



Granskning av detaljplanprocessen

Vadstena kommun

Innehåll

Sammanfattning	2
Inledning	4
Granskningsresultat	5

Sammanfattning

Deloitte AB har av de förtroendevalda revisorerna i Vadstena kommun fått uppdraget att granska detaljplaneprocessen inom samhällsbyggnadsnämnden.

Revisionsfråga

Säkerställer samhällsbyggnadsnämnden att detaljplaneprocessen bedrivs på ett ändamålsenligt sätt?

Svar på revisionsfråga

Vår sammanfattande bedömning är att samhällsbyggnadsnämnden till viss del säkerställer att detaljplaneprocessen bedrivs på ett ändamålsenligt sätt med förbättringsmöjligheter.

Iakttagelser

- Granskningen visar på en otydlighet i ansvarsfördelningen mellan kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden gällande frågor inom plan- och byggnadsområdet.
- Processen för handläggning av detaljplaner är effektiv i dagsläget men de väntade personalomsättningarna innebär en risk för förlängda handläggningstider.
- De befintliga rutinerna för hantering av detaljplaner finns inte dokumenterade. Det pågår dock ett arbete med att ta fram en handbok som beskriver handläggningen.

- Åtgärder har vidtagits för att hantera situationen där detaljplaner saknades för att kunna uppfylla kommunens vision om att uppnå 10 000 invånare till år 2030.
- Det förekommer fördröjningar i exploateringsprocessen och även avseende handläggning av detaljplaner. Sammantaget bedöms den nuvarande handläggningstiden av detaljplaner vara rimlig.
- Verksamheten har det IT-stöd som krävs för att kunna utföra sitt uppdrag kring att ta fram detaljplaner.

Rekommendationer

Kommunstyrelsen rekommenderas:

- att till kommunfullmäktige initiera justeringar i reglementet så att det tydligt visar ansvarsfördelningen inom plan- och byggnadsområdet mellan nämnderna.

Samhällsbyggnadsnämnden rekommenderas:

- att aktivt följa handläggningen av detaljplaner och säkerställa en kontinuitet i verksamheten i samband med personalomsättningen.
- säkerställa att arbetet med att dokumentera de befintliga rutinerna för detaljplanehandläggningen slutförs snarast möjligt.

- utvärdera hur insatser kan göras för att optimera handläggningstiden av detaljplaner genom att proaktivt hantera frågor om arkeologiska undersökningar samt föra dialog med intressenter för att undvika ett senare överklagande av beslutade detaljplaner.

Vadstena den

DELOITTE AB

Torbjörn Bengtsson
Certifierad kommunal
revisor

Teodora Heim
Certifierad kommunal
revisor

Inledning

1.1. Bakgrund

Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten enligt Plan- och bygglagen (2010:900).

Alla detaljplaner antas av kommunfullmäktige eller samhällsbyggnadsnämnden. Kommunens arbete med detaljplaner är avgörande för på bostadsbyggnadstakten i enighet med de ambitioner som kommunfullmäktige har.

1.2. Avgränsning

Granskningen är avgränsad till samhällsbyggnadsnämnden under 2016 med en tillbakablick för 2015.

1.3. Granskningens syfte

Granskningens syfte är att bedöma om samhällsbyggnadsnämnden säkerställer att detaljplaneprocessen bedrivs på ett ändamålsenligt sätt.

1.4. Revisionsfrågor

Granskningen ger svar på följande revisionsfrågor:

- Är detaljplaneprocessen organiserad så att den är effektiv och ändamålsenlig?
- Hur fungerar samarbetet mellan samhällsbyggnadsnämnden och andra berörda nämnder i kommunen?

- Har samhällsbyggnadsnämnden säkerställt att det finns dokumenterade rutiner för handläggning av detaljplaner?
- Är ansvarsfördelningen tydlig för detaljplaneprocessen?
- Förekommer det fördröjningar i processen avseende framtagande av detaljplaner? Om ja vilka effekter ger den fördröjning för bostadsförsörjningen i kommunen?
- Finns det tillräckligt IT-stöd för handläggning av ärenden?

1.5. Revisionskriterier

Revisionskriterier är Plan- och bygglagen (2010:900), Kommunallagen (1991:900) samt kommunens interna riktlinjer och policyer.

1.6. Metod och granskningsinriktning

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och genom intervjuer med ansvariga tjänstemän inom samhällsbyggnadsnämnden.

1.7. Kvalitetssäkring

Rapporten har sakgranskats av de intervjuade personerna.

