

Revisionsrapport

Framförhållning inom den fysiska planeringen – en förstudie

Gällivare kommun

September 2010

Hans Forsström, Certifierad kommunal revisor

2010-09-23

Hans Forsström, Uppdrags- och projektledare

Innehållsförteckning

1	Sammanfattande bedömning och förslag	1
2	Bakgrund	2
2.1	Revisionsfråga	2
2.2	Avgränsning och metod	2
3	Granskningsresultat	3
3.1	Organisation	3
3.2	Översiktsplanering	4
3.3	Detaljplanering, områdesbestämmelser mm	4
3.4	Markreserv och förvärvsprocesser	6
3.5	Planeringsresurser för samhällsomvandlingen	6
3.6	Övrigt	6

1 Sammanfattande bedömning och förslag

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har Komrev inom PwC översiktligt granskat kommunens framförhållning inom den fysiska planeringen.

Föreliggande granskning har syftat till att besvara följande revisionsfråga:

- Vilken framförhållning har kommunen och då främst kommunstyrelsen när det gäller markreserv och fysisk planering?

Vår sammanfattande bedömning är att kommunens framförhållning är begränsad.

Vi har förståelse för den svåra sats kommunen har med beroendet av LKAB:s beslut om expansion, inlösen av fastigheter etc. Oaktat detta bedömer vi att kommunen borde kunna vara aktivare när det gäller markförvärv i andra delar än Malmberget för att tillgodose de befintliga behov som finns av såväl bostads- som industrimark. Likaså att initiera en fördjupad dialog med privata fastighetsägare angående nybyggnation av flerbostadshus.

Ur revisionell synvinkel finns skäl att fortsatt följa utvecklingen när det gäller kommunens fysiska planering. Vi föreslår därför att:

- en uppföljande granskning genomförs under slutet av 2011 eller början av 2012. I det skedet bör resultat och planer/program från det pågående projektet Nya Gällivare också föreligga, liksom ytterligare besked om LKAB:s framtidsplaner för Malmberget.

2 Bakgrund

Gällivare kommun står inför en omfattande samhällsomvandling främst till följd av gruvbrytningens utbredning och påverkan på den omgivande miljön. Kommunen är den myndighet som har ansvaret för all fysisk planering – det s k kommunala planmonopolet. Väsentligt är att kommunen har tillräcklig framförhållning vad gäller markreserv och fysisk planering (översiktsplaner, detaljplaner, områdesbestämmelser).

Behovet av granskningen har framkommit via revisorernas risk och väsentlighetsbedömning.

2.1 Revisionsfråga

Granskningen avser att besvara följande revisionsfråga:

- Vilken framförhållning har kommunen och då främst kommunstyrelsen när det gäller markreserv och fysisk planering?

Följande kontrollmål/granskningsmål har varit styrande för granskningens inriktning:

- Befintliga planer för bostads- och andra ändamål
- Pågående planeringsprocesser
- Befintlig markreserv för bostäder och annan exploatering
- Pågående markförvärv/-processer
- Särskilda resurser för fysisk planering och markförvärv kopplat till samhällsomvandlingen/gruvbrytningen

2.2 Avgränsning och metod

Granskningen genomförs som en översiktlig granskning för att i första hand bedöma eventuellt behov av fördjupad granskning.

Metodmässigt baseras granskningen på intervjuer, 3 st, med ansvariga tjänstemän och på dokumentstudier av översiktsplan, protokoll och reglementen.

3 Granskningsresultat

3.1 Organisation

Ansvarsmässigt finns en uppdelning där MoB-nämnden har hand om planfrågorna medan Ks har markfrågorna (även om tjänstemannen som handlägger dessa finns i huvudsak på MoB-kontoret). Framarbetandet av detaljplaner utförs i sin helhet av MoB-kontoret.

2009 lyftes den översiktliga planeringen från MoB-kontoret och till Ks och utvecklingsenheten. I praktiken nyttjas dock kompetenser från både MoB och SoT i ÖP-arbetet. ÖP granskas av MoB-chefen eftersom den kompetensen inte finns på utvecklingsenheten och då resurserna är begränsade.

Noteras bör vidare att planbeslut ska tas av Kf för alla planer utom de som är ”av begränsad allmän betydelse”, vilket i praktiken torde innebära att nästan alla planer måste beslutas av Kf.

Nämns ska också att kommunen har inrättat en strategisk markgrupp bestående av Ks au, MoBn presidium, kommunchefen, SoT-förvaltningens chef och utvecklingschefen).

