

Granskning av detaljplaneprocessen

Botkyrka Kommun

Mars 2025

Said Ashrafi

Matthew Matti

Carl-Magnus Stenehav

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Botkyrka kommun genomfört en granskning. Granskningens syfte är att bedöma om samhällsbyggnadsnämnden bedriver en tillräcklig styrning, kontroll och uppföljning av kommunens detaljplaneprocess för att tillgodose behovet av tomtmark för bostäder för olika upplåtelseformer och verksamhetslokaler (ex förskolor och skolor) samt behovet av industrimark/verksamhetstomter för nyetablering och utveckling av företag.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att samhällsbyggnadsnämnden **i allt väsentligt** har en tillräcklig styrning, kontroll och uppföljning av kommunens detaljplaneprocess.

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

Revisionsfrågor	Bedömning	
Fungerar system och rutiner för framtagande av detaljplaner på ett ändamålsenligt sätt?	Ja	
Säkerställs att det finns tillräckliga ekonomiska och personella resurser för att utarbeta detaljplaner i den takt som fordras för att möta kommunens behov av bostäder, verksamhetslokaler och industritomter?	Ja	
Finns det en fungerande intern dialog och forum för samverkan mellan berörda förvaltningar när behov av nya/ändringar av detaljplaner uppstår?	Ja	
Finns det fördröjningar i detaljplaneprocessen och vidtas åtgärder för att minimera dessa?	Delvis	

Rekommendationer

Baserad på våra iakttagelser lämnar vi följande rekommendationer till samhällsbyggnadsnämnden:

- Öka dialogen med externa aktörer: Förbättrad kommunikation och samarbete med externa aktörer som Lantmäteriet, Trafikverket och Länsstyrelsen kan leda till minskade handläggningstider och en mer effektiv process. Detta kan vara avgörande för att övervinna de externa faktorer som bidrar till förseningar i detaljplaneprocessen.

- Utveckla långsiktiga planer för kompetensförsörjning: Identifiera framtida kompetensbehov och utveckla en långsiktig plan för att säkerställa att dessa behov kan mötas.
- Kommunen nådde inte sitt mål för antalet bostäder i antagna detaljplaner, vilket pekar på behovet av att ytterligare förbättra processerna för att säkerställa att målen uppfylls framöver.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	3
Bakgrund	3
Syfte och revisionsfrågor	3
Revisionskriterier	4
Avgränsning	4
Metod	4
Granskningsresultat	5
System och rutiner	5
lakttagelser	5
Bedömning	9
Ekonomiska och personella resurser	10
lakttagelser	10
Bedömning	11
Dialog och samverkan	12
lakttagelser	12
Bedömning	13
Fördröjningar i detaljplaneprocessen	14
lakttagelser	14
Bedömning	19
Samlad bedömning	21
Rekommendationer	21

Inledning

Bakgrund

Många kommuner växer, etablerar nya stadsdelar och bedriver en aktiv exploateringsverksamhet. Den politiska styrningen av processen är enligt vår erfarenhet ofta bristfällig och ansvarsfördelningen är inte alltid tydlig. Ofta styr planprocessen och det är genomgående ett internt fokus.

Av kommunens mål och budget 2024 med flerårsplan 2025 –2027 framgår att 12 exploateringsprojekt väntas vara i planeringsskede i början av år 2024. Dessa omfattar cirka 2500 bostäder och cirka 36 hektar företagsmark. Under år 2024 kan flera projekt gå från planeringsskede till genomförande som till exempel Harbro backe, Riksten dp 6 och Albytäppan men detta är till stor del beroende på rådande marknadsläge för bostäder och hur det utvecklas under året.

I början av år 2024 förväntas även 20 exploateringsprojekt befinna sig i genomförandeskede, vissa av dessa är dock vilande framför allt på grund av marknadsläget. Utöver dessa projekt finns detaljplaneprojekt och programarbete som inte ligger under exploatering.

I Botkyrka kommun är det samhällsbyggnadsnämnden som fullgör uppgiften som mark- och fastighetsägare i enlighet med jordabalken (1970:994) och därtill hörande lagstiftning för den mark och de fastigheter som kommunen äger, med undantag av de uppgifter som fullgörs av annan nämnd. Nämnden ansvarar även för att anta, ändra eller upphäva detaljplan och områdesbestämmelse som inte är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt i enlighet med 5 kap 27 § plan- och bygglagen (2010:900).

Utifrån genomförd riskanalys har revisionen funnit skäl att granska kommunens styrning av detaljplaneprocessen.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om samhällsbyggnadsnämnden bedriver en tillräcklig styrning, kontroll och uppföljning av kommunens detaljplaneprocess för att tillgodose behovet av tomtmark för bostäder för olika upplåtelseformer och verksamhetslokaler (ex förskolor och skolor) samt behovet av industrimark/verksamhetstomter för nyetablering och utveckling av företag.

Revisionsfrågor:

1. Fungerar system och rutiner för framtagande av detaljplaner på ett ändamålsenligt sätt?

2. Säkerställs att det finns tillräckliga ekonomiska och personella resurser för att utarbeta detaljplaner i den takt som fordras för att möta kommunens behov av bostäder, verksamhetslokaler och industritomter?
3. Finns det en fungerande intern dialog och forum för samverkan mellan berörda förvaltningar när behov av nya/ändringar av detaljplaner uppstår?
4. Finns det fördröjningar i detaljplaneprocessen och vidtas åtgärder för att minimera dessa?

Revisionskriterier

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

- Plan- och bygglagen (PBL), kap 6, genomförande av detaljplaner
- God ekonomisk hushållning enligt kommunallagen (11 kap)
- Tillämpbara interna regelverk och policy

Avgränsning

Granskningen avgränsas till samhällsbyggnadsnämnden. I tid omfattar granskningen år 2024.

Metod

Granskningen har genomförts via intervjuer och genomgång av relevant underlag (styrande och stödjande dokument, beslutsunderlag). Intervjuer har skett med:

- Planarkitekter
- Stadsbyggnadsstrateg
- Enhetschef

I granskningen undersöktes det även tidsåtgången i detaljplaneprocessens olika skeden av kommunens handläggningsprocess och servicenivå. Detta genomfördes genom stickprovskontroller av två lagakraftvunna detaljplaner. Detaljplanerna har valts ut utifrån beslutstidpunkt för antagande av detaljplan samt storlek.

Granskningen har genomförts av Said Ashrafi i rollen som projektledare och projektmedarbetare Matthew Matti. Kvalitetssäkring av rapporten har genomförts av Carl-Magnus Stenehav i enlighet med PwCs interna riktlinjer för kvalitetssäkring.

