



Kommunrevisorerna granskar

Samverkan i planprocessen

2023-02-16

Angående granskningen

Revisionsuppdraget är ett kommunalt förtroendeuppdrag och revisorerna är direkt ansvariga inför kommunfullmäktige och därmed indirekt inför medborgarna genom den representativa demokratin. Revisionen har uppdrag att granska de verksamheter som styrelser, nämnder och kommunala bolag bedriver.

I formell mening är varje revisor en egen myndighet, men i det praktiska revisionsarbetet sker arbetet gemensamt.

Ytterst syftar revisionen till att undersöka om verksamheten bedrivs i enlighet med uppställda mål och på ett från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt.

- Revisorernas uppdrag regleras i kommunallag, aktiebolagslag, god revisionssed, ägardirektiv och reglemente.
- Revision ska utföras på ett oberoende sätt.
- Revisorerna genomför grundläggande granskning, granskning av delårsrapport och årsredovisning och fördjupade granskningar.

Revisorerna ska därför objektivt, opartiskt och sakligt, självständigt granska den verksamhet som styrelse, nämnder och beredningar bedriver. Revisorerna ska också bedöma om de förtroendevalda ledamöterna i nämnder och styrelser har tillräcklig styrning och kontroll över verksamhetens ekonomi, prestationer och kvalitet.

Revisorernas uttalanden och bedömningar finns i revisionsberättelser och granskningsrapporter. En ambition i revisorernas arbete är att deras rekommendationer i samband med granskning ska kunna användas av verksamheterna för att åstadkomma effekter i deras förbättringsprocess.

Kontaktuppgifter

Om kommunrevisorernas uppdrag

kommunrevisionen@umea.se

Ordförande i kommunrevisionen

Ewa Miller, ordförande
ewa.miller@umea.se

Granskning av samverkan i planprocessen

Umeå kommun

A large, solid yellow shape that starts as a thin line at the top right and expands into a wide, triangular-like shape towards the bottom left, covering the lower half of the page.

Innehållsförteckning

Sammanfattning och rekommendationer	2
1. Inledning	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Syfte och revisionsfrågor	3
1.3 Revisionskriterier	4
1.4 Avgränsningar och ansvariga nämnder	4
2. Organisering och styrning av planprocessen	5
2.1 Nya rutiner inom arbetet med intern kontroll	5
3. Kommunens planprocess	7
3.1 Arbetet utgår från en detaljerad processkarta	7
3.2 Samverkan sker tidigt i planprocessen	9
3.3 Alternativ process för att förkorta planprocessen	10
3.4 Skiftande utfall i planprocessen enligt statistik från Kolada	10
3.5 Resultat från den stickprovsvisa granskningen	12
4. Bedömning och svar på revisionsfrågor	14
Bilaga 1. Källförteckning	16

Sammanfattning och rekommendationer

De förtroendevalda revisorerna i Umeå kommun har givit EY i uppdrag att genomföra en granskning av samverkan i planprocessen. Syftet med granskningen har varit att bedöma om byggnadsnämnden säkerställer en ändamålsenlig och effektiv planprocess, med fokus på om nämnden tillsammans med andra berörda styrelser och nämnder har en ändamålsenlig samverkan för att garantera ett kvalitativt underlag som beaktar aktuella behov och förutsättningar.

Detaljplaneavdelningen har omorganiserats och ytterligare personella resurser har tillförts avdelningen under senare tid. Planprocessen kräver dock samverkan och deltagande från flera andra aktörer, såväl inom kommunen som med kommunens bolag. Även om tillräckligt med resurser finns vid avdelningen kan processen bli lidande till följd av bristande resurser i samverkande verksamheter.

Vid planavdelningen finns dock rutiner och riktlinjer, samt sändlistor, för att säkerställa att samtliga relevanta verksamheter i kommunen och i de kommunala bolagen tidigt ska ges möjlighet att delta i planprocessen. Enligt uppgift deltar de kommunala bolagen i den utsträckning det bedöms vara relevant. Emellanåt händer det dock att företrädare inte deltar vid möten etc, till följd av resursbrist.

Rutiner håller på att tas fram av planavdelningen rörande uppföljning och utvärdering av planprocessen. Idag genomförs ingen ändamålsenlig uppföljning av hela processen inklusive hur samverkan har skett. Av intervjupersoner vid såväl kommunen som vid de kommunala bolagen konstateras dock att upplevelsen är att samverkan fungerar bra, och företrädare för de kommunala bolagen konstaterar att de ges möjlighet att delta i processen i tillräcklig utsträckning.

Vi konstaterar dock att såväl byggnadsnämnden som kommunstyrelsen saknar uppföljning och återrapportering avseende samverkan i planprocessen.

Vår sammanfattande bedömning är att byggnadsnämnden delvis säkerställer att samverkan i planprocessen sker ändamålsenligt.

