



Samhällsbyggnadsförvaltningen
Patrik Holm
0171-62 52 33
patrik.holm@enkoping.se

Kommunstyrelsen

Revisionsrapport - Granskning av detaljplanprocessen

Förslag till kommunfullmäktiges beslut

Kommunfullmäktige beslutar att:

1. godkänna samhällsbyggnadsförvaltningens yttrande daterat 2024-02-06,
2. översända yttrandet som kommunfullmäktiges svar på revisionens frågor.

Ärendet





Bakgrund

Enköping kommuns revisorer har inkommit till kommunfullmäktige med en revisionsrapport, "Granskning av detaljplanprocessen". Revisionsrapporten riktar sig till kommunstyrelsen. Kommunfullmäktige beslutade 2023-09-25 att remittera rapporten till kommunstyrelsen för beredning.

I Enköping kommun är det kommunstyrelsen som ansvarar för att leda och samordna, bland annat initiera, utarbeta och hantera, detaljplaner i enlighet med PBL och anknytande lagstiftning.

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen bedriver en tillräcklig styrning, kontroll och uppföljning av kommunens detaljplaneprocess för att tillgodose behovet av tomtmark för bostäder för olika upplåtelseformer och verksamhetslokaler (exempelvis förskolor och skolor) samt behovet av industrimark och verksamhetstomter för nyetablering och utveckling av företag.

Nedan ses PwCs, som genomfört revisionen, bedömning för varje revisionsfråga.

Revisionsfrågor	Bedömning	
1. Fungerar system och rutiner för framtagande av detaljplaner på ett ändamålsenligt sätt?	Delvis	
2. Säkerställs att det finns tillräckliga ekonomiska och personella resurser för att utarbeta detaljplaner i den takt som fordras för att möta kommunens behov av bostäder, verksamhetslokaler och industritomter?	Delvis	
3. Finns det en fungerande intern dialog och forum för samverkan mellan berörda förvaltningar när behov av nya/ändringar av detaljplaner uppstår?	Ja	
4. Finns fördröjningar i detaljplaneprocessen och vidtas åtgärder för att minimera dessa?	Delvis	

PwC konstaterar i sin granskning att deras samlade bedömning är att kommunstyrelsen inte helt bedriver en tillräcklig styrning, kontroll och uppföljning av kommunens detaljplaneprocess för att tillgodose behovet av tomtmark för bostäder för olika upplåtelseformer och verksamhetslokaler (exempelvis förskolor och skolor) samt behovet av industrimark och verksamhetstomter för nyetablering och utveckling av företag.

Efter genomförd granskning rekommenderar PwC kommunstyrelsen att:

1. Säkerställa att arbetet med ny översiktsplan slutförs och att i anslutning till det se över behov att ytterligare tydliggöra den strategiska styrningen av kommunens planverksamhet.
2. Se över behovet av att upprätta och fastställa kriterier för prioritering av planuppdrag.
3. Se över behovet (med beaktande av rådande konjunktur samt pågående översyn av samhällsbyggnadsprocessen) att tillsätta ytterligare resurser för att stärka upp kommunens detaljplaneprocess.
4. Se över behovet att genomföra så kallade nöjd kund-undersökningar med exploitörer avseende kommunens detaljplaneprocess.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom samhällsbyggnadsbyggnadsförvaltningen under ledning av verksamheten strategisk planering.

Samhällsbyggnadsförvaltningens bedömning

I förvaltningens yttrande redogörs hur förvaltningen bedömer revisionens rekommendationer och de åtgärder som pågår och som planeras. Förvaltningen bedömer att rekommendationerna besvaras och omhändertas på ett relevant sätt.

Ekonomiska konsekvenser

Ärendet föranleder inga ekonomiska konsekvenser.

Sociala och miljömässiga konsekvenser

Ärendet föranleder inga sociala eller miljömässiga konsekvenser.

Beslutsunderlag

Tjänsteskrivelse, daterad 2024-02-06

Yttrande, daterad 2024-02-06

Kommunfullmäktige (2023-09-25 KF §145)

Revisionsrapport "Granskning av detaljplaneprocessen" daterad 2023-06-21

Patrik Holm
Planchef
Enköpings kommun

Beslutet skickas till:

Kommunfullmäktige
Kommunrevisionen



Samhällsbyggnadsförvaltningen
Patrik Holm
patrik.holm@enkoping.se

Yttrande gällande revisionsrapport "Granskning av detaljplanprocessen"

Bakgrund

Enköping kommuns revisorer har inkommit till kommunfullmäktige med en revisionsrapport, "Granskning av detaljplanprocessen". Revisionsrapporten riktar sig till kommunstyrelsen. Kommunfullmäktige beslutade 2023-09-25 att remittera rapporten till kommunstyrelsen för beredning.

