



Kommunrevisorerna granskar

Kommunens planeringsberedskap

2021-10-21

Angående granskningen

Revisionsuppdraget är ett kommunalt förtroendeuppdrag och revisorerna är direkt ansvariga inför kommunfullmäktige och därmed indirekt inför medborgarna genom den representativa demokratin. Revisionen har uppdrag att granska de verksamheter som styrelser, nämnder och kommunala bolag bedriver.

I formell mening är varje revisor en egen myndighet, men i det praktiska revisionsarbetet sker arbetet gemensamt.

Ytterst syftar revisionen till att undersöka om verksamheten bedrivs i enlighet med uppställda mål och på ett från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt.

- Revisorernas uppdrag regleras i kommunallag, aktiebolagslag, god revisionsord, ägardirektiv och reglemente.
- Revision ska utföras på ett oberoende sätt.
- Revisorerna genomför grundläggande granskning, granskning av delårsrapport och årsredovisning och fördjupade granskningar.

Revisorerna ska därför objektivt, opartiskt och sakligt, självständigt granska den verksamhet som styrelse, nämnder och beredningar bedriver. Revisorerna ska också bedöma om de förtroendevalda ledamöterna i nämnder och styrelser har tillräcklig styrning och kontroll över verksamhetens ekonomi, prestationer och kvalitet.

Revisorernas uttalanden och bedömningar finns i revisionsberättelser och granskningsrapporter. En ambition i revisorernas arbete är att deras rekommendationer i samband med granskning ska kunna användas av verksamheterna för att åstadkomma effekter i deras förbättringsprocess.

Kontaktuppgifter

Om kommunrevisorernas uppdrag

kommunrevisionen@umea.se

Ordförande i kommunrevisionen

Ewa Miller, ordförande
ewa.miller@umea.se



Granskning av kommunens planeringsberedskap

Rapport

Umeå kommun

KPMG AB

2021-10-21

Antal sidor 5

Bilagor: 2

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	5
2.3	Metod	5
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Strategisk beredskap utifrån styrdokument	6
3.2	Strategisk beredskap i praktiken	13
3.3	Markberedskap	15
3.4	Roll och ansvarsfördelning	17
3.5	Resurser	19
3.6	Rutiner för processer och samverkan	20
4	Sammanfattning	23
4.1	Revisionell bedömning	23
4.2	Svar på revisionsfrågorna	23
4.3	Rekommendationer	25
	Bilaga A: Sammanfattning från Samhällsbyggnadsförvaltningens interna handlingsplan för bostadsbyggande	26
	Bilaga B: Planeringsutskottets uppgifter och befogenheter enligt Arbetsordningar för kommunstyrelsens utskott (november 2018)	27

1 Sammanfattning

De förtroendevalda revisorerna i Umeå kommun har givit KPMG i uppdrag att genomföra en granskning av kommunens planeringsberedskap. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen och byggnadsnämnden inte fullt ut säkerställt en ändamålsenlig planeringsberedskap.

Vi gör vår bedömning bland annat utifrån att samhällsbyggnads interna handlingsplan för bostadsbyggande beskriver att det råder obalans på bostadsmarknaden i Umeå och det saknas bostäder; kommunens mål för bostadsbyggande uppnås inte och kommunens planberedskap är inte god.

Granskningen visar att översiktsplanen och dess tillhörande delar samt bostadsförsörjningsprogrammet bland annat utgör grunden för kommunens planeringsberedskap. Vi anser att framtagna styrdokument i hög grad harmoniserar med varandra. I översiktsplanens olika delar kan det förekomma motstridigheter, men detta har kommunicerats i översiktsplanen där kommunen också gett viss vägledning kring vad som bör väga tyngst om så sker. Vi noterar att till exempel bostadsförsörjningsprogrammet och intern handlingsplan för bostadsbyggande har ett antal utpekade åtgärder för att främja bostadsutvecklingen, vilket vi anser kan ge goda förutsättningar för planeringsberedskap i kombination med ökad adekvat uppföljning.

Strategi för markförvärv utgörs primärt av översiktsplanen som övergripande beskriver användningen av kommunens mark och vatten och hur bebyggelsen ska utvecklas i ett långsiktigt perspektiv. Däremot finns det ingen särskild strategi för markförvärv (såsom riktlinjer för aktivt markägande eller riktlinjer för förvärv och försäljning av mark.)

Vi anser att roller och ansvar i hög grad är säkerställt, men att det utrymme till att stärka vissa delar (till exempel i intern arbetsgrupp för detaljplaner vad gäller ansvar, samt att inkludera VA bland roller i processkarta markförvärv för att förstärka dess roll i planering i tidiga skeden). Dock noterar vi att VA och andra intressenter/verksamheter är inkluderade i planering på olika sätt idag, vilket vi anser är ändamålsenligt.

Det uppges att det numera finns tillräckligt med resurser för samhällsbyggnad och mark- och exploatering. Vi anser dock att den relativt stora detaljplanekön indikerar att det finns behov av fortsatta åtgärder inom området.

Vi bedömer att det finns behov av att stärka vissa delar kopplat till ansvar inom till exempel arbetsgrupp för detaljplan, samverkan och när olika processer möter varandra inom planeringsberedskapen i Umeå kommun. Det framgår i granskningen att planeringen emellanåt fastnar på detaljplanenivå och det uttrycks att det finns interna intressekonflikter inom kommunen.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen och byggnadsnämnden att:

- säkerställa att kontinuerlig utbildning och introduktion av översiktsplanen och dess delar genomförs för de som är involverade i planeringsprocessen, samt förtydliga eventuella intressekonflikter inom planen.

- säkerställa stärkta rutiner/ansvarsbeskrivningar kring övergångar i processen (till exempel vad gäller ansvar i intern arbetsgrupp för detaljplan)
- säkerställa samverkan mellan olika aktörer i planeringsprocessen (till exempel inkludera VA i processkarta för markförvärv, markreserv)
- identifiera och i högre grad eliminera intressekonflikter inom kommunens verksamheter genom att skapa en tydligare gemensam målbild till exempel vad gäller hållbarhet i planläggning kontra ekonomiska intressen för olika verksamheter.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- se över om det finns behov av att ta fram riktlinjer för aktivt markägande och/eller riktlinjer för förvärv och försäljning av mark som anknyter till översiktsplan.

2 Inledning/bakgrund

De förtroendevalda revisorerna i Umeå kommun har givit KPMG i uppdrag att genomföra en granskning av kommunens planeringsberedskap. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Det är ett kommunalt ansvar att upprätta översiktsplaner och detaljplaner. I översiktsplanen redovisar kommunen den politiska viljan och den framtida användningen av mark och vatten i kommunen. I detaljplanerna regleras sedan markanvändningen och bebyggelseutformningen på en mer detaljerad nivå.

En god planeringsberedskap förutsätter att kommunen har en strategisk beredskap som fokuserar på kommunens hantering av planering och i vilken utsträckning det finns strategidokument eller motsvarande som stöd i planeringen (ex. fördjupade översiktsplaner, detaljplaneprogram eller kommunens riktlinjer för bostadsförsörjning). Kommunen behöver också ha en markberedskap, det vill säga en strategi för markförvärv och bevakning av mark som är lämplig att förvärva inom en snar framtid likväl som att kommunen äger mark som är lämplig för bostadsändamål. Slutligen behöver kommunen även ha resurs- och organisationsberedskap, det vill säga personella resurser att vid behov utföra planläggning samt en kunskap och kännedom kring hur arbetet med planeringen är organiserad och hur lång tid processen tar.

Umeå kommun har ett långsiktigt mål om att växa till 200 000 invånare år 2050. Ett tillväxtmål som ska klaras med social, ekologisk och ekonomisk hållbarhet. Av "Strategisk plan för Umeå kommun 2016-2028" framgår att ett av de strategiska områdena för kommunen är att ha en god planeringsberedskap så att den fysiska planeringen aldrig begränsar Umeå och regionens utveckling.

Mot bakgrund av ovanstående gör kommunens revisorer bedömningen i sin riskanalys att kommunens planeringsberedskap behöver granskas.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen och byggnadsnämnden har säkerställt en ändamålsenlig planeringsberedskap.