Utifrån granskningens resultat rekommenderar vi byggnadsnämnden att:

- ▶ färdigställa, implementera och tillämpa rutinerna för uppföljning av planprocessen. Rutinerna ska innehålla delar som rör uppföljning och dialog med berörda kring hur samverkan har fungerat inom ramen för processen

Utifrån granskningens resultat rekommenderar vi kommunstyrelsen och byggnadsnämnden att:

- ▶ kommunicera till relevanta verksamheter i kommunen och de kommunala bolagen vikten av deltagande i och prioritering av planprocessen, för att kommunen ska ges möjlighet att nå det övergripande målet om 200 000 invånare 2050

Utifrån granskningens resultat rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ förtydliga byggnadsnämndens reglemente rörande de delar som avser detaljplaner av principiell beskaffenhet, utifrån sitt beredande ansvar
- ▶ efterfråga rapportering från byggnadsnämnden avseende samverkan i planprocessen

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Planläggning av mark och vatten, så kallad fysisk planering, handlar om hur mark-och vattenområden ska användas samt var infrastruktur och bebyggelse placeras och hur den utformas. Kommunens fysiska planering regleras i huvudsak av plan-och bygglagen (PBL).

Den fysiska planeringen är kopplad till ett flertal strategiska och operativa processer inom den samlade kommunkoncernen. Detaljplaneringen och prioriteringsordningen av vilka områden som prioriteras och planläggs bör vara kopplade till översiktsplanen samt till en planstrategi. Till detaljplaneprocessen kopplas utöver nämnda strategiska processer även mer operativa. Mark- och exploateringsfrågor, trafikplanering, VA-planering, hanteringen av dagvatten, miljöfrågor och bygglov är arbetsprocesser som har direkt koppling till detaljplaneringen i kommunen. Därtill kommer specifika frågor vid aktualitet, så som exempelvis fiberdragning och energifrågor.

För att detaljplaneringen ska bli effektiv och funktionell där planeringen sker i rätt ordning, utifrån rätt strategi och med goda möjligheter till effektivt verkställande, så behöver tydliga samarbets- och samverkansstrukturer finnas implementerade. För att skapa en effektiv planprocess kopplat till verkställighet behöver processen involvera berörda intressenter, inklusive kommunala bolag, redan initialt i planeringsfasen. Detta innebär att se över vilka inom den samlade kommunkoncernen som kan bidra med underlag och kompetens. Funktionella arbetsprocesser för bedömning av behov och förutsättningar inför varje uppstart av ny detaljplan är en framgångsfaktor som effektiviserar detaljplaneprocessen både tids- och resursmässigt.

I Umeå kommun ansvarar byggnadsnämnden för planprocessen. Ansvaret för de strategiska och operativa frågor som integreras i processen ligger både på nämndnivå och inom bolagskoncernen UKF.

Med bakgrund av revisorernas risk- och väsentlighetsbedömning har samverkan i planprocessen identifierats som ett väsentligt område att granska vidare. Genom granskningen vill revisorerna förvissa sig om att byggnadsnämndens styrning och efterlevnad av PBL ligger i linje med hela kommunkoncernens behov och förutsättningar.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om byggnadsnämnden har säkerställt en ändamålsenlig och effektiv planprocess, med fokus på om nämnden tillsammans med berörda styrelser och nämnder säkerställt en ändamålsenlig samverkan för att garantera kvalitativa underlag som beaktar aktuella behov och förutsättningar.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Finns en ändamålsenlig planering och styrning för samverkan, som säkerställer att berörda aktörer involveras tillräckligt tidigt i planprocessen?
- ▶ Finns inom kommunen och berörda bolag en tillräcklig kompetens och tillräckliga rutiner kring frågor som rör samverkan i planprocessen?
- ▶ Uppfyller byggnadsnämnden plan- och bygglagens krav rörande detaljplaneprocessen?
- ▶ Genomförs en systematisk uppföljning och utvärdering avseende samverkan i planprocessen?
- ▶ Har kommunstyrelsen utifrån sitt övergripande ansvar säkerställt att samverkan i planprocessen inom kommunkoncernen bedrivs ändamålsenligt?

1.3 Revisionskriterier

I denna granskning utgörs revisionskriterierna av:

- ▶ Kommunallagen (2017:725)

Kommunallagen (6 kap. 6 §) tydliggör nämndens ansvar för att verksamheten bedrivs i enlighet med fullmäktiges styrsignaler samt gällande föreskrifter för verksamheten. Nämnden ska även se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. Lagen (6 kap. 1 §) stipulerar även att kommunstyrelsen ska ha uppsikt över övriga nämnder och kommunala bolag.

- ▶ Plan- och bygglagen (2010:900)

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

- ▶ Styrdokument och riktlinjer på området beslutade av kommunfullmäktige

Kommunfullmäktige ger i sin budget för 2022 kommunstyrelsen och byggnadsnämnden i uppdrag att under året fortsätta med att skapa planberedskap genom att planera för minst 2000 bostäder per år.