Efter genomförd granskning rekommenderar PwC kommunstyrelsen att:

1. Säkerställa att arbetet med ny översiktsplan slutförs och att i anslutning till det se över behov att ytterligare tydliggöra den strategiska styrningen av kommunens planverksamhet.
2. Se över behovet av att upprätta och fastställa kriterier för prioritering av planuppdrag.
3. Se över behovet (med beaktande av rådande konjunktur samt pågående översyn av samhällsbyggnadsprocessen) att tillsätta ytterligare resurser för att stärka upp kommunens detaljplaneprocess.
4. Se över behovet att genomföra så kallade nöjd kund-undersökningar med exploatörer avseende kommunens detaljplaneprocess.

Samhällsbyggnadsförvaltningens yttrande

Nedan redovisas förvaltningens svar på PwCs rekommendationer

1. *Säkerställa att arbetet med ny översiktsplan slutförs och att i anslutning till det se över behov att ytterligare tydliggöra den strategiska styrningen av kommunens planverksamhet.*

Vi håller med revisionen om vikten av att översiktsplanen slutförs och att det finns ett behov av att tydliggöra den strategiska styrningen.

Under 2023 har ett intensivt arbete bedrivits med framtagande av kommunens översiktsplan. Arbetet har politiskt letts av kommunstyrelsen plan-, mark- och exploateringsutskott men även miljö- och byggnadsnämnd och teknisk nämnd har deltagit på ett antal workshops. Ett förslag till ny översiktsplan har varit på samråd och den uppsatta tidplanen med ett antagande i dec 2024 beräknas att hållas.

Kommundirektören har på uppdrag av kommunstyrelsen tagit fram ett förslag på hur samhällsbyggnadsprocessen bör organiseras samt vilka andra åtgärder som kan vidtas med utgångspunkt i att stärka kommunstyrelsens strategiska roll i samhällsbyggnadsfrågorna. Förslaget har remitterats av kommunstyrelsen till miljö- och byggnadsnämnd och teknisk nämnd.

I förslaget presenteras en ny ledningsmodell som införs under början av 2024. Ledningsmodellen syftar till samordning och omsättning av koncerngemensamma frågor. Modellen ägs av kommundirektör och leds från kommunstyrelseförvaltningen. En viktig del av modellen är samhällsbyggnadsfrågorna och prioriterade frågor som förväntas omhändertas inom modellen är:

- Infrastrukturfrågor
- Regional utveckling
- Långsiktig och strategisk samhällsplanering/utveckling
- Hållbarhetsstyrning
- Större utvecklingsprojekt

Inom samhällsbyggnadsförvaltningen pågår ett arbete med fokus på styrningen av samhällsbyggnadsprocessen. I detta arbete har den strategiska och taktiska samhällsplaneringens roll tydliggjorts i förhållande till övriga verksamheter inom samhällsbyggnad som exempelvis lokalförsörjning, tekniska försörjningssystem (VA, gator etc.). Arbetet som bedrivs inom samhällsbyggnadsförvaltningen kuggar i arbetet med den kommunövergripande ledningsmodellen.

Under våren 2024 kommer ett arbete med att ta fram en utbyggnadsplan/genomförandeplan för kommunen att initieras. Syftet är att skapa en politiskt beslutad utbyggnadsplan med en sammanvägd prioriteringsordning av utbyggnaden av nya bostads- och verksamhetsområden.

Sammantaget bedöms dessa förändringar som nu pågår skapa en tydligare politisk och strategisk styrning av kommunens planarbete och en tydligare struktur för strategisk och taktisk samhällsplanering.

2. *Se över behovet av att upprätta och fastställa kriterier för prioritering av planuppdrag.*

Vi ser för närvarande över behovet av prioriteringar och ser att det viktigaste är att finna en fungerande prioritering för utbyggnationen av kommunen. Den utbyggnadsplan som initieras under våren 2024 syftar till att skapa en sammanvägd prioriteringsordning för utbyggnaden av bostads- och verksamhetsområden i kommunen och planeringen kring denna. När utbyggnadsplanen är beslutad kommer vi att kunna ta ställning till om kommunen behöver ytterligare kriterier för prioriteringen av enskilda detaljplaner.

3. *Se över behovet (med beaktande av rådande konjunktur samt pågående översyn av samhällsbyggnadsprocessen) att tillsätta ytterligare resurser för att stärka upp kommunens detaljplaneprocess.*

Vi har sett över behovet och konstaterar att för närvarande bemannas kommunens detaljplanering av 5 planarkitekter och en enhetschef. Detaljplaneringen har under de senaste åren arbetat på högvarv med vissa vakanser. Sedan årsskiftet är detaljplaneringen fullbemannad och bedömningen är att nuvarande personalstyrka är rätt dimensionerad utifrån dagens förutsättningar.

