

Revisionsrapport

Granskning av bostads- och lokalbyggande i Höörs kommun

Alf Wahlgren
Projektledare

Emma Ekstén
Projektmedarbetare

Februari 2017

Höörs kommun

Innehåll

1.	Inledning	3
1.1.	Bakgrund	3
1.2.	Syfte	3
1.3.	Revisionskriterier	3
1.4.	Revisionsfrågor.....	3
1.5.	Metod.....	4
2.	Den politiska organisationen i Höörs kommun.....	5
2.1.	Organisation	5
3.	Iakttagelser och bedömningar	6
3.1.	Vilka mål och planer finns för bostads- och lokalbyggandet på kort och lång sikt? Hur följs målen upp?	6
3.1.1.	Iakttagelser	6
3.1.2.	Bedömning.....	9
3.2.	Är ansvarsfördelningen mellan nämnder, bolag och styrelse tydlig? Hur fungerar samverkan där emellan?	9
3.2.1.	Iakttagelser	9
	Ansvarsfördelningen i praktiken	11
3.2.2.	Bedömning.....	12
3.3.	Görs riskbedömningar, t.ex. med hänsyn till risk för överklaganden?	12
3.3.1.	Iakttagelser	12
3.3.2.	Bedömning.....	12
3.4.	Finns en effektiv planeringsprocess?	13
3.4.1.	Iakttagelser	13
3.4.2.	Bedömning.....	15
3.5.	Finns tillräckliga rutiner och riktlinjer för markanvisningar för bostäder? Hur fördelas byggrätter mellan byggherrarna?	15
3.5.1.	Iakttagelser	15
3.5.2.	Bedömning.....	15
3.6.	Hur fungerar samverkan med byggherrar, byggare och branschorganisationer? 15	
3.6.1.	Iakttagelser	15
3.6.2.	Bedömning.....	16
3.7.	Är nämndernas och styrelsernas verksamheter ändamålsenliga, d.v.s. uppnås mål m.m.? 16	
3.7.1.	Iakttagelser	16
3.7.2.	Bedömning.....	17

3.8.	Är ägardirektiven till bostadsbolaget förenliga med kommunens mål och tillväxt? Har kommunstyrelsen en tillräcklig uppsikt över att bostadsbolaget följer ägardirektiven?	18
3.8.1.	Iakttagelser	18
3.8.2.	Bedömning.....	19
4.	Sammanfattande revisionell bedömning.....	20
4.1.	Rekommendationer.....	21

1. Inledning

Kommunrevisionen i Höörs kommun har beslutat att göra en granskning av bostads- och lokalförsörjning kopplat till Vision 2025. För det ändamålet har ett förfrågningsunderlag sammanställts som innehåller en bakgrundsbeskrivning, syfte med granskningen samt ett antal revisionsfrågor. Granskningen är utformad efter förfrågningsunderlaget samt i samråd med kommunrevisionen.

1.1. Bakgrund

Vision 2025 antogs av kommunfullmäktige 2011. Visionen beskriver hur Höörs kommun vill vara och uppfattas 2025. Utifrån visionen har kommunfullmäktige för mandatperiod 2014-2018 antagit fyra mål. Målen avser God livsmiljö och boende för alla, Tillgängliga och professionella, Innovativa och ansvarfulla och Långsiktig hållbar ekonomi.

Kommunen har ett antal strategier för att nå visionen. 2025 beräknas invånarantalet i Höör ha ökat med 1500 personer. För att nå visionen, målen och strategin förutsätts ett väl fungerande bostads- och lokalbyggande.

1.2. Syfte

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunen har en tillräcklig styrning och kontroll för att säkerställa en ändamålsenlig bostads- och lokalförsörjning som bidrar till uppfyllelsen av vision 2025 och kopplade mål.

1.3. Revisionskriterier

I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av:

- Kommunallag (1991:900)
- Plan- och bygglag
- Höörs kommuns vision 2025
- Höörs kommuns mål 2014 - 2018
- Kommuncentrala policys, planer och riktlinjer
- Budget 2016
- Höörs kommuns ägardirektiv till bostadsbolaget

1.4. Revisionsfrågor

Styrning och kontroll prövas utifrån följande revisionsfrågor:

- Vilka mål och planer finns för bostads- och lokalbyggandet på kort och lång sikt?
Hur följs målen upp?

- Är ansvarsfördelningen mellan nämnder, bolag och styrelse tydlig? Hur fungerar samverkan där emellan?
- Görs riskbedömningar, t.ex. med hänsyn till risk för överklaganden?
- Finns en effektiv planeringsprocess?
- Finns tillräckliga rutiner och riktlinjer för markanvisningar för bostäder? Hur fördelas byggrätter mellan byggherrarna?
- Hur fungerar samverkan med byggherrar, byggare och branschorganisationer?
- Är nämndernas och styrelsernas verksamheter ändamålsenliga, d.v.s. uppnås mål m.m.?
- Är ägardirektiven till bostadsbolaget förenliga med kommunens mål och tillväxt? Har kommunstyrelsen en tillräcklig uppsikt över att bostadsbolaget följer ägardirektiven?

1.5. Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer och dokumentstudier. Intervjuer har genomförts med kommundirektör, kommunstyrelsens ordförande, ordförande och vice ordförande för tekniska nämnden, miljö- och byggnadsnämnden, socialnämnden och barn – och utbildningsnämnden, kommunarkitekt, planarkitekt, miljö- och byggmyndighetschef, fastighetsstrateg, utvecklingschef, verksamhetsutvecklare samt Höörs fastigheters VD och ordförande i styrelsen. Dokument som har granskats är bland annat Vision 2025, Bostadsförsörjningsprogrammet, kommunfullmäktigemål, delårsrapport, de olika nämndernas reglementen och Höörs fastighets AB:s ägardirektiv.

Rapporten har varit föremål för sakavstämning.

2. Den politiska organisationen i Höörs kommun

2.1. Organisation

Den politiska styrningen och organisationen i Höörs kommun skiljer sig en del från andra kommuner. Kommundirektören är chef för hela kommunförvaltningen som i sin tur är indelad i kommunledningskansli, social sektor, barn- och utbildningssektor, samhällsbyggnadssektor, miljö- och byggmyndighet, kultur- och fritidssektor samt räddningstjänst. I kommunens ledningsgrupp ingår kommundirektören, socialchefen, barn- och utbildningschefen, samhällsbyggnadschefen, personalchefen, miljö- och byggmyndighetschefen, ekonomichefen samt kultur- och fritidschefen. Kommunkansliet, som kommundirektören är direkt chef över, består av gemensamma funktioner så som ekonomikontor, personalkontor och planering- och utvecklingsenheten. Under kommunledningskansliet på plan- och utvecklingsenheten finns även specifika verksamhetsuppdrag inom områdena strategisk samhällsplanering, miljöstrategiskt arbete samt naturvårdsarbete. För social sektor finns en socialchef. I sektorn ingår individ- och familjeomsorg, äldreomsorg och handikappomsorg. Barn- och utbildningssektorn består av utbildning och förskola och sektorn har en barn- och utbildningschef.

