

Samhällsplanering

Svenljunga kommun

Mars 2022

Projektledare: Pär Koyanagi-Gustafsson

Projektmedarbetare: August Isacsson

Kvalitetssäkrare: Said Ashrafi

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Svenljunga kommun genomfört en granskning av samhällsbyggnadsnämnden. Granskningens syfte är att bedöma om nämnden fullgör sitt uppdrag avseende samhällsplanering på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt samt med tillräcklig intern kontroll.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att inte helt fullgör sitt uppdrag avseende samhällsplanering på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt samt med tillräcklig intern kontroll.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning	
Är styrningen genom mål och planer (översiktsplan och detaljplaner) tillräcklig? Fokus på förekomst och aktualitet.	Ja	
Balanserar tillgängliga personalresurser med rådande behov för samhällsplanering?	Delvis	
Finns direktiv för uppföljning och rapportering? Sker uppföljning och rapportering i tillräcklig omfattning?	Delvis	
När verksamheten måluppfyllelse för verksamhet och ekonomi?	Delvis	

Rekommendationer

Vi rekommenderar samhällsbyggnadsnämnden att

- förtydligar direktiv för uppföljning och rapportering från samhällsbyggnadsförvaltningen
- fastställer direktiv för prioritering av inkomna planärenden
- säkerställer tillräckliga personalresurser för rådande behov

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	4
Bakgrund	4
Syfte och revisionsfrågor	4
Revisionskriterier	4
Avgränsning	5
Metod	5
Granskningsresultat	6
Mål och planer	6
Personalresurser	8
Direktiv - uppföljning och rapportering	9
Omfattning - Uppföljning och rapportering	10
Måluppfyllelse	11
Samlad bedömning	12
Rekommendationer	12
Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	13
Bilagor	14

Inledning

Bakgrund

Kommunens revisorer har med hänsyn till risk och väsentlighet bedömt det angeläget att genomföra en granskning inom området samhällsplanering.

Samhällsbyggnadsnämnden har ansvar för ett flertal verksamhetsområden som innefattar bland annat gator, vägar och parker, vatten och avlopp, kostförsörjning, biblioteksverksamhet samt kultur- och fritidsverksamhet. Nämnden är även byggnadsnämnd med ansvar för Plan- och byggnadsväsendet, miljö- och hälsoskyddsnämnd med ansvar för miljö- och hälsoskydd samt förvaltande och verkställande organ för markfrågor och exploateringsverksamhet. Samhällsbyggnadsnämnden har därmed ansvaret att fullgöra kommunens åtagande inom samhällsplanering.

Brister inom styrning och kontroll kan riskera att nämndens uppdrag inte fullgörs på avsett sätt. Revisionsobjekt i granskningen är samhällsbyggnadsnämnden.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningen tar utgångspunkt för revisorerna uppdrag enligt kommunallagen (kapitel 12). Syftet med granskningen är att bedöma om nämnden fullgör sitt uppdrag avseende samhällsplanering på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt samt med tillräcklig intern kontroll. Följande revisionsfrågor ska besvaras i granskningen:

- Är styrningen genom mål och planer (översiktsplan och detaljplaner) tillräcklig? Fokus på förekomst och aktualitet.
- Balanserar tillgängliga personalresurser (såväl anställd som inhyrd) med rådande behov för samhällsplanering?
- Finns direktiv för uppföljning och rapportering?
- Sker uppföljning och rapportering i tillräcklig omfattning?
- När verksamheten måluppfyllelse för verksamhet och ekonomi?

Revisionsfråga 1, 2 och 5 används som underlag för att pröva om verksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Övriga revisionsfrågor bildar underlag för om den interna kontrollen är tillräcklig.

Revisionskriterier

Följande revisionskriterier tillämpas:

- Kommunallagen 6:6
- Plan- och bygglagen (PBL), 3:1, 5:27
- Kommuninterna styrdokument som är relevanta för granskningen, exempelvis reglemente för samhällsbyggnadsnämnden.

Avgränsning

I tid avgränsas granskningen i första hand till verksamhetsåret 2021. Övrig avgränsning, se avsnittet "Syfte och revisionsfrågor".

Metod

Analys av för granskningen relevant dokumentation samt kompletterande intervjuer med företrädare för samhällsbyggnadsnämnden och samhällsbyggnadsförvaltningen.

