

Kopia: KF:s pres., Komdir. *esp.*

Varbergs kommun  
Kommunstyrelsen

Kf a.a. 19/11-13.

2013 -10- 15

**Varbergs kommun**  
**Revisorerna**

Dnr.

KS 2013/0489-1

2013-10-15

Till

**Kommunstyrelsen och byggnadsnämnden**  
**(KF:s presidium för kännedom)**

**Revisionsrapport: Granskning av kommunens planverksamhet**

KPMG har på vårt uppdrag biträtt i rubricerad granskning.

På revisionsmöte den 15 oktober 2013 har vi i egenskap av revisorer fått genomgång av revisionsrapporten från KPMG.

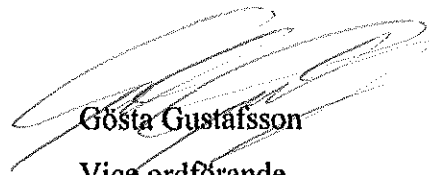
Härmed överlämnar vi revisionsrapporten till kommunstyrelsen och byggnadsnämnden för kännedom.

Varberg som ovan



Rune Andersson

Revisionens ordförande



Gösta Gustafsson

Vice ordförande



**Varbergs kommun**

Granskning av kommunens  
planverksamhet

Revisionsrapport

KPMG AB  
2013-10-15  
*Antal sidor: 15*

## Innehåll

1.	Inledning	1
1.1	Bakgrund	1
1.2	Syfte	1
1.3	Revisionskriterier	2
1.4	Ansvarig nämnd	2
1.5	Metod	2
2.	Översikts- och detaljplanering	2
2.1	Detaljplanering	3
2.2	Riktlinjer för bostadsförsörjningen	4
3.	Iakttagelser	5
3.1	Mål	6
3.2	Insikt och medborgarenkät	7
3.3	Ansvarsfördelning	8
3.3.1	Översyn och utveckling av kommunens samhällsbyggnadsorganisation	8
3.3.2	Översyn av planeringsprocessen	8
3.4	Uppföljning	9
3.5	Planprocessen	10
3.5.1	Ny planprocess	10
3.5.2	Resurser	10
3.5.3	System	11
4.	Sammanfattande slutsatser	11
	Bilaga 1 – Handläggning av planärenden	13

# 1. Inledning

## 1.1 Bakgrund

Vi har av Varbergs kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens planverksamhet. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2013.

Varbergs kommuns revisorer har i sin risk- och väsentlighetsanalys gjort en bedömning av att kommunens planverksamhet kan vara riskutsatt. Arbetet med fysisk planering, tillståndsgivning och tillsyn tillhör de obligatoriska uppgifterna inom det kommunala verksamhetsfältet. Kommunerna har fått ett stort ansvar men också stor frihet att själva organisera och resursätta detta arbete.

## 1.2 Syfte

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen och byggnadsnämnden bedriver en tillräcklig styrning, kontroll och uppföljning av kommunens planverksamhet.

Vi kommer fokusera på följande revisionsfrågor;

- Finns aktuell översiktplan i kommunen?
- Finns en aktuell bostadsförsörjningsplan?
- Hur är arbetet med planfrågor organiserat (planberedning/plangrupp)?
- Vilken ansvarfördelning råder gällande det kommunövergripande planarbetet?
- Vilken samverkan sker och vilket informationsutbyte sker i planeringsskedet?
- Hur upplever kommunens verksamheter att planverksamheten fungerar?
- Vilken långsiktighet i planering/prognoser finns?
- Finns planberedskap (genom faktorer som handläggningstider, resurser mm.)
- Är handläggningstiderna för framtagande av detaljplaner tillfredsställande?
- Sker tillfredsställande uppföljning av balansen mellan beslutade planuppdrag och antagna detaljplaner?
- Fungerar system och rutiner för framtagande av detaljplaner på ett ändamålsenligt sätt? Säkerställs att system och rutiner för framtagande av detaljplaner efterlevs?

- Säkerställs att det finns tillräckliga ekonomiska och personella resurser för att utarbeta detaljplaner i den takt som fodras för att möta kommunens tillväxttakt?

### 1.3 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna/verksamheten uppfyller;

- Kommunallagen (1991:900),
- Plan- och bygglagen (2010:900),
- Lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (2000:1383),
- Interna regelverk och policys,
- Fullmäktigebeslut.

### 1.4 Ansvarig nämnd

Granskningen avser kommunstyrelsen och byggnadsnämnden. Granskningen omfattar kommunens planverksamhet.