Samhällsbyggnadssektorn, som arbetar åt kommunstyrelsen, tekniska nämnden samt VA/GIS-nämnden, har en samhällsbyggnadschef, där kommunal teknik, planerhet och fastighetsförvaltning ingår. I samhällsbyggnadssektorn finns även en gatu- och parkchef som ansvarar för gata, park och belysning. Denna chef arbetar på uppdrag från tekniska nämnden. Miljö- och byggmyndigheten, som har en egen nämnd, handlägger myndighetsärenden, men är även expertorgan i frågor som rör bland annat miljö- och byggnadsfrågor. Chefen för denna sektor är miljö- och byggmyndighetschef.

Den politiska strukturen i kommunen styrs av sex partier i två grupperingar. Socialdemokraterna, Miljöpartiet och Vänsterpartiet bildar tillsammans Partnerskapet. Moderaterna, Centerpartiet och Kristdemokraterna bildar tillsammans Treklövern. Grupperingarna har enats om att tillsammans styra kommunen, vilket innebär att ordförandeposterna i nämnderna är jämnt fördelade mellan grupperingarna.

3. Iakttagelser och bedömningar

3.1. Vilka mål och planer finns för bostads- och lokalbyggandet på kort och lång sikt? Hur följs målen upp?

3.1.1. Iakttagelser

Vision 2025, som antogs av kommunfullmäktige 2011, innebär att *”Höörs kommun är en mötesplats som tar vara på och utvecklar individens kreativitet, där idén om en hållbar utveckling drivits långt och där naturens möjligheter tas tillvara för boende, fritid och företagande.”* Vision 2025 är ett dokument som utöver själva visionen innehåller en beskrivning av hur visionen ska tolkas samt sex strategier för hur visionen ska uppnås. Dessa strategier är:

- Kommunikationer som förenklar livet
- Attraktiv boendeort mitt i regionen
- Hållbar utveckling
- Höör - en del av kunskapsregionen
- Kreativt möteslandskap
- Stärka positionen i regionen

För mandatperioden 2014 till 2018 har kommunfullmäktige, utifrån Vision 2025, tagit fram fyra mål som nämnderna ska fokusera på. Målen är: God livsmiljö och boende för alla, Tillgängliga och professionella, Innovativa och ansvarsfulla samt Långsiktig hållbar ekonomi. Av dessa mål har *”God livsmiljö och boende för alla”* störst bäring på granskningens uppdrag gällande bostads- och lokalförsörjning. I kommunfullmäktiges måldokument beskrivs detta mål så här:

”Utifrån att medborgarnas förändrade livssituation ställer högre krav på boendemiljön vill vi:

- *Förstärka integrationen i vårt samhälle. Det ska vara välkomnande, tryggt och enkelt att bo, leva och arbeta i Höörs kommun. Här ska finnas äldreomsorg med hög kvalitet och en skola som ger en värdegrund, studieresultat, trygghet och arbetsro.*
- *Stimulera Höörsborna att skapa sig goda livsförutsättningar. Det innebär bland annat att ge möjlighet för medborgarna att ta eget ansvar, vara delaktiga i samhällsutvecklingen och att agera för ren luft, vatten och miljö.*
- *Ha ett attraktivt boende i hela kommunen; fler boendialternativ med anpassningsbart boende, ett förtätat boende samt tillgängliga och enkla färdstätt.”*

Enligt måldokumentet ska dessa mål följas upp genom att:

- *Medborgarnas upplevelse av Höörs kommun som en plats att bo och leva på ska öka under mandatperioden. Målet följs upp genom medborgarundersökningens mått, nöjd-region-index. Måttet inkluderar medborgarnas syn på trygghet, bostäder, utbildnings- och fritidsmöjligheter samt transporter.*
- *Medborgarnas möjligheter till delaktighet ska öka under mandatperioden.*
- *Andel behöriga elever till något nationellt program på gymnasiet ska öka.*
- *Andelen brukare som är nöjda med sitt särskilda boende ska öka.*

I delårsrapport per 2016-08-31 görs en uppföljning av dessa mål, vilket vi redovisar i avsnitt 3.7.

Utöver kommunfullmäktiges mål har det tagits fram ett bostadsförsörjningsprogram som utgår från Vision 2025 samt målet ”God livsmiljö och boende för alla”. Utifrån det har Höörs kommun beslutat sig för tre fokusområden för bostadsförsörjningen som bildar utgångspunkt för mer detaljerade strategier, insatser och uppföljningar:

- Attraktiva bostadsmiljöer med utgångspunkt i lokala förutsättningar och god kollektivtrafik
- Varierat bostadsutbud för äldre
- Minskad hemlöshet och utestängning

Bostadsförsörjningsprogrammet antogs i juni 2015 och är därför ett relativt nytt dokument. Det är till för att skapa förutsättningarna för att klara målen om expansion. Programmet ska vidare spegla kommunens målsättning både på kort och lång sikt. Under rubriken ”Höörs bostadsförsörjningsarbete” beskrivs bland annat att ett arbete pågår med en ny översiktsplan. Den nya översiktsplanen utgår från att kommunen ska vara rädd om den åkermark och det skogsbruk som finns och inte bygga på sådana områden, för att istället förtäta och omvandla områden som redan finns, exempelvis industritomter. Den översiktsplan som gäller i dagsläget antogs 2002. Den nya översiktsplanen ska antas någon gång under 2017.

Gällande översiktsplan och det pågående arbetet med den nya, utgår från att det ska ske en önskad tillväxt om ca 50 bostäder per år. Det faktiska byggande under 2000-talet har varit något lägre, omkring 40 bostäder per år. Under samma tid har befolkningen ökat med 128 personer per år, motsvarande en tillväxt på 0,85 % per år. De närmsta åren förväntas flyktingmottagande bidra med cirka 30 personer per år. Enligt bostadsförsörjningsprogrammet är cirka 1 % befolkningstillväxt önskvärd över tid för att inte andelen yrkesarbetande ska sjunka i förhållande till andelen yngre och äldre. En utgångspunkt i bostadsförsörjningsarbetet är kommunens ambition att växa genom att erbjuda attraktiva boendemiljöer och inte genom kraftig expansion eller ökning av befolkningstillväxt.

I bostadsförsörjningsprogrammets avsnitt ”Planberedskap och markinnehav” nämns att planberedskapen är god för de närmaste åren och att av de utbyggnadsområden för bostäder som pekas ut i översiktsplanen för åren 2003-2023 återstår merparten. I

tabellen nedan visas projekt för bostäder i flerbostadshus och småhus med förväntad byggstart 2015-2017.

Bostäder med förväntad byggstart	2015	2016	2017	Kvar¹	Totalt
Flerbostadshus	7	36	28	100	171
Småhus	35	26	15	251	246
Totalt	42	62	43	351	498
Färdigställda bostäder					
Flerbostadshus	14	10			
Småhus	5	10			
Totalt	19	20			39

Av tabellen framgår att färdigställandet av bostäder har varit lägre än förväntat. Det gäller främst byggandet av småhus där avståndet mellan förväntad byggstart och färdigställda bostäder är stort. Vi kan också konstatera att den önskade tillväxten om 50 bostäder per år inte nås. Att observera här är att den önskade tillväxten om ca 50 bostäder per år enligt uppgift inte är något fastställt mål av kommunfullmäktige, utan används som ett planeringsredskap. Det görs därför ingen specifik utvärdering av den önskade tillväxten.

