

# Klimatanpassning i fysisk planering

**Kalix kommun**

Februari 2023

*Pär Koyanagi-Gustafsson*

*Jens Westin*






*Said Ashrafi*

# Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Kalix kommun genomfört en granskning av kommunens klimatanpassning i fysisk planering. Granskningens syfte har varit att bedöma om kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden säkerställer att den fysiska planeringen tar hänsyn till klimatförändringar på ett ändamålsenligt sätt samt att den interna kontrollen inom området är tillräcklig.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden **inte helt** säkerställer att den fysiska planeringen tar hänsyn till klimatförändringar på ett ändamålsenligt sätt, samt att den interna kontrollen inom området **inte helt** är tillräcklig.

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

Revisionsfrågor	Bedömning
Har en risk- och sårbarhetsanalys gjorts som omfattar påverkan av ett förändrat klimat? <i>Fokus på identifierade åtgärder.</i>	Delvis 
Har det i förslag till översiktsplan inkluderats frågor som rör utformningen av bebyggelse som riskerar påverkas av ett förändrat klimat, samt tydliggjorts vilka åtgärder som kommunen behöver vidta?	Delvis 
Tar arbetet med detaljplaner och bygglov hänsyn till de risker som ett förändrat klimat medför?	Nej 
Utövar kommunstyrelsen tillräcklig styrning och kontroll inom granskat område utifrån sina respektive reglementerade ansvarsområden?	Nej 
Utövar samhällsbyggnadsnämnden tillräcklig styrning och kontroll inom granskat område utifrån sina respektive reglementerade ansvarsområden?	Delvis 

## Rekommendationer

Efter genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden att:

### Kommunstyrelsen

- att säkerställa att den kommunövergripande risk- och sårbarhetsanalysen som tas fram för varje mandatperiod behandlas politiskt samt att riskhanteringen tydligt inkluderar klimatanpassningsåtgärder.
- att säkerställa att framtagen och behandlad risk- och sårbarhetsanalys är välkänd inom förvaltningen.
- att ta fram direktiv för framtagande av översiktsplan samt säkerställer aktualitetsprövning genom antagande av planeringsstrategi i enlighet med PBL kap 3 § 23.
- att vid revidering av kommunens översiktsplan tar hänsyn till de synpunkter som framkommit i denna rapport.

### Samhällsnämnden

- att säkerställa att översvämningsrisker, risk för ras och skred samt erosionsrisker utreds samt att dessa risker dokumenteras vid framtagande av detaljplaner samt beaktas vid beslut om bygglov.
- att analysera om utbildningsinsatser behöver genomföras för handläggare i syfte att säkerställa att kännedom om klimatrisker kan öka inom organisationen.

# Innehållsförteckning

<b>Sammanfattning</b>	<b>1</b>
<b>Inledning</b>	<b>4</b>
<b>Bakgrund</b>	<b>4</b>
<b>Syfte och revisionsfrågor</b>	<b>4</b>
<b>Revisionskriterier</b>	<b>5</b>
<b>Avgränsning</b>	<b>5</b>
<b>Metod</b>	<b>5</b>
<b>Granskningsresultat</b>	<b>6</b>
<b>Klimatpåverkan i risk- och sårbarhetsanalys</b>	<b>6</b>
<b>Utformning av bebyggelse och åtgärder i förslag till översiktsplan</b>	<b>8</b>
<b>Klimatanpassning i detaljplanearbetet och bygglovshandläggning</b>	<b>10</b>
<b>Politisk styrning och kontroll inom området</b>	<b>12</b>
<b>Samlad bedömning</b>	<b>16</b>
<b>Rekommendationer</b>	<b>16</b>
<b>Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor</b>	<b>18</b>
<b>Bilagor</b>	<b>20</b>

# Inledning

## Bakgrund

Kommunens fysiska planering spelar en viktig roll i arbetet med att skapa ett robust samhälle som klarar av att hantera ändrade klimatförhållanden. Enligt plan- och bygglagen (PBL) har varje kommun en lagstadgad skyldighet att ta hänsyn till klimatförändringarna vid planering av ny bebyggelse. Kommunen ska inte planlägga eller bevilja bygglov på mark som är olämplig med hänsyn till effekterna av ett förändrat klimat. Riskerna som nämns i PBL är översvämning, ras, sker och erosion. Parallellt med PBL är miljöbalken (MB) styrande för den fysiska planeringen. MBs bestämmelser syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö.

Kommunen ska i sin översiktsplan ge sin syn på klimatrelaterade risker för skador på den bebyggda miljön, och hur dessa risker kan minska eller upphöra. Den fysiska planeringen ger även kommunen möjlighet att ställa krav på klimatanpassning i planeringsprocessen och under byggnationen. För att få till stånd de åtgärder som behövs för att minimera klimatförändringarnas negativa effekter på samhället är det nödvändigt att alla delar i plan- och byggprocessen samverkar.

Utifrån en risk- och väsentlighetsanalys har kommunens revisorer bedömt det relevant att granska ovan område. Revisionsobjekt är kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden.

## Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden säkerställer att den fysiska planeringen tar hänsyn till klimatförändringar på ett ändamålsenligt sätt samt att den interna kontrollen inom området är tillräcklig.

Följande revisionsfrågor besvaras inom granskningen:

1. Har en risk- och sårbarhetsanalys gjorts som omfattar påverkan av ett förändrat klimat? *Fokus på identifierade åtgärder.*
2. Har det i förslag till översiktsplan inkluderats frågor som rör utformning av bebyggelse som riskerar att påverkas av ett förändrat klimat, samt tydliggjorts vilka åtgärder som kommunen behöver vidta?
3. Tar arbetet med detaljplaner och bygglov hänsyn till de risker som ett förändrat klimat medför?
4. Utövar kommunstyrelsen och nämnden tillräcklig styrning och kontroll inom granskat område utifrån sina respektive reglementerade ansvarsområden?

## Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

Revisionskriterier i granskningen:

- Kommunallagen kap 6 § 6
- Plan- och bygglagen kap 2 § 3-5, kap 3 § 5, kap 4 § 12
- Miljöbalken kap 1 § 1
- Kommuninterna styrdokument, styrelsens och nämndens reglemente, strategiska planer.

## Avgränsning

I tid avgränsas granskningen till år 2022. I övrigt se syfte och revisionsfrågor.

## Metod

Granskningen omfattar genomgång och analys av relevant dokumentation, primärt sammanträdesprotokoll och styrande dokument såsom översiktsplan, verksamhetsplaner samt ett urval av detaljplaner och bygglov. Detaljplaner och bygglov väljs ut baserat på en riskbedömning av vilka områden i kommunen som är utsatta för klimatrisker. Detaljplaner väljs så att även marklov omfattas.

Intervjuer har genomförts med ett urval av tjänstepersoner som arbetar med översikts- och detaljplanering och bygglov:

- Samhällsplanerare
- Planingenjör
- Samhällsbyggnadschef
- Miljö- och byggchef
- Bygglovshandläggare

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

# Granskningsresultat

## Klimatpåverkan i risk- och sårbarhetsanalys

*Revisionsfråga 1: Har en risk- och sårbarhetsanalys gjorts som omfattar påverkan av ett förändrat klimat? Fokus på identifierade åtgärder.*

### Revisionell utgångspunkt:

*PBL 3 kap 5 §*

Av översiktsplanen ska framgå kommunens syn på risken för skador på den byggda miljön som kan följa av översvämning, ras, skred och erosion som är klimatrelaterade samt på hur sådana risker kan minska eller upphöra.

*LEH 2 kap 1 §*

Kommuner och regioner ska analysera vilka extraordinära händelser i framtid som kan inträffa i kommunen respektive regionen och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Resultatet av arbetet ska värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys.

### *lakttagelser*

Denna granskning har inte kunnat styrka att kommunstyrelsen eller samhällsbyggnadsnämnden genomfört en risk- och sårbarhetsanalys som specifikt fokuserar på ett förändrat klimat. Däremot återfinns klimataspekter i den kommunövergripande risk- och sårbarhetsanalys (RSA) som kommunen upprättat med hänvisning till Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter (MSBFS 2015:5) samt lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser under framtid och höjd beredskap (LEH 2006:544). Vi noterar att nu gällande kommunövergripande risk- och sårbarhetsanalys som sträcker sig från år 2019 till och med år 2022 inte behandlats politiskt och inte är antagen av kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige.

Av kommunstyrelsens delegationsordning framgår att kommundirektören har delegation att besluta om att fastställa risk- och sårbarhetsanalysen (RSA) för kommunen.

### **Kommunövergripande risk- och sårbarhetsanalys**

I den kommunövergripande risk- och sårbarhetsanalysen beskrivs att arbetet med att ta fram dokumentet genomförts av en arbetsgrupp med representanter för alla förvaltningar i en etappvis processmetod i syfte att öka riskmedvetenheten i kommunens verksamheter samt ge säkerhetsfrågor ett större fokus. Dokumentet redogör för identifierade samhällsviktiga verksamheter inom kommunens geografiska område, kritiska beroenden i kommunens verksamheter, identifierade risker och sårbarheter inom

kommunens geografiska område samt förteckning av åtgärder. I dokumentet identifieras klimatförändringar som en risk och sårbarhet inom kommunens geografi.

Klimatförändringarna beskrivs övergripande med hänvisning till SMHI i termer av en utveckling där det blir betydligt varmare, blötare, kanske blåsigare samt minskade flöden i vattendrag. RSA identifierar risker avseende extrema väderhändelser, snöoväder, stormar, skogsbrand, ras och skred, översvämningar, skyfall samt värmebölja. Beskrivningen av de risker som följer av klimatförändringar är till stor del en grund nationell beskrivning av den generella utvecklingen i landet med svag eller endast kort hänvisning till de specifika risker klimatförändringarna skapar i Kalix kommuns geografiska område.

