

Revisionsrapport 3 2023

Genomförd på uppdrag av revisorerna
mars - maj 2023

Nacka kommun

Granskning av detaljplaneprocessen



Building a better
working world

Sammanfattande bedömning och rekommendationer	2
1. Inledning.....	4
1.1. Bakgrund.....	4
1.2. Syfte	4
1.3. Avgränsning och ansvarig nämnd	5
1.4. Genomförande	5
1.5. Revisionskriterier	5
1.6. Ordlista	6
2. Styrning, ansvar och organisation	7
2.1. Översiktsplan	7
2.2. Mål och budget.....	7
2.3. Delegering av ansvar	8
2.3.1. Styrande funktioner i detaljplaneprocessen.....	9
2.4. Organisation	10
2.5. Intern kontroll	11
3. Kommunens detaljplaneprocess	12
3.1. Skillnader i planprocessen	12
3.2. Utredning av planbesked	14
3.3. Aktörer identifieras vid uppstart av stadsbyggnadsprojekt	15
3.3.1. Processen inom projektorganisationen	16
3.4. Statistik kopplat till kommunens detaljplaneprocess	17
3.4.1. Synpunkter från byggherrar och konsulter	18
4. Uppföljning och bedömning	20
4.1. Återrapportering	20
Svar på revisionsfrågor	21
Bilaga 1: Källförteckning	24
Bilaga 2: PBL detaljplaneärende	25

Sammanfattande bedömning och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen och miljö- och stadsbyggnadsnämnden i allt väsentligt säkerställer en ändamålsenlig verksamhet i samband med framtagandet av detaljplaner.

Plan- och bygglagen styr i stor utsträckning hur processen rörande framtagande av detaljplaner ska se ut. Kommunen har i stor utsträckning tydliggjort processen i lokala riktlinjer och rutiner. Vår bedömning är att dessa följer kraven enligt plan- och bygglagen, samt att de tydliggör roller och ansvar i processen. Dock konstateras att den lagstiftade maximala handläggningstiden för planbesked i viss utsträckning överskridits under 2021 och 2022.

Kommunen har två olika projektmodeller där detaljplaneprocessen ingår, planprojekt och stadsbyggnadsprojekt. Vår bedömning är att detta leder till att mindre detaljplaner av ringa allmänt intresse, vilka hanteras inom ramen för planprojekt, snabbare kan färdigställas, vilket är positivt för exploatören. De större stadsbyggnadsprojekten kräver en större projektorganisation, mer resurser, samt åtnjuter som regel större allmänt intresse. Processen tar därför av naturliga skäl längre tid, vilket nödvändigtvis inte behöver vara av ondo då förankring och kommunikation är av väsentlig betydelse för ett framgångsrikt resultat. Vi bedömer att projektmodellerna är väl integrerad i planenhetens verksamhet och att följsamheten till modellen är god.

Vår bedömning är vidare att det är otydligt hur och när de kommunala bolagen involveras i detaljplaneprocessen. Bolagen själva uttrycker viss frustration kring detta, eftersom de upplever att de ofta kommer in för sent i processen, vilket leder till svårigheter för bolaget att planera sin verksamhet, men gör också att processen kan försenas.

Vi noterar att det är svårt att rekrytera vissa nyckelkompetenser, vilket lett till att konsulter har behövt tas in. Exempel förekommer på konsulter som arbetat heltid för kommunen under flera års tid. Vår bedömning är att detta leder till merkostnader för kommunen.

Upphandling av externa aktörer för genomförande av utredningar kan vara tidskrävande och leda till att projekt avstannar i väntan på utredning. Vi bedömer att det bör prioriteras att analysera anledningarna till att utredningar kan leda till paus i stadsbyggnadsprocessen/planprocessen och undersöka möjligheterna att handla upp/avropa utredningar tidigare.

Såväl kommunstyrelsen som miljö- och stadsbyggnadsnämnden bedöms erhålla tillräcklig rapportering avseende hur planprocessen fortskrider. Statistik tas fram regelbundet och delas med såväl kommunstyrelsen som miljö- och stadsbyggnadsnämnden.

Vi ser positivt på att kommunen har föreslagit ett förändrat sätt att mäta mediantiden för framtagande av detaljplaner. Det noteras att liknande revidering efterfrågas avseende planbesked. I dagsläget påbörjas handläggningen för planbesked oavsett om tillräckligt underlag för utredning inkommit, vilket påverkar handläggningstiderna negativt. Denna förändring skulle förvisso inte föranleda några kvalitativa förändringar i planprocessen, men skulle däremot kunna leda till att den jämförande statistik som tas fram är något mer

rättvisande. Väsentligt här är dock att andra kommuner mäter handläggningstiderna på samma sätt, för att möjliggöra bästa möjlighet till jämförelser och erfarenhetsutbyte.

Efter genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen och miljö- och stadsbyggnadsnämnden:

- ▶ Analysera och vidta erforderliga åtgärder för att åtgärda anledningarna till att handläggningstiderna avseende planbesked i vissa fall bryter mot plan- och bygglagen
- ▶ Tillse att kommunen kan attrahera rätt kompetens för att frigöra sig från behovet av långtidsanlitade konsulter

Följande rekommendation lämnas till kommunstyrelsen:

- ▶ Tydliggör kriterier för när en detaljplan ska antas av fullmäktige, dvs för när en detaljplan bedöms ha ett stort allmänt intresse eller vara av principiell betydelse

Följande rekommendation lämnas till miljö- och stadsbyggnadsnämnden:

- ▶ Fastställ en rutin som säkerställer att de kommunala bolagen involveras tidigare i planprocessen, för att säkerställa att rätt kompetens knyts till projektet i tid, för att undvika förseningar samt för att underlätta bolagens resursplanering

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Kommunens planmonopol omfattar allt från översiktsplan till detaljplan och bygglov. Kommunen reglerar användningen av mark- och vattenområden och bebyggelse i detaljplaner och områdesbestämmelser. Detaljplaneprocessen regleras av plan- och bygglagen 4 kap 1§. I Plan- och byggförordningen fördjupas regelverket. När kommunen tar fram en detaljplan görs det i enlighet med en strikt lagstyrd process med syfte att säkra insyn för berörda samt att få fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt och att förankra förslaget.

Detaljplaner kan upprättas på begäran av privata exploatörer och av kommunstyrelsen. För en snabbväxande kommun finns behov av en god planberedskap så att intressenterna kan agera skyndsamt och bygglovsprocesser påbörjas. Samtidigt ska detaljplaneprocessen tillgodose hela samhällets intressen, såväl kringboende, samtliga invånare och befintligt näringsliv.

Kommunen har som åtagande att ta fram planer för 16 500 lägenheter till 2030 och har som mål att det i genomsnitt ska ta 36 månader att ta fram en detaljplan. För närvarande är den genomsnittliga tiden för ett stadsbyggnadsprojekt, som bland annat innefattar framtagande av detaljplan, totalt cirka 80 månader. Det går idag inte att mäta hur lång tid delprojekt detaljplan inom ramen för ett stadsbyggnadsprojekt tar.

1.2. Syfte

Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen och miljö- och stadsbyggnadsnämnden genomför detaljplaneprocessen på ett ändamålsenligt sätt som säkerställer god planberedskap.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Hur genomförs detaljplaneprocessen och överensstämmer detta med relevanta styrdokument?
- ▶ Beaktas demokratisk insyn och transparens i detaljplaneprocessen?
- ▶ På vilket sätt styr miljö- och stadsbyggnadsnämnden detaljplanarbetet?
- ▶ Är planberedskapen tillräckligt god?
- ▶ Föreligger tillgång till relevant kompetens för upprätthållande av god planberedskap?
- ▶ Är processen tydlig och ändamålsenlig?
- ▶ Är aktörerna i processen identifierade och är påverkansgraden relevant?
- ▶ Utvärderas måluppfyllelsen och dess avvikelse av nämnd och kommunstyrelse?
- ▶ Vilka interna och externa moment i planprocessen är svåra att påverka samt styra och hur inverkar dessa moment på detaljplaneprocessen?
- ▶ På vilket sätt åtgärdas och förebyggs förekommande interna och externa förseningsmoment i planprocessen?

1.3. Avgränsning och ansvarig nämnd

Granskningen avser kommunstyrelsen samt miljö- och stadsbyggnadsnämnden.

