

2023-10-25

TJÄNSTESKRIVELSE
Dnr MSN-2023-00069

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden

Revisionskrivelse och revisionsrapport 3/2023 – Granskning av detaljplanprocessen

Förslag till beslut

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden antar föreslaget yttrande över revisorernas granskning av detaljplanprocessen enligt bilaga 1 till tjänsteskrivelsen daterad den 25 oktober 2023.

Sammanfattning av ärendet

Kommunstyrelsen och miljö- och stadsbyggnadsnämnden har fått en revisionskrivelse och revisionsrapport gällande granskning av detaljplanprocessen. Revisionens slutsatser fokuseras på planbesked som är en lagreglerad prövning av ansökan om planbesked och enbart innebär ett ställningstagande till om planarbete ska påbörjas eller inte. Sakfrågan berör inte därmed inte detaljplanprocessen. Vidare syftar revisionen till att lyfta fram behov av ökad tydlighet när en detaljplan ska antas av kommunfullmäktige och således bedöms ha ett stort allmänt intresse. Kommunen rekommenderas även att utreda ökade möjligheter att attrahera rätt kompetens för att minimera behovet av långtidsanlitade konsulter. Revisionen belyser slutligen att det är otydligt hur och när de kommunala bolagen involveras i planarbetet.

Revisorerna har i skrivelsen lämnat tre rekommendationer till kommunstyrelsen och ytterligare en rekommendation till miljö- och stadsbyggnadsnämnden. I förslaget till yttrande framhålls i huvudsak att:

Planenheten har analyserat handläggningstiderna för planbesked och även vidtagit åtgärder som inkluderar förändrade arbets sätt. Dock kvarstår risk att den lagstadgade handläggningstiden i vissa fall även fortsatt överskrids, främst på grund av ärendenas komplexitet och i vissa fall på grund av resursallokering.

Nacka kan erbjuda en aktiv stadsutveckling och spännande projekt. För att vara attraktiva behöver kommunen fokusera på att vara effektivt organiserad och ha en god samverkan inom organisationen. I dagens omvärldssituation och osäkerhet kring tempo i stadsutvecklingen är det också positivt för arbetsgivaren att ha en flexibel organisation för att möta upp förändringar i behoven av bemanning. Inom planenheten används inte långtidsanlitade konsulter. Vid behov inom arbetet med detaljplan upphandlas stöd av konsult för det enskilda planarbetet.



I bedömningen av ett stort allmänt intresse behöver flera faktorer vägas in. Av PBL och miljöbalken framgår att allmänna intressen bland annat är natur- och kulturaspekter. Även ägandeform med mera kan ha inverkan. Den slutgiltiga tolkningen görs för det enskilda ärendet inom de politiska organen i samband med beslut om planuppdrag att upprätta förslag till detaljplan i kommunstyrelsen eller miljö- och stadsbyggnadsnämnden.

Arbetet med detaljplaner inom stadsbyggnadsprojekt utgår från kommunens projektmodell. Uppmärksammade svagheter i projektmodellens beskrivningar och rutiner avseende bolagens medverkan behöver ses över. Planläggning ska ske i samverkan med bolagen och vid behov behöver projektmodellen förändras och/eller förtydligas för att uppnå tidig delaktighet, god resurshantering och effektivitet samt slutligt resultat.

Ärendet

Kommunstyrelsen och miljö- och stadsbyggnadsnämnden har fått en revisionskrivelse och revisionsrapport gällande granskning av detaljplaneprocessen. Granskningen är gjord på uppdrag av kommunfullmäktiges revisorer och omfattar kommunstyrelsen och miljö- och stadsbyggnadsnämnden.

Utifrån granskningen lämnar revisorerna följande rekommendationer till kommunstyrelsen och miljö- och stadsbyggnadsnämnden:

1. Analysera och vidta erforderliga åtgärder för att åtgärda anledningarna till att handläggningstiderna avseende planbesked i vissa fall bryter mot plan- och bygglagen.
2. Utred hur kommunen kan attrahera rätt kompetens för att minimera behovet av långtidsanlitade konsulter.
3. Tydliggör kriterier för när en detaljplan ska antas av fullmäktige, dvs för när en detaljplan bedöms ha ett stort allmänt intresse.
4. Skapa en rutin som säkerställer att de kommunala bolagen involveras tidigt i planprocessen. Detta möjliggör att rätt kompetens knyts till projektet i tid, för att undvika förseningar samt underlättar bolagens resursplanering.

Utredning och bedömning

- 1. Analysera och vidta erforderliga åtgärder för att åtgärda anledningarna till att handläggningstiderna avseende planbesked i vissa fall bryter mot plan- och bygglagen.**

I revisionskrivelsen konstateras att den lagstiftade maximala handläggningstid för planbesked i viss utsträckning överskridits under 2021 och 2022. Den påtalade handläggningstiden berör en lagreglerad prövning av ansökan om planbesked som enbart innebär ett ställningstagande till om planarbete ska påbörjas eller inte. Sakfrågan berör inte därmed inte detaljplaneprocessen.



