

Tyresö kommun
Stadsbyggnadsförvaltningen
Amalia Tjärnstig
Enhetschef mark- och exploatering
08-5782 93 11
amalia.tjarnstig@tyreso.se

TJÄNSTESKRIVELSE

2019-04-29

1 (6)

Diarienummer

2019/KS 0176 016

Stadsbyggnadsutskottet

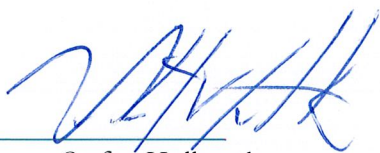
Svar på revisionsrapport gällande granskning av exploateringsavtal

Stadsbyggnadsförvaltningens förslag till stadsbyggnadsutskottet för beslut i kommunstyrelsen

- Stadsbyggnadsförvaltningens skrivelse antas som kommunstyrelsens svar på revisionsrapporten granskning av exploateringsavtal.

Kommunstyrelseförvaltningen

Stadsbyggnadsförvaltningen



Stefan Hollmark
Kommundirektör



Sara Kopparberg
Stadsbyggnadschef



Beskrivning av ärendet

EY har på uppdrag av kommunens revisorer granskat om exploateringsprocessen omfattas av en tillräcklig styrning och intern kontroll vad gäller byggnation på mark som inte ägs av kommunen. Granskningen genomfördes under februari - mars 2019 och har omfattat tre exploateringsavtal samt rutiner och styrdokument som finns för upprättande och uppföljning av exploateringsavtal. Fokus har varit avtalens innehåll samt hanteringen av avtalen.

I revisionsrapporten konstateras att kommunen har riktlinjer för exploateringsavtal i enlighet med plan- och bygglagen. Utöver riktlinjerna finns mall för utformning av exploateringsavtal samt ett dokument till stöd för utformningen av avtalet. De granskade avtalen och tillhörande kvalitetsprogram är tydliga vad gäller vilka krav som ställs på exploatören och hur ansvaret fördelas mellan kommunen och exploatören. Avtalen följer gällande upphandlingslagstiftning genom att kommunen ansvarar för genomförandet av allmänna anläggningar.

Sammanfattning

Kommunen ställer sig frågande till revisorernas rekommendationer vad gäller förtydligande och justeringar av kommunstyrelsens delegationsordning och reglemente, då nu gällande styrdokument uppfyller sitt syfte och sin funktion när det gäller beslut om exploateringsavtal.

Stadsbyggandsförvaltningen tar med sig rekommendationerna vad gäller förbättringar av rutiner för kontroll av exploatörer och dokumentation. Rutiner är ofta ett bra verktyg för att uppnå och säkerställa kvalitet, rättssäkerhet och likabehandling – men det måste beaktas att inte upprätta alltför många rutiner, då det kräver att de ajourhålls samt svårt att samla rutinerna. Varje rutin måste därför ha ett tydligt syfte och vara lättillgänglig.

Vad gäller rekommendationerna att se över möjligheten att lägga in en skrivelse om överlåtelse av bolag så ser kommunen inte att det finns något behov av en sådan lydelse i avtalen. Möjlighet till skrivelse om vite vid avvikelse från tidplan har kommunen synpunkter på vad gäller när och hur det ska ske samt gör bedömningen att nuvarande mall hanterar detta.

Revisorernas rekommendationer och kommunens kommentarer

Rekommendation

Revisorerna rekommenderar att det säkerställs att kommunstyrelsens delegationsordning överensstämmer med kommunstyrelsens ansvar i enlighet med kommunstyrelsens reglemente samt med sedan 1 januari 2019 i kommunen gällande nomenklatur.

Kommentar

Kommunen delar inte revisionsrapportens uppfattning att delegationsordning och reglemente inte överensstämmer. I granskningen har fel version av delegationsordningen granskats (underlaget för granskningen var en delegationsordning från maj 2018, den senaste versionen vid granskningen är från december 2018 och dessutom har delegationsordningen ytterligare uppdaterats i februari 2019). Exploateringsavtal är en typ av genomförandavtal, i kommunstyrelsens reglemente (7 § punkt 11) anges att kommunfullmäktige ("KF") beslutar om genomförandavtal. Då beslutanderätten för genomförandavtal ligger hos KF och inte har delegerats vidare finns inte detta omnämnt i delegationsordningen (detta skiljer sig från antagandet av detaljplaner, där beslutanderätten skiljer sig beroende på typ av detaljplan). Se även nästa rekommendation med tillhörande svar.

Rekommendation

Revisorerna rekommenderar att styrdokument förtydligas såsom delegationsordning så att det tydlig framgår vem som ansvarar för att ingå exploateringsavtal.

Kommentar

Kommunen delar inte uppfattningen att styrdokumenterna bör förtydligas i enlighet med rekommendationen. När beslutet om att ingå exploateringsavtal fattas i KF, fattas också beslut om vem som ansvarar för att ingå avtalet. Dessa är normalt kommunstyrelsens ordförande tillsammans med stadsbyggnadschef. Om det av någon anledning inte skulle fattas ett uttryckligt beslut i KF om vem som ska underteckna avtalet, finns ett bemyndigande att teckna kommunens firma i enlighet med ”*Bemyndigande att teckna kommunens firma, disponera kommunens konton för ekonomiska transaktioner m.m.*”, senast reviderad av kommunledningsutskottet 2019-01-23 § 5 i enlighet med kommunstyrelsens delegationsordning punkt B.9. Undertecknandet av exploateringsavtalet är egentligen endast en verkställighet av KF:s fattade beslut om godkännande av avtalet och innebär inget självständigt ställningstagande. Om vem som ansvarar för att signera exploateringsavtal anges i styrdokument såsom delegationsordningen, finns risk att det tolkas som om att beslutanderätten har delegerats vidare från KF och kommer då att stå i strid med vad som anges i kommunstyrelsens reglemente.

