

Revisionsrapport

Detaljplane- processen

Botkyrka kommun

Februari 2013
Jan-Olov Larsén

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattande bedömningar och rekommendationer.....	1
2.	Inledning	3
2.1.	Bakgrund	3
2.2.	Revisionsfråga och avgränsning	3
2.3.	Metod och redovisning	3
2.4.	Tidigare revisionsgranskningar.....	4
3.	Lagstiftning.....	4
3.1.	Iakttagelser	5
4.	Övergripande förutsättningar	5
4.1.	Reglementen.....	5
4.1.1.	Kommunstyrelsen	5
4.1.2.	Samhällsbyggnadsnämnden	5
4.2.	Övergripande tjänstemannaorganisation	6
4.3.	Iakttagelser	7
4.4.	Bedömning	8
5.	Detaljplaneprocessen.....	8
5.1.	Kommunövergripande riktlinjer	8
5.1.1.	Iakttagelser och bedömning	9
5.2.	Detaljorganisation	9
5.2.1.	Iakttagelser	10
5.2.2.	Bedömning.....	11
5.3.	Handläggningstid och ärendebalans.....	12
5.3.1.	Iakttagelser	12
5.3.2.	Bedömning.....	13
5.4.	System och rutiner för framtagande av detaljplaner.....	13
5.4.1.	Iakttagelser	14
5.4.2.	Bedömning.....	14
5.5.	Planavgifter och finansieringsgrad.....	14
5.5.1.	Generellt för plan- och bygglovstaxan	14
5.5.2.	Plantaxan	14
5.5.3.	Planenhetens ekonomi i sammandrag	15
5.5.4.	Iakttagelser/Bedömning	15
	Bilaga: Detaljplaner som vunnit laga kraft 2009-2011.....	16

1. Sammanfattande bedömningar och rekommendationer

På uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer har vi granskat detaljplaneprocessen. Granskningen ska besvara följande revisionsfråga: Har kommunen en effektiv och ändamålsenlig process för detaljplaner för att möta sina tillväxtambitioner? Med kommunen avses granskningsobjekten kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden.

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att kommunen i huvudsak har en effektiv och ändamålsenlig process för att möta sina tillväxtambitioner.

Av intervjuerna framgår en samfäll bild att samhällsbyggnadsförvaltningens plangrupp upplevs som väl fungerande med ett homogent agerande, vilket innebär att likartade besked ges på aktuella frågeställningar. Vidare framgår att gruppen bedöms som rätt dimensionerad såväl storleksmässigt som kompetensmässigt. Det är en uttalad målsättning att detaljplanerna ska genomföras i egen regi, med konsultstöd vid arbetstoppar.

Det är en allmän uppfattning att handläggningstiderna för framtagande av detaljplaner är acceptabla och att det råder en god balans mellan beslutade planuppdrag och avslutade detaljplaner. Lämnade planuppdrag följs löpande upp i samhällsbyggnadsnämnden.

Överväganden behöver göras kring behovet av en prioriteringsordning av pågående planuppdrag. Mot bakgrund av svårigheterna med en sådan kan en fördjupad uppföljning och diskussion kring uppdragen vara ett alternativ. Detta är vidare ett bra sätt att sprida kunskap kring gruppens arbete och visa hur yttre faktorer påverkar planeringen.

Det finns system och rutiner samt mallar för detaljplaneprocessens olika skeden. Detta skapar goda förutsättningar för en ändamålsenlig hantering. Därutöver pågår ett utvecklingsarbete i syfte att anpassa rutinerna efter lagstiftningen och för att effektivisera processen samt att informera och samordna de frågeställningar som blir aktuella. Detta utvecklingsarbete för att skapa en effektiv detaljplaneprocess behöver uppmärksammas och stödjas inom ramen för samhällsbyggnadsförvaltningens prioriteringsarbete, eftersom en väl utvecklad och effektiv detaljplaneprocess är en viktig del i samhällsplaneringen.

När det gäller kommunens planeringsprocess, på ett övergripande plan, har den berörts i samtliga intervjuer. Härvid påtalas en ”gränssnittsproblematik” som ett hinder för en effektiv planeringsprocess i kommunen. Varje intervjuad beskriver problematiken utifrån sin egen roll i organisationen. Vid en närmare analys kan konstateras att det handlar om oklarheter och otydligheter i roller och ansvarsgränser i planeringsprocessen.

Den övergripande ansvarsfördelningen i planeringsprocessen bedöms vara tydlig och framgår av reglementena för kommunstyrelsen respektive samhällsbyggnadsnämnden. Samhällsbyggnadsnämndens reglemente gäller från och med 2011-01-01 och behöver omarbetas med anledning av den nya plan- och bygglagen som gäller från och med 2011-05-02.

Den ansvarsfördelning som gäller mellan kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden respektive kommunledningsförvaltningen och samhällsbyggnadsförvaltningen kräver mycket väl utvecklade former för information, samarbete och samordning kring samtliga ställningstaganden och underlag i planeringsprocessens olika skeden. Det är väsentligt att ställningstaganden i samtliga skeden tas på ett så fullständigt underlag som möjligt. För att uppnå detta behöver formerna för information, samarbete och samordning inom ramen för den kommunala planeringsprocessen bli föremål för utvärdering och analys.

Begreppet ställningstaganden innefattar allt från tidiga besked till en enskild invånare eller till en byggherre till besked som ges i den pågående planeringsfasen, såväl internt som externt (styrgrupper, projektgrupper eller arbetsgrupper), eller i den formella beslutsordningen i samhällsbyggnadsnämnden alternativt kommunstyrelsen.