### 1.5 Metod

Granskningen har skett genom dokumentstudie av relevanta dokument och intervjuer med berörda tjänstemän. Dokumenten avser exempelvis; bebyggelsestrategi, översyn av planeringsprocessen, reglemente för kommunstyrelsen och byggnadsnämnden, protokoll från fullmäktigesammanträden mm. Intervjuer har skett med samhällsplaneringschef, tidigare Tf. stadsbyggnadschef, verksamhetsansvarig för planenheten, avdelningschef för hållbar samhällsutveckling, avdelningschef för mark och exploatering samt förvaltningschef för hamn- och gatuförvaltningen.

Rapporten har saklighetsgranskats av samhällsplaneringschef, tidigare Tf. stadsbyggnadschef och verksamhetsansvarig för planenheten.

Granskningen har utförts av Lina Olsson med Kristian Gunnarsson som kvalitetssäkrare.

## 2. Översikts- och detaljplanering

Alla kommuner ska enligt plan- och bygglagen ha en översiktsplan (ÖP) som omfattar hela kommunens yta. Översiktsplanens syfte är att ge vägledning och stöd i beslut om användningen av mark- och vattenområden samt hur den byggda miljön ska utvecklas och bevaras. Översiktsplanen är kommunens "avsiktsförklaring" av den fysiska miljön. Planen ska redovisa hur kommunen avser att tillgodose riksintressen och miljö kvalitetsnormer. Planen kan också

innehålla kommunens vision på området och vara dess strategiska dokument för den framtida utvecklingen.

Översiktsplanen är vägledande, såväl när kommunen upprättar detaljplaner och områdesbestämmelser samt prövar bygglov enligt plan- och bygglagen, som när kommunen eller andra myndigheter fattar andra beslut som rör mark- och vattenanvändningen i kommunen.

Nya planeringsanspråk och intressen gör att översiktsplanen kan behöva ses över kontinuerligt för att behålla sin funktion som ett strategiskt vägledande beslutsunderlag. Genom att arbeta med fördjupningar av och tillägg till den kommunomfattande översiktsplanen underlättas arbetet med ändringar och kompletteringar utan att hela planen måste göras om.

## 2.1 Detaljplanering

En detaljplan är en bindande uppgörelse mellan kommunen och markägarna. Planen talar om vad som får och inte får göras inom planområdet. Kommunen beslutar om hur mark och vatten ska användas och hur bebyggelsen ska se ut med detaljplaner. En detaljplan visas som ett bestämt område på en plankarta. Till detaljplanekartan hör en planbeskrivning, som förklarar syftet och innehållet i planen. Ibland ingår även andra handlingar som till exempel illustrationskarta eller en miljökonsekvensbeskrivning. Det är bara kommunen som kan besluta om att ta fram och anta en detaljplan. Det är också kommunen som ansvarar för tolkningen av de gällande detaljplanerna.

Inom detaljplanen ska det gå att se vad som är allmänna platser, kvartersmark och vattenområden. Allmän platsmark är oftast gator, torg och parker medan kvartersmark exempelvis är kvarteret med bostäder, affärer, tomter och kontor. För det som ska vara kvartersmark och vattenområden ska användningen bestämmas. Om kommunen är huvudman för allmänna platser ska användning och utformning av dessa bestämmas. Huvudman innebär ett ansvar för utbyggnad och förvaltning av de allmänna markområdena, som gator, torg, parker osv. Användningen inom kvartersmark kan till exempel vara för bostäder, handel, kontor osv. Detaljplanen kan även bestämma storlek på hus, hushöjd, avstånd från hus till tomtgräns och rättigheter att dra fram ledningar eller gångvägar över någon annans mark.

En ny detaljplan krävs om det saknas en detaljplan eller när den gamla inte passar för det man vill göra. Vill man få till en ny detaljplan kan man ansöka om ett planbesked från kommunen. I planbeskedet talar kommunen om ifall de kommer att inleda ett planläggningsarbete eller inte. Kommunen ska lämna besked inom fyra månader. Kommunen måste inte följa det som står i planbeskedet utan de kan ändra sig.

Kommunen kan säga nej till att göra en detaljplan och det beslutet går inte överklaga. Detta kallas för det kommunala planmonopolet. Om det behövs för att underlätta planarbetet, kan kommunen börja med ett program. I programmet sätter kommunen upp utgångspunkter och mål för planen. Om kommunen gör ett program ska de hålla ett så kallat programsamråd som ger allmänheten, myndigheter, organisationer med flera möjligheter att lämna synpunkter på innehållet i programmet. Kommunen ska samla ihop och svara på de synpunkterna som kommer fram i en samrådsredogörelse.

