

Revisionsrapport

September 2013
Jan-Olov Larsén

Exploaterings- processen med Riksten som fall- studie

Botkyrka kommun

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattande bedömningar och rekommendationer.....	1
2.	Inledning	4
2.1.	Bakgrund	4
2.2.	Revisionsfråga och avgränsning.....	4
2.3.	Metod och redovisning	4
2.4.	Tidigare revisionsrapporter.....	5
3.	Begreppet markexploatering	6
4.	Lagstiftning och externt regelverk	8
4.1.	Kommunallag	8
4.2.	Plan- och bygglagen.....	8
4.3.	Redovisning av kommunal markexploatering.....	9
4.4.	Iakttagelser och bedömning	10
5.	Internt regelverk.....	11
5.1.	Riktlinjer för ansvar och ekonomisk hantering i exploateringsprojekt	11
5.2.	Lokalanskaffningsprocess	12
5.3.	Upphandlings- och inköspolicy.....	12
5.4.	Iakttagelser	12
5.5.	Bedömning	14
6.	Organisation och ansvar	15
6.1.	Reglementen.....	15
6.1.1.	Kommunstyrelsen	15
6.1.2.	Samhällsbyggnadsnämnden.....	15
6.2.	Tjänstemannaorganisation.....	15
6.2.1.	Kommunledningsförvaltningen	16
6.2.2.	Samhällsbyggnadsförvaltningen	17
6.2.3.	Delrapport – översyn av organisation för fastighetsförvaltning	17
6.3.	Iakttagelser	18
6.4.	Bedömning	19
7.	Fallstudie av Riksten etapp 1-3.....	20
7.1.	Tillvägagångssätt	20
7.2.	Beslut fattade kring exploateringen	20
7.3.	Projektorganisationen	21
7.4.	Iakttagelser och bedömning.....	22
	Bilaga: Beslut rörande exploateringen av Riksten.....	25

1. **Sammanfattande bedömningar och rekommendationer**

På uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer har vi granskat kommunens exploateringsprocess. Granskningen ska besvara följande revisionsfråga: Är kommunens exploateringsprocess ändamålsenligt utformad? För att belysa exploateringsprocessen i praktiken har exploateringen i Riksten friluftsstad etapp 1-3 granskats. Med kommunen avses granskningsobjekten kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden.

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att kommunens exploateringsprocess inte till alla delar är ändamålsenlig, då den inte uppfyller dagens krav på tydlighet och transparens.

Botkyrka kommun är inne i ett expansivt skede och ingår i en kraftigt växande storstadsregion. Kommunens attraktionskraft ökar vilket bland annat visar sig i en ökad efterfrågan på bostäder och verksamhetslokaler. Mot denna bakgrund bedöms därför en väl fungerande exploateringsprocess särskilt viktig.

Mot bakgrund av granskningsresultatet och kommunens tillväxtambitioner måste kommunen **arbeta fram en ny exploateringsprocess**, som i alla delar svarar mot de ökade krav på transparens och samordning som en effektiv process kräver. Kommunstyrelsen är ansvarig för exploateringsprocessen.

En effektiv exploateringsprocess kräver vidare ställningstaganden kring tidigare aktualiserade frågor i olika revisionsgranskningar, såsom samhällsbyggnadsförvaltningens projektorganisations organisatoriska hemvist, projektorganisationens roll i förhållande till linjeorganisationen och samhällsbyggnadsförvaltningens breda uppdrag med tre nämnder som uppdragsgivare samt kommunledningsförvaltningen i exploateringsfrågor.

Den nu gällande organisationen med en kommunledningsförvaltning respektive samhällsbyggnadsförvaltning, med breda uppdrag och skiftande verksamhetsområden är en följd av två huvudsakliga organisationsförändringar. Nuvarande kommunledningsförvaltningen med tolv verksamhetsområden bildades 2013-01-01 och nuvarande samhällsbyggnadsförvaltningen bildades 2007-01-01, efter ett antal successiva sammanslagningar.

Kommunstyrelsen har initierat en organisationsutredning för delar av kommunledningsförvaltningen samt samhällsbyggnadsförvaltningen med anledning av den översyn av kommunens fastighetsförvaltning som pågår. Mot bakgrund av denna organisationsöversyn, och det konstaterade behovet av att arbeta fram en ny exploateringsprocess för kommunen, blir det naturligt att detta arbete måste samordnas i en **organisationsöversyn av hela samhällsbyggnadsförvaltningen**.

Av genomförda intervjuer framträder en tydlig bild av behovet av en översyn av organisationerna med hänvisning till:

- Gränsdragningsproblematik
- Myndighets- respektive verksamhetsansvar

- Den lagreglerade planprovningen
- Projektorganisationens roll och placering i kommunen
- Kraven på erfaren kompetens i projektorganisationen
- Kraven på ökad transparens/dokumentation
- Kraven på ökad effektivitet i kommunens exploateringsprocess vilket i sin tur ställer ökade krav på funktionalitet i närliggande processer såsom lokalanskaffnings- och investeringsprocessen
- Behovet av fastlagda system och rutiner för att garantera att all tillgänglig fakta/kunskap finns dokumenterad och tillgänglig inför ställningstaganden
- Tidigare genomförda revisionsgranskningar

Den *formella* beslutsprocessen i exploateringen av Rikstens friluftsstad bedöms ha varit ändamålsenlig, utifrån granskade beslut. Det är en god spårbarhet i beslutsgången och i de fall underliggande beslutsunderlag varit föremål för granskning framstår dessa som tillfredställande. Exploateringsprocessen spänner över en lång tidsperiod, från 2001 fram till dagens datum. Vidare återstår en lång tidsperiod innan exploateringen av friluftsstaden är färdig.

Under etapp 1-3 har vissa justeringar genomförts *med anledning av konstaterade brister i processen*. Främst gäller det framtagandet av "*Riktlinjer för ansvar och ekonomisk hantering i exploateringsprojekt*", att gälla från och med 2010-01-01. Där kopplas exploateringsekonomi ihop med kommunens *årsbudget och flerårsplan*. Vidare har ett nytt ramavtal mellan kommunen och Rikstens Friluftsstad AB arbetas fram, att gälla från och med etapp 4. I avtalet är huvudförändringen att kommunen övertar ansvaret för planering och utbyggnad av allmänna anläggningar. Till det nya avtalet läggs en reviderad etappindelning för fortsatt planläggning, där *kommunala tomter reserveras* för att möjliggöra kommunal service. Till det nya ramavtalet har vidare ett reviderat gestaltungsprogram, miljöätgärdsprogram samt ett belysningsprogram tagits fram.

Av intervjuerna framgår att bakom det nya ramavtalet ligger väsentliga problem i genomförandefasen vid byggande av vatten och avlopp samt anläggande av gator och parker. Det har handlat om brister i kvalitet i utförandet, underdimensionering av ledningar samt brister i bärighet m.m. Vidare upplevs att visionen för hela exploateringen av friluftsstaden varit otydlig under projektet gång.

I detta sammanhang är det återigen viktigt att lyfta fram behovet av att en teknisk handbok för gata/park verksamheten tas fram, vilket tidigare framförts i revisionsrapporten som behandlade underhållet inom gata/park verksamheten. Syftet med teknisk handbok är att lägga fast standardnivåer som ska gälla vid anläggande av gata/park i kommunens planeringsprocesser.

När det gäller genomförandefasen och byggandet av Rikstens skola och renovering av Rikstenshallen hänvisas till revisionsrapporten Granskning av investeringsprojekt daterad maj 2013, där bristerna främst är hänförliga till avsaknad av lokalanskaffnings- och investeringsprocessen samt avsaknad av ändamålsenlig styrning och uppföljning. I de delar som är kopplade till exploateringsprocessen, vad gäller sporthallen, kan konstateras avgrävda ledningar med tillhörande komplikationer och i form av översvämning, med fördyrande åtgärder som följd.

Någon formellt genomarbetad uppföljning av etapp 1-3 har inte genomförts, vilket är en brist mot bakgrund av att ett nytt ramavtal redan ingåtts. En uppföljning av etapp 1-3 har diskuterats.

Av intervjuerna framgår att den gällande projektorganisationen är otydlig och funktionen är oklar.

All form av processarbete bygger på att fakta och kunskap ska komma in så tidigt som möjligt i processen, detta för att tidiga beslut ska bygga på en så bred fakta/kunskapsbas som möjligt. Därefter, under processens gång, är samordnings-, samarbets- och informationsprocedurerna viktiga för att säkerställa att aktuell fakta och kunskap uppdateras i processen och för att kunna korrigera ifall korrigeringsbeslut blir aktuell.

Ansvarsfördelningen och komplexiteten i exploateringsprocessen kräver en hög grad av transparens i form av skriftlig dokumentation, kontinuerlig avstämning och uppföljning av att den visionen för exploateringsområdet hålls levande och blir verklighet. Ytterligare en faktor som måste beaktas och hanteras gäller när motstridiga intressen, som av naturliga skäl kommer fram/upp under processens gång. Dessa situationer kräver lyhördhet, samarbetsvilja, lösningsfokus och ett prestigelöst förhållningssätt.

Projektorganisationen för Riksten innebär att motparten formellt ingår i kommunens projektorganisation för exploateringen, bland annat genom att styrgruppens ordförande är Rikstens Friluftsstads AB:s projektchef samt att i genomförandegruppen är motparten sammankallande. Detta överensstämmer inte med fastställd projektmodell i kommunen, som även finns beskriven i riktlinjer för ansvar och ekonomisk hantering i exploateringsprojekt.

Vidare finns inget forum där kommunledningen i form av kommunstyrelsens ordförande och kommundirektör träffar ledningsgruppen med företrädare för enheterna inom samhällsbyggnadsförvaltningen. Samhällsbyggnadschefen fanns överhuvudtaget inte med i projektorganisationen för etapp 1-3.

Sammantaget bedöms projektorganisationen ha tydliga inslag av kommando-styrning, i stället för styrning genom samverkan och dialog.

Vidare krävs väl utvecklade **system och rutiner** för att garantera att all information och kunskap finns tillgänglig och att transparens råder under processens gång. En ökad formalisering genom dokumentation ingår som en viktig del här.

Mot bakgrund av den ansvarsfördelning som finns och den komplexitet som råder i exploateringsprojekten ligger nyckeln till framgång i formerna för information, samordning och samarbetsvilja, vilket kräver ledarskap, ömsesidig samarbetsvilja, lösningsfokus och ett prestigelöst förhållningssätt.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

På uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer har vi granskat exploateringsprocessen, som utgör en viktig del i kommunens samlade planeringsprocess. Exploateringsprocessen innehåller de delar som slutligen gör att markanvändningen förändras och nybebyggelse uppförs. *Var* denna bebyggelse och anläggningar ska lokaliseras påverkas av ekonomiska, sociala och miljömässiga överväganden. *Hur* denna bebyggelse utformas påverkas av arkitektoniska och tekniska överväganden.

Exploateringsprocessen har kopplingar till samtliga delar i kommunens övergripande planeringsprocess. På samma sätt som kommunens övergripande planeringsprocess går från vision till detaljerat genomförande innehåller exploateringsprocessen samma delar från tidigt skede/idé till genomförd byggnation med åtföljande utvärdering/slutredovisning som underlag för framtida planering.

Med ovanstående bakgrund, och utifrån en bedömning av väsentlighet och risk, har ovanstående granskning prioriterats och genomförts inom ramen för revisionsplan 2013.

2.2. Revisionsfråga och avgränsning

Granskningen ska besvara följande revisionsfråga:

- Är kommunens exploateringsprocess *ändamålsenligt utformad*?

