

## Revisionsrapport

# *Granskning av kommunens organisation och system för plan- och exploaterings- verksamheten*

Said Ashrafi  
**Projektledare**

Per Larson  
**Projektmedarbetare**  
*Mars 2017*

Vänersborgs kommun

## Innehåll

<b>1.</b>	<b>Sammanfattning och revisionell bedömning .....</b>	<b>3</b>
1.1.	Rekommendationer.....	5
<b>2.</b>	<b>Inledning.....</b>	<b>6</b>
2.1.	Bakgrund .....	6
2.2.	Syfte och revisionsfråga.....	6
2.2.1.	Övergripande revisionsfråga .....	6
2.2.2.	Kontrollmål .....	6
2.3.	Revisionskriterier .....	7
2.4.	Avgränsning och genomförande .....	7
<b>3.</b>	<b>Granskningsresultat.....</b>	<b>8</b>
3.1.	Politisk organisation och förvaltningsstruktur .....	8
3.1.1.	Politisk organisation .....	8
3.1.2.	Förvaltningsorganisation .....	9
3.1.3.	Bedömning .....	11
3.2.	Mål och riktlinjer .....	12
3.2.1.	Riktlinjer och styrdokument .....	12
3.2.2.	Nämndmål.....	15
3.2.3.	Verksamhetsplan 2017 .....	15
3.2.4.	Uppföljning av mål .....	17
3.2.5.	Bedömning .....	18
3.3.	Planprocessen.....	19
3.3.1.	Handläggningstider för framtagande av detaljplaner .....	19
3.3.2.	Granskning av antagna detaljplaner 2017.....	20
3.3.3.	Bedömning .....	23
<b>Bilaga 1.....</b>	<b>.....</b>	<b>25</b>
	Lagar och regelverk .....	25
<b>Bilaga 2 .....</b>	<b>.....</b>	<b>29</b>
	Dokumentförteckning .....	29

# 1. *Sammanfattning och revisionell bedömning*

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Vänersborgs kommun har PwC genomfört en granskning av kommunens plan- och exploateringsverksamhet. Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunens organisation och system för plan- och exploateringsverksamheten är effektiv och ändamålsenlig.

Granskningen har genomförts genom intervjuer med berörda tjänstemän och politiker inom samhällsbyggnadsnämnden, byggnadsnämnden samt kommunstyrelsen och genom dokumentstudier som styrdokument samt annan relevant dokumentation.

Den revisionella frågan har varit att bedöma om kommunens organisation och system för plan och exploateringsverksamheten är effektiv och ändamålsenlig.

Den sammanvägda bedömningen efter genomförd granskning är att kommunens organisation och system inte är ändamålsenlig. Endast ett av sex kontrollmål är uppfyllt, tre delvis uppfyllda och två är ej uppfyllda. De främsta motiven bakom att den övergripande revisionsfrågan ej uppfylls är att:

- den politiska styrningen är bristfällig
- det saknas tillfredsställande kommunikation mellan nämnder
- kommunen saknar erfarenhet av att arbeta i projektform och det är oklart vem som är processägare
- det saknas uppdragsbeskrivningar för centrala befattningar inom förvaltningarna

Den sammanfattande bedömningen bygger på vår bedömning av respektive kontrollmål, som sammanfattas nedan:

<b>Kontrollmål</b>	<b>Kommentar</b>
<i>Skapar kommunens organisation och system för plan- och exploateringsverksamhet enighet inom de kommunala förvaltningarna och de politiska nämnderna?</i>	<p><b>Ej uppfyllt</b></p> <p>Plan- och exploateringsverksamheten är uppdelad mellan tre nämnder och det är oklart vem som är processägare. Det saknas en övergripande struktur eller system som utgör klara ramar för kommunikationen mellan nämnder och förvaltningar.</p> <p>Vid granskningstillfället finns inget dokument som ger en tydlig bild av hur exploateringsverksamheten ska utövas i praktiken. Det saknas således system/instruktioner för hur generera och driva exploateringsprojekt med god kvalitet genom att ange ett tydligt ansvar genom hela projektet och skapa samordningsvinster.</p>

Kommunens interna process för detaljplanen Kretsloppsparken överskred två år, vilket kan ses som en indikation på att systemet för plan- och exploateringsverksamheten inte är ändamålsenlig.

*Har kommunen tillfredsställande rutiner för dialog mellan förvaltningarna och nämnderna som svarar upp mot ärendenas volym och komplexitet?*

**Ej uppfyllt**

Vi anser att den dialog som sker inom ramen för samverkansgruppen (avsnitt 3.1.2), så som den beskrivs av de intervjuade inte svarar upp mot ärendenas komplexitet eller volym. I en tid av expansion och ökad inflyttning riskerar otydliga kommunikationskanaler att leda till långa beslutsvägar och en upplevelse av att arbetet är omständligt.

Många gränsytor riskerar och att skapa en gränsdragningsproblematik och icke värdeskapande konfliktytor. I samband med organisationsöversynen är det lämpligt att det även görs en översyn för vilka samverkansgrupper som kommer vara relevanta i framtiden samt vilken uppgift de ska ha.

*Finns det mål och riktlinjer framtagna för plan och exploateringsverksamheten?*

**Delvis uppfyllt**

Kommunen bör konkretisera sina mål så att de blir tydligare och kontinuerligt mätbara. Eftersom kommunen anger i årsredovisningen att mål har uppfyllts, bör kommunen analysera om målen är tillräckliga för att leva upp till de bostadspolitiska målen.

Det finns mål om hur många bostäder som ska färdigställas, men inte hur många detaljplaner som behöver antas. Riktlinjer för exploateringsverksamheten är framtagna, men prioriteringsprinciper för exploateringsprojekt saknas.

*Sker uppföljning löpande av att plan- och exploateringsverksamheten lever upp till fastställda mål och lagstiftningens krav?*

**Delvis uppfyllt**

Uppföljning av nämndmål sker genom delårs- och årsbokslut. Förvaltningarna följer upp i verksamhetsberättelsen, men det framgår inte vilka mål på enhetsnivå som bidrar till förvaltningarnas måluppfyllelse. I verksamhetsplanen fastslås flertalet mål på enhetsnivå, men dessa följs inte upp på ett adekvat sätt.

*Är handläggningstiderna för framtagande av detaljplaner tillfredsställande?*

**Delvis uppfyllt**

Planenheten har nöjda kunder och goda resultat enligt SKL:s senaste mätning. I de två detaljplaner som granskas framkommer att förvaltningens interna process för att framställa en planbeskrivning tar över 1,5 år, vilket är att betrakta som osedvanligt lång tid.

För att säkerställa att planläggningen lever upp till krav om till exempel planbesked, lagstadgade riktlinjer bör löpande kontroll av detta ske, till exempel genom planavdelningens interna kontrollplan.

*Fungerar och efterlevs riktlinjer och rutiner för framtagandet av detaljplaner*

### **Uppfyllt**

Granskningen har visat att internkontrollplanen saknar dokumenterade kontrollmoment som säkerställer att detaljplaneprocessen är anpassad i enlighet med de bostadspolitiska målen.

I framtagandet av detaljplanerna för Kretsloppsparken och Nordkroken Nordöst lämnades planbesked inom 4 månader och samråd samt granskning varade längre än den föreskrivna minimitiden. Handläggningstiderna är alltså inom den lagstyrda tidsgränsen. Övriga mål avseende handläggningstider för detaljplaneprocessen finns inte, och således kan vi inte göra en adekvat bedömning.

## **1.1. Rekommendationer**

- Helheten behöver utvecklas och samordning samt övergripande styrning förbättras. Framförhållning och långsiktighet behöver förstärkas. Detta kan åstadkommas genom analyser av arbetsformer och rutiner.
- Tydliggör var beslut fattas och vilka strategiska beslut som kan tas av styrgrupper/ledningsgrupper och/eller i samverkansgrupper/arbetsgrupper. De strategiska frågorna skulle kunna hanteras mer aktivt i en bättre samordnad verksamhetsplans process.
- Koppling och samverkan mellan mark och exploatering inom kommunstyrelsens förvaltning, byggnadskontoret (planläggning) och samhällsbyggnadsförvaltningen (nyanläggning och projektering) bör granskas för att stärka överblicken, minska sårbarheten och ta tillvara eventuella synergier.
- Kommunstyrelsen tar fram en markförsörjningsplan för att säkerställa/tillgodose markbehovet för att genomföra de strategier och mål som anges i översiktsplanen, enligt kommunfullmäktiges beslut.
- Kommunen bör överväga att jobba i s.k. projektportföljer. Det blir allt vanligare att växande kommuner väljer att utföra exploateringsverksamheten i projektportföljer. Genom att jobba i projektportföljer underlättas övergripande kontroll över och hantering av exploateringsprojekten och deras resursbehov.
- Säkra lärande och utveckling genom ett mer adekvat och tillämpat uppföljningsarbete inom organisationen. Detta bidrar till en ökad kvalitetssäkring och innebär ett förenklat arbete med utveckling och förbättringar. Detta bör säkras genom exempelvis målsättning och mätning av olika handläggningstider inom processerna och kvalitet på leverans.
- Samhällsbyggnadsnämndens och byggnadsnämndens internkontrollplaner kompletteras med riskanalyser och kontrollmoment kopplat till de kritiska styrpunkterna i plan- och exploateringsverksamheten.

