

# Granskning av detaljplaneprocessen

Borgholms kommun

*Projektledare Peter Aschberg, Certifierad kommunal revisor*

*Projektmedarbetare Adam Svedlund*



# Innehållsförteckning

<b>1.</b>	<b>Sammanfattning</b>	<b>2</b>
<b>2.</b>	<b>Inledning</b>	<b>5</b>
<b>3.</b>	<b>Iakttagelser och bedömningar</b>	<b>6</b>
3.1.	Handläggningstider för detaljplaner	6
3.2.	Uppföljning av planuppdrag och avslutade detaljplaner	9
3.3.	Ekonomiska och personella resurser	9
3.4.	System och rutiner för framtagande av detaljplaner	10
3.5.	Målsättning för finansieringsgrad för detaljplanerna	12
<b>4.</b>	<b>Revisionell bedömning</b>	<b>14</b>
4.1	Rekommendationer	14

# 1. Sammanfattning

Med bakgrund i sin risk- och väsentlighetsanalys för år 2019 har de förtroendevalda revisorerna gett PwC i uppdrag att genomföra en granskning av kommunens detalplanearbete. Syftet är att granska om det finns en ändamålsenlig detaljplaneprocess. Följande revisionsfråga besvaras i granskningen:

- Säkerställer miljö- och byggnadsnämnden och kommunstyrelsen en ändamålsenlig process vid framtagande av detaljplaner?

Vår sammanfattade revisionella bedömning är att miljö- och byggnadsnämnden och kommunstyrelsen *i allt väsentligt* säkerställer en ändamålsenlig process vid framtagande av detaljplaner.

Vår revisionella bedömning grundas i de bedömningar vi har gjort till de kontrollfrågor som ingår i granskningen. Dessa presenteras nedan i sammanfattad form.

## **Bedömning kontrollfråga 1. Är handläggningstiderna för framtagande av detaljplaner tillfredsställande? Bedömning: Uppfylld.**

Vi kan konstatera att det genomförts en omorganisation inom förvaltningsorganisationen som anges bidra till ökad tydlighet avseende detaljplanearbetet. Processen stöds även av den nya samhällsbyggnadsprocessen. Miljö- och byggnadsnämndens roll avseende rätt till initiativtagande avseende detaljplaner bedöms vara ett område som behöver förtydligas.

Handläggningstider för planbesked på maximalt fyra månader bedömer vi hålls.

I granskningen framgår att personalomsättning har haft en negativ påverkan på plan- och byggenhetens produktionskapacitet. Statistiken vi har tagit del av anser vi visar att handläggningstiderna för detaljplanearbetet i Borgholms kommun i jämförelse är relativt goda, även om de intervjuade själva anser att det är ett förbättringsområde. Vi ser samtidigt att kommunstyrelsen och miljö- och byggnadsnämnden har vidtagit åtgärder för att förtydliga och effektivisera detaljplanearbetet.

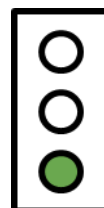
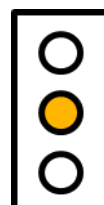
## **Bedömning kontrollfråga 2. Sker tillfredsställande uppföljning av balansen mellan beslutade planuppdrag och avslutade detaljplaner? Bedömning: Delvis uppfylld.**

Vi anser att det är positivt att det finns en samverkansgrupp (Plansamgruppen) bestående av både politiker och tjänstepersoner. Vår erfarenhet är att det bidrar till ökad effektivitet och tydlighet avseende planarbete och samhällsbyggnadsarbete som helhet. I plansamgruppen anser vi att det sker en uppföljning av detaljplanearbetet som helhet och en prioritering av olika uppdrag. Vi anser dock även att det är viktigt att genomförd inventering av befintliga detaljplaner behöver inkluderas i uppföljningen av detaljplaner, så att eventuellt behov av ändring av detaljplaner lyfts upp för beslut och planering så snart som möjligt.

I plansamgruppen finns representation från kommunstyrelsens arbetsutskott och miljö- och byggnadsnämnden men vi kan av granskningen inte se att plansamgruppens roll, ansvar och mandat har klargjorts, vilket därför bör ske. Det bör även säkerställas att det tas fram en tydlig produktionsplanering och en dokumentation för planärendebalansen inom ramen för samhällsbyggnadsprocessen. Miljö- och byggnadsnämnden bör säkerställa att nämnden får en regelbunden rapportering av planarbetets utveckling avseende balansen mellan nya uppdrag, pågående uppdrag och avslutade uppdrag.

## **Bedömning kontrollfråga 3. Utnyttjas de ekonomiska och personella resurser som har avsatts för framtagande av detaljplaner på ett ändamålsenligt sätt? Bedömning: Uppfylld.**

Vi bedömer att omorganisationen som bland annat resulterat i den nya tillväxtenheten, har genomförts för att skapa förutsättningar för ökat tydlighet och att ekonomiska och personella



resurser ska nyttjas på ett effektivare sätt. Den nya samhällsbyggnadsprocessen stödjer även denna utveckling. Utifrån intervjuerna bedömer vi att genomförda åtgärder har resulterat i en tydligare prioriteringsordning för detaljplanearbetet samt bättre förutsättningar för plan- och byggenheten att fokusera på planarbetet.

Vi anser att det är positivt att detaljplaneprojekt har börjat särredovisas, då det möjliggör en betydligt bättre uppföljning av kostnader, exempelvis upparbetade timmar, samt intäkter. Det ger betydligt bättre förutsättningar för uppföljning av resursanvändningen samt för rättvisande räkenskaper.