Utifrån revisionsfrågan avgränsas granskningen till nedanstående kontrollområden:

- Regelverk
- Organisation, ansvarsfördelning och samverkan
- Markanskaffning
- Fysisk planering/förkalkyl
- Byggskede
- Uppföljning/efterkalkyl
- Försäljning/avtal/slutredovisning

För att belysa exploateringsprocessen i praktiken sker en *fallstudie* av exploateringen av Riksten etapp 1-3, inklusive medfinansiering av förbifart Tullinge.

Granskningsobjekt är kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden.

2.3. Metod och redovisning

Granskningsmetod är dokumentstudier samt genomgång av lagstiftning, processer och lokala tillämpningsrutiner m.m. Detta har kompletterats via intervjuer med följande personer:

- Magnus Andersson, samhällsbyggnadschef
- Anna-Bie Agerberg, tf. enhetschef stadsbyggnadsenheten
- Christina Lood, enhetschef miljöenheten

- Ulrika Persson, enhetschef gata/parkenheten
- Maud Andersson Pekkanen, enhetschef fastighetsenheten
- John Staberg, enhetschef, vatten och avloppsenheten
- Agneta Engver Lindquist, gruppchef mark och exploatering, stadsbyggnadsenheten
- Nina Vesterli, projektledare, mark och exploateringsgruppen, stadsbyggnadsenheten
- Gunilla Melkersson, enhetschef ekonomienheten
- Inger Larsson, ekonom, ekonomienheten
- Rolf Gustafsson, chefscontroller kommunledningsförvaltningen
- Monica Blommark, controller kommunledningsförvaltningen
- Helene Hill, exploateringschef kommunledningsförvaltningen
- Lars Olson, planeringschef kommunledningsförvaltningen

För att ge en överblick över process och tillämpningar redovisas i bilaga en sammanställning över samtliga beslut fattade i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige, under perioden 2001 till kommunfullmäktiges beslut i juni 2012 gällande Riksten friluftsstad – nytt ramavtal, planuppdrag etapp 4. Samtliga beslut kommenteras kortfattat med en bakgrundsbeskrivning.

Efter ett allmänt avsnitt om begreppet markexploatering redovisas granskningsresultatet i fyra avsnitt med vidhängande iakttagelser och bedömningar. Vidare finns ett avsnitt med sammanfattande bedömningar och rekommendationer, som återfinns först i revisionsrapporten.

Rapporten har faktagranskats av intervjupersonerna.

2.4. Tidigare revisionsrapporter

Tidigare genomförda granskningar som ligger inom ramen för den nu aktuella granskningen är redovisade i revisionsrapporterna:

- Exploateringsverksamheten, oktober 2008
- Strategisk planering, december 2009
- Bygglovsverksamheten, mars 2010 och
- Bygglovsverksamheten uppföljning av tidigare rapport, september 2011
- Detaljplaneprocessen februari 2013
- Granskning av investeringsprojekt maj 2013.

3. **Begreppet markexploatering**

Markexploatering är ett begrepp som använts sedan länge för att beteckna den verksamhet som innebär att markanvändningen förändras och ny bebyggelse uppförs i ett område.

Begreppet markexploatering innefattar i princip alla de åtgärder som är nödvändiga för att dels bygga bostäder, kontor, industrier m.m., dels komplettera bebyggelsen med gemensamma anordningar som gator, vägar, grönområden, va-system, värmeanläggningar, el- och telesystem. Det är en process som löper *från* inledande idé och initiativ till ny bebyggelse *fram till* dess att byggnader och anläggningar är färdigställda.

Markexploatering är en tvärfacklig verksamhet där många ämnesområden är representerade. **Var** nybebyggelse och anläggningar ska lokaliseras påverkas av ekonomiska, sociala och miljömässiga överväganden. **Hur** bebyggelse och anläggningar ska utformas är ett arkitektoniskt och tekniskt problem.

Dessutom är exploateringsverksamheten omgärdad av ett omfattande juridiskt regelsystem, som kan delas in i tre huvudområden:

- Lagstiftning för planläggning av mark och tillståndsprövning av olika byggnadsåtgärder,
- Regler för byggande, drift och finansiering av infrastruktur som vägar och ledningar och
- Lagstiftning kring tvångsförvärv av mark.

Det synbara tecknet på en markexploatering är byggverksamheten. Byggandet är en del i exploateringen som förutsätter att ett stort antal andra aktiviteter har genomförts dessförinnan. Dessa aktiviteter kan delas in i följande huvudgrupper: Initiering av ett projekt, planering och projektering av markanvändning, byggnader och anläggningar, tillståndsprövning av myndigheter, markförvärv, finansiering, byggande och utvärdering.

Markexploateringar är komplicerade eftersom många beslut och aktiviteter måste samordnas. En annan komplicerande faktor är att många aktörer eller intressenter berörs. Följande aktörer är aktuella vid en markexploatering: kommunen, fastighetsägare, byggherrar, byggtreprenörer, konsulter, byggmaterialindustrin, finansärer, huvudmän för gemensamma anordningar, rättighetshavare i fastigheter, grannar, intresseorganisationer, kommuninvånare, myndigheter.

Nybebyggelse representerar stora värden och leder till att markanvändningen låses fast under lång tid framöver. Det hör därför till ovanligheten att alla intressenter är eniga om hur ett markområde ska användas. Snarare är det regel att det finns, mer eller mindre, motstridiga intressen om såväl målet med exploateringen som medlen för att nå resultatet.

Kommunen har många ansvarsområden som har samband med markanvändningen såsom skolor, förskolor, äldreomsorg, social omsorg, miljö- och hälsoskydd m.m. Därutöver är kommunen direkt engagerad i exploateringsprocessen i fyra andra roller:

- Kommunen beslutar hur marken ska användas genom översiktsplan och program m.m. och genom detaljplanläggning och tillståndsprövning och fungerar i detta avseende som myndighet.
- Kommunen har ett ansvar för teknisk infrastruktur såsom gator, parker och vatten och avlopp.
- Kommunen kan vara markägare.
- Kommunen kan vara byggherre och uppföra bebyggelse eller anläggningar.

En positiv effekt av att kommunen har flera roller är att det skapar förutsättningar för en god samordning av olika aktiviteter. Det är dock inte oproblematiskt att sitta på flera stolar samtidigt, eftersom det finns risk för en sammanblandning av olika kommunal intressen som kan kollidera med myndighetsutövningen.

Varje markexploatering är mer eller mindre unik och exploateringsprocessen måste därför anpassas till förutsättningarna i det enskilda fallet. Varje markexploatering har sina speciella särdrag. Det finns dock två centrala faktorer som särskilt påverkar hur exploateringsprojekt genomförs, nämligen markägarförhållandena inom området och fastighetsägarens/byggherrens roll i samband med upprättandet av detaljplanen.

*En målsättning med exploateringsprocessen är att den ska vara **effektiv**, dvs. att aktiviteter, aktörer och regelsystem ska samordnas på ett lämpligt sätt.*

Som underlag för ovanstående teoretiska redovisningarna och avvägningarna ligger Thomas Karlbros bok, Markexploatering – juridik, ekonomi, teknik och organisation. Thomas Karlbro är professor i fastighetsvetenskap vid skolan för Arkitektur och Samhällsbyggnad vid Kungliga Tekniska Högskolan i Stockholm.

4. Lagstiftning och externt regelverk

I denna granskning ska bedömningar göras kring ändamålsenligheten i kommunens exploateringsprocess. *Mot bakgrund av detta kommenteras inte under denna rubrik den omfattande speciallagstiftning som omgärdar exploateringsverksamheten.* I bilaga redovisas samtliga beslut fattade kring exploateringen Rikstens Friluftstad, vilket utgår från att all speciallagstiftning tillämpats. Emellertid bör nedanstående lagstiftning beröras med hänvisning till ändamålsenligheten.

4.1. Kommunallag

I kommunallagens 8 kap 1 § framgår att kommuner och landsting ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. I proposition 2003/04:105 utvecklas förutsättningarna för god ekonomisk hushållning på följande sätt:

"Kommuner och landsting måste för att kunna styra verksamheterna säkerställa processer av betydelse för förutsättningarna att bedriva dessa kostnadseffektivt och ändamålsenligt. Exempel på områden är verksamhetsplaner, kvalitetspolicy, investeringsplaner, lokalförsörjningsplaner, upphandlings- och konkurrenspolicy samt kompetensförsörjningsplaner".

Kommunernas exploateringsprocess innefattar så gott som samtliga de moment för att styra sin verksamhet som ingår i begreppet god ekonomisk hushållning.

4.2. Plan- och bygglagen

Plan- och bygglagen (SFS 2010:900) ingår som en viktig del i plan- och byggnadslagstiftningen, infrastrukturlagstiftningen och skydds och bevarandelagstiftningen.

Lagstiftningen har under lång tid varit föremål för utredning kring överväganden för att skapa en enklare lagstiftning, i syfte att förenkla och snabba upp byggprocessen. Nu gällande plan- och bygglag är från 2011-05-02. Av Civilutskottets betänkande 2009/10:CU25 framgår att intentionerna bakom lagstiftningen är att förenkla plan- och byggprocessen samtidigt som kontrollen av byggandet skärps. Nedan redovisas några viktiga nyheter i den nya plan- och bygglagen:

- Miljö- och klimataspekter ska beaktas vid planläggning och byggande.
- Alla som söker bygglov ska kunna få besked inom 10 veckor.
- Skyldighet att i bygglov pröva krav på tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga
- Det generella kravet på byggnmälan före byggstart slopas. Innan en byggrivnings eller markåtgärd påbörjas krävs startbesked. Innan ett byggnadsverk får tas i bruk krävs slutbesked.
- Processen att ta fram en ny detaljplan förenklas och förkortas genom att krav på planprogram slopas.
- Rätten att begära ett planbesked från kommunen införs, av vilket det ska framgå om kommunen tänker påbörja ett planarbete eller inte.
- Hänsyn tas till förutsättningarna för telekommunikation och annan informationsteknik, till exempel bredband
- En byggsanktionsavgift ersätter de nuvarande tre avgiftsmöjligheterna.

Inom ramen för arbetet med att skapa ett enklare regelverk beslutade regeringen i november 2011 att tillsätta en särskild utredare för att se över bestämmelserna om genomförande av detaljplaner. Plangenomförandeutredningen lämnade ett första betänkande 2013-01-10, med förslag om förenklingar i plan- och byggnadslagstiftningen för att effektivisera genomförandet av kommunala detaljplaner (SOU 2012:91 Ett effektivare plangenomförande). Utredaren föreslår bland annat att en kommun ska få finansiera sina gatubyggnadskostnader med en avgift baserad på en taxa, att *förhandlingar om exploateringsavtal* ska lagregleras samt att kraven preciseras för när en kommun ska kunna lämna över ansvaret för allmänna platser och komplicerade anläggningar till enskilda fastighetsägare. Avsikten är att minska krånglet och osäkerheten för inblandade parter, att tydliggöra ansvarsfördelningen och att därigenom öka förutsättningarna för snabbare processer och ett ökat bostadsbyggande.

Plangenomförandeutredningen lämnade ett ytterligare betänkande 2013-05-07 i syfte att skapa bättre förutsättningar för bostadsbyggande genom att korta tiden från idé till byggstart. I betänkandet (SOU 2013:34) en effektivare plan- och bygglovsprocess, föreslår utredaren följande förändringar i plan- och bygglagen, PBL:

- Större tyngd i kommunernas översiktsplanering med områdesplan.
- Färre steg i plan- och bygglovsprocessen.
- Begränsningar, som hindrar önskvärd bebyggelseutveckling, upphävs i gamla detaljplaner.
- Listan över bygglovsbefriade åtgärder utökas.
- Bostadsförsörjningen pekas ut i lagstiftningen som ett allmänt intresse.