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Granskningsresultat

Mål och planer

Är styrningen genom mål och planer (översiktsplan och detaljplaner) tillräcklig? Fokus på förekomst och aktualitet.

lakttagelser

Enligt *Reglemente för samhällsbyggnadsnämnden* ska nämnden följa det kommunfullmäktige, i samband med budget eller i annat särskilt beslut, har bestämt att nämnden ska fullgöra, samt verka för att fastställda mål uppnås och i övrigt följa givna uppdrag och angivna riktlinjer.

I Svenljunga kommuns verksamhetsplan för 2021-2023 framgår det att kommunfullmäktige har beslutat om fyra målområden där respektive målområde har två till tre delmål. De övergripande målområdena är:

- **Förbättrad och kvalitetssäkrad verksamhet**
- **God ekonomisk hushållning**
- **Ett attraktivt, tryggt och hållbart Svenljunga för alla**
- **Att lämna över ett miljömässigt hållbart samhälle till nästa generation**

Därtill bryts fullmäktiges mål ner och anpassas till nämnd- och enhetsmål, där Samhällsbyggnadsnämnden mål enligt verksamhetsplanen listas nedan:

- **Snabb och kvalitetssäkrad service:** Samhällsbyggnadsnämnden ska skapa och bibehålla snabb och kvalitetssäkrad service till våra kunder.
- **Attraktiva miljöer:** Samhällsbyggnadsnämnden ska skapa, underhålla och tillhandahålla attraktiva miljöer
- **Minskad påverkan på den globala miljön:** Samhällsbyggnadsnämnden ska arbeta för en minskad påverkan på den globala miljön och bibehålla den naturresurs vi har lokalt

I de kompletterande intervjuerna med företrädare för samhällsbyggnadsnämnden och samhällsbyggnadsförvaltningen framgår det att kommunfullmäktige mål saknar direkt koppling till arbetet med översikts- och detaljplaner. Det framkommer även att kopplingen till målen ska förtydligas inför 2022.

Enligt driftsbudgeten som framgår av verksamhetsplanen är samhällsbyggnadsnämndens budget för 2021 42,1 mkr.

Enligt *Reglemente för kommunstyrelsen* ingår bl.a. följande ansvar i kommunstyrelsen funktion:

- den översiktliga planeringen av användningen av mark och vatten
- mark- och bostadspolitiken och upprättandet av en tillfredsställande markberedskap samt främjandet av bostadsförsörjningen och samhällsbyggandet
- trafikpolitiken, trafikförsörjningen och kollektivtrafik

I *Reglemente för samhällsbyggnadsnämnden* framgår bland annat rätten att besluta om antagande, ändring eller upphävande av detaljplan och områdesbestämmelser delegerat till samhällsbyggnadsnämnden. Delegationen förutsätter att:

- planen eller bestämmelserna överensstämmer med fullmäktiges direktiv i översiktsplan eller motsvarande beslutsunderlag
- planens genomförandebeskrivning inte innebär ekonomiska åtaganden för kommunen
- planen eller bestämmelserna inte reglerar exploateringssamverkan som inte är av principiell beskaffenhet eller i övrigt av större vikt

I de kompletterande intervjuerna framgår det, i enlighet med ovan, att kommunstyrelsen har det strategiska ansvaret för samhällsplanering, vilket inkluderar framtagandet av en översiktsplan. Det framgår även att samhällsbyggnadsförvaltningen arbetar, på uppdrag av kommunstyrelsen, med framtagandet av detaljplaner, planprocesser och exploateringsplaner.

Samhällsplaneringen i Svenljunga kommun leds således av kommunstyrelse som delegerat vissa områden till samhällsbyggnadsnämnden. Det praktiska arbetet med att ta fram nuvarande översiktsplan har i stort utförts av tjänstepersoner inom samhällsbyggnadsförvaltningen. Det framgår av intervjuerna att ansvarsfördelningen mellan kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden medför en förhöjd risk av otydlig ansvarsfördelning, särskild gällande frågor som berör trafiksäkerhet och samhällsplanering. Emellertid anses denna risk hanteras på ett tillförlitligt sätt genom löpande diskussioner parterna emellan, bland annat genom ett befintligt plan- och exploateringsråd med medlemmar från kommunstyrelsen, samhällsbyggnadsnämnden och samhällsbyggnadsförvaltningen.