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

Strategisk beredskap

- Har kommunstyrelsen säkerställt att det finns en långsiktig och hållbar strategi för att kunna uppnå målet om att växa till 200 000 invånare år 2050?
 - Har kommunstyrelsen och byggnadsnämnden konkretiserat kommunens övergripande strategier och riktlinjer i ytterligare styrdokument som stöd för de avdelningar som arbetar med planeringsfrågor?
 - Harmoniserar framtagna styrdokument med varandra?

Markberedskap

- Har kommunstyrelsen en långsiktig strategi för hur markberedskapen ska upprätthållas i ett långsiktigt perspektiv genom:

- Markförvärv och bevakning av mark som är lämplig att förvärva inom en snar framtid?
- Ägande av mark (som är lämplig för bostadsändamål)?

Resurs- och organisationsberedskap

- Har kommunstyrelsen och byggnadsnämnden säkerställt en tydlig roll- och ansvarsfördelning avseende planeringsarbetet, på såväl nämndnivå som på förvaltningsnivå?
- Har kommunstyrelsen och byggnadsnämnden säkerställt att det finns tillräckligt med resurser för att kunna genomföra de strategier och riktlinjer som anges i översiktsplanen, exempelvis avseende planläggning?
- Finns det tydliga och förankrade rutiner som säkerställer ett välfungerande flöde i processen – från översiktsplan till genomförande och slutligen uppföljning?
- Finns det rutiner som tydliggör om/hur samverkan ska ske internt i samband med framtagande av detaljplaner, för att säkerställa att detaljplanerna kan genomföras i enlighet med vad som avses i planbeskrivningen?

Granskningen omfattar de verksamheter som kommunstyrelsen och dess planeringsutskott samt byggnadsnämnden ansvarar för (mark och exploatering, övergripande planering och detaljplanering).

Granskningen avser kommunstyrelsen och byggnadsnämnden.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Kommunallagen 6 kap. 6 §
- Plan- och bygglag (2010:900) 3 kap. 1- 4 §§ samt 4 kap.1§ samt 33 §
- Tillämpbara interna regelverk, policies och beslut, exempelvis: Reglemente för Umeå kommuns styrelse och nämnder, Översiktsplan Umeå kommun, Strategisk plan för Umeå kommun 2016-2023 och Planeringsförutsättningar, budget och investeringar 2021-2024

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier
- Intervjuer med chef övergripande planering, samhällsbyggnadschef, chef detaljplanering, byggnadsnämndens presidium, kommundirektör, ordförande och vice ordförande planeringsutskottet, mark- och exploateringschef.
- Jämförelse med liknande kommuner avseende planberedskap.

Rapporten är faktakontrollerad av chef övergripande planering, samhällsbyggnadschef, chef detaljplanering, mark-och exploateringschef och ordförande planeringsutskottet.

3 Resultat av granskningen

3.1 Strategisk beredskap utifrån styrdokument

3.1.1 Översiktsplan

Bostadsbyggandet och utvecklingen av bostadsbeståndet är ett allmänt intresse som ska hanteras i kommunens översiktliga planering enligt 2 kap. 3 § 5 PBL.

Umeå kommun har en översiktsplan som antogs av kommunfullmäktige 2018. Översiktsplanen består av:

- vägvisning till planens delar, teman och aktualitet
- geografiska fördjupningar (fördjupning för Umeå, fördjupning för universitetsstaden, fördjupning för de centrala stadsdelarna, fördjupning för älvslandskapet, Holmsund och Obbola, Hörnefors, Nydala, Röbbäck, Sävar, Täfteå, Yttersjö, Ön, fördjupning för kusten och fördjupning för I20 området)
- tematiska tillägg (för landsbygden, strandskydd, och vindkraft)

Det framgår vidare av *Översiktsplan Umeå kommun, vägvisning till planens delar, teman och aktualitet* att strategier för hållbar tillväxt är centrala vid byggandet av staden och utveckling av olika platser i kommunen. De är strategiska överväganden som anger vägen för att uppnå byggandet av en hållbar stad och kommun, socialt, ekologiskt, kulturellt och ekonomiskt beskrivs vara uppbyggda och integrerade i sex utvecklingsstrategier enligt nedan:

- Femkilometersstaden – den täta staden
- Mer stad! – Komplettering som vitaliserande kraft
- Skapa hög täthet i nya stadsdelar
- Tillväxt i kollektivtrafikstråk och omvandling av trafikleder
- Satsa på offentliga rum och parker
- Alla ska vara med

Utifrån dessa sex strategier har ett scenario formulerats för Umeås framtida tillväxt i ett 200 000-invånarperspektiv. Bedömningen är enligt vägvisningen att inte all ny bebyggelse kan tillkomma som komplettering och därför har några nya områden föreslagits för bebyggelseutveckling.

Vägvisningen beskriver att områden och frågor frekvent beskrivs på flera ställen i översiktsplanen, vilket uppges försvåra såväl överblick som detaljer kring specifika sakområden. Det uppges vidare i vägvisningen att det kan förekomma att skrivningar i översiktsplanedelarna är motstridiga med varandra, och i de fall är inriktningen att en fördjupning bör vara tungt vägande. Detta uppges vara en effektiv metodik och samhällsplanering. Vägvisningen beskrivs underlätta uppfattningen om Umeå kommuns intentioner, vad Umeå kommun vill och vart Umeå är på väg.

3.1.2 Umeå kommuns strategiska plan

Strategisk plan för Umeå kommun 2016-2028 antogs av kommunfullmäktige 2016-03-29 och avser perioden fram till 2028. Syftet med planen uppges vara att kommunen och andra organisationer samarbetar med en gemensam strategi och med långsiktighet för att nå målet om att Umeås utveckling och tillväxt ska ske med social, ekologisk och ekonomisk hållbarhet med visionen om 200 000 medborgare år 2050.

Av planen framgår att den strategiska planens intentioner inför varje budgetprocess ska konkretiseras i fullmäktigemål. Den långsiktiga planen ska vara ett stöd för nämnder och styrelser s mål. Fullmäktigemålen omfattar kortare tidsintervaller och målen ska enligt den strategiska planen ha tydliga inriktningar med måtvärden, analyser, utvärderas efter målperioden och ska kunna ge direktiv till nämndernas verksamheter. Målen ska ses över och vid behov revideras vid varje budgetprocess enligt den strategiska planen.

3.1.3 Planeringsförutsättningar, budget och investeringar 2021-2024

Enligt Planeringsförutsättningar, budget och investeringar är mål 1 att *Umeås tillväxt ska klaras med social, ekologisk, kulturell och ekonomisk hållbarhet med visionen om 200 000 medborgare år 2050*. Det framgår av planeringsförutsättningarna att "alla" har huvudansvar för detta. Kopplat till detta mål har fullmäktige gett kommunstyrelsen i uppdrag att fortsätta arbetet med att:

1. Genomföra analys med syfte att identifiera faktorer och utvecklingsområden som i hög utsträckning bedöms kunna bidra till Umeå kommun fortsatt tillväxt.
2. Mot bakgrund av genomförd analys ta fram och till fullmäktige presentera förslag på strategier och utvecklingsområden som bedöms vara väsentliga för Umeå kommuns fortsatta tillväxt.

Uppdraget ska genomföras i dialog med representanter för ideella organisationer, näringsliv, akademi och kommunens nämnder och bolag.

Därtill har fullmäktige gett kommunstyrelsen och byggnadsnämnden i uppdrag att under 2021 fortsätta med att skapa planberedskap genom att planera för minst 2000 bostäder per år. Uppföljningen av detta beskriver vi mer under kapitlet *strategisk beredskap i praktiken*.

Enligt *Uppdragsplan för byggnadsnämnden* från november 2020 har byggnadsnämnden skapat följande långsiktiga mål till tillväxtmålet:

- effektiva och transparenta handläggningsprocesser
- rättssäkra handläggningsprocesser.

3.1.4 Bostadsförsörjningsprogram

Umeå kommuns bostadsförsörjningsprogram för 2017-2024 antogs av kommunfullmäktige i maj 2017. Av bostadsförsörjningsprogrammet framgår:

- kommunens mål för bostadsbyggande
- kommunens mål för utveckling av det befintliga bostadsbeståndet

- kommunens planerade insatser för att nå uppsatta mål
- kommunens planer på hur det ökade behovet av bostäder ska mötas
- Umeås förutsättningar och kommunala verktyg för bostadsförsörjning
- analyser och underlag rörande demografisk utveckling, bostadsbehov samt bostadsbrist.