Utvecklingsarbetet bedömer vi inte har initierats på politisk nivå men vi kan konstatera att kommunstyrelsen har beslutat om samhällsbyggnadsprocessen. För att säkerställa att utvecklingsarbetet fortskrider anser vi att det är viktigt att det även följs upp av kommunstyrelsens arbetsutskott och miljö- och byggnadsnämnden.

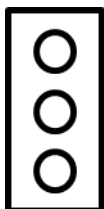
#### **Bedömning kontrollfråga 4. Fungerar system och rutiner för framtagande av detaljplaner på ett ändamålsenligt sätt och säkerställs efterlevnaden? Bedömning: Uppfylld.**

Granskningen visar att system och rutiner vid tillfället för granskningen är under utveckling. Omorganisationen och fastställandet av en samhällsbyggnadsprocess för kommunen har bidragit till en tydlig förbättring av detaljplanearbetet som helhet. Utifrån den information vi har tagit del av i granskningen gör vi bedömningen att system och rutiner fungerar på ett tillräckligt ändamålsenligt sätt. Kommunstyrelsens arbetsutskott (KSAU) och miljö- och byggnadsnämnden bör dock följa upp arbetet både för att säkerställa följsamheten till processen men även för att säkerställa att arbetet utvecklas vidare och att rutiner, roller och ansvar för alla steg i samhällsbyggnadsprocessen dokumenteras.



#### **Bedömning kontrollfråga 5. Infrias målsättningar för finansieringsgraden genom planavgift för detaljplanerna? Ej bedömt.**

Granskningen visar att miljö- och byggnadsnämnden inte har någon fastställd målsättning för finansieringsgraden avseende detaljplanearbetet utöver det som framgår av plantaxan. Plantaxan anger att avgifterna är avsedda att täcka kommunens kostnad för den aktuella myndighetsutövningen eller tjänsten. Av granskningen framgår att det inte genomförts någon uppföljning av finansieringsgraden. Vi kan dock konstatera att miljö- och byggnadsnämnden har påbörjat arbetet med en ny plan- och byggtaxa. Den nya samhällsbyggnadsprocessen bedömer vi inkluderar en tydligare ekonomistyrning och skapar därmed bättre möjligheter för miljö- och byggnadsnämnden och kommunstyrelsen att följa upp projektkostnader och finansieringsgraden. Det bidrar även till förutsättningar för stärkt intern kontroll.



För att säkerställa att plantaxan täcker nämndens detaljplanerrelaterade kostnader i tillräcklig utsträckning anser vi att miljö- och byggnadsnämnden behöver säkerställa att finansieringsgraden utvärderas i samband med att den nya plan- och byggtaxan tas fram. Nämnden bör även med regelbundenhet följa upp finansieringsgraden.

**Då miljö- och byggnadsnämnden inte har gjort någon uppföljning av finansieringsgraden gör vi inte någon bedömning av kontrollfrågan.**

#### **Rekommendationer**

- Tydliggör miljö- och byggnadsnämndens roll och ansvar i samhällsbyggnadsprocessen.
- Säkerställ att plansamgruppens roll, ansvar och mandat klagörs.
- Säkerställ att det tas fram en tydlig produktionsplanering och en dokumentation för planärendebalansen inom ramen för samhällsbyggnadsprocessen. Inkludera även genomförd inventering av befintliga detaljplaner i uppföljningen av detaljplaner, så att eventuellt behov av ändring av detaljplaner lyfts upp för beslut och planering så snart som möjligt. Miljö- och byggnadsnämnden bör säkerställa att nämnden får en regelbunden rapportering av planarbetets utveckling avseende balansen mellan nya uppdrag, pågående uppdrag och avslutade uppdrag.

- Säkerställ att samhällsbyggnadsprocessen, i samverkan mellan kommunstyrelsen och miljö- och byggnadsnämnden, fullt ut konkretiseras i det pågående utvecklingsarbetet. Dokumentation bör ske av roller och ansvar samt av ingående processer och ekonomistyrning. Dokumenterade rutiner och checklistor bör tas fram för alla viktiga delar och arbetsmoment. Utvecklingsarbetet bör även följas upp löpande i samverkan mellan miljö- och byggnadsnämnden och kommunstyrelsen.
- För att säkerställa att plantaxan täcker miljö- och byggnadsnämndens detaljplanerelaterade kostnader i tillräcklig utsträckning, anser vi att miljö- och byggnadsnämnden behöver säkerställa att finansieringsgraden utvärderas i samband med att den nya plan- och byggtaxan tas fram. Nämnden bör även med regelbundenhet följa upp finansieringsgraden.

## 2. Inledning

### 2.1 Bakgrund

En av de viktigaste delarna vid planering av ny bebyggelse är detaljplanen. Processen för en detaljplans tillblivelse är komplicerad och innehåller många separata moment. För en kommun är det viktigt att detaljplaneprocessen fortlöper effektivt så att olika projekt inte försenas.

Mot bakgrund av ovanstående har de förtroendevalda revisorerna utifrån sin bedömning av risk och väsentlighet för år 2019, beslutat att genomföra en granskning om miljö- och byggnadsnämnden och kommunstyrelsen har säkerställt en ändamålsenlig detaljplaneprocess.

