

Stenungsunds kommun

Granskning av detaljplaneprocessen



Innehåll

1. Sammanfattning	3
2. Inledning	4
2.1. Bakgrund.....	4
2.2. Syfte och revisionsfrågor	4
2.3. Avgränsningar	4
2.4. Ansvarig nämnd	5
2.5. Revisionskriterier.....	5
2.6. Metod.....	5
3. Roll- och ansvarsfördelning	6
3.1. Kompetensförsörjning	6
3.2. Samverkan	7
3.3. Bedömning	7
4. Detaljplaneprocessen	8
4.1. Rättssäkerhet	9
4.2. Handläggningstider och prioriteringar	9
4.3. Budgetföljsamhet och fakturering	11
4.4. Samråd	12
4.5. Bedömning.....	12
5. Uppföljning och intern kontroll	14
5.1. Uppföljning	14
5.2. Intern kontroll	14
5.3. Bedömning.....	14
6. Samlad bedömning	16
6.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna	16
6.2. Slutsats och identifierade förbättringsområden.....	17
Bilaga 1: Revisionskriterier	18
Bilaga 2: Källförteckning	21
Bilaga 3: Detaljplaneprocessen i Stenungsunds kommun.....	22

1. Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Stenungsunds kommun har EY genomfört en granskning av detaljplaneprocessen. Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig styrning och uppföljning av detaljplaneprocessen.

Granskningen visar att det är tydligt vem som ska delta i respektive steg i detaljplaneprocessen och vem som ska besluta om detaljplaner. Vi konstaterar dock att det finns utmaningar vad gäller kompetensförsörjning, vilket får konsekvenser i organisationen. Hög personalomsättning har inneburit att det saknas erfaren personal inom verksamheten, vilket enligt vår bedömning får negativa effekter på organisationens effektivitet samt möjligheten att ha en tydlig roll- och ansvarsfördelning.

Vi menar att styrelsen har skapat förutsättningar för efterlevnad av plan- och bygglagen, genom att tillse att tillämpningen av lagen förtydligas i en rutinhandbok. Vår granskning visar dock att handläggningstider för detaljplaner är väsentligt längre i Stenungsunds kommun än i andra kommuner. Förseningar i fakturering och merkostnader till följd av svårigheter att planera planarbetet har medfört ekonomiskt underskott i verksamheten. Vi menar därför att det finns risk för att resurser inte används på ett effektivt sätt med nuvarande arbetssätt.

Kommunstyrelsen erhåller uppföljning av detaljplaner på olika sätt. Styrelsen är delaktig genom hela beslutsprocessen för enskilda detaljplaner. Därutöver inhämtar styrelsen regelbunden rapportering av pågående detaljplaner. Vi menar dock att styrelsens interna kontroll kan stärkas vad gäller detaljplanearbetet. Det finns visserligen en tydlig struktur för internkontrollarbetet i kommunen, men väsentliga risker i detaljplanearbetet har inte omhändertagits i denna struktur.

Utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprövning är vår sammanfattande bedömning att kommunstyrelsen delvis har säkerställt en ändamålsenlig styrning och uppföljning av detaljplaneprocessen.

Med utgångspunkt i granskningen rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Tillse att handläggningstider för detaljplaner analyseras
- ▶ Tillse att åtgärder vidtas för att säkerställa effektivitet i handläggning
- ▶ Säkerställa att risker i verksamheten hanteras på ett systematiskt sätt

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Det är ett kommunalt ansvar att upprätta översikts- och detaljplaner. I översiktsplanen redovisar kommunen den politiska viljan och den framtida användningen av mark och vatten inom kommunen. En detaljplan reglerar markanvändningen och bebyggelseutformningen mer detaljerat än översiktsplanen. Detaljplan ska upprättas vid ny sammanhållen bebyggelse, ny enstaka byggnad vars användning får betydande inverkan på omgivningen eller som skall förläggas inom ett område där det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse. Detaljplan ska också upprättas när bebyggelse skall förändras eller bevaras, om regleringen behöver ske i ett sammanhang. En detaljplan innehåller juridiskt bindande bestämmelser för var man får bygga, hur byggnaderna får utformas samt vad de får användas till. Den juridiska benämningen på bestämmelserna är byggrätt.

Plan- och bygglagen (2010:900) som trädde i kraft 2011 fastslår i 5 kap 6 § att innan en detaljplan antas ska kommunen ha tagit fram ett planförslag, samrått om förslaget, kungjort det samt låtit det granskas. I 5 kap. 11 § regleras hur ett samråd ska genomföras. Samrådet syftar till att få fram ett bra beslutsunderlag samt möjliggöra insyn och påverkan. Under ett samråd om en detaljplan ska kommunen redovisa planförslaget, skälen för förslaget och det planeringsunderlag som har betydelse. Det är väsentligt att det finns fungerande och effektiva rutiner för hantering av de olika stegen i detaljplaneprocessen.

Stenungsunds kommun har för närvarande flera pågående detaljplaneprocesser. Revisionen har i tidigare detaljplaneprocesser uppmärksammat på brister avseende bland annat samråd, miljökonsekvensanalys och styrning.

Kommunrevisionen har mot bakgrund av ovanstående bedömt att det är väsentligt att granska om kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig detaljplaneprocess.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig styrning och uppföljning av detaljplaneprocessen.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Har kommunstyrelsen säkerställt en tydlig roll- och ansvarsfördelning i detaljplaneprocessen?
- ▶ Har kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig styrning och uppföljning avseende detaljplaneprocessen?
- ▶ Har kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig medborgardialog och information till allmänheten inom ramen för detaljplaneprocessen?
- ▶ Har kommunstyrelsen säkerställt efterlevnad av gällande lagstiftning i detaljplaneprocessen?
- ▶ Hur bedrivs arbetet med intern kontroll avseende detaljplaneprocessen?