4.3. Redovisning av kommunal markexploatering

Rådet för kommunal redovisning (RKR) ger sedan ca tio år tillbaka ut rekommendationer om vad god redovisningssed innebär för området kommunal markexploatering. Redovisningslagstiftningen och god redovisningssed syftar till att åstadkomma en enhetlig och jämförbar redovisning i landet. En förutsättning för att exploateringsredovisningen ska fungera på ett ändamålsenligt sätt är att alla inblandade i processen har kunskap om de förutsättningar som gäller för redovisningen. *Förkalkyler och budget måste naturligtvis vara upprättade enligt de principer som gäller för redovisningen. Vid upphandling och avtalsskrivning är det också en fördel om man så långt som möjligt tar hänsyn till de behov av uppdelning på olika poster som finns för redovisningsändamål.*

Rådet för kommunal redovisning har i mars 2012 kommit ut med en ny idéskrift kring redovisning av kommunal markexploatering. Detta bland annat mot bakgrund av nya redovisningsrekommendationer och den nya plan- och bygglagen (2010:900) trätt i kraft.

Idéskriften är i sig inte normerande, men ambitionen är att på ett kortfattat och överskådligt sätt ge en samlad bild av gällande normering och reglering, samt ge praktisk vägledning om hur tillämpning av rekommendationer och reglering ska ske i olika situationer.

4.4. Iakttagelser och bedömning

Den övergripande lagstiftningen i form av plan- och bygglag är föremål för omarbetning i syfte att förkorta processen från idé till färdigt byggnadsprojekt.

I plangenomförandeutredningen som presenterades i betänkanden januari 2013 och maj 2013 är ambitionen att föreslå förenklingar och ökad tydlighet i reglerna för plangenomförandet. Enligt betänkandena är en av orsakerna, till problemen idag, den otydliga ansvarsfördelningen mellan kommunerna och byggherrarna. Det finns således behov av standardiserade regler och enhetlighet i landet och att skapa bättre förutsättningar för bostadsbyggande genom att korta tiden från idé till byggstart. Kommunerna och företagen som investerar i byggnadsprojekt är betjänta av en tydlig ansvarsfördelning, vilket skulle öka den ekonomiska förutsägbarheten och underlätta bostadsbyggandet. Det handlar om att effektivisera en komplex process där många intressenters intressen och ambitioner ska förenas.

RKR:s nya idéskrift behöver beaktas i kommunens regelverk, främst i riktlinjer för ansvar och ekonomisk hantering i exploateringsprojekt.

5. *Internt regelverk*

Exploateringsprocessen omfattar samtliga delar som ingår i kommunens fysiska och ekonomiska planering och genomförande och blir därför omfattande. I det nedanstående redovisas kortfattat det interna regelverket som är aktuellt när det gäller exploateringsprocessen.

*Målsättning med exploateringsprocessen är att den ska vara **effektiv**, dvs. att aktiviteter, aktörer och regelsystem ska samordnas på ett lämpligt sätt.*

Det bör påpekas att samtliga rutiner och riktlinjer som ingår i kommunens interna regelverk är gällande för exploateringsprocessen såsom t.ex. reglemente för budgetansvar och intern kontroll samt redovisningsreglemente.

I nedanstående avsnitt redovisas de för exploateringsprocessen närmast liggande regelverk.

5.1. *Riktlinjer för ansvar och ekonomisk hantering i exploateringsprojekt*

Kommunfullmäktige fastställde 2009-12-17 riktlinjer för ansvar och ekonomisk hantering i exploateringsprojekt, att gälla från och med 2010-01-01. Syftet med riktlinjerna är att klargöra ansvar och roller i planeringen och genomförande av exploateringsprojekt i kommunen. De visar också förutsättningarna för den ekonomiska redovisningen i projekten. Målsättningen är en smidig och effektiv exploateringsprocess som håller hög kvalitet och följer god redovisningssed.

Exploateringsprojekt hanterar utveckling av tillgångar och det är viktigt att kostnader och intäkter följer respektive tillgång i den ekonomiska planeringen och redovisningen. Det är viktigt att skilja på mark som säljs, omsättningstillgångar, och till exempel gator och vägar och vatten- och avloppsledning som ligger kvar i kommunens ägo, anläggningstillgångar.

Därefter beskrivs exploateringsverksamheten i följande rubriker:

- Vad är ett exploateringsprojekt
- Exploateringsprocessens olika skeden
- Hur fördelas ansvar i exploateringsprocessen
- Exploateringsbudget
- Redovisningsprinciper
- Uppföljning
- Slutredovisning och slutrapport

Under rubriken exploateringsprocessen olika skeden redovisas exploateringsens olika skeden enligt följande:

- Idé och förstudiefas
- Planeringsfas
- Genomförandefas

Det ursprungliga syftet med riktlinjerna var att hantera ekonomin i exploateringsprojektet/verksamheten. Illustrationsbilden med tillhörande textmassor under rubriken exploateringsprocessens olika skeden har därefter kommit att utgöra kommunens exploateringsprocess, vilket inte varit syftet eller vilket den inte utgör.

5.2. Lokalanskaffningsprocess

Kommunstyrelsen har fastställt ett policydokument 2008-04-07, i form av regler för lokalanskaffningsprocessen, som är en beskrivning av processen för anskaffning av lokaler och investeringar i fastigheter.

Under 2010 genomförde en extern konsult på uppdrag av fastighetschefen och i dialog med kommunledningsförvaltningen en översyn av lokalanskaffningsprocessen. I konsultrapporten konstateras att kommunens styrdokument inte tillämpas i alla delar. Rapporten tar upp processens starka och svaga sidor, och bland de svaga dominerar frågor kring splittrat ansvar, otillräckliga beslutsunderlag, tidspress och ökade ambitioner efter att anslagen fastställts.

Utifrån ovanstående analys lämnades i konsultrapporten förslag till en reviderad lokalanskaffningsprocess. Detta förslag överlämnades till kommunledningsförvaltningen för beredning inför politiska beslut. Beslut kring ny lokalanskaffningsprocess har ännu inte fattats, men planeras ske under hösten 2013.

5.3. Upphandlings- och inköspolicy

Kommunfullmäktige har 2012-12-13 fastställt en ny upphandlings- och inköspolicy, som även innehåller ett avsnitt kring intern kontroll inom detta område. Av upphandlings- och inköspolicyn framgår att alla upphandlingar utöver direktupphandlingsgränsen ska hanteras av upphandlingsenheten, *vilket uttryckligen även gäller entreprenader*. I policyn framgår även vilken intern kontroll som ska genomföras inom området, bland annat när det gäller uppföljning av upphandlingskontrakt och avtal.

5.4. Iakttagelser

Av intervjuerna framgår att riktlinjerna för ansvar och ekonomisk hantering i exploateringsprojekt avser just den ekonomiska hanteringen och utgör inte en fullständig beskrivning av exploateringsprocessen i kommunen. Riktlinjerna utgör emellertid en bra grund att bygga vidare på.

Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för kommunens exploateringsverksamhet. Kommunledningsförvaltningen håller i exploateringsbudgeten och har beställarroll gentemot samhällsbyggnadsförvaltningen där arbetet i projektet utförs. Kommunledningsförvaltningen, genom dess exploateringschef är processägare och därmed ansvarig för utveckling av exploateringsprocessen och exploateringsbudgeten.

All form av processarbete bygger på att fakta och kunskap ska komma in så tidigt som möjligt i processen, detta för att tidiga beslut ska bygga på en så bred fakta/kunskapsbas som möjligt. Därefter i processens gång är samordnings-, samarbets- och informationsprocedurerna viktiga för att säkerställa att aktuell fakta och kunskap uppdateras i processen och för att kunna korrigeras ifall korrigeringsbeslut blir aktuellt. Ansvarsfördelningen och komplexiteten i exploateringsprocessen kräver en hög grad av transparens i form av skriftlig dokumentation, kontinuerlig avstämning och uppföljning av att visionen för exploateringsområdet hålls levande och blir verklighet. Ytterligare en faktor som måste beaktas och hanteras gäller när motstridiga intressen, som av naturliga skäl kommer fram/upp under processens

gång. Dessa situationer kräver lyhördhet, samarbetsvilja, lösningsfokus och ett prestigelöst förhållningssätt.

Det är inom ramen för denna diskussion som de upplevda problemen med exploateringsprocessen går att söka. Det handlar inte om det övergripande formella ansvaret, som regleras i nämnds/styrelse reglementena och i riktlinjerna, *utan i hur informationsutbytet och samarbetet går till i praktiken*. Dessa delar måste formaliseras inom ramen för exploateringsprocessen. *Det är helt naturligt att dessa projekt innehåller motsättningar vad gäller ekonomi och vilja exploatera (bygga bostäder) mot fullgoda lösningar vad gäller estetik och tekniskt utförande med efterkommande driftskostnadseffekter under lång tid.*

Som framgår av revisionsrapporten kring detaljplaneprocessen (februari 2013) kräver ovanstående ansvarsfördelning mycket väl utvecklade former för informationsutbyte och samarbete. Kommunledningsförvaltningen delar revisionens synpunkter på den punkten, men delar **inte** uppfattningen att *"formerna för information, samordning och samarbete"* behöver bli föremål för *"utvärdering och analys"* vilket är noterbart. Kommunledningsförvaltningen ser snarare att det behövs *"tydlig ledning samt ömsesidig samarbetsvilja, lösningsfokus och prestigelös inställning från båda berörda förvaltningar"*.

Utifrån ovanstående tydliga svar tolkar vi att lösningen finnas inom välkända faktum kring vilkas ledarskap som brister, vem/vilka som inte har/är samarbetsvilliga, lösningsfokuserade och prestigelösa. Detta är sådant som i så fall måste åtgärdas för att därmed lösa problemen.

Som tidigare nämnts i rapporten är kommunen inne i ett expansivt skede i en kraftigt växande storstadsregion. Kommunens attraktionskraft ökar vilket bland annat visar sig i en ökad efterfrågan på bostäder och verksamhetslokaler, vilket i sin tur innebär ökade krav på en väl fungerande exploateringsprocess.

En väl utvecklad process kräver **system och rutiner** för att garantera att all information och kunskap finns tillgänglig och att transparens råder under processens gång. En ökad formalisering genom dokumentation ingår som en viktig del här.

Mot bakgrund av den ansvarsfördelning som råder och den komplexitet som råder i exploateringsprojekten ligger nyckeln till framgång i formerna för information, samordning och samarbetsvilja vilket kräver ledarskap, ömsesidig samarbetsvilja, lösningsfokus och ett prestigelöst förhållningssätt.

Av intervjuerna framgår vidare att exploateringsprocessens genomförandeskede inte har samma status som de inledande planerande skedena. I detta sammanhang framförs vikten av att kommunens upphandlingsfunktion engageras i exploateringsprocessens planerande skeden för upphandling av konsulter som i genomförandeskedet för upphandling av entreprenader. Av upphandlings- och inköspolicyn framgår att alla upphandlingar utöver direktupphandlingsgränsen ska hanteras av upphandlingsenheten, vilket uttryckligen även gäller entreprenader.

Det som i skrivande stund ytterligare försvårar situationen är de organisatoriska oklarheter som råder vad gäller samhällsbyggnadsförvaltningen och personalomsättningen på nyckelpersoner både på samhällsbyggnadsförvaltningen som kommunstyrelseförvaltningen.

5.5. Bedömning

Mot bakgrund av gjorda iakttagelser och kommunens tillväxtambitioner måste kommunen **arbeta fram en ny exploateringsprocess**, som i alla delar svarar mot de ökade krav på transparens och samordning som en effektiv process kräver. Kommunstyrelsen är ansvarig för exploateringsprocessen.