## 2. Inledning

### 2.1. Bakgrund

Vänersborg är ihop med Trollhättan och Uddevalla ett viktigt regionalt centrum. Efter år av stagnation huvudsakligen pga. industrinedläggningar (e.g. Saab och Telia) liksom omstruktureringar och utflyttningar (e.g. NÄL och statliga myndigheter) har kommunen de senaste åren åter blivit en attraktiv plats för arbete och bostad. Detta har lett till att byggherrar i högre utsträckning än tidigare sökt sig till kommunen för att anlägga fastigheter.

I planarbetet utstakas kommunens väg för framtiden genom att bestämma hur mark- och vattenområden ska användas för att säkerställa en hållbar utveckling. En god fysisk planering av parker, gator, byggnader och vattenområden ger möjlighet till gynnsam samhällsutveckling.

Begreppet exploatering syftar på en förändring eller förädling av nuvarande markanvändning. Åtgärder för att anskaffa, bearbeta och iordningsställa råmark för att kunna bygga bostäder affärer och kontor räknas till begreppet exploatering. Till skillnad från planprocessen är kommunens exploateringsverksamhet inte lagstyrd i samma utsträckning, vilket ställer högre krav på att den interna processen fungerar väl och att det finns utvecklade samverkansformer mellan nämnderna.

Kommunfullmäktige har ett övergripande mål om att det ska vara enklare för företag att etablera sig och verka i kommunen. För att kunna tillgodose framtidens behov av bostäder och vara ett attraktivt alternativ för företagare är det avgörande att kommunens plan- och exploateringsverksamhet är väl integrerad och att det finns fungerande dialog mellan kommunens förvaltningar.

I december 2017 antog fullmäktige i Vänersborgs kommun den nya översiktsplanen. I översiktsplanen åskådliggörs hur mark och vatten bör användas, vad som är viktigt att bevara och var det är lämpligt att bygga. Visionen som förmedlas i översiktsplanen är att Vänersborg ska vara *attraktiv* och *hållbar* i *alla delar, hela livet*. En uppdaterad översiktsplan som revideras utifrån gällande förutsättningar utgör en god grund för att dokumentet blir ett levande strategiskt dokument.

### 2.2. Syfte och revisionsfråga

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunens organisation och system för plan- och exploateringsverksamheten är effektiv och ändamålsenlig.

#### 2.2.1. Övergripande revisionsfråga

- Är kommunens organisation och system för plan och exploateringsverksamheten effektiv och ändamålsenlig?

#### 2.2.2. Kontrollmål

Den översiktliga revisionsfrågan har operationaliserats i följande kontrollmål:

- Skapar kommunens organisation och system för plan och exploateringsverksamhet enighet inom de kommunala förvaltningarna och de politiska nämnderna?
- Har kommunen tillfredsställande rutiner för dialog mellan förvaltningar och nämnder som svarar upp mot ärendenas volym och komplexitet?
- Finns det mål och riktlinjer framtagna för plan och exploateringsverksamheten?
- Sker uppföljning löpande av att plan- och exploateringsverksamheten lever upp till fastställda mål och lagstiftningens krav?
- Är handläggningstiderna för framtagande av detaljplaner tillfredsställande?
- Fungerar och efterlevs riktlinjer och rutiner för framtagande av detaljplaner?

Kontrollmålen bedöms på en tregradig skala; ej uppfyllt, delvis uppfyllt eller uppfyllt. Bedömningen av kontrollmålen ligger till grund för den sammanfattande bedömningen och svaret på revisionsfrågan.

### **2.3. Revisionskriterier**

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisorernas analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterier i denna granskning är styrande dokument och föreskrifter som beskrivs i bilaga 1.

### **2.4. Avgränsning och genomförande**

Granskningen avser byggnadsnämnden, samhällsbyggnadsnämnden och kommunstyrelsen. Granskningen avgränsas i enlighet med ställda kontrollfrågor. Det görs en övergripande granskning av mål och riktlinjer för plan- och exploateringsverksamheten. I denna granskning läggs ett särskilt fokus på det inomkommunala samarbetet, dvs. arbetssätt och rutiner för dialog inom kommunkoncernen. Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer. Intervjuer har genomförts med följande funktioner:

- Kommunstyrelsens presidium
- Byggnadsnämndens ordförande och viceordförande
- Förvaltningschef för byggnadsförvaltningen och samhällsbyggnadsförvaltningen
- Plan- och bygglovschef
- Fastighetschef
- Två mark- och exploateringsingenjörer
- Fastighetsutskottets presidium

Granskningsrapporten har varit föremål för faktaavstämning av berörda intervjupersoner.

## 3. Granskningsresultat

### 3.1. Politisk organisation och förvaltningsstruktur

Avsnittet besvarar följande kontrollmål:

- Skapar kommunens organisation och system för plan- och exploateringsverksamhet enighet inom förvaltningen och de politiska nämnderna?
- Har kommunen tillfredställande rutiner för dialog mellan förvaltningarna och nämnderna som svarar upp mot ärendenas volym och komplexitet?

#### 3.1.1. Politisk organisation

Vänersborgs kommun har i dagens struktur valt att hantera samhällsbyggnadsfrågorna inom tre nämnder: Kommunstyrelsen, byggnadsnämnden och samhällsbyggnadsnämnden.

##### **Kommunstyrelsen**

I kommunstyrelsens ledningsfunktion ligger att leda och samordna bl. a den översiktliga planeringen av användningen av mark och vatten, att tillgodose den strategiska planeringen av kommunens utveckling samt mark- och bostadspolitiken och se till att en tillfredsställande markberedskap upprätthålls samt att bostadsförsörjningen och samhällsbyggandet främjas.

##### **Byggnadsnämnden**

Enligt reglementet ansvarar byggnadsnämnden för de åtaganden som kommunen har inom plan- och byggväsendet med undantag för den strategiska översiktliga planeringen.

Genom delegation från kommunfullmäktige äger byggnadsnämnden rätten att anta, ändra eller upphäva detaljplaner och områdesbestämmelser som inte är av stor vikt eller har principiell betydelse. I ärenden som är av principiell karaktär är det kommunfullmäktige som antar detaljplanen.

##### **Samhällsbyggnadsnämnden**

Samhällsbyggnadsnämnden fullgör kommunens verksamhet inom bl. a följande områden:

- Vårda och förvalta kommunens fastigheter och byggnader.
- Äger att utarrendera, uthyra eller annars upplåta rätt i fastigheter och byggnader som nämnden förvaltar.
- Försäljning, köp, byte av fastighet samt att upplåta tomträtt inom av kommunfullmäktige fastställd kostnadsram och andra riktlinjer (belopp och övriga villkor).
- Handhar alla kommunens uppgifter såvitt gäller gatu- och väganläggningar, allmänna platser och parkanläggningar.
- Svarar för kommunens åligganden avseende vattenförsörjning och avloppshantering och renhållning.



Under samhällsbyggnadsnämnden ligger 95 procent av kommunens investeringar. I mål- och resursplan 2017-2019 framgår att samhällsbyggnadsnämnden avser investera sammanlagt 1 104 mnkr mellan år 2017 och 2021. Tidigare hade varje nämnd en fastlagd investeringsbudget avsedd för fastighetsinvesteringar och exploatering, men i den senaste mål- och resursplanen överfördes investeringsbudgeten till samhällsbyggnadsnämnden. Varje nämnd har en investeringsram att förhålla sig till och samhällsbyggnadsnämnden uppges ha en nära dialog med kommunens nämnder för att genomföra och planera prioriterade investeringar.

År 2017 fastställdes investeringsbudgeten till 253 mnkr, varav 56 mnkr avsåg investeringar. Investeringsbudgeten för exploatering mellan år 2017 och 2021 avser exploatering av bostadsområden inom Öxnered Norra, Nordkroken, Onsjö, Holmängen, Skaven, Dalbobergen och Katrinedal. I budgeten ligger även exploatering av industri- och handelsområdet Tre-stads Center.

### ***Fastighetsutskott***

I frågor som rör köp, försäljning och arrendering av mark har samhällsbyggnadsnämnden ett särskilt fastighetsutskott med delegation att fatta beslut. Utskottet utgörs av medlemmar från samhällsbyggnadsnämnden som väljs av samhällsbyggnadsnämndens presidium.

Fastighetsutskottet har delegation att fatta beslut i följande ärendeslag:

- Köp, försäljning, byte av fastighet eller del av fastighet upp till 50 prisbasbelopp inom av kommunfullmäktige fastställd kostnadsram och andra riktlinjer beträffande belopp och villkor i övrigt.
- Ansvara för den ekonomiska förvaltningen enligt de direktiv som kommunstyrelsen uppställer. Detta gäller dock inte för fastigheter förvaltade av VA-verket.

### ***3.1.2. Förvaltningsorganisation***

Samhällsbyggnadsfrågorna i Vänersborg är idag uppdelade på tre förvaltningar;

- Kommunstyrelsens förvaltning
- Byggnadsförvaltningen
- Samhällsbyggnadsförvaltningen

Kommunstyrelsen har ett utvecklingskontor som bland annat har verksamhetsansvar för infrastruktur och samhällsplanering. Kontoret samverkar med kommunens förvaltningar i framtagandet av verksamhetsspecifika policydokument och implementeringen av förvaltningsövergripande strategier.