Umeå kommunfullmäktige har i *Planeringsförutsättningar 2022 och plan för 2023-2025* fastställt ett antal mål, varav ett handlar om Umeås tillväxt. Umeå har som vision att växa och bli 200 000 invånare till år 2050 vilket kräver hög takt i framtagande av detaljplaner och tillhandahållande av bygglov. Inom målet ges uppdrag från kommunfullmäktige till kommunstyrelsen och byggnadsnämnden att skapa planberedskap genom att planera för minst 2000 nya bostäder per år.

Kommunens översiktsplan, antagen av kommunfullmäktige 2018, ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön. Den ligger även till grund för detaljplanering. I kommunens bostadsförsörjningsprogram 2017-2024 lyfts vikten av samarbete mellan bolagen och kommunen i byggprocessen, i allt ifrån planering till genomförande.

Kommunfullmäktige har i reglementet för byggnadsnämnden delegerat ansvaret för arbetet kopplat till detaljplaner till nämnden. Enligt reglementet ingår uppdraget att verkställa kommunens fysiska planering i form av nya detaljplaner, områdesbestämmelser samt stadsdels- och kvartersöversyner. Det anges dock att det görs undantag från de planer som ska beslutas av kommunfullmäktige.

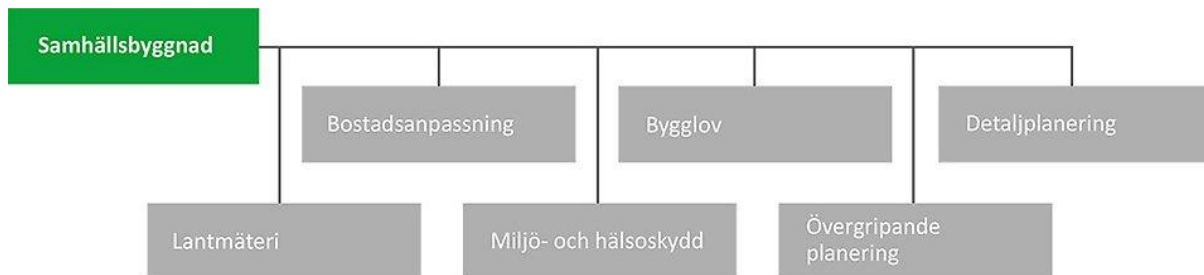
Det saknas en tydlig skrivning rörande vilken typ av detaljplaner som ska beslutas av kommunfullmäktige. Plan- och bygglagen (5 kap. §27) fastslår att då det rör en detaljplan som inte är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt får fullmäktige uppdra åt kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden att anta planen. Boverket rekommenderar att planer av större vikt eller principiell beskaffenhet beslutas av kommunfullmäktige, huvudsakligen för att värna den offentliga debatten.

1.4 Avgränsningar och ansvariga nämnder

Granskningen avser byggnadsnämnden. Kommunstyrelsen, tekniska nämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden samt bolagsstyrelserna för Vakins/Umeva, Umeå Energi, Bostaden och UPAB ansvarar för samverkande verksamheter men utgör inte granskningsobjekt.

2. Organisering och styrning av planprocessen

I verksamhetsområde Samhällsbyggnad ingår en stor del av byggnadsnämndens ansvarsområden.



Figur 1. Samhällsbyggnads organisering. Bild från Umeå kommuns hemsida.

Avdelningen för detaljplanering har till uppgift att ombesörja fysisk planering genom detaljplaner samt till viss del också medverka i kommunens översiktsplanering. Avdelningen för detaljplanering består av tre enheter med cirka 30 medarbetare totalt. Två enheter består av ungefär 10 planarkitekter vardera och den tredje enheten består av administrativ personal, handläggare för förhandsbesked och kartingenjörer. Chef för avdelningen för detaljplanering är planchefen. Varje enhet har en enhetschef. Tidigare var detaljplanering en stor avdelning med flera gruppleddare och allt personalansvar låg på planchefen, men till följd av kommunens expansion har avdelningen vuxit och behövt omorganiseras.

Enligt planchef och en av enhetscheferna är upplevelsen att efter omorganiseringen har avdelningen tillräckligt med resurser för att arbetet ska kunna fungera på bästa sätt. En utmaning är dock att för att planprocessen ska fungera smidigt behövs också resurser från andra avdelningar. Detta upplevs emellanåt som en flaskhals, som bidrar till att processen ibland stannar av och tar längre tid. Mer resurser till planavdelningen skulle därför sannolikt inte bidra till en snabbare process överlag.