Enligt plan- och bygglagen är en översiktsplan aktuell från det att planen har fått laga kraft eller kommunfullmäktige har antagit en planeringsstrategi och fram till 24 månader efter nästa ordinarie val, om inte fullmäktige i en sådan strategi har bedömt att planen helt eller delvis inte är aktuell. En översiktsplan upphör att vara aktuell när ovan nämnd tid har löpt ut, om inte fullmäktige innan dess antar en planeringsstrategi. I övrigt är det upp till respektive kommun att avgöra om och när en ny översiktsplan behöver upprättas eller ändras. Nuvarande översiktsplan antogs av kommunfullmäktige i november 2020. Av tillgänglig dokumentation framgår det inte huruvida Svenljunga kommun har någon fastslagen bestämmelse gällande detta. Av de intervjuer framgår att åsikten är att översiktsplanen, från och med 2021, ska uppdateras årligen för att säkerställa en konsekvent hantering. Dock har ingen beslutat rutin för

aktualitetsgranskning framkommit i granskningen, och ingen dokumenterad uppdatering har redovisats under 2021.

Av tillgänglig dokumentation framgår det inte hur översiktsplanen ska beredas. Med stöd av kompletterande intervjuerna förefaller processen för framtagandet av översiktsplanen vara omfattande. Den nuvarande översiktsplanen kan anses vara väl förankrad såtillvida att hänsyn tagits till synpunkter från berörda intressenter med tillhörande särskilt utlåtande efter utställning av förslaget till ny översiktsplan skett i enlighet med bestämmelserna i plan- och bygglagen. I intervjuer anses nuvarande översiktsplan fungera väl som stöd i arbetet med detaljplaner och exploateringsprojekt.

Samhällsbyggnadsförvaltningen arbetar med att ta fram dokumenterade rutiner som berör detaljplanering och exploatering. Av intervjuer beskrivna arbetssätt samt tillhandahållna utkast till rutinerna förefaller processen vara tydligt definierad.

Bedömning

Är styrningen genom mål och planer (översiktsplan och detaljplaner) tillräcklig? Fokus på förekomst och aktualitet.

Ja.

Under granskningsperioden finns aktuell översiktsplan och detaljplaner framtagen i enlighet med plan- och bygglagen. Dokumenterade rutiner för framtagande av översiktsplan, detaljplaner och aktualitetsprövning saknas dock.

Personalresurser

Balanserar tillgängliga personalresurser med rådande behov för samhällsplanering?

Iakttagelser

Av verksamhetsplanen för 2021-2023 framgår det att den senaste medarbetarundersökningen visade på vissa brister. En förklaring till innebörden av dessa brister framgår inte. Det framgår även att många specialisttjänster bemannas av nyutbildad personal vilket försvårar arbetet med effektiviseringar i verksamheten då mycket tid går åt till upplärning och kunskapsinhämtning. Inhyrd personal kräver såväl att kompetens finns tillgänglig som att budgetmedel finns för detta.

I de kompletterande intervjuerna framgår information som bekräftar behovet att anställa ny personal. Vidare framgår det att samhällsbyggnadsförvaltningen, sedan 2018, har varit i särskild behov av en planarkitekt. Rekryteringen har blivit fördröjd av att nämnden inte fått utökad motsvarande utökning i budgeten samt av en ny tillträd planarkitekt sade upp sig kort in på sin anställningsstart under hösten 2021.

Av de kompletterande intervjuerna framgår det att personalbehovet var särskilt stort under perioden november 2019 och juli 2020 vilket medförde att nya planarbeten ej kunde påbörjas. En ny rekryteringsprocess pågår vid tillfällena för denna granskning.

Från och med våren 2021 har antalet inkommande ansökningar från externa aktörer ökat. Detta i kombination med det stundande personalbehovet har fått konsekvensen att antalet detaljplaner i kö att behandlas har ökat.

