



Förstudie - Kommunens långsiktiga planering av markbehov

Förstudie

Köpings kommun

KPMG AB

2022-10-18

Antal sidor 13



Köpings kommun
Förstudie - Kommunens långsiktiga planering av markbehov

2022-10-18

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	3
2.1	Syfte och förstudiefrågor	3
2.2	Avgränsning	3
2.3	Förstudiekriterier	3
2.4	Metod	4
3	Plan- och bygglagen	5
4	Organisation	6
5	Resultat av förstudien	6
5.1	Styrande och stödjande dokument	6
5.2	Arbetsprocess, planeringskedja och planeringsstrategi	7
6	Sammanfattande bedömning	10

1 Sammanfattning

Vi har av Köpings kommuns revisorer fått i uppdrag att genomföra en förstudie avseende den långsiktiga planeringen av markbehov i kommunen.

Revisionen bedömer att det är angeläget att göra en förstudie av kommunens arbete med den långsiktiga planeringen av markbehovet för att kunna bedöma om en fördjupad granskning ska göras.

I förstudien har kartlagts:

- om kommunen har antagit en politisk styrning inom strategiskt markförvärv,
- om kommunen har en beslutad strategisk markplanering,
- om kommunen har en dokumenterad planeringskedja från översiktlig planering och planeringsstrategi eller motsvarande med kopplingar till markplanering, samt
- om kommunen har en dokumenterad arbetsprocess för framtagande av långsiktig markplanering med tydliga roller och ansvar.

Vår sammanfattande bedömning är att kommunen har en långsiktig markplanering, i bemärkelsen att kommunen i praktiken aktivt prioriterar och arbetar med dessa frågor. Kommunen har ett pågående arbete med att utveckla basen av dokumentation rörande långsiktig markplanering, för att på så sätt förankra det redan befintliga arbetet i dokumentation. Behovet av att upprätta en nedtecknad markstrategi har identifierats, och kommunen är i färd att åtgärda detta.

Kommunen har en översiktsplan från 2012 som aktualiserats 2018, och kommunen arbetar för tillfället för denna förstudie med att ta fram en fördjupad översiktsplan för Köping tätort. Det finns en medvetenhet kring vikten av att ha en aktuell Översiktsplan.

Ett behov att tydliggöra roller och ansvar har identifierats. Kommunen är i färd med att tydliggöra detta genom markstrategin och ytterligare dokumentation. Därtill har behovet av att tydliggörs strukturen kring återrapportering till fullmäktige identifierats, vilket kommunen likaså uppvisar medvetenhet kring och arbetar för att utveckla.

I och med att förstudien fokuserar på långsiktig planering täcker förstudien inte frågor rörande exploatering, detaljplanering, efterlevnad av beslutad planering och övriga senare skeden i markplaneringsprocessen. En del dokument rörande de senare skedena i processen, såsom Mark- och exploateringsplanen som ska avhandlas och beslutas i november 2022, arbetas med under tillfället för förstudien. I en fördjupad granskning kan dessa senare skeden studeras i ljuset av denna förstudies fokus på långsiktig markplanering, för att på så vis täcka hela markplaneringsprocessen i Köping. En fördjupad granskning avseende Köpings långsiktiga markplanering bedöms däremot inte nödvändig.

2 Bakgrund

Köpings kommun är i ett expansivt skede med stor efterfrågan på mark. Kommunen är i flera bemärkelser attraktiv för företagande och entreprenörskap, varför en långsiktig markplanering är fundamental för att kunna möta dessa behov. I takt med ökad efterfrågan ställs högre krav på korrekta och kvalitativa utredningar inför framtagande av detaljplaner i samband med exploatering. (Verksamhetsplan, Kommunstyrelsen 2022.) För kommunen är det av stor vikt att ha en markplanering för kommande behov avseende t ex företagsetableringar och kommunala verksamhetslokaler.