Av bostadsförsörjningsprogrammet framgår att efterfrågan är större än utbudet i Umeå kommun, vilket visar sig i bostadsköer och stigande priser. Då Umeå bedöms ha en fortsatt god tillväxt de närmaste åren kommer behovet av bostäder sannolikt att öka ytterligare enligt bostadsförsörjningsprogrammet och kommunens möjligheter att påverka bostadsmarknaden är störst inom nyproduktionen. Detta beskrivs främst röra sig genom det egna markägandet och försäljningen av byggklar mark, men även genom det kommunala planmonopolet. Kommunens stora markreserv beskrivs innebära goda förutsättningar för ett fortsatt högt byggande, men för att nå de bostadspolitiska målen är det nödvändigt med ett gott samarbete mellan kommunen och privata fastighetsägare, banker, investerare med flera.

Enligt bostadsförsörjningsprogrammet växer den del av befolkningen som har svårt att på egen hand etablera sig på bostadsmarknaden. Utifrån det uppges det vara av vikt att bevara billiga bostäder även vid nödvändiga renoveringar och ombyggnader.

De bostadspolitiska målen har grupperats utifrån bostadsbyggande, befintligt bostadsbestånd och särskilda grupper.

Bostadsbyggandet ska enligt bostadsförsörjningsprogrammet bidra till att ge ökad rörlighet på bostadsmarknaden, främja inflyttningen, bredda utbudet av bostäder och motverka segregation. Det beskrivs i samband med målet att *"minst 75 procent av bostadsbyggandet ska ske genom komplettering och förnyelse inom Umeå tätort och andra tätorter i kommunen, fler ska ges möjligheter att bo centrumnära och nya bostäder ska byggas med god kvalitet och långsiktigt hållbara lösningar"*.

Det befintliga bostadsbeståndet bör utnyttjas mer effektivt enligt bostadsförsörjningsprogrammet. Det uppges vidare att:

- trångboddheten är hög i vissa delar av Umeå samtidigt som invånarna bor glest i andra områden och det finns stora fördelar, inte minst med avseende på social hållbarhet, med en bättre balans.
- tillgänglighetsfrågorna bör ägnas särskild uppmärksamhet i de områden där störst insatser behövs, främst äldre byggnader inom Västerslätt, Ersboda/Ersmark, Teg, Holmsund/Obbola, Hörnefors och Sävar.
- renoveringar av det äldre hyresbeståndet bör så långt som möjligt ske på ett sätt som innebär att påverkan på hyresnivåerna kan minimeras, samtidigt som hållbarheten främjas.

Det finns utpekade ett antal konkreta åtgärder till de bostadspolitiska målen samt redovisat vem som har ansvar för målet. Tabellen nedan visar några av de åtgärder och ansvar som redovisas under bostadsbyggandet:

Åtgärd	Ansvar
Kommunen ska ha antagna översiktsplaner som möjliggör ett bostadsbyggande på den nivå som krävs för att nå kommunfullmäktiges tillväxtmål på 200 000 invånare.	Kommunfullmäktige, Kommunstyrelsen Övergripande planering
Kommunen ska genom markinköp i strategiska lägen vara en aktiv part tillsammans med bostadsmarknadens aktörer för att förverkliga kommunens antagna översiktsplaner och bostadspolitiska mål.	Kommunstyrelsen Mark och exploatering
Så länge det råder bostadsbrist i Umeå ska kommunen genom god mark- respektive detaljplaneberedskap ge förutsättningar för att det färdigställs minst 2 000 bostäder per år. När bostadsmarknaden är i balans ska kommunen ge förutsättningar för ett byggande i nivå med det behov som befolkningstillväxt enligt kommunens befolkningsprognos innebär.	Kommunstyrelsen, Byggnadsnämnden Mark och exploatering, Detaljplanering
Kommunen ska ha fastställda detaljplaner på kommunal mark för minst två års bostadsbyggande	Kommunstyrelsen, Byggnadsnämnden Mark och exploatering, Detaljplanering

Källa: Tabell baserad på Bostadspolitiska mål, åtgärder och uppföljning i Umeå kommuns Bostadsförsörjningsprogram 2017-2024

3.1.5 Riktlinjer för prioritering av detaljplaner

Ett av målen för bostadsbyggande enligt Bostadsförsörjningsprogrammet är att kommunstyrelsen och byggnadsnämnden ska ta fram riktlinjer för prioritering av detaljplaner samt en förbättrad sammanställning av framtida bostadsbyggande – utbyggnadsordning (så kallat byggnationsantagande) som tillgodoser behovet av planeringsunderlag för denna prioritering.

Vi har tagit del av "Riktlinjer för prioritering av detaljplaner" (BN-2018-00192-3, datum framgår inte av dokumentet.). Riktlinjerna beskriver bland annat att de planansökningar som erhåller positivt planbesked ska sorteras in i en av de nedan nämnda kategorierna utifrån faktorerna volym, ändamål och lokalisering:

- volymplaner (minst 800 bostadsenheter tillskapas, cirka 40 % resurser)
- förtätnings-/utvidgningsplaner (mellan 400 – 800 bostadsenheter tillskapas; minst 20 bostadsenheter tillskapas inom femkilometersstaden; flerbostadshus oavsett volym i kommundelarnas tätorter cirka 20 %)
- småhusplaner (minst tio tillskapade bostadsenheter, cirka 10 %)
- verksamhetsplaner (nya verksamhetsområden; förädling, omvandling och utökande av befintliga områden, cirka 10 %)
- samhällsfunktionsplaner (planer som är av samhällsnytta, cirka 15 %)

- enskilda planer (ett fåtal eller inga tillskapade bostadsenheter, cirka 5 %)

Kategoriseringen ska göras utifrån vad detaljplanering bedömer vara ett realistiskt utfall av planen och inte vad planansökan anger. Planer inom respektive kategori ska enligt riktlinjerna därefter handläggas i kronologisk ordning. I vissa fall kan hänsyn behöva tas till vem som ansökt om detaljplanen för att få en någorlunda rättvis fördelning mellan olika byggaktörer samt hur väl de överensstämmer med översiktsplanen. Planer som är av stort allmänt intresse ska kunna gå före i prioriteringen, t. ex. viktiga infrastrukturkopplingar. Detta bör enligt riktlinjerna i så fall framgå av planbeskedet i beslutsformulering och tidplan för planen. Planer som är påbörjade ska inte beröras av den nya prioriteringsordningen utan ska fortsätta att handläggas oavsett hur de skulle prioriteras enligt de nya riktlinjerna enligt riktlinjerna. Riktlinjerna anger vidare att när det uppstår utrymme för att starta upp arbetet med nya planer ska dessa väljas utifrån riktlinjerna. En detaljplan som fått planbesked innan dessa riktlinjer antogs som endast har fått en handläggare utsedd innebär inte att den är påbörjad enligt riktlinjerna.

3.1.6 Handlingsplan för ökat bostadsbyggande

Samhällsbyggnadsförvaltningen har tagit fram en intern handlingsplan för bostadsbyggande, som reviderats per augusti 2021. Handlingsplanen innefattar samhällsbyggnadsprocessen, ekonomi, beskrivning av samhällsbyggnadsförvaltningens uppdrag, bostadsbyggande 2021 och framåt samt omvärldsanalys. Handlingsplanen beskriver bland annat att:

- bostadsbyggande och befolkningstillväxt står sig mycket väl vid jämförelse med andra kommuner
- budgeten för 2022 och den nya PBL-taxan innebär att de ekonomiska grundförutsättningarna finns på plats.
- ett flertal grundläggande åtgärder för en god arbetsmiljö och effektiv verksamhet har genomförts sedan den första handlingsplanen antogs i augusti 2020.

