

www.avesta.se



Avesta kommun
Kommunrevisionen

2025-03-18

Till:
Kommunfullmäktige

För kännedom:
Kommunstyrelsen

Revisionsrapport – Granskning av mark och exploatering

KPMG har av Avesta kommuns förtroendevalda revisorer fått i uppdrag att granska kommunens arbete med mark och exploatering. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2024.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen har en ändamålsenlig styrning och kontroll inom området mark och exploatering i kommunen.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen inte har en ändamålsenlig styrning och kontroll inom området mark och exploatering i kommunen.

Av granskningen framgår att flera centrala styrdokument är utdaterade och inte reviderats i enlighet med ny lagstiftning eller organisationsförändringar. Planerade och pågående exploateringsprojekt hanteras inte enligt fullmäktiges riktlinjer för projektprocessen och det sker inte regelbunden uppföljning till kommunstyrelsen av pågående projekt. Detta leder till bristande styrning av pågående och planerade projekt, att kommunstyrelsen riskerar att inte få tillräcklig uppföljning av projekten. Det finns också risk för en otillräcklig ekonomisk kontroll och att det uppstår brister i projekten som leder till ekonomiska konsekvenser.

Av genomgången av ärendet Åsbo 9:1 framgår att det saknats en strukturerad process för projektet, från behov till genomförande. Dessutom saknas dokumentation för en stor del av projektet fram till byggstart våren 2024. Vi bedömer att det i hög grad påverkar förutsättningarna för styrning och uppföljning vid genomförande av exploateringsprojekt.

För ytterligare underlag för våra bedömningar hänvisar vi till bifogad revisionsrapport.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Uppmana kommunfullmäktige att se över reglementen avseende ansvaret för arbetet med mark- och exploateringsfrågor.
- Säkerställa att detaljplanprocessen i ett tidigt skede beaktar exploateringsbehov i kommunen och att mark- och exploateringsverksamheten samverkar med planverksamheten.

- Säkerställa att det finns en tillräcklig styrning och uppföljning av kommunens exploateringsprojekt.
- Säkerställa att de riktlinjer som finns för projektprocessen tillämpas av verksamheter.
- Säkerställa en ändamålsenlig projektorganisation för exploateringsprojekt med tillräcklig kompetens, resurser och företrädare för relevanta verksamheter inom berörda bolag och nämnder.
- Säkerställa att pågående investeringsprojekt följs upp regelbundet till beslutande nivå.
- Säkerställ att det finns tillräcklig kompetens för genomförande av entreprenadupphandlingar.
- Säkerställ att en handlingsplan för bostadsförsörjning tas fram.

Revisionen rekommenderar fullmäktige att från kommunstyrelsen begära in ett yttrande över bifogad revisionsrapport till fullmäktiges sammanträde 2025-09-22. Yttrandet ska även lämnas till revisionen för kännedom.

Maarit Hessling
Ordförande i kommunrevisionen



Granskning av kommunens arbete med mark och exploatering

Rapport
Avesta kommun

KPMG AB
2025-03-18
Antal sidor 18



Granskning av kommunens arbete med mark och exploatering

2025-03-18

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	5
2.3	Metod	5
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Organisation	6
3.2	Styrdokument och processer	8
3.3	Styrning av projekt	11
3.4	Åsbo 9:1	11
4	Samlad bedömning och rekommendationer	15
A	Dokumentförteckning	17

1 Sammanfattning

KPMG har av Avesta kommuns revisorer fått i uppdrag granska styrning, ledning och hantering av ärenden gällande mark och exploatering. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2024.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen har en ändamålsenlig styrning och kontroll inom området mark och exploatering i kommunen.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen inte har en ändamålsenlig styrning och kontroll inom området mark och exploatering i kommunen.

Av granskningen framgår att flera centrala styrdokument är utdaterade och inte reviderats i enlighet med ny lagstiftning eller organisationsförändringar. Vidare framgår att fastställda processer inte tillämpas vid exploateringsprojekt, vilket vi konstaterar leder till en bristande styrning och dokumentation vid genomföranden.

Planerade och pågående exploateringsprojekt hanteras inte enligt fullmaktiges riktlinjer för projektprocessen och det sker inte regelbunden uppföljning till kommunstyrelsen av pågående projekt. Detta leder till bristande styrning av pågående och planerade projekt, att kommunstyrelsen riskerar att inte få tillräcklig uppföljning av projekten. Det finns också risk för en otillräcklig ekonomisk kontroll och att det uppstår brister i projekten som leder till ekonomiska konsekvenser.

Av genomgången av ärendet Åsbo 9:1 framgår att det saknats en strukturerad process för projektet, från behov till genomförande. Dessutom saknas dokumentation för en stor del av projektet, fram till byggstart våren 2024. Kommunens projektorganisation har inte varit ändamålsenligt utformad med rätt kompetenser och representanter från berörda verksamheter för att kunna identifiera brister och risker under den pågående processen. Kommunstyrelsen har inte initierat någon samlad utredning av ärendet för att identifiera brister och säkerställa att framtida projekt inte riskerar samma brister.

