad mot externa byggaktörer

Av Nyköpings kommuns hemsida⁴ framgår kommunens processer vad gäller mark- och exploateringsverksamhet. Utöver sin markanvisningsverksamhet erbjuder kommunen även enskilda småhustomter samt företagstomter till ett fast pris. Kommande tomtförsäljningar annonseras via ett nyhetsbrev kommunen skickar ut, via kommunens hemsida samt via annonser i Södermanlands Nyheter.

Kommunen använder sig av marknadsvärdesprincipen vid prissättning av mark⁵. Utöver markvärde kan det även tillkomma exploateringskostnader och/eller exploateringsavgift för området. Vid anbuds- eller tävlingsförfarande använder kommunen ett öppet anbuds-förfarande där det ekonomiskt mest fördelaktiga budet väljs givet de förutsättningar och villkor som finns för området i fråga. För varje område ska det finnas ett acceptpris för marken för att markanvisningen ska genomföras. Vid svåra värderingsbedömningar kan kommunen använda sig av en värderingsman.

Enligt Boverkets bostadsmarknadsenkät 2021 som Nyköpings kommun besvarat värderas marken antingen av en oberoende extern värderare eller baserad på tidigare års försäljningar eller praxis⁶.

I de två följande avsnitten beskrivs kommunens processer vad gäller markanvisning av bostadsområden och verksamhetsmark.

⁴ <https://nykoping.se/naringsliv--arbete/mark-och-lokaler/markanvisningar/sa-har-arbetar-vi-med-markanvisningar>

⁵ Nyköpings kommun (2015). Riktlinjer för markanvisning och riktlinjer för exploateringsavtal. s.6.

⁶ Boverket (2022). Öppna data - Boverkets bostadsmarknadsenkät. <https://www.boverket.se/sv/om-boverket/publicerat-av-boverket/oppna-data/bostadsmarknadsenkaten/> Hämtad 2022-08-29.

3.2.1.1 *Markanvisningar bostadsområden*

Byggaktörer som är intresserade av att köpa ett nytt område eller tomt kan anmäla sig till kommunens intressentregister för information om aktuella markanvisningar. Kommunen publicerar även alla pågående markanvisningar på sin hemsida⁷.

Kommunen använder sig av tre olika typer av markanvisningar: Direktanvisning, Anbudsförfarande och Tävlingsförfarande. Vilken typ av markanvisning som används beror på om lagakraftvunnen detaljplan finns, om området tidigare erbjudits för exploatering samt hur stor påverkan projektet har på stadsbilden. Det är kommunstyrelsen som beslutar om ett markområde ska gå ut för markanvisning och i vilken form det ska ske.

Om en byggaktör är intresserad av en specifik markanvisning ska aktören skicka in en intresseanmälan som ska innehålla:

1. Information om vilken fastighet eller vilka fastigheter inom tilldelningsområdet intresseanmälan avser och för vilken man söker tilldelning.
2. Anbudspris. Vid intresse av flera fastigheter ska separata anbudspris för respektive fastighet anges.
3. Allmän information om företaget som visar på ekonomisk stabilitet och byggherrens förmåga att genomföra projektet samt kontaktuppgifter till byggherrens ombud för intresseanmälan.
4. Ifyllt och undertecknat intyg om uppfyllande av allmänna krav på byggherre.
5. Ett gestaltningsförslag som består av ritningar eller skisser med tillhörande texter som redovisar byggherrens förslag till byggnation och nyttjad bygggrätt. Förslaget följer gällande detaljplan och de förutsättningar som angetts i inbjudan.
6. En genomförandebeskrivning där byggherrens process beskrivs från tilldelning av markanvisning till inflyttad slutkund. Beskrivningen ska även innehålla information om målgrupp och upplåtelseform, försäljningspris alternativt m²/pris, avgifts- och hyresnivåer, byggherrens behov av andel tecknade förhandsavtal innan byggstart, preliminär tidsplan samt hur ett framtida ägande och förvaltning planeras.
7. Referensprojekt: En redovisning av tidigare genomförda projekt innehållande kontaktuppgifter till relevanta referenspersoner som kan styrka ett gott genomförande utan allvarlig kritik. Redogörelse för om projekten innehållit några innovations- och nytänkanden, om de har utförts enligt någon kvalitets- och miljöprofil, om hur projekt- och produktionstid såg ut, om kalkyler höll samt vad den slutgiltiga boendekostnaden/bostadspriset hamnade på.