Kommunen tar fram ett förslag till detaljplan som skickas ut till fastighetsägare, hyresgäster som berörs av förslaget och till länsstyrelsen, kommunala myndigheter och andra som har intresse av förslaget. I lokala dagstidningar annonserar kommunen om att planförslaget finns och hur man kan se det och lämna synpunkter. Det är också vanligt att ett samrådsmöte ordnas där kommunen kan berätta om förslaget. De som har synpunkter på förslaget till detaljplan ska skriva ner och lämna dem till kommunen. Om det under samrådet har kommit in några synpunkter på planförslaget ska kommunen samla ihop och svara på dem i en så kallad samrådsredogörelse. Kommunen kan sedan ändra planförslaget med hänsyn till synpunkterna. Planförslaget med eventuella ändringar ställs sedan ut för granskning. Kommunen annonserar i lokala dagstidningar om att detaljplanen håller på att bli färdig och att det finns en till chans att komma med synpunkter. Kommunen ska se till att planförslaget finns tillgängligt för granskning i minst tre veckor.

Om man berörs av planförslaget och har kritik mot planen måste man framföra sina synpunkter skriftligen till kommunen. Detta måste göras senast innan granskningstiden har gått ut. Annars har man ingen rätt att senare överklaga detaljplanen. Kommunfullmäktige eller byggnadsnämnden antar detaljplanen. Kommunens beslut att anta planen ska sedan meddelas på kommunens anslagstavla.

Om någon är missnöjd med planen kan kommunens beslut att anta detaljplanen överklagas till Länsstyrelsen. Det är de som är sakägare och som har lämnat skriftliga synpunkter under antingen samrådet eller granskningen som kan överklaga planen. De kan överklaga under tre veckor som börjar räknas när kommunen meddelar på sin anslagstavla att planen är antagen. En ny detaljplan vinner laga kraft och börjar gälla när tiden för överklagande gått ut och ingen har överklagat. Om någon har överklagat börjar planen gälla antingen när Länsstyrelsen beslutat att inte ta hänsyn till den som har överklagat eller när överklagandet är slutligen avgjort i domstol. När detaljplanen har vunnit laga kraft och kan börja användas ska kommunen meddela detta med en annons i lokala dagstidningar.

Planer som saknar avgörande betydelse för kommunen och inte är av intresse för allmänheten kan tas fram med en enklare och kortare process. Detaljplanen måste då även stämma överens med kommunens översiktsplan och inte antas medföra betydande miljöpåverkan.

## 2.2 Riktlinjer för bostadsförsörjningen

Enligt lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar ska riktlinjer för bostadsförsörjningen antas av kommunfullmäktige under varje mandatperiod. Riktlinjer för bostadsförsörjning ska klargöra kommunens ambitioner och målsättningar för utvecklingen av boendet. Det finns i lagen inget formkrav för riktlinjerna och i förarbeten till lagen står att det är upp till varje kommun att avgöra hur de vill utforma och redovisa dem. Av största vikt är att riktlinjer för bostadsförsörjningen blir ett strategiskt dokument till nytta för kommunen. För att detta ska uppnås anser Länsstyrelsen att arbetet med att ta fram riktlinjer bör omfatta analys av behovssituationen på längre sikt, även för invånare med särskilda behov, ställningstagande till vad, var och hur mycket som bör byggas i kommunen samt hur det befintliga beståndet ska komma till optimal användning.

### 3. Iakttagelser

Fullmäktige antog 2010-06-15 översiktsplanen som vägleder på vilket sätt kommunen ska växa. Översiktsplanen anger inriktningen på mark- och naturresursanvändningen och var bostäder och verksamheter ska förläggas. Under den 20-årsperiod som översiktsplanen omfattar planeras ca 7 000 nya bostäder att byggas i Varbergs kommun. Översiktsplanen har brutits ner i bebyggelsestrategin, som antogs av fullmäktige 2013-06-18. Bebyggelsestrategin ersätter riktlinjerna för bostadsförsörjning, som fullmäktige antog 2005-09-20. Syftet med bebyggelsestrategin är att visa vägen för kommunens ambition att ta initiativet och planera för helheten och en högre bostadsproduktion. Bebyggelsestrategin innehåller en vision 2025 om en gemensam färdriktning, hållbar samhällsbyggnad, bostäder, verksamheter, markfrågor, landsbygden samt en sammanställning av strategier och planer. Till bebyggelsestrategin hör "Tätortsöversikten med prioriterad utbyggnadsordning 2013-2017". Arbete med denna pågår och beräknas färdigställas i början av år 2014.