2.3. Avgränsningar

Granskningen avgränsas i enlighet med ställda revisionsfrågor. Granskningen genomförs i två delar och redovisas i separata rapporter. En kartläggande del (del 1) och en stickprovsdel (del

2). Föreliggande rapport utgör den kartläggande delen. Beslut om genomförande av del 2 tas av revisionen efter att del 1 har genomförts.

2.4. Ansvarig nämnd

Granskningen avser kommunstyrelsen.

2.5. Revisionskriterier

Revisionskriterier är de bedömningsgrunder som bildar underlag för granskningens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna framgår av bilaga 1.

2.6. Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer/gruppintervjuer. Källförteckning framgår av bilaga 2. Samtliga intervjuade har beretts tillfälle att faktagranska rapporten. Följande funktioner har intervjuats:

- ▶ Sektorchef samhällsbyggnad
- ▶ Verksamhetschef exploatering
- ▶ Plansamordnare
- ▶ Kommunstyrelsens presidium

3. Roll- och ansvarsfördelning

Beslut om detaljplaner fattas av kommunfullmäktige. Fullmäktige kan enligt plan- och bygglagen uppdra åt kommunstyrelsen att besluta om detaljplaner som inte är av principiell beskaffenhet eller i övrigt av större vikt. Det framgår av intervju att detta endast sker i undantagsfall och att kommunfullmäktige beslutar om nästintill samtliga detaljplaner. Kommunstyrelsens allmänna utskott ansvarar för beredning av detaljplaner inför beslut av kommunstyrelsen och därefter kommunfullmäktige. Tekniska myndighetsnämnden ansvarar för myndighetsutövning avseende bygglovsärenden, men har inget ansvar vad gäller beredning eller beslut om detaljplaner.

På tjänstemannanivå är det sektor samhällsbyggnad som ansvarar för detaljplanefrågor. Sektorn har en ny organisation från och med den 1 januari 2020. De tidigare åtta verksamheterna har slagits samman till fyra: bygg miljö, exploatering, infrastruktur och strategi samordning. Syftet med den nya organisationen är att skapa en mer samlad och mindre sårbar organisation. Av intervju framgår att den tidigare organisationen i vissa fall försvårade handläggningen av detaljplaner, exempelvis avseende integrering av miljöfrågor i detaljplaneprocessen. Den nya organisationen syftar också till att främja effektivitet i processerna.

Verksamheten exploatering har det huvudsakliga ansvaret för detaljplanearbetet. Verksamheten leds av verksamhetschef, som ansvarar för 16 medarbetare. Under verksamhetschefen finns en plansamordnare. Plansamordnaren ansvarar för samordning och administration av detaljplaner samt att övervaka ekonomi och tidsplaner. Vidare finns en markhandläggare som ansvarar för administration av mark- och exploateringsfrågor. Därtill finns sex planarkitekter, fyra mark- och exploateringsingenjörer, två GIS-ingenjörer och en mätningenjör. Planarkitekterna har huvudansvaret för handläggning av detaljplaner.¹

3.1. Kompetensförsörjning

Av intervju framgår att det saknas planarkitekter inom verksamheten. Läget beskrivs som ansträngt då en tjänst inte återbesatts på grund av budgetunderskott under 2019. Vidare framgår att ytterligare en vakans ännu inte ersatts. Av intervju framgår att det pågår rekrytering av planarkitekter och att verksamheten beräknas ha 5,4 av totalt 6 planarkitekter i tjänst under andra halvåret 2020. Vidare framgår att det finns en generell utmaning med personalomsättning och vakanser bland planarkitekter. De sex planarkitekter som finns i verksamheten är förhållandevis nyrekryterade. Den planarkitekt som arbetat längst har varit anställd i fyra år. Avsaknaden av mer erfaren personal beskrivs som en utmaning som ibland får konsekvenser för effektiviteten i verksamheten samt möjligheten att ha en tydlig roll- och ansvarsfördelning. Detta då organisationen saknar den erfarenhet som krävs för att tidigt

¹ På grund av vakanser och föräldradigheter har följande resurser varit tillgängliga på verksamheten under första halvåret 2020: ca 3,5 planarkitekter, 3,25 mark- och exploateringsingenjörer, 0,75 markhandläggare, 1,75 GIS-ingenjörer och en mätningenjör.

kunna identifiera och förutse risker i detaljplaneprocessen. Det saknas även erfarenhet att hantera och ta ställning till särskilt komplexa utredningar och beslut.

3.2. Samverkan

Det sker ett aktivt samverkansarbete mellan exploatering och övriga verksamheter inom sektor samhällsbyggnad i detaljplaneprocessen. Samverkan bedrivs huvudsakligen i en plansamverkansgrupp (PSG) som består av företrädare från respektive verksamhet samt räddningstjänsten. I PSG tas pågående detaljplaner upp för information och diskussion med de samlade kompetenser som ingår i gruppen.

Det sker även samverkan med andra sektorer och verksamheter som är relevanta för detaljplaneringen. Exempelvis sker samverkan med sektor utbildning kring detaljplaner som rör skolor och förskolor och med sektor socialtjänst avseende boenden.

3.3. Bedömning

Kommunstyrelsen ansvarar enligt kommunallagen för att verksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och i enlighet med kommunfullmäktiges riktlinjer och gällande lagstiftning. En tydlig roll- och ansvarsfördelning är en förutsättning för detta.

Vår bedömning utifrån genomförd granskning är att kommunstyrelsen i huvudsak säkerställt en ändamålsenlig roll- och ansvarsfördelning. Det är tydligt vem som ska delta i respektive steg i detaljplaneprocessen och vem som ska besluta om detaljplaner. En organisationsförändring har genomförts i syfte att komma tillrätta med utmaningar avseende sårbarhet i organisationen. Det är ännu för tidigt att avgöra om organisationsförändringen har fått önskad effekt, men förändringen är likväl en aktiv åtgärd för att förbättra rollfördelningen. Vi konstaterar dock att det finns utmaningar vad gäller kompetensförsörjning, vilket får konsekvenser i organisationen. Hög personalomsättning har inneburit att det saknas erfaren personal inom verksamheten, vilket enligt vår bedömning får negativa effekter på organisationens effektivitet samt möjligheten att ha en tydlig roll- och ansvarsfördelning.