En effektiv exploateringsprocess kräver vidare ställningstaganden kring tidigare aktualiserade frågor i olika revisionsgranskningar såsom projektorganisationens organisatoriska hemvist och projektorganisationens roll i förhållande till linjeorganisationen samt samhällsbyggnadsförvaltningens breda uppdrag med tre nämnder som uppdragsgivare samt kommunledningsförvaltningen i exploateringsfrågor.

6. Organisation och ansvar

6.1. Reglementen

6.1.1. Kommunstyrelsen

Enligt kommunstyrelsens reglemente (gällande från 2013-01-01) framgår styrelsens uppgift när det gäller denna granskning, främst i § 1 punkterna 1, 3 och 4 enligt följande redovisning.

I första hand har kommunstyrelsen till uppgift att med utgångspunkt från de övergripande beslut kommunfullmäktige fattat:

1. Leda och samordna planeringen och uppföljningen av kommunens verksamhet och ekonomi samt främja god samhällsutveckling
3. Leda och samordna arbetet med hållbar utveckling
4. Ange förutsättningar och riktlinjer för den fysiska planeringen se till att en tillfredställande markberedskap upprätthålls, initiera övergripande planering och se till att planläggning och plangenomförande sker i den omfattning som kommunens utveckling kräver samt främja samhällsbyggandet och bostadsförsörjningen.

6.1.2. Samhällsbyggnadsnämnden

Enligt samhällsbyggnadsnämndens reglemente (gällande från 2011-01-01) framgår nämndens uppgift enligt följande.

I anslutning till vad som sägs i plan- och bygglagen och andra författningar inom plan- och byggnadsväsendet, det som föreskrivs om en nämnd i kommunallagen och lagen om nämnder för vissa trafikfrågor, ska följande gälla för samhällsbyggnadsnämnden enligt nedanstående beskrivning.

Nämnden fullgör kommunens uppgifter inom ramen för plan- och byggnadsväsendet och har tillsynsansvaret över byggnadsverksamheten enligt plan- och bygglagen. Nämnden fullgör också de övriga uppgifter som enligt annan lag ska fullgöras av kommunen inom plan- och byggnadsväsendet.

Samhällsbyggnadsnämnden är också ansvarig för verksamheterna gata och park samt markförvaltning. Nämnden är också kommunens trafiknämnd. Därefter preciseras nämndens uppgifter i 28 punkter. Därefter i ett nytt stycke framgår att samhällsbyggnadsnämnden ska ta tillvara de möjligheter plan- och bygglagen ger att förenkla och underlätta ärenden för enskilda.

Vidare har nämnden till uppgift att med utgångspunkt från de *förutsättningar och riktlinjer som kommunstyrelsen* angett upprätta översiktsplaner, detaljplaner, områdesbestämmelser och fastighetsplaner.

6.2. Tjänstemannaorganisation

Tjänstemannaorganisationen följer den ansvarsfördelning som framgår av kommunstyrelsens och samhällsbyggnadsnämndens reglementen.

6.2.1. *Kommunledningsförvaltningen*

Under kommunstyrelsen finns kommunledningsförvaltningen med uppgift att leda och samordna planeringen och uppföljningen av kommunens verksamhet och ekonomi samt främja god samhällsutveckling och hållbar utveckling. Vidare ska kommunledningsförvaltningen ange förutsättningar och riktlinjer för den fysiska planeringen, se till att en tillfredställande markberedskap upprätthålls, initiera övergripande planering samt se till att planläggning och plangenomförande sker i den omfattning som kommunens utveckling kräver samt främja samhällsbyggandet och bostadsförsörjningen.

Kommunledningsförvaltningen och serviceförvaltningen slogs samman till en gemensam förvaltning med tolv verksamhetsområden. Den nya kommunledningsförvaltningen bildades 2013-01-01. Avsikten med den nya organisationen är bland annat att tydliggöra de verksamheter som kommunstyrelsen ansvarar för enligt reglementet och svara upp mot de utvecklingsbehov som identifierats i rapporter och utredningar under 2011 och 2012. De utvecklingsbehov som identifierats gäller kommunövergripande processer där kommunledningsförvaltningen är processägare.

Kommunledningsförvaltningen har tre huvudfunktioner nämligen ledning av kommunorganisationen, intern service och utveckling av Botkyrka som plats. Dessa tre huvudfunktioner består av tolv enheter/verksamhetsområden, nämligen kansli & juridik, ekonomi & styrning, upphandling, HR, IT & e-utveckling, internservice städservice respektive teknik & logistik, medborgarservice, kommunikation, *samhällsutveckling*, demokrati & mänskliga rättigheter, näringsliv samt trygghet & säkerhet. Kommunledningsförvaltningen har ca 420 medarbetare, 210 stycken inom det administrativa området och lika många inom intern service.

Verksamhetsområdet/enheten för *samhällsutveckling* arbetar med att skapa förutsättningar för hållbar tillväxt och samhällsutveckling i samspel med omgivningen och genom medborgarnas inflytande, delaktighet och dialog. Enheten arbetar med att utveckla platsen Botkyrka genom att leda och samordna kommunövergripande miljö-, klimat-, och planeringsfrågor. Ansvarar för att kommunens långsiktiga utbyggnadsplaner omsätts i utbyggnadsprojekt. Vidare omfattar ansvaret omvärldsanalyser och att följa den regionala, nationella och internationella utvecklingen. Verksamhetens arbete omfattar också en årlig omvärldsanalys för att koppla omvärldsfaktorer till kommunens utmaningar för hållbart Botkyrka.

Verksamhetsområdet/enheten *samhällsutveckling* har 10 ansvarsområden, nämligen: folkhälsa, social ekonomi och samhälls-entreprenörskap, stadsutveckling & områdesarbete, strategisk samhällsplanering, *exploatering och strategisk markplanering*, översiktsplanering, programarbete och detaljplaneuppdrag, strategiskt miljöarbete inklusive avfall och energi hållbar utveckling och klimatarbete, remisser utredningar analyser statistik, strategisk investeringsplanering, projektgenomförande av t.ex Hägelby, Skicenter.

Verksamhetsområdet/enheten *exploateringar och strategisk markplanering* ansvarar för kommunens *exploateringsverksamhet*. Exploateringsverksamheten leds av kommunens exploateringschef. Av dokumentet, riktlinjer för ansvar och ekonomisk hantering i exploateringsprojekt, gällande från och med 2010-01-01, framgår följande under rubriken övergripande ansvar för exploateringsprocessen:

"Kommunstyrelsen ansvarar för exploateringsbudgeten. Kommunledningsförvaltningen genom dess exploateringschef är processägare och därmed övergripande ansvarig för utveckling av exploateringsprocessen och

exploateringsbudgeten. Exploateringschefen agerar ombud i avtal och upphandlingar och även beställare gentemot samhällsbyggnadsförvaltningen enligt Botkyrka kommuns projektmodell. Exploateringschefen är föredragande i beredande organ till kommunstyrelsen”.

6.2.2. Samhällsbyggnadsförvaltningen

Under samhällsbyggnadsnämnden finns samhällsbyggnadsförvaltningen med åtta enheter nämligen administrativa-, ekonomi-, fastighets-, gata/park-, kart och mät-, miljö-, stadsbyggnads- och VA enheten. Förvaltningen har ca 120 medarbetare. Samtliga enheter inom samhällsbyggnadsförvaltningen är i olika utsträckning direkt inblandade i exploateringsprocessen.

Kommunstyrelsen äger ansvaret för exploatering och planering i tidigt skede, samhällsbyggnadsnämnden har ansvar för myndighetshanteringen kopplat till planläggningen.

Inom förvaltningen finns projektorganisationen organisatoriskt placerad. Denna ligger som en av tre grupper inom stadsbyggnadsenheten vid sidan av bygglovgruppen och plangruppen. Exploateringsverksamheten bedrivs enligt Botkyrka kommuns projektmodell som beskrivs i riktlinjerna för ansvar och ekonomisk hantering i exploateringsprojekt.

6.2.3. Delrapport – översyn av organisation för fastighetsförvaltning

I samband med att kommunstyrelsen beslutade om den nya kommunledningsförvaltningen uppdrogs till kommundirektören att initiera en översyn av och utarbeta ett förslag till organisation av verksamheterna internservice och kommunens fastighetsförvaltning. Bakgrunden till att kommunens fastighetsförvaltning skulle ingå i utredningsuppdraget är den översyn av kommunens fastighetsförvaltning och organisation som gjordes 2012.

En fortsatt organisationsöversyn enligt ovan har initierats och genomförts under våren 2013, som redovisas i delrapport daterad 2013-05-20. Delrapportens officiella status är oklar men har delgivits undertecknad vid två tillfällen under intervjuerna. Ett behov av att vidga organisationsöversynen att också omfatta en översyn av samhällsbyggnadsförvaltningens uppdrag och roll har identifierats som en konsekvens av den påbörjade översynen. Den föreslagna fortsatta organisationsöversynen berör såväl delar av kommunledningsförvaltningen som samhällsbyggnadsförvaltningen.

Av delrapporten framgår en bild av fastighetsförvaltningen att problemen har historiska orsaker där en övergripande strategisk styrning saknats och att lokalförsörjningsprocessen varit undermålig.

Av delrapporten framgår under rubriken resultat av utredningsarbetet punkten 5:

Dialog har förts med och inom samhällsbyggnadsförvaltningen kring såväl externa som interna utmaningar med nuvarande breda uppdrag för samhällsbyggnadsförvaltningen och en nämndsstruktur med tre nämnder. Ett resultat av den dialogen och nulägesanalysen är att det ur flera perspektiv är angeläget att finna en bättre organisation för den verksamhet som nu är organiserad inom samhällsbyggnadsförvaltningen. Detta har gjort att utredningen har breddats och komplexiteten i olika alternativ som behöver övervägas har ökat”.

Under punkten 7 under samma rubrik konstateras att i en omvärldsbevakning av tio kommuner med en likvärdig struktur på samhällsbyggnadsverksamheten är det ingen av kommunerna som har valt att organisera samtliga berörda verksamheter inom en och samma förvaltning som fallet är i Botkyrka.

Under rubriken nuläge samhällsbyggnadsförvaltningen framgår:

Förvaltningen rapporterar till tre nämnder, vilket inte är en optimal ordning. I synnerhet som nämndernas ärendemängd varierar starkt nämnderna emellan, liksom inslaget av myndighetsutövning. En utgångspunkt för en framtida organisation bör därför vara en större samstämmighet mellan förvaltnings- och nämndorganisation, vilket torde öka bland annat överblick och styrbarhet. En annan utgångspunkt är att renodla organisationen mer utifrån myndighets- respektive verksamhetsansvar.

Det kan konstateras att nyligen genomförda revisionsgranskningar lyfter fram dels oklarheter i ansvar mellan samhällsbyggnadsförvaltningen och kommunledningsförvaltningen i planerings- och exploateringsprocesserna, samt visar på stora brister i lokalförsörjnings- och investeringsprocesserna. De båda sistnämnda är sammankopplade med fastighetsförvaltningen och bör ses över och tydliggöras avseende ansvar och rutiner i samband med en översyn av organisationen.

Frågan om lokalförsörjnings- och investeringsprocesserna har länge varit föremål för diskussion på kommunledningsnivå, utan slutligt ställningstagande. Med tanke på de mycket stora utmaningar som kommunen står inför vad gäller såväl underhåll som nyproduktion av kommunala fastigheter, och med tanke på de stora ekonomiska konsekvenser detta medför måste den framtida organisationen formas med stor hänsyn till dessa processer, samtidigt som dessa i sig ses över.