Det finns fyra strategiska målinriktningar i Varbergs kommun varav en är; fler bostäder för ökad attraktivitet. Om den inriktningen går det att läsa följande (i bebyggelsestrategin):

Varje del av kommunen ska ges förutsättningar att utvecklas på bästa sätt. Kommunens största utbyggnad ska främst ske i staden, i serviceorterna och i samhällen längs regionala kollektivtrafikstråk. I övriga samhällen och dess omgivningar kan kompletteringar ske i form av bostäder och verksamheter för att utveckla en levande landsbygd och ge underlag för befintlig service. Fler bostäder måste tillkomma. En blandad bebyggelse, med hyresrätter, bostadsrätter, ägandelägenheter och småhus, ska eftersträvas. Även byggnation i attraktiva lägen behöver möjliggöras. Planberedskapen måste bli bättre i kommunen. Tryggheten i bostadsområdena såväl som i hela kommunen ska öka. Den sociala sammanhållningen ska stärkas, med många mötesplatser.

DET PRIORITERADE MÅLET ÄR ATT:  
ANTALET NYPRODUCERADE BOSTÄDER SKA ÖKA.






Det anges även i bebyggelsestrategin att kommunen redan har startat upp ett stort antal detaljplaneärenden. Cirka ett 50-tal planärenden för bostäder pågår aktivt. Vidare anges det att, enligt "Tätortsöversikten 2013-2017", som bedömer möjlig byggstart, kommer det under en fem-årsperiod att påbörjas 2500 nya bostäder. Nya planförfrågningar inkommer kontinuerligt och en prioritering av dessa är nödvändig för att kommunens målsättningar inom bostadsförsörjningen uppnås.



### 3.1 Mål

I årsredovisningen för år 2012 anges inom området att;






 Målet är uppfyllt    
  Målet är delvis uppfyllt    
  Målet är inte uppfyllt    
  Måluppfyllelsen är svårbedömd

Mål	Bedömning	Analys
<b>Kommunstyrelse</b> Aktivt arbeta för god tillgång på bostäder där antalet färdigställda lägenheter överstiger 350 och lagakraftvunna planer visar på fler än 400 bostäder.		304 lägenheter färdigställdes t.o.m. november månad 2012. Detaljplaner med 161 lägenheter har vunnit laga kraft under 2012. Byggbranschen har drabbats av en kraftig nedgång. Boverket anger i sin årliga rapport att byggandet inte varit så lågt på mycket länge. Varbergs kommun har därför klarat sig förhållandevis bra. En översyn av processer och rutiner har skett under året för att göra det framtida arbetet effektivare.
Över tid säkerställa god tillgång till strategisk och attraktiv kommunalmark för boende och verksamhet.		Under året har 140 hektar mark förvärvat. Kommunen har under året agerat mer proaktivt med att förvärva strategisk mark, vilket resulterat i god måluppfyllelse.
<b>Byggnadsnämnd</b> Översikts- och detaljplaner ska främja en god samhällsutveckling och en långsiktigt hållbar livsmiljö med hänsyn till enskildas och det allmännas intressen. En ordinär detaljplanehandling bör efter godkänt program ta högst 15 månader. Enkelt planförfarande bör från beslut om upprättande ta högst 7 månader.		23 detaljplaner har antagits under 2012. 15 % normalplaner och 70 % enkla planer har klarat tidsmålet. Den låga måluppfyllelsen för normalplaner beror på att de varit extra komplicerade. 9 planer har pågått 3 år eller längre. Huvudskälet till detta har varit: - ändrade förutsättningar från kommun eller länsstyrelse - speciella förutsättningar t.ex. att gatukostnadsutredning har krävts. - nya utredningar har krävts under hand - exploateringsavtal har ej blivit klara i tid
Bygglovs- och tillsynsverksamheten ska ge förutsättning för en god gestaltning, och ett långsiktigt hållbart och ändamålsenligt byggande, med handläggning av bygglov inom 10 veckor.		Tidsmålet har klarats till ca 85 %. Eftersläpningen av gamla ärenden är nu åtgärdad. Lean-modellen, som nu har varit i drift under 2 år, gör att processen i ärendeflödet går smidigare. Ärenden som fordrar vidare utredningar, kräver mer än 10 veckor.
Inom lantmäteriområdet ska tjänster med god kvalitet tillhandahållas med leveranstider i normalfallet för nybyggnadskartor inom högst 4 veckor, utsättning i samband med bygglov inom 1 vecka och lantmäteriförrättning inom 6 månader.		Tidsmålet har klarats i ca 97 % för nybyggnadskartor, 100 % för utsättningar, 76 % för lantmäteriförrättningar.

Det uppges vidare i årsredovisningen att strategier, delmål och aktiviteter har precisats för att genom fler bostäder öka kommunens långsiktiga attraktivitet. Tillgången på mark för bostäder och verksamheter är god i de flesta serviceorterna, men sämre i Varbergs tätort.

Det har under granskningen uppgivits att en orsak till att kommunstyrelsens mål inte nås är att detaljplaner överklagas. Speciellt förtättningsplaner i stadsområdet uppges vara föremål för överklaganden. Andra orsaker till att planarbetet förlängs är mertid åt miljöutredningar, handläggning av exploateringsavtal eller att vissa förvaltningar inte hunnit inkomma med synpunkter i rätt fas i processen (vilket medför merarbete).