4. *Se över behovet att genomföra så kallade nöjd kund-undersökningar med exploitörer avseende kommunens detaljplaneprocess.*

Vi har sett över behovet att nöjd kund-undersökningar och kommit fram till att ur ett kommunalt perspektiv är det många intressenter som är inblandade i en detaljplaneprocess. Verksamheten kommer under 2024 börja att göra utvärderingar av enskilda detaljplaner där bland annat exploitörerna men även andra externa parter kommer att höras.

Patrik Holm
Planchef
Enköpings kommun

Paragraf 145

Ärendenummer KS2023/624

Revisionsrapport - Granskning av detaljplanprocessen

Kommunfullmäktiges beslut

Kommunfullmäktige beslutar att:

1. revisionsrapporten remitteras till kommunstyrelsen för beredning,
2. svar på revisionsrapporten ska inkomma till kommunfullmäktige senast 12 mars 2024.

Beskrivning av ärendet

I enlighet med revisorernas reglemente punkt 21 ska revisorernas granskning behandlas löpande av fullmäktige. Fullmäktige ska besluta om när svar ska ha inkommit samt ta ställning till om dessa är tillräckliga.

Enköpings kommuns revisorer har inkommit med en revisionsrapport. Revisionsrapporten är en granskning av detaljplanprocessen. Revisionsrapporten riktar sig till kommunstyrelsen.

Beslutsunderlag

Skrivelse, 2023-09-15

Missiv, 2023-06-21

Revisionsrapport, granskning av detaljplanprocessen, 2023-06-21

Beslutet skickas till:

Kommunstyrelsen, för åtgärd

Kommunrevisionen, för kännedom

Granskning av detaljplaneprocessen

Enköping kommun

Juni 2023

*Jesper Häggman, Projektledare och certifierad kommunal
yrkesrevisor*





Casper Wessén, Projektmedarbetare

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Enköpings kommun genomfört en granskning. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen bedriver en tillräcklig styrning, kontroll och uppföljning av kommunens detaljplaneprocess.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen **inte helt** bedriver en tillräcklig styrning, kontroll och uppföljning av kommunens detaljplaneprocess för att tillgodose behovet av tomtmark för bostäder för olika upplåtelseformer och verksamhetslokaler (ex förskolor och skolor) samt behovet av industrimark/verksamhetstomter för nyetablering och utveckling av företag.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga.

Revisionsfrågor	Bedömning
1. Fungerar system och rutiner för framtagande av detaljplaner på ett ändamålsenligt sätt?	Delvis 
2. Säkerställs att det finns tillräckliga ekonomiska och personella resurser för att utarbeta detaljplaner i den takt som fordras för att möta kommunens behov av bostäder, verksamhetslokaler och industritomter?	Delvis 
3. Finns det en fungerande intern dialog och forum för samverkan mellan berörda förvaltningar när behov av nya/ändringar av detaljplaner uppstår?	Ja 
4. Finns fördröjningar i detaljplaneprocessen och vidtas åtgärder för att minimera dessa?	Delvis 

Rekommendationer

Efter genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Säkerställa att arbetet med ny översiktsplan slutförs och att i anslutning till det se över behov att ytterligare tydliggöra den strategiska styrningen av kommunens planverksamhet.
- Se över behovet av att upprätta och fastställa kriterier för prioritering av planuppdrag.
- Se över behovet (med beaktande av rådande konjunktur samt pågående översyn av samhällsbyggnadsprocessen) att tillsätta ytterligare resurser för att stärka upp kommunens detaljplaneprocess.
- Se över behovet att genomföra så kallade nöjd kund undersökningar med exploatörer avseende kommunens detaljplaneprocess.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	3
Bakgrund	3
Syfte och revisionsfrågor	3
Revisionskriterier	4
Avgränsning	4
Metod	4
Granskningsresultat	5
System och rutiner	5
Ekonomiska och personella resurser	13
Dialog och samverkan	15
Fördröjningar i detaljplaneprocessen	17
Samlad bedömning	22
Rekommendationer	22
Bilagor	23

Inledning

Bakgrund

Enköping kommun befinner sig i en expansiv fas med tillväxt och inflyttning. Enköping kommun strävar efter en långsiktig hållbar och robust samhällsutveckling med attraktiva livsmiljöer. Den senaste befolkningsstatistiken för Enköpings kommun visar dock att ökningstakten mattats av betydligt, främst under den andra halvan av år 2022. Under 2022 har befolkningsökningen för Enköpings kommun minskat påtagligt. Vid början av 2022 var befolkningen i Enköping 47 489 invånare och beräknas till 47 878 invånare vid årets slut. Det motsvarar en ökning på 389 invånare eller 0,8 procent. Det är en betydligt lägre ökning jämfört med åren 2014–2021, då ökningen uppgick till mellan 1,2–2,7 procent. I slutet av 2025 bedöms antalet invånare i Enköpings kommun vara cirka 49 350, vilket ger en årlig ökning på mellan 400–600 invånare per år de kommande åren. Befolkningstillväxten under januari–oktober 2022 uppgick till 294 invånare vilket är 786 färre jämfört med samma tid 2021.