4. Detaljplaneprocessen

Detaljplaneprocessen i Stenungsunds kommun styrs av Plan- och bygglagen (PBL). Sektor samhällsbyggnad har tagit fram en rutinhandbok för detaljplanearbetet med utgångspunkt i PBL. Rutinhandboken utgör den huvudsakliga vägledningen för de som arbetar med detaljplaneprocessen i Stenungsunds kommun.

I kommunens översiktsplan framgår hur kommunen på lång sikt önskar använda mark- och vattenområden och utveckla bebyggelse. Av intervju framgår att översiktsplanen är delvis inaktuell, men att den fortsatt fungerar som en styrande faktor vid framtagande av nya detaljplaner. En ny översiktsplan är under utveckling och beräknas vara klar under 2020. Därtill har kommunfullmäktige antagit ett inriktningsmål om att bostadsbeståndet ska öka med minst 170 bostäder per år över en femårsperiod. Sektor samhällsbyggnad har inte antagit några verksamhetsmässiga mål kopplade till fullmäktigemålet, men anger att detaljplaner som omfattar bostäder prioriteras.

Av intervju framgår att majoriteten av detaljplanerna i Stenungsunds kommun följer ett utökat förfarande.² I nedanstående figur framgår de olika stegen i detaljplaneprocessen enligt ett utökat förfarande i Stenungsunds kommun.



Figur 1: Detaljplaneprocessen i Stenungsunds kommun

Uppdrag inkommer från den exploitör eller privatperson (beställaren) som önskar ny eller ändrad detaljplan. Beställaren kan ansöka om ett planbesked, det är dock inte obligatoriskt att ansöka om ett planbesked. Syftet med planbeskedet är att alla som har för avsikt att genomföra en åtgärd ska kunna få ett snabbt och tydligt besked om huruvida kommunen tänker inleda ett planarbete eller inte.

Planprogram tas fram vid behov och anger utgångspunkter och mål för en eller flera detaljplaner. Syftet är att i ett tidigt skede ta del av allmänhetens, myndigheters och organisationers erfarenheter och synpunkter.

Samråd inleds när det finns ett färdigt förslag på detaljplan. Då får bland annat länsstyrelsen, myndigheter, och kända sakägare möjlighet att lämna synpunkter på planförslaget.

² Ett utökat förfarande ska tillämpas om planförslaget inte är förenligt med översiktsplanen eller länsstyrelsens granskningsyttrande, eller är av betydande intresse för allmänheten, eller i övrigt av stor betydelse, eller kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Ett utökat förfarande följer i stort samma processgång som ett standardförfarande men omfattas av fler bestämmelser för hur samråd ska genomföras.

Granskning inleds efter samrådet och efter att kommunen har gjort eventuella ändringar i detaljplanen. Förslaget ställs då ut på nytt och berörda kan återigen lämna synpunkter på förslaget.

Antagande av detaljplan sker genom beslut i kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen och berörda ges möjlighet att överklaga beslutet.

Beslutet vinner **laga kraft** när tiden för överklagande har gått ut och ingen har överklagat. Om överklagande har inkommit vinner detaljplanen laga kraft när länsstyrelsen eller en högre instans har avgjort ärendet och deras beslut inte längre går att överklaga.

4.1. Rättssäkerhet

Av intervju framgår att förvaltningen arbetar med att säkerställa rättssäkerhet och likabedömning i handläggningen av detaljplaner. Detaljplaner och planbesked diskuteras på veckomöten för att säkerställa likvärdiga bedömningar. Plansamordnaren bevakar lagförändringar och kommunicerar dessa i verksamheten genom e-post eller informationsmöten.

4.2. Handläggningstider och prioriteringar

Kommunens riktlinjer anger att det av planbeskedet ska framgå hur prioriterat ärendet är och förväntad handläggningstid. Av intervju framgår att det för närvarande finns 20 pågående detaljplaner och 23 planbesked på väntelista. Ärenden med högsta prioritet startas inom ett till två år. Ärenden med lägre prioritet startas inom tre till fem år. Kommunstyrelsen avgör vilken prioritet ett ärende ska ha.

Enligt kommunstyrelsens presidium är långa handläggningstider för detaljplaner en utmaning för kommunen. Kommunstyrelsen ser en risk att exploatörer väljer bort Stenungsunds kommun till följd av långa handläggningstider och att kommunen därmed tappar i konkurrenskraft. I syfte att korta ner handläggningstiderna för detaljplaner gav kommunstyrelsen vid sitt sammanträde den 25 november 2019 sektor samhällsbyggnad i uppdrag att ta fram förslag på exploatörsdriven detaljplaneprocess³ samt processer för ändring av detaljplan.

Av intervju framgår att förvaltningen upplever att handläggningen av detaljplaner i huvudsak är likvärdig med andra liknande kommuner, men att det är en utmaning att göra relevanta jämförelser, eftersom antalet detaljplaner som beslutas årligen är begränsat. Förvaltningen menar också att det saknas enhetligt sätt att jämföra handläggningstider. Av intervju framgår att kommunen deltar i ett nätverk inom Göteborgsregionens kommunalförbund där frågan om

³ Exploatörsdriven detaljplaneprocess innebär ett utökat samarbete mellan kommunen och byggherren/exploatören. Kommunen står i arbetet fortfarande för den formella planläggningen, alltså samråd, granskning osv, medan exploatören står för projektutveckling, projektledning, planhandling med hjälp av deras planarkitekt, och utredningar genom deras konsulter.

jämförelse av handläggningstider har diskuterats. Syftet är att kunna jämföra handläggningstider på ett enhetligt sätt. Arbetet är ännu i uppstartsfas.