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Granskningsresultat

System och rutiner

Revisionsfråga 1: Fungerar system och rutiner för framtagande av detaljplaner på ett ändamålsenligt sätt?

Utgångspunkter för planläggning enligt PBL (Plan- och bygglagen)

Allt planarbete ska ske med hänsyn till natur- och kulturvärden, miljö- och klimataspekter samt mellankommunala och regionala förhållanden enligt plan- och bygglagen (PBL). Planläggningen ska möjliggöra en ändamålsenlig struktur och estetiskt tilltalande utformning, en god livsmiljö för alla samhällsgrupper, goda miljöförhållanden och en långsiktig god hushållning av naturresurser, en god ekonomisk tillväxt och en effektiv konkurrens samt bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet.

Kommunen har huvudansvaret för att planläggningen sker enligt plan- och bygglagen och att den sker av kommunen eller av en annan aktör på kommunens uppdrag. Det är också bara kommunen som har befogenhet att anta planer och bestämma om detaljplanläggning ska ske.

Regeringen har bestämt att informationen i nya detaljplaner, från den 1 januari 2022, ska kunna tillgängliggöras och behandlas digitalt. Från den 1 januari 2022 ska därför alla nya detaljplaner upprättas enligt Boverkets föreskrifter (2020:5) om detaljplan. Botkyrka har implementerat digitaliseringskrav för detaljplaner enligt Boverkets föreskrifter från år 2022 och använder stöddokument som checklistor och arbetsmallar för att säkerställa enhetliga processer

lakttagelser

Organisering av detaljplanearbetet

I intervju beskrivs att samhällsbyggnadsnämnden och beredningen för hållbar samhällsutveckling är centrala politiska enheter i processen för att ta fram detaljplaner.

Av samhällsbyggnadsnämndens reglemente framgår bl.a. följande ansvar och uppgifter:

- Hantera planering, markanvisning, väghållning och bygglov enligt plan- och bygglagen.
- Verka för hållbar utveckling genom effektiv mark- och vattenplanering.
- Ansvara för fastighetstransaktioner och markanvändningsavtal.
- Följa relevanta lagar såsom fastighetsbildningslagen och miljöbalken.
- Rapportera till kommunfullmäktige om uppfyllelse av uppdrag och riktlinjer.
- Organisera möten och samråd enligt planprocessens krav.
- Upprätta styrningsprocesser, inklusive dokumenthantering och beslutsfattande.

I reglemente för *Beredning för hållbar samhällsutveckling* framgår det att beredningen för hållbar samhällsutveckling i Botkyrka fokuserar på strategiska hållbarhetsfrågor inom social, ekologisk och ekonomisk utveckling, med särskilt fokus på klimat och miljö. Den

fungerar som remissinstans och bidrar till kommunens strategiska mål och Agenda 2030. Kommunstyrelsen ansvarar för beredningen, som består av sju ledamöter och sju ersättare.

I intervju beskrivs att samhällsbyggnadsnämnden ansvarar för detaljplaneprocessen i sin helhet. Detta inkluderar att säkerställa att det finns tillräckliga ekonomiska och personliga resurser för att utarbeta detaljplaner i den takt som krävs för att möta kommunens behov av bostäder, verksamhetslokaler och industritomter.

Samhällsbyggnadsnämnden hanterar också prioriteringar av planuppdrag och samverkan med andra förvaltningar. Samhällsbyggnadsnämnden kan initiera planuppdrag och har delegation på beslut om att anta mindre detaljplaner, men större detaljplaneprojekt som kräver kommunala insatser går vidare till kommunfullmäktige (KF) för beslut.

Mål och internbudget 2024

Av nämndens mål och internbudget för 2024 beskrivs flera aspekter av detaljplaneprocessen. Nedan ges en kort redogörelse av dessa aspekter:

- **Bostadsbyggande:** Kommunen har som mål att skapa förutsättningar för nybyggnation av 1000 bostäder per år under perioden 2016-2024. Vid utgången av 2023 fanns det 6 037 bostäder i antagna detaljplaner och cirka 2 500 bostäder i pågående detaljplanearbete. Målet är att nå ett totalt tillskott på 8 000 bostäder till 2024.
- **Utmaningar och marknadsläge:** Det råder en avvaktande hållning på fastighetsmarknaden på grund av ökade räntor, inflation och stigande materialkostnader, vilket påverkar byggtakten. Byggaktörer avvaktar med att starta byggandet trots färdiga detaljplaner.
- **Digitalisering av detaljplaner:** Botkyrka kommun har inlett ett projekt för att digitalisera befintliga detaljplaner, totalt cirka 620 stycken, och ladda upp dem i den Nationella geodataplattformen (NGP). Detta arbete är resurskrävande och kräver att kvaliteten på gränser säkerställs och att planbestämmelser tolkas och anpassas enligt Boverkets standard.
- **Flexibilitet i bostadsprojekt:** I projekt där kommunen ställt krav på bostadsrätter, önskar byggaktörer ofta flexibilitet för att kunna bygga hyresrätter istället.

Process och arbetssätt

Av intervjuerna framgår det att system och rutiner för framtagande av detaljplaner är strukturerade genom processkartläggningar och digitala verktyg. Kommunen använder systemet 2C8 för att hantera planprocesser och arbetar med införandet av Nova Plan för en digital samhällsbyggnadsprocess. Lathundar och processkartor används och uppdateras kontinuerligt.

Granskningen har tagit del av ett flertal dokument vilka uppges stödjande i kommunens detaljplaneprocess. *Lathund vem gör vad och hur under planprocessen* beskriver

planprocessen i Botkyrka kommun, upprättad av Samhällsbyggnadsförvaltningen¹. Enligt dokumentet börjar processen med att ett nytt ärende initieras i *Public 360*. Handläggaren utses vid nästa planmöte, och efter att ärendet har behandlats i nämnden sparas protokollsutdraget. Handläggaren skickar projektmaterial till webbredaktionen och kommunikationsavdelningen för att skapa en projektsida och uppdaterar dem när projektet fortskrider.

Under samrådsfasen begär handläggaren en fastighetsägarförteckning från Lantmäteriet, bokar lokal för ett eventuellt samrådsmöte och förbereder samrådshandlingar. Dessa handlingar skickas till planadministratören för distribution och offentlig visning. Alla dokument och korrespondens registreras i *Public 360*, och en samrådsredogörelse skrivs efter samrådsperioden.