Det faktum att det har bildats en kö av inkomna planuppdrag att behandla har medfört ett ökat behov av att prioritera planärenden. Inga riktlinjer gällande prioriteringskriterier för planansökningar finns framtagna, dock framgår av intervjuer att prioriteringen bestäms av samhällsbyggnadsförvaltningen i dialog med plan- och exploateringsområdet. Tillhandahållen prioriteringslista 2022 från januari 2022 visar att kommunen har 6 pågående planuppdrag för genomförande 2020-2023. Dessutom finns 6 antagna ej påbörjade uppdrag samt 12 ej påbörjade planuppdrag. Prioriteringen uppges i intervjuerna baseras på en övervägning där planens samhällsnytta vägs mot dess genomförbarhet ekonomiskt och personalmässigt.

Bedömning

Balanserar tillgängliga personalresurser med rådande behov för samhällsplanering?

Delvis.

I och med ett ökat antal inkomna ansökningar har de tillgängliga personalresurserna inte varit tillräckliga för att behandla samtliga ansökningar, vilket resulterat i en kö i behov av prioriteringsordning. Tydliga riktlinjer för denna prioriteringsordning saknas, inga riktlinjer eller mål för hur lång handläggningstiden bör vara har framkommit i granskningen. Vi noterar att beslut om rekrytering tagits för att utöka personalresurserna, med en svårighet att hitta rätt kompetens för anställning.

Direktiv - uppföljning och rapportering

Finns direktiv för uppföljning och rapportering?

Omfattning - Uppföljning och rapportering

Sker uppföljning och rapportering i tillräcklig omfattning?

Iakttagelser

Enligt *Reglemente för samhällsbyggnadsnämnden* ska nämnden kontinuerligt följa upp sin verksamhet. Mer specifikt ska nämnden, enligt reglemente, två gånger per år i samband med delårsrapporter redovisa till fullmäktige hur den har fullgjort sina uppdrag som fullmäktige har lämnat. Vidare ska nämnden vid redovisningen även redogöra för hur uppdrag som delegerats till den fullgjorts.

I de kompletterande intervjuerna framgår det att det i regel är kommunfullmäktige som tar investeringsbeslut gällande exploateringsärenden, antingen som ett separat ärende eller som del av verksamhetsplanen. I samband med årsbokslutet görs en slutredovisning av varje exploateringsprojektet. Enligt åsikter som framkommit i intervjuer är dock omfattningen av denna redovisningen knapphändig och bör

förtydligas. I granskningen av årsredovisning 2020 bekräftas att investeringsprojekt och dess över-/underskott redovisas redovisas i korthet.

I de kompletterande intervjuerna framgår det att det i övriga ärenden som är politiskt beslut sker rapportering från samhällsbyggnadsförvaltningen till samhällsbyggnadsnämnden. Nämnden tar beslut om när:

- arbetet med en extern plan ska påbörjas
- en plan ska skickas för granskning
- en plan ska antas

I de kompletterande intervjuerna framgår det att när en plan har vunnit laga kraft, alternativt blivit överklagad, återkopplas kommunstyrelsen. Kommunfullmäktige har möjlighet att ta del av protokoll. Av kommunstyrelsens protokoll från år 2021 framgår att rapportering om beslut gällande detaljplaner skett, vilket bekräftar den information som framkommit under intervjuerna. I intervjuer framgår det även att ärenden som inte kräver politiska beslut återkopplas till plan- och exploateringsrådet fyra gånger per år, vilket ger viss politisk insyn även i dessa ärenden.

I de kompletterande intervjuerna framgår det även att det sedan november 2021 genomförs löpande rapporteringar av planstatus för samtliga projekt, såväl vilande, påbörjade som avslutade till plan- och exploateringsrådet och samhällsbyggnadsnämnden.

Bedömning

Finns direktiv för uppföljning och rapportering?

Sker uppföljning och rapportering i tillräcklig omfattning?

Delvis.

De direktiv för nämndens uppföljning som framkommit i granskningen begränsas till två tillfällen per år för rapportering till kommunfullmäktige i samband med delårsrapporter. I intervjuer framkommer ytterligare rapporteringstillfällen från samhällsbyggnadsförvaltningen till samhällsbyggnadsnämnden samt plan- och exploateringsrådet, dock utan beslutade direktiv för omfattningen av denna rapportering. Trots avsaknad av direktiv har granskningen visat att uppföljning och rapportering till nämnd sker regelbundet och tillfredsställande.