För lokalförsörjningen finns det ännu inget liknande ett Bostadsförsörjningsprogram, utan det som finns är ett dokument som visar en tidsaxel som visar framtida behov av lokalförsörjning. Tidsaxeln har tagits fram av en projektgrupp som arbetar med strategisk lokalförsörjning och den är inte politiskt fastställd ännu. Tidsaxeln innefattar att göra en inventering av de lokalbehov som finns i varje sektor. Det finns exempelvis ett stort behov av nya förskolor och kommunen har hittills fått arbeta med tillfälliga moduler. Projektgruppen består av kommundirektör, kommunarkitekt, samhällsbyggnadschef och fastighetsstrateg. Det finns även en arbetsgrupp för fysisk planering där detaljplanerna diskuteras i ett tidigt skede. Enligt intervjuer finns det plan på att göra ett lokalförsörjningsprogram motsvarande Bostadsförsörjningsprogrammet.

I intervjuerna framgår att för planering och uppföljning används även Boverkets årliga bostadsmarknadsenkät och att uppföljning av målen görs genom att se över siffrorna på hur många bostäder som byggts.

2010 infördes ett nytt sätt att arbeta med mål i kommunen, men enligt några intervjuade har inte detta arbete kommit speciellt långt. Målarbetet anses inte fungera i nedbrytningen från Vision 2025 till operativa mål i verksamheterna. Målarbete överhuvudtaget är en ny företeelse i kommunen och arbetet med de fyra målen kopplade till Vision 2025 påbörjades under 2016 och har därför inte heller utvärderats mer än i delårsrapporten. Det framgår även av intervjuerna att det inte finns någon person som är utsedd att ha ett sammanhållande ansvar för arbetet med att förverkliga Vision 2025.

¹ Hur många bostäder som finns kvar att bygga/skulle kunna byggas enligt översiktsplanen från 2002

3.1.2. Bedömning

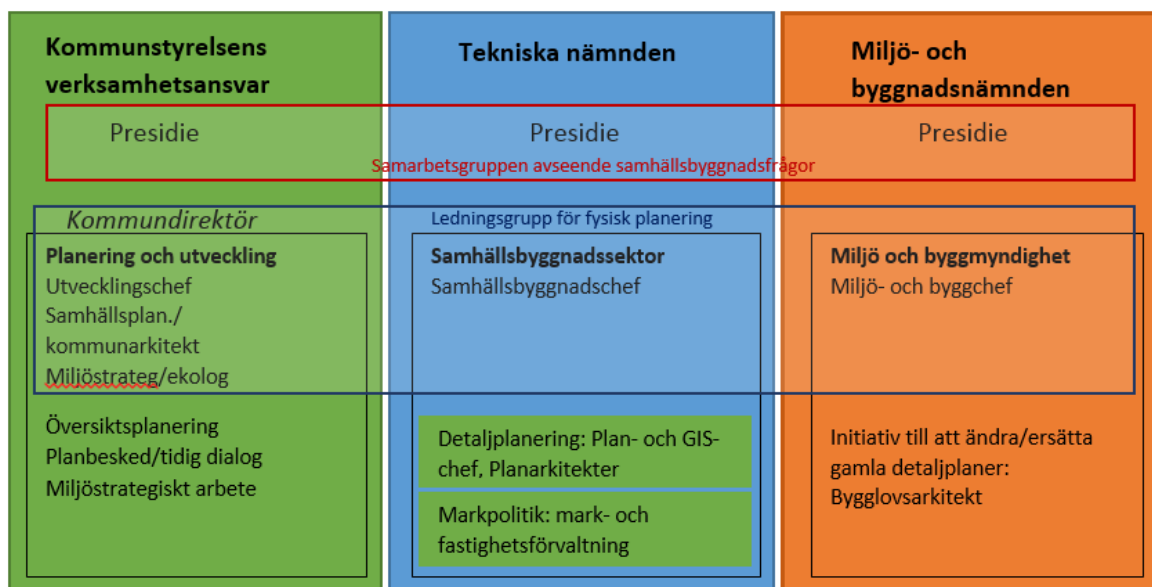
Konkreta mål och planer för bostads- och lokalbyggande finns inte formulerade i Vision 2025 eller i kommunfullmäktiges mål. Konkreta planer för bostadsbyggande finns däremot i Bostadsförsörjningsprogrammet, som också är vägvisande i skapandet av den nya översiktsplanen. Planerna för bostadsbyggande följs upp dels i delårsrapport och årsredovisning och dels i "Bostadsläget i Höörs kommun."

För lokalbyggande saknas ett lokalförsörjningsprogram. Den framtagna tidsaxeln för kommande lokalbehov ger inte tillräckligt med information och det skulle behövas en tydligare koppling till Vision 2025.

3.2. Är ansvarsfördelningen mellan nämnder, bolag och styrelse tydlig? Hur fungerar samverkan där emellan?

3.2.1. Iakttagelser

Bostads- och lokalförsörjningsfrågor är organiserade under kommunstyrelsen, tekniska nämnden och miljö- och byggnadsnämnden. Under tekniska nämnden finns en samhällsbyggnadschef som är chef över bland annat planarkitekterna och mark- och fastighetsstrategerna. Trots att dessa funktioner är underställda samhällsbyggnadschefen så lyder själva arbetsområdena under kommunstyrelsens verksamhetsansvar. Miljö- och byggnadsnämnden är en myndighetsnämnd som bland annat har till uppgift att behandla bygglov och som kan ta initiativ till att ändra eller ersätta detaljplaner. Nedan följer en bild av hur frågorna för fysisk planering är organiserade.



År 2013 beslutade kommunstyrelsen i ett ärende som handlade om en översyn av samhällsbyggnadsfrågorna. Bakgrunden till beslutet var att kommunstyrelsens arbetsutskott beslutade att se över samhällsbyggnadsfrågorna. Målet med översynen var att skapa en modern effektiv organisation, präglad av ett starkt medborgarfokus. I översynen framfördes förslag på att samhällsbyggnadsfrågorna bör ledas av en övergripande politisk samordnings- och styrgrupp, och att denna grupp skulle utgöras av presidierna i kommunstyrelsen, tekniska nämnden och miljö- och byggnadsnämnden.

Vidare framfördes förslag på att en samhällsbyggnadssektor skulle inrättas för en förbättrad samordning och verkställande av plan och samhällsbyggnadsfrågor. I enlighet med dessa förslag beslutade kommunstyrelsen 2013 om den nya organisationen för hantering av samhällsbyggnadsfrågor. Organisationen beskrivs i bilden ovan.

Beställarfunktionen

I samband med översynen från 2013 av samhällsbyggnadsfrågorna gjordes då ingen översyn av kommunens beställarfunktion vad gäller lokaler och andra byggprojekt. Det gjordes 2010 i samband med att dåvarande kommundirektören tog fram principer för styrning och kontroll av kommunens investeringar i lokaler och andra byggprojekt. I syfte att förtydliga hantering och rutiner avseende investeringar i lokaler och andra byggprojekt föreslog kommundirektören att den politiska ledningen i form av kommunstyrelsens arbetsutskott skulle utgöra en byggnads- och samordningskommitté. Utskottet skulle därmed bli formellt ansvarigt för att följa upp och fatta beslut under ett pågående projekt, t.ex. i frågor om kostnadsavvikelser, kvalitetsfrågor och oväntade hinder.