Av handlingsplanen framgår en beskrivning av tidsperspektivet enligt nedan:

Tidsperspektiv	Sammanhang	Kommentarer
> 30 år	Tidiga utblickar efter ÖP horisonten	Planeringsunderlag som t ex riksintressen, reservat för trafikinfrastruktur/VA, m.m.
20–30 år	Översiktsplanen	200 000 invånare till år 2050. Aktualiseras varje mandatperiod.
10–20 år	Markförvärv för att förverkliga översiktsplanen	I bostadsförsörjningsprogrammet anges 10 år men idag görs en längre utblick.
5–7 år	Fördjupad översiktsplan eller planprogram	Vid behov tas initiativ till FÖP/PP i god tid så att denna kan bli ett stöd i DP-arbetet.
3–5 år	Detaljplan	Hållbart samhällsbyggandet innehåller fler utmaningar. Överklagningarna

2–3 år	Bygglov	Processen har ett lagkrav på 10 veckor.
1–3 år	Byggnation	-
0 år	Inflyttning i nya bostäder	-

Källa: Handlingsplan bostadsbyggande, samhällsförvaltningen Umeå kommun

Handlingsplanen anger att förvaltningens och avdelningarnas verksamhetsplaner ska se till att målet att 2 000 byggda bostäder per år uppfylls och uppföljning av handlingsplan följs upp per halv- och helår.

Den interna handlingsplanen beskriver vidare att byggnadsnämndens planeringsmål är 2 500 bostäder per år i antagna detaljplaner. Volymen baseras på att det finns en kö av detaljplaner att arbeta bort samt att vissa detaljplaner upphävs vid överprövning. Det uppges i handlingsplanen att trenden avseende antalet antagna detaljplaner är positiv sedan 2017 och år 2020 fanns 2 070 bostäder i antagna detaljplaner.

Handlingsplanen inkluderar också ett antal sammanfattande punkter, se bilaga A.

3.1.7 **Policys och riktlinjer mark- och exploatering**

Det finns en rad styrdokument som reglerar mark- och exploaterings område såsom:

- markanvisningspolicy (riktlinjer för hur tilldelning av kommunägd mark ska fördelas till marknaden)
- riktlinjer för exploateringsavtal¹ (grundläggande principer för fördelning av kostnader och intäkter för genomförandet av detaljplaner samt andra förhållanden som har betydelse för bedömningen av konsekvenserna av att ingå exploateringsavtal).
- byggnationsantagandet.

Byggnationsantagandet 2020-2027 med utblick från 2028 togs fram hösten 2019 och sedan dess har och insatser har gjorts som redovisas i handlingsplanen för ökat bostadsbyggande. Byggnationsantagandet anger att behovet av färdigställda bostäder i snitt är 1200 per år för att uppnå Umeå kommuns mål om 200 000 invånare år 2050. Det beskrivs i granskningen att byggnationsantagandet är ett sätt att sätta bostadsbyggandet i relation till de antal bostäder som behövs som "bas" om kommunen växer i rak takt mot 200 000 och invånare bor på samma sätt som idag.

¹ Exploateringsavtal är avtal mellan en kommun och en byggaktör eller en fastighetsägare om genomförande av en detaljplan avser mark som inte ägs av kommunen.

Byggnationsantagandet redovisar antagande om byggnation, och tabellen nedan summerar antal uppskattade färdigställda bostäder under perioden:

Typ av byggnation	Antal	Tidsperiod	Antal per år*
flerbostadshus och småhus	4 617	2020-2023	4617/4 = 1154
flerbostadshus och småhus	7 310	2024-2027	7310/4 = 1827
flerbostadshus och småhus	14 180	från 2028 och framåt	Ej mätbart

Källa: Tabell är baserad på information i Byggnationsantagandet 2020-2027 med utblick från 2028

För att kunna jämföra det har vi lagt till en kolumn i tabellen ovan* som visar ett genomsnittligt antal färdigställda bostäder per år enligt byggnationsantagandet..

3.1.8 Handlingsplan för digitalisering

Boverkets föreskrifter om detaljplan och Boverkets föreskrifter och allmänna råd om planbeskrivning ställer nya krav på detaljplaner och planbeskrivningar som påbörjats efter 31 december 2021, genom att informationen i detaljplaner och planbeskrivningar ska struktureras digitalt på ett enhetligt sätt för att det ska vara möjligt att utbyta och återanvända informationen i hela samhällsbyggnadsprocessen. Boverket anger att för kommunerna innebär detta att de digitala verktyg som används för att producera och hantera detaljplaner och måste följa kraven i de nya reglerna.

Lantmäteriet har också fått i uppdrag att skapa en geodataplattform vars syfte är att planerna ska tillgängliggöras nationellt.

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av *Handlingsplan för Digitalisering Samhällsbyggnad 2021–2023* som fastställdes av ledningsgruppen i samhällsbyggnad i februari 2021. Några av de aktiviteter som finns i handlingsplanen har bäring på granskningsområdet planberedskap såsom till exempel utveckling av öppendata, höja kvaliteten på fastighetsgränser och att digitalisera detaljplaner.

3.1.9 Bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen och byggnadsnämnden har konkretiserat kommunens övergripande strategier och riktlinjer i ytterligare styrdokument som stöd för de avdelningar som arbetar med planeringsfrågor. Översiktsplanen, bostadsförsörjningsprogrammet och handlingsplanen för ökat bostadsbyggande anser vi vara exempel på detta.

Vi noterar att till exempel bostadsförsörjningsprogrammet och intern handlingsplan för bostadsbyggande har ett antal utpekade åtgärder för att främja bostadsutvecklingen, vilket vi anser kan ge goda förutsättningar för planeringsberedskap i kombination med adekvat uppföljning.

3.2 Strategisk beredskap i praktiken

Översiktsplanen och dess tillhörande fördjupningar/tillägg uppges utgöra de viktigaste strategiska dokumenten inom planeringsberedskap och utgör de primära styrdokumenterna inom planeringsfrågorna.

Det beskrivs i intervjuer att styrdokument ger stöd, och översiktsplan och fördjupade översiktsplaner är tydliga, men att det ibland saknas beskrivning för att lösa hållbara lösningar. Samhällsbyggnads interna handlingsplan för bostadsbyggande beskriver att vid exempelvis förtätning uppstår ofta en intressekonflikt mellan ökade driftkostnader och föreslagen ambitionsnivå.

3.2.1 Uppföljning planer

Vi har tagit del av Excel-dokumentet *Planredovisning* som visar de ärenden som planavdelningen har fördelade i kategorierna volym, förtätning, småhus, verksamheter, samhällsfunktioner, enskilda, program/kvarterstudier och prioritet. Av dokumentet framgår inte uppskattning av antal bostäder, utan objekten är listade med namn och diarienummer.

Vi har även tagit del av ärendeuppföljning detaljplaner 2021 som ger utförligare information om planerna och resursplanering, där till exempel antal bostäder per plan framgår.

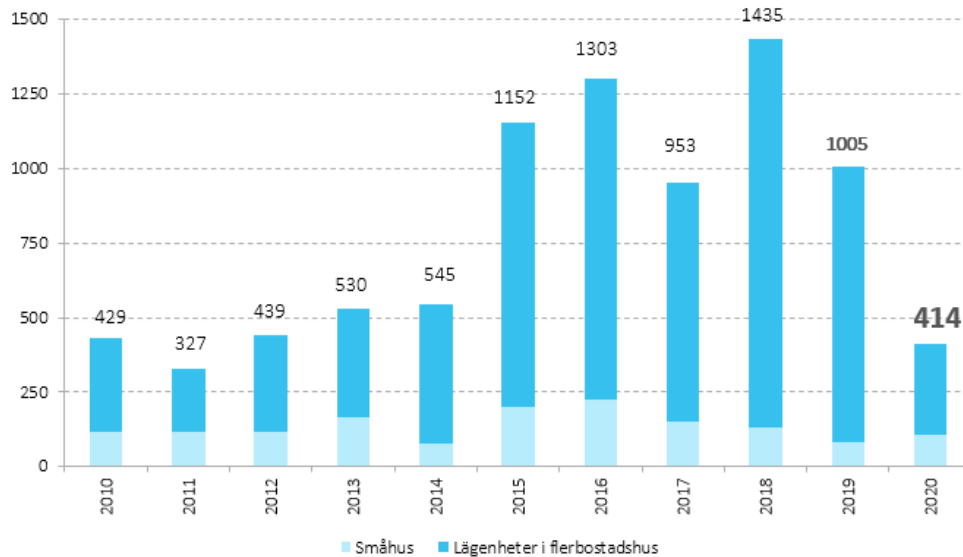
3.2.2 Uppföljning utifrån SKR:s öppna jämförelser²

Enligt SKR:s öppna jämförelser hade Umeå kommun:

- fler planlagda bostäder under en tvåårsperiod i jämförelse med kommungrupp: större stad under 2018-2019 och 2016-2017.
- ett större antal bostäder som beviljats bygglov per 1000 än kommungrupp större stad mellan 2014-2017, men att det var relativt lika under perioden 2018-2019
- en högre mediantid för handläggning av detaljplaner (månader) under 2018-2019 jämfört mot kommungrupp: större stad (27 månader vs. 21 månader).

