

Kommunstyrelsen
För kännedom:
Kommunfullmäktiges presidium

Granskning av planprocessen

Vi bifogar revisionsrapporten "Granskning av planprocessen".

Granskningens syfte är att pröva om kommunstyrelsen har en ändamålsenlig och effektiv planprocess.

Vi har fått våra revisionsfrågor besvarade. Med anledning av de förhållande som beskrivs i rapporten konstaterar vi att kommunstyrelsen bl.a. bör stärka förvaltningens samarbete i planprocessen.

Vi emotser kommunstyrelsens svar på i rapporten gjorda bedömningar (punkterna 3.2.1, 3.3.1, 3.4.1, 3.5.1) och lämnade rekommendationer (sid 16-17).

För valda revisorer

Lars-Erik Josefson
Ordförande

Marianne Henningsson
Vice ordförande



Granskning av planprocessen

Rapport

Ulricehamns kommun

KPMG AB

2020-10-27

Antal sidor 17



Ulricehamns kommun
Granskning av planprocessen

2020-10-27

Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
Inledning/bakgrund	3
Syfte, revisionsfråga och avgränsning	3
Revisionskriterier	3
Metod	4
Resultat av granskningen	4
Organisation	4
Övergripande om planprocessen	4
Val av förfarande, olika aktörers roller samt plankostnader	7
Övergripande om markanvisning	12
Rättssäkerhet och uppföljning	14
Slutsats och rekommendationer	16
Rekommendationer	16

1 Sammanfattning

Vi har av Ulricehamns kommuns revisorer fått i uppdrag att granska rutinerna kring kommunens planprocess. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen har en ändamålsenlig och effektiv planprocess och bedömningar är gjorda med utgångspunkt från fullmäktiges mål för verksamheten och från tillämplig lagstiftning.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen delvis har en ändamålsenlig och effektiv planprocess. Planavdelningen hade ett antal mål som inte var uppfyllda vid tertial 3 rapporteringen 2019. Vid den tidpunkten gjordes bedömningen att verksamheten inte säkerställt en strategisk, effektiv och kvalitativ markplaneringsprocess. Vår uppfattning är att det har skett åtgärder sedan dess, men att det finns utrymme för att vidare stärka planprocessen. Det finns en processkarta över planbesked i dagsläget, samt en planhandbok med syfte att stödja planhandläggare i arbetet med detaljplaner. Vi noterar att det inte finns en processkarta över hela processen i dagsläget, utan bara för planbeskedsprocessen.

Vi anser också att det finns behov av att stärka kunskapen internt kring samspelet mellan riktlinjer för markanvisning som exploateringsdelen ansvarar för, och hur det allierar med övriga verksamheter i kommunen, för att i slutändan ge ökad service till kund. För att plan- och bygglagstiftningen ska fungera krävs det enligt Boverket att de som är inblandade har god kunskap om sin roll och sitt ansvar men även om andras ansvarsområden och om kopplingen mellan dem.

Kommunens planberedskap följs delvis upp vid tertialredovisningar genom till exempel antal dagar som planer handläggs inom de olika förfarandena.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen:

- att fortsatt stärka den strategiska, effektiva och kvalitativa markplaneringsprocessen till exempel genom att öka interna kunskapen och samarbetet inom flera verksamhetsområden som är kopplat till plan- och exploateringsområdet.
- att säkerställa tydligare processbilder för hela planprocessen.
- att säkerställa rutiner för dokumentation och uppföljning från den uppstartade erfarenhetsåterföringen av detaljplanearbetet.

2 Inledning/bakgrund

Vi har av Ulricehamn kommuns revisorer fått i uppdrag att granska rutinerna kring kommunens planprocess. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

Kommunerna ansvarar för att planlägga användningen av mark och vatten i enlighet med plan- och bygglagen. Ett attraktivt, funktionellt och tryggt samhällsbyggande är komplext och kräver kunskap om närmiljö och omvärld, kostnader och tekniska möjligheter, samt människors behov och naturens villkor. Planläggning med detaljplan syftar till att mark och vattenområden används till de ändamål området är mest lämpat för och lämpligheten bedöms med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov.

När kommunen tar fram en detaljplan ska det göras enligt en väl definierad process med syfte att säkra insyn för berörda, få fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt och att förankra förslaget. I ett detaljplanearbete ska både planutformning och genomförandefrågor belysas och vissa frågor kan även regleras i genomförandeavtal.

En detaljplan är ett dokument inom fysisk planering och anger hur ett begränsat område i en kommun eller motsvarande skall bebyggas och hur mark- och vattenområden får användas. En detaljplan består av en plankarta med tillhörande planbestämmelser och en planbeskrivning. Med anledning av ovanstående har kommunens revisorer dragit slutsatsen i sin riskanalys, att kommunens rutiner avseende planprocessen behöver granskas.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Syftet är att bedöma om kommunstyrelsen har en ändamålsenlig och effektiv planprocess.

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

- Hur ser planprocessen ut?
- På vilka grunder sker kostnadsfördelningen i detaljplaner?
- Hur initieras och fattas beslut kring nya planuppdrag?
- Hur ges planbesked och på vilka grunder fattas beslut för detaljplaner?
- Finns det regelsystem för anvisning av mark?
- Hur ser rättssäkerheten ut för planbeslut?
- Sker det någon uppföljning kommunernas planberedskap, efterfrågan på bostadsbyggande i kommunen, tiden det tar att planlägga och hur många planer som överklagas?