Bristerna i projektprocessen har sannolikt inneburit avsevärda merkostnader för kommunen. Vi noterar därmed att kommunstyrelsens bristande styrning, uppföljning och interna kontroll har medfört ekonomiska konsekvenser för kommunen i det enskilda ärendet. Med de iakttagelser som gjorts i granskningen så kan vi inte utesluta att det även finns andra exploateringsprojekt som genomförts med motsvarande brister i styrning och uppföljning.

I det följande redovisas våra samlade bedömningar av respektive revisionsfråga.

Revisionsfråga	Bedömning
Finns styrande dokument och etablerade processer för hur arbetet med mark- och exploateringsfrågor ska genomföras?	Delvis

Är roller och ansvar i mark- och exploateringsprocessen inom kommunstyrelsen tydlig?	Delvis
Är roller och ansvar i mark- och exploateringsprocessen mellan kommunstyrelsen och övriga styrelser tydlig?	Nej
Finns en tillräcklig styrning av planerade och pågående projekt för att säkerställa att dessa genomförs enligt budget och tidsplaner?	Nej
Har ärendet Åsbo 9:1 hanterats i enlighet med kommunens fastställda rutiner och ansvarsfördelning?	Nej

För närmare beskrivning av bakgrunden till våra bedömningar hänvisar vi till respektive avsnitt i revisionsrapporten.

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Uppmana kommunfullmäktige att se över reglementen avseende ansvaret för arbetet med mark- och exploateringsfrågor.
- Säkerställa att detaljplaneprocessen i ett tidigt skede beaktar exploateringsbehov i kommunen och att mark- och exploateringsverksamheten samverkar med planverksamheten.
- Säkerställa att det finns en tillräcklig styrning och uppföljning av kommunens exploateringsprojekt.
- Säkerställa att de riktlinjer som finns för projektprocessen tillämpas av verksamheter.
- Säkerställa en ändamålsenlig projektorganisation för exploateringsprojekt med tillräcklig kompetens, resurser och företrädare för relevanta verksamheter inom berörda bolag och nämnder.
- Säkerställa att pågående investeringsprojekt följs upp regelbundet till beslutande nivå.
- Säkerställ att det finns tillräcklig kompetens för genomförande av entreprenadupphandlingar.
- Säkerställ att en handlingsplan för bostadsförsörjning tas fram.

2 Bakgrund

KPMG har av Avesta kommuns revisorer fått i uppdrag granska styrning, ledning och hantering av ärenden gällande mark och exploatering. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2024.

Sveriges kommunerna äger en betydande andel av marken i Sverige. Genom bland annat detaljplaneprojekt, arrenden, förvärv och försäljningar har kommunerna i egenskap av markägare en viktig roll att spela när den fysiska miljön förvaltas, planeras och byggs ut.

Det finns ett flertal lagar som reglerar kommunens uppdrag och ansvar gällande mark- och exploatering såsom Plan- och bygglag (2010:900), Lag (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar, kommunallagen, avtalslagen med mera. Baserat på lagstiftningen ska det i en kommun finns riktlinjer för såväl markanvisningar som exploatering.

Till stöd för kommunernas arbete inom området mark -och exploatering har Sveriges kommuner och Regioner, (SKR), utformat olika former av stödmaterial.

Därutöver ska det nämnas att under hösten 2024 har följande skett; Avesta kommun har, i samband med markarbeten för en dagvattenledning i Åsbo ansökt om marklov. Dock påbörjades arbetet innan marklov och startbesked beviljats av Västmanland-Dalarna miljö- och byggnämnd. Då marklov och startbesked saknades har Västmanland-Dalarna miljö- och byggnämnd beslutat om en sanktionsavgift på 1,7 mkr till kommunstyrelsen. Genom att marklov och startbesked saknats har även arbetet pausats.

Sammanfattningsvis är det av vikt att det finns ett tydligt ansvar inom kommunen för hanteringen av dessa frågor och att roller och ansvar är tydliggjorda i hela processen gällande mark- och exploatering.

Revisorerna ser därav att det föreligger en risk i att kommunstyrelsen inte har vidtagit tillräckliga åtgärder för att säkerställa processen för mark och exploatering. Revisorerna bedömer att det är av vikt att genomföra en granskning inom området.

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen har en ändamålsenlig styrning och kontroll inom området mark och exploatering i kommunen.

Granskningen har omfattat följande revisionsfrågor:

- Finns styrande dokument och etablerade processer för hur arbetet med mark- och exploateringsfrågor ska genomföras?
- Är roller och ansvar i mark- och exploateringsprocessen inom kommunstyrelsen tydlig?
- Är roller och ansvar i mark- och exploateringsprocessen mellan kommunstyrelsen och övriga styrelser tydlig?