På samma sätt som när det gäller tjänstemannaorganisationen övergripande tas gränssnittsproblematiken upp vid samtliga intervjuer på samhällsbyggnadsförvaltningen. Gränssnittsproblematiken på denna nivå kan härledas till två förhållanden. Det första gäller arbetsfördelningen och ansvaret mellan projektledarna och delprojektledarna i exploateringsprojekten och det andra gäller olika kompetensers inflytande i projekten.

Den utvärdering, analys och utredning som föreslås ovan behöver även innefatta ansvars- och arbetsfördelningen mellan projektledarna och delprojektledarna samt en ökad kompetensbalans i kommunens planeringsprocess. Syftet behöver vara att skapa en planeringsprocess där de olika kompetenserna kommer till tals. Pågående utvecklingsarbete behöver även innefattas i denna analys och utredning.

Riktlinjer för ansvar och ekonomisk hantering i exploateringsprojekt som gäller från och med 2010-01-01 behöver följas upp och kompletteras till följd av nya plan- och bygglagen.

Aktualiserade analyser och utredningar behöver även beakta revisionens tidigare synpunkter, vilka också aktualiseras i denna granskning. Detta i form av gestaltungsfrågornas inflytande på den kommunala planeringen genom aktualisering av en stadsarkitektkompetens/funktion samt behovet av teknisk handbok för gata/park verksamheten.

En övergripande uppföljning bör göras av den ekonomiska effekten av plantaxan, utifrån målsättningen om att den ska täcka kommunens självkostnader inom området. Detta mot bakgrund av att taxan är relativt ny och fastställdes av kommunfullmäktige att gälla från och med 2012-02-01.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har vi granskat detaljplaneprocessen i Botkyrka kommun, som är en växande kommun under ständig utveckling. Detta ställer krav på god samhällsplanering. En av de viktigaste delarna vid planeringen av ny bebyggelse är detaljplanen. Detaljplaneprocessen är komplicerad och innehåller många separata moment. Det är viktigt att denna process genomförs effektivt.

Mot ovanstående bakgrund, och utifrån en bedömning av väsentlighet och risk, har ovanstående granskning prioriterats och genomförts inom ramen för revisionsplan 2013.

2.2. Revisionsfråga och avgränsning

Granskningen ska besvara följande revisionsfråga: Har kommunen en effektiv och ändamålsenlig process för detaljplaner för att möta sina tillväxtambitioner?

Utifrån revisionsfrågan har revisionskriterier formulerats inom nedanstående områden:

- Nyttjande av de ekonomiska och personella resurser som har avsatts för framtagande av detaljplaner
- Handläggningstid för framtagande av detaljplaner
- Uppföljning av balansen mellan beslutade planuppdrag och avslutade detaljplaner
- System och rutiner för framtagande av detaljplaner inklusive dess följsamhet
- Målsättningar för finansieringsgraden genom planavgift för detaljplanerna.

Granskningsobjekt är samhällsbyggnadsnämnden, men även kommunstyrelsen berörs av granskningen via sin ledande och samordnade roll inom området.

2.3. Metod och redovisning

Granskningsmetod är dokumentstudier samt genomgång av lagstiftning, processer och lokala tillämpningsrutiner m.m. Detta har kompletterats via intervjuer med följande personer:

- Peter Nyberg, samhällsbyggnadsnämndens ordförande
- Magnus Andersson, samhällsbyggnadschef
- Helene Hill, exploateringschef
- Maja Nilheim, enhetschef stadsbyggnadsenheten
- Anna-Bie Agerberg, gruppchef planverksamheten
- Olof Karlsson, planarkitekt
- Ulla Ryk Strinning, arkitekt
- Ulrika Persson, gatuchof
- Ulf Nyqvist, vd Botkyrkabyggen AB
- Karl-Erik Käck, projektledare Botkyrkabyggen AB

Utöver ovanstående intervjuer har samtal förts med en byggherre aktiv i kommunen.

Granskningsresultatet, per revisionskriterium, redovisas i ett sammanhållet avsnitt med vidhängande iakttagelser och bedömningar. Vidare finns ett avsnitt med sammanfattande bedömningar och rekommendationer, som återfinns först i revisionsrapporten. Rapporten har faktagranskats av samtliga intervjuade.

2.4. Tidigare revisionsgranskningar

Tidigare genomförda granskningar som ligger inom ramen för den nu aktuella granskningen är redovisade i revisionsrapporterna:

- Exploateringsverksamheten, oktober 2008,
- Strategisk planering, december 2009
- Bygglovsverksamheten, mars 2010 och
- Bygglovsverksamheten uppföljning av tidigare rapport, september 2011.

3. Lagstiftning

Processen med att ta fram och genomförandet av detaljplaner regleras av lagstiftningen i plan- och bygglagen (SFS 2010:900), främst i kapitel 4, 5 och 6.

Lagstiftningen har under lång tid varit föremål för utredning kring överväganden för att skapa en enklare lagstiftning, i syfte att förenkla och snabba upp byggprocessen. Nu gällande plan- och bygglag är från 2011-05-02. Av Civilutskottets betänkande 2009/10:CU25 framgår att intentionerna bakom lagstiftningen är att förenkla plan- och byggprocessen samtidigt som kontrollen av byggandet skärps. Nedan redovisas några viktiga nyheter i den nya plan- och bygglagen:

- Miljö- och klimataspekter ska beaktas vid planläggning och byggande.
- Alla som söker bygglov ska kunna få besked inom 10 veckor.
- Skyldighet att i bygglov pröva krav på tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga.
- Det generella kravet på bygganmälan före byggstart slopas. Innan en byggrivnings eller markåtgärd påbörjas krävs startbesked. Innan ett byggnadsverk får tas i bruk krävs slutbesked.
- Processen att ta fram en ny detaljplan förenklas och förkortas genom att krav på planprogram slopas.
- Rätten att begära ett planbesked från kommunen införs, av vilket det ska framgå om kommunen tänker påbörja ett planarbete eller inte.
- Hänsyn tas till förutsättningarna för telekommunikation och annan informationsteknik, till exempel bredband
- En byggsanktionsavgift ersätter de nuvarande tre avgiftsmöjligheterna.

