

# Revisionsrapport

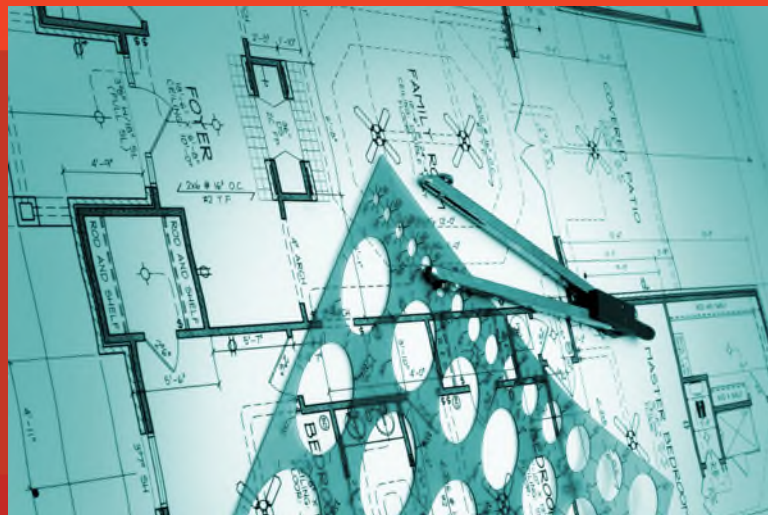
## Uppföljande granskning av samhällsom- vandlingen

Gällivare kommun

Hans Forsström  
Cert. kommunal revisor

Jenny Krispinsson  
Robert Öberg  
Revisionskonsulter

Mars 2013



---

## ***Innehållsförteckning***

2.1.	Bakgrund .....	3
2.2.	Revisionsfråga och kontrollmål/revisionskriterier .....	4
2.3.	Metod och avgränsning .....	4
3.1.	Åtgärder sedan granskningen 2011 .....	5
3.1.1.	Behandling av 2011 års granskning .....	5
3.1.2.	Beslut och åtgärder .....	5
3.2.	Åtgärder avseende verksamhets- och ekonomistyrning .....	6
3.2.1.	Verksamhet.....	6
3.2.2.	Ekonomi.....	7
3.3.	Samverkan mellan kommunstyrelsen och nämnderna .....	8
3.4.	Informationsarbetet .....	9

## 1. *Sammanfattande bedömning*

2011 granskade revisorerna i Gällivare kommun arbetet med samhällsomvandlingen i kommunen. På uppdrag av revisorerna har PwC nu genomfört en uppföljande granskning avseende samhällsomvandlingen i Gällivare. Syftet har i denna uppföljande granskning varit att granska om, och i så fall vilka, åtgärder som vidtagits för att utveckla arbetet med samhällsomvandlingen utifrån revisionens iakttagelser 2011.

Vår sammanfattande bedömning är att åtgärder har vidtagits för att förbättra ändamålsenligheten och den interna kontrollen avseende samhällsomvandlingen. Samtidigt står kommunen fortsatt inför ett antal utmaningar vad gäller samhällsomvandlingsprocessen, bland annat avseende organisation, redovisningsmässiga konsekvenser samt samverkan mellan kommunstyrelsen och nämnderna. Den sammanfattande bedömningen baseras på följande iakttagelser:

- Ett samarbetsavtal, som utgör utgångspunkt för LKAB:s åtaganden gentemot Gällivare kommun avseende ersättning till följd av de skador som uppkommer av gruvverksamheten i Malmberget, har undertecknats av Gällivare kommun och LKAB. Detta samarbetsavtal har överklagats av Villaägarnas riksförbund till Förvaltningsrätten och sedan vidare till Kammarrätten. Att avtalet överklagats har medfört att vissa samhällsomvandlingsrelaterade processer för närvarande ligger vilande.
- Efter en översyn av organisationen fattade kommunstyrelsen i juni 2012 beslut om att införa ett samhällsplaneringsutskott inom kommunstyrelsen. Även tjänstemannaorganisationen kommer att genomgå förändringar då en avdelning/enhet som specifikt arbetar med samhällsomvandlingen ska upprättas under 2013.
- Inom ramen för granskningen har det framkommit att det under 2012 fortfarande funnits oklarheter kring de ekonomiska och redovisningsmässiga följderna av samhällsomvandlingen. För att få klarhet i detta har kommunen varit i kontakt med bland annat en extern konsult och Rådet för kommunal redovisning.
- Granskningen visar att samverkan mellan kommunstyrelsen och nämnderna har förbättrats sedan 2011 års granskning, ett flertal aktiviteter såsom workshops och studieresor uppges ha varit positivt för dialog och information. Samtidigt framkommer indikatorer på att samverkan troligtvis behöver utvecklas än mer i takt med att samhällsomvandlingen träder in i en ny fas.