² SKR:s Öppna jämförelser och Kommunens kvalitet i korthet (KKiK) möjliggör jämförelse av information om kvalitet, resultat och kostnader inom verksamhetsområden som kommuner och regioner ansvarar för eller är en viktig part i.

Underlag från Umeå kommun visar bostadsbyggandet i kommunen mellan 2010-2020 enligt grafen nedan:



Källa: Tillväxtrapporten 30 mars 2020 Bostadsbyggandet (Övergripande planering, MEX och Detaljplan)

3.2.3 Uppföljning utifrån delår/helårsbokslut

Vid tiden för granskningens primära genomförande fanns det inget publicerat delårsbokslut för augusti 2021.

Uppföljningen från Umeå kommuns årsredovisning från 2020 beträffande KF-målet om 200 000 medborgare år 2050 ger beskrivningar från olika nämnder.

Det framgår i intervjuer att det finns utrymme för att stärka den gemensamma planeringen, samt att det saknas en "Plan B" om inte planeringen för att uppnå visionen/målet kring 200 000 invånare år 2050 uppfylls. Det uppges dock att översiktsplanen skapar de fysiska förutsättningarna för målet, men att måluppfyllelsen även beror på andra olika faktorer.

I byggnadsnämndens delårsrapport för perioden januari-augusti 2021 framgår bland annat uppföljning för mål och uppdrag. Byggnadsnämnden uppger här att uppdraget att skapa planberedskap genom att planera för 2000 bostäder per år inte är uppfyllt, men med kommentaren att handlingsplan för ökat bostadsbyggande är uppdaterad och uppges skapa goda förutsättningar för målet. För att "beta av" detaljplanekö har ett mål på minst 2500 bostäder/år i antagna detaljplaner formulerats och bedömningen är att arbetet med handlingsplanen kommer bidra till uppfyllelse av målet inom några år.

3.2.4 Bedömning

Vi bedömer att framtagna styrdokument i hög grad harmoniserar med varandra. I översiktsplanens olika delar kan det förekomma motstridigheter, men detta har kommunicerats i översiktsplanen där kommunen också gett viss vägledning kring vad

som bör väga tyngst om så sker. Vägvisningen beskriver att områden och frågor frekvent beskrivs på flera ställen i översiktsplanen, vilket uppges försvåra såväl överblick som detaljer kring specifika sakområden. Mot bakgrund av det anser vi att det är relevant att kontinuerlig utbildning och introduktion av översiktsplanen och dess delar genomförs för de som är involverade i planeringsprocessen, samt förtydliga eventuella intressekonflikter inom planen. Vi håller dock med om att nya fördjupningar och tillägg, där eventuella motstridigheter är väl beskrivna, kan innebära en ökad flexibilitet i den övergripande planeringen.

3.3 Markberedskap

3.3.1 Markberedskap utifrån övergripande lagrum

Slutbetänkande av utredningen om bättre konkurrens i bostadsbyggandet (SOU 2020:75) sammanfattar att för att kunna bygga nya bostäder behövs det mark som är tillgänglig och byggbar, och mark blir tillgänglig och byggbar genom det kommunala planmonopolet.

Kommunernas försäljning av mark styrs av flera lagar bl.a. lagen (2014:899) om riktlinjer vid kommunala markanvisningar och regler om fastighetsöverlåtelse i jordabalken. Kommuner kan även som markägare bidra till att tillgängliggöra mark för bostadsbyggande genom att sälja mark eller upplåta mark med tomträtt.

Enligt *Slutbetänkande av utredningen om bättre konkurrens i bostadsbyggandet* (SOU 2020:75) bör kommuner beakta hur de krav som ställs vid markanvisningar kan påverka möjligheterna till standardiserat bostadsbyggande och sträva mot att ta fram flexibla detaljplaner.

3.3.2 Interna styrdokument

Mark- och exploatering har en processkarta för markförvärv vad gäller markreserv. Av den framgår att mark- och exploatering fattar beslut om att förvärva mark utifrån bland annat översiktsplan och bostadsförsörjningsprogrammet och att den första aktiviteten i processen är att kontakta markägaren. Därefter genomförs en fastighetsrättslig utredning (förhandling och eventuellt en extern värdering), samt efterföljande aktiviteter för att förvärva marken. Aktörerna i processen uppges vara KS, KSNAU, MEX, markägare, värderare, Lantmäteriet, skogsentreprenör och ekonomi.

Mark- och exploatering har även en processkarta för exploatering på kommunal mark. De aktörer som är involverade i processen är exploatörer, NP, MEX, detaljplan, fastighet, boende, förskola, skola, bygglov, gator och parker, externa myndigheter, Lantmäteriet, Umeå Energi och VA.

Mark och exploatering har också upprättat checklistor för olika delar i processen, exempelvis avseende förvärv av obebyggd fastighet, nyttjanderättsavtal samt exploatering på kommunal mark.

Checklista - förstudie av exploatering på kommunal mark beskriver bland annat punkter som ska kontrolleras i ett tidigt skede vad gäller översiktsplan och bostadsförsörjningsprogrammet samt andra underlag såsom geotekniskt underlag, underlag kring ev. förorenad mark, fornlämningar och kommunaltekniska begränsningar till exempel vad gäller dagvatten och ledningsnät. Checklistan beskriver att innehållet i ansökan om detaljplan ska innehålla: syfte med ansökan (bostäder, verksamhetsmark, förskola osv.), information till detaljplan vilka avstämningar mark- och exploatering gjort i tidigt skede, kommunala behov att ta hänsyn till (sociala/skola osv.), karta, eventuella skisser över planerad verksamhet, eventuella tider att ta hänsyn till i planarbetet, eventuella politiska beslut bakom ansökan, kontaktperson mark- och exploatering, eventuell extern kontaktperson/samarbetspartner, eventuell ytterligare intern kontaktperson, exempelvis från sociala och skola.

Ytterligare riktlinjer är under framtagande inom samhällsbyggnad till exempel vad gäller riktlinjer för allmän platsmark och övertagande av gator och vägar enligt intervjuer.

3.3.3 Markberedskap i praktiken

Enligt intervjuer utgör översiktsplanen primärt den långsiktiga strategin för hur markberedskapen ska upprätthållas genom markförvärv och bevakning av mark som är lämplig att förvärva inom en snar framtid samt ägande av mark som är lämplig för bostadsändamål. Det betonas att :

- stor del av bostadsbyggandet ska ske genom komplettering, det vill säga på privat mark och oftast utan någon större inblandning av kommunen som markägare. Privata markägare behöver därmed själva ta initiativ och ansöka om planbesked och sedan genomföra detaljplaner.
- kommunen behöver ofta köpa mark för att äga tillräckligt stora sammanhängande områden att planera och exploatera i egen regi. Kommunen uppges ha mycket små möjligheter att "tvinga sig fram" i markförvärven och är beroende av frivilliga överenskommelser.

Det uppges finnas flera exempel på projekt som försenats eller avbrutits för att markägare valt att tacka nej till försäljning. Traditionellt sett har tillväxt i Umeå skett på egen mark, och det uppges inte alltid ha funnits ett samförstånd mellan förvaltningen och politiken kring utmaningar i att styra tillväxten på grund av att en stor andel av tillväxt sker på privat mark.

Umeå kommun har fortfarande obebyggda ytor enligt översiktsplanen och det finns därför inte behov av att i dagsläget utreda vart nya tillväxtområden kan göras. När ytterligare tillväxt skett i enlighet med översiktsplanen kan planering göras för ytterligare tillväxt. Det framgår vidare i intervjuer att det finns tillräcklig markberedskap, men att det finns stora osäkerheter som påverkar såsom riksintressen, strandskydd, kulturmiljö och Försvarsmaktens ägda mark till exempel.