- Finns en tillräcklig styrning av planerade och pågående projekt för att säkerställa att dessa genomförs enligt budget och tidsplaner?
- Har ärendet Åsbo 9:1 hanterats i enlighet med kommunens fastställda rutiner och ansvarsfördelning?

Granskningen har avgränsats så att hanteringen av ärendet Åsbo 9:1 granskas med särskilt beaktande av de ekonomiska konsekvenser som hanteringen inneburit. Granskningen omfattar kommunstyrelsen och dess samhällsplaneringsutskott.

2.2 Revisionskriterier

I granskningen har revisionskriterierna utgjorts av:

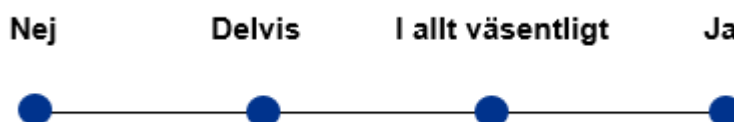
- 6 kap. 6 § Kommunallagen (2017:725), KL
- Plan- och bygglagen (2010:900), PBL
- Lag (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar
- Riktlinjer för markanvisningar och exploatering
- Kommunstyrelsens reglemente och dess delegationsordning

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer. Dokumentförteckning framgår av bilaga A. Intervjuer har genomförts med

- Kommunstyrelsens presidium
- Kommundirektör
- Näringslivschef, med ansvar för mark- och exploateringsverksamheten
- Mark- och exploateringsingenjör
- Projektledare, mark- och exploateringsverksamheten

De bedömningar som avlämnas i granskningen har utgått ifrån följande bedömningsnivåer.



Rapporten har faktakontrollerats av berörda intervjupersoner.

3 Resultat av granskningen

3.1 Organisation

3.1.1 Politisk organisation

Av kommunstyrelsens reglemente framgår att kommunstyrelsen¹ ansvarar för att leda och samordna översiktlig planering av markanvändning. Vidare ansvarar kommunstyrelsen för förvaltnings- och verkställighetsuppgifter som i övrigt inte uppdragits åt annan nämnd eller styrelse.

Kommunstyrelsen har ett samhällsplaneringsutskott. Utskottet bildades 1 januari 2024 genom en sammanslagning av tidigare tekniska utskottet samt plan- och näringslivsutskottet. Beslut om bildande av utskottet fattades av kommunstyrelsen i november 2023². Bildandet motiverades med att det skulle leda till en mer effektiv hantering av utskottens frågor och tydligare organisation. Samhällsplaneringsutskottet ansvarar bland annat för mark- och exploateringsfrågor.

Av kommunstyrelsens delegationsordning framgår att översiktlig planering av mark-, luft-, och vattenanvändning är delegerat till samhällsplaneringsutskottet.

Kommunstyrelsen ska enligt sitt reglemente besluta i ärenden som avser upplåtande av kommunens fasta egendom samt köp, försäljning eller byte av mark och avtal om fastighetsreglering, som inte är av principiell beskaffenhet.

Avesta kommun har tillsammans med Fagersta och Norbergs kommuner en gemensam nämnd för miljö-, bygg- och kartverksamhet: Västmanland-Dalarna miljö och byggnadsnämnd. Enligt nämndens reglemente ansvarar nämnden bland annat för medlemskommunernas fysiska planering enligt plan- och bygglagen, inklusive översiktlig planering.³ Vidare ansvarar nämnden för Avesta kommuns markförsörjning samt för medverkan i kommunens exploateringsverksamhet.

3.1.2 Förvaltningsorganisation

Mark- och exploateringsverksamheten i Avesta kommun finns inom enheten Tillväxt Avesta, som hör till kommunkansliet. På enheten arbetar två mark- och exploateringsingenjörer och en projektledare med mark- och exploateringsfrågor. Utöver mark- och exploateringsverksamhet har enheten även ansvar för och personal som arbetar med näringsliv, väginfrastruktur, trafik och grönytor.

Kommunens fysiska planering bedrivs i Västmanland-Dalarna miljö- och byggförvaltning. Av intervju framgår att markfrågor tidigare låg i den gemensamma miljö- och byggförvaltningen men att dessa sedan hösten 2022 hanteras i kommunens egen förvaltning.

¹ Kommunfullmäktige 2022-06-20, § 81

² Kommunstyrelsen 2023-11-13 § 122.

³ Reglemente för Västmanland-Dalarna miljö- och byggnämnd. Antagen av kommunfullmäktige i Avesta 2022-06-20, § 73.