I granskningsfasen uppdaterar handläggaren fastighetsägarförteckningen och förbereder granskningshandlingar. Planadministratören distribuerar dessa handlingar och registrerar inkomna yttranden i *Public 360*. Handläggaren skriver ett utlåtande och informerar planadministratören som skickar ett "informationsbrev inför antagande" till de som yttrat sig. Ärendet går sedan vidare till samhällsbyggnadsnämnden för godkännande.

Efter godkännande förbereder handläggaren handlingar för distribution, och planadministratören skickar dem till berörda parter. Planen tillkännages på kommunens anslagstavla, och om inga överklaganden görs vinner den laga kraft tre veckor senare. Om överklaganden sker, hanteras dessa genom att kontrollera inkomna överklaganden, spara dem i *Public 360* och skicka handlingar till Mark- och miljödomstolen. Om domstolens beslut överklagas, går ärendet vidare till Mark- och miljööverdomstolen. Om inget prövningstillstånd ges, vinner planen laga kraft på domstolens beslutsdatum.

Enligt intervju beskrivs att prioriteringen av planuppdrag som en process där en grupp bestående av olika nyckelpersoner, inklusive mark- och exploateringschefen, förvaltningsdirektören, och nämndsordföranden, deltar. Gruppen har kontinuerliga möten för att diskutera och prioritera planuppdrag. Kriterier för prioritering inkluderar hållbar samhällsplanering med fokus på social, ekonomisk och miljömässig hållbarhet, samt att motverka bostadssegregation och kriminalitet. Det finns också en styrprocess på förvaltningsnivå med en styrgrupp kallad *Projektporten*, där projektledare och planarkitekter anmäler sina ärenden och gör statusuppdateringar. Prioriteringar kan också påverkas av politiska majoriteter och deras specifika önskemål, som exempelvis att planlägga för fler småhus.

Granskningen har tagit del av dokumentet *Projektportfölj med hållbarhetskriterier* som beskriver en omfattande portfölj av stadsutvecklingsprojekt i olika distrikt med fokus på hållbarhetskriterier. Detaljer om projekten inkluderar plats, utvecklare, antal bostadsenheter och nuvarande status, med betoning på kriterier för att motverka bostadssegregation samt ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet. Projekten

¹ Senast uppdaterad 2024-04-09

kategoriseras i olika stadier: avslutade, pågående och planerade, vilket ger en tydlig översikt över stadsutvecklingslandskapet.

I avsnittet om **avslutade projekt** har flera utvecklingar slutförts, som Tullinge Solskensvägen med 155 enheter och Tumba Sandstugan med 800 enheter. Dessa projekt har uppfyllt alla hållbarhetskriterier och bidrar till att förbättra samhällskvalitet och säkerhet.

Pågående projekt inkluderar Hallunda Slagsta strand med 800 enheter och Fittja C med 360 enheter, där byggandet aktivt fortskrider. Dessa projekt syftar till att erbjuda en blandning av bostäder, kommersiella och offentliga utrymmen, vilket främjar en balanserad urban miljö.

Planeringsstadiet omfattar projekt som Hallunda-Norsborg Slagstavägen och Eriksberg Prästviken, som befinner sig i olika faser av godkännande och design. Dessa projekt fokuserar på innovativa urbana lösningar för att förbättra livskvalitet och miljömässig hållbarhet.

Slutligen diskuteras **kommande projekt** och potentiella utvecklingar, som Alby Synemannen och Tumba Yrkesskolan, vilka är i tidiga planeringsstadier. Dessa projekt syftar till att möta framtida bostadsbehov och urbana utmaningar, med avancerade hållbarhetsmetoder och smarta stadsteknologier. Dokumentet betonar den strategiska betydelsen av dessa projekt för att uppnå långsiktig urban motståndskraft och hållbarhetsmål.

Av intervjuer så framgår att rutinerna för framtagande av detaljplaner upplevs fungera bra. Dessa verktyg testas och revideras kontinuerligt och vid behov, för att säkerställa att de är aktuella och användbara. I intervju beskrivs att planeringsprocessen stöds av digitala verktyg och system, med målet att uppnå en obruten digital stadsplaneringsprocess till år 2025.

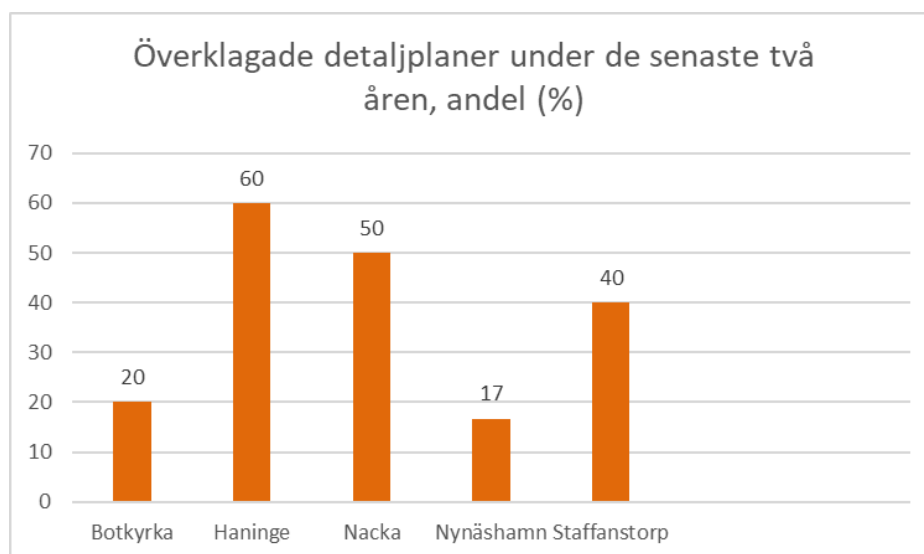
Vidare beskrivs i intervju att det finns utmaningar relaterade till lokalförsörjningsprocessen. Behoven av lokalförsörjning kan ändras plötsligt, vilket gör det svårt att planera långsiktigt.

Statistik - Överklagade ärenden

Inom ramen för granskningen har vi eftersökt statistik hos kommunstatistikdatabasen Kolada med bäring på detaljplanearbetet. Vi har sedan jämfört rapporterad statistik med ett urval av kommuner som tillhör samma kommungrupp (A2, storstäder och storstadsnära kommuner) som Botkyrka i SKR:s kommungruppsindelning. De kommuner vi har jämfört med är Haninge, Nacka, Nynäshamn och Staffanstorps.

Vi har eftersökt statistik för år 2023 då Botkyrka kommun enbart rapporterat in siffror för år 2023, har jämförelsen skett för detta år. Av nedan diagram framgår inrapporterad statistik för Botkyrka samt för ovan nämnda jämförelsekommuner avseende överklagade detaljplaner.