Granskningsresultat

Bakgrund

För att bostäder ska byggas i Vadstena kommun krävs det att marken och området förbereds för byggande. Exploateringsprocessen består av flera led, där detaljplaneringen är en av flera viktiga delar. Under granskningens gång påpekade flera av de intervjuade att eventuella brister och förseningar i till exempel exploaterings- och bygglovshandläggningen kan påverka bostadsbyggandet. Även det faktum att kommunens VA-verksamhet sköts i samarbete med Motala kommun och kontoret är placerat i Motala nämndes som en faktor att ta hänsyn till.

I sammanhanget vill vi också nämna att det pågår en rekrytering av en mark- och exploateringschef i Vadstena kommun. I nuläget är samhällsbyggnadsförvaltningens förvaltningschef ansvarig både för detaljplaner och för exploatering.

Under intervjuerna lyftes frågan om kommunens markreserv skulle behöva ses över för att kunna tillgodose behovet av nybyggnation i kommunen. Att kommunen inte äger tillräcklig mark nämndes som en av anledningarna till bristen på nybyggda bostäder.

Vadstena kommun har ett bostadsförsörjningsprogram som är antaget av kommunfullmäktige i 2014 med tillhörande handlingsplan för åren 2014-2015. Handlingsplan för senare år finns inte upprättade. Programmet anger att "målet är att påbörja byggandet av 150 nya bostäder inom en femårsperiod. Bostadsbyggandet ska koncentreras till centrala Vadstena, där de mest attraktiva lägena finns." Det anges också att programmet är giltigt tills annat beslut fattas och att det ska följas upp senast 2019-12-31. Det har påpekats att bostadsförsörjningsprogrammet är framtaget och antaget under förra mandatperioden.

Utifrån genomförda intervjuer och dokumentstudier presenteras i följande kapitel resultatet av genomförd granskning.

Säkerställer samhällsbyggnadsnämnden att detaljplaneprocessen bedrivs på ett ändamålsenligt sätt?

Vi bedömer att samhällsbyggnadsnämnden till viss del säkerställer att detaljplaneprocessen bedrivs på ett ändamålsenligt sätt men granskningen visar på ett antal förbättringsområden som beskrivs nedan.

Är detaljplaneprocessen organiserad så att den är effektiv och ändamålsenlig?

Detaljplanerna handläggs på samhällsbyggnadsförvaltningen. Plan- och bygglovschefen ansvarar för detaljplanerna med stöd av en planarkitekt och en administratör. Plan- och bygglovschefen slutar inom kort. Det pågår rekrytering av en ny plan- och bygglovschef samt en ny tjänst som planarkitekt (den nuvarande plan- och bygglovschefen är tillika planarkitekt). Handläggaren som finns på enheten är ny sedan våren 2016 och denna tjänst ersatte en tidigare administratörstjänst. Den nuvarande planteknikern, som även arbetar som administratör, kommer att gå i pension under 2017.

Flera av de intervjuade personerna menade att det råder personalbrist på enheten. Detta löser man genom att köpa in konsulttjänster. Sammantaget menade de intervjuade att detaljplanerna inte har blivit försenade som ett resultat av resursbrist.

I december 2016 pågick det arbete med ett tiotal detaljplaner som innefattar cirka 200-250 lägenheter. Enligt uttalande från tjänstemännen räknar man med att kunna påbörja byggnationen av cirka 100 lägenheter under 2017. Dessutom finns det färdiga detaljplaner för cirka 100 lägenheter.

I ett av ärendena, där en extern byggherre äger marken och där området är begränsat, låter kommunen byggherren ta fram detaljplanen själv. Man menar att detta kan effektivisera kommunens ärendehantering, även om själva beslutet om detaljplanen alltid ska tas av kommunen.

Bland de detaljplaner som finns färdiga finns det ett antal där det inte pågår någon byggnation. Dels finns det en plan som avser privat mark där markägaren har beslutat att avvakta med byggandet (innefattande ca 40 lägenheter). Dessutom finns det ett antal områden där nya intressenter är på väg in och där man har förhoppning om att byggnation ska påbörjas inom kort.

Under förra året uppmärksammade samhällsbyggnadsnämnden att det saknades detaljplaner för att uppfylla kommunens vision om nybyggnation av bostäder. Ett antal nya detaljplaner för bostadsändamål har därefter upprättats eller är under upprättande för att uppfylla kommunens mål om 10 000 invånare 2030.