Ett strategiskt markinnehav är även avgörande för att kunna bedriva en aktiv bostadspolitik. Strategiska markförvärv är en del i hela planeringskedjan i en kommun och utgår från den översiktliga planeringen av mark och vatten, via detaljplanering och vidare till exploatering och genomförande. Om kommunen äger marken kan kommunen genom villkor i ett markanvisningsavtal styra inriktningen på bostadsbyggandet, till exempel när det gäller upplåtelseformer eller storlek på bostäder. Man kan också styra mot ekonomiskt överkomliga bostäder eller få tillgång till bostäder för kommunal förmedling. Många kommuner gör strategiska markförvärv för att ha beredskap för framtida markanvisningar för bostadsbyggande.

2.1 Syfte och förstudiefrågor

Syftet med förstudien har varit att bedöma om en fördjupad granskning ska göras inom området strategisk markförsörjning.

Vi har vid förstudien kartlagt:

- om kommunen har antagit en politisk styrning inom strategiskt markförvärv,
- om kommunen har en beslutad strategisk markplanering,
- om kommunen har en dokumenterad planeringskedja från översiktlig planering och planeringsstrategi eller motsvarande med kopplingar till markplanering, samt
- om kommunen har en dokumenterad arbetsprocess för framtagande av långsiktig markplanering med tydliga roller och ansvar.

2.2 Avgränsning

Förstudien avspeglar nuvarande situation och de styrelser/nämnder som omfattas är kommunstyrelsen samt samhällsbyggnadsnämnden.

2.3 Förstudiekriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfylls i lagstiftning och styrdokument såsom:

- Kommunallagen
- PBL i vissa delar (ändringar år 2020 kap 3 PBL)
- Reglementen



Köpings kommun

Förstudie - Kommunens långsiktiga planering av markbehov

2022-10-18

- Interna styrdokument rörande översiktlig planering och strategiskt arbete, investeringsprocessen, markplaneringen hos de parter som berörs.
- Rutiner, behovsutredningar, kostnadsfördelningsmodeller, resursmodeller med mera kopplade till markplanering har till viss del varit i fokus under förstudien.

2.4 Metod

Förstudien har genomförts genom:

- Studier av relevanta dokument
- Intervjuer med berörda tjänstemän vid samhällsbyggnadsförvaltningen

Förstudien är faktakontrollerad av intervjuade tjänstepersoner.

3 Plan- och bygglagen

Plan- och bygglagen (2010:900) innehåller bestämmelser om planläggning av mark och vatten samt om byggande. Bestämmelserna i lagen syftar till att, med hänsyn till den enskilda människans frihet, främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god långsiktig livsmiljö för människor i dagens samhälle och för kommande generationer.

Inriktningen på den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön anges i kommunens **Översiktsplan**. Planen ska ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Varje kommun ska enligt plan- och bygglagen (kap. 4) ha en aktuell översiktsplan som omfattar hela kommunen. Översiktsplanen är inte bindande men är viktig för kommunernas arbete med att ta fram strategier för en långsiktigt hållbar utveckling.

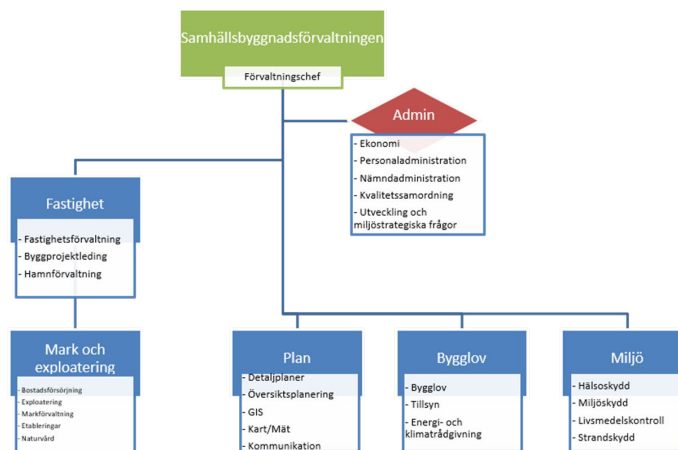
Den detaljerade planeringen av den fysiska miljön görs i detaljplaner och i områdesbestämmelser. Detaljplanering och områdesbestämmelser är kommunernas instrument för att reglera användningen av mark och vatten samt bebyggelse och byggnadsverk (4 kap. 1 §). Kommunen använder detaljplaner för att pröva om ett område är lämpligt för ny bebyggelse och/eller när bebyggelse ska förändras eller bevaras (4 kap. 2 §). Detaljplanen anger ramarna för prövning av framtida bygglovsärenden. En detaljplan ska antas av kommunfullmäktige, men kan delegeras till kommunstyrelsen eller facknämnd om planen inte är av principiell beskaffenhet eller av större vikt.

