



## **Granskning av detaljplanehanteringen, yttrande till kommunens revisorer**

### **Förslag till samhällsbyggnadsnämndens beslut**

1. Yttrande lämnas i enlighet med Miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningens förslag till beslut.

### **Ärende**

Revisionsföretaget KPMG har på uppdrag av kommunens revisorer granskat samhällsbyggnadsnämndens arbete med kommunens detaljplanering.

Granskningen omfattar samhällsbyggnadsnämndens arbete från start av ett planärende till en godkänd detaljplan som vunnit laga kraft. Rapporten framhåller att detaljplaneringen i huvudsak fungerar väl men innehåller ett antal rekommendationer och kompletterande frågor ställda till samhällsbyggnadsnämnden. Samhällsbyggnadsnämnden svarar med denna skrivelse på revisionsrapporten.

---

Beslutsunderlag:

Tjänsteskrivelse – Granskning av detaljplanehanteringen, yttrande till kommunens revisorer

## Bakgrund

Syftet med granskningen har varit att konstatera om samhällsbyggnadsnämndens hantering, styrning och uppföljning av framtagandet av detaljplaner är ändamålsenlig. Rapporten konstaterar sammanfattningsvis att detaljplanearbetet av olika anledningar inte bedrivits effektivt tidigare år och hänvisar bland annat till att tiden mellan planstart och samråd har varit längre i Linköping jämfört med andra kommuner.

Bedömningen från KPMG är att samhällsbyggnadsnämndens styrning av framtagandet av detaljplaner tidigare varit bristfällig då det saknats en tydlig prioritering i förhållande till tillgängliga resurser. På grund av det pågående förändringsarbetet har KPMG dock inte kunnat uttala sig med säkerhet om ändamålsenligheten i den nuvarande hanteringen av framtagandet av detaljplaner.

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor och kommit fram till de svar som står inom parentes:

- Har nämnden säkerställt att målet om god planberedskap kan uppfyllas?  
(Ja)
- Har nämnden kontroll över behovet av detaljplaner? (Delvis)
- Har nämnden säkerställt en planprocess som omfattar delmomenten starta, planförslag, plansamråd, granskning, anta och vinna laga kraft?  
(Ja)
- Har nämnden säkerställt att så kallade byggherreplaner tas fram med samma krav på kvalitet och kontroll som kommundrivna planer? (Inte möjligt att bedöma fullt ut)
- Har nämnden en uppfattning om vad som dels är en rimlig kötid till att efterfrågade planarbeten startar och dels är en rimlig handläggningstid för detaljplaner? (Delvis)
- Säkerställer utformningen och tillämpningen av planprocessen att framdriften av detaljplaneringen kan ske utan dröjsmål? (Inte möjligt att bedöma fullt ut)
- Har nämnden en regelbunden uppföljning av detaljplaneringen?  
(Delvis)

Utifrån slutsatserna ger KPMG nämnden följande rekommendationer:

- Följa upp och utvärdera det pågående förändringsarbetet i detaljplaneprocessen

- Detaljplaneprocessen, inklusive byggherredrivna planer, inkluderas i nämndens riskanalys inför framtagande av internkontrollplan
- Utveckla analysen av behovet av detaljplaner. Ta fram analyser kring hur faktiska flyttkedjor ser ut i kommunen för att få ett konkret underlag med större användbarhet utifrån verkliga behov
- Upprätta rutin för delegationsredovisning där det är tydligt för varje enskilt beslutad plan att bedömningarna som gjorts på förvaltningsnivå harmoniserar med de rutiner som nämnden godkänt för byggherreplaner.

I remissen ställer man dessutom följande kompletterande frågor till nämnden:

- När planerar nämnden att fullmäktige kan anta riktlinjer för bostadsförsörjningen för mandatperioden 2019-2022
- Har nämnden följt upp hur väl behovet av bostad hittills har tillgodosetts för olika grupper av kommuninvånare?
- Hur avser nämnden att kartlägga det framtida behovet av bostad för olika grupper av kommuninvånare i samband med att riktlinjerna revideras?
- Hur avser nämnden att säkerställa att de senaste årens förändringar av detaljplaneprocessen ger effekt på handläggningstiderna
- Anser nämnden att de samlade resurserna för översikts- och detaljplanering inom miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen är dimensionerade för att kunna hantera efterfrågan på planer inom rimlig tid med bibehållen kvalitet och kontroll?
- Planerar nämnden att utvärdera förändringsarbetet i detaljplaneprocessen?
- Vilka vinster/nyttor ser nämnden med att byggherrarna gör delar av detaljplaneringen?

