



Detaljplaneprocessen
Vaggeryd kommun

Januari 2019 - Revsul Dedic och Ulrika Toorell

Innehåll

Innehåll	1
Sammanfattning	2
1. Inledning	4
2. Granskningsresultat	6
Bilagor	17

Sammanfattning

Deloitte AB har av de förtroendevalda revisorerna i Vaggeryd kommun fått uppdraget att genomföra en granskning avseende detaljplaneprocessen.

Revisionsfråga

Har kommunstyrelsen en ändamålsenlig styrning och tillräcklig intern kontroll av detaljplaneprocessen?

Svar på revisionsfråga

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen till stor del har en ändamålsenlig styrning och tillräcklig intern kontroll av detaljplaneprocessen.

Iakttagelser

- Kommunstyrelsen övertog ansvaret för planverksamheten under 2018.
- Ett utvecklingsarbete har genomförts på tjänstemannanivå under de senaste åren för att effektivisera detaljplaneprocessen, förbättra genomförbarhet och kvalitet samt generera intäkter.
- Mål och ambitionsnivå för planverksamheten är inte tydliggjord för 2019. Målen för 2018 lever kvar i brist på annat, framförallt för tjänstemannaorganisationen.
- Den befintliga översiktsplanen är till stora delar genomförd vilket medför att den ger mycket begränsad vägledning för vilka områden som ska detaljplaneras. En ny översiktsplan är under framtagande och beräknas vara klar 2022.
- Det som i dagsläget styr var detaljplanering ska ske förefaller primärt vara den politiska framkomligheten för varje specifikt område.
- Måluppfyllelsen för planverksamheten har tidigare år varit god. Den har tidigare år enbart mätts utifrån produktivitet, vilken indikerar att kvantiteten detaljplaner, bostäder och planberedskap har varit viktig.

- Planverksamheten uppnår inte 2018 års ambitionsnivå om 6 avslutade detaljplaner per år för 2019, troligtvis nås inte heller denna nivå för 2020.
- Förtroendevalda och tjänstepersoner har olika uppfattningar om planverksamheten har tillräckliga personella resurser.
- De produktivetsmål som funnits för detaljplaner speglar inte den ambitionsnivå som förtroendevalda egentligen förväntar sig. Förtroendevalda beskriver att de har inte "hunnit" höja målen och dess ambitionsnivå i samma takt som tillväxten och behovet ökat.
- Organisation och mandat för styrning av planverksamheten är otydlig på den politiska nivån, framför allt avseende plankommitténs och kommunstyrelsens presidiums roll.
- Uppföljningen av planverksamheten är inte fullt tillräcklig för att utvärdera och säkerställa huruvida verksamheten bedrivs på ett lagenligt och ändamålsenligt sätt. Exempelvis följs inte lagkrav enligt PBL som ex. handläggningstider, tidsfrist för planbesked etc på ett systematiskt sätt.
- Det finns i dagsläget inga ekonomiska mål för planverksamheten men tjänstepersoner har initierat förslag om taxor (vilka har antagits av fullmäktige) för vissa av planverksamhetens tjänster.

Rekommendationer

Vi rekommenderar därför kommunstyrelsen att;

- tydliggöra delmål och ambitionsnivå för planverksamheten som speglar de politiska förväntningarna.
- tydliggöra organisation, mandat och ansvar för den politiska nivån, speciellt avseende plankommittén och KS-presidium roll och mandat.
- utreda om resurserna för framtagandet av detaljplaner är tillräckliga då förtroendevalda och tjänstepersoner har olika uppfattningar i frågan.
- se över hur planverksamheten ska följas upp i syfte att verksamheten bedrivs i enlighet med lagstiftning och på ett ändamålsenligt sätt utifrån kvalitet och ekonomi.

- bör tillse att planverksamheten tar betalt för utförda tjänster, dels för att generera intäkter och dels för att säkerställa kommunallagens likställighetsprincip.

Jönköping den 2020-01-13

DELOITTE AB

Revsul Dedic
Projektledare

Ulrika Toorell
Projektdeltagare

Torbjörn Bengtsson
Kvalitetsgranskare

1. Inledning

Bakgrund

Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten enligt Plan- och bygglagen (2010:900). Inom kommunen får mark- och vattenområdets användning, bebyggelse och byggnadsverk regleras med detaljplaner eller områdesbestämmelser enligt 4 kap. Plan- och bygglagen (PBL).

En detaljplan är en handling som reglerar markanvändningen och bebyggelseutformningen mer detaljerat än i översiktsplanen. En detaljplan innehåller juridiskt bindande bestämmelser för var man får bygga, hur byggnaderna får utformas samt vad de får användas till. Kommunens arbete med detaljplaner är avgörande på byggnadstakten i enlighet med de ambitioner som kommunfullmäktige har. Det behövs strategisk planering och framförhållning för att möta behov av bostäder för olika målgrupper och industrimark för näringslivet.

De förtroendevalda revisorerna i Vaggeryds kommun har gett Deloitte i uppdrag att genomföra en granskning av detaljplaneprocessen i Vaggeryd kommun. Uppdraget har tillkommit utifrån en genomförd risk- och väsentlighetsanalys.

Syfte och avgränsning

Granskningens syfte är undersöka om kommunstyrelsen och miljö- och byggnämnden har en ändamålsenlig styrning och tillräcklig intern kontroll av detaljplaneprocessen. Granskningen har begränsats till miljö- och byggnämnden och kommunstyrelsen.

Revisionsfråga

Har kommunstyrelsen och miljö- och byggnämnden en ändamålsenlig styrning och tillräcklig intern kontroll av detaljprocessen?

Underliggande frågeställningar

- Finns det några av kommunfullmäktige, kommunstyrelse eller nämnd uttalade riktlinjer eller mål kopplande till detaljplaneprocessen?
- Är organisation samt ansvars- och rollfördelningen avseende detaljplanearbetet i kommunen tydlig och klar?
- Säkerställs att det finns tillräckliga resurser/kompetenser för att utarbeta detaljplaner i den takt som fordras för att bemöta kommunens tillväxtmål?
- Finns system och rutiner för framtagande av detaljplaner?
- Är information till allmänheten ändamålsenlig och tillräcklig?
- Sker tillfredställande uppföljning av balansen mellan beslutade planuppdrag och avslutade detaljplaner?
- Hur är måluppfyllelsen? Är handläggningstiderna för framtagning av detaljplaner tillfredställande?
- Hur hanteras avvikelser/klagomål? Vilka åtgärder har vidtagits med anledning av eventuella synpunkter från Länsstyrelsen?
- Finns målsättning för finansiering av detaljplanerna?

Metod och granskningsinriktning

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, statistiska analyser samt genom intervjuer med följande befattningshavare:

- Kommunstyrelsens ordförande (KSO)
- Kommunstyrelsens 2:e vice ordförande (2:e vice KSO)

- Kanslichef
- 2 planarkitekter
- Samhällsutvecklare.