Diagram 1: Överklagade detaljplaner för år 2023, andel (%)



Av diagram 1 kan konstateras att antalet överklagade detaljplaner i Botkyrka kommun för år 2023 uppgår till 20%. Detta är lägre än tre kommuner och högre än en kommun.

Bedömning

Fungerar system och rutiner för framtagande av detaljplaner på ett ändamålsenligt sätt?

Ja.

Bedömningen baseras på följande grunder:

- **Strukturerade processer:** Kommunen har etablerade system och rutiner för att hantera detaljplaneprocessen, inklusive användning av digitala verktyg som 2C8 och Nova Plan. Dessa verktyg och processer bedömer vi vara välstrukturerade och uppdateras vid behov för att säkerställa effektivitet och relevans.
- **Digitalisering och standardisering:** Botkyrka kommun har implementerat digitaliseringskrav för detaljplaner enligt Boverkets föreskrifter från 2022. Detta inkluderar användning av checklistor och arbetsmallar för att säkerställa enhetliga processer, vilket tyder på en medvetenhet om vikten av digitalisering och standardisering i planeringsarbetet.
- **Utmaningar och flexibilitet:** Det finns utmaningar, särskilt relaterade till lokalförsörjningsprocessen och marknadsläget. Byggaktörer avvaktar med att starta byggandet trots färdiga detaljplaner, vilket enligt förvaltningen kan påverka byggtakten och kräva flexibilitet i planeringen.
- **Överklaganden och jämförelser:** Antalet överklagade detaljplaner i Botkyrka kommun är relativt lågt jämfört med andra kommuner i samma grupp, vilket kan indikera att kommunens processer är relativt effektiva och att de flesta planer accepteras utan större motstånd.

Ekonomiska och personella resurser

Revisionsfråga 2: Säkerställs att det finns tillräckliga ekonomiska och personella resurser för att utarbeta detaljplaner i den takt som fordras för att möta kommunens behov av bostäder, verksamhetslokaler och industritomter?

lakttagelser

Ekonomiska och personella resurser planeras och fördelas projektvis enligt "Bemanning av projekt", där ansvar för roller som landskapsarkitekt, trafikplanerare och VA-ingenjör fördelas baserat på projektets omfattning och behov. Plankostnadsavtal säkerställer att exploatörer bidrar till finansieringen av detaljplaneprojekt, vilket nämns i både "Förstudie mall intern" och "Arbetsdokument Exploateringsprojekt".

När det gäller interna resurser kan vissa enheter, enligt "Internremiss sändlista planbesked", behöva upp till tre veckor för att svara på remisser, vilket indikerar att resursallokeringen inte alltid är tillräckligt snabb. Fördelningen av resurser verkar vara välplanerad men kan påverkas av brist på tillgänglig personal eller fördröjd återkoppling från andra enheter.

Intervjusvaren visar att resurserna för detaljplanearbetet upplevs som tillräckliga på plansidan, men att det finns utmaningar inom andra delar av samhällsbyggnadsprocessen som påverkar arbetets effektivitet. Kommunens detaljplanearbete finansieras genom en kombination av externa byggaktörer och kommunala medel. Budgeten hålls i regel, och det finns avtal som reglerar att byggaktörer måste täcka upparbetade kostnader även om ett planarbete avbryts.

På plansidan uppges bemanningen vara tillräcklig, och planarkitekterna har en arbetsfördelning där varje person hanterar flera detaljplaner samtidigt. Det finns dock en kö av planbesked där planarbetet ännu inte har kunnat påbörjas, vilket enligt intervjusvaren inte enbart beror på bristande resurser, utan även på att andra funktioner inom samhällsbyggnadsprocessen, exempelvis mark- och exploateringsenheten, har svårigheter att rekrytera nödvändig kompetens. Särskilt svårt har det varit att rekrytera exploateringsingenjörer och byggledare, vilket har skapat flaskhalsar i processen. Däremot har det inte varit några problem att rekrytera planarkitekter.

Det framgår av intervju att Botkyrka kommun i jämförelse med andra kommuner har en relativt liten organisation på förvaltningsnivå. De intervjuade anser att resurserna inom deras enhet är tillräckliga, men att ytterligare kompetens, exempelvis en miljöplanerare med fokus på detaljplaneprocessen, skulle kunna bidra till en mer effektiv hantering av planärenden. Det finns även exempel där prioriteringar och politiska beslut påverkat resursfördelningen, exempelvis genom att vissa bostadsprojekt ges företräde framför andra.

Bedömning

Säkerställs att det finns tillräckliga ekonomiska och personella resurser för att utarbeta detaljplaner i den takt som fordras för att möta kommunens behov av bostäder, verksamhetslokaler och industritomter?

Ja.

Bedömningen baseras på följande grunder:

- **Projektbaserad resursallokering:** Resurserna för detaljplanearbetet upplevs som tillräckliga på plansidan. Resurser fördelas projektvis, vilket innebär att varje projekt får de resurser som behövs baserat på dess specifika omfattning och behov. Detta tillvägagångssätt bedömer vi säkerställer att rätt kompetenser, såsom landskapsarkitekter och trafikplanerare, är tillgängliga för varje projekt.
- **Finansiering genom plankostnadsavtal:** Genom plankostnadsavtal bidrar exploatörer till finansieringen av detaljplaneprojekt. Detta bedömer vi minskar den ekonomiska bördan på kommunen och säkerställer att projekt kan genomföras utan att överbelasta kommunens budget.
- **Godkännande och hantering av budget:** Budgeten för planskedet måste godkännas av samhällsbyggnadsnämnden, vilket bedömer vi ger en kontrollmekanism för att säkerställa att medel används effektivt. Kostnader för eventuella justeringar hanteras löpande, vilket ger flexibilitet i budgethanteringen.
- **Utmaningar med intern resursallokering:** Det kan finnas förseningar i återkoppling från vissa enheter, vilket indikerar att resursallokeringen inte alltid är tillräckligt snabb..
- **Rekryteringsutmaningar:** Det finns svårigheter att rekrytera nödvändig kompetens inom vissa delar av samhällsbyggnadsprocessen, särskilt inom mark- och exploateringsenheten. Detta har skapat flaskhalsar i processen, vilket kan påverka effektiviteten i detaljplanearbetet.
- **Jämförelse med andra kommuner:** Botkyrka har en relativt liten organisation på förvaltningsnivå jämfört med andra kommuner. Detta bedömer vi kan påverka förvaltningens förmåga att hantera stora projekt eller plötsliga förändringar i arbetsbelastningen.
- **Behov av ytterligare kompetens:** Det finns ett identifierat behov av ytterligare kompetens, såsom en miljöplanerare, för att förbättra hanteringen av planärenden och öka effektiviteten i processen.