För projektstyrning formerar kommundirektören en ansvarig projektledningsgrupp som består av kommundirektör, ekonomichef, ansvarig sektorschef samt eventuellt projektledare. Gruppen ska träffas regelbundet under genomförandetiden för projektet och hanterar samordning, tekniska problem, genomförande, kostnadskontroll och kvalitetsfrågor med mera. Kommundirektören rapporterar fortlöpande till KSAU för information och eventuella beslut.

I anslutning till att ägandet och ansvaret för kommunens förvaltningsfastigheter fördes över till HFAB år 2009 fick bolaget ansvar för genomförandet av nybyggnation, ombyggnader och renoveringar. Året efter föreslogs följande rutiner för beställningar:

Beställningarna görs skriftligt av ansvarig sektorschef (oavsett investeringens storlek). Beställningen lämnas till Mark- och exploateringsavdelningen, som är kommunens beställare och enda kontaktväg gentemot HFAB. Bolaget tar därefter fram en kostnadsbedömning och hyreseffekt, vilken bereds av ekonomichefen och godkänns av ansvarig sektorschef. Godkännandet innebär en bekräftelse på att verksamheten har de resurser som krävs för investeringen. Detta kräver normalt också att respektive nämnd har berett frågan, vilket i så fall sektorschef/motsvarande har att tillse. Nämndens förslag angående investeringar hanteras i vanlig ordning av kommunfullmäktige, i samband med årlig behandling av drifts- och investeringsbudget. När beställningen så småningom är godkänd bekräftar mark- och exploateringsavdelningen detta till HFAB. Till de här principerna finns framtaget ett beställningsschema som visar vem som ansvarar för vad i beställningsprocessen. Se bilaga 1 och 2.

Ansvarsfördelningen i praktiken

På det stora hela, uppfattas det av de intervjuade, att det finns en ansvarsfördelning men att den inte upplevs som speciellt tydlig, speciellt inte den mellan tjänstemän och politiker. Flera av de intervjuade nämner att det är för mycket politisk inblandning i processerna för att de ska kunna vara rationella. Politikerna diskuterar saker på detaljnivå, som borde kunna beslutas av kunniga tjänstemän. Genom att detta sker, tar planprocesserna för lång tid, menar intervjupersonerna.

Det nämns även i intervjuerna att det saknas en tydlig ansvarsfördelning. Om exempelvis ett särskilt boende ska byggas finns det många personer inblandade, nämnden som har en idé om vad de vill ha, ekonomen som har synpunkter på ekonomin och planarkitekten som ska kontrollera vad som får byggas samt tjänstemän inom sektorn som frågan berör. Av intervjuerna framgår att problematiken ligger i att dessa personer inte har kunskap om hur ett faktiskt bygge fungerar och att alla anser att de är ledare på sitt sätt. Det framgår av också av intervjuerna att det skulle behövas en tydlig projektledare som samordnar allas tankar och leder projektet vidare.

När det gäller den övergripande organisationen för samhällsbyggnadsfrågor framkommer det i några intervjuer att det inte upplevs som optimalt att kommunarkitekten och detaljplanavdelningen inte tillhör samma sektor, då de båda arbetar mot kommunstyrelsen. Det framgår även att kommunstyrelsen antagligen inte märker av problematiken i den organisatoriska uppdelningen. Samtidigt framkommer det i andra intervjuer att uppdelningen inte påverkar arbetet då kontakt tas vid behov och frågor kan således lösas utan att berörda personer tillhör samma enhet.

Många av de intervjuade upplever också att beställarfunktionen inte fungerar enligt det schema som finns. I vissa beställningar blir den beställande nämnden mycket inblandad i planprocessen och det uppfattas som att beställningarna inte alltid är i färdigt skick. Bolaget nämner även att nämnderna inte alltid verkar veta att beställningarna måste gå via mark- och exploateringsavdelningen. Det har hänt att bolaget har fått en direkt beställning från en nämnd, men har inte hanterat beställningen då den först måste komma via mark- och exploateringsavdelningen.

I intervjuerna framkommer att samverkan fungerar bättre än vad den har gjort tidigare. Det framhålls att det numera finns olika former av projektgrupper som arbetar tvärasektoriellt för att se över behoven av bostäder och lokaler. Det finns bland annat en boendegrupp med olika personer från olika avdelningar, där nästan alla sektorer är representerade, som diskuterar praktiska frågor. I det praktiska arbetet samverkar tjänstemän med nämnderna genom att det finns en stående tid en gång i veckan för avstämning vid behov. Det finns även en lokalförsörjningsgrupp och en ledningsgrupp för fysisk planering.

3.2.2. *Bedömning*

Ansvarsfördelningen mellan nämnder, bolag och styrelse är tydlig i organisationsbeskrivningar och styrdokument, och det finns en tydlig tanke på hur samhällsbyggnadsfrågorna ska organiseras i kommunen samt hur beställning av bostäder och lokaler ska gå till. Ansvarsfördelningen uppfattas dock som otydligt av de intervjuade, vilket vi bedömer bero på att kommunens styrdokument gällande ”*Principerna för styrning och kontroll av kommunens investeringar i lokaler och andra byggprojekt*” inte tillämpas i de delar som avser projektstyrning och beställningar till HFAB.

När det gäller samverkan i övrigt mellan nämnder, bolag och styrelse bedömer vi att den fungerar. I sammanhanget bör det nämnas att bostads- och lokalbyggande, i form av exempelvis förskolor, skolor och äldreboenden, inte sker årligen i Höörs kommun och att det kan vara ytterligare en anledning till att ansvarsfördelningen upplevs som otydlig.

3.3. *Görs riskbedömningar, t.ex. med hänsyn till risk för överklaganden?*

3.3.1. *Iakttagelser*

Det finns inga dokumenterade rutiner och riktlinjer för riskbedömningar med hänsyn till risk för överklagande. I intervjuerna anges att tjänstemännen, vid planering av ett nytt byggnadsprojekt, räknar med att planerna blir överklagade och därmed lägger in det i tidsplaneringen. Det tar tre år från det att kommunen påbörjar ett projekt till dess att det byggs, och ett överklagande kan fördröja processen i ungefär ett år, beroende på handläggningstid hos domstolen. Detaljplaner överklagas ibland och ju mer kontroversiella de är desto större är risken för överklagan. På senare tid har även fler bygglovsärenden än tidigare börjat överklagas. Riskbedömningar med hänsyn till risk för överklagan görs kontinuerligt, även om de intervjuade lyfter fram att det kanske inte diskuteras i termer av riskbedömningar.

Domstolsordningen har den 1 juni 2016 ändrats så att länsstyrelsens prövning hoppas över vid överklaganden av detaljplaner som numera går direkt från kommunen till mark- och miljödomstol (13 kap 2 a § PBL). Kommunen gör alltid en rättidsprövning av överklagandet (24 § förvaltningslagen). Höörs kommun har ännu inte sett om ändringen med att hoppa över länsstyrelsens rättsenhets bedömning påverkar överklagandetider av detaljplaner.

Kommunen försöker arbeta proaktivt med riskbedömningar. Om det till exempel är så att det finns ett område där en förskola blivit överklagad förut, placerar de den i ett annat område för att minska risken för ett överklagande.