2.1 Nya rutiner inom arbetet med intern kontroll

Kommunen arbetar enligt *Planeringsföresättningar 2022 och plan för 2023-2025* för att de kommunala verksamheterna följs upp och utvärderas kontinuerligt. Den interna kontrollen ska baseras på riskanalyser och innehålla lämpliga åtgärder mot prioriterade risker och sker med syfte att följa måluppfyllelse samt uppnå kvalitet och utveckling av kommunens resurser. I byggnadsnämndens riskanalys och internkontrollplan för 2022 redovisas de processer och rutiner inom förvaltningen som behöver kontrolleras under året. I internkontrollplanen finns inga risker som direkt berör samverkan i planprocessen. Uppföljning av internkontrollplanen sker till nämnden i samband med tertialrapporterna.

Detaljplaneavdelningen har nyligen tagit fram nya rutiner för uppföljning av planprocessen. Rutinerna har dock ännu inte tillämpats och några uppföljningar görs ännu inte av hur processen för framtagande av respektive plan har genomförts. Tidigare har varken rutiner funnits eller uppföljningar genomförts. Målsättningen är att de nya rutinerna för uppföljning ska börja tillämpas så snart som möjligt.

Enligt den nya rutinen *Utvärdering av detaljplanearbeten* ska handläggaren tillsammans

med arbetsgruppen genomföra utvärderingen. Utvärderingen gäller de olika stegen i planprocessen men även hur arbetet fungerat i arbetsgruppen. De frågeställningar som ska besvaras inom ramen för uppföljningen som rör samverkan är:

- ▶ Samarbete med övriga verksamheter (vad fungerar bra respektive mindre bra?).
- ▶ Vilka har ingått i arbetsgruppen? Yrkestitlar, utbildningsbakgrund, specialkompetenser, könsfördelning, arbetserfarenhet, annat?
- ▶ Saknades specifik kompetens (tex geotekniker eller påverkan på lokalklimat)?
- ▶ Vilka forum lämpar sig bäst för intern kommunikation (Teams, Sharepoint, J, mejl etc.)?

Eftersom detta är en ny rutin och det tidigare inte genomförts någon systematisk uppföljning kring samverkan finns detta inte med i något färdigt projekt. Detta bekräftas också vid intervjuer med samverkande bolag, som samtliga konstaterar att några utvärderingar av processen inklusive den samverkan som förekommer, inte har gjorts.

3. Kommunens planprocess

Översiktsplanen ligger till grund för detaljplanearbetet. En detaljplan kan tas fram på flera sätt, enligt standardförfarande, utökat förfarande eller ett begränsat förfarande.

Ett standardförfarande tillämpas då förslag till detaljplan är förenligt med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande. Förslaget ska inte vara av betydande intresse för allmänheten eller i övrigt vara av stor betydelse eller kunna antas medföra en betydande miljöpåverkan. Skulle förslaget inte bedömas vara förenligt med beskrivna kriterier ska ett utökat förfarande tillämpas.

Ett begränsat förfarande tillämpas när förutsättningarna för standardförfarandet är uppfyllt och planförslaget godkänns av samrådskretsen.

Vad gäller samverkan under planprocessen, påverkar inte valet av förfarande i någon större utsträckning.

När det är bestämt vilket planförfarande som är lämpligt ska byggnadsnämnden eller kommunstyrelsen besluta om planbesked, vilket är ett beslut om att ta fram en detaljplan samt när den ska vara klar. Efter planbeskedet påbörjas planarbetet, processen kan delas in i åtta delar:

- ▶ Utredning
- ▶ Samråd
- ▶ Samrådsredogörelse
- ▶ Granskning
- ▶ Granskningsutlåtande
- ▶ Antagande
- ▶ Överklagande
- ▶ Laga kraft

En **utredning** kan behövas för olika sakfrågor, till exempel kan en dagvattenutredning vara nödvändig. Andra exempel är buller, risker och skyddsavstånd. Detta genomförs av tjänstepersoner på kommunen eller externa konsulter.

Planförslaget skickas ut på **samråd**, de som anses vara berörda av detaljplanen får inbjudan om att lämna synpunkter på detaljplaneförslaget. Det kan handla om verksamheter inom kommunen, länsstyrelsen, myndigheter, boende och sakägare.

Efter samrådstiden sammanställs yttranden och synpunkter i en **samrådsredogörelse** och därefter kan detaljplaneförslaget komma att revideras.

Efter eventuella revideringar ställs planen ut för **granskning**, där parterna återigen kan lämna synpunkter som sammanställs i ett **granskningsutlåtande**.

Efter dessa steg och en eventuell sista revidering går detaljplanen till byggnadsnämnden som beslutar om **antagande**. I vissa fall skickas planen vidare till kommunfullmäktige för antagande.

Inom tre veckor från det att kommunen meddelat att planen är antagen kan **överklagande** ske. Överklagan prövas av mark- och miljödomstolen.

Om ingen överklagan inkommer vinner detaljplanen **laga kraft** tre veckor efter protokollet från antagandet justerats.