1.4. Genomförande

Granskningen grundas på intervjuer och dokumentstudier (se bilaga 1). Intervjuer har skett med kommunstyrelsens ordförande, miljö- och stadsbyggnadsnämndens presidium (ordförande och 1:e vice ordförande), enhetschefer för planenheten, exploateringsenheten, enheten för strategisk stadsutveckling samt planarkitekter och stadsutvecklingsstrateg. Därutöver har representanter för Nacka Energi AB och Nacka vatten och avfall AB intervjuats.

Dokumentgranskning har gjorts av relevanta styrdokument, uppföljningar samt relevant statistik. Samtliga intervjuade har beretts tillfälle att sakgranska rapporten, vilket innebär att de fakta som rapporten hänvisar till är kvalitetssäkrade av de som granskats. All korrespondens kring faktakontrollen har arkiverats. Slutsatserna och de revisionella bedömningarna ansvarar EY för.

1.5. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna kan hämtas från lagar och förarbeten eller interna regelverk, policyer och fullmäktigebeslut. Revisionskriterierna utgörs huvudsakligen av:

- ▶ **Kommunallagen (2017:725)** styr kommunens verksamhet på ett övergripande plan men reglerar inte kommuners arbete med detaljplaner. Enligt kommunallagens 6 kap. 1§ ansvarar kommunstyrelsen för att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter samt ha uppsikt över nämndernas gemensamma verksamhet. Enligt 6§ ska nämnderna säkerställa att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt. Nämnderna ska även se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett tillfredställande sätt.
- ▶ **Plan- och bygglagen (2010:900)** reglerar all planläggning av mark, vatten och byggande. Det är framför allt kapitel 3 i rapporten som avser detaljplaneprocessen. Tillämpliga delar av lagstiftningen presenteras i flera avsnitt, särskilt i 2.3, 3.2.
- ▶ **Plan- och byggförordningen (2011:338)** reglerar planer och områdesbestämmelser, tillsyn, funktions- och säkerhetsåtgärder och krav på byggnadsverk och byggprodukter. Förordningen innehåller bestämmelser för hur en byggnad ska vara projekterad för att minimera risker för skador.
- ▶ **Mål och budget 2023-2025.** Häri konstateras att kommunen aktivt ska arbeta för att nå särskilda bostadsmål. Kommunen ska möta den efterfrågan som finns av att bygga och bo i Nacka och samtidigt bidra till den regionala bostadsförsörjningen och skapa nya attraktiva områden.

- **Översiktsplan för Nacka kommun** antogs av kommunfullmäktige i juni 2012, senast reviderad i maj 2018. Översiktsplanen omfattar kommunens syn på långsiktig hållbar utveckling och redovisar visioner, utmaningar och mål samt stadsbyggnadsstrategier och konkreta åtgärder för genomförandet.

1.6. Ordlista

	Vanligt förekommande termer i kommunens detaljplaneprocess
Översiktsplan	Fastställer inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön.
Strukturplan	Fördjupad plan som anger inriktningen för bebyggelseutveckling inom ett särskilt avgränsat område i kommunen. Utgår från översiktsplanen och utgör en nivå mellan översiktsplan och dtaljplan. Saknar juridisk status.
Detaljplan	Anger hur ett begränsat område ska bebyggas samt hur mark och vatten får användas. Av detaljplanens handlingar är plankartan juridiskt bindande.
Planbesked	Ger besked om kommunen tänker inleda en planprocess till den som ansökt om planbesked. Planenheten är ansvarig för att utreda planbesked.
Planprojekt	Omfattar inte allmänna anläggningar eller allmän plats, genomförs bara på privat mark. Utredning sker primärt vid planenheten. Begränsat deltagande från kommunala bolag.
Stadsbyggnadsprojekt	Omfattar allmänna anläggningar och allmän plats, kan utgöra planer för privat och/eller kommunal mark. Genomförs utifrån kommunens projektmodell med flertalet enheter och i samverkan med kommunala bolag. Detaljplanen utgör ett delprojekt inom stadsbyggnadsprojektet.
Projektdirektiv	Utgör i regel startskott för politiskt initierade stadsbyggnadsprojekt och redogör övergripande för projektets syfte, mål och tidplan.
Start-PM	Kommunicerar uppstart av projekt till berörda aktörer och redogör djupgående för stadsbyggnadsprojektets inriktning med utgångspunkt i projektdirektivet.

2. Styrning, ansvar och organisation

2.1. Översiktsplan

Nacka kommuns framtida stadsutveckling och syn på hållbar utveckling redogörs för i översiktsplanen *Hållbar framtid i Nacka* senast reviderad 2018. Nacka är en expansiv kommun med förväntad befolkning på cirka 147 000 invånare år 2035, enligt översiktsplanen ska minst 20 000 nya bostäder byggas fram till år 2030.

I översiktsplanen fastställs utmaningar och målområden för kommunens utveckling, samt stadsbyggnadsstrategier som beskriver inriktningen för stadsbyggandet. Generella områdesvisa riktlinjer och grunddrag för mark- och vattenanvändning och gällande miljö kvalitetsnormer redogörs för i översiktsplanen. I översiktsplanen finns ett förslag till mark- och vattenanvändningen, med generella och områdesvisa riktlinjer. Kommunens planarbete och färdiga detaljplaner ska genomsyras av öppenhet och mångfald. Principen är att ha en öppen planprocess som uppmuntrar till dialog med berörda aktörer, medborgare och föreningar. Utöver översiktsplanen styr budgeten byggandet i kommunen. Översiktsplanen är vägledande för kommunens utveckling.

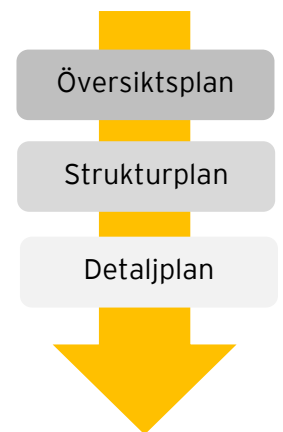
Detaljplaner och handlingsplaner utgår från bestämmelser i översiktsplanen. Utöver översiktsplanen kan mer fördjupande planer vara nödvändiga, exempelvis i form av en så kallad strukturplan. Detaljplaner kan utgå från både översiktsplan och strukturplan.

Kommunstyrelsen har tagit fram strukturplan *Utvecklad strukturplan för Nacka stad*. Den utgår från översiktsplanens strategi för ny bebyggelse på västra Sicklaön. Strukturplanen innehåller plan för ny bebyggelse för att nå målet om 13 500 bostäder på västra Sicklaön till år 2030. Sammanfattande principer och plan för ny bebyggelse redogörs för tillsammans med kommunens hållbarhetsinriktning. Strukturplanen kompletteras av en genomförandeplan. Genomförandeplanen revideras löpande utifrån hur arbetet med detaljplanen och genomförande av projekt samt anläggningsåtgärder fortlöper.

Kommunen har under 2023 påbörjat arbetet med att ta fram en ny översiktsplan. Den nya översiktsplanen ska i större utsträckning än tidigare syfta till hållbar bostadsförsörjning. Vid intervjuer framkommer att en ny översiktsplan behövs då den nu gällande upplevs vara utdaterad och i viss utsträckning obsolet.

2.2. Mål och budget

I *Mål och budget för 2023-2025* framgår att Nacka aktivt ska arbeta för att nå kommunens bostadsmål.¹ I budgeten finns övergripande mål som styr utvecklingen i kommunen och är politiskt fastställda. De övergripande målen som rör granskningsområdet och



¹ Nacka kommuns målsättning att 20 000 nya bostäder ska färdigställas under åren 2014-2030.

kommunstyrelsen samt miljö- och stadsbyggnadsnämndens område är: "Attraktiva livsmiljöer i hela Nacka", "Bästa utveckling för alla" och "Stark och balanserad tillväxt".

I budgeten framgår att kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för samhällsplanering samt att leda och samordna kommunens samlade verksamheter. Kommunstyrelsen och miljö- och stadsbyggnadsnämnden har tilldelats strategiska uppdrag i budgeten som syftar till att komplettera fullmäktiges mål.

I budgeten redovisas kommunstyrelsens indikation med bäring på de övergripande målen:

- ▶ Färdigställda bostäder:
Målvärde 2023: 1200 bostäder

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden ska ta fram detaljplaner i en takt som stödjer de övergripande målet om 20 000 nya bostäder till 2030. Nackaborna ska vara delaktiga i stadsutvecklingsprocessen och andelen överprövade planärenden ska vara oförändrat. Utöver kommunens mål och budget är översiktsplanen samt de fördjupade strukturplanerna styrande för kommunens utveckling.

