

ABCD

Varbergs kommun

Uppföljning av planprocessen inkl.
markförsörjning
Granskningsrapport

Audit
KPMG AB
5 september 2016
Antal sidor: 12

Granskningsrapport planprocess och markförsörjning
Varberg.docx

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Bakgrund	2
3.	Syfte	2
4.	Revisionskriterier	3
5.	Ansvarig nämnd/styrelse	3
6.	Metod	3
7.	Projektorganisation	3
8.	Uppföljning av tidigare granskning av planprocessen	3
8.1	Brister i handläggningstider	3
8.2	Ärendehanteringssystem	4
8.3	”Trånga” sektorer	4
8.4	Övrigt som kommit fram i granskningen	5
9.	Markanskaffning	7
9.1	Organisation	7
9.2	Hur ser strategier, mål och mått ut för markförsörjning? Hur följs de upp?	8
9.3	Hur ser processen ut för att identifiera markbehov?	8
9.4	Vilken framförhållning/planeringshorisont finns i markförsörjningen?	8
9.5	Vilka hot/risker finns när det gäller att trygga kommunens behov av mark och hur arbetar man för att minska/eliminera dessa?	10

1. Sammanfattning

Revisorerna genomförde en granskning avseende kommunens planverksamhet under 2013. Under de två år som gått har organisation och ansvar för planverksamheten ändrats och revisorerna finner det angeläget att göra en uppföljning av den tidigare granskningen. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2016.

Syftet med uppföljningen har varit att följa upp hur kommunens planverksamhet utvecklats under senare år samt bedöma vilka risker och hot som kvarstår.

Beträffande granskningen av kommunens markförsörjning är syftet med granskningen att med ett övergripande perspektiv bedöma om kommunen har en tillräckligt ändamålsenlig planering, samordning och framförhållning när det gäller markanskaffning/markförsörjning.

I tidigare granskning, år 2013, av planprocessen framfördes kritik mot att handläggningstiderna inte hölls. Sedan dess har kommunen slopat mål på handläggningstider och arbetar istället med en dialog med beställaren där beställaren får ett förhandsbesked om hur lång tid processen bedöms komma att ta. En löpande dialog med beställaren hålls och vid befarande av utsträckt tid meddelas beställaren detta. Då förutsättningarna för olika geografiska områden skiljer sig bedömer vi detta som en bättre lösning än med tidigare tidsgränser.

Ansvarsfördelningen mellan kommunstyrelsen och byggnadsnämnden har blivit tydligare. De problem med att man hade olika ärendehanteringssystem tidigare saknar numera grund då hela processen ligger i byggnadsnämndens ärendehanteringssystem.

”Trånga sektorer” i form av att planavdelningen och övriga nämnder har helt olika förutsättningar i att finansiera sin verksamhet är svårt att göra något åt. En beställare av ett planärende vill ha svar så fort som möjligt och detta vill byggnadsnämnden tillmötesgå. Eventuellt medverkande övriga förvaltningar i samråd har inte samma möjligheter som planavdelningen att t.ex. via konsulter frigöra resurser lika snabbt.

Översiktsplanen är ett viktigt dokument för såväl planavdelningen som mark- och exploatering. Den uppdaterades senast 2010, och upplevs som delvis inaktuell av planavdelningen och behöver snarast uppdateras då den enligt plan- och bygglagen ska aktualiseras minst en gång varje mandatperiod. Ingen uppdatering/aktualisering skedde under förra mandatperioden.

Kommunens markanskaffning hanteras av mark- och exploateringsavdelningen under kommunstyrelsen. Det finns inga specifikt uttalade mål om hur mycket mark som ska köpas årligen utan man utgår från översiktsplan, bebyggelsestrategin och utbyggnadsplan för bostäder. Hur mycket mark man årligen kan köpa är beroende på marknadssituationen då man i huvudsak köper från privata markägare. Köp och försäljning av mark följs upp månatligen och tertiärt i exploateringsredovisningen.