Byggnadsförvaltningen och samhällsbyggnadsförvaltningen leds av en chef som har det samlade ansvaret för båda förvaltningarna. Chefen är underställd kommunchefen som rapporterar till Kommunstyrelsen. Med en chef för båda förvaltningar föreligger enligt vår bedömning risk för tillsyns- och delikatessjäv. En förvaltningschef med delegation att utöva både verksamhet och tillsyn över densamma löper risk att hamna i intressekonflikt. Samtidigt riskerar en förvaltningschef som inte äger delegationen att bli en försvagad chef.

Enligt intervju finns planer på att genomföra en översyn av förvaltningsstrukturen för byggnadsförvaltningen och samhällsbyggnadsförvaltningen.

### **Byggnadsförvaltningen**

Kommunens detaljplanläggning hanteras i huvudsak av plan- och bygglovsenheten inom byggnadsförvaltningen. Enheten består av en plan- och bygglovschef, en stadsarkitekt, en planadministratör, tre planarkitekter, två planhandläggare samt en planingenjör. För närvarande är en tredjedel av enhetens anställda föräldralediga, vilket kan tänkas innebära en hög arbetsbelastning för enheten. I intervjuer har det framförts att enheten upplever personalbrist och att man har behov av att rekrytera ytterligare en handläggare. Enligt intervju har enheten tidigare fungerat som en plantskola för nyutexaminerade från Göteborg, och dessa handläggare har senare sökt sig vidare till andra tjänster. Kommunen har även ramavtal med sex arkitektkontor som har kontrakterats när arbetsbördan har varit för stor.

Plan- och bygglovsenheten har ansvaret för att utarbeta planer och regler för hur kommunens mark får användas samt hur bebyggelsemiljön ska utformas. Byggnadsförvaltningen informerar, redovisar och samråder med berörda parter angående översiktsplan, områdesbestämmelser och detaljplan. Beroende på detaljplanens innehåll och komplexitet kan funktioner inom andra kontor eller förvaltningar även delta i planläggningen. I regel konsulteras tekniska förvaltningen, som tillhör samhällsbyggnadsförvaltningen, i planprocessen.

### **Samhällsbyggnadsförvaltningen**

Inom Samhällsbyggnadsförvaltningen återfinns fastighetsenheten som ansvarar för förvärv och försäljning av fastigheter samt allmänna markfrågor. Enheten förvaltar kommunens fastigheter och har lokalförsörjningsansvar. Lokalförsörjningsansvaret innebär att enheten planerar, projekterar och ansvarar för byggledning vid ny- och ombyggnation.

Inom fastighetsenheten arbetar mark- och exploateringsingenjörerna. De personella resurserna inom fastighetsenheten är inte lika ansträngda som inom bygglovs- och planenheten – till exempel har två mark- och exploateringsingenjörer anställts för att ersätta en tidigare anställd ingenjör. Intressenter som vill köpa mark i kommunen tar ofta kontakt med mark- och exploateringsingenjörerna som sedan för vidare ärendet till kommunstyrelsen. Samtliga frågor som rör exploatering går till fastighetsenheten men företagsetableringar går till näringslivsenheten på kommunstyrelsens förvaltning.

I intervjuer har framkommit att kommunen inte har vana att jobba i projektform och det finns inga tydliga arbetsmetoder kring roller och ansvarsfördelning och samverkan i ledning och utförande av exploateringsprojekt på förvaltningsnivå. Det saknas uttalade projektledare, vilket kan resultera i att det inte finns någon som håller ihop exploateringsprojekten och det är oklart vem som är processägare.

Enligt intervju ska personalen på fastighetsenheten delta i en utbildning om projektledarskap som byggnadsförvaltningen har startat.

### **Forum för samverkan**

Vi har inte tagit del av dokumentation som styrker förekomsten av samverkansgrupper, men enligt uppgift ska det finnas en planberedningsgrupp. Planberedningsgruppen behandlar planprocessen och representanter från plan- och bygglovsenheten och fastighetsenheten deltar. Även representanter från andra nämnder kan närvara om de är sakägare

eller kan tänkas vara berörda. Frågor som rör detaljplansförändringar förankras först i planberedningsgruppen och förs sedan vidare till nämndnivå.

Planhandläggarna presenterar förslag och får korta yttranden från övriga förvaltningar och nämnder som närvarar. Träffarna sker ungefär var femte vecka och formen för mötena ändras kontinuerligt. Förslag på dagordning är aktuella detaljplaner och andra förvaltningar ges möjlighet att informera om relevanta projekt. På mötena diskuteras aktuella detaljplaner och syftet är att korta ned planprocessen. Planberedningsgruppen anses vara ett bra forum som man bör ta tillvara på och vidareutveckla. Till exempel förmedlas inte en överskådlig bild av vilka planer som behandlas för närvarande och i vilket skede respektive plan befinner sig i planprocessen (planbesked/samråd/granskning/antagande/lagakraft).

Det finns en ledningsgrupp med representanter från båda förvaltningarna där fokus riktas mot verksamhetsfrågor, samarbete mellan förvaltningarna och hur man gemensamt uppnår målen. Ledningsgruppen sammanträder varannan fredag. Tidigare ska det även ha funnits en styrgrupp för plan- och bygglovsfrågor.

**Figur 1: Översiktlig illustration av Vänersborgs nämndstruktur och ansvarsområden avseende plan- och exploateringsverksamheten**



### 3.1.3. Bedömning

Vi konstaterar att kommunens plan- och exploateringsverksamheten i huvudsak är uppdelad i två nämnder (med undantag från ärenden av principiella karaktär där delegationsrätten returneras till kommunstyrelsen). Det faktum att byggnadsnämnden ansvarar för planärenden och samhällsbyggnadsnämnden för exploateringsärenden ställer krav på samverkan nämnderna emellan.

Samhällsbyggnadsnämnden har övertagit merparten av kommunens investeringsbudget, vilket fordrar en nära dialog och formella möten med kommunens övriga nämnder.

Enligt vår granskning sker rapportering och kommunikation mellan förvaltningen och politiken i ett fåtal forum, men det saknas en övergripande struktur eller system som utgör klara ramar för kommunikationen mellan nämnder och förvaltningar.

Vid intervjuer har det framkommit att den politiska ledningen uppfattar exploateringsprocessen som otydlig och det råder en viss osäkerhet för när respektive nämnd kommer in i frågorna och på vilket sätt. En risk kommunen löper, givet att det inte finns tillfredsställande kommunikationsvägar, är att politiker utlovar mark till företagare utan att stämna

av med kommunens ansvariga tjänstemän. Vi har inte tagit del av dokument som stödjer att det finns utvecklade kommunikationsvägar eller tillfredsställande dialog, varken inom/mellan förvaltningar eller nämnder. Däremot har det framkommit i intervjuer att en planberedningsgrupp sammankallas var femte vecka och diskuterar aktuella planärenden.

Vi anser dock inte att samverkansgruppen, så som den beskrivs av de intervjuade svarar upp mot ärendenas komplexitet eller volym. I en tid av expansion och ökad inflyttning riskerar otydliga kommunikationskanaler att leda till långa beslutsvägar och en upplevelse av att arbetet är omständligt. Många gränssytor riskerar och att skapa en gränsdragningsproblematik och icke värdeskapande konfliktytor. I samband med organisationsöversynen är det lämpligt att det även görs en översyn för vilka samverkansgrupper som kommer vara relevanta i framtiden samt vilken uppgift de ska ha.

I avsnitt 3.3.2 konstateras att kommunens interna process för detaljplanen Kretsloppsparken överskred två år. Det kan ses som en indikation på att kommunens interna processer för plan- och exploateringsverksamheten inte är helt ändamålsenlig.

Vi bedömer därför att kommunen inte har tillfredsställande rutin för dialog mellan nämnderna. Vidare bedömer vi att kommunens organisation inte skapar enighet inom förvaltningarna och nämnderna.

Således uppfylls inget av de två kontrollmålen.

### **3.2. Mål och riktlinjer**

*Avsnittet bevarar följande kontrollmål:*

- *Finns det mål och rutiner framtagna för plan- och exploateringsverksamheten?*
- *Sker uppföljning löpande av att plan- och exploateringsverksamheten lever upp till fastställda mål och lagstiftningens krav?*

#### **3.2.1. Riktlinjer och styrdokument**

Plan- och exploateringsprocessen beskrivs i kommunens framtagna översiktsplan, program för bostadsförsörjning och riktlinjer för markanvisningar och exploateringsavtal och försäljning av kommunägda fastigheter<sup>1</sup>. I dokumentet "riktlinjer för markanvisningar" klargörs vilka de politiska beslutande organen är och vilka beslut som fattas.

Det är samhällsbyggnadsnämndens ansvar att handlägga ärenden rörande markanvisningar, samverkansprojekt och markanvisningstävlingar. Det är samhällsbyggnadsnämnden som fattar tilldelningsbeslut och sedan upprättas ett markanvisningsavtal i enlighet med nämndens tilldelningsbeslut. Påföljande försäljning av den kommunala marken handläggs av fastighetsenheten och beslut fattas i enlighet med gällande delegationsordning. Någon substansgranskning av följsamheten av riktlinjerna har vi inte kunnat göra pga. att kommunen inte har i skrivandets stund genomfört några markanvisningar.

I det fall beslut om köp, försäljning eller byte av fastighet som överskrider 50 prisbasbelopp (motsvarande 2,24 mnkr år 2017) behandlas ärendet i kommunfullmäktige. Enligt delegationsordningen för samhällsbyggnadsnämnden har fastighetsutskottet möjlighet att fatta beslut om köp, försäljning, byte av fastighet eller del av fastighet upp till 50 prisbasbelopp.