Granskningen omfattar kommunstyrelsens ansvar för planbeslut vad gäller fastigheter för bostäder.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller:

- Plan- och bygglagen (PBL)
- Kommunallagen 6 kap 6 §

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av till exempel delegationsordning för kommunstyrelsen, mall för exploateringskalkyl, planavtalsmall, planbeskrivningsmall, intern planhandbok, planprioriteringslista hösten 2020, riktlinjer för antagande av detaljplan, riktlinjer för markanvisning, tidplan och aktivitetslista, uppföljning tertial 3 2019, utredning planbesked mall samt uppdragsbeskrivning för kommunal plan.
- Intervjuer med berörda tjänstemän däribland tillförordnad sektorchef, planarkitekter och vikarierande planchef.

Rapporten är faktakontrollerad av de intervjuade.

3 Resultat av granskningen

3.1 Organisation

Ulricehamns kommun har fem nämnder: Miljö- och byggnämnd, Individnämnd, Gemensam IT-nämnd (Tranemo och Ulricehamn), Krisledningsnämnd och Valnämnd. Miljö- och byggnämnden ansvarar för tillstånds- och lovgivning enligt en rad lagar inom miljö- och byggområdet som exempelvis plan- och bygglagen, miljöbalken och livsmedelslagstiftningen. Till denna lagstiftning hör även tillsyn och kontroll av att dessa lagar följs.

Ulricehamns kommun är organiserad i en förvaltning som leds av kommunchefen. Kommunens verksamheter finns samlade i fyra sektorer; miljö- och samhällsbyggnad, lärande, välfärd och service.

3.2 Övergripande om planprocessen

Planprocessen regleras i Plan- och bygglagen och består övergripande av följande steg enligt Boverket:

1. **Kommunen lämnar ett planbesked efter att sökanden har lämnat ansökan om planbesked.** Planbeskedet ska ha inkommit inom 4 månader efter ansökan. I beskedet meddelar kommunen om de kommer att inleda ett detaljplanearbete eller inte och det beslutet går inte överklaga. Kommunen kan också inleda planarbete utan att det finns ett planbesked. Kommunen har rätt att ta ut en avgift för planbeskedet och för upprättandet av en detaljplan i form av planavgift eller planavtal.
2. **Kommunen tar fram planförslag.** Under arbetet med att ta fram en detaljplan ska det finnas en eller flera kartor över området samt en fastighetsförteckning. I fastighetsförteckningen ska det bland annat finnas information om vilka fastigheter som

berörs av planen. Om det behövs för att underlätta planarbetet kan kommunen börja planarbetet med ett så kallat program. I programmet sätter kommunen upp utgångspunkter och mål för detaljplanen. Om kommunen gör ett program får allmänheten, myndigheter och organisationer möjlighet att lämna synpunkter på innehållet i ett programsamråd. I detaljplanen utreder kommunen frågor om till exempel vägar, vatten och avlopp samt hur området bör användas.

3. **Kommunen hämtar in synpunkter under ett samråd.** När kommunen har tagit fram ett planförslag får fastighetsägare, hyresgäster som berörs av förslaget, länsstyrelsen, kommunala myndigheter och andra som har intresse av förslaget möjlighet att lämna synpunkter på förslaget. Detta kallas samråd. Samrådet är till för att samla information i ett tidigt skede av processen. Det är därför också vanligt att kommunen ordnar ett samrådsmöte för att berätta om förslaget. Eventuella synpunkter ska lämnas in i skriftligt och kommunen kan om det finns skäl ändra planförslaget med hänsyn till synpunkterna eller förklara varför synpunkterna inte beaktas i en samrådsredogörelse.
4. **Kommunen ställer ut förslaget för granskning.** Efter eventuella ändringar ställs planförslaget ut för granskning. Granskningen är ytterligare ett tillfälle för berörda att lämna synpunkter. De som yttrat sig under samrådet, och andra berörda, ska få ett meddelande om att planförslaget ska granskas. Synpunkterna måste ha inkommit senast innan granskningstiden har gått ut. Kommunen sammanställer de skriftliga synpunkterna från granskningen i ett granskningsutlåtande. Även synpunkterna från samrådet ska inkluderas i granskningsutlåtandet om dessa inte sammanställts tidigare. När granskningsutlåtandet är färdigt ska kommunen så snart som möjligt skicka utlåtandet eller information om var det finns tillgängligt till dem som inte fått sina synpunkter tillgodosedda.
5. **Detaljplanen antas.** När granskningstiden har gått ut antar kommunfullmäktige detaljplanen. I enklare fall kan kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden anta en detaljplan. När detaljplanen är antagen ska kommunen meddela berörda och anslå beslutet på sin anslagstavla.
6. **Detaljplanen kan överklagas.** Kommunens beslut kan överklagas av berörda, som skriftligen lämnat synpunkter under samrådet eller granskningen, till mark- och miljödomstolen.
7. **Detaljplanen börjar gälla.** När tiden för överklagande har gått ut och ingen har överklagat vinner detaljplanen laga kraft och börjar gälla. Ofta informerar kommunen om nya detaljplaner på sin webbplats. Om någon har överklagat detaljplanen vinner den laga kraft när mark- och miljödomstolen eller högre instans slutligt har avgjort ärendet och det beslutet inte har överklagats. Resultatet av ett överklagande kan också bli att planen upphävs och inte vinner laga kraft.

Ulricehamns kommun har lagt ut en övergripande beskrivning av planprocessen på sin externa hemsida. Kommunen har också en intern processkarta över planbeskedsprocessen, dock inte över hela planprocessen.

Planavdelningen har även en intern planhandbok som beskriver detaljplaneprocessen i syfte att ge stöd vid framtagning av detaljplaner med hänvisningar till dokument som ska produceras. Planhandboken togs fram som underlag i samband med att många erfarna planarkitekter slutade enligt intervjuer.

Planhandboken beskriver att det är begäran av planbesked som initierar planprocessen. Enligt intervjuer kan begäran antingen komma

- externt från exploatör eller motsvarande eller
- internt som en ansökan om planuppdrag via lokal beredningsgrupp.