Kommunen har köpt mycket mark under de allra senaste åren och uppfyller de behov som nuvarande översiktsplan, bebyggelsestrategi och utbyggnadsplan för bostäder anger. Kommunstyrelsen har varit aktiv vilket planeringsprinciperna i bebyggelsestrategin säger.

Några identifierade direkta hot när det gäller att trygga kommunens behov av mark och hur man arbetar för att minska eller eliminera hoten är svåra att se. Köp av mark sker på en öppen marknad och det ”hot” man kan se är i sådana fall att priserna kan gå upp.

Våra rekommendationer utifrån denna granskning är följande:

- Att fortsätta översyn och aktualisering av översiktsplanen och därmed förknippade dokument.
- Att snarast ta fram en aktualiserad översiktsplan för beslut i kommunfullmäktige då nuvarande plan inte uppfyller plan- och bygglagens krav på aktualitet.
- Att inrätta en projektportal för byggnadsnämndens ärenden så att samverkande nämnden/förvaltningar får tillgång till projektens dokument och status.

2. Bakgrund

Revisorerna genomförde en granskning avseende kommunens planverksamhet under 2013. Under de två år som gått har organisation och ansvar för planverksamheten ändrats och revisorerna finner det angeläget att göra en uppföljning av den tidigare granskningen. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2016.

Revisorerna ser också ett behov av att särskilt granska kommunens markförsörjning då detta är av största vikt för kommunens utvecklingsmöjligheter.

3. Syfte

Syftet med uppföljningen har varit att följa upp hur kommunens planverksamhet utvecklats under senare år samt bedöma vilka risker och hot som kvarstår.

Beträffande granskningen av kommunens markförsörjning är syftet med granskningen är att med ett övergripande perspektiv bedöma om kommunen har en tillräckligt ändamålsenlig planering, samordning och framförhållning när det gäller markanskaffning/markförsörjning.

När det gäller markförsörjningen ingår att särskilt besvara följande revisionsfrågor:

- Hur ser organisationen (inkl. personal och kompetens) ut för att hantera kommunens markanskaffning?
- Hur ser strategier, mål och mått ut för markförsörjning? Hur följs de upp?
- Hur ser processen ut för att identifiera markbehov?
 - Vilken framförhållning/planeringshorisont finns i markförsörjningen?
 - Vilka hot/risker finns när det gäller att trygga kommunens behov av mark och hur arbetar man för att minska/eliminera dessa?

4. Revisionskriterier

- Kommunallagen (1991:900),
- Plan- och bygglagen (2010:900),
- Lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (2000:1383),
- Interna regelverk och policys,

5. Ansvarig nämnd/styrelse

Granskningen har avsett kommunstyrelsen och byggnadsnämnden.

6. Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudie av relevanta dokument
- Intervjuer med berörda tjänstemän och politiker

7. Projektorganisation

Granskningen har genomförts av Göran Acketoft, Certifierad kommunal yrkesrevisor.

Rapporten är sakgranskad av Claus Pedersen och Magnus Sjöberg.

8. Uppföljning av tidigare granskning av planprocessen

Kommunstyrelsen och byggnadsnämnden bedömdes i huvudsak bedriva en tillräcklig styrning, kontroll och uppföljning av kommunens planverksamhet i granskningen år 2013. Några brister påpekades dock. Nedanstående kapitel behandlar den kritik som framfördes i tidigare granskning år 2013.

8.1 Brister i handläggningstider

Det påpekades i förra granskningen att ”Handläggningstiderna för framtagande av detaljplaner når inte de mål som fastställts”. Numera finns inga generella mål för handläggningstider. Istället får beställaren i planbeskedet en uppskattning över hur lång tid ett ärende kan tänkas ta. Detta är också helt i enlighet med plan- och bygglagens 5 kap 5 § som säger ”Om kommunen avser att inleda en planläggning, ska kommunen i planbeskedet ange den tidpunkt då planläggningen enligt kommunens bedömning kommer att ha lett fram till ett slutligt beslut om att anta, ändra eller

upphäva en detaljplan eller ändra eller upphäva områdesbestämmelser”. Om den uppskattade tiden skulle förändras informeras beställaren löpande. En handläggning kan ta allt emellan 1-2 år beroende på förutsättningar.