I budgeten redovisas miljö- och stadsbyggnadsnämndens indikationer med bäring på de övergripande målen:

- ▶ Mediantid detaljplan:
Målvärde 2023: 36 månader för framtagande av detaljplan

Mediantiden för framtagande av detaljplaner beräknas i dagsläget från antaget start-pm. Det ger ofta en missvisande bild eftersom planstart i många fall sker väsentligt senare påverkat av bland annat upphandling av externa aktörer för utredningar. I budget är det föreslaget att mediantiden ska beräknas utifrån planstart. Målet för mediantiden på 36 månader kvarstår.² Förslaget bedöms kunna ge en mer rättfärdig bild av planläggningstiden eftersom till exempel upphandling av externa aktörer kan fördröja processen.

I *Miljö- och stadsbyggnadsnämndens mål och budget 2023-2025* fastställs inga egna nämndmål om mediantid för detaljplan utan nämndens mål är samma som fullmäktiges mål. I budget fastställs dock nedanstående indikator utifrån de övergripande målen:

- ▶ Mediantid för planbesked:
Målvärde för 2023: 16 veckor

2.3. Delegering av ansvar

Kommunstyrelsen ansvarar i enlighet med *Reglemente för kommunstyrelsen* för det övergripande ansvaret att fullgöra kommunens uppgifter inom samhällsbyggnad i enlighet med plan- och bygglagen (PBL). Planer av stor vikt eller av principiell betydelse antas i

² Indikatorn mediantid detaljplaner förnyelseområden föreslås tas bort eftersom samtliga planer i förnyelseområden har tillstyrkts av nämnd.

enlighet med PBL 5 kap. 27§ av kommunfullmäktige. Enligt förarbeten till lagen bör planer som handläggs med standardförfarande kunna delegeras, medan planer som handläggs med utökat förfarande i princip alltid antas av kommunfullmäktige. Kommunfullmäktige beslutar om vilka gränser som ska gälla vid delegation av planer med standardförfarande.

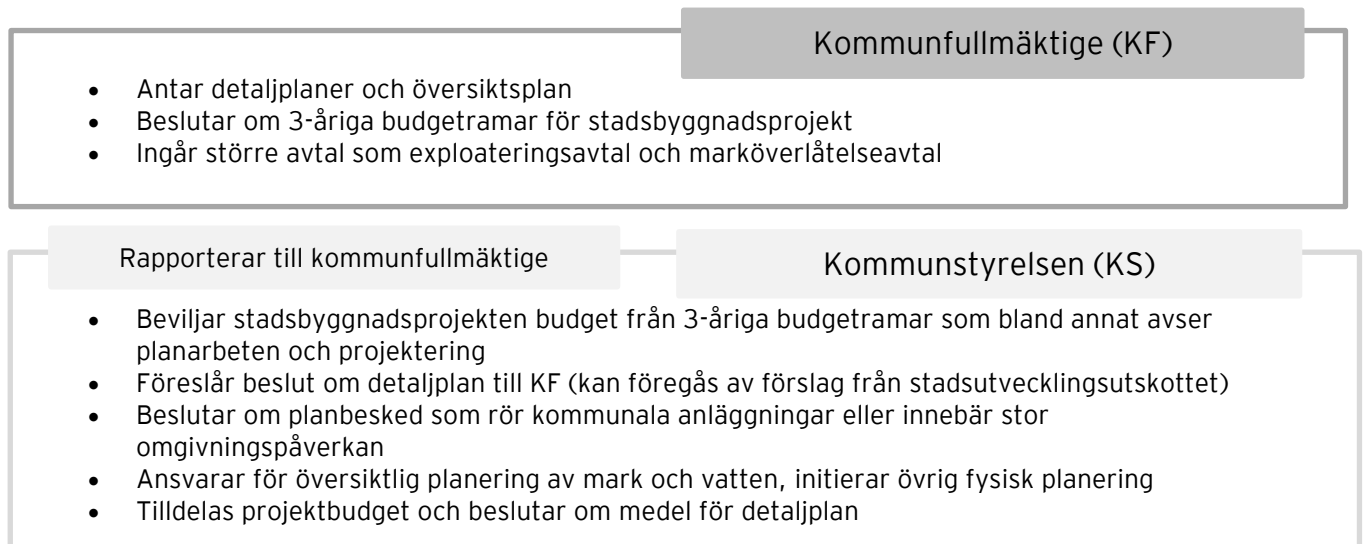
Kommunstyrelsen ansvarar för den översiktliga planeringen av mark och vatten, samt att initiera fysisk planering och sektorplanering.³ Kommunstyrelsen ska se till att det finns en tillfredsställande markberedskap, att bostadsförsörjningen och samhällsbyggandet främjas samt bevaka tillgången till bostäder inom kommunens ansvarsområde. Kommunstyrelsen beslutar om anvisning av mark som inte är av strategisk betydelse, beslut om avtal och fastställer ramar för kommande överenskommelser inom mark- och exploateringsområdet.

I *Delegationsordningen för kommunstyrelsen* framgår att stadsutvecklingsutskottet ansvarar för att besluta om startpromemoria. Stadsutvecklingsutskottet är ansvarigt för stadsplanering, exploatering, fastighetsfrågor och större infrastrukturella projekt. I utskottet sitter sammanlagt åtta av kommunstyrelsens ledamöter.

I *Reglemente för miljö- och stadsbyggnadsnämnden* framgår att nämnden fullgör i den utsträckning det inte åligger kommunstyrelsens ansvar eller annan nämnd kommunens uppgifter inom plan- och byggnadsområdet. Det innebär att nämnden är ansvarig för upprättande av detaljplaner samt fullgör de uppgifter som åligger byggnadsnämnd enligt plan- och bygglagen.

2.3.1. Styrande funktioner i detaljplaneprocessen

Utöver ovanstående avseende delegering av ansvar framgår följande ansvarsområden i *Nacka kommuns projektmodell för stadsbyggnadsprojekt*:



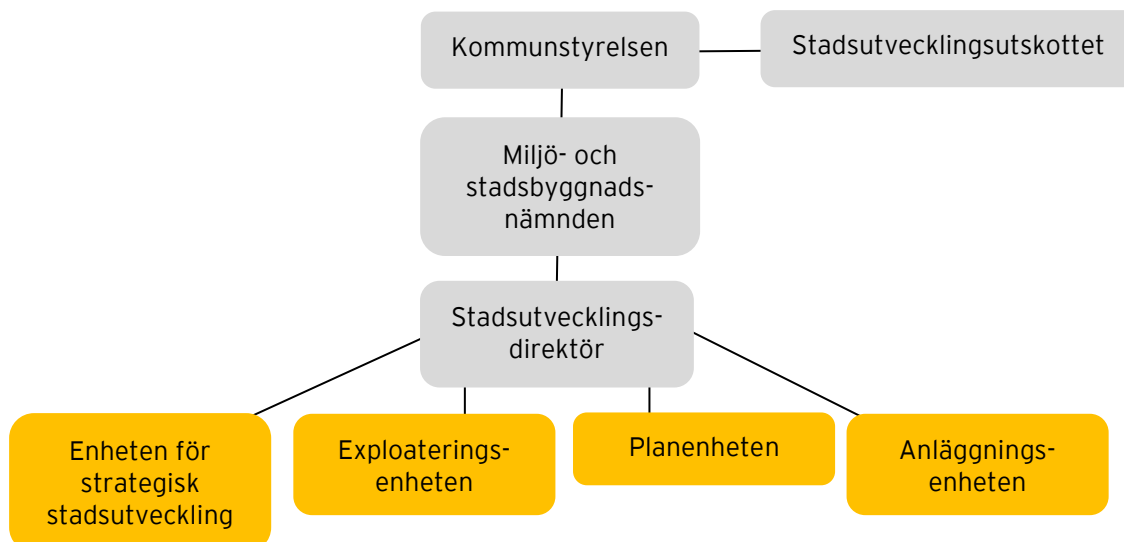
³ Sektorplanering omfattar planering av utbyggnad inom specifik sektor, tex. Bebyggelsesektorn.