Vid interna ansökningar lyfter lokalberedningsgruppen upp ärende om att en ny detaljplan ska tas fram eller att en befintlig ska ändras till lokalstyrgruppen som fattar beslut i frågan enligt intervjuer. Därefter bereds ärendet för politisk behandling för ett beslut i kommunstyrelsen, antingen som ett eget ärende alternativt genom planprioriteringslistan. Således är politiken involverade i processen tidigt och de får löpande information under detaljplanens framtagna enligt intervjuer. Den lokala beredningsgruppen består av representanter från de olika verksamheterna lärande, välfärd, sektor service samt av fastighetsavdelningen med ansvar för de kommunala verksamheterna och miljö- och samhällsbyggnad. (Miljö- och samhällsbyggnad har även en egen intern grupp för att utreda olika aktuella aspekter.)

Lokalberedningsgruppen träffas regelbundet och har en styrgrupp bestående av kommunchef som är ordförande samt av bland annat sektorchefer samt vd för det kommunala bostadsbolaget. Lokalstyrgruppen fastställer lokalförsörjningsplan och markförsörjningsplan. Det framgår också att politiska beslut fattas i samband med investeringsansökan längre fram i processen.

Begäran av planbesked registreras av kansliet i ärendehanteringssystem och ärendet läggs sedan hos enhetschef på planenheten, som i sin tur fördelar ärendet till handläggaren som ska göra utredningen. Handläggaren kontrollerar om ärendet behöver kompletteras och kontaktar i så fall sökande. Om ärendet är komplett startas utredningen. Handläggaren ska då se hur tidigare utredningar är upprättade och inhämta information olika namngivna och relevanta källor. Det beskrivs också att planhandläggaren ska skapa ett utkast av utredningen och kalla till möte med arbetsgruppen utifrån olika riktlinjer.

Planhandboken beskriver sedan vidare att planhandläggare ska stämma av med enhetschef och sektorchef om beslut ska tas på delegation av sektorchef eller av politiken. Om beslutet ska tas på delegation av sektorchef skapas ett delegationsbeslut i ärendehanteringssystemet. och om det ska tas via politik ska en tjänsteskrivelse skrivas. Sedan ska delegationsbeslutet, eller tjänsteskrivelsen, med bifogad utredning, skickas för godkännande till enhetschef. Om inga ändringar behövs göras skickas underlagen för godkännande i systemet till sektorchef som kan redigera vid behov, och sedan godkänna dokumentet i systemet. Sektorchefen ska sedan meddela planassistent att beslut är taget, antingen på delegation eller politiskt. Processkartan beskriver inte hur och vart ärendet skickas för att beslut ska tas politiskt.

Enligt Ulricehamns kommuns hemsida baseras detaljplanearbetet på de riktlinjer som finns i kommunens översiktsplan. Översiktsplanen omfattar hela kommunen och är visionen för den framtida användningen av mark och vatten. Kommunen kan även besluta om att ta fram ett planprogram, fördjupad översiktsplan eller gestaltningsförslag som anger övergripande mål med ett större geografiskt avgränsat område. Översiktsplanen, eventuella planprogram och utredningar ligger sedan till grund för

detaljplanearbetet. Det finns även tillfällen när föreslagen användning i detaljplanen strider mot översiktsplanen, då genomförs detaljplanearbetet med ett utökat förfarande.

Om planen har fått ett positivt beslut beskrivs det i planhandboken att planavtal ska upprättas med den sökande och den administrativa hanteringen kring det beskrivs också. Planhandboken beskriver också vilka som ska vara med på uppstartsmöte för planen och beskrivningar av efterföljande steg i processen till exempel framtagande av:

- kommunikationsplan
- exploateringskalkyl
- preliminär tidplan
- presentation till uppstartsmöte.

Enligt intervjuer tar arbetet med detaljplaner uppskattningsvis 2-2,5 år i Ulricehamns kommun, men tiden beror på planernas komplexitet. Processen behöver svara mot lagkrav och delvis ökade krav hos länsstyrelsen gällande fler krav på utredningar, men exploatörer upplever ibland det som en krånglig och utdragen process enligt intervjuer. Det framgår även i intervjuer att fokus har förflyttats från att tidigare ha varit på att snabbt få ut planer på samråd till att lägga fram mer underbyggt material av utredningar innan samrådsskedet.

3.2.1 Bedömning

Underlag i granskningen visar att det finns både planhandbok och intern processkarta över planbeskedsprocessen vilket vi anser vara positivt. Dock noterar vi att processkartbild inte är framtagen för hela planprocessen, utan bara den första planbeskedsprocessen.

3.3 Val av förfarande, olika aktörers roller samt plankostnader

En detaljplan kan ha ett standardförfarande och utökat förfarande vilket regleras i Plan- och bygglag (2010:900) 5 kap 7 §. Standardförfarandet kan tillämpas om förslaget till detaljplan är förenligt med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande, inte är av betydande intresse för allmänheten eller i övrigt av stor betydelse.

Detaljplanen får inte heller antas medföra en betydande miljöpåverkan. När något av dessa kriterier inte medger standardförfarande ska ett utökat förfarande tillämpas.

Boverket beskriver att i valet av förfarande ska kommunen alltså göra en bedömning av vilken effekt och påverkan planen antas ha på sin omgivning. För att undvika dubbla prövningar för åtgärder eller verksamheter som processas enligt annan lagstiftning kan ett samordnat förfarande tillämpas. Boverket beskriver även att det under vissa förutsättningar är det möjligt att tillämpa ett begränsat förfarande som endast innehåller kommunikationssteg.