Mark- och exploateringsverksamheten inom Tillväxt Avesta projektleder exploateringsprojekt. Av intervjuer framgår att kommunen tidigare inte haft många eller stora exploateringsprojekt jämfört med nuläget. Konsulter används både för projektledning, projektering och byggledning av exploateringsprojekt. Våren 2024 anställdes en projektledare vilket enligt intervjuade lett till att användningen av konsulter för projektledning minskat. Av intervjuer framgår att det tidigare upplevs ha saknats tillräcklig kompetens avseende bygg- och projektledning av exploateringsprojekt inom mark- och exploateringsverksamheten.

Av intervjuer framgår uppfattningen att mark- och exploateringsverksamheten inte är delaktiga i detaljplaneprocessen på ett sätt som möjliggör att detaljplanearbetet tar tillräcklig hänsyn till kommunens exploateringsbehov.

Vidare beskrivs i intervjuer att samverkan kan utvecklas mellan mark- och exploateringsverksamheten och övriga berörda bolag och nämnder som påverkar eller påverkas av arbetet med mark- och exploateringsfrågor, exempelvis Avesta Vatten och Avfall AB.

3.1.3 Delegation

Enligt kommunstyrelsens delegationsordning har markchef och markingenjör rätt att besluta om köp, försäljning eller byte av fastighet eller fastighetsreglering upp till åtta prisbasbelopp. Kommunstyrelsens samhällsplaneringsutskott har rätt att fatta motsvarande beslut upp till 32 prisbasbelopp.

Delegationsordningen omfattar inga punkter avseende beslut kopplade till exploateringsprojekt. Av intervjuer framgår att en samlad investeringsbudget för enhet Tillväxt Avesta beslutas årligen av fullmäktige. Enhetschef har sedan rätt att besluta om användning av medel inom denna budget.

3.1.4 Bedömning

Vår bedömning är att roller och ansvar i mark- och exploateringsprocessen inom kommunstyrelsen delvis är tydliga. Vår bedömning är vidare att fördelningen av roller och ansvar i mark- och exploateringsprocessen mellan kommunstyrelsen och övriga nämnder och styrelser inte är tydlig.

Enligt gällande reglementen har kommunstyrelsen endast övergripande ansvar för markfrågor, samtidigt som Västmanland-Dalarna miljö- och byggnämnd har ansvar för arbetet med markfrågor. Detta överensstämmer inte med den gällande nämnds- och förvaltningsorganisationen då mark- och exploateringsverksamheten sedan hösten 2022 ingår inom kommunstyrelsens ansvarsområde.

Detaljplaneprocessen hanteras av Västmanland-Dalarna miljö- och byggnämnd. I detaljplaneprocessen bör det finnas samverkan med mark- och exploateringsverksamheten inom kommunstyrelsen. Vi konstaterar att denna samverkan är bristfällig och att det upplevs leda till att detaljplaner inte tar hänsyn till exploateringsbehov i kommunen.

3.2 Styrdokument och processer

3.2.1 Styrdokument

Översiktsplan och bostadsförsörjningsplan

Enligt plan- och bygglagen (2010:900), PBL, ska varje kommun ha en aktuell översiktsplan.⁴ Kommunens översiktsplan är från år 2007 och anger övergripande målsättningar och vägledning för markanvändning och bebyggelse i kommunen. Det beskrivs att det pågår en process med att ta fram en ny översiktsplan. Under februari till maj 2025 är förslaget till ny översiktsplan ute på samråd för att vinna laga kraft under hösten 2025.

Enligt lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar ska kommunfullmäktige anta riktlinjer för bostadsförsörjning. Från och med 1 mars 2025, sker det förändringar i lagen som innebär att fullmäktige under varje mandatperiod ska anta en handlingsplan för bostadsförsörjningen. Kommunens bostadsförsörjningsprogram antogs av kommunfullmäktige under föregående mandatperiod.⁵

Av programmet framgår mål och riktlinjer för bostadsförsörjning i kommunen. Av programmet framgår att kommunens ambition är att öka invånarantalet i kommunen och att det därmed ska finnas attraktiva boendialternativ för kommunens invånare.

Riktlinjer för markanvisning

Enligt lag (2014:889) om riktlinjer för kommunala markanvisningar ska en kommun som genomför markanvisningar anta riktlinjer för detta. Riktlinjerna ska ange:

- utgångspunkter och mål för överlåtelse och upplåtelse av markområden för bebyggande
- hur markanvisningar används för att följa kommunens handlingsplan för bostadsförsörjningen enligt lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar
- handläggningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar
- principer för markprissättning.

Avesta kommuns riktlinjer för markanvisning fastställdes av kommunfullmäktige 2021.⁶ Enligt riktlinjerna är markanvisning en överenskommelse mellan kommunen och en byggherre som ger byggherren ensamrätt att förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett kommunägt markområde för bebyggande.

Enligt riktlinjerna är det kart- och mäthenheten vid Västmanland-Dalarna miljö- och byggförvaltning som samordnar arbetet med markanvisningar. Av intervjuer framgår dock att markingenjörnsrollen sedan hösten 2022 hanteras av kommunen.