Inom ramen för arbetet med att skapa ett enklare regelverk beslutade regeringen i november 2011 att tillsätta en särskild utredare för att se över bestämmelserna om genomförande av detaljplaner. Plangenomförandeutredningen lämnade sitt betänkande 2013-01-10, med förslag om förenklingar i plan- och byggnadslagstiftningen för att effektivisera genomförandet av kommunala detaljplaner (SOU 2012:91 Ett effektivare plangenomförande). Utredaren föreslår bland annat att en kommun ska få finansiera sina gatubyggnadskostnader med en avgift baserad på en

taxa, att förhandlingar om exploateringsavtal ska lagregleras samt att kraven preciseras för när en kommun ska kunna lämna över ansvaret för allmänna platser och komplicerade anläggningar till enskilda fastighetsägare. Avsikten är att minska krånglet och osäkerheten för inblandade parter, att tydliggöra ansvarsfördelningen och att därigenom öka förutsättningarna för snabbare processer och ett ökat bostadsbyggande.

3.1. Iakttagelser

Den övergripande lagstiftningen i form av plan- och bygglag är föremål för omarbetning i syfte att förkorta processen från idé till färdigt byggnadsprojekt.

I plangenomförandeutredningen som presenterades i januari 2013 är ambitionen att föreslå förenklingar och ökad tydlighet i reglerna för plangenomförandet. Enligt utredningen är en av orsakerna, till problemen idag, den otydliga ansvarsfördelningen mellan kommunerna och byggherrarna. Vem ska ta vilka kostnader och hur ser egentligen bestämmelserna ut? Det finns således behov av standardiserade regler och enhetlighet i landet.

Kommunerna och företagen som investerar i byggnadsprojekt är betjänta av en tydlig ansvarsfördelning, vilket skulle öka den ekonomiska förutsägbarheten och underlätta bostadsbyggandet. Det handlar om att effektivisera en komplex process där många intressenters intressen och ambitioner ska förenas.

4. Övergripande förutsättningar

4.1. Reglementen

4.1.1. Kommunstyrelsen

Enligt kommunstyrelsens reglemente (gällande från 2013-01-01) framgår styrelsens uppgift när det gäller området för denna granskning främst i § 1 punkterna 1, 3 och 4 enligt följande redovisning.

I första hand har kommunstyrelsen till uppgift att med utgångspunkt från de övergripande beslut kommunfullmäktige fattat:

1. Leda och samordna planeringen och uppföljningen av kommunens verksamhet och ekonomi samt främja god samhällsutveckling
3. Leda och samordna arbetet med hållbar utveckling
4. Ange förutsättningar och riktlinjer för den fysiska planeringen se till att en tillfredställande markberedskap upprätthålls, *initiera övergripande planering och se till att planläggning och plangenomförande* sker i den omfattning som kommunens utveckling kräver samt främja samhällsbyggandet och bostadsförsörjningen.

4.1.2. Samhällsbyggnadsnämnden

Enligt samhällsbyggnadsnämndens reglemente (gällande från 2011-01-01) framgår nämndens uppgift enligt följande:

I anslutning till vad som sägs i plan- och bygglagen och andra författningar inom plan- och byggnadsväsendet, det som föreskrivs om en nämnd i kommunallagen

och lagen om nämnder för vissa trafikfrågor, ska följande gälla för samhällsbyggnadsnämnden enligt nedanstående beskrivning.

§1 Nämnden fullgör kommunens uppgifter inom ramen för plan- och byggnadsväsendet och har tillsynsansvaret över byggnadsverksamheten enligt plan- och bygglagen. Nämnden fullgör också de övriga uppgifter som enligt annan lag ska fullgöras av kommunen inom plan- och byggnadsväsendet.

Samhällsbyggnadsnämnden är också ansvarig för verksamheterna gata och park samt markförvaltning. Nämnden är också kommunens trafiknämnd. Därefter preciseras nämndens uppgifter i 28 punkter. Därefter i ett nytt stycke framgår att samhällsbyggnadsnämnden ska ta tillvara de möjligheter plan- och bygglagen ger att förenkla och underlätta ärenden för enskilda.

Vidare har nämnden till uppgift att med utgångspunkt från de *förutsättningar och riktlinjer som kommunstyrelsen* angett upprätta översiktsplaner, detaljplaner, områdesbestämmelser och fastighetsplaner.

I § 2, under rubriken, delegering från kommunfullmäktige, sägs att samhällsbyggnadsnämnden får utan särskilt bemyndigande av kommunfullmäktige anta, ändra eller upphäva detaljplan och anta, ändra eller upphäva områdesbestämmelser i enlighet med de villkor som finns angivna i bilaga 1 till reglementet. Nämnden ska på det sätt som fullmäktige beslutar rapportera till fullmäktige hur fullmäktiges delegering utnyttjas.

Av bilaga 1, delegation till samhällsbyggnadsnämnden, punkten 1, PBL 5 KAP, 29 och 32 §§ (Obs gamla PBL) enligt följande:

Anta, ändra eller upphäva detaljplan:

- a) Då bestämmelserna om *enkelt planförfarande* i 5 kap 28 § får tillämpas eller som huvudsakligen avser nya eller ändrade planbestämmelser,
- b) Då *kommunstyrelsen angett inriktning* på planarbetet och planen är förenlig med översiktsplanen och inte innebär några ekonomiska åtaganden för kommunen.