- Informationsinsatser gentemot allmänheten sker bland annat genom kommunbladet och kommunens hemsida, kommunens utvecklingsenhet har även besökt skolor, föreningar och företag för att informera om samhällsomvandlingen. Vidare har information till allmänheten gått ut via projektet Nya Gällivare, som avslutats i årsskiftet 2012/2013. Via Nya Gällivare har kommunen kommit i kontakt med många av kommunens medborgare och efter projektets slut planeras ytterligare medborgardialog. Även dialogmöten där alla hushåll i Malmberget har möjlighet att komma till tals ska genomföras framöver.

### **Rekommendationer**

Granskningen visar att kommunstyrelsen och nämnderna i flera avseenden redan är medvetna om de utmaningar som samhällsomvandlingen innebär för kommunen och som uppmärksammats i denna granskning. Beaktat detta lämnas **följande rekommendationer** för att ytterligare utveckla ändamålsenligheten och den interna kontrollen avseende samhällsomvandlingen i Gällivare kommun;

- Att formerna för dialog och samverkan ytterligare utvecklas mellan kommunstyrelsen och nämnderna för att säkerställa nämndernas delaktighet i samhällsomvandlingen, speciellt när samhällsomvandlingsprocessen träder in i en ny fas
- Att fortsatt arbete sker för att lösa de ekonomiska och redovisningsmässiga utmaningar som samhällsomvandlingen medför, bland annat vad gäller ersättning för kommunala verksamheters lokaler och hur dessa ska hanteras i balansräkningen

## **2. Inledning**

### **2.1. Bakgrund**

En kommun har enligt Plan- och Bygglagen planmonopol, vilket innebär att det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark- och vattenområden inom sitt geografiska område. Kommunen har dock i sin planering en skyldighet att ta hänsyn till många olika intressen och väga dessa mot varandra. Det kan t ex handla om enskilda invånares och föreningars intressen, ekonomiska, kulturell-, miljömässiga-, näringslivs-, sysselsättnings-, rekreations- och sociala intressen.

I dagsläget genomgår Gällivare kommun sin kanske mest omfattande förändring av samhällsstrukturen i och med de omställningar som sker till följd av gruvans utbredning i centrala delar av Malmberget. 2011 granskade revisorerna i Gällivare kommunens arbete med samhällsomvandlingsprocessen utifrån följande revisionsfråga: Bedriver kommunstyrelsen och nämnderna arbetet med samhällsomvandlingen på ett ändamålsenligt sätt, och med tillräcklig intern kontroll?

Revisionens bedömningar efter granskningen var att arbetet i väsentliga delar bedrevs på ett ändamålsenligt sätt men att vissa delar behövde utvecklas både vad gäller aspekter på ändamålsenlighet och främst avseende intern kontroll. Främst gällde detta att:

- Förvaltningar och nämnder i större omfattning aktivt måste engageras i samhällsomvandlingsarbetet så att det faktiska arbetet med t ex planering, byggfrågor, omstruktureringar sätts igång så snart som möjligt.
- Verksamhets- och ekonomistyrningen avseende den kommande samhällsomvandlingsprocessen behövde utvecklas genom övergripande planer, mål och rutiner som stöd till nämndernas och förvaltningarnas fortsatta arbete.