Vilka risker ser nämnden med att överlåta delar av detaljplaneringen till externa byggherrar? Vi vill att nämnden särskilt beskriver risken för oegentligheter och hur man avser att förebygga dessa.

## Miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningens svar

I huvudsak anser samhällsbyggnadsförvaltningen att rapporten är väl utförd och att den beskriver kommunens detaljplanearbete samt utmaningar och åtgärder på ett bra sätt. Rapporten riktar dock i hög grad in sig på detaljplaneringens koppling till kommunens strategier för bostadsförsörjning. Kommunens bostadsförsörjningsansvar är ett mycket komplext område som alla expanderande kommuner brottas med, bland annat eftersom staten äger flera av de verktyg som behövs. Att omfatta detta område på djupet i denna rapport ser förvaltningen därför inte som görbart utan hänvisar till det pågående arbetet med reviderade riktlinjer för bostadsförsörjningen. I rapportens slutsatser finns tankar som kommunen kan ta med sig in i detta arbete, inte minst för att skapa en tydlighet och samordning av nämndernas och de kommunala bolagens uppdrag och våra strategier.

### Synpunkter på rapportens rekommendationer

Förvaltningen kommer kunna följa upp och utvärdera det pågående förändringsarbetet i detaljplaneprocessen när det gått tillräckligt lång tid för att några slutsatser ska kunna dras. Förvaltningen avser också att inkludera planer med byggherremedverkan i riskanalysen inför internkontrollplanen.

Förvaltningen bedömer att nämnden har god kontroll över att rätt planer prioriteras. Analys kring behov av flyttkedjor görs inom ramen för bostadsförsörjningsarbetet samt statistikavdelningens arbete. Analyser och material finns att tillgå i *Riktlinjer för bostadsförsörjningen* som nu revideras utifrån uppdaterad statistik och prognoser, i årliga OBS-dokument där OBS 2019 har särskilt fokus på bostadsfrågor, i särskilda utredningar såsom flyttkedjeutredning hos Stångåstaden 2018, utredning om Egna hem på Plankontoret 2019, utredning om marknadsdjup framtagen av Region Östergötland i samarbete med kommunerna, andra utredningar inom området och den bostadspolitiska diskussionen.

Vad som slutligen byggs beror mycket på marknaden, timing, efterfrågan, betalningsförmåga, finansierings- och lånemöjligheter och övergripande beslut och regler. Det är viktigt att arbeta med en kontinuerlig omvärldsbevakning, analys och uppföljning av relevant statistik för ökad förståelse av rådande läge och bedöma hur vi kan påverka i önskvärd riktning. Vad som behövs i första hand är ökad samverkan mellan nämnder, förvaltningar och bolag i kommunen utifrån en gemensam långsiktigt hållbar målsättning för bostadsförsörjning.

Förvaltningen anser att rekommendationen om att upprätta rutin för delegationsredovisning för detaljplaner med byggherremedverkan är svår att tyda. Detaljplaner med byggherremedverkan är på intet sätt undantagna förvaltningens projektmodell och Plankontorets metod för kvalitetsgranskning. De genomgår därigenom precis samma styrning- och kvalitetsrutiner som

övriga planer. Förvaltningen har svårt att se vad för relevant information som skulle kunna tillföras specifikt när det gäller detaljplaner med byggherremedverkan som inte redan framgår, i någon form av redovisning. Förvaltningen ber därför revisorerna att förtydliga rekommendationen alternativt stryka den.

Svar på remissens kompletterande frågor

### **Antagande av riktlinjer för bostadsförsörjning**

Riktlinjer för bostadsförsörjning beräknas antas tidig höst 2021 men underlagsinhämtning och analys sker under hösten 2020 vilket utgör den kunskapsbyggande delen av arbetet sker nu under hösten.

### **Uppföljning av bostadsförsörjning till olika grupper**

Uppföljning är något vi behöver bli bättre på i samverkan med bl.a. social- och omsorgsförvaltningen och Stångåstaden. I bostadsmarknadsenkäten har en enkel uppföljning gjorts årligen men mest utifrån vår känsla av situationen. I enkäten har vi exempelvis svarat att vi kommer att ha bostadsbrist även kommande år och angett vilka typer av bostäder som skulle behövas. För att kunna göra bra uppföljning behöver vi ha tydliga mål vilket vi också tittar på inom projektet med reviderade riktlinjer.