Processen för framtagande av detaljplaner regleras i plan- och bygglagen kap. 5.

Inför framtagande av förslag till detaljplan ska det beslutas om förslaget ska handläggas med ett standardförfarande eller utökat förfarande. Standardförfarandet används om planförslaget (i) är förenligt med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsutlåtande, (ii) inte är av betydande intresse för allmänheten eller inte i övrigt stor betydelse eller (iii) inte kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Om något av kraven inte uppfylls ska ett utökat förfarande användas (PBL 5 kap. 4§).

4 Organisation

Nedan återfinns organisationskarta för samhällsbyggnadsförvaltningen med underliggande verksamheter.



Figur 1. Organisationskarta över samhällsbyggnadsförvaltningen med underliggande verksamheter.

Inom Köpings kommun är kommunstyrelsen ytterst ansvarig för de frågor som sköts inom underliggande verksamheter och som rör markförsörjning. Detta innebär att samhällsbyggnadsförvaltningen rapporterar till kommunstyrelsen. Inom samhällsbyggnadsförvaltningen finns Fastighetsavdelningen, och under Fastighetsförvaltningen finns Mark- och exploateringsenheten.

5 Resultat av förstudien

5.1 Styrande och stödande dokument

5.1.1 Reglementen

I kommunstyrelsens reglemente återfinns att styrelsen ska ha uppsikt över bland annat samhällsbyggnadsnämndens verksamhet.

Styrelsens förvaltning utgörs av såväl kommunledningsförvaltningen som samhällsbyggnadsförvaltningen i ärenden som rör bland annat översiktlig och fysisk långsiktig planering. Styrelsen innehar även ansvaret att bevaka kommunens intressen rörande fastighetsbildning, fastighetsbestämning, planläggning och byggnadsväsende framåt.

I reglementet för samhällsbyggnadsnämnden framförs att nämnden ska följa fullmäktiges bestämmelser och riktlinjer samt verka för att uppnå fastställda mål. Nämnden ska vidare samråda med annan nämnd, kommunstyrelsen, övrig

2022-10-18

organisation eller förening när verksamhetsområden överlappas. Ett exempel på detta är miljöfrågor.

I samhällsbyggnadsnämndens reglemente finns vikten av återrapportering till fullmäktige formulerad. Det understryks att nämnden ansvarar för att dess organisation är tydlig, ändamålsenlig i enlighet med fullmäktiges mål och styrning samt andra författningar som gäller för verksamheten. Med detta följer att samhällsbyggnadsnämnden återrapporterar till fullmäktige inom den tid och enligt de riktlinjer som är aktuella.

5.1.2 Översiktlig planering

En aktuell **Översiktsplan** utgör grunden för kommunens långsiktiga markplanering. Den senast politiskt antagna Översiktsplanen i Köping är från år 2012. År 2018 genomfördes en så kallad aktualitetsprövning av kommunens beslutade Översiktsplan från år 2012. Aktualitetsprövningen resulterade i att planen bedömdes vara fortsatt aktuell. I aktualitetsprövningen rekommenderar stadsarkitektkontoret kommunen att genomföra en fördjupning av översiktsplanen med specifik inriktning på Köpings tätort. Den fördjupade översiktsplanen med inriktning på tätorten har arbetats fram och varit på remiss/samråd från och med maj 2022 och väntas antas under 2023. Enligt uppgifter i intervju är nästa steg att efter detta fortsätta med fokus på landsbygden.