Riskklassning av kriser med koppling till klimatförändringar görs för stora snömängder samt naturkatastrof. Höga vattenflöden analyseras som en tydlig förändring i klimatet som har kunnat skönjas. Vidare framgår att vårfloden i älvarna är högre nu än jämfört med för några år sedan samt att somrarna har blivit varmare och vintrarna mildare. I texten konstateras att vårfloden kan förorsaka skador på egendom, främst hos enskilda, vilket i sin tur beskrivs kunna utvecklas till extraordinära händelser.

Av dokumentet framgår kommunens identifierade åtgärdsbehov samt förteckning över åtgärder/aktiviteter och ansvarig förvaltning. Åtgärderna är i hög grad fokuserade på generella åtgärder kommunen behöver arbeta med oavsett vilken typ av kris eller extremhändelse som inträffar, till exempel att ha en god kontinuitetsplanering. Vi noterar inga specificerade eller detaljerade åtgärder som syftar till att minska direkt påverkan på kommunens verksamhet till följd av klimatförändringar.

Den kommunövergripande risk- och sårbarhetsanalysen innehåller även RSA för socialförvaltningen, teknisk försörjning och kultur- och fritidsförvaltningen. I dessa beskrivs konsekvenser av klimatförändringar i termer av påverkan på elförsörjning, problem med drift av elnät, övervakning och kommunikationer samt generellt högre störning av samhällsviktig verksamhet till följd av exempelvis långvarig torka, vattenbrist, skogsbränder, stormar, skyfall, översvämning, extrem nederbörd och extrem kyla.

Från intervjuer med representanter för samhällsbyggnadsförvaltningen framgår att kännedom om risk- och sårbarhetsanalysen inom förvaltningen är låg.

### **Länsstyrelsens risk- och sårbarhetsanalys som underlag för översiktsplaneringen**

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av det underlag som är vägledande för planavdelningen inom samhällsbyggnadsförvaltningens arbete med att ta fram en ny kommunövergripande översiktsplan, vilket avhandlas i mer detalj under revisionsfråga två. Som del av detta underlag ingår länsstyrelsens klimat- och sårbarhetsanalys som innehåller konsekvensbeskrivningar av temperaturförändringar på årstid, förändrad vegetationsperiod, värmebölja, nederbörd per årstid, skyfall, förändrad vattenföring, markfuktighet, förändring av snödjup per mars, maj och oktober, antal dagar med snötäcke, havsnivåhöjning. Vidare framgår en sammantagen bedömning avseende risk för människa, risk för miljö och risk för egendom med särskilt fokus på



jämställdhetsaspekter. Samtliga aspekter har belysts avseende konsekvenser för gator/vägar, bebyggelse/fastigheter, dagvatten, dricksvatten, hälsa, näringsliv, naturmiljö och kulturmiljö, dock utan tillhörande rekommenderade åtgärder för att möta konsekvenserna.

### *Bedömning*

*Har en risk- och sårbarhetsanalys gjorts som omfattar påverkan av ett förändrat klimat? Fokus på identifierade åtgärder.*

### **Delvis**

Bedömningen grundar sig på att det visserligen finns en kommunövergripande risk- och sårbarhetsanalys i vilken risker som följer av ett förändrat klimat övergripande analyseras, men att analysen inte på ett tillfredsställande sätt inkluderar åtgärder för att hantera påverkan på samhällsviktiga verksamheter eller för kommunen kritiska beroenden till följd av klimatförändringar. Vidare grundar sig bedömningen på att kännedomen om den kommunövergripande risk- och sårbarhetsanalysen inom förvaltningen måste anses vara låg. I sammanhanget noterar vi även att analysen inte antagits politiskt i kommunen. Vi noterar att planavdelningen använder sig av länsstyrelsens klimat- och sårbarhetsanalys som är mer anpassad till kommunens utmaningar och geografiska förutsättningar innehållande konsekvensbeskrivningar.

### **Utformning av bebyggelse och åtgärder i förslag till översiktsplan**

*Revisionsfråga: Har det i förslag till översiktsplan inkluderats frågor som rör utformning av bebyggelse som riskerar att påverkas av ett förändrat klimat, samt tydliggjorts vilka åtgärder som kommunen behöver vidta?*

### **Revisionell utgångspunkt:**

*PBL 3 kap 5 §*

Av översiktsplanen ska framgå kommunens syn på risken för skador på den byggda miljön som kan följa av översvämning, ras, skred och erosion som är klimatrelaterade samt på hur sådana risker kan minska eller upphöra.

### *lakttagelser*

Kalix kommuns nu gällande översiktsplan fastställdes år 2009 och förhåller sig således inte till ovan nämnda skrivelse. Sedan år 2020 framgår dock av PBL att kommunfullmäktige ska anta en planeringsstrategi i vilken bland annat en aktualitetsprövning av gällande översiktsplan ska ingå alternativt anta en ny översiktsplan för kommunen senast 24 månader efter ordinarie val. Vid intervjuer framgår att det inte genomförts någon aktualitetsprövning av nu gällande översiktsplan men att planavdelningen sedan år 2017 haft i uppdrag att ta fram en ny kommunövergripande översiktsplan för kommunen.