⁴ 3 kap. 1 §. PBL

⁵ Kommunfullmäktige 2022-04-04

⁶ Kommunfullmäktige 2021-03-29 § 33

Riktlinjerna beskriver markanvisningsprocessen från initiering till ansökan och tilldelning. Markanvisning kan initieras av kommunen själv eller av en byggherre som lämnar ett förslag till kommunen och då kan få direktanvisning. Kommun tillämpar enligt riktlinjerna tre metoder för tilldelning av markanvisning:

- *Anbud.* Ett förfrågningsunderlag tas fram med förutsättningar och krav för det aktuella markområdet. Markanvisningen annonseras och intressenter kan lämna anbud för att få markanvisning.
- *Direktanvisning.* Direktavvisning används enligt riktlinjerna när det av någon anledning endast finns en intressent som är aktuell för markanvisningen.
- *Markanvisningstävling.* Ett tävlingsprogram med förutsättningar och bedömningskriterier tas fram av kommunen och annonseras. Intressenter får möjlighet att lämna förslag.

Av riktlinjerna framgår att kommunen normalt använder direktanvisning om det inte är uppenbart att det finns eller kan finnas flera intressenter. Anbud och tävlingar kan utvärderas utifrån markpris, mångfald och hållbarhet.

Riktlinjerna anger även principer för markprissättning. Enligt dessa ska kommunens försäljning av mark ske till marknadsmässiga priser. Vid direktanvisning eller osäkert marknadspris ska en oberoende expertvärdering genomföras.

Investeringspolicy

Kommunens investeringspolicy⁷ anger beloppsgränser för beslut om investeringar. Enligt policyn gäller följande:

- Kommunfullmäktige beslutar om investeringsbudgetram.
- Förvaltningschef beslutar om investeringar inom investeringsbudgetram upp till 5 prisbasbelopp.
- Styrelse (ej kommunstyrelsen), nämnd eller utskott beslutar om investeringar under 50 prisbasbelopp.
- Kommunstyrelsen beslutar om investeringar som överstiger beslutad budgetram för respektive annan styrelse, nämnd eller utskott.
- Kommunfullmäktige beslutar om investeringar överstigande 200 prisbasbelopp och investeringar av principiell beskaffenhet.

Riktlinje för investeringar av större eller principiell beskaffenhet

Kommunens riktlinjer för investeringar av större eller principiell beskaffenhet beslutades av kommunfullmäktige år 2017⁸. Syftet med riktlinjen är att ange en struktur för att tydliggöra, förenkla, tidsbestämma och kvalitetssäkra investeringar och dess beslutsgång. Riktlinjen ska tillämpas vid investeringar i fastigheter eller anläggningar av större eller principiell beskaffenhet. Detta omfattar därmed vissa exploateringsprojekt.

⁷ Senast reviderad av kommunfullmäktige 2016-08-19.

⁸ Datum framgår av första sidan av riktlinjer. Kommunfullmäktige 2018-02-05, begär protokoll vid faktakontroll.

Det framgår inte av riktlinjen vilka investeringar som ska anses vara större investeringar, exempelvis överstigande ett visst värde.

Riktlinjen omfattar en processkarta med 11 olika steg för investeringsprojekt. Processen utgår från att behov uppstår till att en slutrapport ska upprättas och redovisas. Det saknas mallar, instruktioner eller liknande för att komplettera och konkretisera de olika stegen i processen.

3.2.2 Arbetet med exploateringsprojekt

Av intervjuer framgår att det finns en osäkerhet inom mark- och exploateringsverksamheten kring vilka styrande dokument som finns inom området och hur de ska tillämpas. Det framgår att den processkarta för investeringsprojekt som beslutats av kommunfullmäktige och som beskrivs i riktlinjen för investeringar av större eller principiell beskaffenhet inte tillämpas vid exploateringsprojekt. Den nuvarande mark- och exploateringsverksamheten har ännu inte genomfört ett investeringsprojekt från behov till slutrapport och det finns en osäkerhet kring exempelvis hur projektorganisationen ska se ut, vilka beslut som ska fattas under projektets gång och av vilken instans.

Av intervjuer framgår uppfattningen att det tidigare funnits brister i kommunens beställarroll i exploateringsprojekt. Det uppges bland annat bero på att kommunen tidigare inte genomfört några större exploateringsprojekt utan det först är under de senaste åren som större exploateringsprojekt har börjat genomföras. Som nämnts tidigare så har en projektledare anställts. Detta uppges ha stärkt den interna förmågan till projektledning och att uppfylla beställarrollen gentemot externa projektörer och entreprenörer.