### 2.2 Syfte och revisionsfråga

Granskningen ska besvara följande revisionsfråga:

- Säkerställer miljö- och byggnadsnämnden och kommunstyrelsen en ändamålsenlig process med framtagande av detaljplaner?

### 2.3 Revisionskriterier

- Plan- och bygglagen (PBL), Kommunallagen och kommunens interna styrdokument. Berörda dokument omnämns löpande i rapporten.

### 2.4 Kontrollfrågor

1. Är handläggningstiderna för framtagande av detaljplaner tillfredsställande?
2. Sker tillfredsställande uppföljning av balansen mellan beslutade planuppdrag och avslutade detaljplaner?
3. Utnyttjas de ekonomiska och personella resurser som har avsatts för framtagande av detaljplaner på ett ändamålsenligt sätt?
4. Fungerar system och rutiner för framtagande av detaljplaner på ett ändamålsenligt sätt och säkerställs efterlevnaden?
5. Infrias målsättningar för finansieringsgraden genom planavgift för detaljplanerna?

### 2.5 Avgränsning

Granskningen avser kommunstyrelsen och miljö- och byggnadsnämnden. Granskningen avser år 2019 och de kontrollfrågor som beskrivs ovan. Vi kan genom granskningen konstatera att arbetet med att utveckla kommunens detaljplanearbete inom ramen för den fastställda samhällsbyggnadsprocessen har påbörjats under året. Detta innebär att iakttagelser och bedömningar sker utifrån den information vi har fått inför och i samband med intervjuerna, genom tillhandahållna underlag. Protokollsgranskningen avser år 2019.

### 2.6 Metod

Granskningen har skett genom intervjuer och granskning av styrdokument. Vi har även genomfört en granskning av protokoll för kommunstyrelsen, kommunstyrelsens arbetsutskott (KSAU) och miljö- och byggnadsnämnden. Intervjuer har genomförts med berörda tjänstepersoner vid tillväxtenheten och plan- och byggkontoret samt presidiet i kommunstyrelsen. De funktioner förutom kommunstyrelsens presidium som har intervjuats är: tillväxtchef, samhällsplanerare, plan- och bygghöfd och två planarkitekter.

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska ett utkast av revisionsrapporten.

# 3. Iakttagelser och bedömningar

## 3.1. Handläggningstider för detaljplaner

### 3.1.1 Iakttagelser

Enligt kommunstyrelsens reglemente, antaget av kommunfullmäktige 2018-12-10 § 242, ska kommunstyrelsen utifrån sin ledningsfunktion leda och samordna samhällsplaneringen och den översiktliga planeringen samt användningen av mark och vatten. Kommunstyrelsen ska vidare leda och samordna mark och bostadspolitiken och se till att en tillfredsställande markberedskap upprätthålls samt att bostadsförsörjningen och samhällsbyggande främjas.

I reglementet för miljö- och byggnadsnämnden, antaget av kommunfullmäktige 2018-12-10 § 242, anges att nämnden fullgör kommunens myndighetsutövande uppgifter inom bland annat byggnadsväsendet och över byggnadsverksamheten enligt plan- och bygglagen (PBL). Nämnden ska besluta i frågor om förhandsbesked och bygglov samt utöva tillsyn över byggverksamheten enligt PBL samt övriga lagbestämmelser som berör byggverksamheten. Det anges vidare att nämnden har rätt att, efter samråd med kommunstyrelsen, anta, upphäva och ändra detaljplaner som inte är av stor vikt eller har principiell betydelse.

I plan- och bygglagen (2010:900), PBL, och plan- och byggförordningen (2011:338), PBF, ställs krav på handläggningstider som inte får överskridas. Kopplat till detaljplaner regleras endast handläggningstid för planbesked. Den som planerar att vidta en åtgärd som förutsätter att en detaljplan antas, ändras eller upphävs har rätt att få veta om kommunen har för avsikt att börja ett sådant planarbete. Detta beslut fastställs i ett planbesked och kommunen är skyldig att besluta om planbesked senast inom fyra månader från den dag då en komplett begäran kommit in. Kommunen och den som gjort begäran kan dock komma överens om en annan tid, både kortare och längre. Av Boverkets plan- och byggenkät 2018 framgår att kommunen har lämnat totalt 10 planbesked varav 8 positiva och 2 negativa. I vår avstämning med plan- och byggchefen framgår att tidsfristerna för planbesked har hållits för både år 2018 och år 2019.

Med planuppdrag avses den tidpunkt vid vilken kommunen beslutar att påbörja ett detaljplanearbete. I denna tid inräknas inte tiden för arbete med eventuellt planbesked. Det finns inga specifika krav på handläggningstiden för detaljplaneuppdraget förutom att det ska följa förvaltningslagens krav.<sup>1</sup> Boverket har på senare år börjat följa upp handläggningstider för detaljplaner men konstaterar att i sin rapport att:

*"Uppgiftsinsamlingen är relativt ny och det är svårt att göra de uppskattningar som efterfrågats från kommunerna. Varken antalet bostäder i olika detaljplaner eller tidsåtgången för detaljplanering är exakt mätbara områden. Svaren kommer alltid att innefatta ungefärliga uppskattningar och bedömningar. Missuppfattningar om frågeställningen eller inrapporteringsfel kan också ge utslag. Men med detta i beaktande säger ändå jämförelserna mycket om de stora dragen, både om planläggning och tidsåtgång."*<sup>2</sup>

Det finns flera olika delar som kan påverka tidsåtgången för en detaljplaneprocess och alla delar ligger inte inom kommunens rådighet. Boverket konstaterar exempelvis att:

*"Stark påverkansfaktor utgör de privata initiativtagarnas handlingskraft och diverse upphandlingar av olika utredningar, lantmäterimyndighetens handläggningstider och det faktum att*

<sup>1</sup> Förvaltningslag 2017:900, 9 §. Ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.