3.1 Arbetet utgår från en detaljerad processkarta

Detaljplaneavdelningen har en detaljerad processkarta enligt nedan, som visualiserar varje

Vi har inom ramen för granskningen tagit del av rutiner för *Att upprätta och skriva planavtal, Utskick av detaljplan vid samråd, Tjänsteskrivelse till byggnadsnämnden samt Sändlistor inför granskning samt samråd*. Dessa beskriver varje steg som förvaltningen ska ta inom ramen för planprocessen. Sändlistorna innefattar vilka parter som får ta del av detaljplaneförslaget, där ingår både interna och externa samrådsparter.

3.2 Samverkan sker tidigt i planprocessen

Planprocessen ägs av byggnadsnämnden och planavdelningen ansvarar för genomförandet.

Redan i ett tidigt skede, *planberedningen*, genomförs ett första samverkansmöte tillsammans med företrädare för andra avdelningar och enheter i kommunen samt med relevanta kommunala bolag. Vid mötet diskuteras de övergripande förutsättningarna för att en detaljplan i enlighet med ansökan ska kunna upprättas.

När beslutet fattats av byggnadsnämnden avseende planbesked inleds det egentliga arbetet med att upprätta ett förslag till detaljplan. I det här skedet formas den arbetsgrupp internt i kommunen, inklusive bolagen, som kommer att arbeta med detaljplanen i fråga. Arbetsgruppens sammansättning är avhängigt vilka kompetenser som anses behövas i arbetet. Den normala rutinen uppges vara att hellre bjuda in brett till det första mötet, istället för att riskera att missa någon relevant part. Inbjudan skickas av planavdelningen till såväl andra aktörer i den kommunala förvaltningen som relevanta samverkansaktörer inom bolagskoncernen. För det första utskicket finns en intern sändlista att ta avstamp i, för att säkerställa att inbjudan går ut brett i organisationen. Det kan också ha identifierats ytterligare relevanta aktörer, exempelvis andra kommunala bolag eller verksamheter i kommunen, i samband med planberedningen, som bör ingå i arbetsgruppen. Även dessa erhåller en inbjudan till startmötet.

Startmötet genomförs med arbetsgruppen och om någon relevant part har förhinder att delta skickas minnesanteckningar ut efteråt. De går också att skicka in synpunkter inför mötet.

Enligt intervjupersoner är det lite olika i hur stor utsträckning relevanta parter deltar i arbetsgruppens möten, vilka efter uppstartstillfället genomförs löpande genom hela processen. Detaljplaneavdelningen uppger dock att påminnelser skickas ut inför uppstartsmötena, för att försöka tillse att så många relevanta parter som möjligt deltar. Upplevelsen är att detaljplanerna håller bättre kvalitet ju fler relevanta aktörer som deltar i arbetet.

I samband med upprättande av samrådshandlingar, vilket enligt processbeskrivningen görs efter att ett planavtal upprättats, förekommer enligt planchefen den största delen av samarbetet mellan kommunen och de kommunala bolagen. Ansvariga för att arbetet fungerar på bästa sätt är de som ingår i den interna arbetsgruppen.

Samrådshandlingarna skickas sedan ut till fler parter än de verksamheter som är företrädare i arbetsgruppen, även statliga myndigheter får vara med att yttra sig gällande planförslaget i detta skede. Detsamma gäller vid granskningen.

Såväl planavdelningen som de fyra kommunala bolag som ingått i granskningen och som vi därav haft kontakt med upplever att samverkan inom ramen för planprocessen fungerar på ett tillfredsställande sätt. Bolagen anser att de blir involverade tillräckligt tidigt i processen, vilket även rutinerna som kommunen har säkerställer.

Inom ramen för granskningen har vi också tagit stickprov om fem detaljplaner (se avsnitt 3.5.) med tillhörande underlag (protokoll från möten etc), som samtliga vunnit laga kraft under 2021 eller 2022. Stickprovsgranskningen bekräftar den bild vi fått om att relevanta bolag deltar i processen i rimlig utsträckning.

3.3 Alternativ process för att förkorta planprocessen

Processen beskriven ovan är den ordinarie detaljplaneprocessen. Processen fungerar enligt samtliga intervjupersoner bra, men planchefen understryker att det krävs mer resurser även på andra enheter för att processen ska flyta på ännu bättre. Detta uppges bero på att detaljplanering vuxit personellt väldigt mycket under senare tid. För att verksamheten ska kunna ta fram fler högkvalitativa detaljplaner snabbare krävs också mer personella resurser, alternativt en annan prioritering, vid andra avdelningar i kommunen och även vid de kommunala bolagen. Planchefen önskar att det vore tydligare formulerat för andra verksamheter att deltagande i planprocessen ingår i verksamhetens grunduppdrag.

Idag ligger över 100 detaljplaner i kö, för ca. 70 pågår handläggningen och mellan 25 och 30 detaljplaner vinner laga kraft årligen.