3.3.2. *Bedömning*

Vi bedömer att även om det inte finns några dokumenterade rutiner och riktlinjer kring riskbedömningar så anser vi att risken för överklagande finns med i beräkningarna för hur lång tid ett projekt tar.

3.4. Finns en effektiv planeringsprocess?

3.4.1. Iakttagelser

Planprocesserna i en kommun är lagstyrda av plan- och bygglagen samt styrs av olika typer av planeringsskeden. Alla kommuner måste ha en översiktsplan som fastställer de översiktliga planerna om var bebyggelse får finnas i kommunen. I Höörs kommun finns det en översiktsplan från 2002. För tillfället pågår en process med att ta fram en ny översiktsplan som kommunarkitekten håller i.

När det kommer in en fråga om att bereda planarbete skickas den till olika avdelningar beroende på typ av projekt. Är det ett nytt exploateringsområde skickas frågan till kommunarkitekten som i sin tur beskriver förutsättningarna och hur planen skulle kunna kopplas till de mål och visionen som finns i kommunen. Kommunarkitekten gör sedan en avstämning vid planberedning² vid behov. Är det en ändring av befintligt område eller en justering av befintliga detaljplaner går frågan till samhällsbyggnadssektorn, sedan ansöker kommunarkitekten om planuppdrag hos kommunstyrelsen. När planuppdrag eller ett planbesked lämnats går ärendet till samhällsbyggnadssektorn.

Samhällsbyggnadssektorn stämmer sedan av med planberedningen vid behov. Oavsett om det är ett nytt område eller om det är ändring av ett befintligt område går processen fortsättningsvis till enligt följande; kansliet diarieför ärendet och utser initiativtagare till handläggare. Handläggaren anmäler i sin tur till kommunstyrelsens arbetsutskott (KSAU) förslag om planuppdrag och förslag till beslut om tidsplan. KSAU föreslår kommunstyrelsen att besluta om planuppdraget. Efter beslut i kommunstyrelsen går ärendet tillbaka till handläggaren som får börja arbeta på planen.

En detaljplan består av plankarta med planbestämmelser, illustrationer och planbeskrivning, vilka i de allra flesta fall tas fram av planarkitekten eller konsulter. En grundkarta beställs av GIS-enheten och av lantmäteriet beställs en fastighetsförteckning. Vid framtagandet av en detaljplan behöver, så gott som alltid, flera olika utredningar tas fram: geoteknisk utredning, radon, grundvatten, VA- dagvattenutredning, redogörelse för el, tele, data- fjärrvärmeledningar i mark och luft, trafikutredning, bullerutredning, fastighetsteknisk utredning (vilka servitut och avtal finns och avstånd som ska hållas), naturvärdesutredning och miljöteknisk utredning, höjdsättning, förprojektering. En del av detta gör planarkitekterna själva och en del görs med hjälp av ingenjörer, men till de flesta utredningar används konsulthjälp.

I planbeskrivningen som lämnas ska många detaljer beskrivas. Planarkitekterna har en samordningsroll och för diskussioner med konsulter, handläggare inom kommunen, exploatörer och grannar vid dialogmöten. Samordnande planarkitekt sammankallar och tar fram dagordning med kartor och frågeställningar inför planberedningsmöten 1 gång/mån för chefer och handläggare där planarkitekter och kommunarkitekt, informerar om pågående planarbete. Syftet är att föra diskussioner och få svar på frågor fortlöpande och på så vis effektivisera planarbetet. Cheferna kommer sällan på dessa möten men får viss information via dagordningen.

En flaskhals i planeringsprocessen är att det ibland tar lång tid för konsulter eller statliga myndigheter som lantmäteriet att ta fram handlingar. Exempelvis ska en fastighetsför-

² Planberedning är en grupp tjänstemän som sammanträder och diskuterar de planer som dyker upp och behöver beredas.

teckning vara högst 2 månader gammal (helst nyare då fastigheter byter ägare), vilket gör att de inte kan beställas för lång tid innan planerat utskick. Ett exempel på det är en fastighetsförteckning som beställdes av lantmäteriet i slutet av oktober som ännu inte kommit fram 30/12 trots påstötningar, och då gäller det bara en uppdatering med visst tillägg av en fastighetsförteckning. Större kommuner som exempelvis Hässleholm och Malmö har eget lantmäteri som på så vis kan bidra till bättre och snabbare planframtagande medan Höör, när det gäller fastighetsförteckningar, hamnar i lantmäteriets uppdragskö för hela landet. Exploatörer kan också dra ut på tiden, ibland många år, genom att tillexempel inte leverera utredningar och andra handlingar som ska tillhöra detaljplanen. En kommun får inte planlägga mark som inte är lämplig för sitt ändamål vilket innebär att en detaljplan måste vara väl underbyggd, för att följa Plan- och bygglagen.

Som det är i dagsläget måste planarkitekten lyfta samtliga ändrade detaljer med KSAU. Denna process skulle, enligt intervjuade, kunna underlättats om det vore så att detaljplanen inte hade lyfts till politiken efter varje ändrad detalj. Vidare menar en del av de intervjuade att de eventuella flaskhalsar som finns, sitter i detaljplanarbetet. För att planeringsprocessen ska kunna bli effektiv menar flera av de intervjuade att politiken måste våga ge tjänstemännen mandat att besluta över de områden som tjänstemännen är experter på. Ytterligare en flaskhals är nämndsmöten som inte ligger inom remisstiden, både avseende KSAU och miljö- och byggmyndighetsnämnden. Det är därmed en lång handläggningstid för politiska beslut och ibland kan en plan få ligga och vänta i sex veckor innan planarkitekten kan arbeta med den igen.

Processen för att bygga nya lokaler ser inte likadan ut som den för bostäder och även bostadsplaneringsprocessen skiljer sig åt beroende på boendetyp. Hittills anses det att den långsiktiga planeringen av lokalförsörjningen inte varit effektiv och återigen nämns det att utan KSAUs och nämnders inblandning så hade processen gått snabbare och varit mer effektiv. Flera exempel har lyfts där detaljfrågor har försenat processen. Ett av dessa är byggandet av en ny förskola där detaljplanen har gått fram och tillbaka för beslut flera gånger. När detaljplanen har föreslagit en våning, har nämnden bestämt sig för två våningar, för att sedan ändra sig till en våning igen, efter vad pedagoger, föräldrar och grannar vill ha. När antal våningar blivit fastställt har sedan beslutet hamnat på detaljnivå som rör exempelvis vilka mattor som ska finnas i lokalerna. Ett annat exempel är beslut om att riva ett gammalt magasin och en silo. Först fattades ett beslut om att riva båda och att ansöka om rivningslov. På något möte senare beslutades det att häva rivningsloven, för att på ett tredje möte fatta beslut om att riva silon och behålla magasinet.