På nämndssammanträdena diskuteras detaljplaneärenden. Man använder en tabell som möjliggör att ha överblick över

vilket skede ärendena är. Det gör det också möjligt att uppmärksamma eventuella fördröjningar eller uppkomna hinder i processen. Nämnden har nyligen infört ett nytt IT-system som gör det möjligt att följa detaljplaneärenden elektroniskt, direkt i läsplattorna. Detta anses vara positivt och nämndens presidium upplever att de har bra kontroll över de pågående ärendena.

Ungefär sex av tio detaljplaner initieras av kommunen själv och resten av externa intressenter.

Bedömning och rekommendationer

Vi gör den sammanfattande bedömningen att detaljplaneprocessen är organiserad på ett effektivt sätt idag. Däremot vill vi påpeka risken som de kommande personalbytena kan medföra. Vi rekommenderar samhällsbyggnadsnämnden att aktivt följa processen och säkerställa en kontinuitet i verksamheten.

Vi ser det positivt att åtgärder har vidtagits för att handlägga detaljplanerna så att kommunens vision om att ha över 10 000 invånare till år 2030 ska kunna uppfyllas.

Hur fungerar samarbetet mellan samhällsbyggnadsnämnden och andra berörda nämnder i kommunen?

Är ansvarsfördelningen tydlig för detaljplaneprocessen?

Vi har valt att hantera de ovanstående två revisionsfrågorna tillsammansans för att undvika onödiga upprepningar i rapporten. Anledningen är att ansvarsfördelningen och samarbetet visade sig under granskningens gång ha en koppling genom frågorna kring samhällsbyggnadsnämndens och kommunstyrelsens samarbete.

Enligt reglementet¹ är samhällsbyggnadsnämnden i Vadstena kommun ansvarig detaljplanehanteringen. I reglementet står det följande:

”Samhällsbyggnadsnämnden fullgör, i den mån uppgifterna inte åligger kommunstyrelsen eller annan nämnd, kommunens uppgifter inom plan- och byggnadsområdet.”

De förtroendevalda ansåg att det var en otydlig ansvarsfördelning mellan samhällsbyggnadsnämnden och kommunstyrelsen. Nämndens presidium sade att det förekommer att kommunstyrelsen hanterar samhällsbyggnadsärenden och tar beslut i frågor som nämnden själv anser hör till samhällsbyggnadsnämndens ansvarsområde. Det gällande reglementet ger inte heller tillräcklig vägledning när det gäller ansvarsfördelning utan det avgörs från fall till fall om ärendet ska hanteras av kommunstyrelsen eller av samhällsbyggnadsnämnden.

¹ Reglemente för samhällsbyggnadsnämnden, antaget av kommunfullmäktige 2015-12-16 § 209.

Även förvaltningschefen ser otydligheten i ansvarsfördelningen mellan nämnden och styrelsen som beskrivs ovan. Det leder till att denna i vissa fall snarare vänder sig till kommunstyrelsen med ärenden än till samhällsbyggnadsnämnden för att få besked i ett ärende.

Detaljplaneprocessen är en del av exploateringsprocessen och därför är ett samarbete med andra verksamheter i kommunen nödvändigt. I Vadstena kommun hanteras exploateringsfrågor inom samma nämnd och samma förvaltning. Förvaltningen består av mark- och exploateringsavdelningen, plan- och bygglovavdelningen samt miljöavdelningen. Under intervjuerna framkom det att det finns vissa brister vad gäller samordningen av exploatering och detaljplanehandläggning. Kommentarer som nämndes var att i kommunen betraktas inte detaljplaneprocessen som en process parallellt löpande med exploateringsprocessen.

Bedömning och rekommendationer

Vi gör bedömningen att reglementets utformning inte är tillfredsställande i sin nuvarande form och kan leda till att ansvarsfördelningen blir otydlig inom plan- och byggnadsområdet. Vi rekommenderar därför kommunstyrelsen att till kommunfullmäktige initiera justeringar i reglementet så att det tydligt visar ansvarsfördelningen mellan nämnderna.

För en effektiv handläggning är det nödvändigt att se exploateringsprocessen som en helhet och därför behövs det ett väl fungerande kommunövergripande samarbete som sätter Vadstena kommuns intresse i fokus. Vi bedömer det

vara önskvärt att formerna för samarbetet mellan exploatering och detaljplan kartläggs och att rutiner utarbetas och dokumenteras. Vi rekommenderar kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden tillse att rutiner för ett kommunövergripande samarbete inom samhällsbyggnadsfrågor utarbetas och dokumenteras.

Har samhällsbyggnadsnämnden säkerställt att det finns dokumenterade rutiner för handläggning av detaljplaner?