Följande mål och målpuppfyllelse redovisades i kommunens årsredovisning för år 2011;

Mål	Bedömning	Analys
<b>Kommunstyrelse</b> Utveckla en sammanhållen och mer projektorienterad samhällsbyggnadsprocess.		Under 2011 har ett arbete med att få tydligare struktur på planprocessen och pågående planer genomförts. Arbetet fortsätter 2012 med bl.a. plan för hållbar samhällsbyggnad. I stadsområdet pågår planarbetet för fler hyres- och bostadsrätter. Utanför stadsområdet pågår planläggning för småhus samt för hyresrätter i Bua och Rolfstorp.
Försörja kommunens utveckling enligt Översiktsplan 2010 genom god mark- och planberedskap.		Arbetet fortsätter under 2012.
<b>Byggnadsnämnd</b> Översikts- och detaljplaner ska främja en god samhällsutveckling och en långsiktig hållbar livsmiljö med hänsyn till enskildas och det allmännas intressen. En ordinär detaljplanehandling bör efter godkänt program ta högst 15 månader. Enkelt planförfarande bör från beslut om upprättande ta högst 7 månader.		Tidsmålet uppfylldes till 80% för detaljplaner med normalt planförfarande och till 60% för detaljplaner med enkelt planförfarande.
Bygglovs- och tillsynsverksamheten ska ge förutsättning för en god gestaltning, långsiktigt hållbart och ändamålsenligt byggande, med handläggning av bygglov på delegation inom 6 veckor, med nämndbeslut inom 10 veckor, och svar på byggnmälan inom 3 veckor.		Tidsmålet har klarats i ca 75% av ärendena. Ärendemängden har ökat något. Svårigheter att rekrytera till vissa tjänster har medfört att verksamheten tidvis inte varit fullt bemannad.
Inom lantmäteriområdet ska tjänster med god kvalitet tillhandahållas med leveranstider i normalfallet för nybyggnadskartor inom högst 4 veckor, utsättning i samband med bygglov inom 1 vecka och lantmäteriförrättning inom 6 månader.		<i>Nybyggnadskartor:</i> 95% målpuppfyllelse. <i>Utsättningar:</i> 100% målpuppfyllelse. För lantmäteriförrättningar avseende nybyggnad har tidsmålet uppnåtts i 65% av alla ärenden.

### 3.2 Insikt och medborgarenkät

”Insikt 2013 – en servicemätning av kommunens myndighetsutövande gentemot företag” avser fem myndighetsområden; brandtillsyn, bygglov, markupplåtelse, miljö- och hälsoskydd samt serveringstillstånd. Det serviceområde som företagarna är mest nöjda med, enligt enkäten, är bemötande och minst nöjda är de med rättssäkerhet. I markupplåtelse ingår en tillfällig upplåtelse av mark för t.ex. försäljning, uteservering, evenemang etc. Inom detta område har Varbergs kommun i förhållande till samtliga kommuner ett lägre resultat avseende exempelvis ”möjligheten att direkt hämta blanketter och informationsmaterial på hemsidan”.

Insikt genomfördes även år 2011 och i årsredovisningen för år 2011 anges att de låga betygen inom vissa verksamheter har diskuterats med berörda. En handlingsplan med prioriterade områden och exempel på förbättringsåtgärder, anges vidare, ha tagits fram.

En medborgarundersökning genomfördes år 2011, där det framkom att bostäder samt kommunikationer var prioriterade områden för Varbergs kommun att arbeta med, i jämförelse med andra kommuners resultat (för att få nöjdare medborgare). Andra faktorer som, om möjligt, angavs som prioriteringsområde var fritidsmöjligheter och kommersiellt utbud.

### 3.3 Ansvarsfördelning

Det fanns tidigare en otydlighet i ansvarsfördelning, vad gäller planer, mellan kommunstyrelsen och byggnadsnämnden. Enligt byggnadsnämndens tidigare reglemente skulle byggnadsnämnden fullgöra kommunens uppgifter enligt nämnda lag, dock ej handläggning av översiktsplaner eller program för detaljplaner innefattande jämväl områdesbestämmelser. Byggnadsnämnden anges svara för hela handläggningen av detaljplaner med s.k. enkelt planförfarande. Övriga detaljplaner skulle inte antas av byggnadsnämnden. Numera har detta ändrats till att byggnadsnämnden är den nämnd som enligt 1 kap 4 § plan- och bygglagen (2010:900) ska fullgöra kommunens uppgifter enligt nämnda lag, dock ej handläggning av översiktplaner. Byggnadsnämnden ska svara för handläggningen av planärenden.