Granskningen har delats in i följande sju faser:

- Planering av intervjuer.
- Samla fakta/underlag genom intervjuer och dokumentgranskning.
- Genomgång, sammanställning och analys av insamlat material. Vid behov komplettering med mer material.
- Framtagning av viktiga iakttagelser och rekommendationer samt svar på revisionsfråga.
- Rapportskrivning inkl. sakavstämning.
- Presentation av granskning till revisorerna.
- Godkänd rapport skickas till berörda nämnder och revisorer.

Kvalitetssäkring

Kvalitetssäkring har skett genom Deloitte's interna kvalitetssäkringssystem. Rapporten har även kvalitetssäkrats av de intervjuade personerna.

2. Granskningsresultat

Utifrån genomförda intervjuer och granskat material har en övergripande beskrivning av detaljplaneprocessen gjorts nedan. De iakttagelser som framkommit till följd av intervjuer och dokumentstudier redogörs under den rubrik som ansetts mest lämplig.

Finns det några av kommunfullmäktige eller kommunstyrelse uttalade riktlinjer eller mål kopplande till detaljplaneprocessen?

Vaggeryds kommun är inne i en process att förändra målstyrningen och fyra nya målområden har beslutats av fullmäktige för att ersätta de 10 mål som gällde för föregående mandatperiod. Nämnderna håller på att jobba fram nya mål, delmål och indikatorer som ska relatera till de nya målområdena.

Kommunstyrelsen (KS) har ett övergripande mål för 2019 som kan relateras till detaljplaneprocessen. Programbudgetens mål 2019–2021:

"Hållbar tillväxt och utvecklad infrastruktur för de som bor, lever och verkar i Vaggeryds kommun".

Det finns inga delmål eller indikatorer knutna till målet utan en ambitionsbeskrivning, beslutad i maj 2019:

"Att hela kommunen utvecklas hållbart genom en geografisk spridning och en variation av olika samhällsfaktorer, främst bostäder, etableringar och infrastruktur. Detta innebär bl.a. planberedskap, byggklara tomter och tillgängligt utbud av exempelvis lägenheter på alla orter."

Tidigare mandatperiod har det funnits tydliga produktivetsmål för detaljplanearbetet utifrån strategi för boendeutveckling samt indikatorer för mål och i intervjuer återkommer dessa nyckeltal. Det är 50 nya bostäder, planberedskap för 100 bostäder samt 6 avslutade detaljplaner per år. Då det i dagsläget inte finns några tydliga mål förefaller denna ambitionsnivå fortfarande verka vägledande i alla fall för tjänstemannaorganisationen.

Förutom detta finns ytterligare styrdokument som är relevanta för detaljplaneprocessen:

- **Strategi för boendeutvecklingsprogram** har tre mål som kan kopplas till detaljplaner men strategin gäller enligt beslut till 2018:
 - 50 nya bostäder och planberedskap för 100 nya bostäder per år
 - Säkerställa tillgången på attraktiv byggbar mark
 - Hålla en jämn nybyggnadstakt.
- I **miljöprogrammet** finns två åtgärder som direkt ska appliceras i detaljplaneprocessen.
- **Översiktsplan (ÖP)**- Det viktigast styrdokumentet för detaljplaneprocessen, dock beskrivs i intervjuer att kommunen redan "vuxit ur" nuvarande översiktsplan. Den ger därför begränsad vägledning. Arbetet för att ta fram en ny ÖP har initierats. Den beräknas vara färdig för antagande 2022.

Vidare finns även styrdokument som inte har någon framträdande roll i detaljplaneprocessen men som ändå ska beaktas:

- Riktlinjer för exploateringsredovisning
- Vindbruksplan
- Idékatalog för centrumutveckling
- Gång- och cykelvägsplan
- Grönplan för Skillingaryd och Vaggeryd
- Grönstrukturplan – under framtagande.

Inför 2020 har nämndsmål antagits för KS och förvaltningen håller på att ta fram delmål och indikatorer vilka ska återrapporteras i januari 2020.

I intervjuer med flertalet tjänstepersoner framkommer att det uppfattas som otydligt vad det finns för mål för planverksamheten. Det pågår utvecklingsarbete för att effektivisera, generera större intäkter samt höja genomförbarheten i detaljplanerna men att detta inte är direkt kopplat till politiska mål utan initierat av tjänstepersoner. Vidare framkommer att tjänstepersoner ibland upplever att förtroendevalda frångår vad styrande dokument

såsom ÖP eller planer rekommenderar när det väl gäller var man ska detaljplanera och hur. Det är därmed oklart för vissa tjänstepersoner vad som styr var förtroendevalda vill detaljplanera.

Eftersom kommunen tidigare inte haft någon större tillväxt uppfattar vissa tjänstepersoner att det finns en tendens hos förtroendevalda att "vara tacksamma" för alla som på något sätt vill etablera sig i kommunen. Den politiska viljan att tillmötesgå möjliga intresser bedöms som stor.

Intervjuade förtroendevalda menar att de förhåller sig till styrdokument men att de endast är vägledande. Det som främst styr var och hur detaljplanering ska ske är huruvida det är framkomligt rent politiskt, dvs om man kan komma överens över partigrupperna att detaljplanering ska ske på ett specifikt område.

Bedömning

I dagsläget finns det inte tydliga mål kopplade till detaljplaneprocessen. Det bör framhållas att kommunen är inne i ett utvecklingsarbete för att förändra sin målstyrning och att delmål och indikatorer håller på att arbetas fram för 2020. Det är dock oklart om eller hur dessa kommer att tydliggöra en ambitionsnivå för planverksamheten.

Vad gäller övrig styrning ska ÖP vara det främsta vägledande styrdokumentet i detaljplaneringen och eftersom den till stora delar är genomförd fungerar inte heller denna till fullo som styrande. En ny översiktsplan kommer inte att vara på plats förrän tidigast 2022. Vår uppfattning är därför att det bör tydliggöras vad som ska vägleda detaljplaneringen till dess. I dagsläget förefaller den politiska framkomligheten vara avgörande för var detaljplanering ska ske. Det finns risk att frånvaron av styrning och förankrade styrdokument såsom ÖP kan bidra till otydlighet och politisk oenighet i planfrågan eftersom det inte finns en tydligt förankrad riktning att arbeta emot.

Fleralet medarbetare på planverksamheten tycker att det är otydligt om eller vilka konkreta mål/ambitionsnivåer som gäller för planverksamheten. Tidigare mätbara mål för planverksamheten har endast fokuserat på produktivitet, ex antal genomförda planer, planberedskap mm. Det har inte funnits mål som fokuserar på ekonomi eller kvalitet. Detta indikerar att produktiviteten, att arbeta fram en hög kvantitet av detaljplaner har varit det viktigaste från den politiska sidan.

Sammanfattningsvis bedömer vi att det i dagsläget endast till viss del finns tydliga mål och uttalade riktlinjer för planverksamheten, då ambitionsnivån inte är fastställd och ÖP inte fyller sin funktion.