Vid intervjuer framgår att klimatanpassning berörs i arbetsgruppen som hanterar framtagandet av den nya kommunövergripande översiktsplanen samt att arbetet i hög

grad utgår från det stöd som finns i gällande lagstiftning och underlag som länsstyrelsen i sitt uppdrag tar fram.

Vidare framgår att förvaltningen har initierat en dialog med länsstyrelsen om huruvida dagens underlag avseende klimatanpassning är tillräckligt i framtagandet av översiktsplanen. Särskilt lyfts nedan underlag som centralt i arbetet:

- SMHI Rapport Nr 2020/67 "Framtidsklimat i Kalix kommun" framtagen på uppdrag av länsstyrelsen i Norrbotten i vilken flertalet beräknade klimatindex baserade på olika klimatscenarier presenteras.
- Länsstyrelsens klimat- och sårbarhetsanalys "Konsekvenser av klimatförändringar i Kalix kommun: om och hur verksamhetsområdena påverkas av respektive klimatindex".
- Kommunintern karttjänst innehållande bland annat skyfallskartering från länsstyrelsens öppna geodata samt MSBs översvämningskartering.

Vid intervjuer framgår att den nya kommunövergripande översiktsplanen till skillnad från nu gällande plan kommer innehålla ett separat avsnitt som behandlar klimatanpassningsåtgärder, samt att klimatperspektiv även kommer vävas in löpande i texten i övriga avsnitt där så anses tillämpligt.

Kalix kommun har, utöver nu gällande översiktsplan från år 2009, två fördjupade översiktsplaner för centralorten Kalix antagen år 2012 och Töre antagen år 2021, en LIS-plan (landsbygdsutveckling i strandnära lägen) antagen år 2017, en utvecklingsplan för besöksnäringen i Kalix kommun från år 2021 samt ett bostadsförsörjningsprogram från år 2016 som samtliga har bäring på den strategiska översiktsplaneringen. Vid intervjuer framgår att planavdelningen har en ambition genom den nya översiktsplanen samordna de olika planerna samt att bedriva en mer rullande översiktsplanering där exempelvis aktualitetsprovningar genomförs med högre frekvens än tidigare.

I den nu gällande fördjupade översiktsplanen för Töre antagen år 2021 hänvisas till kraven på att en översiktsplan ska ta hänsyn till klimatets förändrade effekter samt att den ska innehålla kommunens syn på risken för skador på den byggda miljö till följd av klimatförändringsrelaterad översvämnning, ras, skred och erosion samt hur sådana risker kan minska eller upphöra. Av planen framgår kommunens åtgärder inom planområdet avseende klimatrisker till följd av översvämnning, ras, skred och erosion, bland annat genom regleringar för sockelhöjd för nybyggnation. Även åtgärder kopplade till temperaturer kommenteras. Därtill framgår med tydlighet att de klimatrelaterade risker som redovisas i den fördjupade översiktsplanen även ska beaktas i områdesbestämmelser, detaljplaner och bygglovshanteringen i kommunen.

Intervjuer gör gällande att klimatavsnittet i den fördjupade översiktsplanen från år 2021 kommer ligga till grund för hur klimatanpassningsåtgärder konkretiseras i den nya kommunövergripande översiktsplanen. Miljömålen i den fördjupade översiktsplanen omfattar beskrivning av risker såväl som förslag på åtgärder för att möta dessa risker.

## *Bedömning*

*Har det i förslag till översiktsplan inkluderats frågor som rör utformning av bebyggelse som riskerar att påverkas av ett förändrat klimat, samt tydliggjorts vilka åtgärder som kommunen behöver vidta?*

### **Delvis**

Bedömningen grundar sig på att förslag till översiktsplan inte presenterats i granskningen. Den nu gällande fördjupade översiktsplanen för Töre antagen år 2021 visar dock att kommunen där inkluderat klimatrelaterade risker samt beskrivit kommunens åtgärder för dessa.

Vi noterar att avsikten, enligt intervjuer, är att även kommande övergripande översiktsplan kommer att inkludera ett klimatavsnitt med risker såväl som åtgärder, men vi har inte kunnat bekräfta detta via utkast av kommande översiktsplan.

## **Klimatanpassning i detaljplanarbetet och bygglovshandläggning**

*Revisionsfråga 3: Tar arbetet med detaljplaner och bygglov hänsyn till de risker som ett förändrat klimat medför?*

### **Revisionell utgångspunkt:**

*Miljöbalken 1 kap 1 §*

Miljöbalken skall tillämpas så att

- människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan,
- mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas.

*Plan- och bygglagen 2 kap 3-5 §§*

Planläggning ska med hänsyn miljö- och klimataspekter främja en långsiktigt god hushållning med mark, vatten, samt miljöförhållanden i övrigt.