Reglementen har reviderats 2013-06-18. Det anges i kf § 80 att en arbetsgrupp, inom kommunstyrelsens och byggnadsnämndens förvaltningar, har gjort en översyn av planeringsprocessen. Arbetet resulterade i ett förslag som innebär en ansvarsförändring och att handläggningen av planärenden – från planbesked till antagande av detaljplaner – överförs till byggnadsnämnden. Detta ansvar har tidigare varit delat mellan kommunstyrelsen och byggnadsnämnden. Det anges vidare att förslaget innebär en renodling av ansvar. Kommunstyrelsens roll blir att ge den strategiska planeringen och styrningen/uppföljningen, samt projektledning, ett större fokus. Byggnadsnämndens roll blir att ge effektiviteten i planeringsprocessen ett större fokus, samt att bevaka att stadsbyggnadsperspektivet samt kommunens övergripande vision, mål och strategier/policys beaktas i planärenden. Kommunstyrelsen kommer dock fortsatt att yttra sig i planärenden, vilket innebär att styrelsen inte helt lämnar ifrån sig frågor om detaljplaner.

Det har under granskningen även uppgivits att ansvarsfördelningen tydliggjorts för såväl politiker, tjänstemän och kunder. Processtiden för planer uppges ha förkortats nu när de inte längre behöver beredas i KS AU, BN och sedan KS, mellan vilka skilda diskussioner och beslut skulle kunna fattas.

#### 3.3.1 Översyn och utveckling av kommunens samhällsbyggnadsorganisation

En översyn av rubricerat har färdigställts 2012-09-14. Denna uppgav exempelvis att planerna försenas och bostadsbyggandet minskar och det för närvarande fanns en stor "ryggsäck" med påbörjade eller liggande planer, att strategier och prioritering har saknats (och olika bilder har funnits inom organisationen), Struktur och styrning har varit bristfällig och att beställarrollen inte har fungerat tillräckligt bra. Likaså framhölls att projektledarrollen varit oklar.

Bedömningen angav då att det som behövde förstärkas avser; kundfokusering/perspektiv, struktur och ansvarsfördelning, arbetsformer och rutiner, precisering och utveckling av huvudprocesserna inklusive utveckling av beställarrollen och projektledarrollen. Planprocessen anges även kunna utvecklas genom exempelvis; utveckling av planprocesserna, översyn av behov av kompetens och tjänsteinnehåll och eventuellt extra resurser, interna och/eller externa som stöd.

#### 3.3.2 Översyn av planeringsprocessen

Under ett flertal år har Varbergs kommun sett över arbetet i samhällsbyggnadsprocessen. I översynen har ingått att bl.a. se över hur det strategiska arbetet och hur god samverkan över

förvaltnings- och bolagsgränser ska kunna möjliggöras, samt hur processens olika delar kan effektiviseras och bättre interagera med varandra. I det senare momentet har kartläggningar av investeringsprocessen, exploateringsprocessen och även planeringsprocessen skett.

Planeringsprocessen har sedan många år varit ett av kommunstyrelsens ansvarsområden. På förvaltningssidan har planeringskontoret stått som processägare. Externa förfrågningar om exploatering av kommunens eller privatägd mark har hanterats av planeringskontoret, ibland tillsammans med personal från andra berörda förvaltningar. Beställning av planläggning har skett från kommunstyrelsen som uppdrag till byggnadsnämnden och utförts av stadsbyggnadskontoret. Under planläggningens gång har dialog mellan beställare och utförare skett löpande och yttranden i t.ex. samråds- och granskningskedan har hämtats in från berörda nämnder, liksom av kommunstyrelsen som yttrat sig genom kommunstyrelsens arbetsutskott. Byggnadsnämnden har sedan godkänt planer och skickat dem tillbaka till beställaren för antagande i kommunstyrelsen och i tillämpliga fall kommunfullmäktige.

Tillvägagångssättet anges ha varit ändamålsenligt i en tid då kommunen hade en mindre mängd plan- och exploateringsärenden att hantera, men mindre effektivt då kommunen nu rustar för att öka bostadsbyggandet och därmed tillväxten för ett än mer attraktivt Varberg. Otydligt politiskt ägarskap i planeringsprocessens olika delar, osäkerhet i roll- och ansvarsfördelning på tjänstemannanivå och ett ineffektivt dubbelkommando i hanteringen av många olika frågor anges ha lett till långa ledtider och frustration både internt och externt.

### 3.4 Uppföljning

Målet avseende bostadsproduktionen rapporteras numera i den tertiala rapporten, delårsrapporten samt årsredovisningen. Det har under granskningen uppgivits att balansen mellan beslutade planuppdrag och antagna detaljplaner inte begärts och inte har skett. Dock redovisas i årsredovisningen för år 2012 antal antagna detaljplaner (för år 2010 – 2012) och att detaljplaner med 161 lägenheter vunnit laga kraft under året. För byggnadsnämndens mål avseende detaljplanehandläggning anges antal detaljplaner som antagits under året liksom i vilken grad angivet tidsmål uppnåtts.