Många kommuner växer, etablerar nya stadsdelar och bedriver en aktiv exploateringsverksamhet. Den politiska styrningen av processen är enligt vår erfarenhet ofta bristfällig och ansvarsfördelningen är inte alltid tydlig. Ofta styr planprocessen och det är genomgående ett internt fokus. I Enköping kommun är det kommunstyrelsen som ansvarar för att leda och samordna bl a initiera, utarbeta och hantera detaljplaner i enlighet med PBL och anknytande lagstiftning. Utifrån genomförd riskanalys har revisionen funnit skäl att granska kommunens styrning av detaljplaneprocessen.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen bedriver en tillräcklig styrning, kontroll och uppföljning av kommunens detaljplaneprocess för att tillgodose behovet av tomtmark för bostäder för olika upplåtelseformer och verksamhetslokaler (ex förskolor och skolor) samt behovet av industrimark/verksamhetstomter för nyetablering och utveckling av företag.

Revisionsfrågor:

1. Fungerar system och rutiner för framtagande av detaljplaner på ett ändamålsenligt sätt?
2. Säkerställs att det finns tillräckliga ekonomiska och personella resurser för att utarbeta detaljplaner i den takt som fordras för att möta kommunens behov av bostäder, verksamhetslokaler och industritomter?
3. Finns det en fungerande intern dialog och forum för samverkan mellan berörda förvaltningar när behov av nya/ändringar av detaljplaner uppstår?
4. Finns fördröjningar i detaljplaneprocessen och vidtas åtgärder för att minimera dessa?

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

Revisionskriterier:

- Plan- och bygglagen (PBL), kap 6, genomförande av detaljplaner
- God ekonomisk hushållning enligt kommunallagen (11 kap)
- Tillämpbara interna regelverk och policy

Avgränsning

Granskningsobjektet är kommunstyrelsen.

Granskningen av utvalda projekt avgränsas till processen från beslutstidpunkt för antagande av detaljplan samt storlek.

Projektets detaljplan ska ha beslutats i kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige under år 2022-2023.

Metod

Inom ramen för granskningen har vi granskat styrdokument, rutinbeskrivningar och processbeskrivningar.

Intervjuer har genomförts av följande funktioner:

- Chef för strategisk planering
- Mark- och exploateringschef
- Ordförande kommunstyrelsens plan-, mark- och exploateringsutskott
- Planarkitekter

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Granskningsresultat

System och rutiner

Revisionsfråga 1: Fungerar system och rutiner för framtagande av detaljplaner på ett ändamålsenligt sätt?

Utgångspunkter för planläggning enligt PBL

Allt planarbete ska ske med hänsyn till natur- och kulturvärden, miljö- och klimataspekter samt mellankommunala och regionala förhållanden enligt plan- och bygglagen (PBL). Planläggningen ska möjliggöra en ändamålsenlig struktur och estetiskt tilltalande utformning, en god livsmiljö för alla samhällsgrupper, goda miljöförhållanden och en långsiktig god hushållning av naturresurser, en god ekonomisk tillväxt och en effektiv konkurrens samt bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet.

Kommunen har huvudansvaret för att planläggningen sker enligt plan- och bygglagen och att den sker av kommunen eller av en annan aktör på kommunens uppdrag. Det är också bara kommunen som har befogenhet att anta planer och bestämma om detaljpaneläggning ska ske.

Regeringen har bestämt att informationen i nya detaljplaner, från den 1 januari 2022, ska kunna tillgängliggöras och behandlas digitalt. Från den 1 januari 2022 ska därför alla nya detaljplaner upprättas enligt Boverkets föreskrifter (2020:5) om detaljplan.

lakttagelser

Organisering av detaljplanearbetet

Av kommunstyrelsens reglemente framgår att kommunstyrelsens plan-, mark- och exploateringsutskott (plex-utskott) ansvarar för följande:

- Vara styrgrupp i arbetet med att ta fram kommunens översiktsplan och fördjupade översiktsplaner.
- Ta initiativ och bereda detaljplaner samt andra planer inom samhällsplanering.
- Ta initiativ och bereda strategi- och policydokument inom samhällsplanering.
- Ta initiativ och bereda områdesbestämmelser.
- Fatta beslut om betydande miljöpåverkan i detaljplaneprocessen.