Vid planläggning och i ärenden om bygglov eller förhandsbesked enligt denna lag får mark tas i anspråk för att bebyggas endast om marken från allmän synpunkt är lämplig för ändamålet.

Vid planläggning och i ärenden om bygglov eller förhandsbesked enligt denna lag ska bebyggelse och byggnadsverk lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till människors hälsa och säkerhet samt risken för olyckor, översvämning och erosion.

*Plan- och bygglagen 4 kap 12 §*

I en detaljplan får kommunen bestämma skyddsåtgärder för att motverka markförorening, olyckor, översvämning och erosion.

## *lakttagelser*

Granskningen kan inte styrka att det finns dokumenterade riktlinjer/rutiner som kommunens detaljplanehandläggare kan ha som stöd i planläggningen, och som är av relevans för att fånga upp risker och förslag på åtgärder som ett förändrat klimat medför.

Vid intervju framgår att kommunen utgår från länsstyrelsens sammanställningar över hur de anser att klimatet kommer förändras i kommunen. Utmaningar som främst framgår rör nederbörd, framförallt vintertid, där kommunen använder MSBs framtagna översvämningsskartering samt länsstyrelsens skyfallsskartering. Kustöversvämning uppfattas inte som en nuvarande risk på grund av den landhöjning som sker vid kommunens kust. Länsstyrelsen beskriver behov av åtgärder inom dricksvattenförsörjning, avloppshantering samt elförsörjning. Avseende erosion, ras och skred uppges i intervjuer att SGUs övergripande underlag används, framförallt kring älvdalen och kuststräckan. I intervjuer beskrivs inte rutiner som på ett systematiskt sätt fångas upp i planläggningen och säkerställer att riskerna som ett förändrat klimat medför avseende.

- Översvämning
- Erosion
- Ras och skred

### **Detaljplan**

I stickprov visar detaljplan för Strandängarna (2008 akt 2514\_P08\_9) att området bekräftas vara av riksintresse enligt Miljöbalkens 4 kap. samt för friluftsliv enligt 3 kap Miljöbalken. Trots riksintresset är synen att planen är förenlig med 3, 4, 5 kap miljöbalken. Detaljplanen omfattar en areal om ca 19,7 hektar, varav 4,7 hektar utgör vattenområde. Risk för skred och höga vattenstånd behandlas utifrån översvämningsskartor som visar sk 100 års flöden som kan inträffa om maximalt ogynnsamma förutsättningar råder när det gäller nederbörd, snösmältning och mark/vattenförhållanden. Planens genomförande förväntas inte påverka miljömålen i negativ riktning eller medföra att gällande miljökvalitetsnormer överskrids.

Även stickprov av detaljplan för Näsby småbåtshamn (2015 akt 2514\_P15\_11) konstaterar att hela Norrbottenskusten med E4 som nordlig avgränsning är av riksintresse enligt 4 kap, 1§ och 2§, vilket även gäller Kalixälven som riksintresse tillika Natura 2000 område enligt Miljöbalkens 4 kap 8§. Detaljplanens genomförande bedöms inte leda till betydande miljöpåverkan, och inget överskridande av miljökvalitetsnormer för vatten eller luft (5 kap MB) befaras. Områdets risker för översvämningar, erosion eller ras och skred beskrivs inte.

### **Bygglov**

Kommunen har möjlighet att genom områdesbestämmelser säkra att särskilda syften i översiktsplaneringen uppfylls. Områdesbestämmelser är bindande vid prövning av bygglovsansökan. Vid intervjuer framgår att det inom kommunen inte finns några antagna områdesbestämmelser.

## *Bedömning*

*Tar arbetet med detaljplaner och bygglov hänsyn till de risker som ett förändrat klimat medför?*

### **Nej**

Bedömningen baseras på att det inom detaljplaneprocessen finns mycket kunskap men att det saknas dokumenterade rutiner avseende risker som riskerar bli vanligare givet ett förändrat klimat. Bristen beror i sin tur på att det saknas konkreta åtgärder som detaljplaneprocessen och bygglov ska utgå ifrån. Även inom bygglovsprocessen saknas dokumenterade rutiner för att fånga upp klimatrisker. Bygglovshandläggare förlitar sig i mångt och mycket på detaljplaner. Inom såväl som utanför detaljplanelagt område saknas en tillförlitlig och systematisk rutin för att fånga upp samtliga klimatrisker.

## **Politisk styrning och kontroll inom området**

*Revisionsfråga 4: Utövar kommunstyrelsen och nämnden tillräcklig styrning och kontroll inom granskat område utifrån sina respektive reglementerade ansvarsområden?*

### **Revisionell utgångspunkt:**

*Kommunallagen 6 kap 6 §*

Nämnderna ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

*PBL 3 kap 5 §*

Av översiktsplanen ska framgå kommunens syn på risken för skador på den byggda miljön som kan följa av översvämning, ras, skred och erosion som är klimatrelaterade samt på hur sådana risker kan minska eller upphöra.