Detaljplaner hanteras i Vadstena kommun av mycket erfarna tjänstemän. De befintliga rutinerna för hantering av detaljplaner finns inte dokumenterade. Det pågår ett arbete med att ta fram en handbok som beskriver handläggningen på en mycket detaljerad nivå. Syftet är att dokumentet ska användas i samband med kommande personalbyte. Planarkitekten har avsatt arbetstid för denna uppgift.

Bedömning och rekommendationer

Vår bedömning är att det finns inarbetade rutiner för handläggning av detaljplaner, men att dessa rutiner inte finns dokumenterade ännu. Därför bedömer vi att samhällsbyggnadsnämnden inte har säkerställt att det finns dokumenterade rutiner för detaljplaneprocessen. Vi ser positivt på det pågående arbetet med att dokumentera de befintliga rutinerna och rekommenderar nämnden att säkerställa att arbetet slutförs snarast möjligt.

Förekommer det fördröjningar i processen avseende framtagande av detaljplaner? Om ja vilka effekter ger den fördröjning för bostadsförsörjningen i kommunen?

Den genomsnittliga handläggningstiden för en detaljplan, om det inte uppkommer särskilda behov av utredningar eller om den inte blir överklagad är mellan ett och ett och ett halvt år.

I detaljplaneprocesser är det vanligt att det uppkommer frågor eller omständigheter som kräver till exempel oplanerade utredningar. Det nämndes under intervjuerna att Vadstena kommuns läge gör att det i de allra flesta fallen krävs arkeologiska undersökningar vid planerade byggnationer. Detta gör att nästan samtliga detaljplaner blir något försenade, då det är en "flaskhals" hos Länsstyrelsen som har personalbrist på arkeologer.

Överklagande av detaljplaner gör också att fördröjning sker. Generellt anser man att det inte är många planer som överklagas i Vadstena kommun.

I övrigt sade de intervjuade att handläggningstiderna för detaljplanerna är rimliga och inte går att förkorta avsevärt.

Bedömning och rekommendationer

Vår bedömning är att det förekommer fördröjningar i exploateringsprocessen och även avseende handläggning av detaljplaner. Vi bedömer att en övervägande del av dessa fördröjningar är sådana som kommunen inte kan påverka.

Däremot menar vi att kommunen kan vara proaktiv när det gäller arkeologiska undersökningar och redan tidigt i

processen ta i beaktande det eventuella behovet av att utföra dessa. Gällande överklagande av detaljplaner menar vi att en bra dialog med intressenterna och med medborgarna ger bättre förutsättningar för att ett överklagande ska kunna undvikas. Därför rekommenderar vi samhällsbyggnadsnämnden att utvärdera hur sådana insatser kan göras för att optimera handläggningstiden av detaljplaner.

Vi bedömer att personalomsättningen inom förvaltningen innebär en risk för att handläggningstiden kan förlängas. Vi rekommenderar därför nämnden att ha noga följa verksamheten och att ha kontinuerlig uppföljning av detaljplaneärendena.

Finns det tillräckligt IT-stöd för handläggning av ärenden?

De genomförda intervjuerna visar att tjänstemännen som arbetar med handläggningen av detaljplaneprocessen bedömer att de har tillräckligt IT-stöd för att effektivt utföra sina arbetsuppgifter.

Nämnden har fått ett nytt IT-verktyg för att kunna följa ärendena på förvaltningen, vilket upplevs som positivt (se ovan).

Bedömning

Vår bedömning är att verksamheten har det IT-stöd som krävs för att kunna utföra sitt uppdrag kring att ta fram detaljplaner.



Deloitte erbjuder tjänster inom revision, skatterådgivning, business consulting och finansiell rådgivning till offentliga och privata klienter inom en mängd branscher. Med ett globalt nätverk av medlemsfirmor i mer än 150 länder, kan Deloitte erbjuda spetskompetens av världsklass och djup lokal expertis för att hjälpa klienter med de insikter de behöver för att ta itu med sina mest komplexa utmaningar. Samtliga 244 000 medarbetare i nätverket arbetar för att nå den gemensamma visionen – To be the standard of excellence.

Med Deloitte avses en eller flera av Deloitte Touche Tohmatsu Limited, en brittisk juridisk person, och dess nätverk av medlemsfirmor, som var och en är juridiskt åtskilda och oberoende enheter. För en mer detaljerad beskrivning av den legala strukturen för Deloitte Touche Tohmatsu Limited och dess medlemsfirmor, besök www.deloitte.com/about.