I nedanstående diagram (*diagram 1a och 1b*) redovisas en jämförelse av handläggningstiderna för detaljplaner i Stenungsund och liknande kommuner.⁴ Av jämförelsen framgår att Stenungsunds kommun under 2018/2019 hade en väsentligt längre handläggningstid än övriga kommuner, både avseende mediantid från planuppdrag till antagande (drygt 8 år) och mediantid från samrådsstart till antagande (drygt 3 år).

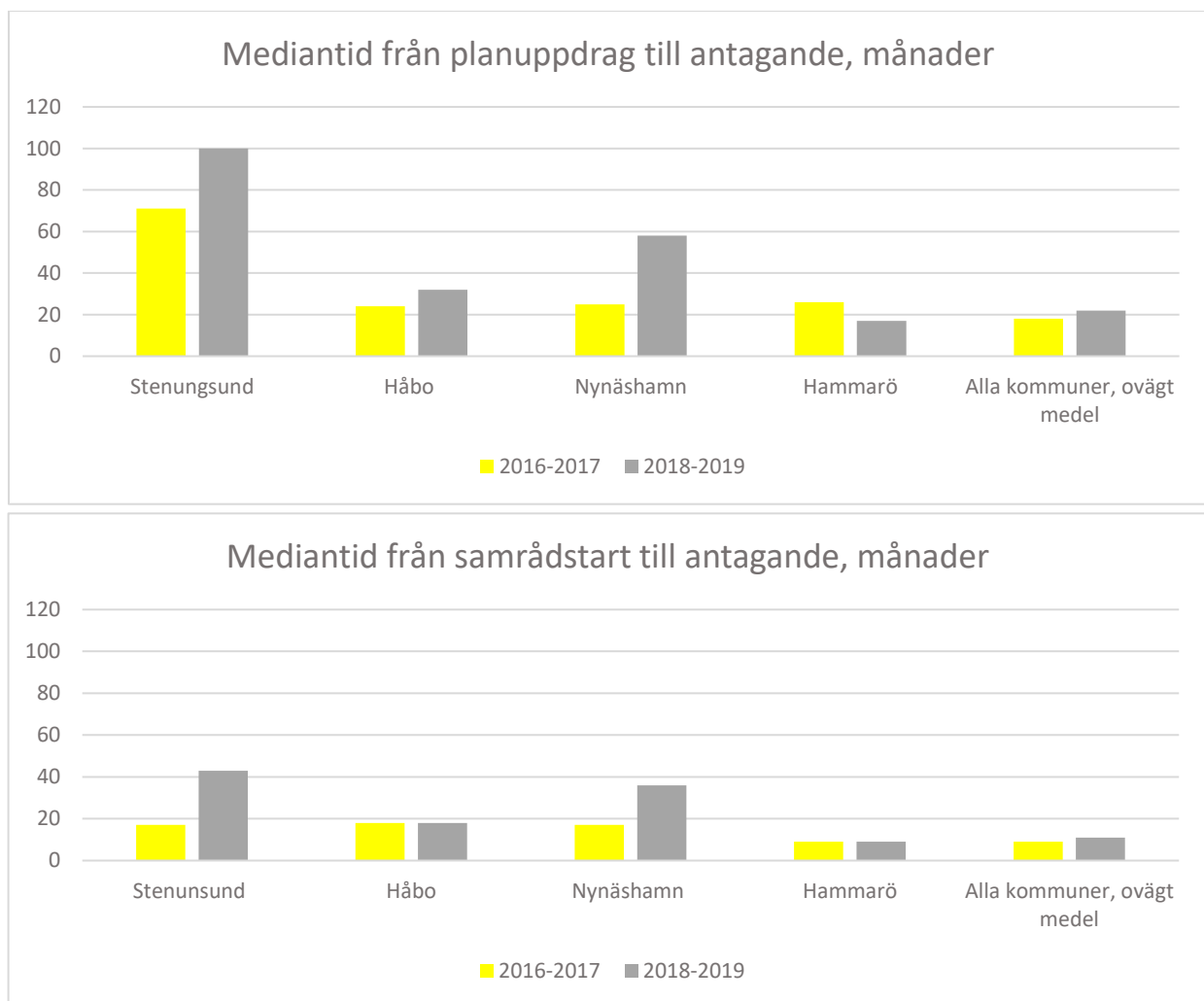
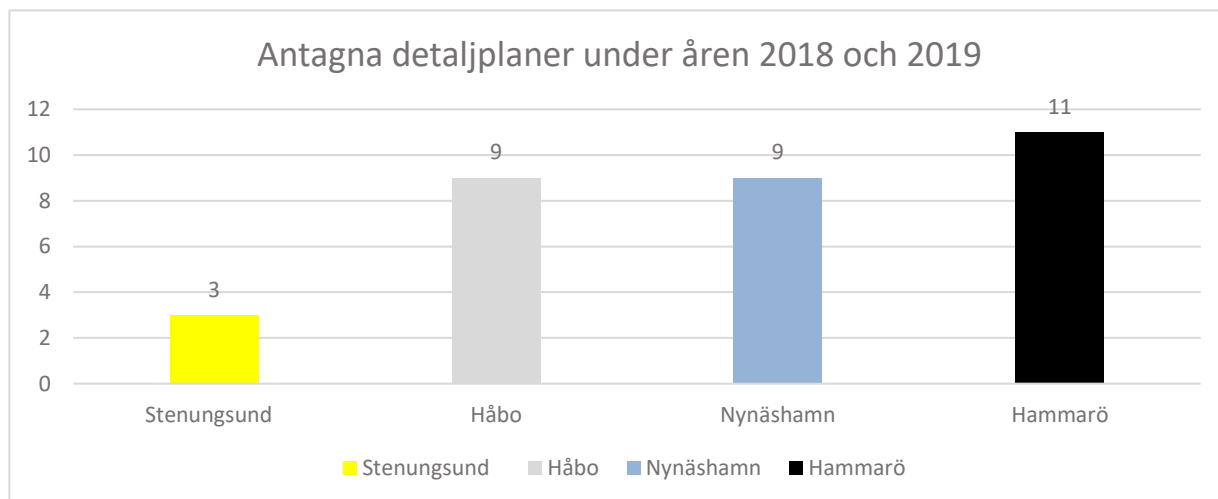


Diagram 1a och 1b. Handläggningstider för detaljplaner.