Dialog och samverkan

Revisionsfråga 3: Finns det en fungerande intern dialog och forum för samverkan mellan berörda förvaltningar när behov av nya/ändringar av detaljplaner uppstår?

lakttagelser

Intervjuer visar att det finns flera etablerade forum och strukturer för samverkan mellan berörda förvaltningar i detaljplaneprocessen. Kommunen har en tydlig organisation med olika forum för att säkerställa dialog och samordning vid behov av nya eller ändrade detaljplaner. Regelbundna möten och forum, såsom planforum, projektgrupper och styrgruppen/projektporten, används för att samla berörda aktörer inom kommunen. Styrgruppen, med enhetschefer och resursägare, hanterar strategiska frågor och beslutar om resursfördelning och prioriteringar.

Planarkitekterna har interna veckomöten och månadsavstämningar för att säkerställa att planprocessen fortlöper enligt plan. Planmöten hålls varje vecka och planforum hålls var tredje vecka för att diskutera ärenden och planprioriteringar. Löpande avstämningar mellan planarkitekter och andra funktioner, som exploateringsenheten, sker för att koordinera arbetsinsatser. Vid större detaljplaner finns tvärfunktionella projektgrupper med representanter från förvaltningarna, beroende på projektets karaktär. Dessa grupper beskrivs fungerar väl, men lokalförsörjningsfrågor kan vara utmanande då behoven förändras över tid.

Utöver interna forum används remissförfaranden där olika förvaltningar kan ge synpunkter på detaljplaner.

Bedömning

Finns det en fungerande intern dialog och forum för samverkan mellan berörda förvaltningar när behov av nya/ändringar av detaljplaner uppstår?

Ja.

Bedömningen baseras på följande grunder:

- **Etablerade rutiner och strukturer:** Vi bedömer att det finns väl etablerade rutiner för internremisser och samråd, vilket säkerställer att relevanta enheter, såsom mark- och exploateringsenheten, VA, miljö och stadsmiljö, är involverade i processen. Detta tyder på en strukturerad och systematisk approach för att hantera detaljplaneärenden.
- **Kommunikation och samordning:** Kommunikation mellan enheter sker genom möten och samordningsforum, vilket bedömer vi underlätta dialog och samordning. Regelbundna möten, såsom planforum och projektgrupper, bidrar till att samla berörda aktörer och säkerställa att alla är informerade och delaktiga i processen.
- **Regelbunden avstämning:** Intern samverkan bedömer vi förstärks genom regelbundna avstämningar mellan projektledare och planarkitekter, vilket bidrar till att planprocessen fortlöper enligt plan och att eventuella problem kan identifieras och hanteras i tid.
- **Tvärfunktionella projektgrupper:** Vid större detaljplaner finns tvärfunktionella projektgrupper med representanter från olika avdelningar, vilket möjliggör en holistisk och integrerad approach till planering och genomförande. Detta är särskilt viktigt för att hantera komplexa projekt som involverar flera intressenter.
- **Utmaningar med lokalförsörjning:** Lokalförsörjningsfrågor kan vara utmanande att hantera, eftersom behoven kan förändras över tid. Detta bedömer att vi kan kräva flexibilitet och anpassningsförmåga i planeringsprocessen.
- **Benchmarking och utveckling:** Kommunen arbetar med benchmarking och jämförelser med andra kommuner för att utveckla sina samverkansprocesser, vilket indikerar en vilja att ständigt förbättra och effektivisera arbetet.

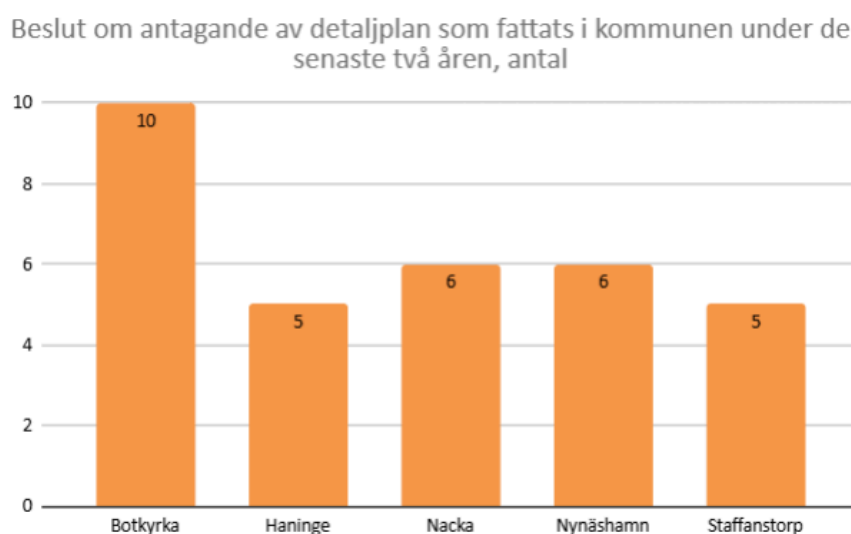
Fördröjningar i detaljplaneprocessen

Revisionsfråga 4: Finns det fördröjningar i detaljplaneprocessen och vidtas åtgärder för att minimera dessa?

lakttagelser

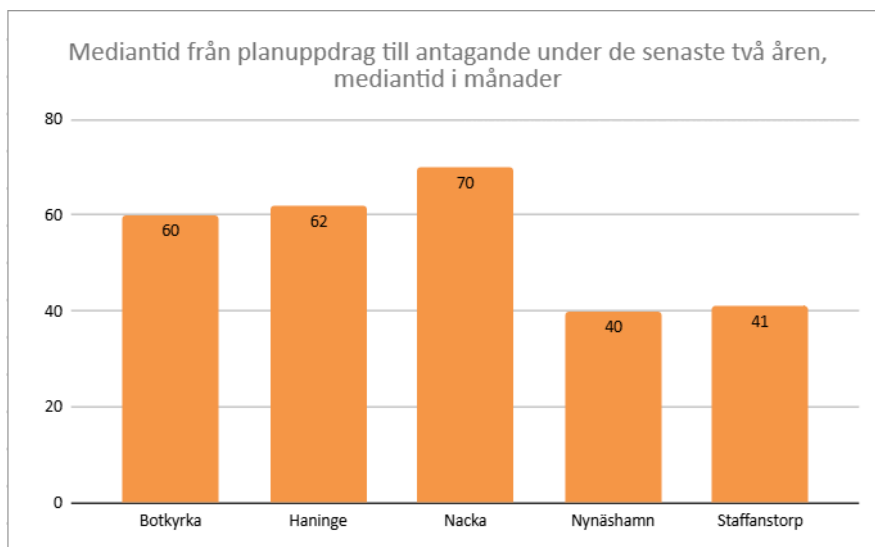
Som nämnt under revisionsfråga 1 har vi eftersökt statistik från Kolada med bäring på detaljplanearbetet för åren 2020-2024 men Botkyrka kommun har enbart rapporterat in statistik för år 2023. Av nedan diagram framgår inrapporterad statistik för Botkyrka samt för tidigare nämnda jämförelsekommuner.