Den 1 augusti 2021 ändrades plan- och bygglagen och tillåter därefter att exploatörer bidrar med planeringsunderlag. Syftet med de nya reglerna är att få snabbare planprocesser samt att planintressenterna ska kunna ta fram utredningar och underlag innan kommunen påbörjat planläggningen. Kommunen har fortfarande ansvar för detaljplaneringen och bedömning av markens lämplighet men lagändringen öppnar för att någon annan än kommunen får ta fram underlag.

I Umeå kommun pågår bland annat ett pilotprojekt där det kommunala fastighets- och bolagsbolaget Bostaden tagit över detaljplaneprocessen, driver arbetet, tar fram förslaget till detaljplan etc, samt förbereder inför beslut i byggnadsnämnden. Det primära syftet med arbetssättet är att avlasta kommunen och detaljplaneavdelningen och möjliggöra för ett snabbare förlopp. Det rör sig således om fördelar för både kommunen och för det kommunala bolaget som har intresse i att detaljplanen vinner laga kraft, så att den kan realiseras så snart som möjligt. Viktigt är dock att understryka att kommunen alltså fortfarande innehar planmonopolet och är den instans som beslutar om detaljplanen.

Enligt intervjupersoner vid såväl kommunen som vid Bostaden uppges projektet fungera väl. Efter avslut kommer projektet att utvärderas, vilket förväntas ske i början av 2024. Faller projektet väl ut föreligger inga hinder för att fortsätta arbeta på detta sätt, vilket också ligger i linje med kommunens ambitioner med att växa till 200 000 invånare till 2050.

3.4 Skiftande utfall i planprocessen enligt statistik från Kolada

Nedan har vi jämfört kommunens löptider samt planberedskap med liknande kommuner utifrån den kategorisering som görs i Sveriges kommuner och regioners (SKR) databas Kolada. Urval har gjorts bland kommuner som av Kolada identifierats som liknande Umeå på ett övergripande plan. Kommunerna har liknande förutsättningar gällande exempelvis storlek på befolkning, strukturkostnad och skattekraft. Statistiken är från 2020-2021.

	Medelantal månader från planuppdrag till antagande under de senaste två åren	Medelantal månader från samrådsstart till antagande under de senaste två åren	Andel överklagade detaljplaner (%) under de senaste två åren	Antal beslut om antagande som fattats under de senaste två åren
Umeå	34	10	39	33
Karlstad	35	11	34	38
Nacka	29	12	41	36
Borås	23	11	41	36
Jönköping	20	9	29	31
Uppsala	44	14	45	38
Eskilstuna	32	18	16	32
Västerås	22	9	29	27
Medelvärde (för 8 kommuner)	29,87	11,75	34,25	33,88

Tabell. Statistik hämtad från Kolada

Resultatet gör gällande att Umeå kommun, vid jämförelse med andra liknande kommuner, har ett medelvärde från planuppdrag till antagande under de senaste två åren som ligger cirka fyra månader längre än medelvärdet för samtliga åtta kommunerna tillsammans, men lägre än både Karlstad och Uppsala.

Medelvärdet från samrådsstart till antagande under de senaste två åren är lägre än medel där endast Västerås och Jönköping har lägre medelvärde.

Gällande överklaganden ligger Umeå kommun över medel men flera kommuner har en väsentligt högre andel överklaganden.

Rörande årligt antagande av detaljplaner ligger Umeå kommun precis på medel.

Utöver den jämförande statistiken ovan har vi även undersökt förändringen i Umeå de senaste 6 åren.

Umeå kommun	Medelantal månader från planuppdrag till antagande under de senaste två åren	Medelantal månader från samrådsstart till antagande under de senaste två åren	Andel överklagade detaljplaner (%) under de senaste två åren	Antal beslut om antagande som fattats under de senaste två åren
2017	15	5	16	54
2019	27	6	34	53
2021	34	10	39	33

Tabell. Statistik hämtad från Kolada samt från kommunen

Av resultatet ovan framgår att alla indikatorer, utom antal beslut om antagande, har fördubblats eller mer än fördubblats mellan 2017 och 2021. Antal beslut om antagande av detaljplaner har däremot minskat. Rörande medelantalet månader processen tar uppges det bero på att mätningen nu görs på ett annat sätt än tidigare (numera räknas paus i processen med). Vad gäller andel överklaganden uppges det vara en trend i samhället samt att Umeå kommun jobbar med en förtätningsprincip för att växa hållbart, vilket leder till fler överklaganden då fler grannar berörs. Angående statistiken som rör antalet beslut uppges det i stor utsträckning bero på komplexiteten i ärenden som ökat i kommunen under de senare åren. Detta anses också vara en generell trend i samhället.

3.5 Resultat från den stickprovsvisa granskningen

Inom ramen för granskningen har vi genomfört fem stickprov av detaljplaner¹. I stickprovet granskades detaljplaner utifrån 11 kriterier identifierade i plan- och bygglagen. Utöver det kontrollerades att samverkande bolag har varit en aktiv aktör vid minst två av stickproven.