Det anses utifrån intervjuerna att bygglovsprocessen fungerar. Handläggningstiden hålls från dess att ärendet är komplett. Det framhålls i intervjuerna att om planavdelningen kommer in tidigare med sina planer till bygglovsavdelningen hade processen kunnat effektiviseras ytterligare. Det framhålls även på annat håll att planerna inte hade kunnat komma in tidigare med tanke på de lagstadgade processerna som tar lång tid. Miljö- och byggnämnden måste begära ett planuppdrag hos kommunstyrelsen innan planarkitekten kan ta fram en detaljplan. Detta har inte alltid skett då planuppdrag ibland har gått direkt från miljö- och byggmyndighetsnämnden till planarkitekterna. Det fördröjer processen då uppdragen ska komma via kommunstyrelsen och det är där miljö- och

byggmyndighetsnämnden ska begära planuppdrag. Då mötena i kommunstyrelsen och miljö- och byggmyndighetsnämnden inte alltid sammanfaller bra i tid, blir det svårt att få en mer effektiv process enligt uppgift. Det framhålls vidare att bygglovshandläggarna är inbjudna till plan- och byggsamordning med planarkitekter och kommunarkitekt, de är därmed redan inblandade i ett tidigt skede och får komma med synpunkter under hela planeringsförloppet.

3.4.2. Bedömning

I kontrollmål 3.2 görs bedömningen att ansvarsfördelningen i vissa delar upplevs som otydlig, främst avseende nämndernas beställarroll. Det får en negativ påverkan på planeringsprocessen vad gäller detaljplanearbetet. Sammantaget gör vi bedömningen att det finns en effektiv planeringsprocess i de delar som tjänstemännen själva styr över, men planeringsprocessen bedöms inte som effektiv i de delar där samverkan med andra aktörer (ex. lantmäteriet, nämnder och exploatörer) måste ske; vilket de två exemplen ovan visar.

3.5. Finns tillräckliga rutiner och riktlinjer för markanvisningar för bostäder? Hur fördelas byggrätter mellan byggherrarna?

3.5.1. Iakttagelser

Lag 2014:899 § 2 beskriver att en kommun ska anta riktlinjer för markanvisningar. Riktlinjerna ska innehålla kommunens utgångspunkter och mål för överlåtelse eller upplåtelse av markområden för bebyggande, handläggningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar samt principer för markprissättning. Vidare står det att en kommun som inte genomför några markanvisningar inte är skyldig att anta sådana riktlinjer.

Det finns inga riktlinjer för markanvisningar i Höörs kommun. Anledningen till detta beror enligt intervjuerna på att efterfrågan från byggherrar att bygga på kommunens mark, har varit väldigt liten. Om det skulle komma in flera intressenter för ett område kommer markanvisningar och byggrätter för just det området diskuteras.

3.5.2. Bedömning

Givet nuvarande efterfrågan på mark i kommunen gör vi bedömningen att lagen om markanvisningar inte är tillämplig vad gäller behovet av riktlinjer för markanvisningar i Höör.

3.6. Hur fungerar samverkan med byggherrar, byggare och branschorganisationer?

3.6.1. Iakttagelser

I kommunen finns det inget formaliserat forum för samverkan mellan byggherrar, byggare och branschorganisationer. Samverkan sker i de enskilda projekten. Kommunen har ett nära samarbete med det kommunala bostadsbolaget som också bygger mest i kommunen. Av intervjuerna framgår det att då det inte byggs speciellt mycket i kommunen utanför det kommunala fastighetsbolaget har heller inte samverkan behövts med andra.

Det förekommer diskussioner med företagarna i Höör på frukostmöten där ibland byggfrågor diskuteras. Av intervjuerna framgår att det är ett nytt fenomen att flera vill bygga och etablera sig i kommunen och därför är det viktigt att olika samverkansformer finns och etableras när det uppstår sådana behov.

3.6.2. *Bedömning*

Utifrån de gjorda iakttagelserna bedömer vi att den informella samverkan med byggherrar, byggare och branschorganisationer som sporadiskt förekommer fungerar bra utifrån de behov kommunen har i dagsläget.

3.7. *Är nämndernas och styrelsernas verksamheter ändamålsenliga, d.v.s. uppnås mål m.m.?*

3.7.1. *Iakttagelser*

Denna revisionsfråga avgränsas till att avse nämndernas och styrelsernas ändamålsenlighet med avseende på mål kopplade till kommunens bostads- och lokalförsörjning. Här har vi granskat delårsrapporter, årsredovisningar samt bostadsförsörjningsprogrammet. Som tidigare nämnts är det målet *God livsmiljö och boende för alla* som främst har bäring på bostads- och lokalförsörjningen i kommunen. Till detta mål har nämnderna tillsammans tagit fram 23 mål för hur verksamheterna inom deras ansvarsområde ska bidra till en god livsmiljö och ett boende för alla. En sammanfattning av nämndernas bedömning från delårsrapporten 2016 visar att av de 23 målen bedöms 20 vara uppfyllda eller bli uppfyllda under 2016. Här nedan sammanfattas de mål som har en tydlig koppling till kommunens övergripande mål och som har betydelse för bostads- och lokalförsörjningen.

Nämnd	Nämndsmål	Uppföljning	Kommentar	Måluppfyllelse
Kommunstyrelsen	<u>God livsmiljö och boende för alla:</u> Medborgarnas upplevelse av bra boende ska öka genom att vår fysiska planering möjliggör utveckling av attraktiva boendeområden.	Medborgarundersökning, måttet ska visa möjligheten att hitta ett bra boende. - Färdigställd nya översiktsplan för granskning - Detaljplanerad markreserv Enligt bostadsförsörjningsprogrammet.	Översiktsplanen är färdigställd för granskning.	Delvis uppnått
Tekniska nämnden	<u>God livsmiljö och boende för alla:</u> Öka medborgarnas kännedom om verksamheten <u>Tillgängliga och professionella:</u> Öka den externa tillgängligheten av detaljplanerna.	Informera publikt om pågående projekt 8 ggr/år Andelen detaljplaner som finns tillgängliga på webbkartan.	Invigningar av lekplatser och parkguidningar hargenomförts. Resursbrist har hindrat arbetet med digitaliseringen.	Uppnått Ej uppnått
VA/GIS-nämnden	Inga mål med bäring på bostads- och lokalförsörjning			
Kultur- och fritidsnämnden	Inga mål med bäring på bostads- och lokalförsörjning			

Barn- och utbildningsnämnden	Inga mål med bäring på bostads- och lokalförsörjning			
Socialnämnden	<u>God livsmiljö och boende för alla:</u> Andelen personer som bor kvar i Höör efter beslut om boende ska öka.	Andelen personer som får beslut om boende som placeras i Höörs kommun i relation till totalt antal personer som får beslut om boende.	Inom socialpsykiatri har ett nytt boende startats i kommunens egen regi. Inom äldreomsorgen är det pga. Platsbrist ej möjligt att erbjuda boende i kommunen. HVB-boende för ensamkommande barn har startats i kommunen. Målet är uppfyllt inom OF och IFO, men ej inom äldreomsorgen.	Uppnått
Miljö- och byggnadsnämnden	<u>God livsmiljö och boende för alla samt tillgängliga och professionella:</u> Tiden för att handlägga ett bygglov.	Måts löpande över året och målsättningen är att snitttiden ska vara mindre än åtta veckor.	Den genomsnittliga handläggningstiden är på en löpande tolv månadersperiod cirka 4 veckor.	Uppnått

3.7.2. Bedömning

Vi bedömer att det finns mål med varierande grad av koppling till bostads- och lokalbyggande för de flesta nämnder, och som i de flesta fall också uppnås. De nämnder som inte tagit fram mål avseende god livsmiljö och boende för alla är kultur- och fritidsnämnden, barn- och utbildningsnämnden samt VA/GIS-nämnden.