⁴ Uppgifterna inhämtas vartannat år på uppdrag av SKR. Statistiken som avser 2018/2019 kommer att publiceras under sommaren 2020. I denna granskning har uppgifterna inhämtats direkt från de aktuella kommunerna av EY. Totalt har uppgifter från de sex kommuner som är mest lika Stenungsunds kommun efterfrågats. Måttet liknande kommuner är hämtat från Kolada och baseras till 60 % på strukturkostnader, 20% befolkning och 20% skattekraft. Tre av sex tillfrågade jämförelsekommuner har inkommit med svar.

Av (diagram 2) framgår antalet antagna detaljplaner under perioden 2018-2019 för Stenungsund och jämförelsekommunerna. Av diagrammet framgår att antalet beslutade detaljplaner är begränsat, men att antalet är lägre i Stenungsund jämfört med liknande kommuner.



4.3. Budgetföljsamhet och fakturering

Vid planstart tecknas ett plankostnadsavtal mellan kommunen och beställaren av detaljplanen. Syftet med avtalet är att reglera kostnaderna mellan parterna avseende planarbetet. Av intervju framgår att fakturering sker vid ett antal fasta milstolpar under detaljplaneprocessens gång. Nuvarande plankostnadsmodell beskrivs som en utmaning för förvaltningen. Det framgår att det enligt nuvarande plankostnadsavtal är svårt att i ett tidigt skede uppskatta hur mycket tid planarbetet tar för kommunen. Detta innebär att kommunen i vissa fall behöver lägga ner mer tid än avtalat vilket leder till ökade kostnader. Vidare leder förseningar i handläggning av detaljplaner till att fakturering fördröjs och att intäkter försenas. Av intervju framgår att förseningarna bland annat beror på att externa aktörer, exempelvis myndigheter, länsstyrelsen och exploatörer, inte håller de satta tidsramarna. Även oförutsedda utredningar, såsom arkeologiska undersökningar, kan bidra till förseningar.

Av årsredovisning för 2019 framgår att sektor samhällsbyggnad redovisade ett underskott om cirka 1,7 mnkr för helåret. Av det totala underskottet stod verksamheten plan (från den 1 januari 2020 en del av exploatering) för 1,4 mnkr.⁵ Underskottet berodde på förseningar av detaljplaner, vilket innebar uteblivna intäkter på plansidan. Det pågår ett arbete med att ta fram en åtgärdsplan för att nå en budget i balans som kommer presenteras för kommunstyrelsen under sommaren 2020.

⁵ I den gamla organisationen ingick även trafik och färdtjänst i verksamheten. Även trafik och färdtjänst redovisade underskott under 2019. Detaljplaneverksamheten stod för ca 0,7 mnkr av det totala underskottet om 1,4 mnkr.

4.4. Samråd

Samråd innebär att kända sakägare, kommuner och myndigheter ges möjlighet att lämna synpunkter på planförslag. Från den 1 april 2020 gäller nya bestämmelser för samråd. Kommunen ska samråda med:

- ▶ Länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten och de kommuner som berörs.
- ▶ De kända sakägarna och de kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs.
- ▶ De kända organisationer av hyresgäster som har avtal om förhandlingsordning för en berörd fastighet eller, om någon förhandlingsordning inte gäller, som är anslutna till en riksorganisation inom vars verksamhetsområde en berörd fastighet är belägen.
- ▶ De myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget.

Kommunen behöver dock inte samråda med bostadsrättshavare, hyresgäster, boende eller organisationer av hyresgäster, om det är uppenbart att förslaget saknar betydelse för dem.

Vid ett *standardförfarande* är formen för samråd inte reglerat, förutom vilka som ska delta. Samrådet kan exempelvis genomföras genom utskick, offentliga möten eller möten på den aktuella platsen. Det är inte heller reglerat hur länge samrådet ska pågå.

Vid ett *utökat förfarande* ska kommunen enligt PBL inför samrådet kungöra förslaget till detaljplan. Kungörelsen ska göras i en ortstidning och anslås på kommunens anslagstavla. Under samrådet, som ska pågå i minst tre veckor, ska kommunen redovisa ett förslag till detaljplan, skälen för förslaget och de planeringsunderlag som har betydelse för detaljplaneförslaget samt hur kommunen avser handlägga förslaget⁶. När kommunen genomfört samrådet och fått in synpunkter på planförslaget ska dessa sammanställas i en samrådsredogörelse. I samrådsredogörelsen ska alla inkomna synpunkter från samrådet redovisas tillsammans med kommunens kommentarer och förslag på ändringar.

I rutinhandboken för detaljplanearbetet tydliggörs hur sektor samhällsbyggnad ska arbeta med samråd. Rutinen för samråd följer de steg och krav som finns i PBL. Det innebär att färdiga förslag på detaljplaner går ut på samråd, vilket kungörs i lokaltidningen, på kommunens anslagstavla och på kommunens webbsida. Under samrådstiden finns detaljplanerna tillgängliga på hemsidan, i kommunhusets entré och i kommunens kulturhus. Av intervju framgår att detaljplaner av större intresse för allmänheten även presenteras på ett samrådsmöte. Vid samrådsmötet bjuds berörda in för att ge sina synpunkter på detaljplanen. Alla inkomna synpunkter från samrådet kommenteras skriftligt av kommunen i en samrådsredogörelse och i ett granskningsutlåtande.