- För detaljplan D1 tillämpades ett standardförfarande. Syftet med planen är att uppföra ett nytt bostadshus i kvarteret. Planen är överklagad. Vakin är medverkande i planbeskrivningen. Umeå Energi hade inga yttranden vid granskningen men vid samrådet yttrade de sig kring bredband. Även Vakin yttrade sig vid samrådet.
- För detaljplan D2 tillämpades ett samordnat förfarande. Det huvudsakliga syftet med planen är att förstärka område för att klara högvattennivå för att skydda avloppsreningsverkets byggnader. Vakin är medverkande i planbeskrivningen, Umeå Energi yttrade sig i samband med granskningen.
- För detaljplan D3 tillämpades ett begränsat förfarande. Detaljplanen syftar till att ändra exploateringsgrad i beviljat bygglov för att möjliggöra bildande av tomter. Vakin är medverkande i planen.
- För detaljplan D4 tillämpades ett standardförfarande. Planen syftar till att justera befintlig detaljplan och utöka planområdet för att kapa större markområde mellan bebyggelse och skog. Detaljplanen är överklagad. Vakin är medverkande i planbeskrivningen och yttrade sig även under samrådet.
- För detaljplan D5 tillämpades ett standardförfarande. Syftet med planen är att möjliggöra förändringar av fastighetsindelningen. Vid samrådet yttrade sig Vakin kring avfall och återvinning.

Krav enligt PBL		D1	D2	D3	D4	D5
1	Begäran om planbesked	✓	✓	✓	✓	✓
2	Grundkartor och fastighetsförteckning	✓	✓	✓	✓	✓
3	Dokument som styrker samråd med berörda	✓	ET	✓	✓	✓
4	Info kring betydande miljöpåverkan	✓	✓	✓	✓	✓
5	Samrådsredogörelse	✓	ET	ET	✓	✓
6	Kungörelse, granskning och utställning av förslaget	ET	✓	ET	ET	ET
7	Information om kungörelsen till kända sakägare	ET	✓	ET	ET	ET
8	Utställning av planförslag för allmänheten	✓	✓	✓	✓	✓
9	Granskningsutlåtande	✓	✓	✓	✓	✓
10	Datum för antagande samt laga kraft	ET	✓	✓	ET	✓
11	Meddelande om antagande till berörda	✓	✓	✓	✓	✓

✓ =Uppfyllt, X=Ej uppfyllt, ET=Ej tillämpligt

Stickprovsgranskningen visar att detaljplanerna uppfyller de kriterier som gäller för

¹ D1: Arken, D2: Ön 2:32, D3: Röbäcks industriområde, D4: Stöcksjö 14.23 och D5: Borrmaskinen 10.

respektive förfarande. För standardförfarande sker ingen kungörelse vilket gör punkt 6 och 7 otillämpliga för detaljplanerna D1, D4 och D5. För begränsat förfarande sker varken kungörelse, granskning eller samrådsredogörelse, därav är punkt 5, 6 och 7 ej tillämpliga på granskning D3. Och för samordnat förfarande behöver inget samråd ske och därav är inte heller någon samrådsredogörelse framtagen vilket innebär att punkt 3 och 5 inte går att tillämpa på D2.

Stickprovet bedöms utifrån plan- och bygglagens kriterier vara godkänt. Gällande samverkan skulle samverkande verksamheter och bolag vara aktiva aktörer vid minst två av stickproven, detta bedömer vi att de har varit. Både andra nämnders verksamheter samt kommunala bolag har tagit del antingen genom att yttra sig i granskningar eller vid samråd alternativt varit medverkande i planbeskrivningen.

4. Bedömning och svar på revisionsfrågor

Vår sammanfattande bedömning är att byggnadsnämnden delvis säkerställer att samverkan i planprocessen sker ändamålsenligt. Planprocessen är en komplex process, beroende av flera andra parter, över vilka avdelningen inte har rådighet, och med ett stort antal delprocesser. För detta finns rutiner och riktlinjer för handläggning och hantering, som underlättar för verksamheten och säkerställer att berörda parter involveras i processen. Resurser och kompetens finns vid planavdelningen, men upplevelsen är att samverkande verksamheter i större utsträckning behöver fokusera på detaljplanearbetet för att full potential ska kunna uppnås, och därmed ligga i linje med kommunens mål om att växa till 200 000 invånare till 2050.

Vi bedömer att planprocessen uppfyller plan- och bygglagens krav samt att samverkan har skett i granskade detaljplaner. Dock kan vi konstatera att medelvärdet för ärendetiden har ökat medan antalet antagna detaljplaner minskat jämfört med tidigare år. Detta är oroväckande. Vi är dock medvetna om att komplexiteten i ärenden har ökat under senare år, vilket kan vara en delvis bidragande faktor till att medelvärdet för ärendetiden ökar.