6.3. Iakttagelser

Av intervjuerna framträder en tydlig bild av behovet av en översyn av organisationerna med hänvisning till:

- Gränsdragningsproblematik
- Myndighets- respektive verksamhetsansvar
- Den lagreglerade planprovningen
- Projektorganisationens roll och placering i kommunen
- Kraven på erfaren kompetens i projektorganisationen
- Kraven på ökad transparens/dokumentation i processerna
- Kraven på ökad effektivitet i kommunens exploateringsprocesser vilket i sin tur ställer ökade krav på funktionalitet i närliggande processer som lokalanskaffnings- och investeringsprocesserna
- Behovet av fastlagda system och rutiner för att garantera att all tillgänglig fakta/kunskap finns tillgänglig inför ställningstaganden och beslut i formella och informella organ inom ramen för exploateringsprocessen
- Tidigare genomförda revisionsgranskningar

Av intervjuerna framträder tydligt angelägenheten av att påbörjad organisationsöversyn av kommunledningsförvaltningen och samhällsbyggnadsförvaltningen kommer tillstånd, samt att frågorna kring exploateringsprocessens effektivitet och tidigare påpekanden i revisionsrapporter beaktas. En viktig del i organisations-

översynen är att utöver att skapa en ändamålsenlig fungerande struktur även studera och föreslå system och rutiner för att garantera att de processer som är en del av organisationens funktion blir effektiva.

Projektorganisationens roll och status är en viktig pusselbit vid bedömning av t.ex exploateringsprocessens ändamålsenlighet.

6.4. Bedömning

Den nu gällande organisationen med en kommunledningsförvaltning respektive samhällsbyggnadsförvaltning med breda uppdrag och skiftande verksamhetsområden är en följd av två huvudsakliga organisationsförändringar. Nuvarande kommunledningsförvaltningen med tolv verksamhetsområden bildades 2013-01-01 och nuvarande samhällsbyggnadsförvaltningen bildades 2007-01-01 efter ett antal successiva sammanslagningar.

Kommunstyrelsen har initierat en organisationsutredning för delar av kommunstyrelseförvaltningen samt samhällsbyggnadsförvaltningen med anledning av den översyn av kommunens fastighetsförvaltning som pågår. Mot bakgrund av denna organisationsöversyn och det konstaterade behovet av att arbeta fram en ny exploateringsprocess för kommunen blir det naturligt att detta arbete måste samordnas i en **organisationsöversyn av hela samhällsbyggnadsförvaltningen**.

7. *Fallstudie av Riksten etapp 1-3*

7.1. *Tillvägagångssätt*

Fallstudien har genomförts genom en genomgång av samtliga fattade beslut av kommunfullmäktige och kommunstyrelsen under perioden september 2001 till juni 2012, då kommunfullmäktige beslutade om nytt ramavtal och planuppdrag för etapp 4. Genomgången av fattade beslut har legat som underlag för de intervjuer som genomförts.

7.2. *Beslut fattade kring exploateringen*

I bilaga redovisas samtliga beslut fattats av kommunfullmäktige och kommunstyrelsen som berör exploateringen Riksten. Tidsperioden omfattar åren 2001 till 2012 och avser etapp 1-3, fram till och med att beslut fattats om planuppdrag för etapp 4 samt ett nytt ramavtal och reviderat gestaltningsprogram, miljöprogram och belysningsprogram. En kortversion av bilagan får nedanstående utseende.

2001-2003	Avsiktsförklaring om utveckling av området Förslag om samrådsprocess Program och ramavtal
2005	Information om planeringsläget Detaljplaneprogram etapp 1 Flottiljområdet samt samarbetsavtal med RFAB, gestaltningsprogram och miljöätgårdsprogram
2006	Avtal ang. arbetsplan för väg 226 Detaljplaneprogram etapp 2 och 3 Riksten företagspark programsamråd Inriktningsprogram för friluftsområdet Lida Exploateringsavtal etapp 1 Flottiljområdet Detaljplan etapp 1 Flottiljområdet
2007	Rikstens företagspark antagande av program och planuppdrag
2008	Detaljplaneuppdrag etapp 3, medge byggnation av skola Exploateringsavtal etapp 2 Detaljplan etapp 2
2009	Inriktningsbeslut för åtaganden – genomförandeplan 2009 – 2012 Budget pågående exploateringsprojekt
2010	Riktlinjer för ansvar och ekonomisk hantering i exploateringsprojekt Finansieringsavtal väg 226 förbifart Tullinge, etapp 1 Investeringsmedel för byggnation av Rikstenskolan och ombyggnad av sporthall
2011	Medfinansiering av förbifart väg 226 förbifart Tullinge Exploateringsavtal etapp 3 Slutrapport etapp 1 Köpeavtal Rikstens företagspark
2012	Planuppdrag etapp 4, nytt ramavtal, reviderat gestaltningsprogram, miljöätgårdsprogram och belysningsprogram

Som framgår av bilagan och sammanställningen ovan är det en omfattande beslutsprocess som förevarit i exploateringsärendet. Processen omfattar en lång tidsperiod. Läget kan sammanfattas enligt följande:

- Idag har tre etapper av planläggningen genomförts för totalt 800 lägenheter av de totalt 2500 som finns angivna i det långsiktiga detaljprogrammet.
- Kommunen har förklarat sig positiv till att medfinansiera 30 mnkr i etapp 1a av förbifart Tullinge av den totala kostnaden om 490 mnkr som vägen är kostnadsberäknad till av vägverket. Rikstens Friluftsstad AB medfinansierar kommunens kostnad om 30 mnkr med 25 mnkr. RFAB har genom överenskommelsen inga förpliktelser för medfinansiering i kommande etapper av vägutbyggnaden.
- För byggande av Rikstensskolan och ombyggnad av Rikstens sporthall har i kommunens budget avsatts 170 mnkr, varav 20 mnkr avser Rikstens sporthall inkl markförvärv och förvärv av sporthallen. Utifrån tekniska nämndens uppföljning av fastighetsinvesteringar 2013-08-26 beräknas utfallet för Rikstensskolan etapp 1 bli 175 mnkr, d.v.s. ett budgetöverskridande på 25 mnkr. Etapp II kommer att bantas med målsättningen att kunna hålla projektets totalbudget. Rikstenshallen har ett beräknat utfall på 28,2 mnkr, d.v.s. ett budgetöverskridande på 8,2 mnkr. Denna punkt har indirekt koppling till exploateringsprocessen och mer direkt koppling till lokalanskaffningsprocessen.
- Slutrapport etapp 1 redovisar ett underskott om 3,4 mnkr beroende bland annat på ett markförvärv för köp av tomt för etablering av förskolan Nova
- Kommunen har av Skanska Sverige förvärvat mark för Rikstens Företagspark för 8,2 mnkr att finansieras genom det överskott som exploateringsprojektet bedöms ge när hela parken är utbyggd och tomterna sålda.
- Kommunen har ingått ett nytt ramavtal med Riksten Friluftsstad AB att gälla från och med etapp 4. Huvudförändringen i avtalet är att kommunen, från och med etapp 4 tar tillbaka ansvar för planering och utbyggnad av allmänna anläggningar liksom samordning med ledningsdragande verk. Till ramavtalet läggs en reviderad tidplan och etappindelning för fortsatt planläggning där kommunal tomt reserveras i varje etapp för att möjliggöra etablering av kommunal service. Vidare har reviderade gestaltningsprogram och miljöätgärdsprogram samt ett belysningsprogram tagits fram. Kommunen ersätter Rikstens Friluftsstad AB med 5 mnkr i samband med att kommunen övertar ansvaret för utbyggnad av allmänna anläggningar.
- Från och med 2010-01-01 gäller riktlinjer för ansvar och ekonomisk hantering i exploateringsprojekt. Exploateringsekonomi kopplas till kommunens flerårsplan och ettårsbudget från att tidigare hanterats vid sidan av ordinarie processer.

7.3. Projektorganisationen

För exploateringen av Riksten finns en fastlagd projektorganisation med två nivåer. Nivå ett med en strategigrupp, styrgrupp och en ledningsgrupp som rapporterar till nivå två som består av en arbetsgrupp som under sig har en plangrupp och en genomförandegrupp.

Strategigruppen leds av kommunstyrelsens ordförande med följande deltagare; samhällsbyggnadsnämndens ordförande, kommundirektören, planeringschefen, exploateringschefen och projektledaren samt representanter från ledningen för Riksten Friluftsstad AB tre representanter.

Styrgruppen leds av projektchefen för Riksten Friluftsstad AB med följande representanter; en representant från Rikstens Friluftsstad AB, exploateringschefen och projektledaren.

Ledningsgruppen leds av exploateringschefen med följande deltagare; enhetscheferna för VA, gata/park, miljö, gruppchefen för plan, projektledaren och vid behov fastighetschefen samt områdeschefen liksom berörda representanter från andra förvaltningar.

Arbetsgruppen leds av projektledaren med följande deltagare av delprojektledare inom plan, miljö, gata/park (2 st), VA, fastighet och kart/mät.

Plangruppen leds av projektledaren med följande representanter; delprojektledare från plangruppen, gata/park, VA samt övriga från kommunen vid behov samt representanter från Rikstens Friluftsstad AB

Genomförandegruppen leds av Rikstens Friluftsstad AB med följande representanter; projektledare, delprojektledare gata/park 2 stycken, VA samt entreprenörer och besiktningsman.

Syftet med projektorganisationen ovan är att strategigrupp, styrgrupp och genomförandegrupp ska hantera samordningen och samarbetet med kommunen och RFAB och ledningsgrupp, arbetsgrupp och plangrupp utgör kommunens interna projektorganisation.

7.4. Iakttagelser och bedömning

Den *formella* beslutsprocessen i ärendet har varit ändamålsenlig, vilket framgår av bilagan där samtliga beslut fattade i kommunfullmäktige och kommunstyrelsen är redovisade. Det är en god spårbarhet i beslutsgången och i de fall underliggande beslutsunderlag varit föremål för granskning framstår dessa som tillfredställande. Exploateringsprocessen spänner över en lång tidsperiod fram till dagens datum och lång tidsperiod återstår innan exploateringen av friluftsstaden är färdig.

Under etapp 1-3 har vissa justeringar genomförts *med anledning av konstaterade brister i processen*. Främst gäller det framtagandet av *"Riktlinjer för ansvar och ekonomisk hantering i exploateringsprojekt"* att gälla från och med 2010-01-01. Där kopplas exploateringssekonomi ihop med kommunens *årsbudget och flerårsplan*. Vidare har ett nytt ramavtal mellan kommunen och Rikstens Friluftsstad AB arbetas fram att gälla från och med etapp 4. I avtalet är huvudförändringen att kommunen övertar ansvaret för planering och utbyggnad av allmänna anläggningar. Till det nya avtalet läggs en reviderad etappindelning för fortsatt planläggning där *kommunala tomter reserveras* för att möjliggöra kommunal service. Till det nya ramavtalet har vidare ett reviderat gestaltningsprogram, miljöåtgärdsprogram samt ett belysningsprogram tagits fram.

Av intervjuerna framgår att bakom det nya ramavtalet ligger väsentliga problem i genomförandefasen vid byggande av vatten och avlopp samt anläggande av gator och parker. Det har handlat om brister i kvalitet i utförandet, underdimensionering av ledningar samt brister i bärighet m.m. Vidare upplevs att visionen för hela

exploateringen av friluftsstaden varit otydlig under projektet gång. Vidare har i de inledande etapperna anläggningsavgifterna för VA kvittats mot att RFAB utfört anläggningarna, vilket innebär värderingsproblem när dessa tillgångar ska tas upp i kommunens balansräkning.