<sup>2</sup> SKL - Planläggning och tidsåtgång 2018, sid 13.

*högkonjunkturen försenar vissa utredningar då det de senaste två åren varit extremt svårt att få tag i vissa specialistkompetenser.”<sup>3</sup>*

Under intervjuerna framkommer det att det vid årsskiftet 2018/2019 genomfördes en omorganisation där den dåvarande samhällsbyggnadsnämnden omvandlades till miljö- och byggnadsnämnden och personal från det som tidigare var samhällsbyggnadsförvaltningen slogs samman med kommunledningsförvaltningen. I bilaga 1 redovisas ett organisationsschema för den nya organisationen.

Kommunstyrelsen agerade tidigare beställare till den dåvarande samhällsbyggnadsnämnden, vilken därefter ägde hela detaljplaneprocessen. I den nya organisationen agerar den nybildade tillväxtenheten enligt uppgift beställare. De intervjuade anger att det tidigare fanns en otydlighet avseende beställarfunktionen, vilket anses ha blivit betydligt förbättrat i den nya organisationen då tillväxtenheten finns som en tydlig medpart. Vidare framkommer av intervjuerna att arbetet i större utsträckning anses vara ändamålsenligt nu i jämförelse med den tidigare organisationen, då plan- och byggenheten i större utsträckning kan fokusera sitt arbete på detaljplanefrågor, vilket ses som positivt. En anledning till att det har blivit tydligare anges vara att kommunstyrelsen har beslutat om en samhällsbyggnadsprocess.

Modellen ”*Samhällsbyggnadsprocessen*” beslutades av kommunstyrelsen 2019-10-22, § 153. Modellen innehåller en beskrivning av olika faser av ett samhällsbyggnadsprojekt och vad som ska ingå. Detta anser de intervjuade bidra till en ökad tydlighet kring beslut, ansvar, tidplan m.m. Modellen behandlas vidare under kontrollfråga 4 nedan i rapporten. Av intervjuerna och vår protokollsgranskning framgår att arbetet med detaljplaner nu följer den fastställda modellen.

Även om flera delar har blivit tydligare anges samtidigt att det finns mer som kan utvecklas vidare. Ett exempel som lyfts är gränsdragningen gentemot miljö- och byggnadsnämnden, det upplevs som en oklarhet huruvida nämnden äger initiativrätt till vissa frågor. Nämnden får besluta i frågor som inte är av principiell karaktär och hanterar ärenden under processens gång.

Det framkommer vidare under intervjuerna att handläggningstiderna uppfattas som ett utvecklingsområde eftersom de i några fall inte anses ha varit fullt tillfredsställande. Detta hänförs främst till personalomsättningen på plan- och byggenheten. Ytterligare en faktor som lyfts i sammanhanget är att Borgholms kommun anges ha större utmaningar inom planarbetet än de flesta andra kommuner i Sverige, då det finns riksintressen avseende kultur- och miljövården såväl som skyddade arter. Olika typer av inventeringar ska enligt uppgift ske på bestämda tider under året. Som exempel sker inventering av vissa grod- och blomarter under hösten, vilket till viss del tar befintliga resurser i anspråk. Innan omorganisationen anges också att det kunde komma ändringar från KSAU som kunde medföra fördröjningar i handläggningen.

Vidare anger de intervjuade att det inte har skett någon egen specifik uppföljning av handläggningstider och heller ingen jämförelse med andra kommuner avseende handläggningstider. I intervjuerna finns en osäkerhet bland några intervjuade om kommunen ingår i Sveriges Kommuners och Regioners ”*Insiktsmätning*”<sup>4</sup> som berör myndighetsutövning, bland annat bygglov. Detaljplanehandläggning ingår dock inte specifikt som ett kontrollområde.

Figuren nedan ger en bild av statistiken avseende beslutade detaljplaner för år 2017, 2018 och 2019 inklusive handläggningstid för beslutad detaljplan räknat i månader från beslut om uppdrag till att planen antagits.

<sup>3</sup> SKL - Planläggning och tidsåtgång 2018, sid 38.

<sup>4</sup> www.skr.se - Insikt är en servicemätning av kommunernas myndighetsutövning. I första hand mäts servicen för gruppen företagare, men kommunerna har även möjlighet att mäta nöjdheten hos privatpersoner, ideella föreningar och offentliga organisationer.



Beslutade planer 2017 – 2019	Handläggningstid antal månader
Ändring av DP Resedan 5	4
DP Kolstad 4:67	22
Ändring av DP Sandwedgen	29
Ändring av DP Puttern	32
Ändring av DP Resedan 8	11
DP Oden 8	19
DP Hotellet, Ekerum	6
DP Kyrketorp 1:14 m.fl	39
DP Nydala	28
<b>Medeltid handläggning</b>	<b>21</b>

Vi kan konstatera att det råder en stor variation över handläggningstiderna, vilket dels är kopplat till detaljplanens komplexitet, dels till hur tydligt arbetet har prioriterats. I Öppna jämförelser "Planläggning och tidsåtgång 2018" (nyckeltalstabeller)<sup>5</sup> framkommer att Borgholms kommun perioden 2016 - 2017 hade en mediantid på 9 månader från planuppdrag till antagande. Någon mediantid för år 2014 – 2015 framgår inte. 9 månader är i jämförelse med kommunerna som likt Borgholm klassas som "Landsbygdskommun med besöksnäring", förhållandevis lågt. Vi noterar samtidigt att antalet antagna detaljplaner för 2016 - 2017 (3 stycken) i jämförelsen var lågt. Det kan även nämnas i sammanhanget att vid jämförelse mellan kommuner i Kalmar län så har Borgholms kommun lägst mediantid från planuppdrag till antagande 2016 - 2017, Av statistiken framgår även att andelen överklagade detaljplaner för perioden 2014 – 2017 (14 procent) i jämförelsen är relativt låg. Antalet antagna detaljplaner under perioden var 10 stycken.