Verksamheten genomför idag i allt väsentligt ingen uppföljning av samverkan i planprocessen. Arbete pågår dock med att ta fram och implementera rutiner för detta, för på att så sätt bättre fånga upp iakttagelser som kan leda till en ännu bättre process.

Byggnadsnämndens internkontrollplan saknar risker kopplade till samverkan i planprocessen. Någon rapportering till kommunstyrelsen avseende hur samverkan inom ramen för planprocessen sker således inte. Av den anledningen är vår bedömning att kommunstyrelsen inte följer upp och säkerställer att samverkan inom kommunkoncernen sker ändamålsenligt.

Nedan redovisas kortfattade svar på respektive revisionsfråga.

Fråga	Svar
Finns en ändamålsenlig planering och styrning för samverkan, som säkerställer att berörda aktörer involveras tillräckligt tidigt i planprocessen?	Ja. Byggnadsnämnden har genom rutiner säkerställt att berörda aktörer involveras tidigt i planprocessen. Detta har även bekräftats vid stickprovgranskningen.
Finns inom kommunen och berörda bolag en tillräcklig kompetens och tillräckliga rutiner kring frågor som rör samverkan i planprocessen?	Ja. Vi har fått ta del av rutiner kring vilka som tar del av granskningarna samt medverkar/ges möjlighet att medverka i arbetsgruppen och yttra sig i granskningar och samråd. Vår bedömning är att såväl detaljplaneavdelningen som berörda bolag har tillräcklig kompetens för att samverkan ska kunna ske på ett ändamålsenligt sätt.

<p>Uppfyller byggnadsnämnden plan- och bygglagens krav rörande detaljplaneprocessen?</p>	<p>Ja.</p> <p>Resultatet av stickprovet ger vid handen att detaljplaneprocessen uppfyller de krav som ställs av lagstiftningen.</p>
<p>Genomförs en systematisk uppföljning och utvärdering avseende samverkan i planprocessen?</p>	<p>Nej.</p> <p>Arbete med rutiner kring uppföljning av planprocessen pågår. I dessa ingår frågeställningar om samverkan. Rutinerna har ännu inte implementerats.</p> <p>Bristande samverkan i processen förekommer inte som risk i nämndens internkontrollplan, vilket innebär att uppföljning av hur samverkan sker inte heller görs inom ramen för internkontrollarbetet.</p>
<p>Har kommunstyrelsen utifrån sitt övergripande ansvar säkerställt att samverkan i planprocessen inom kommunkoncernen bedrivs ändamålsenligt?</p>	<p>Nej.</p> <p>Vår bedömning är att då ingen uppföljning avseende samverkan genomförs av byggnadsnämnden förekommer heller ingen rapportering avseende samverkan till kommunstyrelsen. I samband med samråd och granskning har dock kommunstyrelsen möjlighet att inkomma med synpunkter rörande vilka parter som deltagit eller inte i processen. Det normala är att planeringsutskottet lämnar synpunkter. De har dock enligt planchefen aldrig inkommit med synpunkter rörande vilka som deltagit i processen eller inte.</p>

Umeå 2023-01-18

Anders More
EY

Johanna Rydén
EY

Bilaga 1. Källförteckning

Intervjupersoner:

Planchef, Umeå kommun

Enhetschef vid en av de tre planenheterna vid planavdelningen

VD, UPAB

Utredningsingenjör, Vakin

Fastighetsutvecklingschef, AB Bostaden

Anläggningsutvecklare, Värmeverksamhet Umeå Energi

Dokumentation:

Översiktsplan Umeå kommun, 2018-08-27

Planeringsförutsättningar 2022 och plan 2023-2025, 2021-06-21

Reglemente för Umeå kommuns styrelse och nämnder, 2022-06-20

Riktlinjer för intern styrning och kontroll, 2011-09-25

Riskanalys och internkontrollplan för byggnadsnämnden, 2021-11-04

Bostadsförsörjningsprogram 2017-2024,

Interna rutiner:

- 1.05 Tjänsteskrivelse till byggnadsnämnden, 2018-11-26

- 1.06 Ärendegång då verksamhetsområde för VA ska utvidgas vid antagandebeslut av detaljplan, 2021-06-01

- 1.07 Att upprätta och skriva planavtal, 2022-01-28

- 1.12 Jämställd detaljplan, 2021-05-26

- 1.14 Att upprätta undersökning om betydande miljöpåverkan, 2021-05-16

- 1.15 Utvärdering av detaljplanarbeten,

- 2.10 Rutin för utskick av detaljplan vid samråd, 2021-04-23

- 2.19 Sändlista vid granskning

- 2.20 Sändlista vid samråd

Underlag för stickprov:

- D1: Arken

- D2: Ön 2:32

- D3: Röbbäcks industriområde

- D4: Stöcksjö 14.23

- D5: Borrmaskinen 10