3.8. Är ägardirektiven till bostadsbolaget förenliga med kommunens mål och tillväxt? Har kommunstyrelsen en tillräcklig uppsikt över att bostadsbolaget följer ägardirektiven?

3.8.1. Iakttagelser

I bolagets ägardirektiv framgår det att bostadsförsörjningsprogrammet ska följas. Kommunens övergripande mål specificeras i ägardirektivet på följande vis:

God livsmiljö och boende för alla

- **Bolaget är en resurs för att skapa tillväxt och goda livsförutsättningar i kommunen.** I syfte att öka tillgången på bostäder ska bolaget stå för ny- och ombyggnation med modet att gå före där hållbara och arkitektoniska lösningar och värden prioriteras. I syfte att bidra till integration och goda levnadsvillkor ska bolaget arbeta utifrån bostadsförsörjningsprogrammet.

- **Hyresgästerna upplever en god livsmiljö.** Målet omfattar såväl bostadsgäster som lokalgäster. För lokalgäster innebär målet att såväl hyresgäst som medarbetare och nyttjare ska uppfatta miljön som god.

Målen tillhör medborgar- och kundperspektivet.

Tillgängliga och professionella

- **Stort kunnande inom fastighetsförvaltning med hög tillgänglighet till service och tjänster.** Bolaget har att förvalta fastigheterna väl och agera för förtätning och effektivare lokalutnyttjande där möjlighet finns. Bolaget är en kompetensresurs till kommunen för lokalförsörjning och då lokaler erbjuds som bostäder.

Målet tillhör verksamhetsperspektivet.

Innovativa och ansvarfulla

- **Bolaget ska arbeta nydanande och vara en attraktiv arbetsgivare.** Verksamheten och medarbetarna arbetar för funktionella och hållbara lösningar.

Målet tillhör medarbetarperspektivet.

Långsiktig hållbar ekonomi

- **Minska den negativa miljöpåverkan:** Bolaget ska vid utförandet av tjänster, service och byggnationer minska den negativa påverkan på miljön. Målet innebär också att bolaget utifrån sitt uppdrag ska agera för att hyresgästernas negativa påverkan på miljön minskar och stödja hyresgäster till en hållbar livsmiljö.

- **Ekonomiskt resultat:** Förväntningar på att det totala resultatet ska skapa förutsättningar för konsolidering, återinvestering och avkastning.

- **Avkastningskrav:** Höörs kommun skall årligen erhålla marknadsmässig avkastning på insatt kapital. Denna avkastning ska beräknas som den för verksamhetsåret genomsnittliga statslåneräntan med ett påslag om en procentenhet av det aktiekapital som ägaren tillskjutit.

Målen tillhör det ekonomiska och ägarperspektivet

Minst två gånger om året har kommunen ägarsamtal med bolaget. I styrelsen sitter olika representanter med från de flesta nämnder. Ordföranden i styrelsen sitter även med i kommunstyrelsen, vilket medför att det för kommunstyrelsen finns en direkt insyn och uppsikt över bolaget. Det medför även att det blir en bättre diskussion och en större transparens mot bolaget. Årligen tas det fram en rapport som beskriver hur bolaget har följt sina ägardirektiv och mål.

Av intervjuerna framgår att det upplevs som att kommunen pekar för mycket med hela handen gentemot bostadsbolaget utan att ta hänsyn till vad som ryms inom investeringsbudgeten. Vidare framförs synpunkten att samspelet mellan bolaget och verksamheterna inte är effektivt och att bolaget borde kunna lösa bostads- och lokalbehoven fortare.

3.8.2. Bedömning

Vi bedömer att ägardirektiven är förenliga med kommunens mål och tillväxt och att kommunstyrelsen har en tillräcklig uppsikt över att bolaget följer dessa.

4. ***Sammanfattande revisionell bedömning***

Granskningens syfte har varit att *bedöma om kommunen har en tillräcklig styrning och kontroll för att säkerställa en ändamålsenlig bostads- och lokalförsörjning som bidrar till uppfyllelsen av vision 2025 och kopplade mål*. Efter genomförd revision och genomgång av granskningens samtliga revisionsfrågor gör vi bedömningen att kommunen (kommunstyrelsen) inte i alla delar har tillräcklig styrning och kontroll för att säkerställa en ändamålsenlig bostads- och lokalförsörjning som bidrar till uppfyllelsen av Vision 2025 och kopplade mål. Denna bedömning grundar sig på följande iakttagelse och bedömningar:

- Konkreta mål och planer för bostads- och lokalbyggande finns inte formulerade i Vision 2025 eller i kommunfullmäktiges mål.
- Konkreta planer för bostadsbyggande finns i Bostadsförsörjningsprogrammet, som också är vägvisande i skapandet av den nya översiktsplanen och följs upp i ”*Bostadsläget i Höörs kommun*”.
- Det saknas för närvarande ett lokalförsörjningsprogram
- Ansvarsfördelningen mellan nämnder, bolag och styrelse är tydlig, och det finns en tydlig tanke på hur samhällsbyggnadsfrågorna ska organiseras i kommunen samt hur beställning av lokaler och bostäder ska gå till.
- ”*Principerna för styrning och kontroll av kommunens investeringar i lokaler och andra byggprojekt*” tillämpas inte i de delar som avser projektstyrning och beställningar till HFAB, vilket bidrar till att ansvarsfördelningen upplevs som otydlig.
- Det finns i övrigt en fungerande samverkan mellan nämnder, bolag och styrelse.
- Det finns en effektiv planeringsprocess i de delar som tjänstemännen själva styr över, men planeringsprocessen är inte effektiv i de delar där samverkan med andra aktörer (ex. lantmäteriet, nämnder och exploatörer) måste ske.
- Givet nuvarande efterfrågan på mark i kommunen gör lagen om markanvisningar inte tillämplig vad gäller behovet av riktlinjer för markanvisningar i Höör.
- Den informella samverkan med byggherrar, byggare och branschorganisationer som sporadiskt sker fungerar bra utifrån de behov kommunen har i dagsläget.
- Ägardirektiven är förenliga med kommunens mål och tillväxt och kommunstyrelsen har en tillräcklig uppsikt över att bolaget följer dessa.