Diagram 2: Beslut om antagande av detaljplan som fattas i kommunen under de senaste två åren, antal



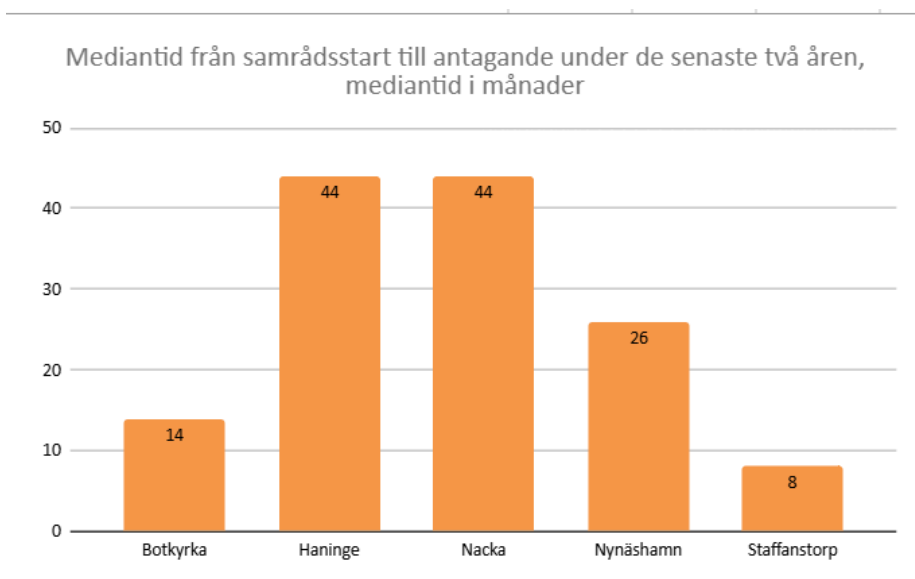
Av diagram 2 kan konstateras att Botkyrka kommun antagit 10 detaljplaner under de senaste två åren vilket är betydligt fler än jämförda kommuner.

Diagram 3: Mediantid från planuppdrag till antagande under de senaste två åren, mediantid i månader



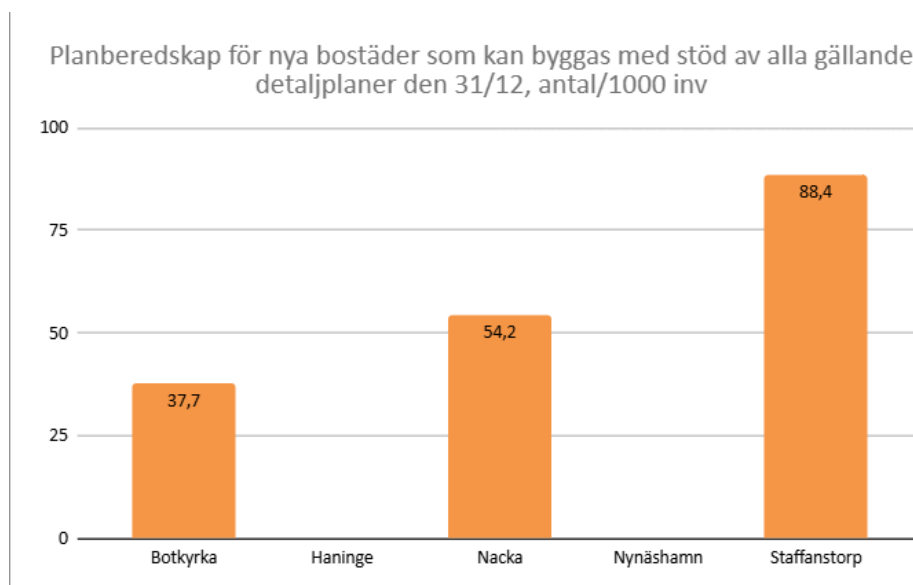
Av diagram 3 kan konstateras att mediantiden från planuppdrag till antagande under de senaste två åren uppgått till 60 månader i Botkyrka kommun. I relation till jämförda kommuner är detta inte utstickande, varken högt eller lågt.

Diagram 4: Mediantid från samrådsstart till antagande under de senaste två åren, mediantid i månader



Av diagram 4 kan konstateras att mediantiden från samrådsstart till antagande under de senaste två åren uppgått till 14 månader i Botkyrka kommun vilket är lägre än jämförda kommuner.

Diagram 5: Planberedskap för nya bostäder som kan byggas med stöd av alla gällande detalplaner den 31/12, antal/1000 inv



Av diagram 5 kan konstateras att Botkyrka kommuns planberedskap för nya bostäder som kan byggas med stöd av gällande detaljplaner uppgår till 37,7 per 1000 invånare. I relation till jämförda kommuner är detta lägre.

I intervju beskrivs att fördröjningar i detaljplaneprocessen kan uppstå, särskilt vid lång handläggningstid hos externa aktörer som Lantmäteriet och Trafikverket. För att minska handläggningstid hos länsstyrelsen så har de två kommunträffar där de går igenom pågående detaljplaner och liknande frågor. Planeringsprocessen struktureras för att minimera förseningar genom att tidplaner sätts tidigt. "Internremiss sändlista planbesked" anger att vissa interna enheter kan behöva flera veckor för att svara på remisser, vilket också kan bidra till förseningar. Åtgärder för att hantera dessa utmaningar inkluderar tidig fastställning och kommunikation av tidplaner, som nämns i "Förstudiemall intern". Regelbundna planerings- och samordningsmöten, beskrivna i "Arbetsdokument Exploateringsprojekt", säkerställer framdrift och problemlösning. Dock saknas specifika rutiner för att hantera oförutsedda fördröjningar.