Rapporterar till kommunfullmäktige

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden (MSN)

- Beslutar om planuppdrag för planprojekt
- Beslutar om samråd för detaljplan. Delegeras i regel till planchef, undantag vid planer som är omfattande eller av särskild betydelse.
- Beslutar om granskning av detaljplan och bifall av antagande av detaljplan
- Antar detaljplan som enbart berör privat kvartersmark utan allmänna anläggningar (om de inte är av stor vikt eller principiell betydelse)
- Ger planbesked som omfattar enskild fastighet eller tomtindelning (avstyckning)

2.4. Organisation



Organisationskarta, Miljö- och stadsbyggnadsnämnden inklusive förvaltningsorganisation, Nacka kommuns hemsida.

Vid planenheten utförs det praktiska detaljplanarbetet. Planenheten består av ca 30 medarbetare där majoriteten är planarkitekter. Vid enheten finns även projektkoordinatorer, kartingenjör, landskapsarkitekter samt kommunantikvarie. På enheten finns en enhetschef samt tre gruppchefer, där en av dessa är biträdande enhetschef. En av gruppcheferna ansvarar för enhetsgemensamma resurser. Enheten är uppdelad utifrån två geografiska områden i kommunen, *Nacka stad* och *övriga Nacka*, under ledning av varsin gruppchef. Planenheten handlägger planbesked, projektleder planprojekt och är delprojektledare för detaljplaner inom stadsbyggnadsprojekt. Enhetschefen har arbetsmiljö- och personalansvar, verksamhetsansvar och ansvarar för enhetens ekonomi.⁴

I detaljplaneprocessen deltar kommunala bolag och övriga enheter i den kommunala förvaltningen vid behov. Exempel på enheter som involveras i processen är exploateringsenheten, enheten för strategisk stadsutveckling, anläggningsenheten samt

⁴ Planenheten upprättar budget för detaljplan men har inte tilldelade medel för detaljplaneprocessen. Det ingår i stadsbyggnadsprojektet som exploateringsenheten ansvarar för och söker medel för av KS.

bygglovenheten och miljöenheten. Kommunens planprocess är uppdelad i två separata processer, planprojekt och delprojekt detaljplan inom stadsbyggnadsprojekt. För planprocessen redogörs ingående i kapitel 3.

2.5. Intern kontroll

I *Reglemente för intern kontroll* framgår Nacka kommuns arbetsmodell för internkontroll och ansvarsfördelningen mellan kommunstyrelsen, respektive nämnd och förvaltning. Kommunstyrelsen ansvarar för att det finns en god intern kontrollorganisation. Nämnderna har det yttersta ansvaret för den interna kontrollen inom den egna verksamheten. Varje nämnd ska ha en fast struktur för hur den interna kontrollen ska genomföras. I *Reglemente för intern kontroll* framgår att riskanalyser inom nämndernas ansvarsområde utgör underlag för kommande internkontrollplan. Ny internkontrollplan ska utgå från uppföljning av internkontrollplan för föregående år.⁵

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av *Miljö-och stadsbyggnadsnämndens internkontrollplan* för både 2022 och 2023. Både i internkontrollplanen för 2022 och 2023 redovisas att de främsta riskerna kopplat till detaljplaneprocessen är oklara förutsättningar vid start av stadsbyggnadsprojekt och detaljplaner samt avsaknad av nyckelpersoner med rätt kompetens/erfarenhet. Följande åtgärder presenteras för att eliminera riskerna:

Avsaknad av nyckelpersoner med rätt kompetens/erfarenhet:

- ▶ Robust och proaktiv kompetensförsörjning (konsulter temporärt)
Kompetensutbyte mellan enheter i vissa fall. Avstämningar och analyser ska genomföras kopplat till kompetensförsörjningen.

Oklara förutsättningar vid start av stadsbyggnadsprojekt och detaljplaner:

- ▶ Säkerställa tydliga förutsättningar inför start av stadsbyggnadsprojekt och detaljplaner i projektdirektiv och projektstrategi.

Uppföljning av internkontrollplanen rapporteras till nämnden i enlighet med årshjul för internkontroll, i samband med tertialrapport och årsbokslut.

Kommunstyrelsens internkontrollplan för 2022 och 2023 redovisas att den främsta risken kopplat till detaljplaneprocessen är bristande styrning i projekt. Följande åtgärd presenteras för att eliminera risken:

- ▶ Systematisk uppföljning av projekten avseende tid, kostnad och kvalitet.

Uppföljning av interkontrollplanen rapporteras till kommunfullmäktige vid årsbokslut.

⁵ Riskanalys ska genomföras under september - november, uppföljning av förra årets internkontrollplan ska genomföras under januari-februari och nämndernas uppföljning rapporteras till kommunstyrelsen i mars.

3. Kommunens detaljplaneprocess

Framtagandet av detaljplaner kan göras inom ramen för två olika processer.

- ▶ **Planprojekt**, ansvaret vilar på miljö- och samhällsbyggnadsnämnden, kommunfullmäktige kan anta detaljplanen om den bedöms vara av stort allmänt intresse. Planprojekt omfattar inte allmänna anläggningar eller allmän plats samt genomförs bara på privat mark.
- ▶ **Stadsbyggnadsprojekt** beslutas av kommunstyrelsen och antas av kommunfullmäktige. Detaljplaner inom stadsbyggnadsprojekten omfattar som regel även allmänna anläggningar och allmän plats, men kan även utgöra planer för privat och/eller kommunal mark. Stadsbyggnadsprojekten definieras vidare som projekt med större allmänintresse, framför allt avseende var projektet genomförs och att det omfattar allmänna anläggningar.

Utgångspunkten i PBL är att kommunen är ansvarig och ska ta initiativ till planeringen inom kommunen. I praktiken tar även exploatörer i form av fastighetsägare och stundtals privatpersoner initiativ till detaljplanering. Arbetet med att ta fram detaljplaner sker i stor utsträckning i takt med att exploatörer meddelar intresse att bygga i kommunen. Det innebär att kommunen inte har färdiga detaljplaner som inväntar exploatörer av områden.

Enhetschef för planenheten, exploateringsenheten, anläggningsenheten och enheten för strategisk stadsutveckling möts i forumet *Kvartalsvis resursplanering* under ledning av enheten för strategisk stadsutveckling. Forumet arbetar gemensamt fram förslag på vilka projekt som ska startas. Planprojekt lyfts till miljö- och stadsbyggnadsnämnden som beslutar om planuppdrag. Stadsbyggnadsprojekten initieras främst med stöd i politiska beslut som följer underlag för kommunens utveckling, till exempel översiktsplan eller strukturplan. Prioritering av stadsbyggnadsprojekt påverkas även av i vilken utsträckning som uppstart av projekt påverkar andra projekt och vilka intäkter som projektet genererar till kommunen.

I verksamhetssystemet *Prosit* återfinns kommunens samtliga rutiner, checklistor och mallar för detaljplaneprocessen. Det finns fyra övergripande processbilder i *Prosit* som leder till underkategorier som redogör för samtliga steg i detaljplaneprocessen för stadsbyggnadsprojekt och planprojekt. Vi har inom ramen för granskningen tagit del av rutin för planbesked, projektdirektiv, start-PM, samråd, granskning, antagande, överklagande och laga kraft. Flertalet rutiner tar avstamp i vad som regleras i PBL. Det finns även en tydlig ansvarsfördelning för vilka steg som respektive funktion, t.ex. planarkitekt och enhetschef inom enheterna, ansvarar för i planprocessen.

3.1. Skillnader i planprocessen

Nedan följer en beskrivning av skillnaderna i planprocessen, beroende på om projektet genomförs som ett planprojekt eller inom ramen för ett stadsbyggnadsprojekt.

- ✓ = ingår i processen
✗ = ingår inte i processen

Steg i detaljplaneprocess	Planprojekt	Stadsbyggnadsprojekt	Redogörelse för steg i processen
Planbesked	✓	✗ ✓	Planbeskedet uppskattar när detaljplan kan tänkas antas och vilket förfarande som ska tillämpas. KS beslutar om planbesked för detaljplan inom stadsbyggnadsprojekt, MSN beslutar om planbesked som inte berör allmänna anläggningar. ⁶
Planuppdrag	✓	✗	Planenheten anmäler planuppdrag till MSN. Framställning av planförslag till planprojekt sker primärt inom planenheten.
Projektdirektiv	✗	✓	Utgör i regel startskott för politiskt initierade stadsbyggnadsprojekt. Fastställer projektets syfte, mål och ekonomi. ESSU ⁷ upprättar direktivet, stadsutvecklingsdirektör underteckning direktivet. Projektdirektiv i stadsbyggnadsprojekt motsvarar planuppdrag i planprojekt.
Start-promemoria	✗	✓	Uppstart av projekt kommuniceras till samtliga aktörer i projektet. Kommunstyrelsen beslutar om start-PM.
Projektorganisation	✗	✓	Redogör för roller, ansvar och samverkan i framtagandet av detaljplanen i enlighet med kommunens projektmodell.
Samråd	✓	✓	De som anses beröras av planen får inbjudan till att lämna synpunkter på planförslaget.
Samrådsredogörelse	✓	✓	Efter samrådstiden sammanställs yttranden och synpunkter i samrådsredogörelsen.
Underrättelse	✓	✓	Inför granskning ska kommunen informera om planförslag i en underrättelse på kommunens anslagstavla.