Standardförfarandet kan illustreras i bilden nedan:



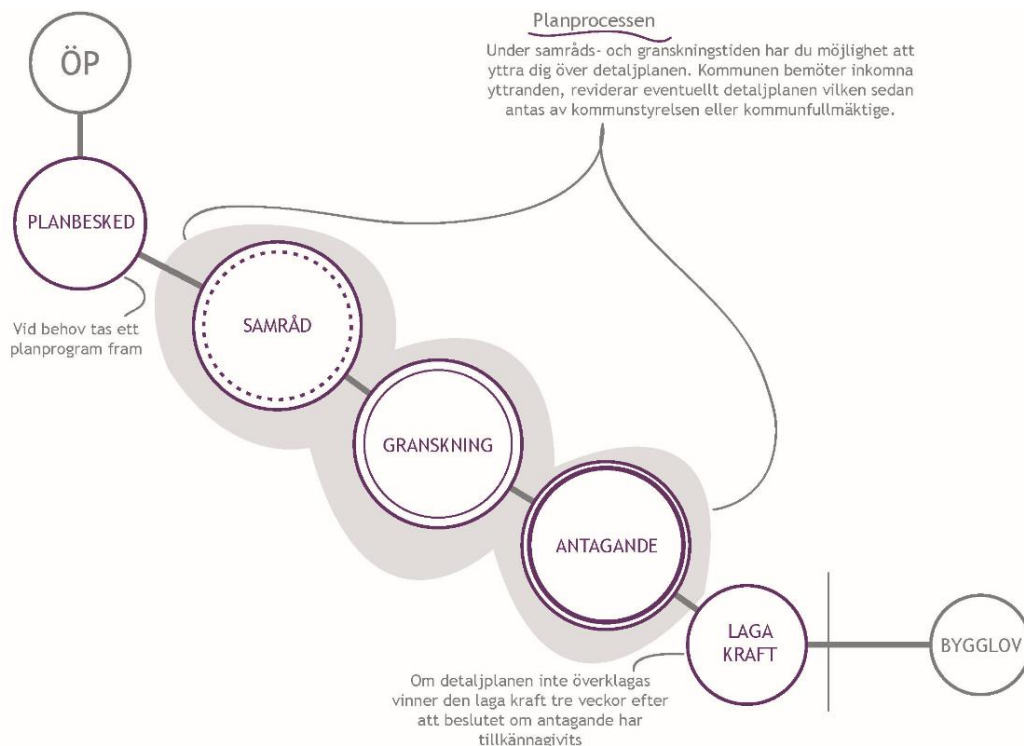
Källa: PBL Kunskapsbanken, Boverket

Ett utökat förfarande ska tillämpas för ett förslag till detaljplan när standardförfarandet inte kan användas. Det utökade förfarandet ska användas om förslaget till exempel inte är förenligt med översiktsplanen. Förfarandet består av kungörelse, samråd, samrådsredogörelse, underrättelse, granskning, granskningsutlåtande och antagande innan planen kan vinna laga kraft enligt bilden nedan:



Källa: PBL Kunskapsbanken, Boverket

På Ulricehamn kommuns hemsida finns planprocessen beskriven enligt nedan:



Källa: www.ulricehamn.se

Det finns riktlinjer för antagande av detaljplaner som är antagna av kommunfullmäktige november 2019 som beskriver de olika förfarandena:

- begränsat standardutförande (planbesked, samråd, antagande, lagakraft)
- standardutförande (planbesked, samråd, granskning, antagande, lagakraft)
- utökat förfarande (planbesked, samråd, granskning, antagande, lagakraft)

Tabellen nedan visar beslutspunkter och beslutsforum för planprocessen enligt planhandboken för Ulricehamns kommun:

Steg i plan-processen	Standardutförande	Begränsat utförande	Utökat förfarande
Godkännande innan samråd	Sektorchef	Sektorchef	Kommunstyrelsen
Dp ut på granskning	Beredande utskott	Utgår	Kommunstyrelsen
Antagande av dp	Kommunstyrelse	Kommunstyrelse	Kommunfullmäktige

Källa: Tabell sammanställd utifrån information i Ulricehamns planhandbok

Enligt delegationsordningen för kommunstyrelsen gäller följande delegationsrätter för planärenden: _ _ _

Nr	Beslut om	Lagrum	Delegat	Anmärkning
9.1	Teckna plankostnadsavtal		Enhetschef planenheten	Under förutsättning att beslut om planuppdrag finns
9.2	Teckna exploateringsavtal		Enhetschef exploateringsenheten	
9.3	Beslut om planbesked i de fall stöd för den avsedda åtgärden finns i en aktuell eller aktualitetsförklarad översiktsplan, fördjupad översiktsplan, eller att åtgärden är av mindre betydande art	PBL 5 kap. 2 och 5 §§	Sektorchef miljö och samhällsbyggnad	
9.4	Beslut om överenskommelse med sökanden att planbesked får lämnas senare än inom fyra månader	PBL 5 kap. 4 §	Enhetschef	

Källa: Delegationsordningen för kommunstyrelsen

För att plan- och bygglagstiftningen ska fungera krävs det enligt Boverket att de som är inblandade har god kunskap om sin roll och sitt ansvar men även om andras ansvarsområden och om kopplingen mellan dem. Aktörerna i plan- och byggsystemet är bland annat staten, kommuner, exploatörer, byggherrar och ägare. En aktör kan ha flera roller i de olika plan- och byggprocesserna enligt Boverket:

- Staten anger ramarna för planering och byggande genom plan- och bygglagstiftningen som beslutas av riksdag och regering. Det är i huvudsak länsstyrelsen som företräder och bevakar statens intressen i plan- och bygglagens olika processer. Länsstyrelsen har olika roller i processerna, dels en rådgivande roll dels en tillsynsroll genom sin möjlighet att överpröva vissa beslut. Länsstyrelsen är även första instans för överklaganden av bland annat förhandsbesked, lov, startbesked och slutbesked. Sist men inte minst har länsstyrelsen till uppgift att följa upp kommunernas tillämpning av plan- och bygglagstiftningen och att ge kommunerna råd och stöd, bland annat i form av tillsynsvägledning.
- Kommunen har flera olika roller i plan- och bygglagstiftningen. Den är både myndighet och fastighetsägare. Kommunen är även ansvarig för viss service som vatten- och avlopp och avfall. Det är kommunen som tar fram och antar översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser. Kommunens politiker tar olika beslut. I varje kommun ska det finnas en byggnadsnämnd. Byggnadsnämnden är en myndighetsnämnd bestående av förtroendevalda. Till sin hjälp har nämnden en förvaltning med tjänstemän. Byggnadsnämnden beslutar om lov och förhandsbesked samt hanterar de olika skedena i byggprocessen. Byggnadsnämnden är också ansvarig för tillsynen över att plan- och bygglagstiftningen följs. Såväl politiker som tjänstemän i kommunen måste följa regler om mutor, jäv och tjänstefel. Kommunen kan under vissa förutsättningar bli skadeståndsskyldig.
- Ett flertal aktörer i samhället berörs av plan- och bygglagstiftningens bestämmelser. Vissa är nämnda i lagstiftningen, till exempel byggherre, och omfattas då direkt av bestämmelserna medan andra berörs mer indirekt. De som är drivande i plan- och byggprocesser är oftast inte staten eller kommunen utan andra aktörer, till exempel exploatörer, byggherrar och fastighetsägare.

Planhandboken i Ulricehamns kommun beskriver också olika roller som till exempel ska vara med i arbetsgrupper och på uppstartsmöte inom planarbetet. Det framgår bland annat att mark- och exploateringsingenjör upprättar genomförandebeskrivning tillsammans med planarkitekten och ansvarar för bland annat huvudmannaskap, avtal, fastighetsrättsliga frågor i genomförandebeskrivningen enligt planhandboken. Mark- och exploateringsingenjören uppdaterar också exploateringskalkylen tillsammans med planhandläggaren, som i sin tur ansvarar för detaljplanen.

Andra avdelningar gör också både inspel, och formella yttranden, till detaljplanerna enligt intervjuer och det framgår att arbete pågår med att ta fram en intern checklista för vad respektive instans ska bedöma i remissyttrandet enligt intervjuer. Enligt intervjuer pågår översyn och revidering så att även avdelningarna för bygg och miljö lämnar formella yttranden till planer.

Enligt intervjuer grundar sig plankostnaderna på:

- nedlagd tid från planavdelningen vilket debiteras den sökanden utifrån SKLs plantaxa
- utredningskostnader inom planen som ofta görs av externa konsulter.

Planavtal skrivs med den sökanden vid godkänt planbesked enligt intervjuer och planhandboken. Det beskrivs övergripande vilka kostnader som kommunen ska betala och vilka kostnader som den sökanden ska betala i planavtalet och det finns en mall framtagen för planavtal. Paragraf 4 i plankostnadsavtalet reglerar utförande, samt ansvars- och kostnadsfördelning i planarbetet:

Kommunen åtar sig att behandla upprättat förslag till detaljplan för området och prövar frågan i beslut, vilket innebär att kommunen handlägger ärendet från start via samråd och fram till det att detaljplanen eventuellt får laga kraft. Kommunen ansvarar för att avgränsa planområdet. Kommunen har rätt att ändra områdets avgränsning under pågående planarbete. Parternas åtaganden redovisas nedan.

Kommunens åtaganden som täcks av planavgiften:

- Upprättande av planhandlingar såsom planbeskrivning med genomförandebeskrivning, plankarta, fastighetskonsekvensbeskrivning och eventuella illustrationsritningar.
- Ta emot skriftliga synpunkter.
- Handläggande av samrådsredogörelse och granskningsutlåtande.
- Upprättande av ekonomiska kalkyler för allmän platsmark.
- Annonsering.

Kostnader som inte täcks av planavgiften och som ska bekostas av beställaren:

- Kostnaden för eventuella utredningar/undersökningar som erfordras för detaljplanens upprättande såsom geoteknik, arkeologi, trafik, buller, förorenad mark, översvämningsrisk, skred och rasrisk och naturinventering m.fl. Detta kan även gälla utredningar för andra fastigheter om det behövs utredas i planarbetet.
- Kostnaden för en eventuell sanering av området, för att möjliggöra framtagandet av detaljplanen.
- Kostnaden för grundkarta och fastighetsförteckning.
- Kostnaden för en miljökonsekvensbeskrivning (MKB).

Alla kostnadsåtaganden som inte täcks av planavgiften stäms av med beställaren innan beställning.

Källa: Mall planavtal 2020, Ulricehamns kommun

Planavgiften tas ut oavsett om planen antas eller inte antas. Plankostnaderna faktureras sedan 3-4 gånger medan detaljplanen pågår enligt intervjuer.

Mallen för planavtalet beskriver att ett exploateringsavtal kan behöva upprättas mellan beställaren och kommunen under planprocessen för att reglera förutsättningar och

ansvarsfördelning för kostnader som uppkommer i samband med genomförandet av detaljplanen. Enligt intervjuer reglerar:

- plankostnadsavtal de kostnader som uppkommer i samband med detaljplanarbetet.
- exploateringsavtal kostnaderna för att genomföra detaljplanen.

Kostnadsfördelningen kan skilja sig åt beroende på vad detaljplanen anger och vilka effekter den bidrar med enligt intervjuer. Exploateringsavtalet ska undertecknas av beställaren innan detaljplanen kan skickas in för antagande.

3.3.1 Bedömning

Enligt intervjuer pågår det ett arbete med att formalisera yttrandena från andra avdelningar, vilket vi anser kan ha en positiv inverkan för samverkan och för att tydliggöra ansvaret kring yttrandet i detaljplanearbetet och säkerställa likabehandling i besluten.