Utvecklade arbetssätt

Planenheten har inlett en mätning av tidsåtgång för handläggning som är densamma som för bygglovsansökningar, dvs tiden mäts från det datum när ansökan är komplett, vilket även är intentionerna i 5 kap. 4 § plan- och bygglagen (2010:900), nedan PBL. Eftersom ansökningar dels kan vara ofullständiga, dels kräver diskussioner och rådgivning mellan planenheten och sökanden innan handläggningen kan påbörjas ger denna mätning av tid en mer rättvis bild av tidsåtgången.

Parallellt med nya reglementen för kommunstyrelsen och för miljö- och stadsbyggnadsnämnden pågår en insats för att utveckla nya rutiner och nya arbetssätt för exploateringsförfrågningar i tidiga skeden. Det inkluderar ansökningar om planbesked. En fördel är att sakkunniga från berörda enheter gör en bedömning av planansökan redan i ett tidigt skede vilket är tidsbesparande.

Resurser

Handläggning av planbesked utförs av planarkitekter som även utför detaljplanearbete. Antalet planarkitekter har genom ersättningsrekryteringar ökat sedan 2021 och 2022 och är under 2023 i balans. Samtidigt varierar antalet ansökningar från år till år. Under de aktuella åren och åren dessförinnan var antalet ansökningar högt vilket påverkar resursfördelning och framdrift. Tillsammans med utvecklat arbetssätt med berörda enheter för förfrågningar, inklusive ansökningar av planbesked, ger det en god grund för att den lagstadgade tiden för handläggning (5 kap. 4 § PBL) i normalfallet ska kunna uppnås.

Bedömning av planbeskedsansökan samt beslutande organ anpassas efter komplexitet

Planenhetens uppfattning är att bedömningen av planbesked, som är ett tidigt principbesked om planarbete ska påbörjas eller inte, i princip kan utföras enligt två alternativ som uppfyller kraven i 5 kap. 2 § och 5 § PBL utan att föregå efterföljande planläggning. Det ena alternativet utgår från en grundläggande bedömning om markanvändningens lämplighet med mera. En sådan bedömning kan göras om förslaget inte är av stor vikt eller har principiell betydelse och saknar intresse för allmänheten. Det andra alternativet berör bedömningar av förslag som däremot är av stor vikt eller har principiell betydelse, om det kan antas medföra en betydande miljöpåverkan eller är av intresse för allmänheten. Denna bedömning kan även ta hänsyn till kommunens möjligheter och avsikter att finansiera och genomföra en viss exploatering om en planbeskedsansökan berör och påverkar befintliga eller planerade kommunala fastigheter och anläggningar.

Planenhetens uppfattning är att dessa två olika alternativ överensstämmer med styrande reglementen och tjänstepersonernas projektorganisation. Fram till årsskiftet 2022-2023 var miljö- och stadsbyggnadsnämnden beslutande organ för samtliga planbesked. Sedan 1 januari 2023 är reglementena för kommunstyrelsen och för miljö- och stadsbyggnadsnämnden ändrade så att beslut om planbesked kan fattas antingen av



kommunstyrelsen eller av miljö- och stadsbyggnadsnämnden beroende på planbeskedets innehåll och komplexitet enligt ovanstående.

Ansvar för bedömningen av planbesked åligger planenheten och handläggningen för densamma är likartad oavsett omfattning och beslutande nämnd. Däremot är processen mer omfattande vid planbesked av komplex karaktär när fler kompetenser ingår i bedömningen.

2. Utred hur kommunen kan attrahera rätt kompetens för att minimera behovet av långtidsanlitade konsulter

Nacka kan erbjuda en aktiv stadsutveckling och spännande projekt. För att vara attraktiva behöver kommunen fokusera på att vara effektivt organiserad och ha en god samverkan inom organisationen. I dagens omvärldssituation och osäkerhet kring tempo i stadsutvecklingen kan det dock vara positivt för arbetsgivaren att ha en flexibel organisation för att möta upp förändringar i behoven av bemanning.

Inom planenheten används inte långtidsanlitade konsulter. Vid behov inom arbetet med detaljplan upphandlas stöd av konsult för det enskilda planarbetet under ledning av ansvarig planarkitekt. Översyn av resursbehov med anställningsprövning och rekrytering vid behov sker löpande.

3. Tydliggör kriterier för när en detaljplan ska antas av fullmäktige, dvs för när en detaljplan bedöms ha ett stort allmänt intresse

I Nacka kommun kan miljö- och stadsbyggnadsnämnden, i enlighet med Reglemente för miljö- och stadsbyggnadsnämnden, KFKS 2022-00977, ”upprätta och anta detaljplaner med standardförfarande om de inte är av stor vikt eller har principiell betydelse”.