*LEH 2 kap 1 §*

Kommuner och regioner ska analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i kommunen respektive regionen och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Resultatet av arbetet ska värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys.

*Reglemente för kommunstyrelse och nämnder*

*Övergripande målområden*

- Befolkning och demografi
- Hållbar plats
- Innovativa miljöer

## **Kommunstyrelsen**

Av kommunstyrelsens reglemente framgår att kommunstyrelsen är kommunens ledande politiska organ. Som sådan ska kommunstyrelsen enligt reglemente se till att verksamheten utövas i enlighet med de mål och riktlinjer som kommunfullmäktige bestämt samt de föreskrifter som kan finnas i lag eller förordning. Vidare har kommunstyrelsen ett särskilt ansvar för hela kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Enligt kommunstyrelsens reglemente 2 § ingår det i kommunstyrelsens ledningsfunktion att leda och samordna den översiktliga planeringen av användningen av mark och vatten. Vidare ingår det i kommunstyrelsens ledningsansvar att med uppmärksamhet följa miljövårds- och naturvårdspolitikerna och verka för en god miljö i kommunen, utvecklingen inom plan- och byggväsendet, samt övriga samhällspolitiska frågor.

Vid intervjuer framgår att det inte genomförts någon aktualitetsprövning av nu gällande översiktsplan från år 2009 men att planavdelningen sedan år 2017 har haft i uppdrag att ta fram en ny kommunövergripande översiktsplan för kommunen. Vid intervjuer framgår att planavdelningen idag aktivt arbetar med att ta fram översiktsplanen vilket bekräftas av samhällsbyggnadsnämndens verksamhetsplan för år 2022 samt genomfört tidigt samråd återrapporterat till samhällsbyggnadsnämnden 2022-03-09 § 36. Vid intervjuer med företrädare för samhällsbyggnadsförvaltningen framgår att det utöver vad som framgår av gällande lagstiftning inte finns några övergripande riktlinjer eller direktiv från politikens sida om hur framtagandet av den kommunövergripande översiktsplanen ska gå till. Det framgår även att det inom förvaltningen finns en medvetenhet om och kompetens kring de lagändringar som tillkommit i PBL vad gäller krav på hänsyn till klimatanpassningsåtgärder i översiktsplaner.

Därtill åligger det enligt 3 § i kommunstyrelsens reglemente att som del i kommunstyrelsens styrfunktion leda arbetet med att samordna utformningen av visioner och övergripande mål, riktlinjer och ramar för styrningen av hela den kommunala verksamheten samt göra framställningar i målfrågor som inte i lag är förbehållna annan nämnd.

Kommunstyrelsen behandlade budget 2022 med ekonomisk plan 2023-2024 vid sitt sammanträde 2021-10-28 § 88 och föreslog kommunfullmäktige att anta dokumentet. Kommunfullmäktige antar budget 2022 med ekonomisk plan 2023-2024 vid sitt sammanträde 2021-11-08 § 215. Av dokumentet framgår att ett av tre övergripande målområden som anger inriktning för kommunens verksamhet är formulerat "hållbar plats". I beskrivningen av detta mål tydliggörs att "framtidens största utmaning är klimatiförändringarna och nyttjandet av jordens resurser. Platsen Kalix ska bli en framtidskommun där alla beslut om investeringar analyseras utifrån ett hållbarhetsperspektiv". Till detta knyts ett hållbarhetsmål som formuleras "social utveckling, ekologisk hållbarhet och klimatpåverkan utformad för nästa generation".

Vidare framgår av budgetdokumentet att målen följs upp i rapporten Helårsprognos per 30 april, i Delårsrapporten per 31 augusti samt i Årsbokslut per 31 december.

Av uppföljning i Helårsprognos per 31 april framgår att hållbarhetsmålet bedöms som uppnått till mindre del utifrån samlad bedömning av nämnderna. I texten framgår inga åtgärder som rör hur den fysiska planeringen ska ta hänsyn till ett förändrat klimat. Av uppföljning i Delårsbokslut per 31 augusti, behandlad av kommunstyrelsen 2022-10-03 § 174 samt antagen av kommunfullmäktigen 2022-10-17 § 141 framgår att ingen uppföljning av ovan hållbarhetsmål genomförs samt att inga fastställda indikatorer eller övrig analys av målområdet genomförs av kommunstyrelsen.

Vi noterar att kommunstyrelsen, genom antagande av budget 2022 med ekonomisk plan 2023-2024 finns ett antal åtgärder som fångar upp fullmäktiges viljeinriktning med klimatanpassning och beredskap för ett förändrat klimat kopplat till det övergripande målet om en hållbar plats. Fastställda indikatorer och specificerade åtgärder behandlar inte specifikt hur den fysiska planeringen ska ta hänsyn till ett förändrat klimat.