Vi noterar att fakturering sker flera gånger under detaljplaneprocessen vilket vi anser vara positivt och vi anser också att det är positivt om innehållet i plankostnaderna regleras så tydligt som möjligt i planavtalet.

3.4 Övergripande om markanvisning

Enligt Lag (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar definieras markanvisning som:

”en överenskommelse mellan en kommun och en byggherre som ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett visst av kommunen ägt markområde för bebyggande.”

Enligt kapitel 2 i lagen om riktlinjer för kommunala markanvisningar ska en kommun anta riktlinjer för markanvisningar. Riktlinjerna ska innehålla kommunens utgångspunkter och mål för överlåtelser eller upplåtelser av markområden för bebyggande, handläggningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar samt principer för markprissättning. En kommun som inte genomför några markanvisningar är inte skyldig att anta sådana riktlinjer.

Det framgår i granskningen att det finns riktlinjer för anvisning av mark som är antagna av kommunfullmäktige i Ulricehamn i februari 2020. Riktlinjerna beskriver bland annat bakgrund och syfte, tävlingar utan markanvisningsavtal, försäljning av småhustomter, grundläggande villkor och principer vid markanvisning, markanvisning för bostäder, markanvisning för verksamheter, principer för markprissättning och intresseanmälan.

Syftet med riktlinjerna är att skapa tydlighet och förutsägbarhet kring kommunens arbetssätt vid anvisning och försäljning av kommunal mark för exploatering. Riktlinjerna ska fungera som ett vägledande underlag för byggherrar, vid politiska beslut och i det

interna arbetet på miljö och samhällsbyggnad. Fördelningsgrunder, villkor och rutiner ska tydligt framgå. Riktlinjer för markanvisning är tillämpningsbara vid både anvisning av mark för byggnation av bostäder och verksamheter enligt de antagna riktlinjerna. Försäljningen av småhustomter omfattas inte av riktlinjer för markanvisning då dessa säljs via kommunens upphandlade mäklare till ett fastställt pris eller till högstbjudande i samband med budgivning.

De grundläggande villkoren och principer vid markanvisning beskrivs bland annat som:

- kompetens
- markanvisningstid
- rätt att återta markanvisningen
- överlåtelse av markanvisningsavtal
- markanvisningsavgift
- dokument som ska följas
- hyresrätt
- detaljplan (Om markanvisningsområdet inte är planlagt ska planbesked sökas av byggherren inom två (2) veckor från det att markanvisning har givits. Innan planarbetet påbörjas ska kommunen och byggherren teckna ett plankostnadsavtal. Plankostnadsavtalet reglerar ansvarsförhållandet mellan parterna vad gäller bl.a. kostnaderna för planarbetet inklusive utredningar. Kostnaden för planarbetet regleras i kommunens taxa.)
- kostnadsfördelning
- byggnadsskyldighet (I markanvisningsavtalet bör det finnas med ett villkor om att byggherren ska ha erhållit ett laga kraft vunnet bygglov inom en viss tid avseende byggnationen inom markanvisningsområdet.)

Kapitel sju i "riktlinjerna för markanvisning" beskriver markanvisning för bostäder. Det framgår att förutsättningarna att genomföra markanvisning för bostäder i kommunen kan skilja sig åt från fall till fall. Valet av markanvisningsförfarande och vilka bedömningskriterier som ska ingå bör därför anpassas till den rådande situationen enligt riktlinjerna. En markanvisning avseende bostäder genomförs i första hand genom tillämpningen av jämförelseförfarande och i undantagsfall genom direktanvisning. Kommunen har även möjlighet att tillämpa dubbel markanvisning.

Det framgår i intervjuer att medarbetare på planavdelningen inte till fullo är insatta i arbetet med riktlinjer för markanvisning utan det arbetet bedrivs mest inom ramen för exploateringsverksamheten.

3.4.1 Bedömning

Vi anser att riktlinjer för anvisning av mark har en stark koppling till andra processer inom plan- och bygg där byggherren förväntas leverera/ansöka om olika delar inom exploatering, plan och bygg. Vår bedömning är att det vore positivt om dessa kopplingar och förpliktelser kunde stärkas på ett transparent och överskådligt sätt för

den sökande/byggherren för att undvika situationer av eventuella missförstånd inom ramen för markanvisning. Likaså anser vi att granskningen tyder på att det finns ett ökat kunskapsbehov, och eventuellt samverkansbehov, internt kring de nya marknasvisningarna.

3.5 Rättssäkerhet och uppföljning

Rättssäkerheten i planbesluten bedöms vara stor av de intervjuade då de anser att de har en transparent process. Antal överprövade beslut följs inte upp systematiskt i dagsläget eftersom överklaganden tidigare inte varit så vanligt enligt intervjuer, men det framgår att det är fler som överklagat de senaste åren. Som en förklaring till ökade antal överklagningarna nämns det att planavdelningen har i uppdrag att förtäta staden och då är det oundvikligt att utsikt till exempel kan påverkas för närliggande bebyggelse.