⁶ Sedan 2023 beslutar kommunstyrelsen om planbesked som berör kommunala anläggningar. Skälet till förändringen är att KS bedömdes kunna göra en mer samlad bedömning av planbeskedet utifrån ekonomi, planhänseende och trafiksituation. MSN beslutar fortfarande om planbesked som omfattar enskild fastighet eller avstyckning (tomtindelning).

⁷ Enheten för strategisk stadsutveckling förkortas ESSU.

Granskning	✓	✓	Efter eventuella revideringar i samband med samråd ställs planen ut för granskning.
Granskningsutlåtande	✓	✓	Inkomna synpunkter och eventuell revidering efter granskning av planförslag sammanställs i ett granskningsutlåtande.
Antagande av detaljplan	✓	✓	Detaljplan inom stadsbyggnadsprojekt antas av KF och detaljplan för planprojekt antas av MSN.
Överklagan	✓	✓	Överklagande kan ske inom tre veckor efter antagen plan. Mark- och miljödomstolen prövar överklagan.
Laga kraft	✓	✓	När tidpunkt för överklagande har passerat och ingen överklagan inkommit vinner detaljplanen laga kraft.

Majoriteten av **stadsbyggnadsprojekten** startas utan planbesked. Om en privat exploatör har initierat planbesked som leder till stadsbyggnadsprojekt eller om det berör bebyggelse på privat mark kan stadsbyggnadsprojekten föregås av ett planbesked. Majoriteten som ansöker om planbeskeden är privata exploatörer eller enskilda fastighetsägare. Utredningen av planbesked redogörs för i kapitel 3.2.

Planprojekt föregås av att ett planbesked lämnas till den som ansökt om planbesked. Planenheten anmäler därför efter planuppdraget till miljö- och stadsbyggnadsnämnden som beslutar om att ge planenheten uppdraget att ta fram förslag till detaljplan. Efter beslut påbörjas arbetet inom planenheten med att ta fram ett planförslag.

Vid tidpunkten för granskning finns cirka 100 pågående stadsbyggnadsprojekt i olika faser, 18 pågående planprojekt, samt en kandidatportfölj med cirka 50 projekt (både planprojekt och stadsbyggnadsprojekt ingår i kandidatportföljen).

3.2. Utredning av planbesked

Planbeskedet innehåller en bedömning av om den sökta åtgärden anses lämplig att pröva i en planprocess.

Ansökan om planbesked ska primärt innehålla en beskrivning av det huvudsakliga ändamålet med åtgärden och en karta som visar det område som berörs. Vid behov kan ansökan kompletteras med till exempel utredningar, skisser eller fotografier.

Inom planenheten är det planbeskedsgruppen bestående av gruppchef, planarkitekter, översiktplanerare och projektkoordinator som utreder inkommen begäran om planbesked. Om planbesked bedöms lämpligt att pröva i en planprocess innehåller det en uppskattning om när detaljplanen kan tänkas antas och en bedömning om planarbetet kan bedrivas som stadsbyggnadsprojekt eller planprojekt. Vid behov kan planbeskedsgruppen efterfråga resurser från andra enheter i utredningen. Om bedömningen är att åtgärden inte är lämplig att prövas i en planprocess lämnas en tydlig motivering till den som ansökt om planbesked.

Företrädare för planenheten uppger att det kan finns omständigheter som kan påverka enhetens möjlighet att ge planbesked 16 veckor från att ansökan inkommer, i enlighet med 5 kap. 4 § PBL. För perioden 2021-2022 var mediantiden för planbesked 17 respektive 18 veckor.⁸ Under 2022 har inkomna önskemål om planbesked varit färre jämfört med tidigare år. De önskemål om planbesked som inkommit har emellertid varit av mer komplex karaktär vilket medför att handläggningstiden tar längre tid än väntat.

I de fall handläggningstiden varit kortare än de lagstadgade handläggningstiden på 16 veckor har underlag från sökande varit fullständigt och verksamheten haft god tillgång till resurser. I de fall där handläggningstiden varit lång har det främst berott på resursbrist.⁹

Under perioden 2021-2022 genomförde planenheten insatser för att minska antalet planprojekt som låg i kö. Enheten gick igenom alla planprojekt som inte hade fördelats på planarkitekter. Enheten genomförde därefter en större andel planprojekt och kunde därmed korta ner listan över planprojekt som inväntar start.

3.3. Aktörer identifieras vid uppstart av stadsbyggnadsprojekt

Stadsbyggnadsprojekt utgår från *Nacka kommuns projektmodell för stadsbyggnadsprojekt*. Projektmodellen är uppdelad i två delar, där den första delen beskriver utformning av stadsbyggnadsprojekt, organisation, arbetssätt och ansvarsfördelning och den andra delen redogör för rollbeskrivningar i projekt och framdrift i enlighet med övergripande kommunmål samt projektmål.

Vid uppstart av detaljplan för stadsbyggnadsprojekt upprättas ett start-PM med utgångspunkt i projektdirektivet. Uppstart av stadsbyggnadsprojektet ska kommuniceras till samtliga aktuella aktörer i projektet och eventuella markägare. Huvudprojektledare utgör projektledare från exploateringsenheten och delprojektledare utgör planarkitekt från planenheten. Tillsammans gör de en bedömning av resursbehov i projektet.

Huvudprojektledare efterfrågar därefter resurs från till exempel Nacka Vatten och Avlopp och/eller Nacka Energi och inom kommunen efterfrågas resurs från andra enheter. Behov av beställning av externa utredningar ska även framgå, tex. dagvattenutredning, miljökonsekvensutredning eller bullerutredning.

Utöver ovanstående ska följande framgå vid uppstart av arbetet med att ta fram detaljplan:

- ▶ **Planavtal** som reglerar parternas, kommunen och exploatören, kostnadsansvar under detaljplaneprocessen.
- ▶ **Avtal med vägförening (gäller projekt i förnyelseområden), enskilt huvudmannaskap** som reglerar den övergripande processen, däribland projektering och planarbete för Nacka vatten och avfall samt vägföreningens vägar samt erforderliga tillstånd och avtal. I avtal ska riktlinjer för kommande genomförandavtal framgå.

⁸ Statistik från Miljö- och stadsbyggnadsnämndens årsbokslut 2022.

⁹ Miljö- och stadsbyggnadsnämndens årsbokslut 2022.

- ▶ **Projektkalkyl** som redogör för projektets betydande kostnader och intäkter.

Om kommunen är markägare

- ▶ **Markanvisningsavtal** innehållande förutsättningar för exploatering av område och tilldelning av mark för bebyggelse till exploatör.

Om exploatör är markägare

- ▶ **Principöverenskommelse** är ett samverkansavtal mellan kommun och exploatör. Avtalet ska tydliggöra förväntningar, avsikter och kostnadsansvar för exploatering av område.

Planenheten har två planarkitekter där kvalitetsgranskning ingår som en arbetsuppgift. Dessa granskar start-PM som därefter godkänns av projektchef/enhetschef och skickas till kommunstyrelse för beslut. Kvalitetsgranskarna har som uppgift att granska merparten av de handlingar som tas fram på planenheten i detaljplanearbetet.

Intervjuande företrädare för de kommunala bolagen uppger att information om uppstart av projekt och delaktigheten i projekt varierar utifrån i vilken utsträckning planen omfattar deras verksamhetsområde. Tidpunkt för inkludering av kommunala bolag kan ske vid uppstartmöten, när efterfrågan på resurs inkommer från enhetschef, eller vid samråd. Det finns ingen särskilt upprättad rutin för när de kommunala bolagen ska involveras i processen.