4.1. *Rekommendationer*

Mot bakgrund av de iakttagelser och bedömningar som gjorts i denna granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen:

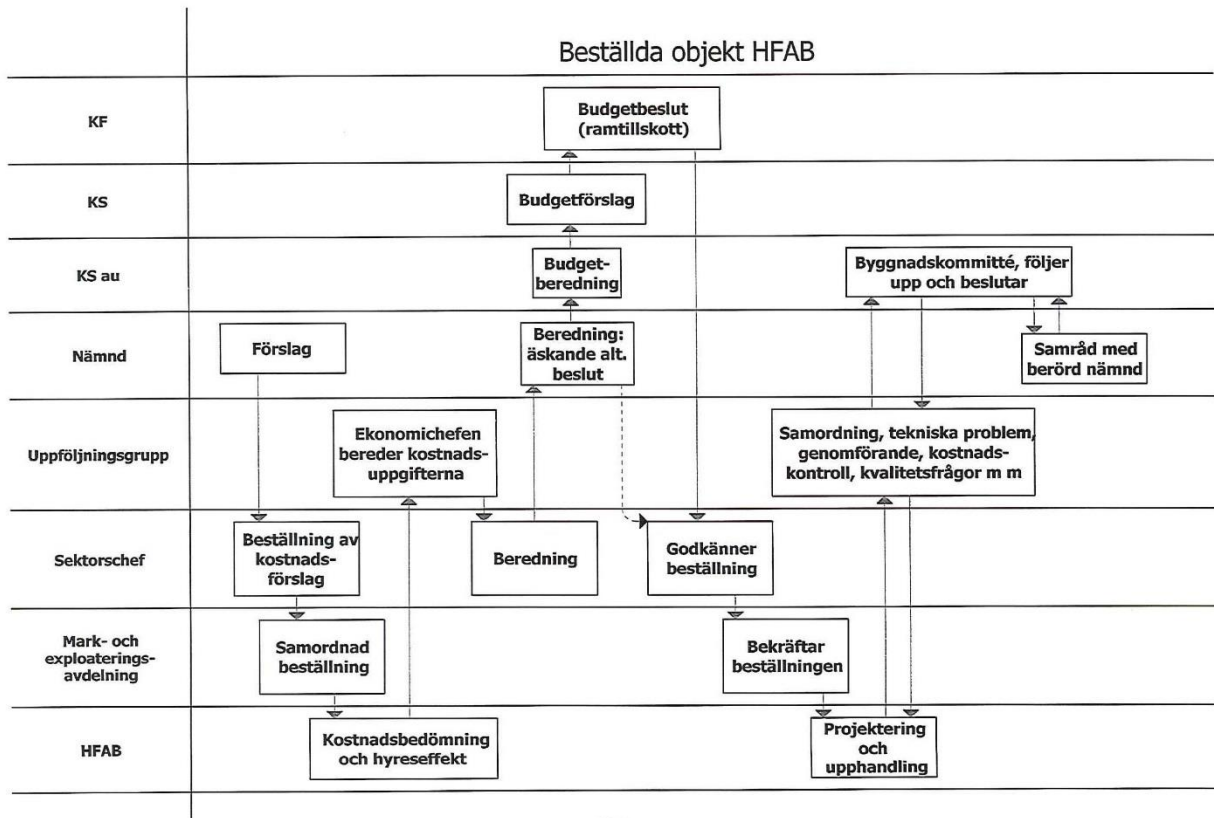
- Att Vision 2025 bryts ned i ett antal operativa mål med bäring på bostads- och lokalförsörjning.
- Att fullfölja arbetet med tidsaxeln avseende lokalförsörjning för att ta fram ett lokalförsörjningsprogram.
- Att styrdokumentet ”*Principerna för styrning och kontroll av kommunens investeringar i lokaler och andra byggprojekt*” ses över med särskild inriktning på nämndernas beställarroll samt KSAU och nämndernas roll i detaljplanarbetet.
- Att överväga framtagandet av riktlinjer för markanvisningar med tanke på eventuellt ökad efterfrågan på mark i kommunen.
- Att en tydlig projektledare utses under hela arbetet från dess att beslut fattas och detaljplan ska tas fram till genomförandet av byggprojektet.
- Att antalet bostäder med förväntad byggstart i Bostadsförsörjningsprogrammet ses över för att mer stämma överens med det faktiska antalet bostäder som byggs.

2017-02-07

Alf Wahlgren

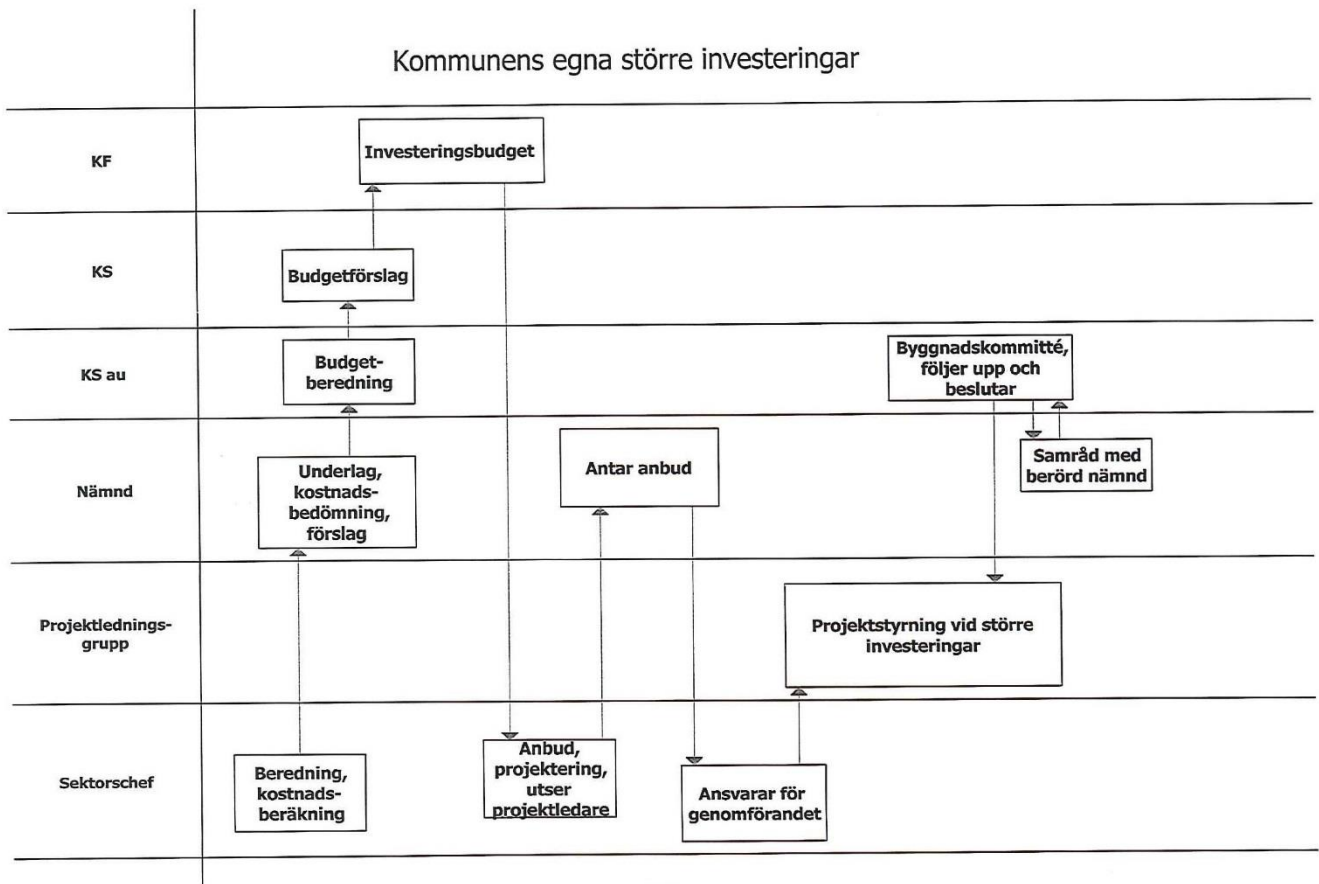
Projektledare

Bilaga 1 – Beställda objekt HFAB



Sida 1

Bilaga 2 – Kommunens egna större investeringar



Sida1