Samhällsbyggnadsnämndens befogenhet innefattar också rätt att förlänga eller förnya detaljplanens genomförandetid. Nämnden har däremot inte rätt att ändra eller upphäva detaljplan före genomförandetidens utgång mot fastighetsägarens bestridande.

Bilagans punkt 2 innehåller motsvarande bestämmelser avseende områdesbestämmelser.

4.2. Övergripande tjänstemannaorganisation

Tjänstemannaorganisationen följer den ansvarsfördelning som framgår av kommunstyrelsens och samhällsbyggnadsnämndens reglementen. Samhällsbyggnadsnämnden har till uppgift att med utgångspunkt från de förutsättningar och riktlinjer som kommunstyrelsen angett upprätta översiktsplaner, detaljplaner, områdesbestämmelser och fastighetsplaner.

Under kommunstyrelsen finns kommunledningsförvaltningen med uppgift att leda och samordna planeringen och uppföljningen av kommunens verksamhet och ekonomi samt främja god samhällsutveckling och hållbar utveckling. Vidare ska

kommunledningsförvaltningen ange förutsättningar och riktlinjer för den fysiska planeringen, se till att en tillfredställande markberedskap upprätthålls, initiera övergripande planering samt se till att planläggning och plangenomförande sker i den omfattning som kommunens utveckling kräver samt främja samhällsbyggandet och bostadsförsörjningen.

Kommunledningsförvaltningen består av åtta enheter. Enheten för demokrati- och samhällsutveckling ansvarar för kommunens exploateringsverksamhet. Exploateringsverksamheten leds av kommunens exploateringschef. Av dokumentet, riktlinjer för ansvar och ekonomisk hantering i exploateringsprojekt, gällande från och med 2010-01-01, framgår följande under rubriken övergripande ansvar för exploateringsprocessen:

”Kommunstyrelsen ansvarar för exploateringsbudgeten. Kommunledningsförvaltningen genom dess exploateringschef är processägare och därmed övergripande ansvarig för utveckling av exploateringsprocessen och exploateringsbudgeten. Exploateringschefen agerar ombud i avtal och upphandlingar och även beställare gentemot samhällsbyggnadsförvaltningen enligt Botkyrka kommuns projektmodell. Exploateringschefen är föredragande i beredande organ till kommunstyrelsen”.

Under samhällsbyggnadsnämnden finns samhällsbyggnadsförvaltningen med sju enheter. Stadsbyggnadsenheten leds av en enhetschef och innehåller tre grupper, nämligen mark- och exploateringsgruppen, plangruppen och bygglovgruppen. Varje grupp har en gruppchef.

4.3. Iakttagelser

I så gott som samtliga intervjuer som genomförts i denna granskning påtalas en ”gränssnittsproblematik” som ett hinder för en effektiv planeringsprocess i kommunen. Varje intervjuad beskriver problematiken utifrån sin egen roll i organisationen. Vid en närmare analys kan konstateras att det handlar om oklarheter och otydligheter i roller och ansvarsgränser i planeringsprocessen. Detta hänger i sin tur samman med det delade ansvaret mellan kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden. Av kommunstyrelsens och samhällsbyggnadsnämndens reglementen framgår tydligt ansvarsfördelningen. Denna ansvarsfördelning avspeglas även i tjänstmannorganisationen.

Denna givna ansvarsfördelning kräver mycket väl utvecklade former för information, samarbete och samordning kring ställningstaganden och underlag i planeringsprocessens olika skeden. Det är väsentligt att ställningstaganden i samtliga skeden tas på ett så fullständigt underlag som möjligt. *”Helheten måste beaktas på ett helt annat sätt än idag”* – är en ofta återkommande kommentar vid intervjuerna.

Begreppet ställningstaganden innefattar allt från tidiga besked till en enskild invånare eller till en byggherre till besked som ges i den pågående planeringsfasen, såväl internt som externt (styrgrupper, projektgrupper eller arbetsgrupper), eller i den formella beslutsordningen i samhällsbyggnadsnämnden alternativt kommunstyrelsen.

En annan aspekt som framkommer vid intervjuerna är behovet av att respektera och tydliggöra den rollfördelning som råder i planeringsprocessen i exploateringsprojekt. Kommunledningsförvaltningen genom dess exploateringschef är processägare och därmed övergripande ansvarig för utveckling av exploateringsprocessen och exploateringsbudgeten. Exploateringschefen agerar

ombud i avtal och upphandlingar och är även beställare gentemot samhällsbyggnadsförvaltningen, enligt kommunens projektmodell. En mycket förenklad bild ger vid handen att kommunstyrelsen ansvarar för exploateringsprocessen som helhet, avtal och ekonomi och samhällsbyggnadsnämnden svarar för myndighetsutövning, lämplighet och kvalitet i processen.

Det pågår ett utvecklingsarbete att genom rutiner och anvisningar tydliggöra vilka underlag som krävs innan ställningstaganden sker i planeringsprocessens olika skeden. Flera av nyckelpersonerna i denna process är nya i sina befattningar, med en ambition att utveckla och förbättra samordningen.

Syftet med detta utvecklingsarbete är att skapa en sammanhållen och effektiv planeringsprocess som hanterar samtliga skeden från tidig idé till genomfört projekt.

Det bör i detta sammanhang också påpekas att ambitionsnivån och detaljeringsgraden i kommunens översiktsplan påverkar behoven av samverkans- och samarbetsformer i den kommunala planeringsprocessen. En ökad detaljeringsnivå i översiktsplanen ger ökad vägledning i olika avseenden.

Av intervjuerna framgår även att det finns höga ambitioner att öka bostadsbyggandet i kommunen.