Det finns en efterfrågan från de kommunala bolagen att inkluderas så tidigt som möjligt i processen. I intervjuer framgår att de kommunala bolagen upplever att det finns ett värde i att inkluderas tidigt för att kunna besvara hur pass inkluderade de bör/vill vara under projektets gång. Vidare framgår att förfrågan på resurser kan inkomma senare än vad som önskas och det sker att större efterfrågan på resurser inkommer samtidigt, vilket kan påverka bolagens planering av resurser. Företrädare för Nacka vatten och avfall uppger att det förekommer att resursförfrågan till avdelningarna *avfall* och *återvinning* inkommer senare eller i vissa fall inte alls i jämförelse med *vatten och avlopp* som i större utsträckning inkluderas i uppstartsprocessen.

Vidare framgår att det kan ta flera månader efter beslut om start-PM innan arbetet med projektet fortsätter. Uppfattningen är att upphandling av externa aktörer för genomförandet av externa utredningar kan vara påverkande faktorer till att projekt avstannar eller försenas.

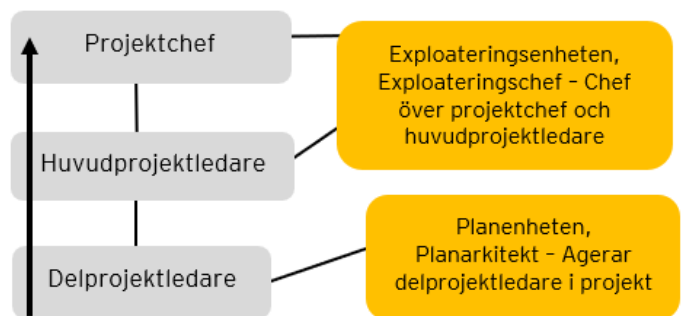
3.3.1. Processen inom projektorganisationen

Stadsbyggnadsprojekt genomförs i en projektorganisation i enlighet med kommunens projektmodell för stadsbyggnadsprojekt. Projekten organiseras i projektstödverktöget *Antura* med stöd av ekonomisystemet *UBW*. Utöver projektmodellen finns en rutin för kommunikation inom stadsbyggnadsprocessen innehållande kommunikationsplan, vilket huvudprojektledaren ansvarar för att ta fram.

Projektet drivs av en projektchef som har det övergripande ansvaret för projektets genomförande i enlighet med uppsatta mål avseende tid, kostnad och kvalitet.

Huvudprojektledare i projektet leder förhandling och upprättande av avtal vad gäller exploateringsarbeten samt fastighetsrelaterade frågor med markägare, exploatörer och andra rättighetsinnehavare.¹⁰

Inom organisationen är projektchefen linjechef och huvudprojektledarens chef. Delprojektledare ansvarar för delprojekt inom stadsbyggnadsprojektet. Utöver projektmodellen finns rutin för kommunikationsprocessen inom stadsbyggnadsprocessen innehållandes kommunikationsplan. Huvudprojektledaren ansvarar för att detta tas fram.¹¹



Enhetschef på exploateringsenheten utgör projektägare och chef över projektchef och huvudprojektledare. Projektchef utser huvudprojektledare för projektet. Huvudprojektledaren fattar verkställighetsbeslut om projektets framdrift och rapporterar till projektchef. Planarkitekt på planenheten agerar delprojektledare och kan önska projektresurser från andra enheter, tex. Miljöenheten och/eller kommunala bolag vid behov.

Intervjuade företrädare från enheterna som deltar i stadsbyggnadsprojekten är som regel positiva till utformningen av projektorganisationen. Respektive roll och ansvarsområde inom organisationen upplevs vara tydligt förankrat i processen utifrån projektmodellen. Vid intervjuer med företrädare för planenheten, exploateringsenheten och enheten för strategisk stadsutveckling framgår att det kan finnas svårigheter med att rekrytera personal till enheterna. Kommunen anlitar konsulter vid behov för att täcka upp vakanser. Inom exploateringsenheten finns exempelvis konsulter som arbetat för kommunen i flera år.

3.4. Statistik kopplat till kommunens detaljplaneprocess

Utifrån den kategorisering som görs i Sveriges kommuner och regioners (SKR) databas Kolada har vi jämfört kommunens löptider och antal beslut om antagande. Kommunen jämförs med kommuner som av Kolada identifierats som liknande på ett övergripande plan, exempelvis befolkning, skattekraft och strukturkostnad.¹²

¹⁰ Gäller om det inte finns delprojektledare för kvartersmark inom projektorganisationen.

¹¹ Som stöd finns schematisk bild för kommunikation och kommunikationsenhetens mall för kommunikationsplan bilagda i rutin för kommunikationsprocessen.

¹² Strukturkostnad utgör summan av standardkostnaderna för en kommun. Standardkostnad korrigerar för strukturella skillnader, vilket innebär att standardkostnad för till exempel äldreomsorg baseras till del stor på antalet äldre i befolkningen.

	Mediantid i månader från samrådsstart till antagande under de senaste två åren	Antal beslut om antagande som fattats under de senaste två åren	Andel överklagade detaljplaner (%) under de senaste två åren
Nacka	12	36	41
Karlstad	11	38	34
Norrköping	10	24	25
Jönköping	9	31	29
Uppsala	14	38	45
Umeå	10	33	39
Eskilstuna	18	32	16
Västerås	9	27	29
Medelvärde för 8 kommuner	11,62	32,37	32,25

Statistik inhämtad från Kolada, 2020-2021

Resultatet avseende överklagande visar att Nacka kommun har den näst högsta andelen överklagade detaljplaner. Medelvärdet för tiden från samrådsstart till antagande ligger precis över medelvärdet för samtliga kommuner men flera kommuner ligger väsentligt över medelvärdet. Angående antal beslut om antagande tillhör Nacka en av de kommunerna som beslutat om flest antaganden.

Gällande överklagande uppges det vara vanligt förekommande i kommunen och påverkat av att Nacka kommun expanderar. Eftersom fler medborgare berörs av detaljplanerna upplevs det öka antalet överklaganden. Andelen överprövande planärenden som ändrats i sista instans är däremot noll under perioden 2021-2022.¹³

Överklaganden medför att processen avstannar till dess att överklagandeprocessen är färdig och detaljplanen därefter vunnit laga kraft. I dagsläget påverkar det antalet månader som detaljplaneprocessen tar.

3.4.1. Synpunkter från byggherrar och konsulter

Byggaktörsenkäten samlar vartannat år in byggherrar och konsulter bedömning av kommuners hantering av stadsbyggnadsprojekt. Den senaste insamlingen genomfördes under hösten 2022 och riktades till byggaktörer i Stadsbyggnadsbenchens¹⁴ tio kommuner: Botkyrka, Haninge, Huddinge, Järfälla, Nacka, Sollentuna, Södertälje, Täby, Upplands Väsby och Stockholm. Andelen byggaktörer som besvarade den webbaserade enkäten för Nacka kommun uppgick till 61 procent.

¹³ Statistik från miljö- och stadsbyggnadsnämnden mål och budget 2023-2025.

¹⁴ Stadsbyggnadsbenchen är ett samarbete mellan tio kommuner i Stockholms län. Kommunerna samverkar genom jämförelse mellan kommunerna (benchmarking) och erfarenhetsutbyte i syfte att utveckla sina stadsbyggnadsprocesser.

Enkäterna riktades till både anställda hos byggherrarna och konsulter vilket är samtliga som haft kontakt med kommunen i någon del av stadsbyggnadsprojekten. Svartalternativen omfattade en tiogradig skala där 1 motsvarade inte alls nöjd och 10 motsvarade i högsta grad nöjd. Nedanstående tabeller redogör för ett urval av resultatet från byggaktörsenkäten.

Hur nöjd var du med kommunen gällande...	Handlingarnas innehåll och kvalitet (planbesked, ev förstudie/start PM)	Planhandlingarnas innehåll och kvalitet (planbeskrivning, kartor, gestaltungsprogram)	Kommunikation med sakägare och allmänhet (dialog, samrådsmöten, kommunen hemsida etc)	Information från kommunen om vilka utredningar som behövs
Nacka	7,1	6,2	7,5	7,1
Järfälla	7,9	7,6	7,5	7,5
Huddinge	6,1	5,6	5,6	5,2
Botkyrka	5,3	5,4	6,2	5,7
Stockholm	6,4	6,4	6,8	6,0
Sollentuna	4,4	6,1	5,3	5,1
Täby	5,8	5,9	5,9	5,8
Upplands Väsby	7,0	5,9	5,7	6,4
Södertälje	6,0	5,8	6,1	5,4
Haninge	5,2	6,0	5,8	6,3
Medelvärde för tio kommuner	6,3	6,1	6,4	6,0

Statistik inhämtad från Byggaktörsenkät, 2022

Resultatet från enkäten visar att Nacka delar högst resultat vad gäller kommunikation med sakägare och allmänheten tillsammans med Järfälla kommun.