### **Kartläggning av framtida behov av bostad**

Se svar ovan. Social- och omsorgsförvaltningen kommer också att göra en hemlöshetskartering. Vi behöver samarbeta förvaltningsövergripande och skaffa oss en helhetsbild.

### **Säkerställande av förändringarnas effekt på handläggningstiderna**

Att de förändringar som förvaltningen genomför i samhällsbyggnadsprocessen ger avsedd effekt kan säkerställas genom att löpande följa och utvärdera handläggningstiderna. Den största förändringen har dock skett i fråga om anpassningen av antalet samtidigt pågående detaljplaner till förvaltningens personella resurser. Historiken med för många parallellt pågående detaljplaner har lett till längre handläggningstider. Idag sker en kontinuerlig resursplanering mellan mängd uppdrag, typ av uppdrag och tillgänglig personal inom förvaltningen.

### **Dimensionering av resurser kontra efterfrågan på planer**

Svaret på frågan om vilken storlek en kommunal organisation ska ha för att hantera efterfrågan på planer beror på när organisationen kan anses tillgodose behovet. Nämnden kan omöjligtvis ha en bemanning så att alla kan starta sina detaljplaner omedelbart efter beslut om positivt planbesked. Med dagens efterfrågan, nationella krav och lagstiftning är det rimligt med en väntetid på två till tre år. Detaljplanering kräver deltagande från många olika kompetenser och dessutom behöver det finnas bemanning och beredskap för att genomföra detaljplanerna. I dagsläget finns en bra planreserv och antalet pågående detaljplaner är högt, likaså antalet bostäder som planeras. Det bedömda

bostadsbehovet i kommunen uppgår till ca 1050 per år vilket nämnden klarar av att tillgodose med god marginal.

### **Utvärdering av förändringsarbetet i detaljplaneprocessen**

Den delen som avser ändringar av beslutsprocessen kommer att följas upp men först efter att ett flertal detaljplaner som har startats enligt nya rutiner har gått till antagande.

### **Vilka vinster/nyttor med att byggherrarna gör delar av detaljplaneringen**

Med en ökad involvering i detaljplanearbetet ökar förståelsen för detaljplanearbetets komplexitet. Vidare kan en ökad involvering i detaljplanearbetet leda till att byggherrarna tar större ansvar under hela samhällsbyggnadsprocessen från detaljplanearbetet till den slutliga produkten. Ett ökat deltagande från byggherresidan kan även leda till att man sparar tid och resurser inom delar av den kommunala förvaltningen.

### **Risker med att överlåta delar av detaljplaneringen till externa byggherrar**

Planer med byggherremedverkan kan leda till fördröjningar i planeringsprocessen, då olika byggherrar har olika erfarenheter av detaljplanering och därmed varierande kunskap om detaljplanering. Bristande kunskaper i planeringsprocessen kan leda till att moment i planeringen görs i fel ordning, att fel underlag tas fram etcetera. Byggherrar kan också ha bristande insikt i den översiktliga planeringen och behovet att se den egna detaljplanen i ett större övergripande perspektiv, med risk för längre processer som följd. Detta förhindras i och med att modellen för planer med byggherremedverkan alltid innebär att handläggare på detaljplaneavdelningen ansvarar för projektledning av detaljplaneprojektet. Alla detaljplaner på Linköpings kommun inklusive planer med byggherremedverkan föregås av projektplanering för att undvika detta.

Vidare kan planer med byggherremedverkan leda till undermåliga planhandlingar eller undermåligt underlag. Detta förhindras genom detaljplaneavdelningens gällande rutiner avseende intern- och kvalitetsgranskning av planhandlingar. Alla detaljplaner som tas fram i Linköpings kommun ska genomgå granskning inför samråd, inför granskning och inför antagande. När det gäller underlag och utredningar genomgår dessa granskning av planhandläggaren tillika projektledare för detaljplanen samt relevant sakkompetens med syfte att säkerställa underlagets/utredningarnas kvalitet och att de inte är partiska för byggherrens syften

### **Information eller förhandling enligt lag (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet**

MBL-information eller förhandling är inte påkallad.

Miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen

Leif Lindberg

Beslutet skickas till:  
Kommunens revisorer