Vid intervjuer med representanter för samhällsbyggnadsförvaltningen framgår att kommunen nyligen har anlitat en hållbarhetsstrateg som fått det övergripande ansvaret att se över kommunens samlade hållbarhetsarbete kopplat till klimatanpassning. Vidare framgår att detta arbete fortfarande är i sin linda men att planerade aktiviteter syftar till att kartlägga ansvarsfördelning, uppdrag och aktiviteter mellan kommunens olika förvaltningar under året.

### **Samhällsbyggnadsnämnden**

Av samhällsbyggnadsnämndens reglemente framgår enligt 1 § att samhällsbyggnadsnämnden fullgör kommunens uppgifter inom plan- och byggväsendet och har den närmaste tillsynen över byggnadsverksamheten enligt plan- och bygglagen samt inom miljö- och hälsoskyddsområdet och avseende mark- och skogsförvaltning. Vidare tydliggör reglementet att samhällsbyggnadsnämnden även fullgör de övriga uppgifter som enligt lag ska fullgöras av den kommunala nämnden inom plan- och byggväsendet, med undantag för ärenden som rör myndighetsutövning gentemot nämndens egna verksamheter.

Samhällsbyggnadsnämnden har enligt samhällsbyggnadsnämndens reglemente 2 § delegation att anta sådana detaljplaner som inte är av principiell beskaffenhet eller i övrigt av större vikt samt följer kommunens översiktliga planer.

Av samhällsbyggnadsnämndens verksamhetsplan antagen av nämnden 2021-12-14 § 185 framgår att nämnden fastställt två målformuleringar som faller inom samhällsplaneringsområdet vilka är att (a) fastställa sju detaljplaner per år samt (b) arbeta med att implementera den beslutade fördjupade översiktsplanen för Töre, även kallad Utvecklingsplan Töre, i den heltäckande översiktsplanen. Till dessa målformuleringar kopplas nedan aktiviteter:

- Målformulering (a) fastställa sju detaljplaner på år

- Cirka 10 planprocesser är igång och kommer handläggas enligt upprättad prioriteringsplan.
- Målformulering (b) arbeta med att implementera den beslutade fördjupade översiktsplanen för Töre i den heltäckande översiktsplanen.
  - Under år 2022 kommer arbetet med att upprätta en ny kommuntäckande översiktsplan för Kalix kommun att intensifieras, ett arbete som kommer kräva stora personella resurser på planavdelningen.

Vi noterar att aktiviteter specificerade i nämndens verksamhetsplan inte följs upp vid exempelvis delårsredovisning till nämnden. I samhällsbyggnadsnämndens delårsrapport per augusti 2022 framgår redovisning för av fullmäktige fastställda övergripande målformuleringar. Som tidigare nämnt innehåller dessa inga specificerade aktiviteter med direkt bäring på kommunens arbete med klimatanpassning av den fysiska miljön.

### *Bedömning*

*Utövar kommunstyrelsen och nämnden tillräcklig styrning och kontroll inom granskat område utifrån sina respektive reglementerade ansvarsområden?*

### *Kommunstyrelsen*

#### **Nej**

Kommunstyrelsen har beslutat om övergripande målområden, dock utan att fastställa indikatorer eller krav på uppföljning för analys av dessa målområden. Vi noterar att kommunstyrelsen noterat lagändringen i PBL 3:5 och utdelat uppdrag till förvaltningen att utarbeta direktiv för en revidering som skall beakta lagändringen vid framtagandet av ny översiktsplan

### *Samhällsbyggnadsnämnden*

#### **Delvis**

Samhällsbyggnadsnämnden har i verksamhetsplan för 2022 fastställt avseende detaljplaner och implementering av översiktsplanen, dock utan att dessa mål har specificerade aktiviteter med bäring på kommunens arbete med klimatanpassning av den fysiska miljön.



# Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Kalix kommun genomfört en granskning av kommunens klimatanpassning i fysisk planering. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden säkerställer att den fysiska planeringen tar hänsyn till klimatförändringar på ett ändamålsenligt sätt samt att den interna kontrollen inom området är tillräcklig.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden **inte helt** säkerställer att den fysiska planeringen tar hänsyn till klimatförändringar på ett ändamålsenligt sätt, samt att den interna kontrollen inom området **inte helt** är tillräcklig.

## Rekommendationer

Efter genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden




### Kommunstyrelsen

- att säkerställa att den kommunövergripande risk- och sårbarhetsanalysen som tas fram för varje mandatperiod behandlas politiskt samt att riskhanteringen tydligt inkluderar klimatanpassningsåtgärder.
- att säkerställa att framtagen och behandlad risk- och sårbarhetsanalys är välkänd inom förvaltningen.
- att ta fram direktiv för framtagande av översiktsplan samt säkerställer aktualitetsprovning genom antagande av planeringsstrategi i enlighet med PBL kap 3 § 23.
- att vid revidering av kommunens översiktsplan tar hänsyn till de synpunkter som framkommit i denna rapport.