Är organisation samt ansvars- och rollfördelningen avseende detaljplanearbetet i kommunen tydlig och klar?

Under 2018 övertog KS ansvaret för den översiktliga planeringen samt detaljplaneringen för användningen av mark och vatten ifrån miljö- och byggnämnden (MBN). Bakgrunden till förändringen är enligt intervjuade förtroendevalda att det föreföll naturligt då KS har ansvar för den strategiska samhällsutvecklingen, där planfrågor är en stor pusselbit. Det var också svårt att nå politisk enighet kring var man skulle detaljplanera när det beslutades i en verksamhetsnämnd. Det blev ofta stopp när ärendet i vissa fall nådde KS. Planfrågor uppfattas som en känslig politisk fråga som är effektivare och lättare att förankra i KS.

Vi noterar att det på kommunen via hemsidan kommunicerar en äldre version av MBN:s reglemente där det står att MBN är ansvarig för planfrågor.

KS har delegerat ansvar i planfrågor via sin delegationsordning. På politisk nivå har kommunstyrelsen arbetsutskott (KSAU) delegation att besluta om planbesked samt samråd och granskning av detaljplaner.

I samtliga intervjuer beskrivs att plankommittén har en framträdande roll i planarbetet, framförallt när det gäller att prioritera bland pågående detaljplaner. Efter beslut från den parlamentariska gruppen har sammansättningen av plankommittén ändrats och består nu av samtliga KS ledamöter samt utvalda tjänstemän. Plankommittén ska fungera rådgivande och har utifrån delegationsordningen inte mandat att fatta beslut.

Plankommitténs minnesanteckningar från april 2018 till oktober 2019 har granskats och visar att det i plankommittén framförallt:

- diskuteras var det finns politisk *framkomlighet att detaljplanera* och samtal i partigrupperna koordineras.
- diskuteras hur de pågående *detaljplaneprocesserna ska prioriteras i förhållande till varandra*. Kommittén föreslår att detaljplaner pausas eller prioriteras upp. Det står inte i minnesanteckningarna vilken instans dessa förslag riktar sig. Intervjuer beskrivs det som att plankommittén bestämmer prioriteringsordningen.

- genomförs *allmänna strategiska diskussioner* såsom för- och nackdelar med olika platser och dess genomförbarhet, ger inspel till ÖP mm.
- *initierar eller avslutar planuppdrag samt föreslår utredningar*. Föreslår oftast KSAU att ge planuppdrag eller avsluta planuppdrag, ibland skrivs bara förslag utan förtydligande vart förslaget riktas. Detta har gjorts vid sex tillfällen.
- *ger uppdrag till framförallt samhällsutvecklaren men också andra tjänstepersoner* i olika projekt, ofta med syfte att inhämta information eller kontakta markägare inför strategiska beslut.

Vi noterar att det vid ett stort antal av plankommitténs förslag inte skrivs ut i minnesanteckningarna vilken instans kommittén riktar sitt förslag till.

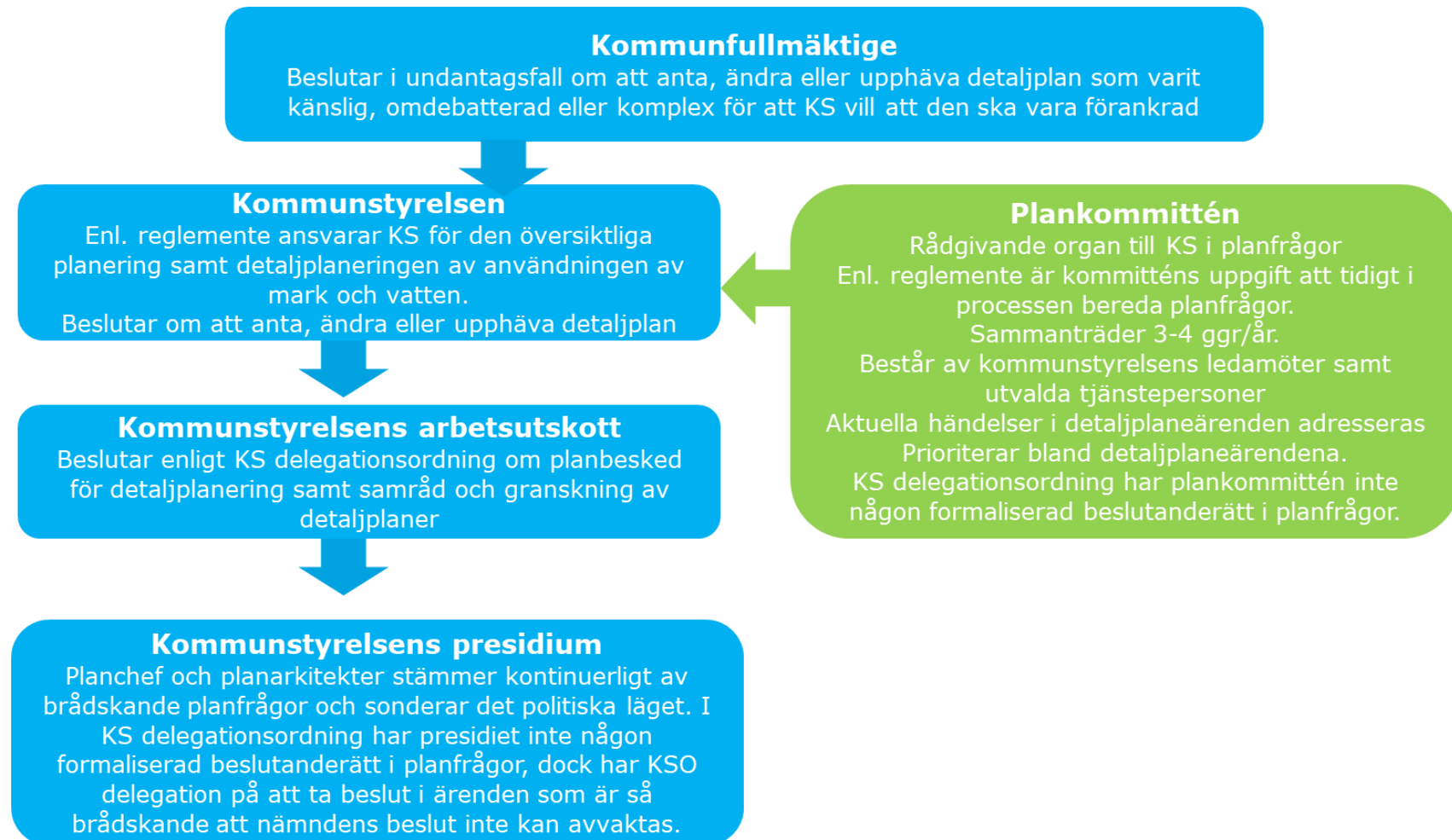
I intervjuer framkommer också att tjänstepersoner kontinuerligt stämmer av med KS presidium i planfrågor och initialt sonderar terrängen kring den politiska viljan för olika områden. Presidiet fungerar beredande och korta minnesanteckningar skrivs. Endast delegerade beslut protokollförs. I den processkartläggning som gjorts av planprocessen återfinns avstämningar med KS presidium som identifierade processteg. Det framkommer inte om eller vilka beslut som tas i dessa avstämningar. I intervjuer beskrivs att KS-presidium konsulteras i brådskande ärenden då det inte går att vänta till nästa plankommittésammanträde.