För närvarande finns 83 öppna ärenden (akter som är eller kan bli detaljplaner). Av dessa uppges ca. 70 vara ”levande” och resten är vilande av olika skäl (exempelvis p.g.a. att exploatören väntar, inte vill bestämma sig om genomförandet etc.). År 2012 antogs 23 detaljplaner och under år 2013 har 12 detaljplaner antagits fram till september (vid tidpunkten för granskningen). Stadsbyggnadskontoret har en förhoppning om totalt 25 antagna planer vid utgången av år 2013.

Byggnadsnämnden har för närvarande inte några rutiner för att följa upp antal beslutade planuppdrag i förhållande till beslutade detaljplaner. Vid halvårsskiftet övertog nämnden hela ansvaret för detaljplaneprocessen. Nämnden har för avsikt att löpande (per tertial) redovisa status för pågående detaljplanearbete.

## 3.5 Planprocessen

### 3.5.1 Ny planprocess

Det har under granskningen uppgivits att det tidigare har varit svårt för handläggare från olika förvaltningar att veta vilket mandat de har till att fatta beslut, då ansvarsfördelningen inte varit tydlig. I och med att byggnadsnämnden numera har fått ansvar för handläggningen av planärenden, upplevs ansvarsfördelningen ha tydliggjorts och att stadsbyggnadskontorets roll i arbetet har stärkts. Dessutom uppges att uppföljningen av planarbetet kommer bli bättre genom den nya organisationsstrukturen.

En process för handläggning av planärenden har utarbetats i samband med förändrad ansvarsfördelning och tydligare beredning i olika grupper, se bilaga 1. En planprocess i samhällsbyggnadsprocessen har även utformats med en ambition om hur arbetet ska ske. Vid intervjuer har det framkommit ett positivt synsätt avseende den nya planprocessens samverkansform genom en plansamordningsgrupp. Plansamordningsgruppen som består av handläggare från berörda förvaltningar och gör bl.a. en bedömning om lämplighet. Det finns även en avsikt med en tidig grupp bestående av avdelningschef för hållbar samhällsutveckling, stadsträdgårdsmästare, mark- och exploateringschef och 1:e planarkitekt. Den tidiga gruppen ska, enligt planprocessen i samhällsbyggnadsprocessen, träffas för att väga av innehållet i en ansökan alternativt att möta intressenten och för avstämning i antagandeskedet. Arbeta har skett i plansamordningsgruppen sedan våren år 2013, implementering och samverkansformer uppges fortfarande vara under utformning.

Det har under granskningen framkommit att genom en fast tidpunkt för veckovisa möten, i plansamordningsgruppen, upplevs arbetet ha effektiviserats, då det tidigare funnits stora svårigheter att boka möten för samråd. Dessutom har det uppgivits att samverkan mellan förvaltningar blivit bättre. Det har under granskningen, av vissa, uppgivits att samverkan tidigare varit svår, då samtliga förvaltningar och enheter arbetade inom sitt "skrå". Vissa förvaltningar uppger dock att de inte har resurser till att skicka personal till samtliga möten, utan att de måste prioritera. Berörda förvaltningar har framfört dessa synpunkter i chefsgrupp.

Ett tydliggörande och gemensam inriktning avseende innehållet i investeringsprocessens, planeringsprocessens och exploateringsprocessens olika delar, har även uppgivits behöva utformas.

### 3.5.2 Resurser

Främst tillräckliga personella resurser med god kompetens och erfarenhet, har under granskningen uppgivits vara det väsentliga för att arbeta fram planer i den takt som kommunen eftersträvar. Det har under granskningen uppgivits att det finns en problematik vad gäller ekonomiska och personella resurser för att planprocessen ska fortlöpa effektivt.

Dokumentation, utarbetade processer, checklistor, system och rutiner osv. till planprocessen uppges fungera bra och uppdateras kontinuerligt. Med anledning av personalomsättning har det dock varit svårt att få kontinuitet i planprocessen och samverkan mellan stadsbyggnadskontoret, planeringskontoret, hamn- och gatuförvaltningen samt miljö- och hälsoförvaltningen. Inom stadsbyggnadskontoret uppges det finnas resurser, problematiken gäller övriga förvaltningars

delaktighet och att de ska hinna lämna synpunkter i tid samt i den takt som planer tas fram. För närvarande upplever delar av organisationen att övriga förvaltningar inte har möjlighet att lämna svar på förfrågningar i planärenden i den takt som efterfrågas.