4.5. Bedömning

Kommunallagen anger att kommunstyrelsen ska tillse att verksamheten bedrivs i enlighet med de lagbestämmelser som gäller för verksamheten, det vill säga i enlighet med PBL:s

⁶ Kommunen får dock låta bli att redovisa skälen för planförslaget och planeringsunderlaget om det är uppenbart obehövligt.

bestämmelser om detaljplaner. Styrelsen ska också tillse att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Vår bedömning är att kommunstyrelsen endast delvis har säkerställt en ändamålsenlig styrning av verksamheten. Vi menar att styrelsen har skapat förutsättningar för efterlevnad av PBL, genom att tillse att tillämpningen av lagen förtydligas i en rutinhandbok. Handboken förtydligar även samrådsförfarande och dialog med allmänheten. Det sker också ett aktivt arbete för att säkerställa rättssäkerhet i handläggningen. Vår granskning visar dock att handläggningstider för detaljplaner är väsentligt längre i Stenungsunds kommun än i liknande kommuner. Förseningar i fakturering och merkostnader till följd av svårigheter att planera planarbetet har medfört ekonomiskt underskott i verksamheten. Vi menar därför att det finns risk för att resurser inte används på ett effektivt sätt med nuvarande arbetssätt. Kommunstyrelsen har uppdragit åt verksamheten att ta fram vissa processbeskrivningar. I övrigt har styrelsen inte vidtagit några åtgärder för att analysera orsaken till handläggningstiderna och vid behov förbättra handläggningsprocessen.

5. Uppföljning och intern kontroll

5.1. Uppföljning

Av intervju och dokumentstudier framgår att uppföljning till kommunstyrelsen sker på tre huvudsakliga sätt:

- Styrelsen erhåller uppföljning och beslutar kring enskilda detaljplaner varje gång en detaljplan går in i en ny fas (det vill säga vid inkommet uppdrag och eventuellt framtagande av program, vid samråd och vid efterföljande granskning, samt vid beslut och då beslutet vinner laga kraft).
- Styrelsen får en sammanställd rapportering över pågående detaljplaner två gånger per år.
- Kommunstyrelsen tar del av ordinarie ekonomi- och verksamhetsuppföljning en gång per kvartal.

Av intervju med kommunstyrelsens presidium framgår att de långa handläggningstiderna för detaljplanerna är en utmaning för uppföljningen. Detta då processerna oftast pågår över flera mandatperioder. Det innebär att underlaget inför uppföljning ibland upplevs som otillräckligt då detta inte alltid är förankrat bland de förtroendevalda sedan tidigare.

5.2. Intern kontroll

Arbetet med intern kontroll regleras i reglemente för intern kontroll samt i dokumentet riktlinjer för intern kontroll i Stenungsunds kommun. Förvaltningen diskuterar årligen risker vid ledningsgruppsmöten. Kommunledningen sammanställer riskerna från respektive sektor i en risk- och väsentlighetsbedömning. Risk- och väsentlighetsbedömningen utgör sedan underlag för den internkontrollplan som beslutas av kommunstyrelsen.

Av intervju med kommunstyrelsens presidium framgår att styrelsen ser de långa handläggningstiderna inom detaljplanearbetet som en väsentlig risk. Handläggningstiderna har dock inte hanterats inom ramen för internkontrollarbetet.

5.3. Bedömning

Kommunallagen anger att kommunstyrelsen ansvarar för att tillse att den interna kontrollen i verksamheten är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett tillfredsställande sätt. Detta ställer krav på att verksamheten följs upp och att åtgärder vidtas för att bemöta risker i verksamheten.

Vår granskning visar att kommunstyrelsen erhåller uppföljning av detaljplaner på olika sätt. Styrelsen är delaktig genom hela beslutsprocessen för enskilda detaljplaner. Därutöver inhämtar styrelsen regelbunden rapportering av pågående detaljplaner. Vi bedömer därmed att kommunstyrelsen i allt väsentligt säkerställt en ändamålsenlig uppföljning. Vi menar dock att styrelsens interna kontroll kan stärkas vad gäller detaljplanearbetet. Det finns visserligen en tydlig struktur för internkontrollarbetet i kommunen, men väsentliga risker i

detaljplanearbetet har inte omhändertagits i denna struktur. Vi kan inte se att styrelsen arbetar systematiskt med att hantera den risk som långa handläggningstider och utebliven fakturering innebär, vare sig inom ramen för internkontrollarbetet eller genom annan struktur för styrning och uppföljning.

6. Samlad bedömning

6.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna

Revisionsfrågor	Bedömning
<p><i>Har kommunstyrelsen säkerställt en tydlig roll- och ansvarsfördelning i detaljplaneprocessen?</i></p>	<p>Vi bedömer att kommunstyrelsen i huvudsak har säkerställt en tydlig roll- och ansvarsfördelning i detaljplaneprocessen. Det finns tydlighet i vem som ska medverka i respektive steg i detaljplaneprocessen. En organisationsförändring har genomförts i syfte att förbättra organisationen. Det finns dock utmaningar vad gäller kompetensförsörjning.</p>
<p><i>Har kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig styrning och uppföljning avseende detaljplaneprocessen?</i></p>	<p>Vi bedömer att kommunstyrelsen delvis säkerställt en ändamålsenlig styrning. Lagstiftningen har förtydligats i styrdokument som fungerar som stöd för verksamheten. Handläggningstiderna för detaljplaner är dock väsentligt längre i Stenungsund än i liknande kommuner. Kommunstyrelsen har enligt vår bedömning inte utövat någon tydlig styrning i detta avseende.</p> <p>Vi bedömer att kommunstyrelsen i allt väsentligt säkerställt en ändamålsenlig uppföljning. Uppföljning sker på flera sätt och med regelbundenhet.</p>
<p><i>Har kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig medborgardialog och information till allmänheten inom ramen för detaljplaneprocessen?</i></p>	<p>Vi bedömer att kommunstyrelsen i allt väsentligt säkerställt en ändamålsenlig medborgardialog och information till allmänheten inom ramen för detaljplaneprocessen. Kommunens rutin följer bestämmelserna i PBL.</p>
<p><i>Har kommunstyrelsen säkerställt efterlevnad av gällande lagstiftning i detaljplaneprocessen?</i></p>	<p>Vi bedömer att kommunstyrelsen i allt väsentligt säkerställt efterlevnad av gällande lagstiftning i detaljplaneprocessen. Det finns arbetssätt för att säkerställa likabedömning och medarbetare hålls uppdaterade kring lagförändringar.</p>
<p><i>Hur bedrivs arbetet med intern kontroll avseende detaljplaneprocessen?</i></p>	<p>Arbetet med intern kontroll sker enligt reglemente för intern kontroll och tillhörande riktlinjer. Vi konstaterar att de risker som kommunstyrelsen identifierat avseende detaljplaneprocessen inte omhändertas i internkontrollarbetet.</p>