5.1.3 Mark- och exploateringsplan

Vad gäller de senare skedena i processen har Samhällsbyggnadsförvaltningen i samråd med *Västra Mälardalens Energi* upprättat ett förslag till mark- och exploateringsplan för Köpings kommuns pågående exploateringsprojekt. Mark- och exploateringsplanen ska presenteras för kommunstyrelsen och beslutas i november 2022. Enligt uppgifter i intervju ska här samtliga projekt finnas sammanställda och klassificerade utifrån prioriteringsgrad. En översikt över samtliga projekt redovisas även i form en tidslinje med bedömd tidsåtgång för processerna. Mark- och exploateringsplanen är enligt uppgift i intervju ämnad att vara ett levande dokument som anger inriktningen för exploateringsverksamheten men som revideras löpande utifrån rådande läge avseende efterfrågan, resurser, politisk vilja och andra faktorer som kan spela in vid planeringen av projekten. Mark- och exploateringsplanen kommer att ta över den roll som befintligt dokument Planprioritering inför 2022 har haft när det gäller prioritering och tidplan för detaljplanering av kommunal mark. Det innebär att planprioriteringsdokumentet framöver kommer spela en roll främst för hur privat initierade detaljplaner ska prioriteras i förhållande till kommunalt initierade detaljplaner. Då dessa senare skeden i processen inte ryms inom ramen för denna förstudie, bedöms här finnas anledning att genomföra en framtida fördjupad granskning avseende kommunens arbete med exploatering och projekt med kortare tidshorisont.

5.2 Arbetsprocess, markstrategi och planeringsstrategi

Det är av stor vikt att det finns en dokumenterad planeringskedja från översiktlig planering och planeringsstrategi eller motsvarande med kopplingar till markplanering.

2022-10-18

Kommunen ska ta fram och anta en planeringsstrategi under det två första åren efter ordinarie val enligt ny lagstiftning. Planeringsstrategin handlar om hur kommunen ska bedriva den översiktliga planeringen, och den ska i grova drag innehålla planering och tankar framåt vad gäller markplanering. Planeringsstrategin ska vara kopplad till Översiktsplanen och resursplanering.

Med anledning av att lagstiftningen är ny har kommunen inte hunnit upprätta en planeringsstrategi ännu. Arbetet med att upprätta en planeringsstrategi ska påbörjas under 2023 och antas 2024 enligt uppgifter från förvaltningen. Vidare framförs i intervju att den tidigare nämnda aktualiseringen från 2018 innehåller en grov planering av prioriteringar framåt vad gäller markplanering. På så vis är aktualiseringen en variant av planeringsstrategi. I ett internt arbetsdokument redogörs vidare i grova drag för planering framåt rörande vilken dokumentation som behöver upprättas eller revideras. Detta vittnar om en medvetenhet kring att viss dokumentation saknas och behöver upprättas samt att kommunen aktivt arbetar för att ta fram dessa.

I Verksamhetsplan för kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden 2022 lyfts behovet av en tydlig markstrategi. Det beskrivs att markstrategin är viktig för att uppnå "genomtänkta och genomförbara planer som bidrar till en god bebyggd miljö". Motsvarande angiven indikator på måluppfyllelse är antalet strategiska dokument som färdigställs. I intervju bekräftas att avsaknaden av nedtecknad markstrategi är noterad inom förvaltningen. Det beskrivs att syftet med varför kommuner ska äga mark ska utpekade i markstrategiplanen, att principer kring varför kommunen ska köpa mark eller inte ska framgå, att det ska definieras hur kommunen ska växa samt vilken utveckling kommunen vill främja respektive motverka. I intervju medges att det är viktigt att ha en konkret markstrategi nedtecknad, men det understryks samtidigt att kommunen trots avsaknad av nedtecknad version i praktiken arbetar med frågorna på ett välfungerande sätt i dagsläget. Detta då förvaltningen har täta avstämningar till politiken när det dyker upp tillgänglig mark som kan vara av intresse för kommunen.