Utöver detta har revisorerna under 2012 genom våra löpande kontakter med nämnder och förvaltningar noterat att samarbete/samordning mellan främst service och tekniknämnden, miljö- och byggnämnden och kommunstyrelsen avseende planförfarandet och byggprojekt behöver utvecklas. Det har till revisorerna även framförts behov av en utveckling avseende informationen till medborgarna för att visa vad som sker och att kommunen har god kontroll över situationen.

## **2.2. Revisionsfråga och kontrollmål/revisionskriterier**

Den revisionsfråga som denna uppföljande granskning utgår från är: Har kommunstyrelsen och nämnderna vidtagit åtgärder för att utveckla arbetet med samhällsomvandlingen utifrån revisionens iakttagelser, och därmed förbättrat såväl ändamålsenlighet som intern kontroll?

För att besvara revisionsfrågan har följande kontrollmål/revisionskriterier granskats:

- Hur har nämnderna behandlat revisionens granskning från 2011?
- Vilka beslut och åtgärder har kommunstyrelsen och nämnderna vidtagit sedan granskningen 2011?
- Vilken utveckling har skett avseende konkret samverkan mellan Ks och nämnderna i samhällsomvandlingsarbetet?
- Vilka konkreta åtgärder har vidtagits avseende verksamhets- och ekonomistyrning utifrån samhällsomvandlingsprocessens krav?
- Hur bedrivs i dagsläget informationsinsatserna gentemot allmänheten om samhällsomvandlingsarbetet?

## **2.3. Metod och avgränsning**

För denna uppföljande granskning har intervjuer i grupp eller över telefon utförts med förvaltningschefer, en VA och avfallsplanerare, fastighetssamordnare, ekonomichef, utvecklingschef samt informationschef. Totalt har tio personer intervjuats.

För granskningen har även studier av styrdokument, beslut, protokoll, avtal och överenskommelser samt informationsmaterial genomförts. Följande dokument har utöver nämndernas protokoll för 2012 ingått i granskningen:

- *Samarbetsavtal LKAB och Gällivare (2012-04-12)*
- *Resor för att dra viktiga lärdomar Studiebesök för beslutsfattare i Gällivare*
- *Hur skapas attraktiva städer? Övergripande perspektiv (november 2012)*
- *Uppföljning av studiebesök 141212*

Granskningen är översiktlig och omfattar kommunstyrelsen och samtliga nämnder men med särskilt fokus på kommunstyrelsen, service- och tekniknämnden samt miljö- och byggnämnden.

## **3. Granskningsresultat**

### **3.1. Åtgärder sedan granskningen 2011**

#### **3.1.1. Behandling av 2011 års granskning**

Genom de intervjuer och den protokollgranskning som gjorts framgår att 2011 års granskning av samhällsomvandlingen i Gällivare formellt eller informellt har behandlats av nämnderna men i varierande utsträckning. 2011 års granskning har, enligt nämndernas protokoll och de intervjuer som gjorts, hos några nämnder använts som diskussionsunderlag utan att den formellt behandlats av nämnden medan den hos andra nämnder hanterats som en punkt på dagordningen.

#### **3.1.2. Beslut och åtgärder**

Den 10:e april 2012 undertecknades ett samarbetsavtal mellan Gällivare kommun och LKAB. Samarbetsavtalet utgör utgångspunkt för LKAB:s åtaganden gentemot kommunen avseende ersättning till följd av skador uppkomna av gruvverksamheten. Även Gällivare kommuns åtaganden gentemot LKAB regleras inom ramen för avtalet, vilket innebär att kommunen ska medverka i omvandlingsprocessen och därmed möjliggöra fortsatt gruvverksamhet. Samarbetsavtalet mellan kommunen och LKAB är undertecknat av kommunalråd och kommunchef från Gällivare kommun samt VD och direktör för samhällsomvandlingen från LKAB.

Samarbetsavtalet överklagades till Förvaltningsrätten i Luleå av Villaägarnas riksförbund, och den 3:e december 2012 kom Förvaltningsrättens dom efter laglighetsprövningen. Avtalet var enligt Förvaltningsrätten lagligt. Villaägarnas riksförbund har dock överklagat domen till Kammarrätten i Sundsvall med hänvisning till att kommunen avstår från 286 miljoner kronor i mineralersättning och att detta inte är ett normalt agerande vid en fastighetsaffär<sup>1</sup>.