### Samhällsnämnden

- att säkerställa att översvämningrisker, risk för ras och skred samt erosionsrisker utreds samt att dessa risker dokumenteras vid framtagande av detaljplaner samt beaktas vid beslut om bygglov.
- att analysera om utbildningsinsatser behöver genomföras för handläggare i syfte att säkerställa att kännedom om klimatrisker kan öka inom organisationen.

## Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	
<p>1. Har en risk- och sårbarhetsanalys gjorts som omfattar påverkan av ett förändrat klimat? <i>Fokus på identifierade åtgärder.</i></p>	<p><b>Delvis</b> Den kommunövergripande risk- och sårbarhetsanalysen behandlar övergripande risker till följd av klimatförändringar, men inbegriper inte åtgärder för att hantera påverkan på samhällsviktiga verksamheter eller kritiska beroenden på ett tillfredsställande sätt. Risk- och sårbarhetsanalysen är inte politiskt behandlad eller antagen av kommunstyrelse eller kommunfullmäktige och kännedomen om dokumentet inom förvaltningen anses vara låg.</p>	
<p>2. Har det i förslag till översiktsplan inkluderats frågor som rör utformningen av bebyggelse som riskerar påverkas av ett förändrat klimat, samt tydliggjorts vilka åtgärder som kommunen behöver vidta?</p>	<p><b>Delvis</b> Det finns en kommunövergripande risk- och sårbarhetsanalys i vilken risker som följer av ett förändrat klimat övergripande analyseras, dock inkluderas inte åtgärder för att hantera påverkan på samhällsviktiga verksamheter till följd av klimatförändringar. Den kommunövergripande risk- och sårbarhetsanalysen inom förvaltningen anses vara låg. Vi noterar att planavdelningen använder sig av länsstyrelsens klimat- och sårbarhetsanalys.</p>	
<p>3. Tar arbetet med detaljplaner och bygglov hänsyn till de risker som ett förändrat klimat medför?</p>	<p><b>Nej</b> Kunskap inom detaljplaneprocessen finns, men det aknas dokumenterade rutiner avseende ökade risker givet ett förändrat klimat. Inom bygglovsprocessen saknas dokumenterade rutiner för att</p>	

---

fånga upp klimatrisker. Bygglövshandläggare förlitar sig i mångt och mycket på detaljplaner. En tillförlitlig och systematisk rutin för att fånga upp samtliga klimatrisker saknas inom såväl som utanför detaljplanelagt område.

---

4. Utövar kommunstyrelsen och nämnden tillräcklig styrning och kontroll inom granskat område utifrån sina respektive reglementerade ansvarsområden?

#### **Kommunstyrelsen**



##### **Nej**

Kommunstyrelsen har beslutat om övergripande mål dock utan att fastställsindikatorer eller övrig analys av målområdet. Kommunstyrelsen inte fullföljt ansvaret att leda och samordna den översiktliga planeringen av användningen av mark och vatten.

#### **Samhällsbyggnadsnämnden**



##### **Delvis**

Samhällsbyggnadsnämnden har i verksamhetsplan för 2022 fastställt avseende detaljplaner och implementering av översiktsplanen, dock utan att dessa mål har specificerade aktiviteter med bäring på kommunens arbete med klimatanpassning av den fysiska miljön.

# Bilagor

Följande dokumentation har granskats:

- Budgetförslag 2022 ekonomisk plan 2023-2024 till kf 211129
- Kommunstyrelsens delegationsordning
- Kommunstyrelsens reglemente antagen 1811126
- Reglemente för intern kontroll
- Årsredovisning 2021 med verksamhetsberättelse
- Förteckning av beviljade bygglov under perioden 2021-01-01 - 2022-04-26
- Framtidsklimat Kalix
- Internkontroll Samhällsbyggnadsnämnden 2021
- Intern kontroll 2021 kommunövergripande
- Kalix, anpassning förändring klimat
- Reglemente Samhällsbyggnadsnämnden 2020
- Tillsynsplan 2022-2024 miljö och livsmedel
- Tillsynsplan 2022-2024 plan och bygglagen
- Tillsynsplan räddningstjänsten
- Verksamhetsplan 2022
- Riktlinjer för förvaltning av Kalix kommuns markinnehav
- Underlag för havsplanering i Kalix och Haparanda kommun (gemensamt planeringsunderlag)
- Utvecklingsplan för besöksnäring i kalix kommun
- Bostadsförsörjningsprogram Kalix - Planberedskap
- Bostadsförsörjningsprogram Kalix - Planeringsunderlag
- Bostadsförsörjningsprogram Kalix
- Fördjupad översiktsplan Kalix, inklusive illustrationer och plankarta
- Fördjupad översiktsplan Töre
- MKB Töre
- Töre Utvecklingsplan 2030
- LIS (Landsbygdsutveckling i strandnära lägen), inklusive plan och översiktskarta
- Översiktsplan antagen av KF 2009-10-12

2023-02-15

Erik Jansen

Pär Koyanagi-Gustafsson

---

*Certifierad kommunal revisor*  
*Uppdragsledare*

---

*Projektledare*

---

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Kalix kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 22 mars 2022. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.