Kommunen har inte någon egen upphandlingsfunktion, utan ingår i en gemensam nämnd tillsammans med sex andra kommuner. Den gemensamma funktionen, Upphandlingscentrum⁹ är fysiskt belägen i Ludvika kommun och ingår i Ludvika kommuns nämndsorganisation.

I Avesta kommun finns en person som fungerar som Upphandlingscenters kontakt i kommunen. Av intervjuer framgår att Upphandlingscenter vid entreprenadupphandling inom exploateringsprojekt inte har i uppdrag att kvalitetssäkra entreprenadupphandlingens underlag. Detta uppges kunna bidra till brister i projektstyrningen av upphandlingsprojekt och bristande förutsättningar för tillräckliga krav på och kontroll av upphandlade utförare av kommunens exploateringsprojekt.

3.2.3 Bedömning

Vår bedömning är att det delvis finns styrande dokument och etablerade processer för hur arbetet med mark- och exploateringsfrågor ska genomföras.

Vi noterar i granskningen att flera centrala styrdokument är utdaterade och inte reviderade i enlighet med ny lagstiftning¹⁰ eller organisationsförändringar. Vi bedömer

⁹ Samverkansavtal gemensamnämnd för upphandlingssamverkan, Ludvika kommun dnr KS 2019/389

¹⁰ Avser avsaknad av handlingsplan för bostadsförsörjning för innevarande mandatperiod.

därtill att fastställda processer inte tillämpas vid exploateringsprojekt vilket vi konstaterar leder till en bristande styrning och dokumentation vid genomföranden.

Det saknas en tydlig reglering av beslut om att inleda eller gå vidare med enskilda exploateringsprojekt, utöver fullmäktiges beslut om en samlad investeringsbudget för enheten Tillväxt Avesta.

3.3 Styrning av projekt

Den beslutade projektprocessen tillämpas inte vid aktuella exploateringsprojekt och det finns därmed inte någon utsedd styrgrupp eller projektgrupp för dessa. Vidare framkommer av intervjuer att det inte sker någon regelbunden uppföljning av enskilda pågående investeringsprojekt till kommunstyrelsen, utöver en årlig uppföljning av den aggregerade investeringsbudgetramen. Enligt riktlinjer för investeringar av större eller principiell beskaffenhet ska slutrapport upprättas och redovisas för den instans som beslutat om investeringen. Det beskrivs i intervjuer att den nuvarande mark- och exploateringsverksamheten inte slutfört något exploateringsprojekt och har därför inte genomfört någon slutredovisning av exploateringsprojekt.

Vid intervjuer beskrivs ett projektverktyg som används för projektledning av exploateringsprojekt samt att en projektprocess tillämpas. Denna är dock inte samma som den som är beslutad av kommunfullmäktige i riktlinje för investeringar av större eller principiell beskaffenhet.

3.3.1 Bedömning

Vår bedömning är att det inte finns en tillräcklig styrning av planerade och pågående projekt för att säkerställa att dessa genomförs enligt budget och tidsplaner.

Vi noterar att planerade och pågående exploateringsprojekt inte hanteras enligt fullmäktiges riktlinjer för projektprocessen och att det inte sker regelbunden uppföljning till kommunstyrelsen av pågående projekt. Detta leder till bristande styrning av pågående och planerade projekt och att kommunstyrelsen riskerar att inte få tillräcklig uppföljning av projekten.

3.4 Åsbo 9:1

Som en del av granskningen har KPMG granskat om ärendet Åsbo 9:1 hanterats i enlighet med kommunens fastställda rutiner och ansvarsfördelning.

3.4.1 Beslut om byggsanktionsavgift

10 oktober 2024 beslutade Västmanland-Dalarna miljö- och byggnadsnämnd att ta ut en byggsanktionsavgift från Avesta kommun för olovliga markåtgärder. Avgiften fastställdes till 1 761 126 kr.¹¹ Av beslutet framgår följande beskrivning av ärendet:

¹¹ Västmanland-Dalarna miljö- och byggnadsnämnd 2024-10-03 § 56.

- Planenheten på Västmanland-Dalarnas miljö- och byggförvaltning upptäckte 2024-05-07 att det pågick arbeten på fastigheten Åsbo 9:1.¹²

Västmanland—Dalarna miljö- och byggförvaltning besökte fastigheten 2024-05-30 och dokumenterade då markåtgärder som utförts på fastigheten. Det handlade om schaktning och fyllning inom tidigare orört naturområde som sedan 2021 varit detaljplanelagt för kvartersmark och allmän platsmark. Vidare har bullervall anlagts och anläggning av dagvattendamm påbörjats.

- Utförda markarbeten innebär att delar av området har ändrat höjdläge vilket bland annat inneburit att dagvattenhanteringsplanen inte kommer kunna följas.
- Avesta kommun har i omgångar sökt marklov på den aktuella fastigheten, men inte inkommit med handlingar inom utsatt tid, så att ansökan har avvisats.