<sup>1</sup> Antogs av kommunfullmäktige den 3 februari 2016

Vidare har kommunens mark- och exploateringsingenjörer delegation på att sälja fastighet eller del av fastighet samt tecknande av köpehandlingar där köpeskillingen är upp till 40 prisbasbelopp (motsvarande 1,79 mnkr år 2017). Mark- och exploateringsingenjörerna har även ansvaret för remisser avseende detaljplaner och planprogram som avser fastighetsrelaterade frågor. Enligt intervjuer finns ett nära samarbete mellan exploateringsingenjörerna och bygglovs- och planenheten i samband med att detaljplaner antas.

Vid granskningstillfället finns inget dokument som ger en tydlig bild av hur exploateringsverksamheten ska utövas i praktiken. Det saknas således system/instruktioner för hur generera och driva exploateringsprojekt med god kvalitet genom att ange ett tydligt ansvar genom hela projektet och skapa samordningsvinster.

Gällande planprocessen finns ett dokument som beskriver planprocessen i 12 steg från initiering till att en detaljplan vunnit lagakraft och bygglov kan sökas. Detaljplansprocessen beskrivs kronologiskt och fastställer byggnadsnämndens ansvar, när allmänheten kan yttra sig samt vilka moment som består av beslut och formalia. Enligt processbeskrivningen ska planbeskedet ges inom 4 månader, samråd med intressenter ska vara i minst 4 veckor och förslaget ska granskas i minst 3 månader. Hela processen förväntas ta 8 till 15 månader, men om detaljplanen överklagas finns risken för att planprocessen blir fördröjd. Beskrivningen av detaljplaneprocessen är tillgänglig för allmänheten genom kommunens hemsida.

Det har framkommit av intervjuer att bygglovs- och planenheten hittills inte behövt göra prioriteringar av de planärenden som inkommit, och därför finns inga fastställda principer för hur prioritering bland projekt ska gå till.

Kommunen har tidigare tillämpat en turordningsprincip för anvisningsbar mark, men eftersom intresset från externa byggherrar har tilltagit de senaste åren så avser man i framtiden arbeta med markanvisningar och listor för byggherrar.

Av 1 kap. 4 § i plan- och bygglagen framgår att ett exploateringsavtal innebär ett genomförande av en detaljplan mellan en kommun och en byggherre avseende mark som inte ägs av kommunen. I Vänersborgs kommun ska, i möjligast mån, exploateringsavtalet upprättas i samband med att exploatören tecknar planavtal med byggnadsnämnden och målsättningen är att exploateringsavtalet ska ha vunnit laga kraft när detaljplanen antas. Exploateringsavtalet handläggs av samhällsbyggnadsförvaltningen och därefter tas ärendet upp i samhällsbyggnadsnämnden för beslut.

### 3.2.1.1. Översiktsplanen

Kommunfullmäktige antog kommunens gällande översiktsplan den 13 december 2017. Planen består av sju grundstrategier<sup>2</sup> med 16 tillhörande utvecklingsprinciper. Grundstrategierna föreslår kommunens översiktliga inriktning och utvecklingsprinciperna innehåller rekommendationer som tar avstamp i grundstrategierna. De sju grundstrategierna ska ligga till grund för utvecklingsprinciperna och syftar till att ge en ökad förståelse för hur dessa tillsammans leder till en hållbar utveckling.

<sup>2</sup> De sju grundstrategierna är: Tillväxt bygger på samspel i regionen, En attraktiv stad är välkomnande och rik på aktiviteter, Ett hållbart samhälle behöver en levande landsbygd, Utveckling drivs genom samverkan, När människor mår bra mår kommunen bra, Det ska vara lätt att leva miljövänligt, Vi har en jord att förvalta

I översiktsplanen anges Vänersborgs vision som ”attraktiv och hållbar i alla delar, hela livet”. Det finns även en definition av *attraktiv, hållbar, alla delar* och *hela livet*. Kommunfullmäktige har kopplat ett antal inriktningsmål som ska införliva visionen. För att öka tillgängligheten finns exempelvis inriktningsmålet ”fler invånare upplever livskvalitets, välbefinnande och trygghet”.

För de 16 utvecklingsprinciperna finns en aktivitetslista kopplad – benämnd *fortsatt arbete*. I bilaga 4 finns en aktivitetslista där angelägenhet och genomförbarhet för respektive aktivitet graderas på en skala mellan 1 till 5. Listan är tänkt som en enklare handlingsplan, eller som ett underlag för en mer utvecklad handlingsplan. Det finns förslag på vilken politisk nämnd som är ansvarig för uppföljning, antagande av aktivitet och vilka som eventuellt ska remitteras.

Varje aktivitet kopplas till en eller fler utvecklingsprinciper och ansvariga förvaltningar för utförandet utses. Det finns inte angivet när respektive aktivitet ska vara slutförd. Prioriteringar görs istället av utsedd politisk nämnd och aktiviteterna ska föras in i kommunens lednings- och styrsystem Statsys. Kommunstyrelsen ansvarar för uppföljningen av aktivitetslistan.

### 3.2.1.2. Bostadsförsörjningsprogram 2017-2022

Vi har tagit del av Vänersborgs bostadsförsörjningsprogram 2017-2022, som ska svara mot kommunens inriktningsmål för boende. Bostadsförsörjningsprogrammet är inte daterat, och någon spårbarhet om den är antagen politiskt saknas. Syftet med programmet är att fördjupa och komplettera översiktsplanens riktlinjer och målet är att skapa balans mellan tillgång och efterfrågan av hyresrätter, bostadsrätter och tomter för småhus.

Det framgår att det råder brist på alla typer av bostäder, och att kommunen avser bygga minst 160 bostäder per år för att nå balans på den lokala bostadsmarknaden. Geografiska områden som ska prioriteras är stationssamhällen, och förtätning i tätorter inom de befintliga kollektivtrafikstråken ska ske.

Vänersborgs beräknade befolkningstillväxt 2016-2025 förutspås vara 3 400 invånare, vilket skulle innebära att behovet av nya bostäder under perioden skulle vara 1650, eller ~160 bostäder per år. Det framhålls även att bostäderna ska vara av blandad upplåtelseform (bostadsrätt/hyresrätt/äganderätt) och typ (småhus/radhus/flerbostadshus). Till exempel planeras inga radhus färdigställas under 2017, och därför bör eventuella förfrågningar om radhusbebyggelse prioriteras. Det framgår dock inte vilka upplåtelseformer eller hustyper som bör prioriteras, utan endast att det ska vara en balans mellan utbud och efterfrågan.

Det finns för närvarande behov av både flerbostadshus och småhus med olika upplåtelseformer. Kommunen har underskott av bostäder och det finns efterfrågan för 500 bostäder, vilket avspeglar sig i den kö som det kommunala bostadsbolaget Vänersborgsbostäder AB har.

I intervjuer har det framkommit att kommunen har markberedskap och detaljplaner för att tillgodose den prognosticerade befolkningsökningen. Kommunen arbetar bland annat med tre stora områden där man håller på att ta fram ett planprogram. En trång sektor uppges vara småhustomter och industritomter.

### 3.2.2. Nämndmål

Den 22 juni 2016 fastställde kommunfullmäktige en mål- och resursplan 2017-2019 med nämndmål för samhällsbyggnadsnämnden och byggnadsnämnden utifrån områdeskategorierna invånare, samhällsutveckling, ekonomi, verksamhetsutveckling och medarbetare. Under varje områdeskategori återfinns inriktningsmål och förväntat resultat för respektive nämnd.

Nämnderna preciserar fullmäktiges inriktningsmål i det förväntade resultatet. Beträffande plan- och exploateringsverksamheten torde områdeskategorin Samhällsutveckling vara mest relevant. Områdeskategorin syftar till att öka kommunens attraktionskraft och skapa fler attraktiva boenden. Inriktningsmålet är även att fler mötesplatser ska skapas i hela kommunen samt att det ska vara enklare för företag att etablera sig. Inom kategorin listas följande förväntade resultat för nämnderna:

Byggnadsnämndens förväntade resultat (samhällsutveckling) 2017-2019	Samhällsbyggnadsnämndens förväntade resultat (samhällsutveckling) 2017-2019
<ul style="list-style-type: none"> <li>• En effektivare ärendeprocess från ärendestart till beslut</li> <li>• Utvecklingsplaner ska finnas för sjö-, grön- och centrumnära boende, rekreation och näringsliv</li> <li>• Byggnadsnämnden ska fortsätta att utveckla olika former av mötesplatser</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inköp och försäljning av mark för verksamhet och boende ska öka</li> <li>• Kommunens attraktionskraft ska öka genom verkställighet av blåplanen</li> <li>• Fler attraktiva och energieffektiva boenden ska ges möjlighet att komma till stånd genom verkställighet av blåplanen</li> <li>• Energoptimering ska prioriteras vid renovering och nybyggnation av kommunala boenden</li> <li>• Platser för spontanaktiviteter ska finnas i alla kommundelar</li> <li>• Förvaltningen ska aktivt medverka i utformningen av Kulturaxeln.</li> <li>• Bidra till att förbättra kommunens placering i rankingen enligt Svenskt näringsliv</li> </ul>

### 3.2.3. Verksamhetsplan 2017

Både byggnadsnämnden och samhällsbyggnadsnämnden listar aktiviteter som de avser implementera för att nå upp till det förväntade resultatet. I byggnadsförvaltningens verksamhetsplan 2017 framgår att plan- och bygglovsenhetens förväntade resultat delades in i 15 mål med 34 tillhörande aktiviteter för att uppnå målen, och inom fastighetsenheten fanns 14 mål och 16 aktiviteter. I nedanstående tabell illustreras förväntat resultat och föreslagna aktiviteter för att uppnå målen. Målen som presenteras är ett urval från områdeskategorin *Samhällsutveckling*, och kan anses vara av central betydelse för plan- och exploateringsverksamheten.