I dagsläget förmedlas inte en tydlig och visuell bild till politiken avseende vad som är bebyggd mark utifrån översiktsplanen. Detta uppges vara ett utvecklingsområde.

Markuppköp på lång sikt uppges vara av stor vikt för att undvika markköp i planskedet, och mark- och exploatering har därmed en viktig roll att säkerställa markinköp på lång

sikt. Vidare framgår att mark- och exploatering förvaltar markfrågorna väl och att det finns god markberedskap, även om det även beskrivs i någon intervju att det finns problem kring förvärv av byggklar mark på lång sikt.

Handlingsplanen för ökat bostadsbyggande uppges utgöra en del i det gemensamma arbetet med planeringsberedskapen.

3.3.4 Bedömning

Samhällsbyggnads interna handlingsplan för bostadsbyggande beskriver att det råder obalans på bostadsmarknaden i Umeå och det saknas bostäder; kommunens mål för bostadsbyggande uppnås ej och kommunens planberedskap är inte god. Utifrån bland annat de konstaterandena gör vi bedömningen att kommunstyrelsen och byggnadsnämnden inte fullt ut säkerställt att det finns en långsiktig och hållbar strategi för att uppnå målet om att växa till 200 000 invånare år 2050. Vi anser dock att det finns vissa grundförutsättningar, styrdokument och strategier på plats som ger kommunen goda förutsättningar för fortsatt planeringsberedskap.

Vi noterar att förtätning och tillväxt av stad planeras där kommunen ofta inte äger marken själv som kan innebära försvårade, men naturliga, omständigheter.

Vi bedömer att kommunstyrelsen delvis har en långsiktig strategi för hur markberedskapen ska upprätthållas i ett långsiktigt perspektiv genom markförvärv och ägande av mark på en övergripande nivå primärt via översiktsplanen. Översiktsplanens delar beskriver övergripande användningen av kommunens mark och vatten och hur bebyggelsen ska utvecklas i ett långsiktigt perspektiv. Däremot finns det ingen särskild strategi för markförvärv (såsom riktlinjer för aktivt markägande eller riktlinjer för förvärv och försäljning av mark).

Vi noterar också att det finns framtagna rutiner och dokument för att beskriva processer inom området, vilket vi anser vara ändamålsenligt. Dock anser vi att det finns utrymme att stärka vissa delar kopplat till markförvärv, till exempel vad gäller ett tydligare utpekande kring samverkan till exempel av VA/tekniska i processkarta för markförvärv så att VA-aspekten tydliggörs på ett tidigt skede. Vi noterar dock att VA nämns inom processkarta för exploatering för kommunal mark samt inom checklista - förstudie av exploatering på kommunal mark.

3.4 Roll och ansvarsfördelning

3.4.1 Roller och ansvar utifrån styrdokument

Reglemente för Umeå kommuns styrelser och nämnder beslutades senast i mars 2020. Av reglementet framgår att i kommunstyrelsens ledningsfunktion ligger att leda och samordna bland annat:

- den översiktliga planeringen av användningen av mark och vatten
- genomförandet av markpolitiken och tillse att kommunen upprätthåller en tillfredsställande markberedskap

- mark- och bostadspolitiken och se till att bostadsförsörjningen och samhällsbyggandet främjas
- utvecklingen av kommunikationer och trafikförsörjning
- kommunens arbete med hållbarhetsfrågor.

Av reglementet framgår att byggnadsnämnden fullgör kommunens uppgifter inom plan- och byggnadsväsendet och svarar för tillsynen över byggnadsverksamheten enligt plan- och bygglagen (PBL). Nämnden fullgör också de övriga uppgifter som enligt annan lag ska fullgöras av den kommunala nämnden inom plan- och byggnadsväsendet. Kommunfullmäktige har delegerat ansvar för upprättande av detaljplaner och områdesbestämmelser enligt PBL samt antagande, ändring eller upphävande av detaljplaner och områdesbestämmelser enligt PBL, med undantag för de planer och bestämmelser som ska beslutas av kommunfullmäktige.

Enligt arbetsordningar för kommunstyrelsens utskott, som reviderades i november 2018 och är beslutad av kommunstyrelsen, är planeringsutskottet ett av Umeå kommuns utskott. Se bilaga B för planeringsutskottets uppgifter och befogenheter.

Enligt kommunstyrelsens Uppdragsplan & budget 2021 är bland annat samhällsbyggnadschef, chef för övergripande planering och mark- och exploatering underställda stadsdirektören och kommunstyrelsen.

Byggnadsnämndens verksamheter består av bygglov, detaljplanering och lantmäteri. Mark- och exploatering tillhör kommunstyrelsen sedan januari 2021. Tidigare tillhörde denna enhet samhällsbyggnad. Samhällsbyggnad är organiserad enligt nedanstående figur:



Källa: www.umea.se

Detaljplanering hade följande funktioner år 2020 enligt underlag från samhällsbyggnad: planchef och personalledare, två koordinatörer, tre kart-ingenjörer och 19 planarkitekter. Personalomsättningen var per 2020 15,6 %.

Av samhällsbyggnadsförvaltningens interna handlingsplan för bostadsbyggande framgår att avdelningen för detaljplanering har genomfört en organisationsförändring under 2021 till tre enheter. Förändringen uppges ge bättre förutsättningar för verksamheten samt bra möjligheter att växa ytterligare de närmaste åren.

Flertalet av de intervjuade beskriver att roll- och ansvarsfördelningen är tydlig avseende planeringsarbetet på nämndnivå och förvaltningsnivå.

3.4.2 Bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen och byggnadsnämnden har säkerställt en tydlig roll- och ansvarsfördelning avseende planeringsarbetet på såväl nämndnivå som på förvaltningsnivå.

Däremot anser vi att det finns utrymme att för att stärka roller och ansvar till exempel i intern grupp för detaljplan, samt inkludera VA bland roller i processkarta för markförvärv för att tydliggöra dess viktiga funktion i tidiga skeden.

3.5 Resurser

Vi har tagit del av *Uppföljning av handlingsplan för bostadsbyggande* per januari 2021. Av uppföljningen framgår bland annat:

- mark- och exploatering lämnade samhällsbyggnadsförvaltningen 2021-01-01 och då övertog stadsledningskontoret ansvaret för den delen av samhällsbyggnadsprocessen.
- tidigare behovsutredning har visat att mark- och exploatering behöver förstärkas med 5-6 medarbetare för en volym enligt KF-målet (2000 bostäder/år). Det framgår dock i granskningen att mark- och exploatering numera har erhållit resursförstärkning och utvecklat arbetssätt.
- detaljplaneprocessens ledtider beror på upparbetad detaljplanekö sedan ett par år tillbaka. Våren 2020 skedde förstärkning med 4 planarkitekter, vilket bedöms ha lett till att planavdelningen har en rimlig bemanning utifrån uppdraget. Avdelningen detaljplanering har under 2021 genomfört en organisationsförändring och delat in sig i tre enheter. Handlingsplanen anger att förändringen bedöms ge bättre förutsättningar för verksamheten samt bra möjligheter att växa ytterligare de närmaste åren.

Av intervju framgår att arbete pågår med bland annat översyn av grundläggande förutsättningar i organisation, budget och delegationsordning för att säkerställa planeringsberedskapen.

Det framgår vidare i intervjuer att:

- det finns ca. 100 detaljplaner i kö, där planavtal redan är ingångna. Planavdelningen har ca 170-180 öppna ärenden, och att externa konsulter köpts in under 2020/2021 för att handlägga ärenden. 29 % av de antagna planerna under 2020 handlades av konsulter. Dock anses det inte vid intervjuernas genomförande finnas möjlighet att ta in fler konsulter på grund av att det inte finns kommunala handläggare som har tid att vara handledare till konsulter.