4.4. Bedömning

Ansvarsfördelningen i planeringsprocessen bedöms tydlig och framgår av reglementena för kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden.

Samhällsbyggnadsnämndens reglemente gäller från och med 2011-01-01 och behöver omarbetas med anledning av den nya plan- och bygglagen som gäller från och med 2011-05-02.

Den fastställda ansvarsfördelning kräver mycket väl utvecklade former för information, samarbete och samordning kring ställningstaganden och underlag i planeringsprocessens olika skeden. Det är väsentligt att ställningstaganden i samtliga skeden tas på ett så fullständigt underlag som möjligt. För att uppnå detta behöver formerna för information, samarbete och samordning inom ramen för den kommunala planeringsprocessen *utvärderas, analyseras och utredas*.

Pågående utvecklingsarbete bör innefattas i denna utredning samt som följd av detta arbete kan eventuella förändringar i tjänstemannaorganisationen behöva övervägas.

Målet med detta arbete är att skapa en sammanhållen och effektiv planeringsprocess som hanterar samtliga skeden från tidig idé till genomfört projekt.

5. Detaljplaneprocessen

5.1. Kommunövergripande riktlinjer

Följande övergripande strategi- och policydokument är aktuella för arbetet med detaljplaner i kommunen:

- Översiktplan 2002, ny översiktsplan är under framarbetande
- Ett hållbart Botkyrka
- Botkyrkas gröna värden
- Klimatstrategi för Botkyrka
- Botkyrkas riktlinjer för boendeplanering
- Energiplan för Botkyrka
- Krishanteringsplan
- Botkyrkas upplevelsesatsning
- Näringslivsstrategi för Botkyrka kommun
- Handelspolicy för Botkyrka kommun
- Botkyrkas strategi för demokrati och delaktighet
- Beskrivning av Botkyrka kommuns styrsystem
- Reglemente för budgetansvar och intern kontroll
- Riktlinjer för ansvar och ekonomisk hantering i exploateringsprojekt.

Från och med 2010-01-01 gäller Riktlinjer för ansvar och ekonomisk hantering i exploateringsprojekt. Syftet med riktlinjerna är att klargöra ansvar och roller i planeringen och genomförande av exploateringsprojekt i kommunen. De visar också förutsättningarna för den ekonomiska redovisningen i projekten. Målsättningen är en smidig och effektiv exploateringsprocess som håller hög kvalitet och följer god redovisningssed.

I riktlinjerna, under rubriken detaljplan, beskrivs sambandet mellan kommunstyrelsen, samhällsbyggnadsnämnden, kommunledningsförvaltningen och samhällsbyggnadsförvaltningen samt hur samordningen går sker inom ramen för projektorganisation, enligt kommunens fastställda projektmodell. Av den framgår:

”Kommunledningsförvaltningen får uppdrag att ta fram de avtal som behövs och hanterar projektets budget. Samhällsbyggnadsnämnden får uppdrag att ta fram förslag till detaljplaner. Detaljplanen och underlag till avtal utarbetas av samhällsbyggnadsförvaltningen i enlighet med uppdraget och plan- och bygglagens intentioner. Arbetet samordnas i en projektorganisation enligt Botkyrka kommuns projektmodell”.

5.1.1. Iakttagelser och bedömning

En rad övergripande strategi- och policydokument är styrande för arbetet med detaljplaner i kommunen.

Riktlinjer för ansvar och ekonomisk hantering i exploateringsprojekt, som gäller från och med 2010-01-01, behöver följas upp och kompletteras till följd av nya plan- och bygglagen, som gäller från och med 2011-05-02. Detta för att förtydliga och fördjupa former för information, samarbete och samordning kring ställningstaganden och underlag i planeringsprocessens olika skeden. Det är väsentligt att ställningstaganden i samtliga skeden tas på ett så fullständigt underlag som möjligt.

Det är väsentligt att detaljplaneprocessen och den prövning detta innebär får en självständig roll inom ramen för kommunens planeringsprocess. Den myndighetsutövning som detaljplaneprocessen omfattar ska beaktas.

5.2. Detaljorganisation

Plangruppen ingår som en grupp av tre i stadsbyggnadsenheten, som leds av en enhetschef. Utöver plangruppen ingår mark- och exploateringsgruppen och bygglovsgruppen. Varje grupp leds av en gruppchef.

Plangruppen består, utöver gruppchef av nio heltidstjänster fördelade på följande kompetenser:

- Utvecklingschef
- 3 arkitekter
- 4 planarkitekter
- 1 assistent

Exploateringsprojekten leds av en projektledare, vanligen från mark- och exploateringsgruppen, inom stadsbyggnadsenheten. Utöver projektledaren ingår delprojektledare för de olika kompetenser projektet kräver. Projektledaren har det övergripande ansvaret för projektet, vilket innebär att han/hon ansvarar för tidplaner, ekonomi, förhandlingar, byggmöten m.m. medan delprojektledarna ansvarar för sina delar i projektet. För plangruppens del handlar det om att ta fram detaljplaner inom ramen för lagstiftning och gällande policys och riktlinjer. Här är det viktigt att påpeka den myndighetsutövning som måste beaktas från plangruppens delprojektledare. Andra delprojektledare ansvarar för gata/park, vatten och avlopp och miljö.

När det gäller övrigt detaljplanearbete det vill säga när kommunen inte är markägare eller när någon utbyggnad av kommunala anläggningar är aktuell. Finansiering och ansvarsfördelning löses genom avtal t.ex. ett plankostnadsavtal. I dessa projekt är planhandläggare stadsbyggnadsenhetens projektledare i projektgruppen.