Förväntat resultat 2017-2019 med bäring på plan- och exploateringsverksamheten	Aktiviteter 2017 för att uppnå förväntat resultat
--	---

- |  |  |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• En effektivare ärendeprocess från ärendestart till beslut (planenheten inom byggnadsnämnden)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Minska tiden för framtagande av detaljplaner</li> <li>• Införande av ärendehanteringssystemet Castor på plansidan</li> <li>• Kategorisering av ärenden i bygglovsprocessen</li> </ul> |
|--|--|

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortsatt medverkan i "Förenkla helt enkelt"</li> <li>• Skapa effektiva rutiner då konsulter används för framtagande av detaljplaner</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utvecklingsplaner ska finnas för sjö-, grön- och centrumnära boende, rekreation och näringsliv (planenheten inom byggnadsnämnden)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Slutföra detaljplaner för kvarteret Haren, kvarteret Misteln, Norra Nabbensberg, Norra Sanden och Fisktorget</li> <li>• Slutföra planprogram för Sanden Södra</li> <li>• Ta fram detaljplaner för Skaven/Öxnered, Onsjö och Trestad Östra</li> <li>• Påbörja detaljplan för kvarteret Timjan och kvarteret Lasarettet</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inköp och försäljning av mark för verksamhet och boende ska öka (fastighetsenheten)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Marknadsföring av tomter enligt antagen marknadsföringsplan</li> </ul>

I verksamhetsplanen listas endast aktiviteter för att uppnå inriktningsmålen, men några indikatorer/nyckeltal för att mäta måluppfyllelsen anges inte. Enligt vår granskning saknas mätbara mål och bedömningsgrunderna för uppföljning är godtyckliga. Exempelvis finns inget mål/nyckeltal för hur lång tiden för framtagandet av detaljplaner ska vara.

Vid granskningstillfället saknas verksamhetsmål kopplat till hur många detaljplaner som måste antas för att nå målet. Vi har inte tagit del av den marknadsföringsplan som hänvisas till i inriktningsmålet om att inköp och försäljning av mark för verksamhet och boende ska öka. Enligt uppgift är marknadsföringsplanen inte antagen i kommunfullmäktige, men ska innehålla strategier för hur kommunen avser arbeta med hemsida, anslag, tomtkö, näringsliv (industritomter). Det framgår emellertid inte hur många tomter som ska säljas, utan dokumentet syftar till att ange generella marknadsförings principer som kommunen ska förhålla sig till.

Det förväntade resultatet revideras årligen av nämnderna och verksamhetsplanen upprättas med nya aktiviteter för att uppnå de nya målen.

### 3.2.3.1. Internkontrollplan

I samhällsbyggnadsnämndens plan för granskning av den interna kontrollen 2017 ingår kontrollområdet investerings- och exploateringsplan. Ärendet är tillagt av kommunstyrelsen mot bakgrund av att Vänersborg kommer att ha en osedvanligt hög investeringsnivå mellan 2017 och 2019. Syftet med granskningen är att säkerställa att verksamheterna genomför de investeringsprojekt som kommunfullmäktige har fastställt i mål- och resursplanen. Samhällsbyggnadsnämnden står för 95 procent av kommunens investeringar och exploateringar, och därför kan kontrollområdet ses som specifikt för nämnden.

Byggnadsnämndens internkontrollplan 2017 innefattar en översyn av upphandling av konsulttjänster. Eftersom det har varit ett omfattande intresse att få bygga i Vänersborg så har trycket på bygglov- och planenhetens personal ökat. För att komplettera med egen personalstyrka och klara av efterfrågan på planläggning har enheten upphandlat ramavtal med fem konsultbyråer för plantjänster. Genom granskningen avser man undersöka om upphandlat avtal används och följs.

Vi noterar att det i byggnadsnämndens internkontrollplan inte finns någon kontroll som avser handläggningstider.



### 3.2.4. Uppföljning av mål

Avstämning av nämndmål sker i form av tertial- och årsrapporter utifrån områdeskategorierna. Enligt uppgift sker även kontinuerlig uppföljning av vissa mål genom kommunens ledningssystem Stratsys (bygglovshantering och färdigställda bostäder). I tertialrapporten 2017 framgår att byggnadsnämnden lever upp till 13 av 16 mål. I övriga fall är målen delvis uppfyllda. Inom målkategorin *Samhällsutveckling* uppfylls samtliga mål.

Inom samhällsbyggnadsnämnden uppfylldes 14 av 24 mål helt. Inom Samhällsutveckling uppfylldes två mål delvis, eftersom byggnationen av en aktivitetspark påbörjats i september. Delmålet om att förvaltningen ska erbjuda medarbetarna ett hållbart arbetsliv där ohälsotalen sjunker uppnås inte. Det beror på att hälsoläget på förvaltningen uppges ha försämrats avsevärt sedan motsvarande period 2016. Sjukfrånvaron var 6,8 procent, vilket kan jämföras med ca fem procent föregående år.

Det förväntade resultatet revideras årligen av nämnderna och verksamhetsplanen upprättas med nya aktiviteter för att uppnå de nya målen.

#### 3.2.4.1. Verksamhetsberättelse

Vid granskningstillfället har inte verksamhetsberättelsen 2017 för byggnadsnämnden publicerats, och därför kan vi inte bedöma måluppfyllelsen. Vad som kan noteras är att måluppfyllelsen i de båda nämndernas verksamhetsberättelse 2016 var angivna på förvaltningsnivå. Det framgick alltså inte vilka mål bygglov- och planenheten eller fastighetsenheten levde upp till. Istället beskrevs vilka aktiviteter enheterna hade utfört under året.

Samma tillvägagångssätt har använts i samhällsbyggnadsnämndens verksamhetsberättelse 2017. Under rubriken *Årets verksamhet* beskrivs fastighetsenhetens aktiviteter och väsentliga händelser under året. Som tidigare nämnts hade fastighetsenheten 14 mål och 16 aktiviteter som man avsåg utföra under 2017. Så som verksamhetsberättelsen är författad är det svårt att se kopplingen mellan utförda aktiviteter och generell måluppfyllelse.

Målavstämningen för samhällsbyggnadsnämnden görs istället övergripande utifrån kommunfullmäktiges inriktningsmål. Det ska tilläggas att det under vissa nämndmål framgår att målet kopplas till fastighetsenheten, men resultatanalysen på enhetsnivå är inte så uttömmande som man skulle kunna önska.

På nämndnivå inom områdeskategorin Samhällsutveckling uppnås sex av sju mål. Ett mål är delvis uppfyllt – inköp och försäljning av mark för verksamhet och boende ska öka. Detta beror på att alla kommunala småhustomter har sålts under året och det finns inga kommunala tomter i exploateringsbudgeten 2018 för att tillgodose behovet. Nämnden uppger dock att man har tagit kontakt för att genomföra inköp av mark. Det framgår emellertid inte vem som har kontaktats eller vilken enhet som tagit kontakten.

#### 3.2.4.2. Uppföljning av intern kontroll

Båda nämnderna utgår från tertial- och helårsbokslut för att bedöma resultatet och analysera utfallet av intern kontroll. Samhällsbyggnadsnämnden har valt ut tio budgeterade investeringsprojekt, varav fem har en projektbudget 2017 som överstiger 5 mnkr. Tre investerings- och exploateringsprojekt avviker väsentligt och orsaken till budgetavvikelsen analyseras. Generellt finns en diskrepans mellan budgeterat värde och utfall för fastighetsinvesteringar. Majoriteten av budgeten berör skolor och förskolor, och således är det barn- och ungdomsnämnden som är berörd. En bidragande orsak som lyfts fram som förklaring till

avvikelsen är att samhällsbyggnadsnämnden är beroende av beslut i andra förvaltningar och nämnder innan projekten kan genomföras. Det framförs även att det har varit svårt att få in anbud till vissa projekt, pga. rådande konjunktur. Förslag på åtgärd är att fortsätta följa upp projekten i delårsrapporter, men också ha dialogmöten mellan de berörda nämndernas presidier.

Byggnadsnämnden behandlar upphandling av konsulttjänster genom att föra ett samtal med berörd verksamhetschef och söka i ekonomisystemet på de fem konsultfirmor man har avtal med för att identifiera i vilken utsträckning de kontrakteras. Av resultatet framgår att två av fem konsultfirmor har anlåtats under avtalsperioden. I de två fallen har konsulterna anlåtats för att utföra arbete avseende detaljplaner för ny skola på Holmängen och Trestad Center Östra. Förfarandet har skett enligt upprättat avtal, och således föreslås inget förslag på åtgärd.