### **Bedömning kontrollfråga 1. Är handläggningstiderna för framtagande av detaljplaner tillfredsställande?**

Vi kan konstatera att det genomförts en omorganisation inom förvaltningsorganisationen som upplevs vara positiv av de intervjuade. Anledningar är bland annat en ökad tydlighet kring detaljplaneprocessen både avseende beställarroll och att plan- och byggenheten nu ges bättre förutsättningar att fokusera på planarbetet. Processen stöds även av den nya samhällsbyggnadsmodellen som kommunstyrelsen beslutat om och som vi bedömer följs. Miljö- och byggnadsnämndens roll avseende rätt till initiativtagande avseende detaljplaner bedöms vara ett område som behöver förtydligas.

När det gäller handläggningstider gör vi bedömningen att handläggningstider för planbesked på fyra månader hålls.

När det gäller handläggningstider framgår att det finns särskilda utmaningar kopplat till kommunens natur- och djurlivsvärden som kan vara större för Borgholms kommun än för andra kommuner. Handläggningstider för detaljplaner kan också påverkas av olika saker som kommunen inte fullt ut råder över. I granskningen framgår också att personalomsättning har haft en negativ påverkan på plan- och byggenhetens kapacitet.

Statistiken vi har tagit del av anser vi indikerar att handläggningstiderna för själva detaljplanearbetet i Borgholms kommun i jämförelse är relativt goda. Det framgår samtidigt att det är en stor variation i handläggningstiderna, vilket inte är unikt för Borgholm, men de intervjuade själva anser att det är ett förbättringsområde. Vi anser därför att det är positivt att kommunstyrelsen och miljö- och byggnadsnämnden har vidtagit åtgärder för att förtydliga och effektivisera detaljplanearbetet.

**Vår bedömning är att kontrollfrågan är uppfylld.**

<sup>5</sup> <https://skr.se/tjanster/merfranskl/oppnajokforelser/planlaggningochtidsatgang.11728.html>.

## 3.2. Uppföljning av planuppdrag och avslutade detaljplaner

### 3.2.1 Iakttagelser

I intervjuerna framgår att det sedan början av föregående mandatperiod finns en grupp bestående av kommunstyrelsens arbetsutskott, tre förtroendevalda från miljö- och byggnadsnämnden och tjänstepersoner från kommunledningsförvaltningen. Gruppen kallas för "Plansamgruppen" och vid dessa möten görs prioritering av detaljplanerna. Det finns en prioriteringslista över detaljplanerna som enligt uppgift följs upp vid plansamgruppens möten.

Det redogörs vidare för att det tidigare gjordes en uppföljning varannan månad till samhällsbyggnadsnämnden och att det i samband med omorganisationen inte har utkristalliserats några former för detta i organisationens nuvarande form. Det uppges att uppföljning sker men att formerna för denna är lös i konturerna och ännu inte är formaliserad. Diskussioner förs på plansamgruppen kring uppföljning, det uppges vidare att gruppens natur är mer förankrande och inriktad på samverkan. Vi har i granskningen inte tagit del av någon dokumentation avseende en samlad produktionsplanering/planarbetsprogram, där exempelvis prioriteringsgrunder, projekt m.m. presenteras. Vi har heller inte tagit del av någon ärendebalanslista över nya, pågående och avslutade projekt.

I intervjuerna framgår också att det för några år sedan genomfördes en inventering av befintliga detaljplaner för att identifiera deras status och eventuella behov av revidering. Det anges att det då inte fanns någon tydlig mottagare av inventeringen, vilket lett till att den inte har resulterat i något eventuellt beslut om att ändra någon detaljplan.

De intervjuade redogör för att plansamgruppen anses vara ett bra forum. Det framkommer av kommunstyrelsens (under revidering) delegationsordning att kommunstyrelsens arbetsutskott har delegation på att initiera detaljplaner, översiktsplaner samt strategisk samhällsplanering. Vidare har kommunstyrelsens arbetsutskott delegation på att initiera mark- och bostadspolitik och näringslivspolitik. Enligt delegationsordningen inkluderas planprioritering efter samråd med miljö- och byggnadsnämnden i ovanstående delegation.

### 3.2.2 Bedömning: Kontrollfråga 2. Sker tillfredsställande uppföljning av balansen mellan beslutade planuppdrag och avslutade detaljplaner?

Vi anser att det är positivt att det finns en samverkansgrupp (Plansamgruppen) bestående av både politiker och tjänstepersoner. Vår erfarenhet är att det bidrar till ökad effektivitet och tydlighet avseende planarbete och samhällsbyggnadsarbete som helhet. I plansamgruppen anser vi att det sker en uppföljning av detaljplanearbetet som helhet och en prioritering av olika uppdrag. Vi anser dock även att det är viktigt att genomförd inventering av befintliga detaljplaner inkluderas i uppföljningen av detaljplaner, så att eventuellt behov av ändring av detaljplaner lyfts upp för beslut och planering så snart som möjligt.