På tjänstemannanivå ligger planfrågor under kanslienheten, där kanslichefen är högst ansvarig tjänsteman i planfrågor. I från intervju med tjänstepersoner upplevs det som positivt att tillhöra KS då de har nära till andra strategiska funktioner som är viktiga för samhällsbyggnad. Eftersom ansvaret för kansliet är brett, beskrivs i intervjuer att tjänstepersoner i vissa situationer, exempelvis gentemot politiken, saknar chef med samhällsbyggnadsbakgrund som kan backa upp deras kompetens.

Själva detaljplaneprocessen leds av planarkitekten. Kommunen har en planarkitekt och en översiktsplanerare som delvis arbetar med detaljplaner. Runt planarkitekten finns flera olika funktioner till stöd och detaljplaneprocessen genomförs i samverkan. Organisationen och ansvarsfördelningen på tjänstemannanivå upplevs utifrån intervjuer som tydlig och välfungerande.

I samtliga intervjuer beskrivs omorganiseringen som positiv och upplevelsen är att planarbetet är effektivare och fungerar bättre både på tjänstemannanivå och på politisk nivå nu när KS har ansvaret.

Organisation och ansvar på politisk nivå



Organisation och ansvar på tjänstemannanivå

Kanslichef

Högst ansvarig tjänsteperson för planfrågor

Samhällsutvecklare

Brett uppdrag att verka samhällsutvecklande.
Fungerar som handledare för planarkitekt och vägleder i detaljfrågor.
Har enl. KS delegationsordning delegation på att teckna planavtal.

Stadsarkitekt

Fungerar som sakkunnig,
framförallt juridisk kompetens

Organisationsutvecklare

Resurs för förbättringsarbete och
processutveckling.

Planarkitekter

Samordnar och driver
detaljplaneprocessen

Kommunjurist i samverkan

Juridiskt stöd i specifika frågor

Intressenter

Externa och interna parter som är berörda av detaljplanen. Ex i egenskap av sökande, remissorgan, mm
Deltar i samverkan

Bedömning

Ansvarsfördelningen och organisationen av planarbetet har förändrats och ligger numera på KS. Det framstår som att en stor anledning till detta är att bredare kunna förankra nya detaljplaner så att detaljplaner inte tas fram i onödan och sedan faller för att det inte finns politisk framkomlighet.

Den politiska organisationen och ansvaret för planfrågorna framstår som oklar, framförallt plankommitténs samt KS presidiums roll och mandat.

Plankommittén förefaller utifrån intervjuer och granskning av minnesanteckningar ha en aktiv roll i detaljplaneplaneringen. Detta forum tillskrivs stor vikt av både politiker och tjänstepersoner. Enligt reglementet är deras roll att bereda planfrågor i ett tidigt skede. Utifrån minnesanteckningar förefaller forumet fungera strategiskt och det verkar vara här som möjliga nya områden diskuteras och i praktiken väljs ut. Utifrån reglementet är det svårt att utläsa var plankommitténs mandat omfattar. Det förefaller dock vara så att i vissa frågor där plankommittén enligt minnesanteckningar ger förslag till beslut i praktiken tolkas som fastställda beslut. Exempelvis i fråga om prioriteringsordning där det bland tjänstepersoner och politiker uppfattas som att plankommittén bestämmer även om det i minnesanteckningarna beskrivs som ett förslag. I majoriteten av de förslag som läggs av kommittén tydliggörs inte vem förslaget riktas till. Vår uppfattning är det bör tydliggöras vart förslagen riktas och att de kommuniceras.

Plankommitténs roll är intressant utifrån sin sammansättning. Även om plankommittén består av andra politiker och tjänstepersoner som ger inspel och tillför bredd så ingår samtliga KS-ledamöter. KS ingår alltså i ett forum som fungerar beredande och rådgivande till sig självt, eller sitt utskott.

I intervjuer med förtroendevalda och tjänstepersoner beskrivs att KS-presidium har kontinuerliga avstämningar i planprocesser. I den processkartläggning som är genomförd står avstämningar med presidiet med som ett avgränsat processteg vilket talar för att någon form av beslut tas för att gå vidare i processen. Det är dock oklart vilka beslut som eventuellt tas och huruvida avstämningarna leder till förändringar i detaljplaneprocesser. KS-presidium har utifrån delegationsordning inget formaliserat mandat i detaljplaneprocesser, vilket enligt vår uppfattning medför att rollen bör tydliggöras.

På tjänstemannanivå förefaller organisationen och ansvarsfördelningen som tydliggjord och ändamålsenlig.

Sammanfattningsvis är vår bedömning att organisation och ansvaret för planfrågor är tydliggjord på tjänstemannanivå men otydlig på politisk nivå. Detta då två forum plankommittén och KS presidium förefaller ha en framträdande roll i planfrågor men det är oklart om eller vilka beslut som tas i tidiga skeden och vad som kan anses ligga inom funktionen att verka beredande.

Säkerställs att det finns tillräckliga resurser/kompetenser för att utarbeta detaljplaner i den takt som fordras för att bemöta kommunens mål?

I dagsläget finns två planarkitekter som arbetar med det faktiska framtagandet av detaljplaner och leder detaljplaneprocessen. En av planarkitekterna arbetar dock just nu huvudsakligen med översiktsplanen och det är oklart hur mycket tjänstepersonend tid som ska läggas på detaljplanering. Det förefaller dock som att översiktsplanen tar mer tid än vad som är planerat och tjänstepersonen uppskattar arbetstiden för detaljplanering till en halvdag i veckan. En planarkitekt arbetar huvudsakligen med detaljplaner och är förhållandevis ny i sin yrkesroll och i kommunen.

Då detaljplanearbetet sker i samverkan har planarkitekterna flera olika stödpersoner såsom samhällsutvecklare och stadsarkitekt för processfrågor och juridiskt stöd. Efter att tidigare stadsarkitekt gick i pension har kompetensen upphandlats tillsammans med Värnamo för att säkerställa den juridiska kompetensen. I intervjuer framkommer att samtliga både förtroendevalda och tjänstepersoner upplever att tillräcklig och "rätt" kompetens finns säkerställd i organisationen.

Utifrån samtliga intervjuer med tjänstepersoner beskrivs även dimensioneringen av personella resurser som tillräcklig. De intervjuade menar att det finns mycket att göra men att planverksamheten tidigare nått de mål som finns (50 nya bostäder, planberedskap för 100 bostäder samt 6 avslutade detaljplaner). I intervjuer beskriver tjänstepersoner att deras grunduppdrag är att genomföra en hållbar samhällsbyggnad och förhålla sig till politiska mål, inte att primärt utgå ifrån rådande tillväxttakt och behov och utforma verksamheten efter det.