Även om stadsbyggnadskontorets roll har stärkts, återstår implementering av samverkansformer. Med anledning av såväl personalomsättning som rekrytering av förhållandevis nyutexaminerade, inom vissa förvaltningar, upplevs samverkan i planprocessen försvåras genom ottydliga mandat. Detta rör exempelvis avseende frågan om vem som ansvarar för vad i processen och således ska ta med sig frågan från mötet. Problematiken utökas genom en svårighet att få svar inom en rimlig tidsrymd. Då det dessutom finns ett stort intresse från politiken och uppsatta mål inom området för en så snabb handläggning som möjligt, kan det förekomma att planprocessen sker utan att berörda hinner yttra sig i rätt skeenden. Konsekvensen kan då bli att berörda remissinstanser uttalar sig för långt in i processen, med merarbete alternativt inte tillräcklig kvalitet, som resultat. Ytterligare en del i detta är att planarbeten kan påbörjas utan att tillräckliga utredningar och strategier genomförts, med konsekvens att detta blir ännu en del i arbetet med detaljplanen.

Långsiktigheten i planer och prognoser kan förbättras. Det har tagit tid att hitta former för hur man ska arbeta och detta behöver fortsatt utvecklas. Det har under granskningen även uppgivits att det har tagit tid att ta fram en strategisk plan utifrån översiktsplanen (numera den antagna bebyggelsestrategin) samt att det finns en eftersläpning av framtagande av styrdokument, utan vilka det är svårt att utarbeta bra planer, utifrån de behov som finns. Ett kontinuerligt och långsiktigt arbete upplevs behövas inom detta område.

### **3.5.3 System**

Samverkande förvaltningar arbetar i olika ärendehanteringssystem. Det har under granskningen uppgivits finnas ett reellt behov av en gemensam projektportal, i vilken projektledare och projektmedarbetare kan arbeta med sina projekt. Behovet är gemensamt för planeringskontoret, stadsbyggnadskontoret, hamn- och gatuförvaltningen och andra berörda förvaltningar och bolag. Det har under granskningen uppgivits att detta behov och potentiella lösningar diskuterats mellan berörda.

## **4. Sammanfattande slutsatser**

Vi anser att kommunstyrelsen och byggnadsnämnden i huvudsak bedriver en tillräcklig styrning, kontroll och uppföljning av kommunens planverksamhet. Mål har satts upp för såväl lagakraftvunna planer för bostäder som för detaljplanehandläggning. Dessa följs upp i tertiärrapport, delårsrapport och årsredovisning.

Det finns en aktuell översiktplan och bostadsförsörjningsplan ("bebyggelsestrategin") i kommunen. En ny ansvarsfördelning har beslutats av fullmäktige 2013-06-18, där byggnadsnämnden numera är ansvarig för handläggningen av planärenden. Vi anser det vara positivt att ansvarsfördelningen tydliggjorts. En dokumenterad process för handläggning av ärenden och planprocess för samhällsbyggnadsprocessen har även utformats.

Handläggningstiderna för framtagande av detaljplaner når inte de mål som fastställts. Uppföljning av balansen mellan beslutade planuppdrag och antagna detaljplaner har inte skett, vilket vi anser

vara ett förbättringsområde. Det har under granskningen uppgivits att långsiktigheten i planering/prognoser kan förbättras och att det är viktigt att strategiska dokument upprättas för en effektiv planprocess. Vi anser även att det är viktigt med ett kontinuerligt arbete med innehållet i investeringsprocessens, planeringsprocessens och exploateringsprocessens olika delar.

Då samverkande förvaltningar arbetar i olika ärendehanteringssystem, rekommenderar vi att en gemensam projektportal inrättas.

En genomlysning genomfördes år 2012 avseende planprocessen och åtgärder har vidtagits utifrån denna genomlysning. Ett arbete pågår för att implementera de nya ansvarsområdena för såväl kommunstyrelsen och byggnadsnämnden som samverkan mellan förvaltningar. Vi ser positivt på detta arbete och har under granskningen noterat att de tjänstemän som vi har varit i kontakt med, i samband med granskningen, även ser positivt på de förändringar som genomförts liksom att ansvarfördelning och samverkan blivit tydligare. Under granskningen har det dock framkommit att det finns "trånga sektorer", där vissa förvaltningar inte har möjlighet att delta i processen i tillräcklig utsträckning, vilket utökar handläggningstiderna. Orsaken till detta har uppgivits vara såväl personalomsättning som brist på resurser. Kontinuiteten i arbetet har därigenom saknats. Vi anser denna olägenhet vara viktigt för kommunen att arbeta vidare med.

KPMG, dag som ovan



Lina Olsson  
Revisor

## Bilaga 1 – Handläggning av planärenden