I plansamgruppen finns representation från KSAU och miljö- och byggnadsnämnden men vi kan av granskningen inte se att plansamgruppens roll, ansvar och mandat har formaliserats, vilket därför bör ske. Det bör även säkerställas att det tas fram en tydlig produktionsplanering och en dokumentation för planärendebalansen inom ramen för samhällsbyggnadsprocessen. Miljö- och byggnadsnämnden bör säkerställa att nämnden får en regelbunden rapportering av planarbetets utveckling avseende balansen mellan nya uppdrag, pågående uppdrag och avslutade uppdrag.

**Vår bedömning är att kontrollfrågan är delvis uppfylld.**

## 3.3. Ekonomiska och personella resurser

### 3.3.1 Iakttagelser

Som anges ovan (2.1.1) finns plan- och byggenheten sedan årsskiftet 2018/2019 under kommunledningsförvaltningen. På enheten arbetar plan-och byggchef, fyra planarkitekter och fem

byggnadsinspektörer varav en med bostadsanpassning samt två mät- och kartingenjörer. I intervjuerna framgår att verksamheten har haft viss personalomsättning och sedan år 2017 har tre personer slutat, vilket ställt ökade krav på befintlig personal under rekryteringsperioder. Det framgår också att det finns en utmaning att hitta rätt kompetens när konkurrensen om den är så hård som den är idag.

De intervjuade anger liksom angetts ovan att organisationen i sin nya form är betydligt mer ändamålsenlig och tydlig, både politiskt och förvaltningsmässigt än tidigare. Inom förvaltningen pågår ett fortsatt utvecklingsarbete i den mån tid ges. Detta finns dock inget politiskt uppdrag om utvecklingsarbetet men kommunstyrelsen har tagit beslut om den nya samhällsbyggnadsprocessen. En dialog förs enligt uppgift med tillväxtenheten kring detta såväl som kring det fortsatta utvecklingsarbetet med samhällsbyggnadsprocessen.

Något som av de intervjuade beskrivs som viktigt för att säkerställa en grund till effektivt utnyttjande av personal och ekonomiska resurser är att kommunen måste ha kompetens och säkerställa kvalitet i sina beställningar av konsulttjänster. Om detta blir otydligt kan det resultera i merarbete för tjänstepersoner då konsulten inte blir så självgående. Det redogörs även för att det är viktigt att de detaljplaner som genomförs av exploatörer är bra, då det annars medför ett merarbete för personalen.

Det pågående förbättringsarbetet inkluderar enligt uppgift en tydligare ekonomistyrning av planarbetet. Tidigare fördes projekten direkt som en del av driftkostnaderna men under året har en särredovisning av projekten börjat föras där kostnader, bland annat upparbetad tid, och intäkter bokförs. På detta sätt skapas bättre förutsättningar för att kunna följa upp resursanvändningen och arbeta mer professionellt, vilket anses vara positivt. I instruktionerna till den nya samhällsbyggnadsprocessen framgår också att den innehåller delarna; projektbudget, ekonomisk uppföljning och ekonomiskt utfall.

### **3.3.2 Bedömning kontrollfråga 3. Utnyttjas de ekonomiska och personella resurser som har avsatts för framtagande av detaljplaner på ett ändamålsenligt sätt?**

Vi bedömer att omorganisationen, som bland annat resulterat i den nya tillväxtenheten, har genomförts för att skapa förutsättningar för ökad tydlighet och att ekonomiska och personella resurser ska nyttjas på ett effektivare sätt. Den nya samhällsbyggnadsprocessen stödjer även denna utveckling. Utifrån intervjuerna bedömer vi att genomförda åtgärder har resulterat i en tydligare prioriteringsordning för detaljplanearbetet samt bättre förutsättningar för plan- och byggheten att fokusera på planarbetet.

Vi anser att det är positivt att detaljplaneprojekt har börjat särredovisats då det möjliggör en betydligt bättre uppföljning av kostnader, exempelvis upparbetade timmar, samt intäkter. Det ger betydligt bättre förutsättningar för uppföljning av resursanvändningen samt för rättvisande räkenskaper.

Utvecklingsarbetet bedömer vi inte har initierats på politisk nivå men vi kan konstatera att kommunstyrelsen har beslutat om samhällsbyggnadsprocessen. För att säkerställa att utvecklingsarbetet fortskrider anser vi att det är viktigt att det även följs upp av KSAU och miljö- och byggnämnd.

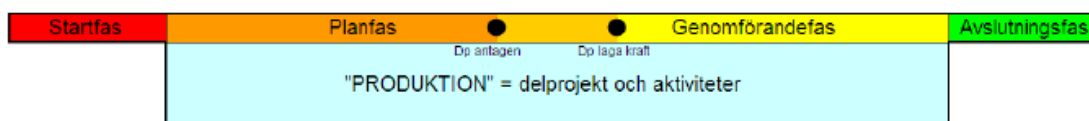
**Vår bedömning är att kontrollfrågan är uppfylld.**

## **3.4. System och rutiner för framtagande av detaljplaner**

### **3.4.1 Iakttagelser**

I samband med intervjuerna framkommer det att kommunen använder sig mycket av PBL – kunskapsbanken som stöd i handläggningsarbetet.