Kritik framfördes även att balansen mellan beslutade planuppdrag och antagna detaljplaner inte följdes upp. Det görs numera minst två gånger om året i form av planberedning med byggnadsnämnden.

***Kommentar:** Vi bedömer att grunderna för kritiken är undanröjd. Att ha generella handläggningstider förefaller inte rimligt då förutsättningarna kan skilja sig åt beroende på var och vad beställaren vill bygga. Uppföljningen av planuppdragen bedömer vi som god. Plan- och bygglagen föreskriver inga handläggningstider vad gäller slutförande av planärenden mer än att planbesked ska lämnas inom fyra månader och att kommunen i planbeskedet ska uppskatta hur lång tid ett beslut kan tänkas ta.*

8.2 Ärendehanteringssystem

Det framfördes kritik mot att samverkande förvaltningar arbetade i olika ärendehanteringssystem och att en gemensam projektportal borde inrättas. Det har inte inrättats någon projektportal. Däremot har de delar av processen som kommunstyrelsen ansvarade för gått över till byggnadsnämnden varför hela ärendet ligger i byggnadsnämndens ärendehanteringssystem.

Oavsett om ärendegången numera är samlad finns ändå ett behov av en projektportal eftersom detta skulle innebära en gemensam informationskälla för projektdokument, projektstatus etc. Därmed skulle samverkande förvaltningar få tillgång till information och inte bara byggnadsnämnden.

***Kommentar:** Vi bedömer att en projektportal bör inrättas.*

8.3 ”Trånga” sektorer

I granskningen år 2013 uppmärksammades att det fanns ”trånga sektorer”. Med detta avsågs att vissa förvaltningar inte hade möjlighet att delta i processen i tillräcklig utsträckning. Detta problem kvarstår i viss utsträckning och förklaringen är att planavdelningen på grund av att de till största delen är intäktsfinansierade till skillnad mot övriga förvaltningar i kommunen som är budgetfinansierade. Det innebär att planavdelningen kan vara mer flexibla och anställa och/eller anlita konsulter för planärenden. För närvarande görs ca 1/3 av detaljplanerna med stöd av konsulter. Att så många av detaljplanerna görs av konsulter beror inte enbart på hög arbetsbelastning. Det är i dagsläget svårt att rekrytera kompetent personal för detaljplanearbete.

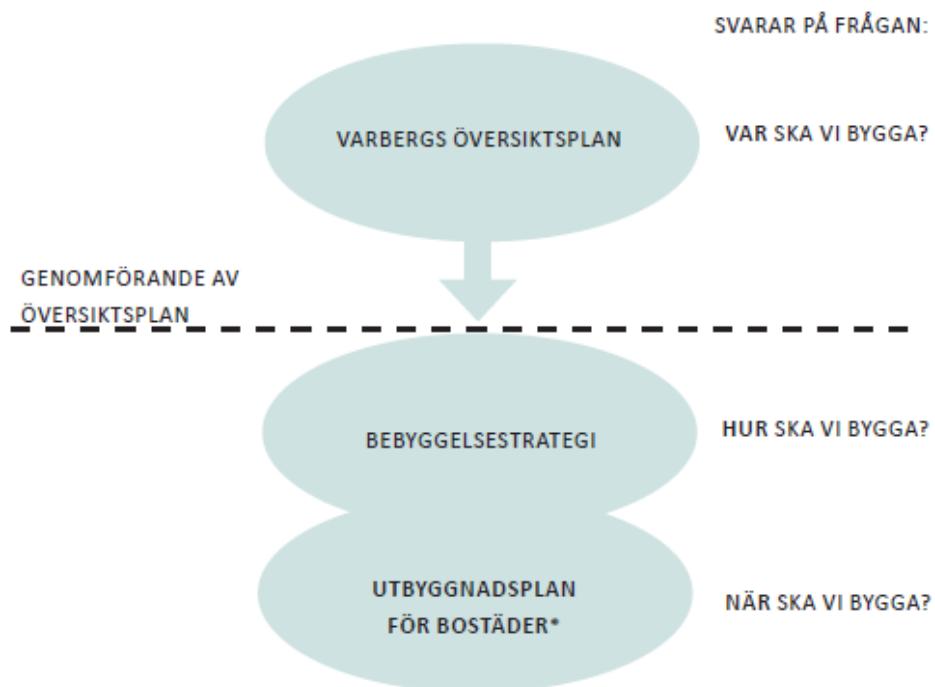
Bilden nedan visar vilka olika intressenter som är med i de samråd som hålls i olika ärenden. Som framgår är det flera olika intressenter som medverkar.