Projektorganisationen fungerar som en matrisorganisation med delprojektledare ur linjeorganisationen.

5.2.1. Iakttagelser

På samma sätt som under delavsnitt 4.2 tas gränssnittsproblematiken upp vid samtliga intervjuer. Gränssnittsproblematiken på denna nivå kan härledas till två förhållanden. Det första förhållandet gäller arbetsfördelningen och ansvaret mellan projektledarna och delprojektledarna och det andra förhållandet gäller olika kompetensers inflytande i projekt. Projektledarna har ofta en annan kompetens (lantmätare), medan delprojektledarna från plangruppen är som tidigare framgått arkitekter eller planarkitekter. Det bör vidare påpekas att detaljplanearbetet i sig utgör myndighetsutövning.

Förhållandet mellan samhällsbyggnadsförvaltningens linjefunktion och projektorganisation har aktualiserats vid flera intervjuer. Projektledarna ligger som linjefunktion som en av tre grupper inom stadsbyggnadsenheten, men arbetar som ledare av projekten i en projektorganisation som går som en matris genom linjefunktionerna. Arbetssättet kräver mycket tydliga uppdrag, vilket saknas idag. Detta innebär att överväganden kring en översyn av förvaltningens projektarbets-sätt bör göras vilket i sin tur kan innebära att den organisatoriska hemvisten för projektgruppen kan förändras.

När det gäller olika kompetensers inflytande i processen påverkas detta även av hur samhällsbyggnadsenheten är organiserad. Från och med 2010-06-01 är tidigare verksamheterna plan- och bygglov och mark- och exploatering sammanslagna till en enhet benämnd stadsbyggnadsenheten. Som chef för enheten tillsattes chefen för mark- och exploateringsverksamheten. Därefter skapades en ytterligare chefsnivå i organisationen, med tre gruppchefer för respektive enhet bygglov, plan och mark- och exploatering. Detta innebär att de tre specifika kompetensfunktionerna ”devalverats” en nivå i organisationen. För två av funktionerna (bygglov och plan)

blev detta tydligt i och med att chefen för den sammanslagna enheten rekryterades ur mark- och exploateringsverksamheten.

Mot bakgrund av ovanstående beskrivning går det att söka fog för synpunkterna att plangruppens arkitektkompetens har svårare att göra sig hörd inom ramen för kommunens planeringsprocess. Kommunens exploateringschef, stadsbyggnadsenhetens chef och projektledarna inom stadsbyggnadsenheten har samtliga en bakgrund inom kompetensområdet mark- och exploatering.

I intervjuerna och med stöd i tidigare revisionsrapporter kan två aspekter lyftas upp i diskussionen kring olika kompetensers inflytande och påverkan i projekten nämligen:

- Gestaltungsfrågornas inflytande på den kommunala planeringen. Denna fråga hanterades bland annat vid översynen av kommunens övergripande planering och beskrevs som önskemål om inrättandet av en stadsarkitektfunktion.
- Behovet av tekniska handböcker för gata/park och för VA-verksamheten. Teknisk handbok för gata/park verksamheten aktualiserades senast av revisionen i rapporten kring underhållet av gata/parkverksamheten.

Syftet med de tekniska handböckerna är att lägga fast de standardnivåer som gäller för de tekniska anläggningarna i kommunen och som ska vara gällande i planeringsprocessen.

5.2.2. Bedömning

Av intervjuerna framgår en samfäll bild att samhällsbyggnadsförvaltningens plangrupp upplevs som väl fungerande med ett homogent agerande, vilket innebär att likartade besked ges på aktuella frågeställningar.

Av intervjuerna framgår vidare att organisationen bedöms som rätt dimensionerad, såväl storleksmässigt som kompetensmässigt. Det är en uttalad målsättning att detaljplanerna ska utföras i egenregi med konsultstöd vid arbetstoppar.

På samma sätt som när det gäller tjänstemannaorganisation övergripande tas gränssnittsproblematiken upp vid samtliga intervjuer på samhällsbyggnadsförvaltningen. Gränssnittsproblematiken, som mer utförligt beskrivits i delavsnitt 5.2.1, gäller ansvars- och arbetsfördelningen samt de olika kompetensers inflytande i projekten.

En utvärdering, analys och utredning föreslås under avsnittet 4.4, avseende formerna för information, samarbete och samordning inom ramen för den kommunala planeringsprocessen. Detta arbete behöver även innefatta ansvars- och arbetsfördelningen mellan projektledarna och delprojektledarna samt en ökad kompetensbalans i kommunens planeringsprocess. Syftet är att skapa en effektiv planeringsprocess, där de olika kompetenserna kommer till tals. Detta kan innebära överväganden kring en översyn av förvaltningens projektarbetssätt, vilket i sin tur kan innebära att den organisatoriska hemvisten för projektgruppen kan förändras.

Analysen och utredningen behöver även beakta revisionens tidigare synpunkter, vilka också aktualiseras i denna granskning. Detta i form av gestaltungsfrågornas inflytande på den kommunala planeringen genom en stadsarkitektfunktion samt behovet av teknisk handbok för gata/park verksamheten.