Vidare beskrivs att plankommittén prioriterar bland detaljplaneärendena vilket innebär att det är sanktionerat att vissa ärenden prioriteras ner och därmed tar längre tid, det upplevs dock inte att det finns en massa ansökningar om planbesked i kö.

Det finns även möjlighet att förstärka med hjälp av konsult vid arbetstoppar men det har planverksamheten valt att inte göra då bedömningen har gjorts att resurserna är tillräckliga. I intervjuer framhålls att om ytterligare en planarkitekt skulle anställas behöver även stöd- och ledningsfunktioner stärkas.

I intervju med förtroendevalda uttrycks dock en oro för att det inte finns tillräckliga personella resurser för att tillgodose det behov som finns i och med den ökade tillväxten och trycket på inflyttning. Budgeten för planverksamheten har med anledning av detta förstärks med 300 tkr inför 2020. Vidare menar de förtroendevalda att den höga tillväxttakten inte till fullo har kunnat förutses av politiken och att ambitionsnivån som har varit inte har hängt med i tillväxttakten, dvs att politiken inte har hunnit att besluta om nya mål som ligger mer i linje med den ambitionsnivå som politikerna egentligen förväntar sig i och med den ökade efterfrågan.

Bedömning

Eftersom ambitionsnivå och mål för 2019 är otydliga för planverksamheten är det svårt att uttala sig om huruvida resurserna är tillräckliga eller inte.

Tjänstepersoner och förtroendevalda är eniga om att kompetensen i organisationen är tillräcklig. Vår bedömning är någon specifik kompetens inte uppenbart fattas för att kunna genomföra processen. Vi noterar dock att den planarkitekt som huvudsakligen arbetar med detaljplanebesked är ny i sin yrkesroll och därför rimligtvis i början behöver extra stöttning.

Vidare har tjänstepersoner och förtroendevalda olika uppfattning om de personella resurserna är tillräckliga. Det förefaller vara så att tjänstemannaorganisationen förhåller sig till de antagna mål som finns, vilket i dagsläget är oklart, men för tidigare år har planverksamheten klarat dessa och de lever kvar i brist på annat. Utifrån att målpuppfyllelsen tidigare varit god uppfattas resurserna som tillräckliga.

Förtroendevalda beskriver istället att de upplever att de personella resurserna inte är tillräckliga, men de utgår istället från det rådande behovet utifrån tillväxttakten och inte de politiskt satta målen. Vår uppfattning är att KS bör tydliggöra mål som speglar de faktiska politiska förväntningarna.

Vår bedömning är att det finns tillräcklig kompetens i tjänstemannaorganisationen dock är det oklart om det finns tillräckliga resurser för att utarbeta detaljplaner i den takt som fordras för att bemöta kommunens mål då ambitionsnivån inte är tydliggjord.

Utifrån 2018 års ambitionsnivå om 6 avslutade detaljplaner så når planverksamheten inte det målet för 2019 (0 avslutade) och troligtvis inte heller för 2020 (troligtvis 2 avslutas) vilken skulle kunna indikera att de personella resurserna är otillräckliga.

Finns system och rutiner för framtagande av detaljplaner?

Detaljplaneprocessen är en lagstyrd process, där plan- och bygglagen (PBL) tydliggör vad planen ska innehålla utifrån vilket förfarande som genomförs.



I och med att KS tog över ansvaret för planfrågorna genomfördes en processkartläggning av detaljplaneprocessen. Detta arbete hade flera syften, dels effektivisering av processen, dels att tydliggöra för KS förtroendevalda hur en detaljplaneprocess går till och hur ansvarsfördelningen ser ut.

I detta arbete infördes olika steg framförallt för att effektivisera och kvalitetssäkra processen, såsom rutiner och formella möten. Detta har enligt intervjuer med tjänstepersoner lett till stora förbättringar framförallt för samverkan med bättre förutsättningar att förutse hinder för detaljplanen tidigt i processen inför planbesked.

I underlag för planprocessen tydliggörs aktiviteter, beställare, ansvar, tidsram samt faktiskt tid.

Eftersom det finns lagstiftning och flertalet styrande dokument att beakta vid detaljplaner har en checklista utarbetats där olika aspekter adresseras för att säkerställa att dessa inte förbises i detaljplaneprocessen.

Planansökan inkommer på samma sätt, via en blankett till planenheten, oberoende av om det är en intern ansökan från någon av kommunens förvaltningar, eller externt.

Bedömning

I och med omorganisationen har ett utvecklingsarbete genomförts för att tydliggöra och effektivisera arbetsätt kring detaljplaneprocessen. Vår bedömning är att detaljplanearbetet är systematiserat och rutiniserat på ett ändamålsenligt sätt.

Är information till allmänheten ändamålsenlig och tillräcklig?

Under fliken Samhällsutveckling och planering på kommunens hemsida beskrivs detaljplaneprocessens sex steg med utförlig information i varje steg. Där finns också länkar så att medborgare kan ansöka om planbesked samt nå den digitala anslagstavlan.

På sidan finns information om aktuella detaljplaner som håller på att arbetas fram, information ges i varje steg så långt som processen har kommit. Information om när beslut har tagits, av vilken instans och vad som sker just nu kan utläsas, samt länkar till handlingarna. Detaljplanerna finns också under rubriken Styrdokument. Det pågår en digitalisering av detaljplaner.

Vidare finns också ett planarkiv, med detaljplaner från 2013 och framåt samt för västra Hjortsjöområdet. Läsaren informeras om att vända sig till kanslienheten om man önskar tidigare detaljplaner.

Det finns kontaktuppgifter för mer information eller synpunktshantering på de olika sidorna.

Under detaljplaneprocessen samråd tid ställs förslaget på detaljplanen ut på biblioteket, den digitala anslagstavlan, kungörs i lokaltidningarna samt genom ett informationsblad som skickas ut till berörda sakägare, kommunala nämnder och styrelser, organisationer och myndigheter. Under granskningstiden kungörs det reviderade planförslaget i dagstidningarna för allmänheten.

På hemsidan kommuniceras en gammal version av MBNs regelemente där det står att MBN har ansvar för planfrågor.

Bedömning

I plan- och bygglagen framgår instanser för samråd och hur kungörelse ska ske. Bedömningen görs att kommunen följer denna lagstiftning.

Kommunens hemsida är mycket informativ och klargör processen och ytterligare kontaktvägar på ett bra sätt. Dock bör rätt version av MBN:s reglemente kommuniceras på hemsidan.

Sammanfattningsvis görs bedömningen att informationen till allmänheten är ändamålsenlig och tillräcklig.

Sker tillfredställande uppföljning av balansen mellan beslutade planuppdrag och avslutade detaljplaner?