DAGORDNING TILL PLANSAMORDNING																						
Datum: Fredag		2016-04-01	Plats: Rum	Stadshus A2			Önskad närvaro från:															
Tid	Dnr.	Planområde	Skede	Handl.	Kort info om ärendet	Sam	Mex	Strut	Ekolog	Miljö	HoG	LM	Bygglöv	VIVAB	RTJ	KoF	BoU	VFAB	VFAB	Soc	Plan	
08.30-09.00	2014/504	Golfängan	inför granskning	Lena Johansson	Golfängan, detaljplan med fastighetsindelningsbestämmelser som snart ska upp för granskning.	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x							x
09.00-09.30	2002/822	Östra Holmagårde	Samråd	Lena Johansson	Östra Holmagårde, detaljplan för industri, kontor och verksamheter på kommunal mark, ska upp för beslut om samråd. Genomgång av planen.	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x					x		x
09.50-10.00	2015/1413	Lindhov 1:22	planbesked	Erik Fäth	Etikhus AB ansöker om planläggning för enbostadshus samt ev. par- och radhus inom planprogram för Inre Trönningenäs (2005-06-01).	x	x		x	x	x	x	x	x	x		x					x
10.00-10.10	2015/1625	Trönningenäs 1:15	planbesked	Erik Fält handl. Annika Eklöv	Fastighetsägare ansöker om planläggning för 10-12 villatomter inom planprogram för Inre trönningenäs (2015-06-01).	x	x		x	x	x	x	x	x	x		x					x
10.10-10.40	2014/670	Krukmakaren 13	Inför samråd	Inger Axbrink	Etikhus planerar för ca 30 lgh i tre huskroppar 3-5 vån, underjordiskt garage.	x	x		x	x	x	x	x	x	x		x			x		x
10.40-11.00	2016/67	Apelvikshöjd 1	planbesked	Jenny Jakobsson	VBAB har inkommit med ansökan om att bygga ett punkthus i 6-8 våningar ca 30 lgh på fastigheten Apelvikshöjd 1.	x	x		x	x	x	x	x	x	x		(x)			x		x
SCHEMATISK PLANPROCESS																						
Tidigt skede		Plan-besked		Startmöte detaljplan		Samråds-skede		Gransknings-skede		Antagande-skede		Ev. överklagande		Laga kraft		Byggstart						

Kommentar: Det är svårt att komma förbi problemen med tidsförskjutningar på grund av att planavdelningen är intäktsfinansierad och därmed mer flexibel. Medvetenhet finns om problemet och man försöker i största möjlighet att lösa det.

8.4 Övrigt som kommit fram i granskningen

Planarbetet utgår från kommunens översiktsplan. Översiktsplanen konkretiseras i kommunens bebyggelsestrategi som antogs av kommunfullmäktige 2013-06-18. Ytterligare konkretisering och tidplan för de olika områdena i kommunen anges i utbyggnadsplan för bostäder (tidigare benämnd tätortsöversikt). Denna antogs av kommunfullmäktige 2015-11-24.



Översiktsplanen upplevs av planavdelningen som delvis inaktuell och att det inte finns något systematiskt arbete med planen. Översiktsplanen är antagen 2010-06-15, bebyggelsestrategin 2013-06-18 och utbyggnadsplan för bostäder 2015-11-24. I det fortsatta arbetet med översiktsplanen efterlyses mer samarbete mellan nämnder/förvaltningar och kommunstyrelsen.