Nacka har näst högst resultat avseende handlingarnas innehåll och kvalitet omfattande planbesked och start-PM samt kommunens information till byggherrar och konsulter om vilka utredningar som behövs i stadsbyggnadsprojektet. Gällande planhandlingarnas innehåll och kvalitet innehållande planbeskrivning och kartor ligger Nacka över medelvärdet för samtliga kommuner.

Sammantaget har Nacka fått goda resultat vad gäller byggherrars och konsulter uppfattning om kommunens genomförande av stadsbyggnadsprojekt.

4. Uppföljning och bedömning

4.1. Återrapportering

Intervjuade företrädare för enheterna som är involverade i detaljplaneprocessen uppger att miljö- och stadsbyggnadsnämnden visar intresse för framtagandet av detaljplaner och planfrågorna. Återrapportering till nämnden sker i samband med månatlig rapportering, tertialrapporter samt i årsbokslut. Nämnden följer upp indikatorer fastställda av kommunfullmäktige och miljö- och stadsbyggnadsnämnden, däribland mediantid för framtagande av planbesked och detaljplaner.

I samband med tertialrapport tar MSN del av antal inkomna planbesked, beslutade planbesked, återkallade planbesked och prognos för antal bostäder och arbetsplatser. Miljö- och stadsbyggnadsnämnden får rapportering om detaljplaneprocessen i samband med anmälan om samråd och granskning.

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden tar månatligen del av statistik för pågående och antagna detaljplaner i stadsbyggnadsprojekt antagna av kommunstyrelsen. Nämnden tar även månatligen del av information om pågående planbesked genom information om att handläggning pågår och om planenheten inväntar besked från sökande.¹⁵ Nämnden får information om status avseende beslut av planbesked av kommunstyrelsen.

I protokoll framgår att kommunstyrelsen är föredragande i kommunfullmäktige när det handlar om att ingå exploateringsavtal och vid antagande av detaljplan.¹⁶ Kommunstyrelsen tar i samband med antagande av detaljplan del av plankarta, planbeskrivning, samrådsredogörelse och granskningsutlåtande. Kommunstyrelsen följer upp indikatorer fastställda av kommunfullmäktige och kommunstyrelsen i tertialrapporter, däribland indikatorer för att antalet tillstyrkta detaljplaner för att nå kommunens bostadsmål till 2030.

Kommunstyrelsens stadsutvecklingsutskott är kommunstyrelsens beredande organ som bereder och beslutar i vissa ärenden om till exempel stadsplanering, exploatering och tunnelbanans utbyggnad till Nacka. Stadsutvecklingsutskottet lägger även fram ett förslag till beslut, utskottet får dock överlämna ärende till kommunstyrelsen utan eget ställningstagande. I stadsutvecklingsutskottets protokoll framgår att utskottet har månatligen sedan januari 2022 lagt fram förslag till beslut till kommunstyrelsen för genomförande av detaljplaner. Utskottet har även lämnat förslag vid till exempel upprättande av avtal med exploatörer, samråd och vid antagande av start-PM.¹⁷

¹⁵ Granskning av miljö- och stadsbyggnadsnämndens protokoll perioden januari 2022 - mars 2023.

¹⁶ Granskning av kommunstyrelsens protokoll perioden januari 2022 - mars 2023.

¹⁷ Granskning av kommunstyrelsens stadsutvecklingsutskott perioden januari 2022 - mars 2023.

Svar på revisionsfrågor

Delfråga	Svar
Hur genomförs detaljplaneprocessen och överensstämmer detta med relevanta styrdokument?	<p>Miljö- och stadsbyggnadsnämnden ansvarar för detaljplaneprocessen.</p> <p>Planprojekt hanteras primärt inom planenheten, detaljplaner inom stadsbyggnadsprojekt hanteras enligt kommunens projektmodell och omfattar samverkan med externa aktörer, kommunala bolag och andra kommunala enheter.</p> <p>Projektmodellen är väl implementerad i kommunen och definierar processen från uppstart av stadsbyggnadsprojekt till dess att detaljplanen vunnit laga kraft.</p> <p>Genomförandeprocessen i kommunen stämmer överens med kommunens rutiner, mallar och checklistor som följer bestämmelserna i PBL.</p>
Beaktas demokratisk insyn och transparens i detaljplaneplanprocessen?	<p>Ja. Demokratisk insyn och transparens beaktas i samband med samråd och granskning, som tillämpas i enlighet med lagstiftning samt i rätten till att överklaga detaljplanen.</p>
På vilket sätt styr miljö- och stadsbyggnadsnämnden detaljplanearbetet?	<p>Sedan 2023 beslutar kommunstyrelsen om planbesked som berör kommunala anläggningar. Miljö- och stadsbyggnadsnämnden beslutar fortfarande om mindre planbesked som omfattar enskild fastighet eller avstyckning.</p> <p>Miljö- och stadsbyggnadsnämnden beslutar om start av planprojekt, samråd och granskning för både planprojekt och detaljplan inom stadsbyggnadsprojekt samt antagande av planprojekt och tillstyrkan av detaljplan inom stadsbyggnadsprojekt.</p> <p>Inom nämndens ansvarsområde organiseras detaljplanearbetet fördelat främst på planenheten, exploateringsenheten, anläggningsenheten och enheten för strategisk stadsutveckling.</p> <p>Miljö- och stadsbyggnadsnämnden har inte beslutat om några av de lokala styrdokumenterna som styr planprocessen. Styrdokumenterna har tagits fram av tjänstepersoner på enheterna.</p>
Är planberedskapen tillräckligt god?	<p>Delvis. Det finns en plankö för både planprojekt och stadsbyggnadsprojekt.</p> <p>Normalt inleds dock arbetet med att ta fram detaljplaner i takt med att exploatörer meddelar intresse att bygga i kommunen, vilket innebär att kommunen inte har färdiga detaljplaner som ligger och väntar på exploatörer.</p>

<p>Föreligger tillgång till relevant kompetens för upprätthållande av god planberedskap?</p>	<p>Ja. Det finns en plankö för både detaljplaner inom planprojekt och stadsbyggnadsprojekt. Det är svårt att rekrytera personal till samtliga enheter, vilket leder till svårigheter att bemanna samtliga projekt som ligger på kö. Kommunen har dock löst det genom att anlita konsulter.</p>
<p>Är processen tydlig och ändamålsenlig?</p>	<p>Ja. Detaljplaneprocessen tydliggörs genom kommunens projektmodell för stadsbyggnadsprojekt och styrdokument för planprojekt. Strukturen för genomförande av båda kategorierna av projekt är tydlig och ändamålsenlig och följer plan- och bygglagen.</p>
<p>Är aktörerna i processen identifierade och är påverkansgraden relevant?</p>	<p>Ja. Ansvar för att identifiera relevanta aktörer ligger på respektive huvudprojektledare och delprojektledare. Företrädare för de kommunala bolagen upplever att det finns utrymme att påverka processen, förutsatt att inkludering sker tidigt i processen.</p>
<p>Utvärderas måluppfyllelsen och dess avvikelser av nämnd och kommunstyrelse?</p>	<p>Ja. Nämnden tar del av statistik för pågående och antagna detaljplaner, pågående planbesked och status för beslut av planbesked genom månatlig åiterrapportering, tertialrapporter och årsbokslut.</p> <p>Miljö- och stadsbyggnadsnämnden och kommunstyrelsen tar del av måluppfyllelse, däremot tar inte nämnden del av avvikelser.</p> <p>Kommunstyrelsen har tagit del av mindre avvikelser avseende överskriden tidsredovisning i projekt i samband med uppföljning av internkontrollplan.</p>
<p>Vilka interna och externa moment i planprocessen är svåra att påverka samt styra och hur inverkar dessa moment på detaljplaneprocessen?</p>	<p>Detaljplaneprocessen är strikt styrd av lagstiftningen, vilket inte kan påverkas.</p> <p>Miljö- och stadsbyggnadsnämnden upplever svårigheter att rekrytera personal med rätt kompetens. Detta kan fördröja uppstart av arbete med vissa detaljplaner eftersom resurserna och kompetensförsörjningen inte alltid upplevs vara tillräcklig.</p> <p>Externt kan upphandling av externa aktörer för genomförande av utredningar, till exempel i uppstartsfasen, vara tidskrävande och leda till att projekt avstannar i väntan på att avtal ska ingås och utredningar genomföras.</p> <p>Överklagandeprocessen kan externt påverka planprocessen. Vid överklagan avstannar detaljplaneprocessen tills dom vunnit laga kraft.</p>