Utvärderingstiden uppskattas till två månader, beslut om marktilldelning ytterligare en månad och tecknande av markanvisningsavtal sker efter ytterligare en månad.

⁷ <https://nykoping.se/naringsliv--arbete/mark-och-lokaler/markanvisningar>

3.2.1.2 **Markanvisningar verksamhetsmark**

Aktörer som är intresserade av verksamhetsmark ska vända sig till kommunens näringslivsenhet. De gör sedan en behovsinventering där aktörens verksamhet, behov och tidplan kartläggs. När en lämplig plats är hittad tecknas ett markanvisningsavtal mellan företaget och kommunen gällande i 6 månader. Under den här tidperioden ska företaget undersöka vilka tillstånd som behövs, ansöka om bygglov samt kontakta externa leverantörer. När bygglov är godkänt kan ett köpeavtal upprättas. Om marken inte är avstyckad måste detta också göras inför köpeavtal. MEX ansöker om avstyckning hos Lantmäteriet vilket brukar ta 6–8 månader.

När köpeavtalet tecknats skriver parterna ett köpebrev mellan sig. När företaget fått köpebrevet ansöker de om lagfart för fastigheten hos Lantmäteriet. Tillträde sker efter lantmäteriförrättningen har vunnit laga kraft och full betalning är genomförd.

3.2.2 **Kommentarer och bedömning**

Utifrån genomförd granskning gör vi bedömningen att kommunen organiserat mark- och exploateringsverksamheten på ett ändamålsenligt sätt. Vi bedömer även att de politiskt antagna styrdokumenterna i huvudsak är tydliggjorda på tjänstemannanivå. Vi bedömer dock att kommunens värderingsprocess bör konkretiseras i kommunens exploateringsrutin för att säkerställa marknadsmässighet. Detta eftersom rutinen tydliggör kommunens övergripande exploateringsprocess såsom den fastställs i Riktlinjer för markanvisning och riktlinjer för markexploatering. Vi bedömer även att kommunens exploateringsrutin över lag bör aktualiseras, då den senast reviderades 2015-05-05.

Vi bedömer vidare att det finns en förteckning och tydlig prioriteringsordning över kommunens exploateringsområden.

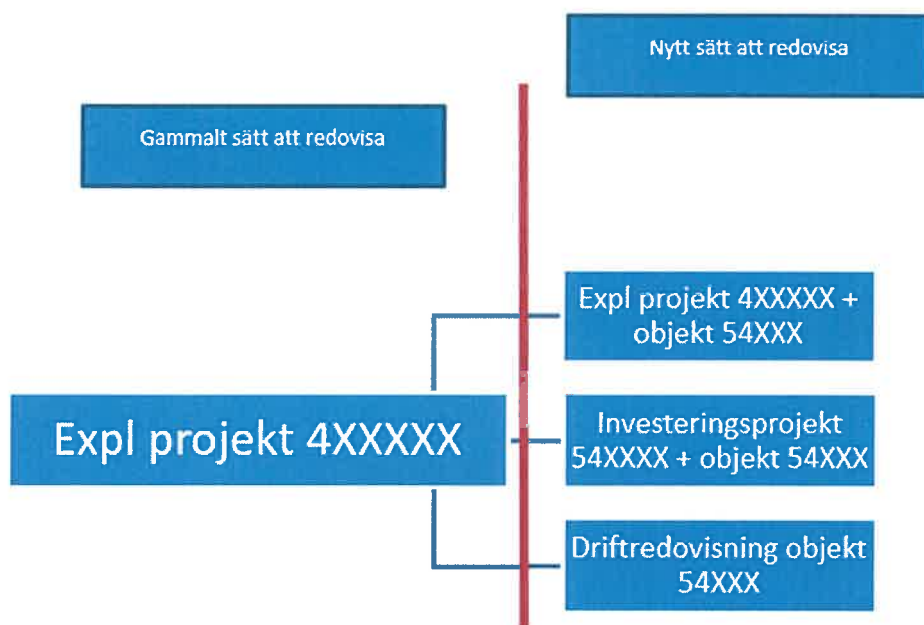
Vi bedömer även att kommunen noga ska följa konjunktorens och marknadens utveckling och vad dessa innebär för kvadratmeterpriser m m. Detta är speciellt viktigt med tanke på den omfattande exploateringen i kommunen.