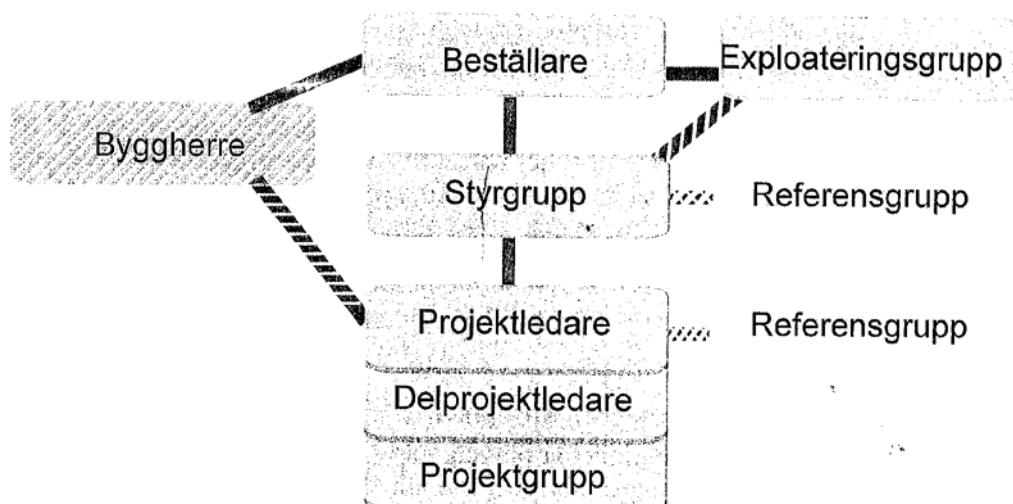
I detta sammanhang är det viktigt att återigen framföra behovet av att en teknisk handbok för gata/park verksamheten tas fram vilket tidigare påtalats i revisionsrapporten som behandlade underhållet inom gata/park verksamheten. Syftet med teknisk handbok är att lägga fast standardnivåer som ska gälla vid anläggande av gata/park i kommunens planeringsprocesser.

När det gäller genomförandefasen och byggandet av Rikstens skola och renovering av Rikstenshallen hänvisas till revisionsrapporten Granskning av investeringsprojekt daterad maj 2013, där bristerna främst är hänförliga till avsaknad av lokalanskaffnings- och investeringsprocessen samt avsaknad av ändamålsenlig styrning och uppföljning. I de delar som är kopplade till exploateringsprocessen vad gäller sporthallen kan konstateras att befintliga ledningar grävts av i samband med exploateringen av området, vilket orsakat inläckage och omfattande fuktskador i hallen (spill- och dagvatten).

Någon formellt genomarbetad uppföljning av etapp 1-3 har inte genomförts vilket är en brist mot bakgrund av att ett nytt ramavtal redan ingåtts. En uppföljning av etapp 1-3 har diskuterats.

Av intervjuerna framgår att den gällande projektorganisation är otydlig och funktionen är oklar. All form av processarbete bygger på att fakta och kunskap ska komma in så tidigt som möjligt i processen, detta för att tidiga beslut ska bygga på en så bred fakta/ kunskapsbas som möjligt. Därefter, under processens gång, är samordnings-, samarbets- och informationsprocedurerna viktiga för att säkerställa att aktuell fakta och kunskap uppdateras i processen och för att kunna korrigera ifall korrigeringsbeslut blir aktuell. Ansvarsfördelningen och komplexiteten i exploateringsprocessen kräver en hög grad av transparens i form av skriftlig dokumentation, kontinuerlig avstämning och uppföljning av att den visionen för exploateringsområdet hålls levande och blir verklighet. Ytterligare en faktor som måste beaktas och hanteras gäller när motstridiga intressen, som av naturliga skäl kommer fram/upp under processens gång. Dessa situationer kräver lyhördhet, samarbetsvilja, lösningfokus och ett prestigelöst förhållningssätt.

Projektorganisationen för Riksten innebär att motparten formellt ingår i kommunens projektorganisation för exploateringen, bland annat genom att styrgruppens ordförande är Rikstens Friluftstads AB:s projektchef samt att i genomförandegruppen är motparten sammankallande. Detta överensstämmer inte med fastställd projektmodell i kommunen, som även finns beskriven på nedanstående sätt i riktlinjer för ansvar och ekonomisk hantering i exploateringsprojekt.



Vidare finns inget forum där kommunledningen i form av kommunstyrelsens ordförande, kommundirektör träffar ledningsgruppen med företrädare för enheterna inom samhällsbyggnadsförvaltningen. Samhällsbyggnadschefen finns överhuvudtaget inte med i projektorganisationen för etapp 1-3, vilket justerats från och med etapp 4. Projektorganisationen har tydliga inslag av kommandostyrning i stället för styrning genom samverkan och dialog.

Vidare krävs väl utvecklade **system och rutiner** för att garantera att all information och kunskap finns tillgänglig och att transparens råder under processens gång. En ökad formalisering genom dokumentation ingår som en viktig del här.

Mot bakgrund av den ansvarsfördelning som råder och den komplexitet som råder i exploateringsprojekten ligger nyckeln till framgång i formerna för information, samordning och samarbetsvilja vilket kräver ledarskap, ömsesidig samarbetsvilja, lösningsfokus och ett prestigelöst förhållningssätt.

2013-09-25

Jan Olov Larsén
Projektledare

Jan Nilsson
Uppdragsansvarig

Bilaga: Beslut rörande exploateringen av Riksten

Redovisning av beslut rörande exploateringen av Riksten fattade av kommunfullmäktige och kommunstyrelsen under perioden 2001 fram till dagens datum:

- Kommunfullmäktige 2001-09-27; **Avsiktsförklaring om utveckling av Rikstensområdet i Tullinge**. Syftet med avsiktsförklaringen är att beskriva en gemensam grund för det fortsatta arbetet, parternas roller samt tidsplan och arbetsprocess. Den gemensamma visionen innebär att en ny trädgårdsstad, Riksten, skall byggas under en period av 10-15 år. Den planeras innehålla ca 2000-3000 bostäder och ett tusen arbetsplatser. Kommunfullmäktige beslutar att godkänna förslaget till avsiktsförklaring om utveckling av Rikstensområdet.
- Kommunstyrelsen 2002-10-07; **Utbyggnad av Riksten – förslag om att genomföra samrådsprocess**. Kommunfullmäktige beslöt 2001-09-27 att godkänna en avsiktsförklaring mellan kommunen och Vasallen AB om utveckling av Rikstensområdet i Tullinge. Kommunledningsförvaltningen har i en tjänsteskrivelse daterad 2002-09-23 redogjort för hur långt arbetet avancerat. Ett preliminärt program, som beskriver den huvudsakliga dispositionen av området, har tagits fram. Enligt detta skall bostadsbebyggelsen omfatta ca 2500 lägenheter, varav ca 350 studentlägenheter. Dessutom finns en miljökonsekvensbeskrivning av bostadsbyggandet m.m. Det preliminära programförslaget har två alternativ till vägsträckning för väg 226; ett norr om järnvägen och ett söder om den. I skrivelsen föreslås en precisering av programmet så att vägen förläggs söder om järnvägen. Kommunstyrelsen beslutar att genomföra samrådsprocess för justerat förslag till program för friluftsstaden Riksten.
- Kommunfullmäktige 2003-05-22; **Förslag till program för Riksten och ramavtal med F18 Vasallen AB**. Kommunledningsförvaltningen har i tjänsteskrivelse 2003-04-07 lagt fram ett förslag till program för utbyggnaden. Programmet har varit föremål för samråd. I det slutliga förslaget till program har vissa ändringar gjorts jämfört med samrådsförslaget. Bland annat har dragningen av förbifart Tullinge väg 226, preciserats och en plan för åtgärder för att förbättra trafiksituationen fram till dess att förbifarten byggts finns också med i programmet. Ett **ramavtal** har upprättats mellan kommunen och F18 Vasallen AB om principerna för det fortsatta arbetet samt fördelning av åtaganden och kostnader mellan parterna. Kommunfullmäktige beslutar att godkänna förslag till Program för Riksten (mars 2003), samt att godkänna förslaget till ramavtal mellan F 18 Vasallen AB och Botkyrka kommun

- Kommunstyrelsen 2005-03-07; **Utbyggnaden av Riksten – information om planeringsläget.** Kommunledningsförvaltningen har i skrivelse lämnat en rapport om planeringsläget i de olika delprojekt som finns inför utbyggnaden av Riksten. Informationen redovisas under följande punkter: 1. Program för Friluftsstaden Riksten-övergripande intentioner, 2. Detaljplaneprogram och detaljplan för Del 1, 3. Inriktningsprogram för Friluftsområdet Lida - Riksten, 4. Vägutredning - Förbifart Tullinge (väg 226), 5. För bättringsåtgärder i befintligt vägnät, 6. Företagsparken och inre vägförbindelse, 7. Hacksjöbanan och motorbanan samt 8 .Förskola och skola. Kommunstyrelsen beslutar att godkänna rapporten.
- Kommunstyrelsen 2005-03-07; **Detaljplaneprogram för Riksten, del 1, Flottiljområdet samt samarbetsavtal med Riksten Friluftsstad AB.** Förslaget innebär en utbyggnad med ca 500 lägenheter i en första etapp. Programområdet indelas i flera detaljplaner med en successiv utbyggnad. Förslaget har varit ute på samråd. Kommunledningsförvaltningen har också överlämnat ett förslag till **samarbetsavtal** med markägaren, Riksten Friluftsstad AB. Avtalet reglerar bland annat frågor som rör detaljplaneprocessen. Till avtalet hör ett gestaltungsprogram för Riksten samt ett miljöätgärdsprogram. Kommunstyrelsen beslutar att godkänna detaljplaneprogrammet för Riksten, del 1, Flottiljområdet, att godkänna förslaget till **samarbetsavtal** mellan Botkyrka kommun och Riksten Friluftsstad AB, att godkänna **gestaltungsprogram** för Riksten, att godkänna **miljöätgärdsprogram** för Riksten, samt att uppdraga till byggnadsnämnden att upprätta förslag till detaljplan för etapp 1 inom del 1, Flottiljområdet, Riksten.
- Kommunstyrelsen 2006-02-06; **Avtal angående arbetsplan för väg 226 vid Tullinge - Riksten.** Vägverket upprättade under 2004 "Vägutredning och miljökonsekvensbeskrivning, Väg 226 Tumba – Flemingsberg via Riksten (f.d. F18)". Utredningen var ute på samråd där kommunen genom kommunstyrelsen lämnade sitt yttrande 2005-03-11. I yttrandet förordar kommunen alternativ Tunnan och påpekar nödvändigheten av att snabbt komma igång med planeringsarbetet då tryggheten kring genomförandet av en ny vägdragning är väsentlig för det fortsatta arbetet med Friluftsstaden Riksten och Rikstens företagspark. Under hösten har en överenskommelse träffats mellan Friluftsstaden Riksten AB (Peab), Vägverket Region Stockholm och kommunen. Överenskommelsen har formulerats i ett **avtal**, som innebär att Peab förskottar pengar så att arbetet kan påbörjas omgående. För kommunens del innebär detta avtal begränsade åtaganden då kommunen endast har lovat att stå för kartmaterial. Kommunstyrelsen beslutar att godkänna förslaget till avtal angående finansiering av arbete för framtagande av arbetsplan för väg 226 förbi Tullinge i ny sträckning.
- Kommunstyrelsen 2006-02-06; **Fortsatt detaljplaneläggning inom Riksten etapp 2 och 3.** Program för Riksten godkändes av

kommunfullmäktige i maj 2003. För första delen, Flottiljområdet, har upprättats detaljplaneprogram som behandlats av kommunstyrelsen i mars 2005. Förslag till detaljplan 1 inom Flottiljorådet är nu klart för beslut om utställning. Tidigare har i programprocessen upprättats övergripande gestaltungsprogram, miljöåtgärdsprogram samt samarbetsavtal mellan kommunen och Riksten Friluft AB vilka behandlats av kommunstyrelsen i mars 2005. Dessa underlag skall utgöra underlag för arbetet med kommande detaljplaner. Föreligger nu också förslag till avtal att upprätta så kallad arbetsplan för förbifart Tullinge, väg 226, enligt alternativ "Tunnan", d.v.s. det alternativ som kommunen förordat. I kommunledningsförvaltningens tjänsteskrivelse 2006-01-03 framläggs förslag till uppdrag att upprätta detaljplaner för nästkommande etapper. Till grund för det fortsatta detaljplanläggning ligger program för Riksten (2003) samt ovan nämnda program/utredningar. Riksten Friluftstad AB har i en "översiktsskiss" redovisat vissa inriktningsförändringar utifrån Programmet (2003). Kommunstyrelsen beslutar att uppdra åt byggnadsnämnden att upprätta **detaljplaner för planområdena etapp 2-3**, varvid ska gälla samma planeringsförutsättningar som gäller för detaljplan 1, att uppdra åt kommunledningsförvaltningen att upprätta program för bergrumsmarken och genomföra samråd.