5.2.1.1 Roller, ansvar och politisk styrning inom strategiskt markförvärv

Roller och ansvar regleras till viss del i befintliga reglementen. Då det i dagsläget inte finns en nedtecknad markstrategi har avsaknaden av nedtecknade roller och ansvar gjorts synliga. I och med att kommunen är i färd att ta fram en markstrategi förväntas behovet av förtydligade roller och ansvar bli bemött.

Det lyfts vidare i intervju att mer utpräglad konsensus gällande utsedda arbetsutskotts och projektgruppers syften krävs för att underlätta samarbete och samförstånd kring markfrågor. Utöver konkreta syften behövs även sammankallande roller utses samt tydligare plan för mötenas agenda utformas. Alla utsedda roller i projekten behöver ha ett tydligt utpekat ansvar och ägandeskap i projekten och de handlingar som ligger till grund för politiska beslut. Ökad tydlighet gällande roller och ansvar menas således inte enbart främja bättre samarbete, utan även högre kvalitet på levererad produkt till resultat av tydligt utpekat ansvar inför politiken. I intervju framkommer att kommunen arbetar med att upprätta motsvarande dokument där roller och ansvar tydliggörs, detta arbete är pågående.



Köpings kommun

Förstudie - Kommunens långsiktiga planering av markbehov

2022-10-18

Vad gäller politisk styrning framkommer i befintliga reglementen och styrdokument att återrapportering ska ske till kommunstyrelsen. I intervju styrks att rapportering av pågående markärenden till kommunstyrelsen sker löpande. Det framkommer även att förvaltningen arbetar aktivt för att informera kommunstyrelsen och inkludera politiken ytterligare. Av intervjun framgår att politiker är intresserade av området. Samtidigt lyfts att vikten av att redovisa till styrelsen kan understrykas tydligare i befintlig dokumentation. Bedömning behöver också göras om frågor inom området också ska lyftas till kommunfullmäktige.

6 Sammanfattande bedömning

Vår sammanfattande bedömning är att kommunen har en långsiktig markplanering, i bemärkelsen att kommunen i praktiken aktivt prioriterar och arbetar med dessa frågor. Kommunen har ett pågående arbete med att utveckla basen av dokumentation rörande långsiktig markplanering, för att på så sätt förankra det redan befintliga arbetet i dokumentation. Behovet av att upprätta en nedtecknad markstrategi har identifierats, och kommunen är i färd att åtgärda detta.

Kommunen har en översiktsplan från 2012 som aktualiserats 2018, och kommunen arbetar för tillfället för förstudien med att ta fram en fördjupad översiktsplan för Köping tätort. Det finns en medvetenhet kring vikten av att ha en aktuell Översiktsplan.

Ett behov att tydliggöra roller och ansvar har identifierats. Kommunen är i färd med att tydliggöra detta genom markstrategin och ytterligare dokumentation. Därtill har behovet av att tydliggörs strukturen kring återrapportering till fullmäktige identifierats, vilket kommunen likaså uppvisar medvetenhet kring och arbetar för att utveckla.

I och med att förstudien fokuserar på långsiktig planering täcker förstudien inte frågor rörande exploatering, detaljplanering, efterlevnad av beslutad planering och övriga senare skeden i markplaneringsprocessen. En del dokument rörande de senare skedena i processen, såsom Mark- och exploateringsplanen som ska avhandlas och beslutas i november 2022, arbetas med under tillfället för förstudien. I en fördjupad granskning kan dessa senare skeden studeras i ljuset av denna förstudies fokus på långsiktig markplanering, för att på så vis täcka hela markplaneringsprocessen i Köping. En fördjupad granskning avseende Köpings långsiktiga markplanering bedöms däremot inte nödvändig.

Datum som ovan

KPMG AB

Anders Petersson
Certifierad kommunal yrkesrevisor

Karin Helin-Lindkvist
*Certifierad kommunal yrkesrevisor
och uppdragsansvarig*



Köpings kommun
Förstudie - Kommunens långsiktiga planering av markbehov

2022-10-18

Isabel Vingren
Kommunal revisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.