Enligt plan- och bygglagen ska kommunfullmäktige minst en gång under mandattiden pröva om översiktsplanen är aktuell. En aktualisering har inte gjorts under förra mandatperioden.

För närvarande pågår dock en aktualisering och en fördjupad översiktsplan för Norra kusten. Under 2017 planeras för ytterligare aktualiseringar av översiktsplanen.

Kommentar: Upplevelsen av att översiktsplanen inte är tillräckligt styrande får ses som ett behov av att aktualisera den. Det är flera år mellan antagandena av översiktsplanen, bebyggelsestrategin och utbyggnadsplan för bostäder. Då översiktsplanen är styrande för de underliggande planerna behöver de ses i ett sammanhang. Ett aktualiseringsarbete har påbörjats under 2016 och fortsätter 2017.

Nuvarande översiktsplan uppfyller inte de krav på aktualitet som plan- och bygglagens 3 kap § 27 ställer och som föreskriver att:

” 27 § Kommunfullmäktige ska minst en gång under mandattiden pröva om översiktsplanen är aktuell i förhållande till kraven i 5 §.

5 § Av översiktsplanen ska framgå

1. grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden,
2. kommunens syn på hur den byggda miljön ska användas,

utvecklas och bevaras,

3. hur kommunen avser att tillgodose de redovisade riksintressena och följa gällande miljökvalitetsnormer,
4. hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen,
5. hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder, och
6. sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken. *Lag (2014:224).*”

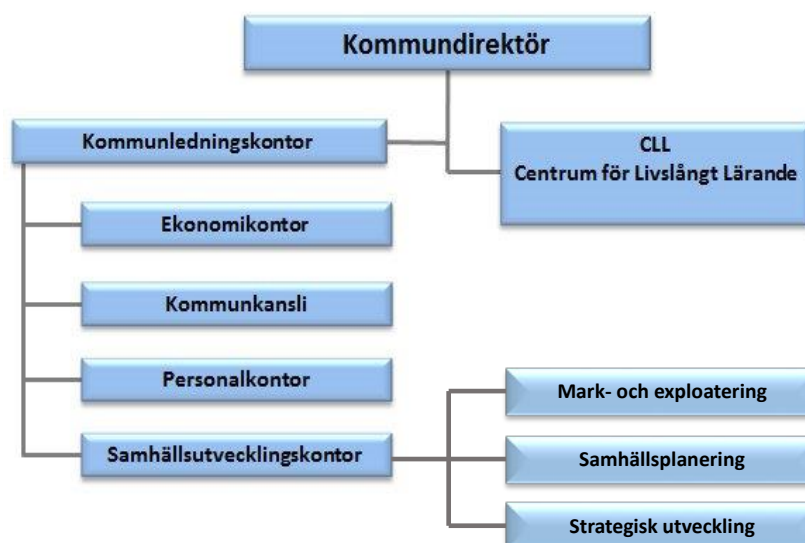
Vi rekommenderar kommunstyrelsen att snarast förelägga kommunfullmäktige ett förslag till beslut om en aktuell översiktsplan för Varbergs kommun.

9. Markanskaffning

9.1 Organisation

Organisatoriskt är det mark- och exploateringsavdelningen som anskaffar mark. Avdelningen finns inom kommunstyrelsens förvaltning under samhällsutvecklingskontoret.

Kommunstyrelsens förvaltning



Avdelningen för samhällsplanering arbetar bland annat med översiktsplanen vilket är ett viktigt styrdokument för avdelningen för mark- och exploatering. Översiktsplanen anger var det är intressant att anskaffa mark. Mark- och exploateringsavdelningen anser att översiktsplanen är tillräckligt styrmedel.

Utifrån översiktsplanen bevakar mark- och exploateringsavdelningen marknaden för mark och bearbetar även på eget initiativ marknaden. Huvudsakligen köper kommunen mark från enskilda privata markägare.