6.2. Slutsats och identifierade förbättringsområden

Utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprövning är vår sammanfattande bedömning att kommunstyrelsen delvis har säkerställt en ändamålsenlig styrning och uppföljning av detaljplaneprocessen. Det finns tydliga arbetssätt för att säkerställa efterlevnad av plan- och bygglagen. Åtgärder har också vidtagits för att skapa en ändamålsenlig organisation och ansvarsfördelning. Samtidigt konstaterar vi att kommunen har långa handläggningstider avseende detaljplaner, vilket i förlängningen påverkar verksamhetens ekonomi. Kommunstyrelsen har enligt vår bedömning inte analyserat orsaker till detta. Styrelsen har inte heller analyserat eventuella verksamhetsmässiga och ekonomiska konsekvenser av nuvarande handläggningsprocess.

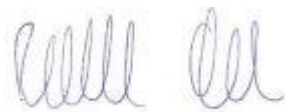
Med utgångspunkt i granskningen rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Tillse att handläggningstider för detaljplaner analyseras
- ▶ Tillse att åtgärder vidtas för att säkerställa effektivitet i handläggning
- ▶ Säkerställa att risker i verksamheten hanteras på ett systematiskt sätt

Göteborg den 16 juni 2020



Johan Palmgren
Verksamhetsrevisor
Ernst & Young AB



Rebecka Rask
Verksamhetsrevisor
Ernst & Young AB



Liselott Daun
Certifierad kommunal yrkesrevisor
Kvalitetssäkrare
Ernst & Young AB

Bilaga 1: Revisionskriterier

Kommunallagen (2017:725)

Av kommunallagen 6. Kap. 6 § framgår att nämnderna ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Av kommunallagen 11 kap. 1 § framgår att kommuner och regioner ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet.

Plan- och bygglagen (2010:900)

Plan- och bygglagen (2010:900) trädde i kraft i maj 2011. Det fastslås i lagens 5 kap. 6 § att innan en *detaljplan* antas ska kommunen ha tagit fram ett planförslag, samrått om förslaget, kungjort det, samt låtit det granskas. I 5 kap. 11 § regleras hur ett samråd ska genomföras. Lagen fastslår att samrådet ska syfta till att få fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt och att ge möjlighet till insyn och påverkan. Under ett samråd om en detaljplan ska kommunen redovisa planförslaget, skälen för förslaget och det planeringsunderlag som har betydelse.

Efter ändring i Plan- och bygglagen ska detaljplaner vars handläggning påbörjas efter den 1 januari 2015 få nya förfaranden. Det som tidigare var enkelt planförfarande blir standardförfarande. Det tidigare normala planförfarandet kallas i fortsättningen utökat planförförande.

Enligt 4 kap. 1 § ska kommunen ha en aktuell översiktsplan, som omfattar hela kommunen. I översiktsplanen ska enligt 5 § det bland annat framgå:

- ▶ Grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden.
- ▶ Kommunens syn på hur den byggda miljön ska användas, utnyttjas och bevaras.
- ▶ Hur kommunen avser att tillgodose de redovisade riksintressena och följa gällande miljö kvalitetsnormer.
- ▶ Hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder, och sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen.

Enligt 27 § ska fullmäktige minst en gång per mandatperiod pröva översiktsplanens aktualitet i förhållande till kraven i 5 §.

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 – av planbeskedet ska det framgå om kommunen avser inleda planläggning, tidpunkt då planläggningen ska ha lett fram till besked samt skälen för kommunen att inte inleda planläggning, om beskedet är negativt.
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 att samråd har skett med berörda, samt under vilken tid samråd har genomförts. Vid enkelt planförfarande är kraven på samråd inte lika omfattande.
4. Information om planen medför betydande miljöpåverkan. Om detta är fallet ska en miljökonsekvensbeskrivning ha genomförts.
5. En samlad redogörelse av alla kommentarer som inkommit under samrådet.
6. Vid utökat förfarande ska förslaget till detaljplan som tagits fram efter genomfört samråd kungöras och ställas ut för granskning under minst tre veckor. 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. 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. Kommunen ska under granskningstiden hålla förslaget tillgängligt för alla som vill granska det. Krav på utställning av planförslaget finns inte då det rör sig om enkelt planförfarande.
9. Granskningsutlåtande – av utlåtandet ska det framgå en sammanställning av de synpunkter som inkommit samt en redovisning av kommunens förslag med anledning av synpunkterna.
10. Datum för antagande samt laga kraft ska antecknas på planhandlingarna.
11. Meddelande om antagande ska ha skickats till berörda samt övriga som under granskningstiden skickat synpunkter.

Kommunens översiktsplan

Kommunens översiktsplan 2006 antogs av kommunfullmäktige 2009.⁷ Översiktsplanen är kommunens mest långsiktiga planeringsinstrument och ligger i första hand till grund för beslut i frågor som har med den fysiska miljön att göra. Översiktsplanen behandlar också många andra av kommunens ansvarsområden och berör bland annat ekonomiska, ekologiska, tekniska och sociala frågor med anknytning till bebyggelse och miljö.