Under 2021 har det antagits detaljplaner för industrimark omfattande 94 ha. Det uppges dock att det pågår arbete för att öka omfattningen, särskilt på platser som möjliggör elförsörjning av stora etableringar de närmsta åren. Mark- och exploatering och planavdelningen har tagit fram en prioritering och fördelning avseende planer på kommunal mark för förskola, vägar, och bostäder. Enligt intervjuer görs översyn

kontinuerligt och ska göras inom kort för att ge indikation på vilka åtgärder som är mest brådskande.

3.5.1 Bedömning

Vi bedömer, i enlighet med de intervjuade, att det numera finns förutsättningar och tillräckliga resurser inom samhällsbyggnad och mark- och exploatering för att kunna genomföra de strategier och riktlinjer som anges i översiktsplanen, exempelvis avseende planläggning. Dock kan vi konstatera att det finns en relativt stor detaljplanekö, vilket indikerar att det finns behov av fortsatta åtgärder.

3.6 Rutiner för processer och samverkan

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av olika checklistor och rutiner inom plan och exploatering, som vi även beskrivit översiktligt i avsnitt 3.3.2 och 3.3.4.

Hur/vilken samverkan som ska ske beskrivs bland annat i följande rutiner/processbeskrivningar:

- Processkartor inom mark- och exploatering och checklista förstudie av exploatering på kommunal mark
- introduktionsutskick och startmöte för detaljplan
- rutin för intern arbetsgrupp för detaljplaner
- rutin för Ärendegång då verksamhetsområde för VA ska utvidgas vid antagandebeslut av detaljplan.

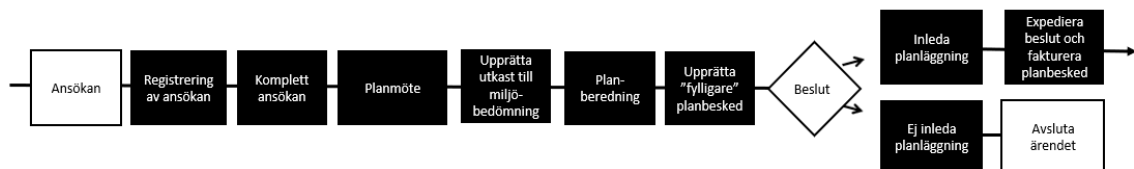
Processkartorna inom mark- och exploatering har utpekat ett antal olika roller inom processen, som vi redovisat i tidigare kapitel.

Introduktionsutskick för detaljplan för startmöte, och underlag för startmöte anger att materialet skickas ut till "samtliga verksamheter för att uppmärksamma att arbetet med detaljplanen nu påbörjas och för att sammankalla en intern arbetsgrupp". Rutinen beskriver vidare att kallelsen för intern arbetsgrupp ska skickas till alla i "sändlista startmöten" och att de verksamheter som är berörda samt de som är intresserade ska anmäla sig till startmötet. Enligt kontakt/sändlista ska gatudrift, lantmäteri, mark- och exploatering, park, trafik, bygglov, Swedavia, miljö- och hälsoskydd, brandförsvaret, Vakin Avfall, Umeå Energi och Vakin VA alltid kallas till startmöte. Fler beskrivna aktörer ska kallas vid behov enligt kontakt/sändlistan.

Rutinen för intern arbetsgrupp innehåller beskrivning för arbets sätt specifikt kopplat till uppstart av detaljplan, och innefattar också en processbild över planprocessen. Det framgår att syftet med rutinen är att den ska bidra till ökad förståelse för arbetsgruppernas betydelse såsom verksamheternas ansvar/delaktighet i sina roller som expertstöd. Rutinen ska också beskriva behov av att avsätta resurser, i tid och kompetens kring det gemensamma ansvaret avseende planberedskap. Rutinen beskriver vidare att det är viktigt att tydliggöra att möjligheten till större påverkan av planförslaget sker tidigt i processen för att undvika interna yttranden under samråd/granskning. Specifika frågor ska enligt rutinen hanteras i respektive arbetsgrupp och planförslaget som går ut på samråd/granskning ska vara Umeå

kommuns gemensamma bild i så stor utsträckning som möjligt. Det framgår vidare i instruktionen att minnesanteckningar/protokoll ska föras inom mötena för interna arbetsgruppen, som i sin tur även kan utgöra en form av checklista till fördelade arbetsuppgifter och vem som har ansvar att göra dem.

Av rutin intern arbetsgrupp framgår att berörda verksamheter involveras tidigt, innan det ens har blivit ärenden, genom ett forum som kallas planberedningen. Förutom representanter från kommunala verksamheter och bolag ingår även representanter från Trafikverket, Länsstyrelsen och Museet. "Planberedning" anges som en aktivitet inom processkartan enligt bilden nedan:



Källa: Del av processbild i "Rutin intern arbetsgrupp", Umeå kommun

Det uppges att vid uppstart får alla verksamheter och bolag ett mail om att ärendet som ska startas upp samt en kallelse till startmöte. Av rutinen för intern arbetsgrupp framgår följande förslag på planerade åtgärder för bättre samarbete och effektivare planprocess:

- ta fram mallar för upphandling av utredningar
- ta fram tidplaneverktyg och tydliggör resursfördelning inom ärendet så berörda parter kan få större förståelse för sin medverkan.

Det framgår dock i samhällsbyggnads interna handlingsplan att det finns ett behov vid uppstart av större projekt inom den fysiska planeringen av att kalla berörda till ett tidigt möte för att avgöra om det i det specifika området behövs en fördjupad översiktsplan, strukturstudie, planprogram eller om det går att genomföra med gällande detaljplan. Det beskrivs att processen behöver vara flexibel och anpassas från område till område. Det anges till exempel i samhällsbyggnads interna handlingsplan att överlämningen från exempelvis en fördjupad översiktsplan till MEX/Detaljplanering bör vara anpassad så att ställningstaganden och principer inte glöms bort eller förändras på ett avgörande sätt längs vägen och analysen ska visa hur detta kan säkras på bästa sätt. Det påtalas dock i granskningen att insatser som finns med i handlingsplanen inte per automatik innebär att de helt saknas idag, utan att det ofta handlar om fortsatt fokus eller reviderade arbetsformer.

3.6.1 Bedömning

Vi anser att rutin för intern arbetsgrupp för detaljplaneprocessen primärt utgör rutiner för hur/om samverkan ska ske internt i samband med framtagande av detaljplaner för att säkerställa att detaljplanerna kan genomföras i enlighet med vad som avses i planbeskrivningen. Av rutinen framgår att *framtida protokoll/minnesanteckningar från arbetsgruppen kan utgöra checklistor för gruppen*. Vi anser att arbetsgruppens ansvar kring olika samordningsområden bör förtydligas i den interna rutinen och resultatet av detta redovisas i en formell uppföljning av gruppens arbete; alternativt andra former av

formaliserade yttranden. Vi noterar att samhällsbyggnads interna handlingsplan samt intervjuer bekräftar att det finns utrymme till att stärka processerna mellan de olika delområdena/verksamheterna.

Vi noterar att det finns olika processkartor för mark- och exploateringsområdet såväl som planprocessen via till exempel rutin för arbetsmöte inför nya detaljplaner. Således gör vi bedömningen att det delvis finns tydliga och förankrade rutiner som säkerställer ett välfungerande flöde i processen från översiktsplan till genomförande och slutligen uppföljning, men att det finns utrymme att stärka vissa områden.

4 Sammanfattning

4.1 Revisionell bedömning

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen och byggnadsnämnden inte fullt ut säkerställt en ändamålsenlig planeringsberedskap.