Av granskningen framgår att om samarbetsavtalet vinner laga kraft ska ett antal nya avtal upprättas. Ett av avtalen handlar exempelvis om upplåtande av mark och detta avtal kan inte fullföljas i och med att samarbetsavtalet är under överklagan. Eftersom det övergripande avtalet ännu inte trätt i kraft har kommunen inte heller erhållit de ekonomiska medel från LKAB som avtalet reglerar, vilket medfört att vissa samhällsomvandlingsrelaterade processer för närvarande ligger vilande.

En ny bostadsförsörjningsplan har upprättats för Gällivare kommun. Planen har gått ut på återremiss till förvaltningarna och detta beror bland annat på kritik mot delar av den framtagna planen som har kommit fram på nämnds nivå, exempelvis finns behov av ytterligare dialog avseende hur tillväxt ska beaktas. Ambitionen är att den reviderade planen ska behandlas i kommunfullmäktige i maj 2013.

<sup>1</sup> <http://www.nsd.se/nyheter/gallivare/artikel.aspx?ArticleId=7324159>  
<http://www.lkab.com/Alla-nyheter/Malmfaltsnyheter/?ni=5313&c=&m=>

Kommunen arbetar för närvarande bland annat med att ersätta det särskilda boendet Gunillahem i Malmberget, samt med frågor som berör planering och planarbete av olika slag. Enligt intervjuer är tjänstemän inom kommunen även i färd med exempelvis byggnation av en ny väg mellan östra och västra Malmberget samt planering av VA-ledningar. Således är mycket avhängigt det framtida rättsliga förfarandet kring samverkansavtalet för att kommunen ska kunna gå vidare med olika processer.

Projektet Nya Gällivare startades 2009 med syftet att bistå kommunstyrelsen och kommunfullmäktige med beslutsunderlag avseende samhällsomvandlingen samt belysa affärsmöjligheter för det lokala och regionala näringslivet. Projektet har även fokuserat på upplevelsen att bo i Gällivare och arbetsunderlaget har tagits fram genom dialog med medborgare, offentlig sektor samt representanter från näringslivet via seminarier och workshops. Nya Gällivare har i slutet av 2012 avslutats och vid granskningstillfället pågick sammanställning och författande av slutredovisning. När slutredovisningen är färdigställd ska denna kommuniceras inom kommunens verksamheter samt gentemot allmänheten.

I och med projektet Nya Gällivare har kommunen kommit i kontakt med många av kommunens medborgare och detta bland annat via de workshops som kommunens utvecklingsenhet ansvarat för. Total uppskattas ca 1700 personer ha engagerats i projektet samt att dessa lagt ned ca 6-10 timmar var i sin medverkan. Gällivares utvecklingsenhet planerar ytterligare medborgardialog efter att Nya Gällivare avslutats för kunna få in alla aktörer och intressenters frågor kring exempelvis gymnasieskola och kulturhus.

## **3.2. Åtgärder avseende verksamhets- och ekonomistyrning**

### **3.2.1. Verksamhet**

Sedan 2011 års granskning har kommunstyrelsen beslutat om översyn av organisationen med anledning av samhällsomvandlingen. I juni 2012 fattade kommunstyrelsen beslut om att inrätta ett samhällsplaneringsutskott inom kommunstyrelsen. Samhällsplaneringsutskottet ska bestå av fem ledamöter och fem ersättare. Även tjänstemannaorganisationen i kommunen kommer att genomgå förändringar, en avdelning/enhet som specifikt arbetar med samhällsomvandlingen ska upprättas och i dagsläget sker arbete med att rekrytera personal till denna avdelning/enhet. Bland annat rör det sig om tjänstemän som arbetar med planfrågor. Ambitionen är att dessa tjänster ska tillsättas senast juni 2013 och förläggas till kommunledningskontoret. Tanken är även att förvaltningscheferna ska medverka vid träffar med denna nya avdelning/-enhet. Vidare framhålls att en kommunikatör för samhällsomvandlingen ska vara knuten till samhällsplaneringsavdelningen/-enheten, men att denna tjänst ska vara organiserad under informationsenheten.