### 3.2.5. *Bedömning*

Vid intervjuerna möter vi en lyhörd och marknadsmedveten politisk ledning. Kommunen är väl medveten om sitt geografiska läge och att kommunens konkurrenskraft utgår från detta. Det kan vi verifiera med kommunens uttalade ambitioner i översiktsplanen samt förslag till bostadsförsörjningsprogram. Dock bör mål kopplat till hur många detaljplaner som behöver antas för att nå de bostadspolitiska målen utvecklas. Det finns inte heller några fastställda principer för hur prioritering bland exploateringsprojekt ska gå till.

För att bättre koppla plan- och exploateringsprocessen och övriga strategiska fastighetsfrågor (lokalförslagsprocessen) skulle en verksamhetsplan för strategisk exploatering också kunna arbetas fram under ledning av kommunstyrelsens förvaltning med medverkan från berörda förvaltningar/bolag. Här kan de konkreta strategiska projekten för det kommande verksamhetsåret förtecknas samtidigt som utrymme bör ges för att justera under löpande verksamhetsår.

Vi rekommenderar att kommunen i den planerade organisationsöversynen tar även fram en metodbeskrivning för plan- och exploateringsprocessen. En rekommendation är att kommunen överväger att välja att jobba i s.k. projektportföljer. Det blir allt vanligare att växande kommuner väljer att utföra exploateringsverksamheten i projektportföljer. Genom att jobba i projektportföljer underlättas övergripande kontroll över och hantering av exploateringsprojekten och deras resursbehov. Hantering i projektform behöver styras med ett tydligt politiskt uppdrag som är tid- och resurssatt.

Eftersom småhustomter och industritomter uppges vara en trång sektor rekommenderar vi kommunen att ta fram en markförsörjningsplan. Syftet med markförsörjningsplanen är att kunna tillgodose markbehovet för att genomföra de strategier och mål som anges i översiktsplanen och bostadsförsörjningsprogrammet. I markförsörjningsplanen utpekas inte specifika områden utan där bör mer framgå vilken framförhållning som ska gälla och vilken storlek som är rimlig för en markreserv i en kommun av Vänersborgs storlek.

Vidare bedömer vi att kommunen bör konkretisera sina mål så att de blir tydligare och kontinuerligt mätbara. Eftersom kommunen anger i årsredovisningen att mål har uppfyllts, bör kommunen analysera om målen är tillräckliga för att leva upp till de bostadspolitiska målen.

Granskningen har visat att internkontrollplanen saknar dokumenterade kontrollmoment som säkerställer att detaljplaneprocessen är anpassad i enlighet med de bostadspolitiska målen samt efterlevs. Gällande samhällsbyggnadsnämndens och byggnadsnämndens internkontrollplan anser vi att den blir tydligare och ger tydligare styrning om den kompletteras med riskanalyser och kontrollmoment exempelvis;

- Personalresurs och behov av framtida kompetensförsörjning.
- Att översiktsplanens rekommendationer och bostadsförsörjningsprogrammets mål om behovet av bostadsbyggande följs/avvikelseanalys av behov av fördjupade översiktsplaner.
- Följsamhet av riktlinjer och beslut vad gäller exploateringsverksamheten.
- Uppföljning av handläggningstider

Båda kontrollmålen bedöms därför vara delvis uppfyllda.

### **3.3. Planprocessen**

*Avsnittet besvarar följande kontrollmål:*

- Är handläggningstiderna för framtagande av detaljplaner tillfredsställande?
- Fungerar och efterlevs riktlinjer och rutiner för framtagande av detaljplaner?

#### **3.3.1. Handläggningstider för framtagande av detaljplaner**

I bostadsförsörjningsprogrammet framgår att kommunen för närvarande har god planberedskap för flerfamiljshus. För småhus i tätorten Vänersborg har kommunen, förutom Östra Mariedal, inga planlagda områden. Kommunens inriktning ska vara att gå från planberedskap mot beredskap och genomföra en plan hela vägen till att området färdigställs för att bebyggas.

Av genomförda intervjuer framkommer att Vänersborgs kommun har tillfredsställande handläggningstider för framtagande av detaljplaner, samt att beställaren av detaljplanen i regel är nöjd med handläggningen. Under 2017 skickade bygglov- och planenheten ut en enkät som besvarades av åtta kunder som beställt detaljplaner. Följande frågor ställdes:

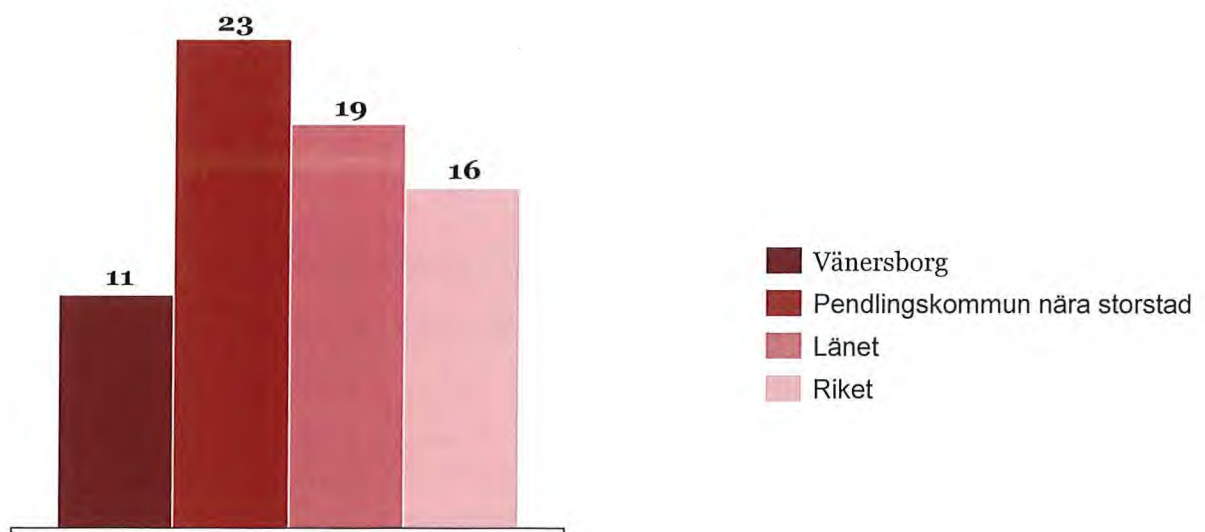
- Hur nöjd var du med möjligheten att komma i kontakt med din handläggare?
- Hur nöjd var du med hur vi informerade om processen för planläggning av ditt ärende?
- Hur nöjd var du med vårt engagemang i ditt ärende?
- Hur nöjd var du med handläggarens kompetens?
- Hur nöjd var du med det sätt som vi motiverade våra ställningstaganden/beslut?
- Hur nöjd var du med vår förmåga att hålla överenskomna tidsramar?
- Hur nöjd var du med slutprodukten (detaljplanen) och handläggningen i sin helhet?

Resultatet från kundundersökningen var övervägande positiv. Det vanligaste svaret på samtliga frågor var 10 (mycket nöjd) av 10. I fråga om handläggning inom överenskomna

tidsramar svarade 63 procent att de var mycket nöjda och 38 procent angav åtta på en tio-gradig skala. Bland förbättringsförslagen anger endast en deltagare "hurtighet" som ett utvecklingsområde.

Den nationella mätningen av planläggning och tidsåtgång utförs av SKL och senast mätningen genomfördes var 2016. Då visade mätningen på att Vänersborg hade en mediantid på 11 månader från planuppdrag till framtagen detaljplan. Detta kan jämföras med Västra Götalands län som hade handläggningstid på 19 månader, eller kommungruppen som hade 23 månader.

Mediantid från planuppdrag till antagande under de två senaste åren (mediantid i månader), 2016



I kommunens mål- och resursplan anges ett mål för handläggningstiden avseende bygglov (5 veckor 2017), men inte för planprocessen. Enligt uppgift arbetar förvaltningen för att handläggningstiden inte ska överskrida ett år, men det finns inget politiskt antaget mål. Av intervjuer har det framkommit att Länsstyrelsen ofta har anmärkningar på kommunens detaljplaner, vilket försenar processen.

### 3.3.2. Granskning av antagna detaljplaner 2017

Vi har begärt en lista på detaljplaner som antogs 2017 där handläggningstider och beställare framgår. Under 2017 färdigställdes 15 planärenden:

Plannamn	Uppdrag/ planbesked	Antagande-be- slut	Beställare
Detaljplan för Elgårde, Frändefors, 521	2015-03	2017-01	Intern
Ändring av stadsplan nr 267, Del av Vargöns samhälle, 522	2016-11	2017-03	Intern
Detaljplan för Norra Nabbensberg, 523	2016-06	2017-03	Intern
Ändring av Detaljplan för Niklasberg 7 m.fl. nr 464, 524	2017-04	2017-06	Extern

Ändring av byggnadsplan nr 239, Gestads- Takan, 525	2016-03	2017-06	Intern
Ändring av byggnadsplan nr 240, Norra Timmervik, 526	2016-03	2017-06	Intern
Detaljplan för Loberg, 527	2015-03	2017-06	Extern och intern
Ändring av byggnadsplan nr 231, Sannebo, 528	2015-03	2017-06	Intern
Detaljplan för del av Kv Haren, 529	2015-06	2017-03	Extern och intern
Detaljplan för Del av Torpa 1:2, Kretsloppsparken, 530	2013-10	2017-10	Intern
Detaljplan för Del av Nordkroken Nordöstra, 531	2012-08	2017-10	Intern
Upphävande av områdesbestäm- melser för golfbana vid Grunnebo, 532	2017-05	2017-12	Extern
Detaljplan för Niklasberg 14, över- klagad	2015-12	2017-12	Extern
Detaljplan för Misteln 22, överkla- gad	2015-09	2017-03	Extern
Detaljplan för Sikhall Södra, över- klagad	2015-03	2017-04	Intern

Med intern beställare åsyftas kommunkoncernens egen förvaltning eller bolag. Till exempel kan fastighetsenheten få i uppdrag att ansöka om planbesked när en skola ska byggas.