4.2 Svar på revisionsfrågorna

Revisionsfråga	Svar
Har kommunstyrelsen säkerställt att det finns en långsiktig och hållbar strategi för att kunna uppnå målet om att växa till 200 000 invånare år 2050?	Delvis. Vi anser att det finns grundförutsättningar, styrdokument och strategier, men att det finns variabler som påverkar möjligheten till att uppnå tillväxtmålet. Samhällsbyggnads interna handlingsplan för bostadsbyggande beskriver dock att det råder obalans på bostadsmarknaden i Umeå och det saknas bostäder; kommunens mål för bostadsbyggande uppnås ej och kommunens planberedskap inte är god. Vi gör bedömningen utifrån bland annat de konstaterandena.
Har kommunstyrelsen och byggnadsnämnden konkretiserat kommunens övergripande strategier och riktlinjer i ytterligare styrdokument som stöd för de avdelningar som arbetar med planeringsfrågor?	Ja. Översiktsplanen, bostadsförsörjningsprogrammet och handlingsplanen för ökat bostadsbyggande anser vi vara exempel på detta.
Harmoniserar framtagna styrdokument med varandra?	Ja, i hög grad. Vi bedömer att framtagna styrdokument i stort harmoniserar med varandra. I översiktsplanens olika delar kan det förekomma motstridigheter, men detta har kommunicerats i översiktsplanen där kommunen också gett viss vägledning kring vad som bör väga tyngst om så sker.
Har kommunstyrelsen en långsiktig strategi för hur markberedskapen ska upprätthållas i ett långsiktigt perspektiv genom markförvärv och bevakning av mark som är lämplig att förvärva inom en snar framtid?	Delvis. Strategin utgörs primärt av översiktsplanen som övergripande beskriver användningen av kommunens mark och vatten och hur bebyggelsen ska utvecklas i ett långsiktigt perspektiv. Däremot finns det ingen särskild strategi för markförvärv (såsom riktlinjer för aktivt markägande eller riktlinjer för förvärv och försäljning av mark).
Har kommunstyrelsen en långsiktig strategi för hur markberedskapen ska upprätthållas i ett långsiktigt perspektiv genom ägande av mark (som är lämplig för bostadsändamål)?	Delvis. Strategin utgörs primärt av översiktsplanen som övergripande beskriver användningen av kommunens mark och vatten och hur bebyggelsen ska utvecklas i ett långsiktigt perspektiv. Däremot finns det ingen särskild strategi för markförvärv

	(såsom riktlinjer för aktivt markägande eller riktlinjer för förvärv och försäljning av mark).
Har kommunstyrelsen och byggnadsnämnden säkerställt en tydlig roll- och ansvarsfördelning avseende planeringsarbetet, på såväl nämndnivå som på förvaltningsnivå?	Ja, i hög grad. Vi bedömer dock att det finns utrymme att stärka roller och ansvar till exempel i intern grupp för detaljplaner samt inkludera VA som roll inom processen för tidiga skeden inom mark- och exploatering.
Har kommunstyrelsen och byggnadsnämnden säkerställt att det finns tillräckligt med resurser för att kunna genomföra de strategier och riktlinjer som anges i översiktsplanen, exempelvis avseende planläggning?	Ja. Samhällsbyggnad och mark- och exploatering bedöms numera ha tillräckliga resurser. Dock indikerar den relativt stora detaljplanekön att det fortsatt finns behov av åtgärder.
Finns det tydliga och förankrade rutiner som säkerställer ett välfungerande flöde i processen – från översiktsplan till genomförande och slutligen uppföljning?	Delvis. Det finns olika processkartor för mark- och exploateringsområdet såväl som planprocessen via till exempel rutin för arbetsmöte inför nya detaljplaner, men vi anser att det finns utrymme att stärka vissa områden.
Finns det rutiner som tydliggör om/hur samverkan ska ske internt i samband med framtagande av detaljplaner, för att säkerställa att detaljplanerna kan genomföras i enlighet med vad som avses i planbeskrivningen?	Delvis. Vi anser att rutin för intern arbetsgrupp för detaljplaneprocessen primärt utgör det. Dock anser vi att arbetsgruppens ansvar kring olika samverkansområden bör förtydligas i den interna rutinen och resultatet av detta redovisas i en formell uppföljning av gruppens arbete; alternativt andra former av formaliserade yttranden.

4.3 Rekommendationer

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen och byggnadsnämnden att:

- säkerställa att kontinuerlig utbildning och introduktion av översiktsplanen och dess delar genomförs för de som är involverade i planeringsprocessen, samt förtydliga eventuella intressekonflikter inom planerna.
- säkerställa stärkta rutiner/ansvarsbeskrivningar kring övergångar i processen (till exempel vad gäller ansvar i intern arbetsgrupp för detaljplan)
- säkerställa samverkan mellan olika aktörer i planeringsprocessen (till exempel inkludera VA i processkarta för markförvärv, markreserv)
- identifiera och i högre grad eliminera intressekonflikter inom kommunens verksamheter genom att skapa en tydligare gemensam målbild till exempel vad gäller hållbarhet i planläggning kontra ekonomiska intressen för olika verksamheter.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- se över om det finns behov av att ta fram riktlinjer för aktivt markägande och/eller riktlinjer för förvärv och försäljning av mark som anknyter till översiktsplan.

Datum som ovan

KPMG AB

Liz Gard
Certifierad kommunal revisor

Kristina Gyllenhammar
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.

5 Bilaga A: Sammanfattning från Samhällsbyggnadsförvaltningens interna handlingsplan för bostadsbyggande

Samhällsbyggnadsförvaltningens interna handlingsplan för bostadsbyggande, uppdaterad version från augusti 2021 sammanfattar att:

- Obalans råder på bostadsmarknaden i Umeå och det saknas bostäder.
- Kommunens mål för bostadsbyggande uppnås ej.
- Kommunens planberedskap är inte god.
- Ärendebalansen avseende detaljplaner är hög och handläggningstiderna är långa. Detta beror på "kön" av detaljplaner som väntar på handläggning. I samband med att kön arbetas bort kommer handläggningstiderna bli längre innan det vänder till en positiv trend.
- Handläggningstiden från samråd till antagande är kort vilket indikerar att detaljplaneprocessen i dessa delar är effektiv.
- Bostadsbyggande och befolkningstillväxt står sig mycket väl vid jämförelse med andra kommuner.
- Umeå är den kommun i gruppen 100 000 – 199 000 invånare som under 2019 (senaste nationella statistiken) planlade flest bostäder. Antalet bostäder i antagna detaljplaner har haft en positiv trend sedan 2017. Under 2020 var antalet 2 070 stycken.
- Budgeten för 2022 och den nya PBL-taxan innebär att de ekonomiska grundförutsättningarna finns på plats.
- Ett flertal grundläggande åtgärder för en god arbetsmiljö och effektiv verksamhet har genomförts sedan den första handlingsplanen antogs i augusti månad 2020.

6 Bilaga B: Planeringsutskottets uppgifter och befogenheter enligt Arbetsordningar för kommunstyrelsens utskott (november 2018)

Planeringsutskottets uppgifter och befogenheter

Planeringsutskottet är kommunstyrelsens organ för:

- Strategisk omvärldsbevakning inom högre utbildning och forskning, samt samhällsbyggnadsfrågor.
- Stödjande av utvecklingsprojekt i samverkan med universitetet och andra aktörer som syftar till strategisk tillväxt.
- Övergripande planering inom samhällsbyggandsområdet för en hållbar utveckling (social, ekologisk, kulturellt, och ekonomisk hållbarhet, bl a):
 - Fysisk planering, mark och bostäder
 - Näringsliv och arbetsmarknad
 - Trafik och samfärdsl
 - Natur, miljö och energi
 - Utbildning
 - Social välfärd, kultur, fritid och rekreation
 - Umeås regionala roll
- Mål och riktlinjer för bebyggelseplanering, trafikplanering och övrig fysisk planering.
- Upprätta förslag till översiktsplan/utvecklingsplan.
- Utfärda särskilda riktlinjer och planeringsföresättningar som underlag för detaljplanearbete, programarbete och övrig planering, samt riktlinjer för markpolitiken.
- Ta initiativ till planläggning enligt byggnadslagstiftningen.
- Övergripande ansvar för landsbygdsfrågorna.
- Ansvarig för de frågor som rör samhällsbyggnad i kommissionen för ett socialt hållbart Umeå.

Planeringsutskottet beslutar i följande ärenden med undantag för vad som delegerats till annan att besluta om:

1. Marknadsföring och utvecklingsprojekt i samverkan med universitetet.
2. Utvecklingsprojekt inom områdena högre utbildning och forskning.
3. Upprättande och avslutande av samverkansavtal inom områdena utbildning och forskning kopplat till samhällsbyggandsområdet.
4. Yttranden över detaljplaneförslag.
5. Godkänna exploateringsavtal för detaljplaner som antas av byggnadsnämnden.
6. Markanvisning för kommande exploatering.
7. Utse förtroendevalda inom utskottet att delta i utbildning, konferenser, studieresor m.m.