Som nämnts ovan har kommunstyrelsen beslutat om samhällsbyggnadsprocessen för att förtydliga kommunens arbete med bland annat detaljplaner. De olika faserna i samhällsbyggnadsprocessen finns beskrivna i bilden enligt nedan:



**Startfasen** består av: Start-PM med syfte och mål, översiktlig tidplan, kostnadsposter per delprojekt, finansiering/eventuella avtal, riskanalys avsett tid/konsekvenser/resultat mål. Projektplanen består av organisation/bemanning, ansvarsfördelning, budget, tidplan, riskanalys, kommunikationsplan.

**Produktionsfasen** består av: Avstämnings-PM med uppföljning av Start-PM, förändringar inklusive motiveringar, tidplan, kostnadsuppföljning, uppföljning riskanalys.

**Avslutningsfasen** består slutligen av: slutredovisning med uppföljning mot Start-PM och avstämnings-PM, förändringar med motivering, ekonomiskt utfall, utfall tidplan, beslut om att projektet avslutas.

I granskningen har vi tagit del av några stödjande dokument till samhällsbyggnadsprocessen. Exempel är en checklista för detaljplaneprocessen samt en rutin för planbesked. Med utgångspunkt i PBL-kunskapsbanken och som kommunanpassade styrande och stödjande dokument anges att arbetet med att fastställa flödesscheman, dokumenterade rutiner och checklistor, kopplade till respektive fas ovan är påbörjat men inte avslutat.

Det anges även att det är viktigt att samhällsbyggnadsprocessen inte bara inkluderar styrande och stödjande dokument som skapar en tydlighet av samhällsbyggnadsprocessen internt utan även externt, exempelvis för exploatörer eller medborgare. Information om detaljplaner och planbesked finns på kommunens hemsida men det anges även att det finns en ambition att utveckla informationen på hemsidan som en del av verksamhetens digitaliseringsarbete.

I intervjuerna anges vidare att det finns ett gott samarbete med Länsstyrelsen och att det också är viktigt för att skapa förutsättningar för en effektiv process och att minska risken för negativt utfall

#### **3.4.2 Bedömning kontrollfråga 4. Fungerar system och rutiner för framtagande av detaljplaner på ett ändamålsenligt sätt och säkerställs efterlevnaden?**

Granskningen visar att system och rutiner vid tillfället för granskningen är under utveckling och att omorganisationen och fastställandet av en samhällsbyggnadsprocess för kommunen, som en del av utvecklingsarbetet, har bidragit till en tydlig förbättring av detaljplanearbetet som helhet. Utifrån den information vi har tagit del av i granskningen gör vi bedömningen att system och rutiner fungerar på ett tillräckligt ändamålsenligt sätt men att det är viktigt att utvecklingsarbetet fortsätter.

Det finns några styrande och stödjande dokument och arbetet med att tydligare dokumentera processer, rutiner, roller och ansvar kring alla steg i processen bedömer vi pågå. Uppföljning av utvecklingsarbetet bedömer vi dock främst sker inom plansamgruppen. Vi anser därför att det är viktigt att både kommunstyrelsen och miljö- och byggnadsnämnden bör följa upp arbetet både för att säkerställa följsamheten till processen men även för att säkerställa att arbetet utvecklas vidare.

**Vår bedömning är att kontrollfrågan är uppfylld.**

### 3.5. Målsättning för finansieringsgrad för detaljplanerna

#### 3.5.1 Iakttagelser

Kommunen kan finansiera sitt planarbete på olika sätt. Finansieringen kan ske med skattemedel, genom avtal med exploatören om ersättning och genom planavgift i samband med bygglov. Planavgifter tas ut för att täcka kostnader som har uppstått vid framtagande av detaljplan eller områdesbestämmelser. Även kostnader för program i detaljplaneprocessen kan tas ut som planavgift. Kommunen får endast ta ut planavgift i samband med bygglov om planen är till nytta för fastigheten.

Avgiftsfinansieringsgraden är ett mått på hur stor del av kostnaderna ett planärende medför som täcks av de intäkter kommunen får in genom att debitera planrelaterade avgifter. Det är ett mått som kan användas för att mäta effektivitet.

Av plantaxan som vi har tagit del av i granskningen (KF: 2018-02-19 § 49) framgår att avgifterna är avsedda att täcka kommunens kostnad för den aktuella myndighetsutövningen eller tjänsten. Avgiften för en viss åtgärd tas ut enligt de tabeller som hör till taxan och baseras på olika faktorer

Av intervjuerna framgår att kommunens taxa för detaljplaner följer SKR:s rekommendationer. Vidare framgår också att kommunen inte har något uttalat mål för finansieringsgraden utöver det som framgår av plantaxan. Det har dock inte genomförts någon uppföljning av i vilken grad taxorna täcker de detaljplanerelaterade kostnaderna. Vi noterar dock att det av kommunfullmäktiges protokoll framgår att:

- miljö- och byggnadsnämnden under året har påbörjat arbetet med en ny plan- och bygglovstaxa som beräknas vara klart 2020 med införande 2021. (KF 2019-08-19, § 154).
- miljö- och byggnadsnämnden har lyft behovet av justerad taxa för förhandsbesked för bebyggelse med enskilt avlopp till kommunfullmäktige. (KF-12-09, § 242).