3.3 **Ekonomisk redovisning och redovisningsprinciper**

Kommunens ekonomienhet utfärdade 2019-12-17 en rutin gällande exploateringsredovisning kallad Exploateringsredovisning på ett nytt sätt. Rutinen sammanställer det arbete som har gjorts inför att kommunen ändrade redovisningsprincip för exploateringar per bokslutet 2019. Kommunen ändrade redovisningsprincip med anledning av att Lag (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning trädde i kraft 2019-01-01 samt att RKR i "En praktisk vägledning" utvecklat normgivningen.

Tidigare har exploateringsprojekt redovisats som en omsättningstillgång. Där har bland annat byggnation av vägar, parker, intern tid, exploateringskostnader samt inkomster som härrör projektet redovisats. När exploateringen närmast sig sitt slut har hela projektet avslutats mot resultaträkningen. Kvarstående tomter har lagts i tomtreserv till ett värde som motsvarar nedlagda utgifter för området per kvm.

Kommunen redovisar sedan 2019 års bokslut varje exploateringsprojekt uppdelat som omsättningstillgång, anläggningstillgång och drift. Alla inkomster och utgifter kopplat till respektive projekt redovisas med samma objektskod. Samtliga projekt ges siffran 5 framför exploateringsnumret, detta för att särskilja samtliga projekt och objektsnummer. Rutinen beskriver även kontering av försäljning och kontering av övriga ersättningar. Nedan följer kommunens schematiska beskrivning av konteringsprincipen samt konteringsschema för försäljning och övriga ersättningar.



Figur 1, Konteringsprincip, Nyköpings kommun

Kontering av försäljning

Ansvar alltid 14311

Verksamhet 112 – Industri eller 232 - Bostäder

	Nya konton		Gamla konto	
	Debet	Kredit	Debet	Kredit
Försäljningspris		37211		37211
Kassa	19XXX		19XXX	
Anskaffningskostnad för såld tomt	41810		37221	
Anskaffningskostnad för såld tomt		147XX		147XX

Kontering övriga ersättningar

	Nya konton	
	Debet	Kredit
Ersättningar från exploateringsavtal som tas ut enligt reglerna i PBL. Om alla villkor i avtalet är uppfyllt bokas intäkten direkt mot resultatkontot.		373XX
Om inte alla villkor är uppfyllda så bokförs intäkten mot ett skuldkonto och ligger där tills alla villkor är uppfyllda.	29XXX	

Figur 2, Kontering av försäljning och övriga ersättningar

Förändringen innebar även att alla intäkter och kostnader kopplande till exploateringsprojekt med bokfört värde per 2019-12-31 har delats upp enligt följande:

1. Försäljningsinkomster
2. Utgifter för vägar
3. Utgifter för parker
4. Utgifter för VA-anlutningar
5. Övriga Exploateringskostnader

Av intervju med representanter för mark- och exploateringsverksamheten framgår det att kommunen i nuläget inte tar ut så kallade gatukostnadsersättningar.

3.3.1 Kommentarer och bedömning

Utifrån genomförd granskning gör vi bedömningen att de styrdokument och riktlinjer som rör mark- och exploateringsavtal, vilka även omfattar principer för redovisning av exploateringsverksamheten är tillräckliga. Vi bedömer även att kommunens konteringsrutiner tillsammans med kommunens exploateringsrutin tydliggör ändamålsenliga arbetsformer för projektspecifik och verksamhetsövergripande uppföljning av framtagna kalkyler såväl löpande som i samband med avslutat exploateringsprojekt.