Plex ska vidare ansvara för att - inom ramen för ett exploateringsprojekt - sälja, köpa eller upplåta (exempelvis hyra ut eller arrendera ut) fastighet, del av fastighet eller tomträtt till högst 10 miljoner kronor per tillfälle. Med exploateringsprojekt i detta sammanhang menas framtagande och genomförande av en specifik detaljplan beträffande ett avgränsat geografiskt område.

Av tekniska nämndens reglemente framgår att tekniska nämnden ska tillhandahålla kompetens och resurser till kommunstyrelsens arbete med bland annat fysisk planering (regional, översikts- och detaljplanering).

Av kommunstyrelsens delegationsordning framgår att plex ansvarar för att fatta beslut om betydande miljöpåverkan i detaljplaneprocesser.

Översiktsplan¹ och fördjupad översiktsplan²

Enköpings kommuns gällande översiktsplan sträcker sig till år 2030. En aktualitetsprövning ska ske av översiktsplanen en gång per mandatperiod och vid intervjuer har framkommit att prövningen för tidigare mandatperiod (2019-2022) resulterade i ett beslut om att en ny översiktsplan skulle tas fram. Vid tidpunkten för granskningen pågår framtagandet och ett samrådsförslag förväntas finnas tillgängligt under hösten 2023. I november 2024 förväntas den nya översiktsplanen, vilken uppges sträcka sig till år 2040, antas av kommunfullmäktige.

Vid intervjuer uppges att det tidigare saknats en tydlig struktur för politisk styrning och ledning avseende detaljplanearbetet i kommunen. Detta beskrivs ha resulterat i att exploatering, framförallt kring Enköping stad, har skett utspritt snarare än samlat till vissa särskilt utsedda områden. Detta förklaras dock vara något som har fångats upp bättre i den nya översiktsplanen då mark i större utsträckning pekas ut på samma ställen. En del politiker uppges värna om att bygga på landsbygden vilket kan medföra stora ekonomiska konsekvenser i form av höga kostnader för bland annat kommunal service. Här menar de intervjuade att det är av stor vikt att belysa detta för politiken.

Utöver översiktsplanen har Enköpings kommun även en fördjupad översiktsplan som gäller för Enköpings stad. I den fördjupade översiktsplanen pekas bland annat nya områden för bostäder och verksamheter ut. De utpekade områdena kategoriseras utifrån kategorierna "Prioritet hög", "Prioritet medel", "Prioritet låg" och "Geografiska fördjupningar".

Vid intervjuer uttrycks önskemål om att komplettera den fördjupade översiktsplanen med någon form av utbyggnadsplan/utbyggnadsordning och även tydliggöra kommunens befolkningsmål, detta för att tydliggöra vad som ska prioriteras från politiskt håll. Om flera stora projekt dras igång samtidigt inom de områden som idag är prioriterade beskrivs att det kan bli problem med det praktiska genomförandet för till exempel vatten- och avlopp samt trafikförsörjning. För att motverka detta finns bland annat önskemål om en fördjupad översiktlig trafikförsörjningsplan. Inom vatten och avlopp förklaras att det finns behov av att göra konsekvensbeskrivningar med utgångspunkten "vad händer om vi gör detta men inte detta".

Övriga styrande plandokument

Inom ramen för granskningen har vi utöver översiktsplan och fördjupad översiktsplan tagit del av ett flertal dokument vilka uppges styrande i kommunens detaljplaneprocess. De viktigaste av dessa framgår av nedan lista. En mer utförlig redogörelse av dessa styrdokument återfinns i bilaga 1.

¹ Antagen av kommunfullmäktige 2014-05-13.

² Antagen av kommunfullmäktige 2018-05-14.

- *Bostadsförsörjningsprogram för Enköpings kommun*³
- *Årsplan med budget 2023 med plan för år 2024-2025*⁴
- *Riktlinjer för exploateringsavtal*⁵
- *Riktlinjer för markanvisningar*⁶
- *Dagvattenplan - Principer för ett långsiktigt hållbart dagvattenarbete*⁷
- *Parkeringsnorm Enköpings kommun*⁸
- *Riktlinjer för huvudmannaskap för allmän platsmark inom planlagda områden*⁹

Utöver ovan har ett program för landsbygdsutveckling tagits fram under år 2022, vilket ska beslutas i kommunfullmäktige under våren 2023. Under 2022 har även ett program för kommunens näringslivsutveckling tagits fram och beslutats i kommunfullmäktige.

Vidare beskrivs i intervju att det finns behov att utöka kommunens markreserv och att en tydligare strategi avseende detta kan behöva formaliseras.