Rapporten lyfter också att det i kommunstyrelsens delegationsordning fastslås att förvaltningschefen fått beslutanderätt att ingå överenskommelse om avtal om servitut, ledningsrätt eller andra rättigheter för genomförande av detaljplan eller fastighetsplan. Detta avser inte exploateringsavtal utan andra typer av avtal för att genomföra en detaljplan (t.ex. lösa in ett mindre markområde för att bygga en ny gångbana) och ska inte blandas ihop med beslutanderätten för godkännande av exploateringsavtal.

Rekommendation

Revisorerna rekommenderar att se över möjligheterna att i exploateringsavtal lyfta in skrivningar om viten vid avsteg från överenskommen tidplan för exploateringen.

Kommentar

Möjligheten till den typen av skrivningar finns redan angivna som alternativ i kommunens mall för exploateringsavtal. Skrivningarna finns dock inte i de tre granskade exploateringsavtalen. För att ställa den typen av villkor måste det finnas ett uttalat syfte till att kravet ställs och ska inte ställas per automatik utan

övervägas inför varje avtalsförhandling. Det kan bli aktuellt med vitesklausuler i de fall där avtalet ingår i ett större utvecklingsområde och det är angeläget att tidplan hålls för att inte påverka kommande etapper och utbyggnadsordning negativt. Det är viktigt att sådana krav om vite endast gäller om förseningen beror på exploatören.

Rekommendation

Revisorerna rekommenderar att det säkerställs att rutinen för uppföljning av exploateringsavtal och kvalitetsprogram sker på ett likartat och rättssäkert sätt oavsett vem som genomför uppföljningen.

Kommentar

Arbete pågår med att se över stadsbyggnadsprocessen på stadsbyggnadsförvaltningen och inom ramen för det arbetet behöver genomförandeprocessen (där bland annat uppföljningen av exploateringsavtal ingår) förtydligas och revisorernas rekommendation tas med i detta arbete. Processen för uppföljningen av kvalitetsprogram är likartad då den fastslås och tydliggörs i mallen för kvalitetsprogram.

Rekommendation

Revisorerna rekommenderar att tillse att hela uppföljningen dokumenteras, inte bara avvikelserna.

Kommentar

Kommunen lägger mer resurser på uppföljning av exploateringsavtal och kvalitetsprogram än genomsnittet i andra kommuner. Avvikelser ska alltid dokumenteras, därutöver sker dokumentation i form av mötesprotokoll. Vid uppföljning av avtal är det normalt att om inget annat anges – så överensstämmer vidtagna åtgärder med vad som anges i exploateringsavtal och kvalitetsprogram och stort ansvar läggs på exploatören att bevisa att så är fallet. Det pågår arbete med att upphandla ett projektstyrningsverktyg. Ett sådant verktyg skulle underlätta uppföljningen och förbättra dokumentationen tillsammans med översynen av stadsbyggnadsprocessen. Därutöver kan stadsbyggnadsförvaltningen framöver förtydliga, i samband med att avvikelserna anges, att vidtagna åtgärder i övrigt överensstämmer med exploateringsavtal och kvalitetsprogram.

Rekommendation

Revisorerna rekommenderar att det upprättas en skriftlig rutin för kontroll och prövning av nya exploatörer innan exploateringsavtal ingås.

Kommentar

Vid tecknande av exploateringsavtal ägs marken redan av en exploatör – det begränsar möjligheterna att ställa krav på motparten, till skillnad från markanvisningar där kommunen som markägare kan ställa fler krav. När exploatören redan äger marken görs idag kontroll i form av att referensprojekt kontrolleras och säkerställande att det finns finansieringsmöjligheter för projektets genomförande. Stadsbyggnadsförvaltningen kan förtydliga dagens rutiner i en skriftlig rutin.

Rekommendation

Revisorerna rekommenderar att se över möjligheten att i exploateringsavtal lyfta in en skrivning att kommunen ska godkänna överlåtelse av bolag.

Kommentar

Kommunen anser att det är tveksamt att lyfta in den typen av lydelse i exploateringsavtal då det skulle kunna vara konkurrensbegränsande. Kommunen gör bedömningen att utformningen och lydelse gällande överlåtelse av exploateringsavtal är tillräcklig. Det viktiga är att säkerställa att kommunen inhämtar rätt typ av säkerheter för förpliktelseernas fullgörande, t ex moderbolagsgaranti eller bankgaranti. En ställd säkerhet för ett bolag följer med även om bolaget (aktierna) överlåts. På så sätt har kommunen kontroll över att man har en exploatör som har kapacitet och avsikt att genomföra avtalet. När det gäller moderbolagsgarantier är det inte är troligt att en bolagskoncern skulle överlåta ett bolag med kvarstående garantiåtaganden för moderbolaget. Skulle detta ändå ske så är säkerheten densamma.