- Kommunstyrelsen 2006-02-06; **Riksten Företagspark, programsamråd.** Ett förslag till detaljplaneprogram för Riksten Företagspark har upprättats av tekniska förvaltningen på kommunledningsförvaltningens uppdrag. Programmet anger de områden som bedöms som möjliga att bebygga. Inriktningen ska vara mot bioteknik, medicinsk teknik och annan kunskapsintensiv verksamhet. Med den nya förbifarten kommer företagsparken att ligga ett stenkast från Flemingsberg. För att skapa Företagsparken Rikstens speciella profil krävs särskilda insatser. Kommunstyrelsen beslutar att uppdra åt kommunledningsförvaltningen att gå ut på samråd med förslaget till detaljplaneprogram för området Rikstens Företagspark, P-36-10, Botkyrka kommun.
- Kommunfullmäktige 2006-02-30; **Inriktningsprogram för friluftsområdet Lida – Riksten.** Som en del av planeringen för utbyggnaden av Riksten har det upprättats ett förslag till program för grönområdet, "Inriktningsprogram för friluftsområdet Lida – Riksten". Programmet har utarbetats i samverkan med föreningslivet, Riksten Friluftstad AB och andra berörda markägare och förvaltningar i kommunen. Förslaget har vidare varit föremål för medborgardialog. Man bör nu gå vidare med fördjupad utredning av områdets infrastruktur samt studera det mervärde som områdets skiftande historia kan innebära. På sikt bör en studie av förbättrad/alternativ vägdragning till Lida göras. Kommunfullmäktige beslutar att godkänna förslag till inriktningsprogram för friluftsområdet Lida - Riksten med förslagna kompletteringar.

- Kommunfullmäktige 2006-05-xx, Kommunstyrelsen 2006-05-02; **Riksten del 1 – Exploateringsavtal.** Kommunstyrelsen godkände 2005-03-07 detaljplaneprogrammet för Riksten del i Flottiljområdet och samarbetsavtal mellan Botkyrka kommun och Riksten Friluftsstad AB (RFAB) och gav byggnadsnämnden i uppdrag att upprätta ett förslag till detaljplan för del 1 inom nya stadsdelen Riksten. Förslaget till detaljplan har varit utställt och behandlats av byggnadsnämnden. För att reglera genomförandet av de intentioner som finns i detaljplanen har ett förslag till exploateringsavtal upprättats. Förslaget följer de intentioner som är fastlagda i tidigare ramavtal och samarbetsavtal. Kommunfullmäktige beslutar att godkänna förslaget till exploateringsavtal.
- Kommunfullmäktige 2006-05-18, Kommunstyrelsen 2006-05-02; **Detaljplan för del av flottiljområdet m.m. i Riksten (36-09X).** Syftet med detaljplanen är att göra det möjligt för en första utbyggnadsetapp av Riksten friluftsstad. Samtidigt planläggs delar av den befintliga bebyggelsen i det f.d. kasernområdet. Kommunfullmäktige beslutar att anta förslaget till detaljplan för del av Flottiljområdet Riksten (36-09X)
- Kommunstyrelsen 2007-01-08, **Rikstens företagspark – antagande av program och planuppdrag.** Enligt ett beslut i kommunstyrelsen i februari 2006 har ett förslag till detaljplaneprogram för Riksten företagspark varit föremål för samråd. Kommunstyrelsen beslutar att anta förslaget till detaljplaneprogram med de ändringar som följer av att programområdet förändras.
- Kommunstyrelsen 2008-04-07, **Riksten Friluftsstad del 3 – Detaljplaneuppdrag.** För det första området i Riksten Friluftsstad har detaljplanen vunnit laga kraft, byggnationen har kommit igång och den första inflyttningen skett. För det andra området beslutade samhällsbyggnadsnämnden om utställning 2008-03-11. För det tredje området är det nu dags att ge ett planuppdrag. Målsättningen är att planen ska medge **byggnation av en ny skola i Riksten** och ca 50 bostäder. Utbredningen av område tre har bestämts utifrån möjligheten att skapa en fungerande stadsmiljö i centrala Riksten. Totalt kommer detaljplanerna för område 1-3 innebära möjlighet till ca 880 bostäder, inklusive studentbostäder. Det tidigare ställningstagandet att Riksten bara ska innehålla 800 bostäder tills det finns ett investeringsbeslut för en ny väg 226 runt Tullinge ligger fast och ska regleras i exploateringsavtalet. Plan och exploateringsavtal kommer att följa den praxis som utarbetats för område 1 och 2. Kommunstyrelsen beslutar att samhällsbyggnadsnämnden får i uppdrag att upprätta förslag till detaljplan för område 3 Rikstens Friluftsstad och att kommunstyrelseförvaltningen får i uppdrag att upprätta förslag till exploateringsavtal för område 3 med Riksten Friluftsstad AB.
- Kommunfullmäktige 2008-09-25; **Riksten Friluftsstad, del 2 – exploateringsavtal (KS/2008:304).** För del 2 av friluftsstaden har samhällsbyggnadsnämnden godkänt förslag till detaljplan i augusti. För att

reglera genomförandet av de intentioner som finns i detaljplanen har ett förslag till exploateringsavtal upprättats. **Förslaget följer de intentioner som är fastlagde i tidigare ramavtal och samarbetsavtal och har samma upplägg som i exploateringsavtalet för del 1. Allmänna anläggningar** byggs ut av Riksten Friluftsstad AB, RFAB, på kommunens uppdrag. Kommunen debiterar sedan gatukostnadsersättning så att kommunens kostnad blir noll. **Allmän platsmark** överlämnas vederlagsfritt till kommunen. Riksten Friluftsstad AB utför och bekostar utbyggnad av de **VA-anläggningar** som krävs inom området. Någon ytterligare VA-anslutningsavgift kommer därmed inte att debiteras. Utbyggnad av kvartersmark styrs av ett kvalitetsprogram som också är en del av detaljplanen. **För genomförandet har en projektbudget upprättats. Projektet visar ett totalt underskott om 250.000 kronor som föreslås finansieras genom minskning av årets resultat.** Kommunfullmäktige beslutar att godkänna exploateringsavtalet med Riksten Friluftsstad AB, samt att godkänna förslaget till genomförandebudget för projektet.

- Kommunfullmäktige 2008-09-25; **Riksten Friluftsstad, del 2 (36-12X) i Riksten – detaljplan (KS/2008:318)**. Syftet med detaljplanen är att möjliggöra den andra utbyggnadsetappen av Riksten Friluftsstad med ca 300 bostäder i bland annat tvåvåningsbebyggelse med inslag av tre våningar. Kommunfullmäktige beslutar att anta detaljplanen för Riksten Friluftsstad, del 2 (36-12X).
- Kommunstyrelsen 2009-09-07; **Inriktningsbeslut för åtaganden inom Riksten Friluftsstad – genomförandeplan för 2009-2012 (KS/2009:263)**. Planering och byggnation pågår för ca 800 bostäder inom Riksten Friluftsstad. I dagsläget har ca 120 bostäder sålts vilket innebär ca 500 boende i området. Fortsatt utbyggnad till de slutliga 2500 bostäder som Riksten kan rymma, enligt det program som togs fram 2003, avvaktar förbättrad vägkapacitet i form av förbifart Tullinge. Kommunledningsförvaltningen har i samarbete med Riksten Friluftsstad AB tagit fram en gemensam vision för hur Rikstenområdet ska utformas och upplevas av de boende i området de närmaste åren. Målsättningen omfattar hela Rikstenområdet och sammanfattas i en genomförandeplan. Planen ska ses som en viljeinriktning och ligga till grund för kommunen och bolagets planering och finansiering av åtgärder. **Kommunledningsförvaltningen redogör för ärendet och lämnar ett förslag till beslut i en tjänsteskrivelse den 11 augusti 2009.** Kommunstyrelsen beslutar att godkänna förslaget till genomförandeplan som underlag för planering av kommunens åtaganden inom Riksten Friluftsstad.
- Kommunfullmäktige 2009-12-17; **Pågående exploateringsprojekt – fastställande av budget (KS/2009:429)**. Kommunledningsförvaltningen har utarbetat förslag till riktlinjer för ansvar och ekonomisk hantering i exploateringsprojekt. Dessa riktlinjer ger förutsättningar för hantering av beslut om budget i exploateringsprojektens

olika faser. Det vill säga beslut om budget för programskede, detaljplanearbete och genomförandeskede. **Tidigare har exploateringsprojekten i stor utsträckning hanterats vid sidan av ordinarie processer. Målsättningen är att budgeteringen av exploateringsprojekt i fortsättningen fullt ut ska knytas till processerna för ettårsplan och flerårsplan.** Kommunledningsförvaltningen har sammanställt en förteckning över de projekt där det finns ett tydligt fullmäktigebeslut om budgetbelopp för pågående exploateringsprojekt. **Kommunledningsförvaltningen redogör för ärendet i tjänsteskrivelse 2009-11-03. Kommunfullmäktige beslutar** att fastställa budgetbelopp för pågående exploateringar.