5.3. Handläggningstid och ärendebalans

I bilaga redovisas de detaljplaner som vunnit laga kraft under perioden 2009 till 2012. Av bilagan framgår planernas namn, plannummer och vilket datum planen vunnit lagakraft. För respektive år har följande antal planer vunnit lagakraft:

- 2009 9 st
- 2010 7 st
- 2011 11 st
- 2012 8 st

Produktionsplaneringen är omfattande och görs i Exel. Produktionsplaneringen omfattar åren 2013, 2014 och 2015. I produktionsplaneringen anges följande:

- Projektnamn
- Diarienummer
- Projektnummer
- Vem som är handläggare
- Tidsschema uppdelad på kalenderår och månad
- Pengar som avsatts för arbetet för respektive år
- Vem som kostnaden ska belasta uppdelad på exploatör, plangruppen och övrig

För respektive plan/projekt anges därefter i vilken fas planarbetet befinner sig i enligt följande indelning:

- Förberedande, vilande
- Programfas eller motsvarande
- Samrådsfas till och med samrådet
- Utställnings- och granskningsfas till och med utställning/granskning
- Antagandefas
- Arbeta med översiktsplan, fördjupad översiktsplan eller annat övergripande planarbete

Redovisningen av vilken arbetsfas planen befinner sig i kommenteras med korta telegramtexter som ger en situationsbeskrivning, såsom exempelvis: *"Problem torrläggning"* och *"säljstart tidigast hösten 2016, kulturutredning sinkar"*.

Produktionsplanering omfattar 52 projekt/planer i olika faser.

5.3.1. Iakttagelser

När det gäller produktionsplanering påverkas den i stor utsträckning av rådande marknadsläge och efterfrågan på bostäder. Ett projekt kan ha initierats av en byggherre som för närvarande bedömer marknaden som oklar varför planarbetet kan avvakta. Marknadsläget kan snabbt förändras, vilket då kräver att resurser koncentreras till vissa projekt.

Av några intervjuer framkommer behov av att produktionsplanen även ska innefatta en prioriteringsordning. Mot bakgrund av vad som sagts ovan kan det uppstå svårigheter med en fastlagd prioriteringslista. Ett alternativ till denna metod skulle kunna vara att ha en mer aktiv uppföljning genom en utökad dialog med samtliga inblandade parter i planeringsprocessen i kommunen.

5.3.2. *Bedömning*

Som tidigare konstaterats bedöms organisationen som rätt dimensionerad såväl storleksmässigt som kompetensmässigt. Det är en uttalad målsättning att detaljplanerna ska utföras i egenregi med konsultstöd vid arbetstoppar.

Det är en allmän uppfattning att handläggningstiderna för framtagande av detaljplaner är acceptabla och att det råder en god balans mellan beslutade planuppdrag och avslutade detaljplaner. Lämnade planuppdrag följs löpande upp i samhällsbyggnadsnämnden.

Överväganden bör göras kring det framförda behovet av en prioritering av pågående planuppdrag. Mot bakgrund av svårigheterna med en sådan kan en fördjupad uppföljning och diskussion kring uppdragen vara ett alternativ, som redovisades i delavsnitt 5.3.1. Detta är vidare ett bra sätt att sprida kunskap kring gruppens arbete och hur yttre faktorer påverkar planeringen.

5.4. *System och rutiner för framtagande av detaljplaner*

Det finns idag fastlagda rutiner för hur arbetet med detaljplanens olika skeden ska hanteras. Som tidigare sagts ovan pågår ett utvecklingsarbete kring rutinerna genom att tydliggöra vilka underlag som krävs innan ställningstaganden sker i planeringsprocessens olika skeden.

Nedan beskrivs översiktligt de rutiner som finns och som är under utveckling och införande:

- Planbesked: Flödesschema (2012-06-03), rutinbeskrivning (2012-08-30) över det administrativa förfarandet för enkelt planförfarande och för övriga planbesked samt mall för ställningstagande inför planbesked. Mallen innehåller följande rubriker:
 - Inledning, syfte med begäran om planbesked, översiktlig beskrivning av området, areal, markägoförhållanden, utrymmeskrav
 - Motivering, uppskattad tidplan
 - Begäran om planbesked enligt 5 kap 3 § PBL
 - Gällande planer, program och strandskydd
 - Hälsa och säkerhet
 - Natur och kulturvården
 - Miljökvalitetsnormer
 - Utformning
 - Service
 - Kommunikation
 - Teknisk försörjning
 - Ekonomiska och sociala aspekter
 - Kommunala kostnader
 - Hållbarhetsnormerna
- Planuppdrag: Rutiner för hur planuppdrag utformas.
- Framarbetande av detaljplan enligt enkelt planförfarande, samråd, och detaljerad handläggningsrutin.

- Framarbetande av detaljplan enligt normalt planförfarande med samråd, utställning/granskning, antagande och överklagande samt detaljerad handlägningsrutin.
- Mallar för detaljplanprocessens samtliga skeden såsom tjänstkrivelser, annonser, följebrev, utlåtanden, kungörelser, beslutsskrivningar m.fl.
- Bygglovtaxa och plantaxa i Botkyrka kommun, beslutad av kommunfullmäktige 2012-01-26, gällande från och med 2012-02-01.

5.4.1. Iakttagelser

Det finns system och rutiner samt mallar för detaljplanprocessens olika skeden. Detta skapar goda förutsättningar för en ändamålsenlig hantering. Därutöver pågår ett utvecklingsarbete i syfte att kvalitetssäkra rutinerna så att alla arbetar i samma mallar i alla led och att effektivisera processen samt att informera och samordna de frågeställningar som blir aktuella i detaljplanprocessen.

5.4.2. Bedömning

Pågående utvecklingsarbete inom plangruppen för att skapa en effektiv detaljplanprocess behöver uppmärksammas och stödjas inom ramen för samhällsbyggnadsförvaltningens resurs och prioriteringsarbete. En väl utvecklad och effektiv detaljplanprocess är en viktig del i kommunens samhällsutveckling.