Det planärende som hade längst handläggningstid var detaljplan för del av Torpa 1:2 (530) och kortast handläggningstid hade ändringen av detaljplan för Niklasberg m.fl. (464). Det är ingen tydlig skillnad i handläggningstid mellan interna och externa beställare.

Eftersom handläggningstiderna naturligt skiljer sig åt beroende på ärendets komplexitet har vi valt att granska de två planärenden som hade längst handläggningstid – Nordkroken Nordöstra och Torpa 1:2.

### 3.3.2.1. Detaljplan för del av Torpa 1:2, Kretsloppsparken (530)

Samhällsbyggnadsförvaltningen beställde en ny detaljplan för anläggande av ny kretsloppspark på Torpa 1:2 den 24 juli 2013. Kommunfullmäktige hade tidigare i mål- och resursplanen 2012-2014 anslagit 15 mnkr för upprättandet av en ny kretsloppspark. Samhällsbyggnadsförvaltningen ansåg att Torpa 1:2 låg bra till geografiskt och att området var väl lämpat ur ett trafiksäkerhetsperspektiv. En geoteknisk undersökning och en markmiljöutredning hade gjorts, vilka visade på att området var lämpligt för ändamålet. Byggnadsförvaltningen inkom med en skrivelse den 22 augusti 2013 om att planarbetet skulle bekostas av samhällsbyggnadsförvaltningen. Ärendet bereddes i kommunstyrelsens arbetsutskott och kommunstyrelsen beslutade den 9 oktober att uppdra åt byggnadsnämnden att ta fram ett förslag på detaljplan för Kretsloppsparken. Förslag till detaljplan skulle vara inlämnad för antagande i kommunfullmäktige december 2014.

Byggnadsnämnden beslutade att samråda om detaljplanen den 20 september 2016. Den första planbeskrivningen togs fram i augusti 2016 och samrådstiden var mellan den 26

september och 30 oktober. Inför samråd annonserade byggnadsförvaltningen i lokaltidningen Ttela. Av samrådet framgick att detaljplanen inte står i konflikt med översiktsplanens rekommendationer, men att planområdet berörs av riksintressen och strandskydd. Förslaget har även betydelse för allmänheten genom att befintlig allmänplatsmark omvandlas till industrimark. Enligt Länsstyrelsen bedöms detaljplanen inte medföra betydande miljöpåverkan.

Intressenter som kontaktades för granskning var, utöver Länsstyrelsen och kommunala nämnder, Sjöfartsverket, Sveriges geotekniska institut och Lantmäterimyndigheten. I granskningsutlåtandet framgår bland annat att Sjöfartsverket avstyrker att en brygga anläggs och miljö- och hälsoskyddsnämnden ifrågasätter lokaliseringen med tanke på närheten till bostäder och innanför begränsade broar.

Förslaget till detaljplan reviderades efter både samråd och granskning, främst eftersom detaljplanen innefattar exploatering av grönområde i närhet av strandlinje med flera riksintressen.

Byggnadsnämnden föreslog den 31 maj att kommunfullmäktige skulle anta den reviderade detaljplanen, vilket de gjorde den 25 oktober. Antagandebeslutet överklagades inte, och den 24 november 2017 vann detaljplanen lagakraft.

### 3.3.2.2. Detaljplan för del av Nordkroken Nordöstra, (531)

Syftet med detaljplanen var att marken skulle användas för bostäder, parkering, vägar, park och natur samt att befintliga byggrätten skulle utvidgas.

Kommunstyrelsen godkände den 2 maj 2012 ”Program för detaljplaner för Norra Nordkroken”. Den föreslagna detaljplanen omfattar tre av programmets åtta delområden.

Byggnadsnämnden beslutade den 21 augusti 2012 att uppdra åt byggnadsförvaltningen att ta fram ett förslag till detaljplan för Nordöstra Nordkroken. Det betyder alltså att det tog drygt tre månader innan planbesked lämnades, vilket är inom den föreskrivna gränsen.

Därefter tog byggnadsförvaltningen fram en planbeskrivning för samråd. Beslut om samråd fattades den 16 april 2014. Samrådstiden var mellan 28 april och 26 maj 2014. En kungörelse om samråd skickades till myndigheter, kommunala nämnder och privata företag som kunde tänkas vara berörda av detaljplanen. Byggnadsförvaltningen satte även in en samrådsannons i lokaltidningen Vänersborgaren den 30 april 2014.

Ett välbesökt samrådsmöte hölls den 5 maj 2014 och ett uppföljande möte hölls den 4 juni för ägare till fastigheter där kulturhistoriskt skydd föreslogs, samt den 26 juni med inriktning mot vattenfrågor. Synpunkterna på detaljplanen var omfattande, vilket ledde till att nya platsbesök gjordes. Som ett led i omarbetningen av planförslaget genomfördes ytterligare utredningar om naturvärden, arkeologi och dag- och grundvatten. En samrådsredogörelse arbetades fram med svar på övergripande frågor från allmänheten och berörda instanser. Byggnadsnämnden beslutade den 24 april 2017 att godkänna samrådsredogörelsen. Beslutet motiverades med att planförslaget inte kunde antas medföra någon betydande miljöpåverkan.

Under granskningstillfället inkom ytterligare synpunkter som sammanställdes och kommenterades i ett granskningsutlåtande. Planförslaget reviderades efter granskningen, dock inte i väsentlig utsträckning. Byggnadsnämnden valde emellertid att avvakta med att

anta detaljplanen, med undantag från området i nordöst från vändplan och norrut. Nämnden hänvisade till ansökan om vattenverksamhet och dispens för markavvattning kopplat till dagvattenhantering i Nordkroken som helhet. Byggnadsnämnden antog därmed "Del av detaljplan för Nordöstra Nordkroken" den 31 oktober 2017 och detaljplanen ansågs vunnit laga kraft den 30 november 2017.

## Sammanfattning

Beslut/information om	Kretsloppsparken	Nordkroken N/Ö
<i>Planbesked</i>	9 oktober 2013	21 augusti 2012
<i>Samråd</i>	20 september 2016	16 april 2014
<i>Granskning</i>	13 mars 2017	24 april 2017
<i>Antagande</i>	10 oktober 2017	31 oktober 2017
<i>Laga kraft</i>	24 november	30 november 2017

Handläggningstiderna för båda detaljplanerna var relativt långa eftersom det fanns komplicerande omständigheter som gjorde att samråd och granskningstillfället drog ut på tiden. Vad som är anmärkningsvärt är att tiden mellan planbesked och samråd var lång i båda fallen – vilken kan tyda på att förvaltningen inte är rätt dimensionerad. I delårsrapporten 2017 anger byggnadsnämnden dock att processen för framtagandet av detaljplaner har kortats ned.

### 3.3.3. Bedömning

Vi konstaterar att den genomsnittliga handläggningstiden var 11 månader enligt SKL:s mätning 2016, vilket är väsentligt lägre än samtliga jämförelsegrupper. Planenheten fick mycket goda omdömen i kundundersökningen som genomfördes 2017. Enligt listan som har sammanställts av antagna detaljplaner 2017 var Nordkroken och Kretsloppsparken de två detaljplaner som hade längst handläggningstid från initiering till lagakraftvunnen detaljplan.

Vi anser dock att det förelåg komplicerande omständigheter i de två projekten, vilket förklarar handläggningstiden. I båda fallen lämnades planbesked inom 4 månader, vilket är den enda lagstadgade tidsgränsen. Samråd och granskning varade längre än den föreskrivna minimtiden, och därmed finns inget att anmärka på. Däremot är det anmärkningsvärt att kommunens interna process (från planbesked till samråd) för framställandet av planbeskrivning i fallet Kretsloppsparken tog över två år.

Vi bedömer därför att kontrollmålet om att handläggningstiderna för framtagandet av detaljplaner är delvis uppfyllt.

Mars 2018

***Håkan E Olsson***

*Uppdragsledare*

***Said Ashrafi***

*Projektledare*



# **Bilaga 1**

## **Lagar och regelverk**

### **Begrepp**

#### *Översiktsplan*

Kommuner har genom det lagstadgade planmonopol ensam rätt att bestämma hur mark inom kommunen ska användas och bebyggas. Inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av kommunens fysiska miljö anges i en kommuntäckande översiktsplan. Det kan handla om var det kan och bör byggas bostadshus, var det behövs nya vägar och cykelbanor och vilka områden som bör sparas för rekreation. Översiktsplanen är inte juridiskt bindande men planen är vägledande för detaljerad planering av markutnyttjande samt beslut i enskilda ärenden om byggande och annan användning eller utveckling av mark och vattenområden.