- Kommunfullmäktige 2009-12-17; **Riktlinjer för ansvar och ekonomisk hantering i exploateringsprojekt (KS/2009:421).** Kommunledningsförvaltningen har tillsammans med samhällsbyggnadsförvaltningen arbetat med att förtydliga ansvar och roller i exploateringsprocessen samt att utveckla den ekonomiska redovisningen för att tillgodose god revisionsred. Detta har skett genom att man tillsammans tagit fram förslag till riktlinjer och ansvar och ekonomisk hantering i exploateringsprojekt i Botkyrka kommun. **Kommunledningsförvaltningen redogör för ärendet i tjänsteskrivelse 2009-10-27. Kommunfullmäktige beslutar** att anta riktlinjer för ansvar och ekonomisk hantering i exploateringsprojekt. Riktlinjerna ska gälla från och med 1 januari 2010. Därefter beslutar kommunfullmäktige om 2 stycken justeringar i reglementena för kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden.
- Kommunfullmäktige 2010-02-25; **Förbifart Tullinge – finansieringsavtal för Projekt väg 226 (etapp 1 a) (KS/2009:527).** Väg 226 mellan Flemingsberg och Tullinge har låg standard och kapacitetsbrister. Av den anledningen saknas förutsättningar att planlägga för att bygga bostäder och verksamheter främst i Tullinge. Den lösning som kommunens översiktsplan och regionplanen anvisar är en utbyggnad av länsvägen i nytt läge – förbifart Tullinge. Vägverket har under tidigare år tagit fram förstudie och vägutredning för hela förbifart Tullinge samt inlett ett arbetsplanarbete, allt genom ett finansieringsavtal med Riksten Friluftstad AB. Förslag till Länsplan för regional transportinfrastruktur för 2010-2021 innehåller utbyggnad av en första etapp av Förbifart Tullinge, på sträckan mellan trafikplats Högskolan och trafikplats Pålmalmsvägen. **Kostnaderna är bedömda till 490 miljoner kronor och förslaget till länsplan förutsätter kommunal medfinansiering.** För kommunen är det viktigt att skapa bättre förutsättningar för näringslivets utveckling och för bostadsbyggandet. Kommunens uppfattning är att den första etappen av Förbifart Tullinge säkerställer utbyggnad av verksamheter i Rikstens förtagspark och ett kontinuerligt byggande i Rikstens Friluftstad med 100 nya bostäder per år fram till och med år 2025. **Kommunens medfinansiering ska täckas av överskott från exploatering och markförsäljning. Kommunen har tillsammans med Vägverket**

utarbetat en överenskommelse. Kommunen har den 21 december meddelat i en avsiktsförklaring att kommunen är beredd att medfinansiera vägutbyggnaden med 30 miljoner kronor under förutsättning att kommunfullmäktige godkänner avtalet. Kommunfullmäktige beslutar att godkänna avtalet med Vägverket Region Stockholm om medfinansiering av etapp 1 av Förbifart Tullinge.

- Kommunfullmäktige 2011-04-28, kommunstyrelsen 2011-04-11; **Riksten – investeringsmedel för byggnation av Rikstenskolan och ombyggnad av Rikstens sporthall (KS/2011:6, KS/2009:222)**. Tekniska nämnden har hemställt om anslag för nybyggnation av Rikstens skola respektive ombyggnad av Rikstens sporthall. Totalt uppgår kostnaden till 160 miljoner kronor. I den summan ingår ej förvärvet av fastigheten. Kommunen har träffat avtal med PEAB Friluftstaden AB där förvärvet av fastigheten utgör en del av exploateringsavtalet. Kostnaden för marken inklusive sporthallsbyggnaden uppgår till 11 miljoner. I detta belopp ingår även anslutningsavgifter för va och gatukostnadsersättning som delvis finns med i tekniska nämndens kalkyl. **I kommunens planering har 170 miljoner kronor avsatts för detta ändamål i ettårsplanen för 2011 med 95 miljoner och med 75 miljoner i flerårsplanen för år 2012.** Kommunledningsförvaltningen redogör för ärendet i tjänsteskrivelse 2011-03-30. Kommunfullmäktige beslutar att bevilja ett investeringsanslag på 170 miljoner kronor för uppförande av Riksten skola och ombyggnad av Rikstens sporthall.
- Kommunfullmäktige 2011-04-28; **Riksten – medfinansiering av förbifart Tullinge (KS/2010:412)**. Kommunfullmäktige godkände i februari 2010 avtal med Trafikverket om en kommunal medfinansiering om 30 miljoner kronor. Kommunens medfinansiering ska täckas av överskott från exploateringen och markförsäljning. **Kommunledningsförvaltningen har utifrån detta tagit fram förslag till avtal med Riksten Friluftsstad AB som innebär en medfinansiering från bolaget med 25 miljoner kronor. Detta är en slutlig reglering av bolagets medfinansiering av hela Förbifart Tullinge kopplat till de ca 2500 byggrätter som programmet från 2003 medger. Betalning av hela summan sker i samband med att den första etappen av förbifarten färdigställs.** Åtagandet ska inte regleras med anledning av Trafikverkets eventuella krav på med finansiering för kommande etapper eller att ett genomförande av förbifarten till sin helhet fördröjs eller inte skulle bli av. Kommunfullmäktige beslutar att godkänna avtalet med Riksten Friluftsstad AB om medfinansiering av Förbifart Tullinge.
- Kommunfullmäktige 2011-04-28; **Riksten – godkännande av exploateringsavtal, budget för genomförande och antagande av detaljplan 3 (KS/2010:470, KS/2010:392)**. Kommunstyrelsen gav i april 2008 samhällsbyggnadsnämnden i uppdrag att upprätta förslag till detaljplan för den tredje etappen inom Rikstens friluftsstad.

Samhällsbyggnadsnämnden överlämnar förslag till detaljplan som medger 180-240 nya bostäder liksom skola och förskola.

Kommunledningsförvaltningen har parallellt med planläggningen utarbetat ett förslag till exploateringsavtal för att reglera ansvar och åtaganden mellan kommunen och exploatören Riksten Friluftsstad AB inför genomförande av detaljplanen. **Förslaget följer de intentioner som är fastlagda i tidigare ramavtal och samarbetsavtal.** Vissa förtydliganden har skett i de bilagor som reglerar rutiner för genomförande av de allmänna anläggningarna jämfört med exploateringsavtalen för detaljplan 1 och 2.

Kommunen köper en tomt av Riksten Friluftsstad AB för etablering av en skola. I köpet ingår befintlig idrottshall. Riksten Friluftsstad genomför och bekostar utbyggnad av gator, parker och VA i området. Kommunen kommer att överta de allmänna anläggningarna när de är färdigbyggda.

Kommunledningsförvaltningen redogör för ärendet i en tjänsteskrivelse 2011-03-28. Kommunfullmäktige beslutar att godkänna exploateringsavtal mellan kommunen och Riksten Friluftsstad AB, att fastställa kommunledningsförvaltningens budget för genomförande av detaljplan för Riksten Friluftsstad del 3 till 137.000 kronor, att anta detaljplan för Riksten Friluftsstad Del 3 (36-13X).

- Kommunstyrelsen 2011-05-09; **Rikstens friluftsstad etapp 1 – slutrapport (KS/2011:156)**. Samhällsbyggandsförvaltningen har sammanställt en slutrapport för etapp 1 i Rikstens Friluftsstad. Rapporten är en ekonomisk redovisning liksom en uppföljning av projektets kvalitativa delar att dra lärdom av inför fortsatt utbyggnad. Kommunen äger ingen mark i nom Rikstens friluftsstad men tar över gatu- och parkanläggningar liksom va-anläggningar i samband med att varje etapp färdigställs av exploatören. Detaljplan 1 omfattade utöver detta även köp av tomt för etablering av förskolan Nova. I och med att kommunen inte förädlar egen mark finns inga intäkter som täcker kommunens kostnader. Kommunen gör ett ekonomiskt underskott om totalt 3,4 miljoner kronor. Kommunledningsförvaltningen redogör för ärendet i tjänsteskrivelse 2011-03-30. Kommunstyrelsen beslutar att godkänna slutrapport för etapp 1 av Riksten friluftsstad.
- Kommunfullmäktige 2011-10-27; **Riksten 11:8 (Rikstens företagspark) – köpeavtal (KS/2011:335)**. Kommunstyrelsen gav i januari 2007 samhällsbyggnadsnämnden i uppdrag att upprätta ett förslag till detaljplan för en första etapp av Rikstens företagspark. Avsikten var att få fram tomter för små och medelstora företag. Kommunen äger del av planområdet. Detaljplanen är färdig för antagande och avvaktar slutliga överenskommelser med övriga två fastighetsägare. Kommunledningsförvaltningen har efter förhandlingar med Skanska Sverige AB tagit fram ett förslag till avtal om köp av bolagets fastighet Riksten 11:8. **Köpeskillingen uppgår till till 8,2 miljoner kronor och finansieras genom det nettoöverskott som exploateringsprojektet bedöms ge när hela företagsparken är utbyggd och tomterna sålda.** Innan

detaljplanen slutligen kan föras upp för antagande arbetar kommunledningsförvaltningen för en liknande överenskommelse med Stockholms stad som också äger mark inom planområdet. Kommunledningsförvaltningen redogör för ärendet i tjänsteskrivelse 2011-09-13. Kommunfullmäktige beslutar att godkänna upprättat köpeavtal med Skanska Sverige AB för fastigheten Riksten 11:8 och att ge exploateringsprojektet Rikstens företagspark 8,2 miljoner kronor i utökad budget för att finansiera köpet.

- Kommunfullmäktige 2012-06-14; **Riksten friluftsstad – nytt ramavtal, planuppdrag etapp 4 (KS/2012:256)**. Mellan Botkyrka kommun och Rikstens friluftsstad AB finns sedan 2003 flera ramavtal och samarbetsavtal som reglerar planläggning och exploatering av Rikstens friluftsstad. Hittills har tre etapper av planläggningen genomförts för totalt 800 bostäder av de totalt 2500 som finns angivna i det långsiktiga detaljprogrammet för området. Under 2010 träffade kommunen avtal med Trafikverket om genomförande och kommunal finansiering av etapp 1 a av Förbifart Tullinge. Det vill säga sträckan mellan ny trafikplats vid Pålmalmsvägen och en ny trafikplats Högsolan vid Huddingevägen. Denna första etapp av förbifarten skapar förutsättningar för fortsatt utbyggnad av Rikstens friluftsstad med ytterligare 1000 bostäder i en takt om i genomsnitt 100 bostäder per år. **Kommunledningsförvaltningen har därför, i samarbete med samhällsbyggnadsförvaltningen, arbetat fram ett nytt ramavtal med Riksten friluftsstad AB för fortsatt planläggning av området. Huvudförändringen i avtalet är att kommunen, från och med etapp 4, tar tillbaka ansvar för planering och utbyggnad av allmänna anläggningar liksom samordning med ledningsdragande verk som detta innebär. Till ramavtalet läggs en reviderad tidplan och etappindelning för fortsatt planläggning, där kommunal tomt reserveras i varje etpp för att möjliggöra etablering av gruppboheter, förskolor och likande.** Kommunen och bolaget har inför fortsatt planläggning även gjort en översyn av övergripande programhandlingar för området med utgångspunkt från erfarenheter som vunnits i de tre etapper som hittills genomförts. **Detta har resulterat i förslag till reviderat gestaltningsprogram, miljöätgärdsprogram och belysningsprogram.** Kommunledningsförvaltningen gör bedömningen att planläggningen av etapp 4 nu kan inledas. Kommunens kostnader för planprocessen uppskattas till ca 700.000 kronor vilket ska finansieras genom avgifter enligt plan- och bygglovstaxan. **Projektet behöver särskild tilldelning om 5 miljoner kronor för ersättning till Rikstens Friluftsstad AB i samband med att kommunen övertar ansvar för utbyggnad av allmänna anläggningar.** Kommunledningsförvaltningen redogör för ärendet i tjänsteskrivelse 2012-05-22. Kommunfullmäktige beslutar att godkänna reviderat gestaltningsprogram, miljöätgärdsprogram och belysningsprogram, **godkänna ramavtal** med Riksten Friluftsstad AB, godkänner **tilldelning om 5.053.738 kronor** till projektet för ersättning till Riksten Friluftsstad AB i samband med att ramavtalet vinner laga

kraft. Kommunstyrelsen beslutar att ge samhällsbyggnadsförvaltningen i uppdrag att ta fram förslag till detaljplan för etapp 4 av Rikstens friluftstad, ge kommunledningsförvaltningen i uppdrag att ta fram förslag till erforderliga avtal för genomförande av detaljplanen, faställer budget för detaljplanen till 700.000 kronor.

- Senast aktuella handlingar: Stadsbyggnadsenheten 2013-06-13; **PM Kostnadsbedömning för utbyggnad av del av DP 4 på Riksten.** Socialnämnden ordförandeförslag 2013-06-11; **Remiss – samråd Rikstens friluftstad del 4 (SN 2013:98).**