5.5. Planavgifter och finansieringsgrad

5.5.1. Generellt för plan- och bygglovstaxan

Gällande bygglovstaxa och plantaxa, beslutades av kommunfullmäktige 2012-01-26, och gäller från och med 2012-02-01. Enligt taxan tas avgift ut för plan- och bygglovsverksamheten. Avgiften är avsedd att täcka kommunens självkostnader för myndighetsutövning och tjänster för den del som inte är skattefinansierad. Ett exempel på skattefinansierad verksamhet är allmän rådgivning. Rådgivning som ges i samband med ett ärende ingår i den taxa som tas ut för det specifika ärendet.

Taxans priser är schabloniserade för de ärenden som prövas och handläggs inom plan- och bygglovsverksamheten. Schablonavgiften består i huvudsak av kostnaden för arbetstiden för handläggare och administrativ personal, med även arbetstid för expert i mer komplexa ärenden samt kungörelsekostnader som verksamheten har för ärendet. Den sammanvägda timersättningen motsvarar verksamhetens kostnad för handläggning per timme. I taxans konstruktion ligger en årlig avgiftsjustering.

5.5.2. Plantaxan

Plantaxan omfattar nedanstående förhållanden och avsnitt.

4.1 Avgift för planbesked; Begäran om planbesked lämnas in av den som avser genomföra något, som förutsätter att en ny detaljplan behöver tas fram eller att en befintlig detaljplan behöver ändras eller upphävas. Ett planbesked ska ge alla som har för avsikt att genomföra en åtgärd möjlighet att få ett snabbt och tydligt besked om kommunen tänker inleda ett planlägningsarbete. Planbesked debiteras enligt timavgift, enligt 4.4 nedan, maximerat till 30 000 kr. Planbesked gällande enkel åtgärd debiteras 6 776 kr.

4.2 Avgifter för detaljplanearbete regleras som huvudregel genom avtal; Huvudregeln är att avgift för planarbete tas ut enligt upprättat avtal mellan sökande

och kommunen. I avtalet regleras betalningsvillkor och parternas övriga åtaganden. Utgångspunkten är att kostnader faktureras löpande. Den avtalsreglerade planavgiften ska motsvara kommunens självkostnader för att ta fram detaljplanen. Kommunens kostnader för egen personal faktureras enligt punkt 4.4 nedan och kommunens kostnader för konsulter, annonsering och tryckkostnader faktureras sökande utan påslag.

4.3 Planavgift för program; I den mån ett program krävs för att upprätta en eller flera detaljplaner ska kommunens kostnader för detta ingå i de kostnader som sökande ska betala.

4.4 Timersättning; Avgiftsnivå 2012, experttjänster 1 210 kr/tim, plan- och bygglovtjänster 968 kr/tim och för administrativa tjänster 678 kr/tim.

5.5.3. *Planenhetens ekonomi i sammandrag*

Plangruppens budget för perioden 2011 till 2013 framgår av nedanstående tabell (belopp i tkr).

	2011	2012	2013
Intäkter	3 550	3 900	3 900
Kostnader	6 736	8 495	7 740
Nettokostnad	3 186	4 595	3 840

Intäkterna fördelas på följande poster.

	2011	2012	2013
Planbesked	0	100	200
Plankostnadsavtal	350	200	400
Planavgifter program	0	600	300
Avgifter exploateringsverksamhet	3 200	3 000	3 000

5.5.4. *Iakttagelser/Bedömning*

Taxan innehåller schabloniserade priser för de ärenden som prövas och handläggs inom plan- och bygglovsverksamheten. Avgifterna är avsedda att täcka kommunens självkostnader. De delar som inte täcks genom avgifter avser skattefinansierad verksamhet av övergripande karaktär såsom gruppens arbete med översiktplanen, fördjupade översiktplaner och andra utvecklingsprojekt såsom t.ex. Framtid Alby.

En övergripande uppföljning bör göras av den ekonomiska effekten av plantaxan, utifrån målsättningen om att den ska täcka kommunens självkostnader inom området. Detta mot bakgrund av att taxan är relativt ny och fastställdes av kommunfullmäktige att gälla från och med 2012-02-01.

2013-02-21

Jan Olov Larsén
Projektledare

Jan Nilsson
Uppdragsansvarig

Bilaga: Detaljplaner som vunnit laga kraft 2009-2011

<u>År/ Plannamn</u>	<u>Plannummer</u>	<u>Lagakraftdatum</u>
2009		
Måntorpsvägen/parkering	E40-33	20090305
Ädelstenen	11-27x	20090319
Östra Näslandet	T73-04	20090323
Malmsjö skola	70-38	20090521
Östliden	40-32	20090617
Norrhagen II	31-10x	20090624
Dynamiten II	60-30x	20090714
Tullingeberg	40-40x	20090903
Skattebonden	E50-45	20091022
2010		
Tullinge Lanthem	41-32	20100304
Norrleden 1 och 2	40-34	20100422
Tullinge trädgårdsstad III	45-33	20100926
Kv. Flottiljen	E36-11	20100520
Tullinge 16:122	E42-48	20100721
Kv. Nöten (Fastighetsplan)		20101019
Svalan 14 (Fastighetsplan)		20101115
2011		
Fittjaterassen	56-46	20111024
Hantlangaren	51-002	20110324
Getryggen	73-009	20110324
Banljuset	E36-12	20110406
Tullinge 21:352	E34-07	20110527
Uttran 1:318	E60-36	20110614
Skjutshället	E56-50	20110719
Riksten del III	36-13	20110822
Klövern	E54-27	20110928
Lindhov 15:24	60-34	20110719
Vagnslidret	54-51	20111222
2012		
Tornet 1	E53-30	20120111
Tunnelbanedepån	52-74	20120119
Loviseberg II	26-009	20120119
Tegelstenen	54-50	20120330
Stenbron	52-75	20120412
Borgen 4	10-42	20120410
Tornet 4	53-31	20120629
Haren 23	E10-23	20120718