



Datum

2019-07-25

Vår referens

Elisabeth Eklund

Enhetschef

elisabeth.eklund@malmo.se

## Tjänsteskrivelse

### Uppdrag budget 2017 - Policy för marksanering STK-2017-317

#### Sammanfattning

I budgeten för 2017 gav kommunfullmäktige under målområde 8, En ekologisk hållbar stad, ett uppdrag till kommunstyrelsen att tillsammans med berörda nämnder ta fram en policy för marksanering. Förslag till policy med kompletterande riktlinjer har tagits fram. Dessa har varit utskickade på remiss till berörda nämnder. Arbetet har resulterat i slutsatsen att det är svårt att ta fram en policy avseende marksanering eftersom hanteringen i stor utsträckning regleras av lagar och riktlinjer. Kommunen har dubbla roller både som exploatör och som myndighetsutövare vilket kan vara problematiskt att hantera. En policy måste vara förenlig med lagstiftning och normering och får inte påverka myndighetsutövningen. Förslaget är att istället för policy ska gemensamma riktlinjer och rutiner tas fram för vägledning vid hantering av förorenade områden. Dessa ska fastställas på tjänstepersonsnivå. Riktlinjer för ekonomistyrning och redovisning av saneringsutgifter har tagits fram och finns publicerade i stadens ekonomihandbok. I budget 2019 har tekniska nämnden fått en särskild budgetram för saneringsutgifter.

#### Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta

1. Kommunfullmäktige godkänner svar på uppdrag från budget 2017, Policy för marksanering i enlighet med vad som redovisas i ärendet.

Kommunstyrelsen föreslås för egen del besluta

2. Kommunstyrelsen ger stadskontoret i uppdrag att tillsammans med berörda förvaltningar ta fram och fastställa gemensamma riktlinjer, rutiner och arbetssätt för hantering av förorenade områden i Malmö stad.

#### Beslutsunderlag

- Remissvar från stadsbyggnadsnämnden
- Stadsbyggnadsnämnden beslut 180215 § 51
- Remissvar från tekniska nämnden
- Remissvar från grundskolenämnden
- Remissvar från miljönämnden
- Remissvar från gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen
- Gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen beslut 180223 § 22 med Särskilt yttrande (SD)
- Miljönämnden beslut 180222 §32

- Remissvar från förskolenämnden
- Förskolenämnden beslut 180321 § 42
- Remissvar från servicenämnden
- Servicenämnden beslut 180320 § 33
- G-Tjänsteskrivelse KSAU 190805 Policy för marksanering

### **Beslutsplanering**

KS Arbetsutskott II 2017-04-24

KS Arbetsutskott II 2017-05-02

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2017-12-18

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2018-01-22

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2019-08-05

Kommunstyrelsen 2019-08-14

Kommunfullmäktige 2019-09-05

### **Beslutet skickas till**

Arbetsmarknads- och socialnämnden

Fritidsnämnden

Funktionsstödsnämnden

Förskolenämnden

Grundskolenämnden

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden

Hälsa-, vård- och omsorgsnämnden

Kulturnämnden

Miljönämnden

Revisorskollegiet

Servicenämnden

Stadsbyggnadsnämnden

Tekniska nämnden

### **Ärendet**

#### **Bakgrund**

I budgeten för 2017 gav kommunfullmäktige under målområde 8, En ekologisk hållbar stad, ett uppdrag till kommunstyrelsen att tillsammans med berörda nämnder ta fram en ändamålsenlig policy för marksanering med utgångspunkt från ekonomi och Malmöbornas hälsa.

Styrgrupp för projektet har utgjorts av den befintliga styrgruppen för investeringsstyrning och lokalförsörjning kompletterad med representant från miljöförvaltningen. I styrgruppen har därmed ingått representanter från stadskontoret, stadsbyggnadskontoret, fastighetskontoret, gatukontoret, grundskoleförvaltningen, serviceförvaltningen, miljöförvaltningen och Parkering Malmö.

Projektgruppen har bestått av representanter från stadskontoret, fastighetskontoret, gatukontoret, serviceförvaltningen, grundskoleförvaltningen, stadsbyggnadskontoret och miljöförvaltningen.

För att få en tydligare vägledning om tillvägagångssätt vid marksanering har även förslag till riktlinjer tagits fram som komplement till policyn.