9.2 Hur ser strategier, mål och mått ut för markförsörjning? Hur följs de upp?

Några specifika mål för markförsörjning finns inte. I sina markförvärv utgår mark- och exploateringsavdelningen från bebyggelsestrategin där det bl.a. anges att kommunen ska ha ”god framförhållning i strategiska markförvärv för att möjliggöra etablering av nya verksamheter”. I utbyggnadsplanen för bostäder framgår också hur många bostäder på olika orter i kommunen som planeras. Detta är vägledande i arbetet med markanskaffning. Kommunen ska ”sträva efter att tillhandahålla byggklar kommunal mark för verksamheter i sådan takt och omfattning att efterfrågan kan tillgodoses”. Vid köp och försäljning av mark ska marknadspriser eftersträvas.

Uppföljning av markförvärv/-försäljning rapporteras i månads- och tertialboks slut i exploateringsredovisningen.

9.3 Hur ser processen ut för att identifiera markbehov?

Processen för att identifiera markbehov styrs av översiktsplanen, bebyggelsestrategin och utbyggnadsplanen för bostäder. Här anges vilka behov som finns mer eller mindre detaljerat.

Utefter dessa dokument sonderas sedan marknaden för mark, bebyggd eller obebyggd, och mark- och exploateringsavdelningen tar kontakt med befintliga markägare för att påbörja en förhandling om att få köpa mark.

9.4 Vilken framförhållning/planeringshorisont finns i markförsörjningen?

I tabellen nedan visas hur mycket mark som köpts av kommunen mellan åren 2010-2015. För närvarande är kommunens behov av mark väl tillgodosedd. Det genomsnittliga priset per kvadratmeter mark varierar kraftigt och är beroende av vilken typ av mark som anskaffats samt om fastigheten är bebyggd eller inte.

År	Kr	Areal	Kr/kvm
2 010	2 799 200	136 286	20,54
2 011	9 561 134	88 588	107,93
2 012	11 751 867	128 993	91,10
2 013	28 500 485	1 085 293	26,26
2 014	15 910 855	395 802	40,20
2 015	29 478 817	873 959	33,73
Summa	98 002 358	2 708 921	36,18

Kommunen har köpt mycket mark under de senaste åren. Därvidlag har man utgått från i huvudsak bebyggelsestrategin som innehåller ett antal planeringsprinciper som mark- och exploatering har att förhålla sig till. Mark- och exploateringsavdelningen förhandlar priser med säljaren och sedan tar kommunstyrelsen, i enlighet med sitt reglemente, beslut om att genomföra köp eller inte. Förvärv upp till 5 mkr beslutas av kommunstyrelsen. Förvärv över 5 mkr beslutar kommunfullmäktige om.

PLANERINGSPRINCIPER

- Kommunen ska sträva efter att ha ett stort markinnehav för att på så sätt kunna styra att kommunen utvecklas i enlighet med beslutade mål.
- Kommunen ska aktivt och strategiskt förvärva mark.
- Kommunen ska arbeta med anbud och markanvisningstävlingar.
- Kommunen ska ligga i framkant gällande hållbarhetsaspekterna vilket ska visas genom innehållet i markanvisningar samt genom att vara en aktiv och pådrivande part vid privata exploateringar.
- Variation av storlek och upplåtelseformer samt bostäder för funktionsnedsatta, äldre och socialt utsatta grupper ska beaktas i markanvisning.
- Vid försäljning av mark ska kommunen ta ut marknadsmässiga priser.
- Det ska finnas en aktualitet att genomföra projekt vid försäljning av kommunal mark. Genom avtal ska köpet återgå till kommunen om byggnation inte är påbörjad inom avtalad tid.

9.5 **Vilka hot/risker finns när det gäller att trygga kommunens behov av mark och hur arbetar man för att minska/eliminera dessa?**

Då nästan all mark som anskaffas köps av privata ägare på en öppen marknad är det priserna på marknaden som utgör hot. Detta kan kommunen inte göra något åt utan om man vill köpa mark får man göra det i konkurrens med övriga aktörer på marknaden.

Datum som ovan

KPMG AB



Göran Acketoft

Certifierad kommunal yrkesrevisor