Av "Verksamhetsberättelse Samhällsbyggnadsnämnden 2023" framgår att kommunen inte nådde målet för antalet bostäder i antagna detaljplaner för 2023, med ett utfall på 6 037 bostäder mot målet 7 000. Pågående detaljplanearbeten i slutskedet har av olika skäl inte kunnat antas, vilket påverkat utfallet negativt. Intervjuer indikerar att fördröjningar i detaljplaneprocessen beror på olika faktorer. Externa faktorer, som byggaktörernas beslut att hålla projekt vilande av ekonomiska eller strategiska skäl, kan leda till att planer ligger vilande i flera år. Länsstyrelsens granskning och krav på ytterligare utredningar, samt Trafikverkets remisskrav, bidrar också till längre handläggningstider.

Politiska förändringar och omprioriteringar kan också orsaka förseningar, då projekt omvärderas eller anpassas efter nya politiska riktlinjer. Kommunen har vidtagit åtgärder för att minimera fördröjningar, såsom interna forum och styrgrupper för att följa upp projektstatus och identifiera hinder tidigt. Regelbundna avstämningar i planforum,

projektgrupper och styrgruppen/projektporten säkerställer att planarkitekter och projektledare rapporterar problem omgående. Benchmarking med andra kommuner används för att förbättra processerna, och planstödmöten med Länsstyrelsen syftar till att förkorta handläggningstider genom tidig identifiering av hinder.

Stickprov detaljplaner

I granskningen har vi genomfört två stickprov på detaljplaner (Hallunda gård och Grindstugan). För respektive detaljplan har vi efterfrågat följande:

- Detaljplanens slutliga dokumentation
- Exklusiv plankarta
- Planbeskriving
- Projektplan
- Projektdirektiv

Nedan redogörs för de iakttagelser som framkommit inom ramen för respektive stickprov.

- *Stickprov 1 - Grindstugan*

Av tjänsteskrivelsen 2021-07-01 framgår att Miljö- och hälsoskyddsnämnden har mottagit ett förslag till detaljplan för Grindstugan som syftar till att bygga cirka 40 bostadsenheter i en smal dalgång i Grödinge. Området har viss naturvärde och är delvis av riksintresse för kulturmiljön. Nämnden föreslår att detaljplanen godkänns under förutsättning att vissa synpunkter beaktas. Dessa synpunkter inkluderar att bevara och förbättra parkeringsplatser, skydda skyddsvärda träd och undersöka möjligheterna att ytterligare rena dagvatten för att minska utsläpp av kväve och fosfor. Detta är viktigt eftersom området ligger nära Kaggfjärden, som redan har problem med övergödning.

Länsstyrelsen i Stockholms län beslutade 2022-07-13 att upphäva Botkyrka kommuns beslut att anta detaljplanen för Grindstugan i Snäckstavik 3:110. Beslutet grundade sig på att planområdet hade identifierat risker för ras och blocknedfall på grund av branta bergsslänter, och kommunen hade inte tillräckligt utrett eller säkerställt åtgärder för dessa risker. Enligt Plan- och bygglagen (PBL) måste beslut som kunde innebära olämplig bebyggelse med hänsyn till människors hälsa och säkerhet upphävas. Därför ansåg länsstyrelsen att kommunen inte hade säkerställt markens lämplighet för den planerade bebyggelsen.

Granskningsutlåtande 2024-04-10 framgår det att Samhällsbyggnadsnämnden beslutade att samhällsbyggnadsförvaltningen ska gå ut med en andra granskning av förslaget till detaljplan för Grindstugan i Grödinge. Planen avser att möjliggöra byggnation av cirka 40 bostadsenheter, inklusive enbostadshus, parhus, radhus och kedjehus, inom fastigheten Snäckstavik 3:110.

- *Stickprov 2 - Hallunda gård*

Två arkeologiska förundersökningar har genomförts i Botkyrka kommun inför detaljplanearbete. Den första, på fastigheten Hallunda 4:34, utfördes efter beslut av Länsstyrelsen den 27 juni 2017 och fokuserade på den västra delen av fornlämning RAÄ Botkyrka 803. Endast ett stolphål identifierades, vilket tyder på att en mindre del av boplaten finns kvar inom fastigheten. Länsstyrelsen rekommenderar att detaljplanen anpassas för att bevara denna lagskyddade lämning, eller att planhandlingarna klargör behovet av en ansökan om borttagning.

Den andra förundersökningen, på fastigheten Hallunda 4:20, genomfördes under samma period och syftade till att avgränsa fornlämningarna RAÄ Botkyrka 70:3–4, 73:1, 74:1, 75:1 och 439:1. Undersökningen ledde till en korrigerig av fornlämningarnas utsträckning och upptäckten av tre nya lämningar: ett hårdgropssystem,² en boplat och en hägnad. Bytomten RAÄ Botkyrka 73:1 kunde dock inte avgränsas på grund av överliggande massor. Länsstyrelsen betonar vikten av att planarbetet tar hänsyn till de lagskyddade lämningarna, särskilt RAÄ Botkyrka 75:1, ett av kommunens största gravfält, som ska bevaras utan möjlighet till borttagning. Extern aktör utförde båda undersökningarna och kommer att rapportera sina resultat.

Det genomfördes även 22 utredningar som togs fram under planarbetet. Detaljplanen överklagades även både till mark- och miljödomstolen och mark- och miljööverdomstolen.

Kommunfullmäktige antog detaljplanen för Hallunda gård den 28 september 2023, med målet att utveckla området med cirka 350 nya bostäder, inkluderande flerbostadshus, radhus och villor, samt kommunala och privata verksamheter. Planen bevarar den historiska gårdskärnan och integrerar nya funktioner som en förskola, vård- och omsorgsboende samt odlings- och handelsverksamhet. En ny restaurang planeras inom gårdskärnan för att skapa ett besöksmål. Beslutet fattades trots reservationer från Sverigedemokraterna, Vänsterpartiet och Partiet Nyans. Flera utredningar, inklusive arkeologiska och kulturmiljöutredningar, har genomförts för att säkerställa hänsyn till platsens kultur- och naturvärden.

Granskningen bekräftar att det finns tydliga projektledare från kommunens sida, det är tydligt vem byggaktörerna ska kontakta i olika frågor etcetera. Genomgång av erhållna underlag visar att det finns en tydlig process för kommunikationen, däribland avseende synpunkter som inkommer på samrådshandlingar.