Enligt plan- och bygglagen kan standardförfarande 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. I valet av förfarande ska kommunen alltså göra en bedömning av vilken effekt och påverkan planen antas ha på sin omgivning.

Av plan- och bygglagen framgår att allmänna intressen bland annat är natur- och kulturaspekter, utformningen av bebyggelse samt vissa bestämmelser i miljöbalken. För att avgöra om detaljplanen kan bedömas ha ett stort allmänt intresse behöver flera faktorer vägas in. Exempelvis kan ägandeformen av ett grönområde, gångvägar eller kajer som planläggs antingen som allmän plats eller som kvartersmark ha inverkan på det allmänna intresset i form av såväl tillgång som tillgänglighet (möjlighet att sätta upp hinder för passage ex). Det kan även handla om skala och nivå; till exempel kan ett mark- eller vattenområde vara av mindre betydelse väldigt lokalt inom den närmaste



närmiljön men ha stor betydelse för kommunen eller regionen i sin helhet och därmed vara av ett mer uttalat allmänt intresse.

Sammanfattningsvis kan planenheten konstatera att bedömningen av vad som utgör ett stort allmänt intresse är svårdefinierad rent generellt, och att den slutgiltiga tolkningen görs inom de politiska organen i samband med beslut om planuppdrag att upprätta förslag till detaljplan.

4. Skapa en rutin som säkerställer att de kommunala bolagen involveras tidigt i planprocessen. Detta möjliggör att rätt kompetens knyts till projektet i tid, för att undvika förseningar samt underlättar bolagens resursplanering.

Framtagande av detaljplaner inom ramen för stadsbyggnadsprojekt omfattar som regel allmänna anläggningar och allmän plats. Arbetet med stadsbyggnadsprojekt utgår från kommunens projektmodell för stadsbyggnadsprojekt där organisation, arbetsätt och ansvarsfördelning mellan berörda enheter och projektledare framgår. De kommunala bolagen är en del av projektmodellen.

Uppmärksammade svagheter i projektmodellens beskrivningar och rutiner avseende bolagens medverkan behöver ses över. Planläggning ska ske i samverkan med bolagen och vid behov behöver projektmodellen förändras och/eller förtydligas för att uppnå tidig delaktighet, god resurshantering och effektivitet samt slutligt resultat.

Förslag till yttrande

I förslaget till yttrande framhålls i huvudsak att:

- Planenheten har analyserat handläggningstiderna för planbesked och även vidtagit åtgärder som inkluderar förändrade arbetsätt. Dock kvarstår risk att den lagstadgade handläggningstiden i vissa fall även fortsatt överskrids, främst på grund av ärendenas komplexitet och i vissa fall på grund av resursallokering. Sakfrågan berör enbart prövning av ansökan om planbesked och innefattar därmed inte handläggningstider för detaljplanprocessen.
- Nacka kan erbjuda en aktiv stadsutveckling och spännande projekt. För att vara attraktiva behöver kommunen fokusera på att vara effektivt organiserad och ha en god samverkan inom organisationen. I dagens omvärldssituation och osäkerhet kring tempo i stadsutvecklingen är det också positivt för arbetsgivaren att ha en flexibel organisation för att möta upp förändringar i behoven av bemanning.
- De kriterier som finns i plan- och bygglagen för när en detaljplan kan upprättas med standardförfarande respektive utökat förfarande innebär att en bedömning måste göras utifrån en mängd olika aspekter. Bestämmelser i Plan- och bygglagen och Miljöbalken ger vägledning i bedömningen av de allmänna



intressena. Det är även en ställningstagande som politiken gör i samband med beslut om planuppdrag.

- Arbetet med detaljplaner inom stadsbyggnadsprojekt utgår från kommunens projektmodell. Uppmärksammade svagheter i projektmodellens beskrivningar och rutiner avseende bolagens medverkan behöver ses över. Planläggning ska ske i samverkan med bolagen och vid behov behöver projektmodellen förändras och/eller förtydligas för att uppnå tidig delaktighet, god resurshantering och effektivitet samt slutligt resultat.

Ekonomiska konsekvenser

Förslag till beslut bedöms inte medföra några särskilda ekonomiska konsekvenser.

Konsekvenser för barn

Förslag till beslut bedöms inte medföra några särskilda konsekvenser för barn. En väl fungerade detaljplaneprocess är positivt för alla Nackabor och barn och unga.

Handlingar i ärendet

Tjänsteskrivelse daterad 25 oktober 2023

Bilaga 1 Förslag till yttrande

Bilaga 2 Revisionskrivelse

Bilaga 3 Revisionsrapport 2023/3

Katarina Wåhlin Alm
Stadsutvecklingsdirektör
Stadsledningskontoret

Susanne Werlinder
Enhetschef
Planenheten