⁷ Översiktsplan 2006 antogs av kommunfullmäktige i Stenungsunds kommun i februari år 2007. Efter ett överklagande av beslutet i fullmäktige upphävde Länsrätten antagandebeslutet. Länsrättens upphävande grundades på att det i det antagna planförslaget hade gjorts en ändring i förhållande till det utställda förslaget som var av så betydelsefull art att planförslaget borde ha ställts ut på nytt innan antagandet.

I PBL anges att varje kommun ska ha en aktuell översiktsplan (ÖP) som omfattar hela kommunen. Översiktsplanen är inte juridiskt bindande för myndigheter och enskilda. Däremot uttrycker planen en kommunal vilja och är vägledande för efterföljande beslut. Den är också en överenskommelse mellan stat och kommun om hur riksintressena beaktas.

Av översiktsplan 2006 för Stenungsunds kommun framgår kommunens långsiktiga målsättningar:

- ▶ Stenungsunds kommun fortsätter att utvecklas på ett sätt och med en takt som är ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar för kommunen.
- ▶ Stenungsund har i framtiden en betydande regional roll som bostads- och arbetsplatskommun, med goda kommunikationer regionalt och lokalt.
- ▶ Genom den planerade och måttfulla utvecklingen har kvaliteten i skolor, omsorg, kultur- och fritidsverksamhet och annan service kunnat utvecklas och närheten och småskaligheten bibehållas. Kommunikationerna har förbättrats genom en öst-västlig förbindelse mot Orust och fullt utbyggda trafikplatser på väg E6. Stommen i kollektivtrafiknätet utgörs av Bohusbanan som byggts ut till dubbelspår med kvartstrafik till Göteborg och Uddevalla. Gång- och cykelvägnätet har etappvis byggts ut mellan och inom kommunens olika delar till ett heltäckande nät.
- ▶ Stenungsund ska förbli en kommun där både en betydande tung petrokemisk industri och andra typer av verksamheter finns etablerade, och där specialistkunskaperna, hög utbildningsnivå, småskaligheten och det goda kommunikationsläget utgör framgångsrika etableringsfaktorer.
- ▶ Kustområdets och de sammanhängande natur och friluftsområdenas kvaliteter och värden har värnats och säkrats för kommuninvånare och besökare till kommunen. Kommunens invånare har nära till kust och vatten och till sammanhängande naturområden på gång- och cykelavstånd från bostäderna.

Stenungsunds kommunbudget 2020

I budget 2020 har kommunfullmäktige antagit ett inriktningsmål om att bostadsbeståndet i kommunen ska öka med 170 bostäder per år över en femårsperiod.

Kommunstyrelsens reglemente

Kommunfullmäktige antog reglemente för kommunstyrelsen den 10 november 2019. Av reglementet framgår att kommunstyrelsen ansvarar för samhällsbyggnadsfrågor och tekniska frågor, såvitt det inte rör myndighetsutövning mot enskild. I ansvaret ingår bland annat fysisk planering, mark och exploatering och att en tillfredsställande mark- och planberedskap upprätthålls för att främja bostadsförsörjningen och övrigt samhällsbyggande.

Bilaga 2: Källförteckning

Dokument

- ▶ Protokoll kommunstyrelsen 2019
- ▶ Intern kontrollplan kommunstyrelsen 2020
- ▶ Riktlinjer för intern kontroll
- ▶ Reglemente för intern kontroll
- ▶ Riskanalys 2020
- ▶ Årsredovisning 2019
- ▶ Budget 2020
- ▶ Verksamhetsplan 2020
- ▶ Rutinhandbok samhällsbyggnad plan
- ▶ De olika stegen i planprocessen
- ▶ Kommunstyrelsens reglemente
- ▶ Översiktsplan
- ▶ Tidtabell ärenden till plansamordningsgruppen, kommunstyrelsen, allmänna utskottet
- ▶ Mall, underrättelse inför antagande
- ▶ Mall, granskningsutlåtande

Bilaga 3: Detaljplaneprocessen i Stenungsunds kommun

Fas	Moment	Ansvarig
Uppdrag	Ansökan om planbesked	Beställare/exploatör
	Handläggning av ansökan	Planarkitekt
	Beredning av ansökan	PSG
	Beslut om planbesked	KS
Eventuellt program	Bedömning/handläggning av programarbete	Planarkitekt
	Beredning av programsamrådshandlingar	PSG, KSP*, ALM**
	Godkännande av programsamrådshandlingar	KS
	Programsamråd	Sakägare
	Godkännande av revidering	KS
	Beslut om godkännande	KF
Samråd	Förslag på detaljplan upprättas	Planarkitekt
	Upprättande av samrådshandlingar	Plankonsult/planarkitekt
	Beredning av samrådshandlingar	PSG, KSP, ALM
	Godkännande av samrådshandlingar	KS
	Samråd	Sakägare och berörda
	Samrådsredogörelse upprättas	Planarkitekt
	Beredning av samrådsredogörelse	PSG, KSP, ALM
	Godkännande av samrådsredogörelse	KS
Granskning	Upprättande av granskningshandlingar	Planarkitekt
	Granskning av detaljplan	Sakägare och berörda
	Upprättande av granskningsutlåtande	Planarkitekt
	Godkännande av granskningsutlåtande	KS
Antagande	Beredning detaljplanen i sin helhet	KSP och ALM

	Godkännande av detaljplan	KS
	Beslut om att godkänna detaljplan	KF***
Laga kraft	Överklagandeperiod (tre veckor)	Sakägare och berörda
	Eventuella överklagande handläggs	Länsstyrelsens
	Beslut om överklagande	Mark- och Miljööverdomstolen
	Upprättande av laga krafthandlingar	Planarkitekt
	Detaljplanen vinner laga kraft	

Tabell: Detaljplaneprocessen i Stenungsunds kommun. *Kommunstyrelsens presidium, ** kommunstyrelsens allmänna utskott, *** kommunfullmäktige kan delegera rätten att besluta om antagande av detaljplan i fall där detaljplanens innehåll inte är av principiell beskaffenhet.