Exploateringsfrågor, markförvärv, avtal etc tar kommunchefen ett stort ansvar för, delvis beroende på sin kompetens som lantmätare och f d SoT-chef. Vidare är en mark- och exploateringsingenjör anställd som börjar i november 2010, placerad på utvecklingsenheten. Utöver detta anser de intervjuade att samhällsomvandlingen kräver ytterligare resursförstärkningar personellt inom fler områden, t ex informationssidan.

Kommunen/MoB har relativt nyligt genomfört en upphandling av planarkitekter, tre stycken antagna, och anser sig därmed stå väl rustade på konsultsidan. MoB-kontoret hoppas också kunna förstärka på personalsidan för granskning av detaljplaner i st f att som nu i stor utsträckning köpa konsulttjänster för detta (genom att göra mer själva frigörs resurser). Ny taxa – plantaxa – är utarbetad och beslut fullmäktige väntas under året så att taxan kan gälla fr o m 2011. Något som också ger finansiering av planverksamheten.

Projektet Nya Gällivare ska jobba med visioner och program. Nya Gällivare pågår till 2012-08-31 och ska ta fram program (d v s skedet före att detaljplaner upprättas) och även andra typer av planer samt delta i processen med att peka ut lämpliga exploateringsområden, initiera markförvärv etc. Projektupplägget innebär att dialogmöten hålls med medborgarna inledningsvis och så småningom tas beslutsunderlag för samhällsomvandlingen, bostadsområden m m fram.

För närvarande pågår arbete med bostadsförsörjningsplan samt en centrum- och handelsutredning (klara under 2011). Sammantaget ska projektet ge en behovsinventering för vilka planer etc som behöver tas fram i samhällsomvandlingsprocessen. Projektet kommer bl a fokusera på vad som krävs beroende på hur Malmberget förändras; gymnasieskolan, äldreomsorgen m fl blir viktiga för projektet att samarbeta med.

3.2 Översiktsplanering

Översiktsplaneringen, ÖP, är den högsta planeringsnivån som till sin karaktär är översiktlig och anger ambitioner för mark- och vattenanvändningen m m inom ett geografiskt område, ofta en hel kommun. Fördjupade översiktsplaner kan också göras som då avser ett mer begränsat område eller ett visst exploateringsintresse (t ex vindkraft). Kommunfullmäktige ska enligt Plan- och bygglagen ta ställning till kommunens ÖP varje mandatperiod. Ansvaret i Gällivare för översiktsplaneringen ligger alltså numer hos utvecklingsenheten och exempelvis arbetar de f n med fördjupad ÖP, FÖP, för vindkraft. Förslagen bereds sedan av Ks och beslut om ÖP fattas i fullmäktige. Noteras ska att ÖP, till skillnad från detaljplaner, inte är ett juridiskt bindande dokument för vilken markanvändning etc som tillåts/inte tillåts.

Den senast antagna ÖP:n är den FÖP som antogs för centralorten 2008. Inriktningen i den, bl a med bebyggelse på båda sidor av gropen i Malmberget, gäller fortfarande. FÖP:en är också så pass aktuell att den utgör underlag för markförvävningsprocesser. Däremot kan den pågående visionsprocessen (projetet Nya Gällivare) kopplad till samhällsomvandlingen visa att delar av FÖP:en måste revideras relativt snart. Politiken har i dagsläget inte lämnat några ytterligare direktiv avseende vilket alternativ för samhällsutvecklingen man vill satsa på.

Kopplat till den fortsatta översiktsplaneringen är att LKAB under sommaren 2010 har meddelat att det finns brytvärd malm under centrala Malmberget och det gäller nu, enligt de intervjuerna, att försöka binda upp LKAB med civilrättsliga avtal där de binder sig för vissa åtaganden inom en viss tid. Kommunen behöver överhuvudtaget komma överens med LKAB – samtal pågår hösten 2010 – om hur deras expansion ska ske; geografiska områden, deformationszoner, staketplaner, gruvstadsparker etc. Detta så att kommunen kan ta höjd för framtida förändringar. Tekniska, samhälls- och stadsplaneringsfrågor måste kombineras och vävas ihop.

3.3 Detaljplanering, områdesbestämmelser mm

Detaljplanering är nästa planeringsnivå och avser att beskriva hur ett konkret exploateringsintresse, t ex bostäder, kan tillgodoses, vilka begränsningar som kan finnas, specifika krav, miljökonsekvenser etc. Efter beslut om en detaljplan finns en viss genomförandetid t ex 5 eller 10 år för den exploatering som är planlagd.