Intäkterna styrs av ersättningen från kommunstyrelsen, den fastställda plantaxan eller av plankostnadsavtal i fall av samarbete med externa parter. I intervju anges dock att det finns en tydlig ambition om att finansieringen via plantaxa och planavtal ska täcka en större del av kostnaderna för detaljplanearbetet och att verksamheten ska få ut så mycket som möjligt av skattefinansieringen.

Som angivits tidigare i rapporten inkluderar samhällsbyggnadsprocessen en tydligare ekonomistyrning där kostnader och intäkter i projektet kommer att kunna följas upp tydligare. Arbetet är vid tillfället för intervjuerna under utveckling. Det uppges vidare att budgeten i stort har hållits och att det finns en oreglerad stående överföring från kommunstyrelsen som inte har varit tydligt kopplad till specifika projekt.

Av kommunens årsredovisning för år 2018 framgår att planenheten haft högre personalkostnader och att systemkostnader återfinns på enheten. Vidare har enheten varit i behov av konsulter under året, vilket genererat kostnader högre än budgeterad nivå. Det framgår även att det pågår ett arbete med utveckling av administrationen för ökad digitalisering, effektivare arbetssätt och bättre service både till handläggare, medborgare samt företagare. Detta är något som bekräftas i intervjuerna men att utvecklingsarbetet är beroende av att tjänster är tillsatta och kontinuitet. Genom en tydligare ekonomistyrning anges att projektkostnaderna kommer att synliggöras på ett bättre sätt, vilket kommer att kunna bidra till att kommunstyrelsens finansiering i större grad kan bli projektstyrd. Det kommer även att underlätta uppföljning av projektekonomin som helhet.

#### 3.5.2 Bedömning kontrollfråga 5. Infrias målsättningar för finansieringsgraden genom planavgift för detaljplanerna?

Granskningen visar att miljö- och byggnadsnämnden inte har någon fastställd målsättning för finansieringsgraden avseende detaljplanearbetet utöver det som framgår av plantaxan. Plantaxan

anger att avgifterna är avsedda att täcka kommunens kostnad för den aktuella myndighetsutövningen eller tjänsten. Av granskningen framgår att det inte genomförts någon uppföljning av finansieringsgraden. Vi kan dock konstatera att miljö- och byggnadsnämnden har påbörjat arbetet med en ny plan- och byggtaxa.

Utifrån den information vi har tagit del av i granskningen kan vi konstatera att arbetet med samhällsbyggnadsprocessen inkluderar en tydligare ekonomistyrning och att det finns en ambition från verksamheten att bedriva en effektiv verksamhet så att graden av skattefinansiering avseende kostnaderna för detaljplanearbetet hålls nere. En tydligare ekonomistyrning skapar bättre möjligheter för nämnden att följa upp projektkostnader och finansieringsgraden och bidrar till en stärkt intern kontroll.

För att säkerställa att plantaxan täcker nämndens detaljplanerelaterade kostnader i tillräcklig utsträckning anser vi att miljö- och byggnadsnämnden behöver säkerställa att finansieringsgraden utvärderas i samband med att den nya plan- och byggtaxan tas fram. Nämnden bör även med regelbundenhet följa upp finansieringsgraden.

**Då miljö- och byggnadsnämnden inte har gjort någon uppföljning av finansieringsgraden gör vi inte någon bedömning av kontrollfrågan.**

## 4. Revisionell bedömning

Vår sammanfattade revisionella bedömning är att miljö- och byggnadsnämnden och kommunstyrelsen *i allt väsentligt* säkerställer en ändamålsenlig process vid framtagande av detaljplaner.

### 4.1 Rekommendationer

Utifrån våra erfarenheter i granskningen lämnar vi följande rekommendationer.

- Tydliggör miljö- och byggnadsnämndens roll och ansvar i samhällsbyggnadsprocessen.
- Säkerställ att plansamgruppens roll, ansvar och mandat klargörs.
- Säkerställ att det tas fram en tydlig produktionsplanering och en dokumentation för planärendebalansen inom ramen för samhällsbyggnadsprocessen. Inkludera även genomförd inventering av befintliga detaljplaner i uppföljningen av detaljplaner, så att eventuellt behov av ändring av detaljplaner lyfts upp för beslut och planering så snart som möjligt. Miljö- och byggnadsnämnden bör säkerställa att nämnden får en regelbunden rapportering av planarbetets utveckling avseende balansen mellan nya uppdrag, pågående uppdrag och avslutade uppdrag.
- Säkerställ att samhällsbyggnadsprocessen, i samverkan mellan kommunstyrelsen och miljö- och byggnadsnämnden, fullt ut konkretiseras i det pågående utvecklingsarbetet. Dokumentation bör ske av roller och ansvar samt av ingående processer och ekonomistyrning. Dokumenterade rutiner och checklistor bör tas fram för alla viktiga delar och arbetsmoment. Utvecklingsarbetet bör även följas upp löpande i samverkan mellan miljö- och byggnadsnämnden och kommunstyrelsen.
- För att säkerställa att plantaxan täcker miljö- och byggnadsnämndens detaljplanerrelaterade kostnader i tillräcklig utsträckning, anser vi att miljö- och byggnadsnämnden behöver säkerställa att finansieringsgraden utvärderas i samband med att den nya plan- och byggtaxan tas fram. Nämnden bör även med regelbundenhet följa upp finansieringsgraden.

2020-03-04

Lisa Åberg

Uppdragsledare

Peter Aschberg

Projektledare

---

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Borgholms kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2019-05-16. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.