De styrdokument som framgår av listan ovan omfattar mål och riktlinjer som är styrande för kommunens detaljplaneprocess. I intervju beskrivs att dessa fungerar som vägledning vid detaljplanehandläggning, men att styrdokumenterna omfattar ett stort antal målsättningar, vilket medför att målkonflikter kan uppstå vid handläggning av en detaljplan. I intervjuer beskrivs att särskilt skärpta målsättningar på hållbarhetsområdet har tillkommit under de senaste åren.

Kommunen har inte fastställt några dokumenterade kriterier för prioritering av planuppdrag. I intervju beskrivs att högst prioritet ges i huvudsak till de planer som anses vara av störst samhällsnytta.

Planprogram är något som kommunen börjat att arbeta med utifrån identifierade behov av ett mellansteg mellan översiktsplan och detaljplan. I planprogrammet anger kommunen sin viljeinriktning genom att formulera utgångspunkter och riktlinjer som blir vägledande för den fortsatta planeringen. Programmet är en möjlighet för kommunen att göra strategiska vägval om markanvändningen inom ett område och att belysa avgörande planerings- och genomförandefrågor i ett tidigt skede. Detta beskrivs också i intervjuer vara ett sätt varpå målkonflikter vid planläggning reds ut.

Stödjande dokument

Inom ramen för granskningen har vi erhållit ett flertal dokument vilka uppges stödja i kommunens detaljplaneprocess, nedan redogörs för dessa i punktform:

- *Planrutiner - Detaljplan med standardförfarande*

³ Antaget av kommunfullmäktige 2023-05-02 § 88.

⁴ Fastställd av kommunstyrelsen 2023-02-14 § 23.

⁵ Antagna av kommunfullmäktige 2015-06-08.

⁶ Antagna av kommunfullmäktige 2015-06-08.

⁷ Antagen av kommunfullmäktige 2022-05-16 § 77.

⁸ Antagen av Plex-utskottet 2021-11-11 § 81.

⁹ Fastställda av kommunstyrelsen 2013-11-13.

Dokumentet är en "steg-för-steg" guide som beskriver vilka arbetsuppgifter planförfattare och planadministratör har i olika skeden av detaljplaneprocessen. Dokumentet beskriver samtliga arbetsuppgifter från ansökan om planbesked till att detaljplanen vunnit laga kraft och publiceras på kommunens webbplats. Dokumentet gäller detaljplaner med standardförfarande.

- *Planrutiner - Detaljplan med utökat planförfarande*

Dokumentet är en "steg-för-steg" guide som beskriver vilka arbetsuppgifter planförfattare och planadministratör har i olika skeden av detaljplaneprocessen. Dokumentet beskriver samtliga arbetsuppgifter från ansökan om planbesked till att detaljplanen vunnit laga kraft och publiceras på kommunens webbplats. Dokumentet gäller detaljplaner med utökat förfarande.

- *Ansökan om planbesked*

Dokumentet är en standardiserad mall för ansökan om planbesked. Mallen ska fyllas i och skickas in till kommunen av den som avser att göra något som förutsätter att en ny detaljplan tas fram.

- *Detaljplan för XXXXX*

Dokumentet är en standardiserad mall som används vid upprättandet av en detaljplan. De övergripande rubrikerna som finns med är; Inledning, Befintliga förhållanden, Planförslaget, Konsekvenser, Genomförande, Medverkande tjänstemän och Revideringar.

- *Utlåtande*

Dokumentet är en standardiserad mall för utlåtande. I mallen ska inkomna yttranden från granskning samt även sammanfattning från samråd sammanställas.

- *Remisslista*

Dokumentet är en förifylld remisslista som anger adressat (myndigheter, föreningar, kommunala instanser, övriga), avdelning, adress/-post samt anmärkning.

- *Samrådsredogörelse*

Dokumentet är en standardiserad mall för samrådsredogörelse. I mallen ska inkomna synpunkter dokumenteras samt eventuella kommentarer från samhällsbyggnadsförvaltningen.

- *Undersökning om betydande miljöpåverkan - med checklista*

Dokumentet innehåller en checklista som används vid undersökning om betydande miljöpåverkan. Inledningsvis i dokumentet finns ett antal bedömningsgrunder som kan användas som grund för ställningstagandet av huruvida checklistan ska användas eller

inte. Om checklistan används finns ett stort antal Ja/Nej frågor inom områdena; Planförutsättningar, Naturmiljö och friluftsliv, Vatten, Kulturmiljö och landskapsbild samt Hälsa och säkerhet.