I områden som ligger utanför detaljplanlagt område kan i stället områdesbestämmelser användas som lite mer ”grovt” anger vilka exploateringar som är tillåtna inom ett område, t ex i form av maximal byggyta för enstaka bostadshus. Möjligheter finns också att i enskilda fall, d v s mer undantagsvis, tillåta avvikelser från detaljplan genom s k smärre avvikelser från de bestämmelser som lagts fast i en detaljplan. I samtliga fall krävs givetvis bygglov innan exploatering kan inledas. Såväl planerna som bygglovbesluten är överklagningsbara.

De intervjuade upplever att det finns en bra ”mental framförhållning” – väl medvetna om vad som måste göras. Att gå från ord till handling/förvärva mark är det däremot ”sisådär” med. Dock upplevs det positivt att LKAB börjar få alltmer förståelse för kommunens beslutsprocesser.

Det finns en viss begränsad kommunal markreserv med bl a ett färdigt planområde för 64 tomter i Vuosko, men nu menar politiken att kommunen inte ska växa åt det hållet. Andra aktuella men inte planlagda områden, närmare flygplatsen, ligger på privatägd mark vilket försvårar kommunal planläggning. Detaljplanen för Söderbergs kullar blev antagen i juni 2010; 50 villatomter. Därutöver finns inget nytt område på gång, eller något uppdrag till MoB att planera för ett, vilket i praktiken innebär att man har cirka 1,5 år från uppdrag till klar detaljplan.

Kommunen tittar också på möjligheterna till förtätning av centrala Gällivare. Ett arbetsmaterial/kartläggning är framtagen som visar på cirka 90 möjliga tomter (större delen på kommunal mark) utan att parkområden tas till bostäder. Realistiskt bedöms av de intervjuade att av dessa 90 bör cirka 30-35 kunna tas i bruk för byggande.

LKAB:s har vidare signalerat intresse av 200 nya bostäder men bolaget har inte ännu specificerat detta behov närmare trots begäran från kommunen.

När begäran om planläggning (kopplat till företagsetableringar främst) kommer till MoB, bl a från utvecklingsenheten, kan ärendet ha legat där en längre tid vilket gör att det blir väldigt bråttom med planläggningen. Behov finns av att vara tydligare gentemot företagare/exploatörer angående vad som gäller i en planeringsprocess när det gäller tidshorisonter, samrådskrav, risker för överklagning etc. Moment som samtliga påverkar förutsättningarna att snabbt tillhandahålla mark för exploatering. Samtidigt visar detta på behov för kommunen att ligga med redan planlagd mark som kan nyttjas när exploateringen måste gå fort. Problem kan dock ändå uppstå beroende på tänkta verksamheters miljöpåverkan t ex, som kan vara mycket svårt att bedöma innan den exakta inriktningen för exploateringen ifråga är känd.

3.4 Markreserv och förvärvsprocesser

Inga konkreta markförvärvsprocesser pågår f n. Kommunen har förutom bostadsbrist och mark för bostadsändamål en stor brist på industrimark, vilket gör att företagsetableringar/-expansioner kan komma att äventyras. Kommunen har dock börjat med en viss planering av markförsörjning genom grunddata över vilka områden som finns, ytor, befintliga byggrätter, avstånd/tillgång till kommunalteknik, vem som äger olika markområden/fastigheter, andra restriktioner etc.

3.5 Planeringsresurser för samhällsomvandlingen

Utöver vad som nämnts ovan om visionsprojektet Nya Gällivare, personella förstärkningar och konsultavtal har inga särskilda medel avsatts för samhällsomvandlingen. Utan medel får äskas och prövas allteftersom processen fortskrider.

3.6 Övrigt

Kommunen upplever det som svårt att planera för sådant den inte själv styr över – man äger inte genomförandet själv, kan i praktiken inte tvångsinlösa utsatta fastigheter etc. Först på senare tid har kommunen och LKAB börjat prata om ”samma saker” och utifrån gemensamma tidshorisonter. Detta uppges ha tagit omkring 5 år av överläggningar.

De intervjuade lyfter fram att om en ny stad ska byggas måste det först politiskt målas upp visionen för staden och sedan kan facknämnder och förvaltningar engageras i detaljplaneringen för att nå de mål politiken sätter upp. Detta kräver som nämnts ovan resursförstärkningar personellt inom flera områden. Tyvärr har processen varit för långsam hittills och behoven hinner därför inte ”få verka fram” utan det riskerar att bli lite som att ”impulsköpa” en multiarena, en gymnasieskola etc.

Slutligen finns en stor utmaning att intressera andra byggherrar än TOP för att bygga nya flerbostadshus. Däremot finns inget problem eller risktagande med småhusområden eftersom det här finns en tydlig efterfrågan oavsett hur LKAB:s planering i Malmberget fortskrider.