#### *Detaljplan*

Med detaljplanen regleras vilka byggåtgärder som är tillåtna inom ett avgränsat planområde. Detaljplanen innehåller juridiskt bindande bestämmelser om till exempel var det får byggas, vad byggnader och markområden ska användas till samt byggnadshöjder. Byggrätten i en detaljplan anger den grad av bebyggelse som är tillåten på plats. Byggnadsvolymen avgränsas bland annat av byggnadsarea, hushöjds eller tillåten användning av byggnaden (bostadsändamål, handel, industri eller kontor).

#### *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. Med ett planbesked anger kommunen huruvida kommunen avser att inleda ett planläggningsarbete eller inte.

#### *Markansvisningsavtal*

Kommunen kan äga mark som är föremål för exploatering. När byggherrar eller fastighetsägare vill exploatera kommunal ägd mark sker en markanvisning. Genom ett markanvisningsavtal kan en byggherre ges ensamrätt att under begränsad tid och givna villkor förhandla om exploatering på förvärv av och ett markområde. Markanvisningsavtalet är inte juridiskt bindande för överlåtelse eller upplåtelse av marken utan när markanvisningsavtalet löpt ut ska marköverlåtelse- eller markupplåtelseavtal tecknas. Det ska i normalfallet göras innan eller i samband med att en detaljplan vinner laga kraft.

#### *Exploateringsavtal*

Exploateringsavtal är ett avtal om genomförande av en detaljplan för bebyggelse på mark som inte ägs av kommunen. Exploateringsavtal tecknas mellan kommunen och en byggherre eller fastighetsägare och avser tydliggöra syftet med detaljplanen och reglerar frågor som inte kan regleras av detaljplanen. Det kan till exempel handla om reglering av ansvar och kostnader för detaljplanens genomförande eller eventuella markupplåtelser för allmänna platser och ledningar. Avtalet tecknas i normalfallet innan eller i samband med att en detaljplan vinner laga kraft.

## Plan- och bygglagen

Plan- och bygglagen (2010:900) reglerar bestämmelser om planläggning av mark och vattenområden liksom den planprocess som ska säkerställa att olika allmänna och enskilda intressen beaktas och att arbetet bedrivs med öppenhet och samråd.

Av 3 kap. framgår att varje kommun ska ha en aktuell översiktsplan som omfattar hela kommunen. Översiktsplanen ska ange inriktningen för den långsiktiga användningen av den fysiska miljön och är vägledande för beslut om hur mark- och vattenområden och den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. I planen ska såväl allmänna som enskilda intressen tillgodoses. Kommunfullmäktige ska pröva planens aktualitet minst en gång per mandatperiod.

Plan- och bygglagens 4 kap. gör gällande krav på detaljplanering. Med detaljplan reglerar kommunen hur mark och vatten ska användas och hur bebyggelse ska se ut. Med tillhörande planbeskrivning<sup>3</sup> visas en detaljplan som ett bestämt område på en plankarta och är juridiskt bindande till dess att den upphävs eller ersätts av ny plan. Genomförandetiden av detaljplan ska bestämmas på förhand men vara lägst fem och högst femton år.

Lagens 5 kap. anger bland annat krav om besked från kommunen att inleda en planläggning samt för hur en detaljplan och områdesbestämmelser ska upprättas. Skriftligt planbesked till någon som avser att vidta en åtgärd som kan förutsätta att en detaljplan antas eller ändras ska lämnas inom fyra månader från den dag begäran av planbesked inkommit till kommunen. Arbetet med att ta fram ett förslag till detaljplan för beslut ska ske i samråd med andra aktörer. Därtill krävs att planförslaget ställs ut för granskningen innan den beslutas om. En detaljplan ska antas av kommunfullmäktige, men fullmäktige får uppdra åt kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden att anta en plan som inte har principiell betydelse eller är av stor vikt.

I plan- och bygglagens 6 kap. regleras genomförande av detaljplaner. 39-42 §§ anger bestämmelser om exploateringsavtal. Exploateringsavtal avser ett avtal om genomförande av en detaljplan mellan en kommun och en byggherre eller en fastighetsägare avseende mark som inte ägs av kommunen. Avtalet ska bland annat reglera ekonomiska åtaganden, genomförandefrågor och marköverlåtelse. Lagen fastställer att *särskilda riktlinjer* för exploateringsavtal måste antas om kommunen har för avsikt att ingå exploateringsavtal för genomförande av detaljplan.

## Riktlinjer för kommunala markanvisningar

I en lag sedan 1 januari 2015 (SFS 2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar görs följande definition av vad som avses med begreppet markanvisning: "Med markanvisning avses i denna lag en överenskommelse mellan en kommun och en byggherre som ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett visst av kommunen ägt markområde för bebyggande." Vidare slås i lagen fast att en kommun som genomför markanvisningar ska anta riktlinjer för denna verksamhet.

<sup>3</sup> Enligt PBL 4 kap 33§ ska planbeskrivningen innehålla redovisning av: planeringsförutsättningarna; planens syfte; hur planen är avsedd att genomföras; de överväganden som har legat till grund för planens utformning med hänsyn till motstående intressen och planens konsekvenser och; om planen avviker från översiktsplanen, på vilket sätt den i så fall gör det och skälen för avvikelserna.

Riktlinjerna ska beskriva "kommunens utgångspunkter och mål för överlåtelse eller upplåtelse av markområden för bebyggande, handlägningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar samt principer för markprissättning". Lagen definierar inte hur arbetet med markanvisning ska gå till utan det står kommunen fritt att själv forma sina processer så länge dessa beskrivs i fastslagna riktlinjer. Markanvisning förutsätter att marken inledningsvis ägs av kommunen. Mark som ägs av ett kommunalt bolag omfattas inte av denna definition.

En kommun som inte genomför några markanvisningar är inte skyldig att anta sådana riktlinjer.

## **Lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar**

Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar anger att varje kommun ska anta riktlinjer för att planera för bostadsförsörjningen i kommunen. Syftet är att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs. Riktlinjerna för bostadsförsörjningen ska i sin tur utgöra underlag för planläggning enligt plan- och bygglagen (PBL) när det gäller det allmänna intresset bostadsbyggnad och utveckling av bostadsbeståndet.

Kommunen ska samråda med andra kommuner som berörs av planeringen och ge länsstyrelsen, aktören med ansvar för regionalt tillväxtarbete i länet och andra regionala organ tillfälle att yttra sig. Riktlinjer för bostadsförsörjningen ska antas av kommunfullmäktige varje mandatperiod. Om förutsättningarna förändras ska nya riktlinjer upprättas och antas av kommunfullmäktige. Kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen ska minst innehålla följande uppgifter:

- kommunens mål för bostadsbyggnad och utveckling av bostadsbeståndet
- kommunens planerade insatser för att nå uppsatta mål
- hur kommunen har tagit hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen.

*Uppgifterna ska särskilt grundas på en analys av*

- den demografiska utvecklingen,
- efterfrågan på bostäder,
- bostadsbehovet för särskilda grupper,
- marknadsförutsättningarna.

Kommunen ska också anordna bostadsförmedling om det behövs med hänsyn till situationen på bostadsmarknaden. Detta kan ske tillsammans med grannkommunerna. Det är tillåtet att ta betalt av bostadssökande som får ny lägenhet genom förmedlingen. Det är även tillåtet att ta ut en köavgift, förutsatt att lägenheterna förmedlas i turordning efter kötid.

Regeringen kan begära in underlag om kommunernas arbete med bostadsförsörjning. Denna möjlighet har nyttjats en gång, när kommunerna i Stockholms län 2011 fick i upp-

---

drag att redovisa hur de arbetade med bostadsförsörjningen i kommunen. Kommunernas ansvar enligt bostadsförsörjningslagen medför inte att en enskild person har rätt att kräva en bostad.

### **Kommunallagen (2017:725)**

Enligt 6 kap 6 § kommunallagen har nämnderna ansvar för att var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Likaså skall nämnderna se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett tillfredställande sätt.

## ***Bilaga 2***

### ***Dokumentförteckning***

Antagna detaljplan 2017

Bostadsförsörjningsprogram 2017-2022

Detaljplaneprocessen (illustrerad)

Enkät om kundnöjdhet – planenheten

Internkontrollplan 2017 - Byggnadsförvaltningen

Internkontrollplan 2017 – Kommunstyrelsen

Internkontrollplan 2017 – Samhällsbyggnadsförvaltningen

Mål- och resursplan

Reglemente – Byggnadsnämnden

Reglemente - Kommunstyrelsen

Reglemente – Samhällsbyggnadsnämnden

Riktlinjer avseende markanvisningar, exploateringsavtal och försäljning av kommunägda fastigheter

Samhällsbyggnadsnämndens delegationsordning

Uppföljning av internkontroll 2017 - Byggnadsnämnden

Uppföljning av internkontroll 2017 - Samhällsbyggnadsnämnden

Verksamhetsberättelse 2016 – Byggnadsnämnden

Verksamhetsberättelse 2016 – Samhällsbyggnadsnämnden

Verksamhetsberättelse 2017 - Byggnadsnämnden

Verksamhetsberättelse 2017 - Samhällsbyggnadsnämnden

Verksamhetsplan 2017 – Byggnadsförvaltningen

Verksamhetsplan 2017 – Samhällsbyggnadsförvaltningen

Årsredovisning 2016

Översiktsplan 2016

Översiktsplan 2017

Dokumentsamling avseende detaljplanerna Kretsloppsparken och del av Nordkroken Nordöstra