Uppföljning av detaljplanerna sker i flera olika forum. Plankommittén är den instans som tydligast följer upp status i detaljplaneärendena. Samtliga pågående detaljplaner går igenom vid varje sammanträde. Hur antalet beslutade planuppdrag förhåller sig till antalet avslutade detaljplaner specifikt redovisas inte, men ett övergripande perspektiv finns för flödet eftersom samtliga detaljplaner behandlas.

På tjänstemannanivå har samhällsutvecklare, planarkitekter och kanslichef veckovisa avstämningar där alla omständigheter i de pågående detaljplanerna tas upp och hanteras.

Under 2019 har tre detaljplaner för vilka planuppdrag beslutats "väntat i kö" utan att planarbetet påbörjas. Ett av dessa planuppdrag har dock beslutats så sent som i december 2019 och ytterligare ett inväntar kompletteringar från annan myndighet så i realiteten är det enbart ett planuppdrag som inte påbörjats utan uppenbar anledning.

Utifrån det planarkiv som kommuniceras på kommunens hemsida (tillsammans med kompletterande intern information) har följande antal detaljplaner vunnit laga kraft:

År	Antal detaljplaner
2016	1
2017	2
2018	4
2019	0 (7 pågående)

Enligt PBL har kommunen fyra månader på sig att besluta om planbesked från det att ansökan inkommit. Detta är enligt intervjuer inte något som följs upp men upplevelsen bland tjänstepersoner är att de klarar den tidsgränsen.

I intervjuer med tjänstepersoner framkommer att det är oklart hur planverksamheten följs upp, dvs vilka nyckeltal som följs och hur det rapporteras till politiken. Vi noterar att det inte finns aktuell officiell statistik för planområdet gällande ex, antal beviljade bygglov, planberedskap och handläggningstider sedan 2017, då dessa rapporteras in till SCB i två-årsintervall.

Bedömning

Uppföljningen av planverksamheten förefaller vara god och ändamålsenlig när det gäller pågående detaljplaneärenden. Det förefaller dock oklart vad som följs upp för att utvärdera hur verksamheten bedrivs utifrån kvalitet, process och ekonomi i ett helhetsperspektiv. Detta är egentligen inte konstigt då ambitionsnivån och målen för planverksamheten inte är tydliggjord vilket följaktligen leder till att inte heller klart var som behöver följas upp för att veta hur målen uppnås. Kommunen är liten och det kan uppfattas så att verksamheten inte är mer omfattande att den går att följa utan nyckeltal. Vår uppfattning är dock att uppföljningen bör systematiseras för att säkerställa att planverksamheten genomför sitt grunduppdrag på ett lagenligt och ändamålsenligt sätt även om mål inte är tydliggjorda. Detaljplaneprocessen är en tydligt lagreglerad process. Det är därför viktigt att säkerställa att verksamheten bedrivs i enlighet med lagstiftning även om det i dagsläget inte finns något som tyder på att så inte är fallet.

Vi noterar att det antal färdigställda detaljplaner som kommuniceras i kommunens planarkiv för 2018 (4 stycken) inte överensstämmer med antalet som kommunicerades

i bedömningen av måluppfyllelsen för samma år (6 stycken). Detta beror enligt förvaltningen på att två av de sex detaljplanerina avser upphävande av tomtindelningar och dessa kommuniceras inte i planarkivet.

Vidare är det svårt att uttala sig om balansen mellan beslutade planuppdrag och avslutade detaljplaner är tillfredställande, men det förefaller för innevarande år inte finnas många beslutade planuppdrag som inte påbörjats utan uppenbar anledning, enbart ett.

Hur är måluppfyllelsen? Är handläggningstiderna för framtagning av detaljplaner tillfredställande?

Som tidigare beskrivits upplever tjänstepersoner att planer kommer fram i den takt som behövs och att måluppfyllelsen är god.

För 2018 då det fanns en beslutad ambitionsnivå nådde samtliga indikatorer (antal bostäder, planberedskap och avslutade detaljplaner) relaterade till detaljplaneprocessen upp till sin beslutade målnivå. Det är dock oklart hur måluppfyllelsen har sett ut för boendeutvecklingsstrategins övriga två mål om att säkerställa tillgången på byggbar mark samt en jämn nybyggnadstakt.

Inga nya detaljplaner bedöms vinna laga kraft under 2019 men under 2020 kommer troligtvis 2 detaljplaner att färdigställas.

Handläggningstiderna följs inte upp systematiskt, men vissa nyckeltal inrapporteras varannat år till SCB. Tjänstepersoner beskriver i intervjuer att de upplever att politiken önskar att kortare handläggningstider men att de i nuläget upplever att de har effektiviserat det som går, men det finns lagstadgade yttrandetider som måste väntas in.

Åtgärder som har genomförts för att korta handläggningstiderna är ex; uppstartsmöte för att få in synpunkter tidigt i processen, även namngivning av fastigheter som tidigare kunde dra ut på tiden.

Utifrån underlag från kanslienheten ser handläggningstiderna mycket olika ut beroende på komplexitet i ärendet. För en detaljplan var handläggningstiden över sju år medan den för en annan var 16 månader. Enligt den senaste inrapporterade statistiken till SCB 2017 var mediantiderna från planuppdrag till antagande de senaste två åren 19 månader för Vaggeryds kommun. Något längre än riket i genomsnitt.

Bedömning

Under 2019 är ambitionsnivån inte klargjord vilket gör att det är svårt att utvärdera om mål uppnås. Vi noterar att inga detaljplaner vunnit laga kraft under 2019 och för 2020 kommer troligtvis 2 stycken kunna färdigställas. Om dessa produktivetsresultat relateras till 2018 års ambitionsnivå om 6 färdigställda detaljplaner/år uppnås inte detta för 2019 eller 2020. Inför 2019 har enbart en "ambitionsbeskrivning" tydliggjorts som trycker mycket på den geografiska spridningen och att byggande ska ske i *hela kommunen*. Denna aspekten har dock inte operationaliserats med indikatorer med målvärden.

Det kan konstateras att målen för 2018 har uppnåtts utifrån antal bostäder, planberedskap och antal detaljplaner. Det har dock inte funnits indikatorer för att fånga de övriga två målen i boendeutvecklingsstrategin.

Då det inte heller finns någon målsättning kring handläggningstider och inte heller någon systematisk uppföljning av handläggningstider är det alltså också svårt att uttala sig om dessa är tillfredställande.

Den senast tillgängliga statistiken indikerar att handläggningstiden är något längre än i jämförbara kommuner dock avser den statistiken 2016–2017, då KS inte hade ansvar för planverksamheten.

Hur hanteras avvikelser/klagomål? Vilka åtgärder har vidtagits med anledning av eventuella synpunkter från Länsstyrelsen?

Enligt intervjuer med tjänstepersoner hanteras avvikelser och klagomål i de veckovisa avstämningarna på tjänstemannanivå men även i plankommittén om det handlar om klagomål i detaljplaneprocessen.

Synpunkter på utarbetat planförslag som planarkitekten får in i samband med samråd och granskning sammanställs i samrådsredogörelse samt granskningsutlåtande där det också föreslås hur synpunkterna ska påverka nästa planskede. Dessa återfinns också i underlaget till planprocessen.