Fortsättningsvis framhålls vikten av att på ett lämpligt sätt ha översyn om hur personal inom kommunens verksamheter hanterar både frågor rörande



samhällsomvandling och den ordinarie verksamheten så att personal inte belastas i för hög grad, detta för att olika processer som ingår i kommunens kärnverksamheter inte ska riskera att bli nedprioriterade.

Socialnämnden har verksamheter som berörs av samhällsomvandlingen i ett tidigt stadium och bland annat kommer omvandlingen innebära att medborgare som bor vid kommunens boenden i Malmberget flyttas till tillfälliga boenden i väntan på att nya ska färdigställas. Socialförvaltningen planerar i sammanhanget att anställa en logistiksamordnare.

Inom miljö- och byggområdet föreligger behov av att rusta förvaltningen när det gäller personal och det uppges vara svårt att hitta personer med rätt kompetens. Vidare lyfts det fram i intervjuer att svårigheten med att rekrytera personal med rätt kompetens har lett till att Miljö- och byggnämnden exempelvis sett till att göra kompetensfrämjande insatser hos befintlig personal, med fokus på plansidan.

Genom intervjuer framgår att det inom barn-, utbildning och kulturnämnden pågår planering bland annat avseende anpassning av skolstrukturen till samhällsomvandlingen och detsamma gäller kultur- och fritidsverksamheterna. Vidare planerar nämnden utifrån samhällsomvandlingsprocessen när det till exempel gäller samnyttjande av lokaler.

Från service- och teknikområdet lyfts det fram att det är väsentligt med framförhållning för att vara redo för samhällsomvandlingens nästa fas. Samhällsomvandlingen pågår i dagsläget inom den ordinarie verksamheten, i kombination med hjälp av externa konsulter.

### *3.2.2. Ekonomi*

Genom intervjuer som gjorts för denna granskning framgår att det under 2012 fortfarande finns vissa oklarheter kring de ekonomiska och framförallt redovisningsmässiga följderna av samhällsomvandlingen. Det regelverk som kommunen har att förhålla sig till överensstämmer inte med de redovisningsmässiga konsekvenserna som samhällsomvandlingen medför. Exempelvis lyfts utmaningar upp, via intervjuer, kring de pengar som kommer från LKAB i form av ersättning för verksamheters lokaler och hur detta ska hanteras i balansräkningen. Den ekonomiska styrningen och de redovisningsmässiga följderna har varit ett levande ämne under hela 2012 i kommunen och för att försöka få klarhet i dessa frågor uppger ansvariga i kommunen att kontakter har förts med bland annat en extern konsult samt Rådet för kommunal redovisning. Vidare uppges det vara viktigt att Kiruna kommun hanterar dessa frågeställningar på ett liknande sätt.

Vid tidpunkten för granskningen pågick arbete med att anställa en controller för att hantera ekonomiska frågor med bäring på samhällsomvandlingen. Denna controller, som ska arbeta med samhällsomvandlingen ska placeras inom ekonomienheten i kommunen och finansieras av LKAB.-Vidare finns en rutin som innebär att klartecken ska erhållas från berörd förvaltningschef samt kommunchef innan en åtgärd genomförs där kostnad uppstår på grund av samhällsomvandlingen.

Hos några av förvaltningarna uttrycks en viss osäkerhet avseende hur mycket faktiska resurser som läggs på samhällsomvandlingen. Genom intervjuerna framkommer även funderingar kring hur administration ska och bör ske gällande när förvaltningarnas personal arbetar strötimmor med samhällsomvandlingen, medan det uppges vara klart och tydligt i de fall LKAB kostnadstäcker en hel tjänst. Hos några av förvaltningarna uttrycks även osäkerhet kring betalning för timmar som redan lagts ned för samhällsomvandlingen samt när/hur efterhandsfaktureringska hanteras.