Måluppfyllelse

När verksamheten måluppfyllelse för verksamhet och ekonomi?

Iakttagelser

Vid tillfället för granskningen är årsredovisningen för 2021 inte publicerad.

Av årsredovisningen för 2020 framgår det samhällsbyggnadsnämnden utvärderar huruvida de mål som fastställdes i samband med föregående års verksamhetsplan uppfyllts under det gångna året. Samhällsbyggnadsnämndens mål för 2020 är identiska med målen för 2021 som beskrivs under kapitlet *Mål och planer*.

Av årsredovisningen framgår det att nämnden till i stor utsträckning uppnått målet om *Snabb och kvalitetssäkrad service*. Bedömningen är att nämnden hunnit med de arbetsuppgifter som ålagt dem. I bedömningen framgår även att det under året varit en stor utmaning att bemanna upp alla verksamheter med tillräcklig erfarenhet och kompetens när personalomsättning sker. Som beskrivits i kapitlet *Personalresurser* framgår det av de kompletterande intervjuerna att det finns ett stort behov av vissa kompetenser, särskild gällande planarkitekter. Detta nämns dock inte explicit i årsredovisningen från 2020.

Av årsredovisningen framgår det att nämnden till i viss utsträckning uppnått målen om *Attraktiva miljöer* och *Minskad påverkan på den globala miljön*.

Enligt årsredovisningen framgår vidare att samhällsbyggnadsnämndens driftsbudget för 2020 var 42,2 mkr, inklusive tilläggsanslag för befarat intäktsbortfall inom fritidsverksamheten. Kostnadsutfallet för 2020 var 39,3 mkr vilket innebär ett överskott på 2,9 mkr.

Eftersom att årsredovisningen för 2021 inte publicerad kan den inte granskas. I de kompletterande intervjuerna framgår dock att samhällsbyggnadsnämndens totala driftkostnader för 2021 var inom ramen för årets budget (42,1 mkr). Det framkommer även att budgetöverskrivningar har, över tid, inte varit ett problem för samhällsbyggnadsförvaltningen.

Bedömning

Når verksamheten måluppfyllelse för verksamhet och ekonomi?

Delvis

Den ekonomiska måluppfyllelsen för perioden nås i och med att nämndens driftkostnader inte överskrider de budgeterade kostnaderna. Dock nås inte verksamhetsmålen, mycket på grund av att rådande personalbrist inneburit långa handläggningstider.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Svenljunga kommun genomfört en granskning av samhällsbyggnadsnämnden. Granskningens syfte är att bedöma om nämnden fullgör sitt uppdrag avseende samhällsplanering på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt samt med tillräcklig intern kontroll.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att inte helt fullgör sitt uppdrag avseende samhällsplanering på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt samt med tillräcklig intern kontroll.

Rekommendationer

Vi rekommenderar samhällsbyggnadsnämnden att

- förtydliga direktiv för uppföljning och rapportering från samhällsbyggnadsförvaltningen
- fastställa direktiv för prioritering av inkomna planärenden
- säkerställa tillräckliga personalresurser (såväl anställd som inhyrda) för rådande behov samt fastställer mål avseende handläggningstider av planärenden

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Är styrningen genom mål och planer (översiktsplan och detaljplaner) tillräcklig? Fokus på förekomst och aktualitet.	Ja Aktuell översiktsplan samt detaljplaner finns	
2. Balanserar tillgängliga personalresurser med rådande behov för samhällsplanering?	Delvis Personalbrist har inneburit långa handläggningstider. Rekrytering pågår.	
3. Finns direktiv för uppföljning och rapportering? Sker uppföljning och rapportering i tillräcklig omfattning?	Delvis Direktiv för rapportering till kommunfullmäktige finns. Direktiv för förvaltningens uppföljning och rapportering är otillräcklig. Uppföljning och rapportering sker regelbundet till samhällsbyggnadsnämnd samt plan- och exploateringsråd	
5. När verksamheten måluppfyllelse för verksamhet och ekonomi?	Delvis Måluppfyllelse sker för ekonomiska mål men inte för verksamhetsmål	

2022-04-25

Fredrik Carlsson

Pär Koyanagi-Gustafsson

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Svenljunga kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2021-10-14]. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.