I intervju med tjänstepersoner framhålls att planverksamheten systematiskt efterfrågar synpunkter från berörda och att få in dem i ett så tidigt skede som möjligt. Detta är ett område som de har arbetat mycket för att förbättra genomförbarheten och kvaliteten på detaljplanerna.

Bedömning

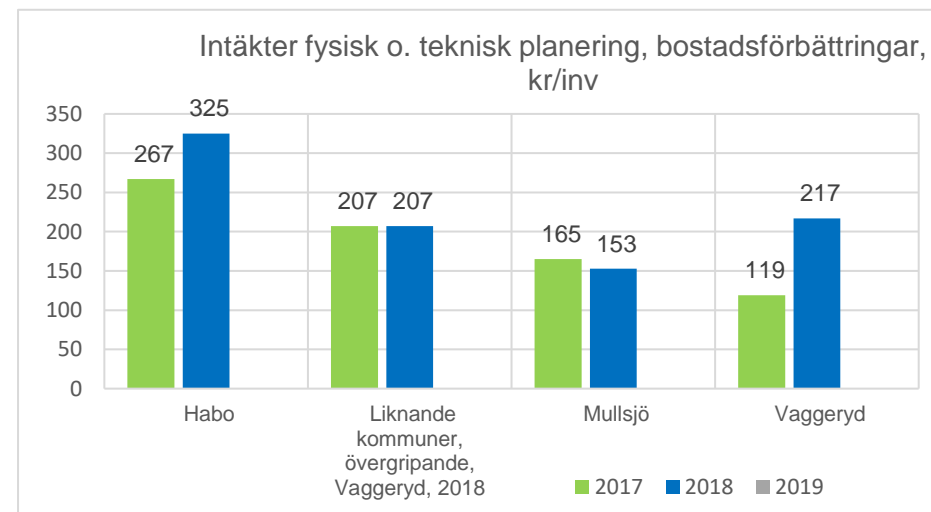
Vår bedömning är att kommunen följer PBL:s bestämmelser kring synpunkter vid samråd och granskning.

Finns målsättning för finansiering av detaljplanerna?

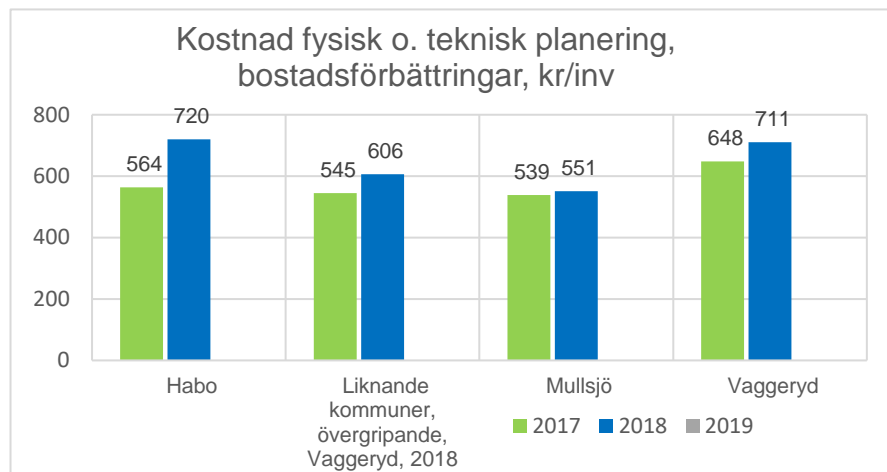
I samtliga intervjuer framkommer att det inte finns målsättning för finansiering av detaljplanerna. Det beskrivs dock att tjänstepersoner har initierat och föreslagit taxor för att öka intäkterna till planverksamheten.

Eftersom kommunen inte tidigare tagit ut avgifter ses de avgifter som finns i nuläget som en början för att succesivt utveckla och ta betalt för planverksamhetens tjänster i rimlig omfattning. De avgifter som idag är beslutade finns som Bilaga 1.

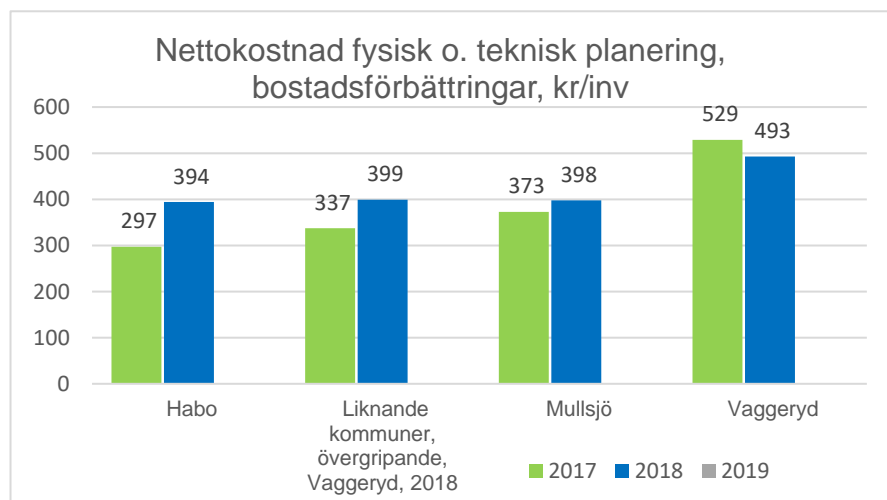
Följande statistik från Kolada kan ge en fingervisning om intäkterna, dock är det viktigt att beakta att intäkter för annan angränsande verksamhet även ingår i nyckeltalet (se bilaga 2 för fullständig nyckeltalsinformation).



På samma sätt jämförs kostnaden samt nettokostnaden (kostnad subtraherat med intäkter) förhållande till kronor/invånare:



Nettokostnaden förefaller hög i förhållande till liknande kommuner, ungefär runt 100 kr mer per invånare.



Granskning av budgeten för planverksamheten visar att verksamheten håller sig inom budgetramarna. De totala intäkterna för det som tolkas som planverksamhet (1706 Bygg- och planverksamhet samt 8302 Planarbeten) är 296 tkr för 2019. Kostnaderna uppgår till 1311 tkr. Detta innebär en självfinansieringsgrad på runt 20%. Vi noterar att under 2018 syns stora avvikelser från budget, för planarbeten ett underskott om 261% medan 85% av budgeten återstod för bygg- och planverksamhet. Se Bilaga 3 för budget.

Bedömning

Det finns i dagsläget ingen uttalad målsättning kopplat till intäkter eller självförsörjningsgrad för planverksamheten. De ekonomiska förutsättningarna utifrån budget beskrivs dock vara att sträva mot självfinansiering. Tjänstemän har initierat och drivit utveckling för att i högre utsträckning ta betalt för plantjänster.

Utifrån den statistik som finns är det svårt att dra några säkra slutsatser, men det förefaller som att kommunen har ett utrymme att öka intäkterna.