Vi bedömer även att kommunen bör undersöka möjligheten att ta ut så kallade gatukostnadsersättningar i anslutning till de projekt som är aktuella som en ytterligare finansieringskälla.

3.4 Utvalda exploateringsprojekt

Nedan redovisas särskilt tre utvalda markanvisnings- och exploateringsprojekt.

3.4.1 Malmbryggshagen, Sjösa 1:2

2012-09-25 beslutade dåvarande bygg- och tekniknämnden att anta en ny reviderad detaljplan för Sjösa 1:2. Detaljplanen blev lagakraftvunnen 2012-10-15. Syftet med detaljplanen var att möjliggöra för uppförande av flerbostadshus samt ansluta planområdet till det övergripande gång- och cykelnätet mot Bryngelstorp. Den nya detaljplanen möjliggjorde också för upprättande av förskola och/eller en gruppbofastad. 2018-03-27 beslutade dåvarande bygg- och tekniknämnden att ändra detaljplanen för del av Sjösa 1:2 efter begäran av mark- och exploateringsenheten. Ändringen bestod dels av en utökning av möjlig exploatering, dels av förenkling och förtydliganden av planbestämmelserna. Nedan följer en kronologisk beskrivning av de avtal som upprättats mellan kommunen och externa exploatörer i samband med exploateringen av området.

2013-07-13 upprättades ett avtal gällande exploateringen av kvarteren Notarien och Kaptenlöjtnanten inom detaljplanen Sjösa 1:2 i Malmbryggshagen. Överlåtelse och exploateringsrätt gavs till Fjäråsvillan i Nyköping AB. Dokumentet har av kommunen titulerats "exploateringsavtal", Det framgår dock av avtalets villkor att det till sin natur snarare är ett marköverlåtelseavtal där marken överläts från kommunen med full äganderätt under förutsättning att exploateringen överensstämmer med detaljplan för bostadsändamål för del av Sjösa 1:2 samt att exploateringen genomförs i fyra etapper. För varje etapp ska köpeavtal upprättas. Köpeavtal har upprättats för samtliga fastigheter inom kvarteren, i enlighet med exploateringsavtalet.

Genom markanvisningstävling genomförd 2007-09-04 och 2007-09-27 har markanvisningsavtal för Kvarteret Kammarjunkarn upprättats mellan kommunen och Tomtbolaget THV AB. Det framgår dock av avtalets villkor att det till sin natur snarare är ett marköverlåtelseavtal där marken överläts från kommunen med full äganderätt under förutsättning att exploateringen överensstämmer med detaljplan för bostadsändamål för del av Sjösa 1:2 och att detta sker i två etapper. Avtalet är daterat 2014-10-27. Fyra köpeavtal har upprättats mellan kommunen och Tomtbolaget THV AB för Kammarjunkarn 1-4, Kammarjunkarn 5 och Kammarjunkarn 7.

2015-05-05 respektive 2015-06-15 upprättades två köpeavtal mellan Derome AB och Nyköpings kommun. Det första gällande fastigheterna Kammarherren 2,5,6 och 7 och det andra gällande fastigheterna Ministern 3, 4 och 5. Köpen föregicks inte av markanvisnings- eller marköverlåtelseavtal.

Efter genomförd markanvisningstävling beslutade kommunstyrelsen 2016-10-24 att inom områdena Malmbryggshagen, Marieberg, Norra Arnö och Rosenhill ge markanvisning till ett antal exploatörer. För Malmbryggshagen, det område som är av intresse i den här granskningen, gav man markanvisning till SHH Bostad AB, Janssons

Bygg i Bettna AB, Kiladalenhus AB, Marknadsdriv AB och FB bostad tillsammans med Larsson Arkitekter i Stockholm AB. Markanvisningen gällde kvarteren Drevkarlen, Hovmarskalken och Hovrättsnotarien och skulle gälla fram till 2017-06-30. Kommunen har inte uppvisat några markanvisningsavtal mellan bolagen och kommunen till KPMG. Inga köpeavtal har upprättats fram till 2017-06-30.