På vilket sätt åtgärdas och förebyggs förekommande interna och externa förseningsmoment i planprocessen?	Internt nyttjar enheterna inhyrda konsulter för att täcka upp vakanser, varav flertalet blivit långvariga inom kommunen och har således god erfarenhet av hur kommunen arbetar med planprocessen. Projektmodellens utformning och tillämpning i kommunen upplevs i stor utsträckning förbygga förseningsmoment i planprocessen.
--	---

Stockholm 2023-05-16

Anders More
Certifierad kommunal revisor
EY

Sarah Thorsell
Verksamhetsrevisor
EY

Bilaga 1: Källförteckning

Intervjuade funktioner:

- ▶ Ordförande - Kommunstyrelsen
- ▶ Ordförande, 1:e vice ordförande och 2:e vice ordförande - Miljö- och stadsbyggnadsnämnden
- ▶ Enhetschef - Planenheten
- ▶ Enhetschef - Exploateringsenheten
- ▶ Enhetschef och medarbetare - Enheten för strategisk stadsutveckling
- ▶ Planarkitekter - Planenheten
- ▶ Medarbetare - Nacka vatten och avfall AB
- ▶ Medarbetare - Nacka energi AB

Dokumentation:

- ▶ Mål och budget 2023-2025, Nacka kommun
- ▶ Mål och budget 2023-2025, Kommunstyrelsen
- ▶ Mål och budget 2023-2025, Miljö- och stadsbyggnadsnämnden
- ▶ Översiktsplan, Nacka kommun
- ▶ Utvecklad strukturplan för Nacka stad
- ▶ Reglemente för miljö- och stadsbyggnadsnämnden
- ▶ Reglemente för kommunstyrelsen
- ▶ Delegationsordning för kommunstyrelse
- ▶ Delegationsordning för miljö- och stadsbyggnadsnämnd
- ▶ Organisationskarta, Nacka kommun
- ▶ Utbildning Powerpoint, Miljö- och samhällsbyggnadsnämnden, Platsenheten
- ▶ Nacka kommuns projektmodell för stadsbyggnadsprojekt, del 1
- ▶ Nacka kommuns projektmodell för stadsbyggnadsprojekt, del 2
- ▶ Internkontrollplan, Miljö- och stadsbyggnadsnämnden 2022 och 2023
- ▶ Internkontrollplan, Kommunstyrelsen 2022 och 2023
- ▶ Byggaktörsenkät 2022
- ▶ Årsbokslut, Miljö- och stadsbyggnadsnämnden 2022
- ▶ Årsbokslut, Kommunstyrelsen 2022
- ▶ Uppföljning internkontrollplan Miljö- och stadsbyggnadsnämnden tertial 3 2022
- ▶ Uppföljning internkontrollplan Kommunstyrelsen tertial 3 2022
- ▶ Tertialbokslut I och II 2022 Miljö- och stadsbyggnadsnämnden
- ▶ Kommunikation i stadsutvecklingsprocessen
- ▶ Protokoll, Kommunstyrelsen, januari 2022-mars 2023
- ▶ Protokoll, Stadsutvecklingsutskottet, januari 2022-mars 2023
- ▶ Protokoll, Miljö- och stadsbyggnadsnämnden, januari 2022-mars 2023

Rutin för:

- | | |
|----------------------|---------------------------------------|
| ▶ Planbesked | ▶ Upprättande av start-PM |
| ▶ Mindre planprojekt | ▶ Avtal i stadsbyggnadsprocessen |
| ▶ Samråd | ▶ Projektdirektiv |
| ▶ Granskning | ▶ Checklista planbesked |
| ▶ Antagande | ▶ Checklista för stadsbyggnadsprojekt |
| ▶ Överklagande | ▶ Checklista samråd/granskning |
| ▶ Laga kraft | ▶ Checklista delegation samråd |

Bilaga 2: PBL detaljplaneärende

Nedan följer en kortfattad beskrivning av vad som krävs enligt PBL rörande de dokument som ska finnas och den information som ska ges i respektive detaljplansärende.

1. *Begäran om planbesked*

Kommunen ska besluta om planbesked senast inom fyra månader från den dag då en komplett begäran kommit in. Av planbeskedet ska det framgå om kommunen avser inleda planläggning. Planbeskedet ska vara skriftlig. Ändamålet med åtgärden ska framgå och en karta ska bifogas som visar vilket område som berörs. Om åtgärden gäller byggnadsverk ska ansökan innehålla en beskrivning av karaktären och den ungefärliga omfattningen. Det kan exempelvis vara husens högsta våningsantal, uppskattat antal lägenheter eller utformningen i stort, till exempel om husen ska vara friliggande eller sammanbyggda. Att lämna mer detaljerade beskrivningar är onödigt eftersom det kan leda till låsningar i planens utformning.

2. *Grundkartor och fastighetsförteckning*

Av fastighetsförteckningen ska framgå vilka fastigheter som är berörda samt eventuell berörd samfällid mark samt allmänna vattenområden. Vidare ska framgå vilka som är ägare till fastigheter, mark och vattenområden.

3. *Dokument som styrker samråd med berörda*

Dokument som styrker att samråd har skett med berörda, samt under vilken tid samråd har genomförts. Samrådet kan exempelvis genomföras genom utskick, offentliga möten eller möten på den aktuella platsen. Vid standardförfarande är kraven på samråd inte lika omfattande och det är inte heller reglerat hur länge samrådet ska pågå.

4. *Info kring betydande miljöpåverkan*

Information om planen medför betydande miljöpåverkan. Om detta är fallet ska en miljökonsekvensbeskrivning ha genomförts.

5. *Samrådsredogörelse*

En samlad redogörelse av alla kommentarer som inkommit under samrådet.

6. *Kungörelse, granskning och utställning av förslaget*

Förslaget till detaljplan som tagits fram efter genomfört samråd ska kungöras och ställas ut för granskning under minst tre veckor vid utökat förfarande. Kungörelsen ska anslås på kommunens anslagstavla och föras in i en ortstidning vid utökat förfarande. Av kungörelsen ska framgå vilket område som avses, om förslaget avviker från översiktsplan, vilken mark som kan komma att tas i anspråk, var förslaget finns tillgängligt och hur lång granskningstiden är, att den som vill lämna synpunkter på förslaget ska göra det under granskningstiden, till vem synpunkter ska lämnas, att den som under granskningstiden inte har lämnat skriftliga synpunkter kan förlora rätten att överklaga beslut att anta planen.

7. *Information om kungörelsen till kända sakägare*

Meddelande om innehållet i kungörelsen ska skickas till kända sakägare. Vidare ska förslaget till detaljplan och samrådsredogörelse skickas till länsstyrelsen samt de kommuner som berörs.

8. Utställning av planförslag för allmänheten

Kommunen ska under granskningstiden hålla förslaget tillgängligt för alla som vill granska det. Det reviderade förslaget ska vara tillgängligt under två veckor.

9. Granskningsutlåtande

Av utlåtandet ska en sammanställning av de synpunkter som inkommit samt en redovisning av kommunens förslag med anledning av synpunkterna framgå.

10. Datum för antagande samt laga kraft

Datum för antagande samt laga kraft ska antecknas på planhandlingarna.

11. Meddelande om antagande till berörda

När detaljplanen har antagits ska kommunen tillkännage beslutet genom att anslå det justerade protokollet på kommunens anslagstavla. Kommunen ska meddela om antagandet till länsstyrelsen och lantmäterimyndigheten samt de kommuner och regionplaneorgan som är berörda. Kommunen ska även skicka ett meddelande om antagandet till bostadsrättshavare, hyresgäster, boende, hyresgästorganisationer och ideella föreningar under förutsättning att de senast under granskningstiden har lämnat skriftliga synpunkter som inte blivit tillgodosedda. Detta gäller även sakägare.