Enligt intervjuer rapporteras antal positiva respektive antal negativa planbesked in till Boverket en gång per år. Uppföljning av politiska mål sker primärt via tertial och årsuppföljning enligt underlag. Målen är även nedbrutna i verksamhetsplanen. Tabellen nedan visar några av de aktuella mål och indikatorer/värdetalen för planverksamheten per tertial 3, 2019:

Mål & indikator/värdetal	Uppfyllnad tertial 3, 2019	Uppfyllnad status
I Ulricehamns kommun ska det under året finnas tillgängliga tomter färdiga för försäljning. I centralorten ska antalet inte understiga målvärdet.	Kommer ej uppfyllas/Ej uppfyllt (Utfall 17st, målvärde 20st)	
Industrimark färdig för försäljning i centralorten ska under året inte understiga målvärdet. (Antal kvadratmeter industrimark färdig för försäljning)	Uppfyllt. (Utfall 252 623kvm, målvärde 150 000kvm)	
Underlätta färdigställandet av bostäder i enlighet med kommunens översiktsplan samt fortsatt arbete med att ta fram vägledande kommunala stadsbyggnads principer .	Uppfyllt	
Antal detaljplaner genomförda internt och externt som ska gå upp för antagande under året ska följa målvärdet	Ej uppfyllt. (Utfall 10, målvärde 15)	
Handläggningstiden för planbesked ska ej överstiga målvärdet.	Uppfyllt. (Utfall 65, målvärde högst 120 dagar)	
Handläggningstiden för framtagande av detaljplan vid begränsat standardförfarande ska ej överstiga målvärdet.	Ej bedömt, målvärde saknas*	

Handläggningstiden för framtagande av detaljplan vid Standardförfarande ska inte överstiga målvärdet.	Ej uppfyllt. (Utfall 772, målvärde 485)	
Handläggningstiden för framtagande av detaljplan vid Utökad förfarande ska inte överstiga målvärdet.	Ej uppfyllt. (Utfall 945 dagar, målvärde 730)	

*Enligt intervjuer blev det felrapportering. Målvärdet skulle ha beskrivits som 240 dagar, men inga detaljplaner med det förfarandet antogs 2019.

Vidare bedömdes planavdelningen inte ha säkerställt en strategisk, effektiv och kvalitativ markplaneringsprocess vid uppföljningen av tertial 3 2019. Som förslag till åtgärder nämndes det att "processkartläggning och förbättring av rutiner i processerna för framtagande av detaljplaner pågår och kommer underlätta för medarbetarna att effektivt och med stöd kunna genomföra uppdragen".

Planberedskapen följs upp via planprioriteringslista som planchefen uppdaterar när nya detaljplaneprojekt inkommer och prioriteringen godkänns eller justeras av politisk instans två gånger per år enligt intervjuer. Det framgår i granskningen att arbetet fortlöper enligt planprioriteringslistan, men att det finns mer planer som är vilande av olika anledningar. Det framgår i granskningen att planhandläggare kan börja med annan plan i väntan på att delar i pågående detaljplaner utreds, och att handläggare då kan välja någon enklare plan som hinner färdigställas under tiden. Vid tertial 3 uppföljningen beskrevs uppföljningen av kommunens planberedskap också att det identifierats nya områden i översiktsplanen 2014.

Underlag i granskningen visar att detaljplanerna följs upp internt per plan genom tidplan, aktivitetslista och intern checklista (s.k. rosa bladet). Arbetsmoment dokumenteras i en dagbok över respektive plan enligt intervjuer och dokumentation sker in princip dagligen. Som ytterligare stöd nämns också utredningsmall som fylls i kontinuerligt per plan och den utgör även beslutsunderlag till politiken också.

Det framgår i intervjuer att planarbetet följs upp och utvärderas internt inom en strategisk mark- och plangrupp när planen är färdig. Syftet med utvärderingen är erfarenhetsåterföring för att förbättra verksamheten. Till exempel nämns det att gruppen tittar på om det till exempel varit tillräckligt med bestämmelser i detaljplanen och översyn av till exempel rätt höjder och takvinklar. Arbetet är i uppstartsfas och rutiner och processer för dokumentation av erfarenhetsåterföringen är inte klarlagd ännu enligt intervjuer.

Ekonomiuppföljning sker månadsvis och per tertial totalt sett vad gäller planavdelningen. Kostnaderna per plan följs upp i den interna exploateringskalkylen av planhandläggare och mark- och exploateringsingenjör enligt intervjuer.

Uppföljning av insatser inom digitalisering följs också upp för verksamheten. Det framgår i tertial 3 rapporten för 2019 till exempel att det lanserades en extern GIS-karta under 2019 som ger sökande och medborgare tillgång till digitaliserade detaljplaner.

3.5.1 Bedömning

Vi noterar att det finns en hel del mål knutna till de politiska målen som inte anses vara uppfyllda under 2019. Enligt tertial 3 rapporteringen 2019 bedömde planavdelningen

inte ha säkerställt en strategisk, effektiv och kvalitativ markplaneringsprocess. Vi anser att det skett insatser på området sedan dess, men att arbetet bör fortsätta för att säkerställa målet.

Vi anser att insatser för erfarenhetsåterföring torde bidra positivt till utveckling av verksamheten och vi anser att rutiner för dokumentation och uppföljning bör säkerställas så att verksamheten får önskad effekt av erfarenhetsåterföringen.

4 Slutsats och rekommendationer

Vi har av Ulricehamns kommuns revisorer fått i uppdrag att granska rutinerna kring kommunens planprocess. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen har en ändamålsenlig och effektiv planprocess och bedömningar är gjorda med utgångspunkt från fullmäktiges mål för verksamheten och från tillämplig lagstiftning.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen delvis har en ändamålsenlig och effektiv planprocess. Planavdelningen hade ett antal mål som inte var uppfyllda vid tertial 3 rapporteringen 2019. Vid den tidpunkten gjordes bedömningen att verksamheten inte säkerställt en strategisk, effektiv och kvalitativ markplaneringsprocess. Vår uppfattning är att det har skett åtgärder sedan dess, men att det finns utrymme för att vidare stärka planprocessen. Det finns en processkarta över planbesked i dagsläget, samt en planhandbok med syfte att stödja planhandläggare i arbetet med detaljplaner. Vi noterar att det inte finns en processkarta över hela processen i dagsläget, utan bara för planbeskedsprocessen.