Efter utlysning av intresseanmälan under maj månad beslutade kommunstyrelsen 2021-12-20 § 326 att godkänna markanvisningsavtal för fastigheten Assessorn 1 till Engelbrekt Utveckling AB och markanvisningsavtal för fastigheterna Hovrättsnotarien 2 och Drevkarlen 1 & 2 till Eknäs Projekt AB inom detaljplan P 18/17 för Sjösa 1:2.

Köpeavtal för Hovrättsnotarien 1, underskrivet av kommunen 2022-01-24, mellan kommunen och FB Larsson Invest 1 AB har upprättats utan föregående markanvisningsavtal eller marköverlåtelseavtal. Underskriften av avtalet har föregåtts av ett beslut från kommunstyrelsen där man godkänner köpeavtal och försäljning av fastighet. I ärendebeskrivningen hänvisar nämnden till FB Bostads AB:s (moderbolag till FB Larsson Invest 1 AB) markanvisning utan att notera att den markanvisningen slutade gälla 2017-06-30.

Två köpeavtal för Hovrättsnotarien 3 och Hovrättsnotarien 4 har även upprättats mellan kommunen och Janssons bygg projekt 1 AB utan föregående markanvisningsavtal eller marköverlåtelseavtal. Avtalen är underskrivna av kommunen 2022-03-30.

Underskriften av avtalet har föregåtts av ett beslut från kommunstyrelsen (2022-03-28, §86) där man godkänner köpeavtal och försäljning av fastigheter. I ärendebeskrivningen hänvisar nämnden till Janssons Bygg i Bettna AB:s (delägare till Janssons bygg projekt 1 AB) markanvisning utan att notera att den markanvisningen slutade gälla 2017-06-30.

Kommunen har även sålt ett antal småhustomter genom fastighetsmäklarfirman Våningen och Villan mellan maj och september 2022. Dessa är:

Hovmarskalken 1–6 och Ministern 1, 6, 7,8 och 9.

3.4.2 Marieberg, delar av Brandkärr 2:1 och Gruvfogden 1

2012-01-31 beslutade dåvarande bygg- och tekniknämnden att anta en ny reviderad detaljplan för delar av Brandkärr 2:1 och Gruvfogden 1. Detaljplanen ersätter föregående detaljplan från 1972 som reglerade markanvändningen inom området till parkmark, allmänt ändamål och kontor. Nuvarande detaljplan syftar till att ange planmässiga förutsättningar för utveckling av området framförallt med bostäder.

2015-10-01 upprättades ett markanvisningsavtal mellan kommunen och exploatörerna Larsson Arkitekter i Stockholm AB samt Bygg-Fast Utveckling AB. Avtalet gällde kvarteret Hornugglan och del av kvarteret Kattugglan. Markanvisningen gällde fram till och med 2016-12-31. Avtalet godkändes av kommunfullmäktige 2015-09-08 § 237.

2016-04-19 upprättades ett markanvisningsavtal mellan kommunen och Janssons Bygg i Bettna AB för del av Brandkärr 2:1 i kvarteret Kattugglan. Avtalet föregicks inte av något politiskt beslut. Köpeavtal mellan kommunen och Janssons bygg i Bettna AB för Kattugglan 4, inom kvarteret Kattugglan upprättades 2017-11-06.

2022-11-08

Efter genomförd markanvisningstävling beslutade kommunstyrelsen 2016-10-24 att inom områdena Malmbyggshagen, Marieberg, Norra Arnö och Rosenhill ge markanvisning till ett antal exploatörer. För Marieberg, det område som är av intresse i den här granskningen, gav man markanvisning till SHH Bostad AB och Maison Forte AB. Markanvisningen gällde fastigheten Brandkärr 2:1, Marieberg och sträckte sig fram till 2017-06-30.

2017-06-13 beslutade kommunstyrelsen att godkänna markanvisningsavtal mellan kommunen och SHH Projekt nr 47 AB för del av fastigheten Brandkärr 2:1 i kvarteret Kattugglan.