Kommunen har rätt att ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter de tillhandahåller. I PBL (12 kap § 8–10) beskrivs att nämnden får ta ut planavgift för att täcka programkostnader och kostnader för andra åtgärder som behövs för att upprätta eller ändra detaljplaner eller områdesbestämmelser. Vår uppfattning är att planverksamheten utifrån detta bör sträva mot att ta ut avgifter som är av den omfattningen så att verksamhetens kan vara självfinansierande.

Vidare ska kommunen utifrån KL:s likställighetsprincip (2 kap §3) behandla sina medlemmar lika. Det finns alltså en juridisk "rättvis-aspekt" kring uttagandet av avgifter. Vår uppfattning är därför att kommunen utifrån rådande lagstiftning har ansvar för att tillse att avgifter tas ut på ett sådant sätt att vissa kommunmedlemmar inte särskilt gynnas.

I dagsläget tas avgifter ut, proportionerligt utifrån uppdragets ungefärliga omfattning men stora kostnader som ex, timkostnad för handläggning följs inte upp vilket gör att den faktiska kostnaden är svår att beräkna och motivera.

Bilagor

Bilaga 1 – Vaggeryds kommuns avgifter för plantjänster (ur Taxor 2019, antagen av KF 2018-11-26)

<u>Planbesked</u>	<u>2019</u>	<u>2020</u>	<u>Kommentar</u>
Enkel åtgärd	200*mPBB	200*mPBB	mPBB=milliprisbasbelopp, enligt SKL:s direktiv 2011
Medelstor åtgärd	300*mPBB	300*mPBB	mPBB=milliprisbasbelopp, enligt SKL:s direktiv 2011
Stor åtgärd	400*mPBB	400*mPBB	mPBB=milliprisbasbelopp, enligt SKL:s direktiv 2011
<u>Planavgifter/såld tomt</u>	<u>2019</u>	<u>2020</u>	<u>Kommentar</u>
Villatomter	10 000	15 000	Stegvis införande tills självkostnadspris uppnås
Industrimark	15 000	20 000	
<u>Nya planavtal på privatägd mark</u>	<u>2019</u>	<u>2020</u>	<u>Kommentar</u>
För bostäder/tomt/bostadshus, samt att markägaren står för utredningar	mPBB*PF*N	mPBB*PF*N	PF=600, N= 0,8 (45,5*600*0,8=21 840 kr)
För industrimark/kvarter	mPBB*PF*N	mPBB*PF*N	PF=1 200, N= 0,8 (45,5*1200*0,8=43 680 kr)

Bilagor

Bilaga 2 – Nyckeltalsinformation

■ Nyckeltalsinformation

Intäkter fysisk o. teknisk planering, bostadsförbättringar, kr/inv (N07012)

Externa intäkter exklusive intäkter från försäljning till andra kommuner och landsting för fysisk o. teknisk planering, bostadsförbättr. , dividerat med antal invånare 31/12. Avser fysisk planering, bygglovsverksamhet, teknisk verksamhet och markförsörjning inklusive reglerings- och saneringsfastigheter. Som bostadsförbättring räknas sanering och upprustning av befintliga områden samt stöd till bostadsföretag. Här redovisas även bredbandsutbyggnad. Avser samtlig regi. Källa: SCB:s Räkenskapssammandrag.

Kostnad fysisk o. teknisk planering, bostadsförbättringar, kr/inv (N07001)

Bruttokostnad minus interna intäkter och försäljning till andra kommuner och landsting för fysisk o. teknisk planering, bostadsförbättr, dividerat med antal invånare i kommunen den 31/12. Avser fysisk planering, bygglovsverksamhet, teknisk verksamhet och markförsörjning inklusive reglerings- och saneringsfastigheter. Även kostnader för tomma lokaler som följd av bland annat omstruktureringar i kommunen och delar av kostnader för exploatering av mark redovisas här. Som bostadsförbättring räknas sanering och upprustning av befintliga områden samt stöd till bostadsföretag. Här redovisas även bredbandsutbyggnad. Avser samtlig regi. Källa: SCB:s Räkenskapssammandrag.

Nettokostnad fysisk o. teknisk planering, bostadsförbättringar, kr/inv (N07038)

Bruttokostnad minus interna och externa intäkter för fysisk och teknisk planering, bostadsförbättringar, bredbandsutbyggnad etc. dividerat med antalet invånare i kommunen den 31/12. Avser fysisk planering, bygglovsverksamhet, teknisk verksamhet och markförsörjning inklusive reglerings- och saneringsfastigheter. Även kostnader för tomma lokaler som följd av bland annat omstruktureringar i kommunen och delar av kostnader för exploatering av mark redovisas här. Som bostadsförbättring räknas sanering och upprustning av befintliga områden samt stöd till bostadsföretag. Här redovisas även bredbandsutbyggnad. Avser samtlig regi. Källa: SCB:s Räkenskapssammandrag.

Bilagor

Bilaga 2 – Budget och utfall för planverksamheten

Identitet	Ack. 201901 - 201912							Helår 2019		Ack. 201801 - 201812				2018
	Intäkter	Kostnader	Utfall		Budget	Avvikelse	%	Budget	Förbrukat (ack.)	Utfall	Avvikelse	%	Utfall	
1701 Mättningsförrättningar	635	-216	419	↑	-250	669	268%	-250	-168%	-316	736	233%	-316	
1704 Kartförsörjning	62	-507	-444	↓	0	-444	0%	0	0%	-277	-167	-60%	-277	
1705 Översiktlig planering	0	-58	-58	↓	-277	219	79%	-277	21%	-7	-51	-736%	-7	
1706 Bygg och plan verksamhet	20	-133	-113	↑	-181	68	38%	-181	62%	-761	648	85%	-761	
1707 Grönstrukturplan	90	0	90	↑	0	90	0%	0	0%	78	12	16%	78	
2012 MBK	0	0	0	↑	0	0	0%	0	0%	-10	10	100%	-10	
8302 Planarbeten	276	-1 178	-902	↓	-1 292	390	30%	-1 292	70%	-250	-652	-261%	-250	
Totalt	1 083	-2 090	-1 007	↓	-2 000	1 686		-2 000	59%	-1 543	93		-1 543	



Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.com/about for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte provides audit, consulting, financial advisory, risk management, tax and related services to public and private clients spanning multiple industries. Deloitte serves four out of five Fortune Global 500® companies through a globally connected network of member firms in more than 150 countries bringing world-class capabilities, insights, and high-quality service to address clients' most complex business challenges. To learn more about how Deloitte's approximately 225,000 professionals make an impact that matters, please connect with us on [LinkedIn](#) or [Twitter](#).

This communication contains general information only, and none of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, its member firms, or their related entities (collectively, the "Deloitte network") is, by means of this communication, rendering professional advice or services. Before making any decision or taking any action that may affect your finances or your business, you should consult a qualified professional adviser. No entity in the Deloitte network shall be responsible for any loss whatsoever sustained by any person who relies on this communication.