### **3.3. Samverkan mellan kommunstyrelsen och nämnderna**

Genom de intervjuer som gjorts, och de dokument som granskats, har det framkommit att samverkan mellan kommunstyrelsen och nämnderna avseende samhällsomvandlingen förbättrats sedan 2011 års granskning. Dock framkommer indikatorer på att samverkan troligtvis behöver utvecklas än mer i takt med att samhällsomvandlingsprocessen träder in i en ny fas.

I och med att samverkansavtalet befinner sig i en rättslig process ser vi att detta påverkar samverkan mellan kommunstyrelsen och nämnderna. Samtidigt ser vi att flertalet aktiviteter som genomförts inom ramen för samhällsomvandlingen öppnat upp för en dialog mellan såväl politiker som tjänstemän. Under våren 2012 genomfördes ett antal workshops, vilka uppges ha varit positivt för både information och dialog mellan politiker och tjänstemän.

Förutom dessa workshops har även tre studieresor genomförts för ledande tjänstemän och politiker inom kommunen. Den ena studieresan gick till Öresund/-Örestad den andra till Stockholm och den tredje till Bodö. Syftet med dessa resor är att studera lyckade stadsbyggnadsprojekt samt dra viktiga lärdomar inför samhällsomvandlingen i Gällivare. Dessa resor uppges ha varit ett bra inspel för delaktighet, samverkan och information mellan såväl politiker och tjänstemän. Efter resorna har workshops hållits för att samla ihop idéer och erfarenheter och även detta uppges vara bra för delaktigheten men också för att förstå hur samhällsomvandlingsprocessen ska gå vidare samt hur en ändamålsenlig organisation kan utformas.

I granskningen av samhällsomvandlingen 2011 gjordes bedömningen att öppenheten kring samhällsomvandlingsprocessen generellt behövde öka inom kommunens organisation. Vi får en samstämmig bild från de intervjuade att öppenhet såväl som delaktighet har förbättrats sedan granskningen 2011. Detta uppges delvis bero på att det nu finns mer att informera om och att förhandlingarna kring kommunens och LKAB:s samarbetsavtal är avslutade. Samhällsomvandlingen är även en stående punkt på flera av nämndernas sammanträden.

På förvaltningsnivå erhåller personal information om samhällsomvandlingen i samband med arbetsplatsträffarna samt de träffar som kommunchefen har med chefer i förvaltningarna. Samhällsomvandlingen uppges alltid finnas på dagordningen vid dessa träffar.

### **3.4. Informationsarbetet**

Som tidigare nämnts i denna rapport har projektet Nya Gällivare fortgått under 2012 för att sedan ha avslutats i årsskiftet 2012/2013. Nya Gällivare har nått ut till många av kommunens medborgare och antalet deltagare från allmänheten, som tidigare nämnt ca 1700 personer, ger en indikation på att projektet bidragit till engagemang och dialog kring samhällsomvandlingen. Från några av kommunens förvaltningar lyfts fram att det är viktigt att informationen och dialogen med medborgarna inte stagnerar i och med att Nya Gällivare nu avslutats.

Genom de intervjuer som gjorts framkommer att Gällivare kommuns utvecklingsenhet besöker exempelvis skolor, föreningar och företag, för att informera om vad som händer och vad som är aktuellt i och med samhällsomvandlingen; i sammanhanget framhålls det som viktigt att inte överinformera. Det överklagade samverkansavtalet uppges på senare tid ha inneburit en viss återhållsamhet avseende den information som gått ut till allmänheten.

Förutom utvecklingsenhetens information till de medborgare och andra aktörer som efterfrågat den, sker informationsinsatser även via kommunens hemsida och via kommunbladet som utkommer fyra gånger per år sedan 2009. Tillgänglighet till information och att människor känner trygghet upplevs enligt flera av de intervjuade som två viktiga faktorer för att samhällsomvandlingen ska fungera bra. Framöver planeras dialogmöten med hushåll i Malmberget; alla som bor i Malmberget ska få möjlighet att komma till tals.

Avslutningsvis framhåller flera av de intervjuade att mycket information går ut till allmänheten med olika metoder, men att det är en utmaning och kontinuerlig utvecklingsprocess att bedöma hur informationen upplevs och tolkas.

Mars 2013



---

*Hans Forsström, projekt- och uppdragsledare*