2018-02-13, efter att markanvisning utlöpt, godkände kommunfullmäktige markanvisningsavtal mellan kommunen och Maison Forte AB gällande fastigheterna Berguven 2 och Berguven 3. 2018-06-21 undertecknades ett tilläggsavtal som fastställde att båda parterna är överens om att exploatören, utöver den bebyggelse som avses i markanvisningsavtalet, även ska uppföra en byggnad för LSS-boende inom det anvisade området.

2018-04-10, §50, beslutade kommunfullmäktige att godkänna köpeavtal mellan kommunen och Riksbyggen Hyresbostäder Ugglan AB gällande fastigheten Kattugglan 5. Kommunen hade sedan tidigare ett markanvisningsavtal med Larsson Arkitekter i Stockholm och Bygg-Fast AB för marken i fråga. Dessa bolag förvaltar inte bostäder och har därför skrivit en överenskommelse med Riksbyggen Hyresbostäder Ugglan AB om övertagande av markanvisning.

2019-02-14 efter att markanvisning utlöpt, godkände kommunfullmäktige köpeavtal mellan kommunen och Maison Forte AB gällande del av Kattugglan, del av Berguven 3 samt Berguven 4–13.

Mellan 2019-05-14 och 2020-06-23 upprättades tillägg till de köpeavtal som upprättats mellan kommunen och Maison Forte AB gällande del av Kattugglan, del av Berguven 3 och Berguven 4–13. Tilläggsavtalen gällde punkterna 3, 4, 6 och 7, Tillträde, lantmåteriförrättning, överlåtelseförbud samt byggnadsplikt och vite.

3.4.3 Oppeby, del av Hållet 1:1, del av Oppeby Gård 1:6 och del av Anderslund 1:27

2008-02-12 beslutade kommunfullmäktige att anta en detaljplan för Oppeby Östra arbetsområde (del av Hållet 1:1, del av Oppeby gård 1:1 och del av Anderslund 1:27). Detaljplanen syftar till att utöka befintligt arbetsplatsområde i anslutning till E4, rv 53 samt Brunnsgatan.

2010-03-23 upprättades köpeavtal mellan kommunen och Bovieran AB gällande del av Oppeby Gård 1:6, kv Hästskon.

2010-05-17 § 145 beslutade kommunstyrelsen att godkänna upprättat köpeavtal gällande del av Anderslund 1:127 och Hållet 1:1 till Kilenkrysset AB.



Nyköpings kommun
Granskning av Mark- och exploateringsverksamheten

2022-11-08

3.4.4 Kommentarer och bedömning

Utifrån genomförd granskning av tre exploateringsprojekt gör vi bedömningen att avtal och tilldelning av markanvisning i allt väsentligt görs i enlighet med kommunens riktlinjer. Vi dock har dock noterat att markanvisningsavtal i vissa fall har upprättats efter att angiven tidsram har löpt ut.