Kompletterande de stödjande dokumenten använder sig planarkitekter av Boverkets vägledning om detaljplanering som stöd i detaljplaneprocessen. Informationen som finns på Boverkets hemsida är omfattande och utgår från relevanta lagrum. En beskrivning av kommunens planprocess, vilken utgår från planprocessen beskriven av Boverket, återfinns på kommunens hemsida. Se bilaga 2 nedan.

Systemstöd och administration - planprocessen

För detaljplaneprocessen saknas IT-stöd eller motsvarande men vid intervjuer beskrivs att det heller inte bedöms finnas något behov av sådant. Det systemstöd som planarkitekterna har tillgång till är "Fokus detaljplan" som används för att rita plankartor. Årligen uppges systemägaren släppa uppgraderingar och kommunen har vid tidpunkten för granskningen uppgraderat till den senaste katalogen. I denna förklaras att flera varianter av regleringar från Boverket ingår.

Diarieföring sker i kommunens generella ärendehanteringssystem W3D3, där uppges hela planprocessen för respektive detaljplan finnas dokumenterad.

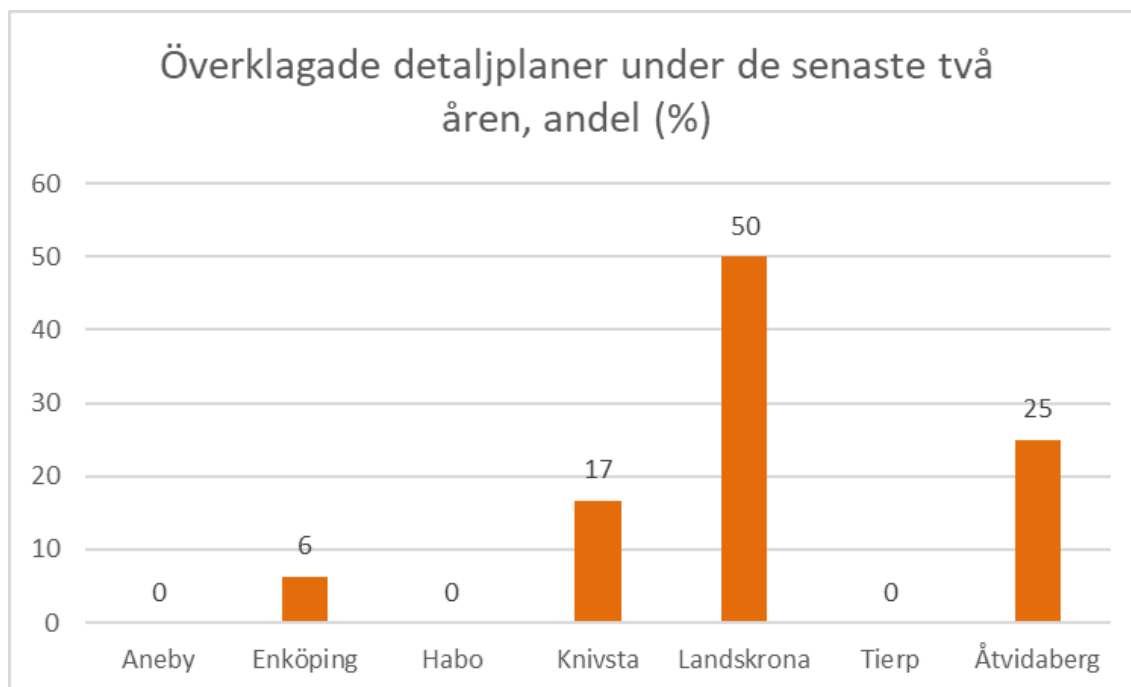
Statistik - Överklagade ärenden

Inom ramen för granskningen har vi eftersökt statistik hos kommunstatistikdatabasen Kolada med bäring på detaljplanearbetet. Vi har sedan jämfört rapporterad statistik med ett urval av kommuner som tillhör samma kommungrupp (B4, pendlingskommun nära större stad) som Enköping i SKR:s kommungruppsindelning¹⁰. De kommuner vi har jämfört med är Aneby, Habo, Knivsta, Landskrona, Tierp och Åtvidaberg.

Vi har eftersökt statistik för åren 2019-2022 men då Enköpings kommun enbart rapporterat in siffror för ett av åren, år 2021, har jämförelsen skett för detta år. Av nedan diagram framgår inrapporterad statistik för Enköping samt för ovan nämnda jämförelsekommuner avseende överklagade detaljplaner.

Diagram 1: Överklagade detaljplaner under de senaste två åren, andel (%)

¹⁰ Kommungruppsindelningen används för att underlätta jämförelser och analyser i olika statistiska sammanhang och är framtagen av SKR. Indelningen består av totalt nio grupper fördelade på tre huvudgrupper, där kommunerna grupperats utifrån vissa kriterier som tätortsstorlek, närhet till större tätort och pendlingsmönster. Enköpings kommun tillhör kommungrupp B4 – Pendlingskommun nära större stad.