Vi anser också att det finns behov av att stärka kunskapen internt kring samspelet mellan riktlinjer för markanvisning som exploateringsdelen ansvarar för, och hur det allierar med övriga verksamheter i kommunen, för att i slutändan ge ökad service till kund. För att plan- och bygglagstiftningen ska fungera krävs det enligt Boverket att de som är inblandade har god kunskap om sin roll och sitt ansvar men även om andras ansvarsområden och om kopplingen mellan dem.

Kommunens planberedskap följs delvis upp vid tertialredovisningar genom till exempel antal dagar som planer handläggs inom de olika förfarandena.

4.1 Rekommendationer

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- att fortsatt stärka den strategiska, effektiva och kvalitativa markplaneringsprocessen till exempel genom att öka interna kunskapen och samarbetet inom flera verksamhetsområden som är kopplat till plan- och exploateringsområdet.
- att säkerställa tydligare processbilder för hela planprocessen.

— att säkerställa rutiner för dokumentation och uppföljning från den uppstartade erfarenhetsåterföringen av detaljplanarbetet.

Datum som ovan

KPMG AB

DocuSigned by:
Lars Jönsson
3870BCD1BFC0437...

Lars Jönsson
Certifierad kommunal revisor

DocuSigned by:
Kristina Gyllenhammar
55EEF08DE1724CD...

Kristina Gyllenhammar
Kommunal revisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.



Tid och plats Onsdag den 14 april 2021 kl. 08:00-15:53, i Åsunden, Stadshuset, digitalt via Teams.

Paragrafer 84-114

Beslutande ledamöter	Roland Karlsson	C	Ordförande
	Wiktor Öberg	M	Vice ordförande
	Klas Redin	S	
	Mikael Dahl	C	
	Emma Claesson	S	
	Niclas Sunding	SD	
	Mikael Levander	NU	
	Sebastian Gustavsson	M	
	Lisa Åkesson	NU	
	Inga-Kersti Skarland	S	
	Dan Ljung	V	
	Mats Bogren	NU	
	Frida Edberg	KD	
	Adela Brkic Carlsson	L	
Aila Kiviharju	SD		

Ersättare	Liselotte Andersson	C	§§84-88, 90-114
	Ziad Makrous	C	
	Leif Dahl	S	
	Tommy Mårtensson	S	
	Anna-Karin Anttila Sellberg	S	
	Jan-Henric Henningson	SD	
	Sten Selin	L	
	Cristina Bernevång	KD	
Kerstin Berggren	MP		

Justerare Sebastian Gustavsson (M)

Justeringsdag 19 april

Tillkännagivande av justerat protokoll

Nämnd	Kommunstyrelsen		
Sammanträdesdatum	2021-04-14		
Paragrafer	84-114		
Datum då anslaget publiceras	2021-04-20	Datum då publiceringen upphör	2021-05-12
Förvaringsplats för protokollet	Stadshuset		

Protokollet justeras digitalt

Linnéa Svensson

.....

Underskrift

Ordförande sign

Justerande sign

Utdragsbestyrkande



Övriga

Gustaf Olsson	kommunchef
Magnus Andersson Neumann	socialchef
Gülsen Özdenkos	barn- och utbildningschef
Isabelle Wikström	servicechef
Ulrica Fagerson	ekonomichef
Roland Ödh	HR-chef
Eva Wallin	kommunikationschef
Sebastian Olofsson	samhällsbyggnadschef
Lena Brännmar	kanslichef
Susanne Åhman	planeringschef
Maria Winsten	kommunsekreterare förste
Linnéa Svensson	kommunsekreterare

Underskrifter

Sekreterare Protokollet justeras digitalt

Linnéa Svensson

Ordförande Protokollet justeras digitalt

Roland Karlsson

Justerare Protokollet justeras digitalt

Sebastian Gustavsson

Justerare _____

Ordförande sign	Justerande sign		Utdragsbestyrkande
-----------------	-----------------	--	--------------------



§ 109/2021

Svar på granskningsrapport av planprocessen

Dnr 2020/627

Kommunstyrelsens beslut

Kommunstyrelsen ställer sig bakom förvaltningens svar på granskningsrapporten om kommunens planprocess och översänder svaret till revisorerna.

Sammanfattning

2020-11-24 inkom rapport om granskning av planprocessen. Rapporten är sammanställd av KPMG efter uppdrag från kommunens revisorer.

Förvaltningen bedömer att rapporten i stort stämmer överens med den syn som förvaltningen har över planprocessen. Förvaltning tycker det är glädjande med den positiva återkoppling kommunen får på bland annat planbeskedsprocessen, planhandboken och våra faktureringsrutiner. Förvaltningar arbetar ständigt med att förbättra planprocessen och de rekommendationer som lämnas har redan åtgärdats eller håller på att åtgärdas. Förvaltningen är frågande till rapportens fokus på markanvisningsprocessens påverkan på planprocessen då kommunens samtliga markanvisningar hittills har genomförts på detaljplanerad mark. Syftet med granskningen var att bedöma om kommunstyrelsen har en ändamålsenlig och effektiv planprocess vilket således inte påverkats av markanvisningar. Förvaltningen ser att kommunens förutsättningar att leverera de detaljplaner som efterfrågas påverkas av förvaltningens kvalitet- och utvecklingsarbete, men även hur mycket resurser som avsätts för planarbetet.

Beslutsunderlag

- 1 Tjänsteskrivelse 2021-03-15 från samhällsbyggnadschef
- 2 Följebrev granskning av planprocessen
- 3 Revisionsrapport - Granskning av planprocessen

Ordförandens förslag till kommunstyrelsens beslut

Kommunstyrelsen ställer sig bakom förvaltningens svar på granskningsrapporten om kommunens planprocess och översänder svaret till revisorerna.

Beslut lämnas till

Revisionen
Kommunchef
Samhällsbyggnadschef
Hemsidan

Ordförande sign	Justerande sign		Utdragsbestyrkande
-----------------	-----------------	--	--------------------