3.4.2 Beskrivning av projektet

Av intervjuer och erhållna underlag framgår följande beskrivning av projektet:

- En detaljplan G66 för område norr om väj 70 i Åsbo antogs av kommunstyrelsen i Avesta 2021-09-13 och vann laga kraft 6 oktober 2021. Detaljplanen omfattar cirka 6 hektar och tre fastigheter som ägs av Avesta kommun, varav en är Åsbo 9:1. Området var inte planlagt sedan tidigare. Syftet med detaljplanen var att skapa förutsättningar för sällanköpshandeln inom Åsbo handelsområde genom att skapa förutsättningar för användning av marken för exempelvis handel med skrymmande varor.
- Det beskrivs att entreprenadupphandling för projektet genomfördes under 2023. Till grund för upphandlingen låg projektering som utfördes av extern projektör genom ramavtal. Ursprungligen leddes projektet av en projektledare inom kommunens enhet för teknisk service. Denna projektledare slutade sedan och projektledarrollen togs över av mark- och exploateringsverksamheten inom Tillväxt Avesta.
- Det beskrivs att vid upphandlingen av uppdraget har det inte skett kontroller att exempelvis lov finns och att uppdraget är i enlighet med vad detaljplan anger. Det uppges i intervjuer att upphandlingscentralen gör kontroller av att allt innehåll ingår i upphandlingen, dock inte om det finns brister i underlagen som gör att upphandlingen inte kan genomföras.
- Det finns inte någon dokumentation av projektet innan 2023 som KPMG har kunnat ta del av i samband med granskningen. Enligt intervjuer ska projektet ha inletts år 2020 eller år 2021, det vill säga i samband med att den nya detaljplanen för området togs fram och vann laga kraft.
- Av erhållen dokumentation, exempelvis protokoll från byggmöten, och av genomförda intervjuer framgår inte att projektet använt sig av en organisation med projektgrupp eller styrgrupp. Av byggmötesprotokoll framgår att den projektorganisation som funnits och som deltagit vid byggmöten under projektets genomförandefas utgjorts av projektledare från kommunen,

¹² Fastigheten är belägen vid handelscentret Dalahästen/Åsbo handelsområde utmed riksväg 70.

- byggledare från avtalat konsultföretag, arbetschef och arbetsledare från entreprenören samt ytterligare funktioner från entreprenören efter behov.
- Startmöte hölls 2024-02-16. Efter detta har tio byggmöten hållits, från 2024-03-26 till 2024-10-28. Vid det andra byggmötet, i april 2024, uppmärksammades att det inte fanns något marklov för det påbörjade arbetet och att ett marklov krävdes för de aktuella arbetena.
 - Innan sommaren 2024 fick kommunen avslag på sin ansökan om marklov eftersom de planerade markåtgärderna kraftigt avvek från detaljplanen. Alla arbeten pausades då från och med vecka 25 år 2024 och arbetet står idag still.
 - Det beskrivs att det under våren/sommaren 2024 framkom att ett godkänt marklov skulle kräva att nya underlag togs fram i en omfattning som motsvarar en ny projektering av stora delar av de planerade åtgärderna.
 - I intervjuer beskrivs att kommunen förutom byggsanktionsavgiften har kostnader i form av ersättning för entreprenörens kostnader i och med det stoppade arbetet. I dagsläget är det inte klart hur stora dessa kostnader är eftersom kommunen och entreprenören inte har samsyn i hur kostnaderna ska beräknas.
 - Kommunen har för närvarande inte ett godkänt marklov för de planerade åtgärderna.
 - Det framkommer att kommunstyrelsen inte genomfört någon utvärdering, utredning, analys eller liknande av ärendet för att identifiera brister och säkerställa att framtida projekt inte riskerar samma brister.

3.4.3 Brister enligt intervjuer

Vid intervjuer med tjänstepersoner i kommunen uttrycks följande synpunkter på kommunens hantering av ärendet.

- Det saknades kunskap i projektorganisationen om att marklov krävdes. I intervjuer beskrivs att det inte funnits kunskap om innehållet i detaljplanen och att det saknats kunskap kring att det krävs marklov för markarbeten med höjdskillnader med mer än 50 cm jämfört med detaljplanens reglering.
- Kommunens beställarkompetens avseende projektering av den aktuella typen exploateringsprojekt var bristfällig.
- Projektledarrollen i projektet flyttades över från teknisk service till den nybildade enheten Tillväxt Avesta. Dessutom har projektledare bytts ut flera gånger, bland annat eftersom en tidigare projektledare slutade arbeta i kommunen.
- Det saknades tillräckliga styrdokument och rutiner för att säkerställa en ändamålsenlig hantering av ett exploateringsprojekt av den aktuella typen. Vidare tillämpades inte de riktlinjer som fanns (riktlinje för investeringar av större eller principiell beskaffenhet)
- Detaljplanen för området var inte helt utformad för att möjliggöra exploatering av det slag som den syftade till. Detta var, tillsammans med bristande beställarkompetens avseende projektering, en bidragande orsak till att de

underlag som togs fram vid den ursprungliga projekteringen inte var tillräckliga för ett godkänt marklov.