Vi noterar att det för de lagakraftvunna detaljplanerna vi har granskat har det tagit 3 år gällande stickprov Grindstugan och 7 år gällande stickprov Hallunda från planuppdrag

² Hårdgropssystem är en term som används inom geoteknik och anläggningsteknik, och det syftar på ett system av gropar eller håligheter som grävs ut i marken för att förbättra markens bärighet. Dessa gropar fylls sedan med ett material som kan härda, till exempel betong eller cementstabiliserad jord, för att skapa en stabil grund för byggnader eller andra konstruktioner.

till antagen detaljplan. Enligt de som intervjuats beror förseningar av projekt på att byggaktören själv väljer att pausa processen, vilket är en av de vanligaste orsakerna till fördröjningar i detaljplaneärenden. Detta kan jämföras med kommunens interna målsättning om 3-3,5 år som uppgetts av verksamhetsföreträdare.

I intervju beskrivs att det inte finns några specifika interna mål och tidsramar för detaljplaneprocessen, men det betonas att handläggningsprocessen inte ska ta onödigt lång tid. Det framgår att handläggningstiderna för detaljplaner varierar beroende på projektets komplexitet och externa faktorer. En detaljplan förväntas i idealfallet ta cirka tre år, men det finns planer som har tagit mellan sex och åtta år. Flera faktorer påverkar tidsåtgången:

- Byggaktörer kan välja att hålla projekt vilande i flera år, vilket förlänger den totala processen.
- Länsstyrelsen och andra myndigheter kan kräva kompletterande utredningar, vilket ibland måste göras under specifika säsonger.
- Politiska beslut och omprioriteringar kan fördröja projekt, särskilt vid maktskiften.
- Interna resursbrister, särskilt inom mark- och exploateringsenheten, kan påverka framdriften.

Det framgår också att vissa detaljplaner, exempelvis för skolor, har genomförts snabbare och tagit så kort tid som ett år. Tidsplaner uppdateras löpande i dialog med exploatörer, och benchmarking med andra kommuner används för att analysera och förbättra tidsåtgången.

Bedömning

Finns det fördröjningar i detaljplaneprocessen och vidtas åtgärder för att minimera dessa?

Delvis.

Bedömningen baseras på följande grunder:

- **Antal antagna detaljplaner:** Botkyrka kommun har antagit fler detaljplaner (10 stycken) under de senaste två åren jämfört med andra kommuner. Detta indikerar en hög aktivitet och effektivitet i att driva igenom detaljplaner, vilket kan tyda på en välfungerande planeringsprocess.
- **Mediantid från planuppdrag till antagande:** Mediantiden på 60 månader från planuppdrag till antagande är i linje med andra kommuner, vilket innebär att Botkyrka inte avviker i tidsåtgången för hela planprocessen. Detta kan indikera att kommunen har en stabil och jämförbar process med andra kommuner.
- **Mediantid från samrådsstart till antagande:** Den kortare mediantiden på 14 månader från samrådsstart till antagande, jämfört med andra kommuner, tyder på att Botkyrka är effektivare i den senare delen av planprocessen. Detta kan bero på effektiva samrådsrutiner och snabbare beslutsfattande.
- **Planberedskap för nya bostäder:** Planberedskapen för nya bostäder, som är lägre än i jämförda kommuner (37,7 per 1000 invånare), kan indikera en utmaning i att

möta framtida bostadsbehov. Detta kan bero på begränsningar i markanvändning eller andra faktorer som påverkar möjligheten att planera för nya bostäder

- **Komplexa processer och många aktörer:** Detaljplaneprocessen involverar flera interna och externa aktörer, som Lantmäteriet, Trafikverket och Länsstyrelsen, vilket påstås kan leda till fördröjningar.
- **Interna Utmaningar:** Kommunens interna enheter kan också bidra till förlängda handläggningstider, särskilt när remissvar tar flera veckor.
- **Interna mål och prioriteringar:** Det finns inga specifika interna mål och tidsramar för detaljplaneprocessen, men det betonas att processen inte ska ta onödigt lång tid. Prioriteringar av planuppdrag sker genom en grupp av nyckelpersoner och kan påverkas av politiska majoriteter och deras specifika önskemål.
- **Politiska påverkningar:** Förändringar i politiska prioriteringar kan kräva omvärdering av projekt, vilket kan leda till förseningar.
- **Externa faktorer:** Externa faktorer som byggaktörernas strategiska beslut eller ekonomiska situationer kan leda till att projekt hålls vilande, vilket påverkar tidsplanerna för detaljplanerna. Stickprovsanalysen av detaljplanerna för Grindstugan och Hallunda gård visar exempel på dessa utmaningar. För Grindstugan stoppades processen av Länsstyrelsen på grund av otillräckliga utredningar av markens stabilitet, vilket ledde till behovet av en andra granskning. Hallunda gård tog sju år att slutföra, vilket är långt över kommunens målsättning.
- **Åtgärder för förbättring:** Kommunen har infört flera strategier för att hantera dessa utmaningar, inklusive tidig planering och kommunikation av tidsplaner, regelbundna samordningsmöten, och benchmarking med andra kommuner. Detta tyder på en medvetenhet om problemen och en aktiv strävan att förbättra processerna.

Kommunen nådde inte sitt mål för antalet bostäder i antagna detaljplaner, vilket pekar på behovet av att ytterligare förbättra processerna för att säkerställa att målen uppfylls framöver.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Botkyrka kommun genomfört en granskning. Granskningens syfte är att bedöma om samhällsbyggnadsnämnden bedriver en tillräcklig styrning, kontroll och uppföljning av kommunens detaljplaneprocess för att tillgodose behovet av tomtmark för bostäder för olika

upplåtelseformer och verksamhetslokaler (ex förskolor och skolor) samt behovet av industrimark/verksamhetstomter för nyetablering och utveckling av företag.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att samhällsbyggnadsnämnden i **allt väsentligt** har en tillräcklig styrning, kontroll och uppföljning av kommunens detaljplaneprocess.

Rekommendationer

Baserad på våra iakttagelser lämnar vi följande rekommendationer:

- Öka dialogen med externa aktörer: Förbättrad kommunikation och samarbete med externa aktörer som Lantmäteriet, Trafikverket och Länsstyrelsen kan leda till minskade handläggningstider och en mer effektiv process. Detta kan vara avgörande för att övervinna de externa faktorer som bidrar till förseningar i detaljplaneprocessen.
- Utveckla långsiktiga planer för kompetensförsörjning: Identifiera framtida kompetensbehov och utveckla en långsiktig plan för att säkerställa att dessa behov kan mötas.
- Kommunen nådde inte sitt mål för antalet bostäder i antagna detaljplaner, vilket pekar på behovet av att ytterligare förbättra processerna för att säkerställa att målen uppfylls framöver.

2025-03-03

Rebecka Hansson

Projektledare

Uppdragsledare

Said Ashrafi

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