4 Besvarande av revisionsfrågor

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

- Hur är kommunen organiserad gällande exploateringsverksamheten?
 - I Nyköpings kommun är mark- och exploateringsverksamheten (MEX) sorterad under samhällsbyggnadsdivisionen. MEX utgör en enhet och för närvarande finns det 16 tjänster i kommunen som arbetar med mark- och exploateringsfrågor; tre MEX-ingenjörer, fyra projektledare, en samordnare/projektledare, en samordnare/ekolog, två markförvaltare, två ekologer, en koordinator, en projektekonom samt en chef. Kommunstyrelsen har det politiska ansvaret för mark- och exploateringsfrågor i kommunen.
Utifrån genomförd granskning gör vi bedömningen att kommunen organiserat mark- och exploateringsverksamheten på ett ändamålsenligt sätt.
- Finns tillräckliga styrdokument och riktlinjer vad gäller mark och exploatering och är dessa tydliga på såväl politisk nivå som på tjänstemannanivå? Säkerställs att beslutade styrdokument och riktlinjer efterlevs?
 - Utifrån genomförd granskning gör vi bedömningen att de politiskt antagna styrande och stödjande dokument som finns i Nyköpings kommun som berör mark- och exploateringsverksamheten i huvudsak är tillräckliga vad gäller intern styrning. Vi bedömer dock att kommunen bör aktualisera sina riktlinjer vad gäller markanvisning och riktlinjer vad gäller markexploatering samt kommunens klimat- och energistrategi. Vi ser det därför som positivt att riktlinjer för markanvisning, markexploatering, strategiska markförvärv samt ny taxa för exploatering och prissättning av kommunal mark håller på att tas fram, men bedömer att även klimat- och energistrategin bör aktualiseras.
Vi bedömer även att de politiskt antagna styrdokument i huvudsak är tydliggjorda på tjänstemannanivå, vilket säkerställer att antagna styrdokument och riktlinjer efterlevs.
- Finns förteckning och tydlig prioriteringsordning över kommunens exploateringsområden?
 - Utifrån genomförd granskning gör vi bedömningen att det finns en förteckning och tydlig prioriteringsordning över kommunens exploateringsområden.
- Finns tillräckliga styrdokument och riktlinjer för markanvisnings- och exploateringsavtal, vilka även omfattar principerna för redovisning av exploateringsverksamheten?
 - Utifrån genomförd granskning gör vi bedömningen att de styrdokument och riktlinjer som rör markanvisnings- och exploateringsavtal samt principer för redovisning av exploateringsverksamheten är tillräckliga.
- Skrivs avtal i enlighet med riktlinjerna?
 - Utifrån genomförd granskning av tre exploateringsprojekt gör vi bedömningen att avtal i allt väsentligt skrivs i enlighet med kommunens riktlinjer.
- Sker tilldelning av markanvisningar i enlighet med riktlinjerna?

2022-11-08

- Utifrån genomförd granskning av tre exploateringsprojekt gör vi bedömningen att markanvisningar i allt väsentligt sker i enlighet med kommunens riktlinjer. Vi har dock noterat att markanvisningsavtal i vissa fall har upprättats efter att angiven tidsram har löpt ut.
- Finns tillräckliga arbetsformer för att säkerställa marknadsmässighet vid markförsäljning?
 - Vi bedömer att det i allt väsentligt finns tillräckliga arbetsformer för att säkerställa marknadsmässighet men att kommunens försäljningsförfarande såsom den fastställts i Riktlinjer för markanvisning och riktlinjer för markexploatering bör förtydligas i kommunens exploateringsrutin.
- Finns ändamålsenliga arbetsformer för att följa upp framtagna kalkyler i samband med avslutat exploateringsprojekt?
 - Vi bedömer att kommunens konteringsrutiner tillsammans med kommunens exploateringsrutin tydliggör ändamålsenliga arbetsformer för projektspecifik och verksamhetsövergripande uppföljning av framtagna kalkyler såväl löpande som i samband med avslutat exploateringsprojekt.

5 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunen i allt väsentligt har säkerställt att mark- och exploateringsverksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt samt att kommunen i allt väsentligt säkerställt ett ändamålsenligt arbete vad gäller de olika mark- och exploateringsprojekten.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Tillse att det pågående arbetet med att aktualisera riktlinjer för markanvisningsavtal och riktlinjer för markexploateringsavtal fortskrider och slutförs.
- Tillse att kommunens klimat- och energistrategi aktualiseras och att kommunspecifika mål som har bäring för MEX-verksamheten inkluderas.
- Tillse att exploateringsrutin aktualiseras.
- Tillse att kommunens försäljningsförfarande såsom den fastställts i Riktlinjer för markanvisning och riktlinjer för markexploatering förtydligas i kommunens exploateringsrutin.
- 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.
- Överväga möjligheten att ta ut skattekostnadsersättningar i anslutning till de olika projekt som är aktuella som en ytterligare finansieringskälla.
- Tillse att markanvisningsavtal upprättas inom av kommunfullmäktige angiven tidsram.



Nyköpings kommun
Granskning av Mark- och exploateringsverksamheten

2022-11-08

Datum som ovan

KPMG AB

Anders Petersson
Certifierad kommunal yrkesrevisor

Alfred Tilly
Kommunal verksamhetsrevisor

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.