- Det saknades en granskningsprocess som involverade relevanta intressenter och kompetenser för att säkerställa en ändamålsenlig projektering.

3.4.4 Ekonomiska konsekvenser

De ekonomiska konsekvenserna är i nuläget inte möjliga att precisera med anledning av att kommunen inte är överens med entreprenören om kostnaderna för det stoppade arbetet samt att exploateringsprojektet inte är slutfört.

Den byggsanktionsavgift som Västmanland-Dalarna miljö- och byggnadsnämnd beslutat att ta ut från Avesta kommun för olovliga markåtgärder uppgår till 1 761 126 kr

3.4.5 Bedömning

Vår bedömning är att ärendet Åsbo 9:1 inte hanterats i enlighet med kommunens fastställda rutiner och ansvarsfördelning.

Den huvudsakliga iakttagelsen vid vår genomgång av ärendet är att det har saknats en strukturerad process för projektet, från behov till genomförande. Dessutom saknas dokumentation för en stor del av projektet, fram till byggstart våren 2024. Kommunens projektorganisation har inte varit ändamålsenligt utformad med rätt kompetenser och representanter från berörda verksamheter för att kunna identifiera brister och risker under den pågående processen.

Kommunstyrelsen har inte initierat någon samlad utredning av ärendet för att identifiera brister och säkerställa att framtida projekt inte riskerar samma brister.

Det faktum att arbetet i projektet stoppats på grund av nekat marklov, till följd av en bristande projektprocess, har sannolikt inneburit avsevärda merkostnader för kommunen utöver byggsanktionsavgiften. Det handlar dels om direkta kostnader för det stoppade arbetet, dels om extra kostnader för att ta fram nya eller kompletterande underlag till marklovsansökan. Vi noterar därmed att kommunstyrelsens bristande styrning, uppföljning och interna kontroll har medfört ekonomiska konsekvenser för kommunen i det enskilda ärendet. Med de iakttagelser som gjorts i granskningen så kan vi inte utesluta att det även finns andra exploateringsprojekt som genomförts med motsvarande bristande styrning och uppföljning.

4 Samlad bedömning och rekommendationer

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen har en ändamålsenlig styrning och kontroll inom området mark och exploatering i kommunen.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen inte har en ändamålsenlig styrning och kontroll inom området mark och exploatering i kommunen.

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Uppmana kommunfullmäktige att se över reglementen avseende ansvaret för arbetet med mark- och exploateringsfrågor.
- Säkerställa att detaljplaneprocessen i ett tidigt skede beaktar exploateringsbehov i kommunen och att mark- och exploateringsverksamheten samverkar med planverksamheten.
- Säkerställa att det finns en tillräcklig styrning och uppföljning av kommunens exploateringsprojekt.
- Säkerställa att de riktlinjer som finns för projektprocessen tillämpas av verksamheter.
- Säkerställa en ändamålsenlig projektorganisation för exploateringsprojekt med tillräcklig kompetens, resurser och företrädare för relevanta verksamheter inom berörda bolag och nämnder.
- Säkerställa att pågående investeringsprojekt följs upp regelbundet till beslutande nivå.
- Säkerställ att det finns tillräcklig kompetens för genomförande av entreprenadupphandlingar.
- Säkerställ att en handlingsplan för bostadsförsörjning tas fram.



Granskning av kommunens arbete med mark och exploatering

2025-03-18

Datum som ovan

KPMG AB

Olle Andersson

Verksamhetsrevisor

Maria Wiksten

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.

A Dokumentförteckning

Följande dokument har ingått i granskningen:

- Reglementen och delegationsordningar
- Investeringspolicy
- Budget 2025–2027
- Styrelseplan för kommunstyrelsen
- Enhetsplan för Tillväxt Avesta
- Investeringspolicy
- Översiktsplan
- Bostadsförsörjningsprogram
- Riktlinjer för markanvisning
- Riktlinje för investeringar av större eller principiell beskaffenhet
- Riktlinjer för hyra, leasing och investeringar
- Relevanta protokoll och beslut
- Internkontrollplan för 2023 och 2024

För ärendet Åsbo 9:1 har följande dokument ingått i granskningen

- Dokumentation av upphandling av tekniska konsulter
- Dokumentation av entreprenadupphandling
- Entreprenadkontrakt och prissatt mängdförteckning
- Byggmötesprotokoll
- Startmötesprotokoll
- Besiktningsprotokoll
- Tidplan för Norra Åsbo
- Planbeskrivning och plankarta för område norr om väg 70 i Åsbo
- Beslut om byggsanktionsavgift