Förslag till policy och riktlinjer har i enlighet med beslut av kommunstyrelsens arbetsutskott vid sammanträde 12 december 2017 skickats ut på remiss till tekniska nämnden, stadsbyggnadsnämnden, miljönämnden, servicenämnden, grundskolenämnden, förskolenämnden samt gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden.

### ***Överväganden avseende policy och riktlinjer för marksanering***

Den lagstiftning som berör frågan om förorenad mark är i första hand miljöbalken samt plan- och bygglagen, PBL. Dessa lagar ger miljönämnden och stadsbyggnadsnämnden myndighetsansvaret och nämnderna ska se till att lagarna efterlevs. Inom miljöområdet regleras också arbetet med förorenade områden i vägledningar och handböcker som Naturvårdsverket ger ut.

Kommunen agerar i flera olika situationer både som myndighetsutövare (tillsynsmyndighet och plan- och byggmyndighet) och som verksamhetsutövare. Kommunen har såväl rollen av den som vill utföra ett byggprojekt som rollen av den som ska utföra kontroll. Verksamhetsutövare är oftast tekniska nämnden men kan också vara andra nämnder när de agerar byggherrar eller hyresgäster. Den dubbla rollen som både exploatör och som myndighetsutövare kan vara problematisk att hantera.

Definitionen av policy är grundprinciper för en organisationens handlande inom ett visst område, det vill säga en avsiktsförklaring för att styra beslut och för att uppnå önskade mål. Eftersom marksanering är ett komplext och lagreglerat område samt att kommunen agerar i flera roller är det svårt att ta fram en policy med entydig vägledning. Det handlar snarare om att utbilda berörda i gällande lagstiftning samt att ta fram interna riktlinjer för arbetssätt och rutiner inom Malmö stad.

Vid den benchmarking som genomförts visade det sig att ingen av de kommuner som projektgruppen varit i kontakt med hade någon policy avseende marksanering. I de fall det fanns någon form av styrdokument inom området utgjordes detta av riktlinjer eller handlingsplaner för att identifiera och åtgärda förorenade områden.

Styrgruppen har utifrån ovanstående gjort bedömningen att det inte behövs en policy avseende marksanering, då området redan är lagreglerat. Däremot kan det finnas behov av att på tjänstepersonsnivå ta fram interna riktlinjer för arbetssätt och rutiner för Malmö stad.

Den viktigaste framgångsfaktorn för att skapa en helhetssyn som säkerställer att tillräckliga saneringsåtgärder vidtas utifrån lagstiftning, tillsyn, normering, Malmöbornas hälsa och stadens ekonomi, bedöms vara ett nära samarbete mellan stadens nämnder och förvaltningar. Enligt den benchmarking som gjorts med andra kommuner fanns ett tydligt samband mellan nämnds- och förvaltningsövergripande samarbeten och effektiva processer. Det är viktigt att skapa nätverk och forum på olika nivåer inom organisationen. Regelbundna möten ska hållas för att diskutera aktuella projekt och eventuella behov av marksanering. I dagsläget finns i Malmö stad några förvaltningsövergripande forum där marksaneringsfrågor diskuteras. Det behövs även skapas nätverk högre upp i organisationen, förslagsvis där berörda förvaltningsdirektörer deltar i frågor som berör marksanering. Det är viktigt att olika kompetenser involveras för att få bredd i aktuella frågeställningar. Ett exempel på detta är att sedan markmiljöspecialister anställts på fastighets- och gatukontoret och på serviceförvaltningen upplevs processerna fungera bättre. Ett

ökat samarbete leder också till större förståelse för förvaltningarnas olika situationer och behov samt ger ökad kunskap om de regelverk som finns att förhålla sig till.

En annan viktig framgångsfaktor är att markundersökningar görs i ett så tidigt skede som möjligt. Om markföröreningar konstateras i tidiga skeden kan hänsyn tas till detta i den fortsatta planeringen av projektet. Ju tidigare markförhållandena blir kända desto större möjlighet finns att fatta beslut om alternativa åtgärder. Anpassning av tidplaner och ekonomiska kalkyler kan också göras. Upptäcks markföröreningar efter det att projektet startat leder detta oftast till fördyringar och förseningar.

Under arbetets gång sammanställde projektgruppen de inkomna remissvaren. Miljönämnden hade inte några synpunkter varken på förslag till policy eller till riktlinjer. Övriga nämnder ansåg att innehållet i förslaget till policy var otydligt. Otydligheten avsåg i första hand vem som ska fatta beslut om de samhällsekonomiska konsekvenserna, d.v.s. om saneringsutgifterna är rimliga (ekonomiskt försvarbara), i vilka forum beslut ska tas om projektet ska fortlöpa alternativt avbrytas eller vem som ska fatta beslut om att godkänna tillkommande saneringsutgifter.

När det gäller förslag till riktlinjer fanns ett brett spektrum av olika synpunkter utifrån respektive nämnds verksamhetsområde. Flera av nämnderna ansåg också att ansvarsfördelning och roller behövde utvecklas och förtydligas.

De inkomna synpunkterna kommer att beaktas i det fortsatta arbetet med att ta fram rutiner och riktlinjer för Malmö stad.

### ***Ekonomiska frågeställningar vid marksanering***

När det gäller ekonomi och redovisning av saneringsutgifter är frågeställningen om saneringsutgiften ska betraktas som en del av investeringsutgiften eller om den ska kostnadsföras och belasta innevarande års resultat. Det finns inga speciella lagregler eller rekommendationer inom kommunal redovisning som specifikt behandlar detta. De regelverk som främst är relevant som utgångspunkt för bedömning av hur saneringsutgifter ska redovisas är:

- Lag om kommunal bokföring och redovisning
- Rekommendationer från Rådet för kommunal redovisning (RKR)
- Idéskrift om kommunal markexploatering
- Information från RKR, Redovisning av rivning- och saneringsutgifter

Utöver ovanstående normering gäller försiktighetsprincipen samt princip om öppenhet och transparens. Försiktighetsprincipen innebär att tillgångar och intäkter aldrig ska övervärderas medan skulder och kostnader inte ska undervärderas. Öppenhetsprincipen innebär att öppet redovisa all information som krävs för att ge en korrekt bild av kommunens ställning och resultat.

Det avgörande för om en saneringsutgift ska ingå i investeringen eller belasta innevarande års resultat, är om marksanering görs i syfte att återställa förorenade områden till ursprungligt skick (kostnad som redovisas i resultaträkningen) eller om marksanering görs i syfte att förädla marken (investering som ökar markens värde och redovisas som anläggningstillgång i balansräkningen).

Under 2018 har stadens ekonomihandbok kompletterats med ett avsnitt om redovisning av

saneringsutgifter. Regelverk har tagits fram som beskriver i vilka situationer en saneringsutgift ska ingå i investeringen och i vilka fall den ska redovisas som driftkostnad. Dessa förtydliganden innebär att en större del av saneringskostnaderna kommer att tas som en driftkostnad och belasta årets resultat jämfört med tidigare. Regelverket har tagits fram i samråd med berörda förvaltningar. Innebörden av förändringarna har kommunicerats till dem som det berör. Regelverket är också avstämt med stadsrevisionen. Från och med budget 2019 har tekniska nämnden fått en särskild budgetram för saneringsutgifter.

I samband med beslut om att genomföra en investering ska det numera i beslutsunderlaget finnas ett avsnitt om markförhållanden. Här ska framgå om sanering måste göras för att kunna genomföra investeringen samt en bedömning om utgiften för detta.

#### **Stadskontorets bedömning**

Stadskontoret instämmer i styrgruppens bedömning att det är svårt att ta fram en policy för marksanering som kan hantera kommunens dubbla roller, inte riskerar att påverka myndighetsutövningen och som samtidigt kan utgöra en tydlig vägledning för arbetet framåt. Då området redan är reglerat i lagstiftningen finns det inte heller ett stort behov av en policy.

Stadskontoret delar också bedömningen att det finns ett behov av ett nära samarbete mellan förvaltningar i frågor som rör marksanering och att det är viktigt att frågan lyfts i ett tidigt skede i planeringen. I denna del kan interna riktlinjer för arbetssätt och rutiner i Malmö stad utgöra ett stöd i arbetet. Stadskontoret bedömer att det egentliga syftet med uppdraget att ta fram en policy för marksanering bättre uppnås genom dessa åtgärder. Stadskontoret föreslås därför få i uppdrag att tillsammans med berörda förvaltningar ta fram gemensamma riktlinjer, rutiner och arbetssätt för hantering av förorenade områden i Malmö stad.

#### **Ansvariga**

Anna Westerling Ekonomidirektör

Eva Marie Tancred Utvecklingssekreterare

Andreas Norbrant Stadsdirektör