Av diagram 1 kan konstateras att antalet överklagade detaljplaner i Enköpings kommun de senaste två åren uppgår till 6 %. Detta är högre än tre kommuner och lägre än tre kommuner.

Att detaljplaner överklagas uppges ske i kommunen, om än sällan. Händer det får Plex-utskottet alltid information om att det har inträffat och varför. Plex-utskottet får även information om slutligt utfall när ett sådant beslut har fattats. Vi har tagit del av de två senaste överklagandena vilka inträffade år 2022 respektive år 2019. År 2022 överklagades ett antagandebeslut som i detta fall upphävdes genom dom i MMD¹¹ /Nacka tingsrätt. År 2019 upphävdes ett antagandebeslut i MMD/Nacka tingsrätt men kommunen överklagade detta till MMD/Svea Hovrätt som då upphävde MMD/Nacka tingsrätts beslut varvid planen vann laga kraft.

Ytterligare statistik från Kolada med bäring på detaljplanearbetet presenteras under revisionsfråga 4.

Stickprov detaljplaner

I granskningen har vi genomfört två stickprov på detaljplaner (Hjälsta 8:3 och Ripans förskola, Galgvreten 2:63) vilka ska beslutas i kommunstyrelsen/kommunfullmäktige under år 2023. För respektive detaljplan har vi efterfrågat följande:

- Uppdraget från kommunstyrelsen/Plex-utskottet
- Samrådsredogörelse
- Granskningsutlåtande
- Antagandebeslut av kommunfullmäktige

¹¹ Mark- och miljödomstolen.

Nedan redogörs för de iakttagelser som framkommit inom ramen för respektive stickprov.

- *Stickprov 1 - Hjalsta 8:3*

Av tjänsteskrivelsen framgår att ägaren till Hjalsta 8:3 har inkommit med ansökan om att ändra gällande detaljplan för fastigheten från Jm – Småindustri till B – Bostäder. Befintligt skolhus på fastigheten har under en period använts som snickeri men håller nu på att rustas invändigt. Markägaren vill även pröva att möjliggöra två småhus norr om detta i backen. Förhandling med kyrkan om att få köpa till lite mark där pågår.

Av protokollsutdrag från Plex-utskottets sammanträde 2018-04-12 framgår att Plex-utskottet beslutat att följande (§ 37):

1. Kommunen är beredd att pröva en ändring av detaljplanen.
2. Detaljplaneförslaget skickas på samråd.
3. En ändring av detaljplanen bedöms inte medföra en sådan betydande miljöpåverkan som avses i 6 kapitlet 11 paragrafen miljöbalken.

Av samrådsredogörelsen framgår att detaljplanen varit utsänd för samråd under tiden 2022-12-20 till 2023-01-24 och att det under denna tid inkommit sju yttranden till kommunen varav tre utan erinran. I samrådsredogörelsen förtecknas inkomna synpunkter och samhällsbyggnadsförvaltningens kommentarer. För yttranden i sin helhet hänvisas till planavdelningen. Vi kan konstatera att samrådsredogörelsen är upprättad utifrån kommunens mall för samrådsredogörelse.

Av utlåtandet framgår att detaljplanen reviderades efter samrådet och skickades ut för 2 veckors granskning under tiden 2023-03-06 till 2023-03-20. Under granskningen kom sju yttranden in till kommunen varav sex utan erinran. Inkomna yttranden från granskningen samt även sammanfattning från samrådet har sammanställts i utlåtandet. I utlåtandet förtecknas även samhällsbyggnadsförvaltningens kommentarer. För yttranden i sin helhet hänvisas till planavdelningen. Vi kan konstatera att utlåtandet är upprättat utifrån kommunens mall för utlåtande.

Vi noterar att planen har godkänts i Plex-utskottet 2023-05-17 § 41 och antagits av kommunstyrelsen 2023-05-29 § 113.

- *Stickprov 2 - Ripans förskola, Galgvreten 2:63*

Av tjänsteskrivelsen¹² framgår att kommunen har haft planer på att bygga en ny förskola på Galgvreten 2:63. Vid projektets start fanns en gällande detaljplan på aktuellt område som vann laga kraft år 1972 och kommunens bedömning var att förslaget till en ny förskola inte stred mot denna. Den 12:e september 2022 fick kommunen beviljat bygglov för projektet i Miljö- och byggnadsnämnden. Detta beslut överklagades dock av en ägare till en grannfastighet och den 10:e november 2022 togs överklagandet till Länsstyrelsen där beslutet om bygglov upphävdes på grund av att projektet ansågs vara

¹² Mer detaljerad bakgrund till initierad detaljplan framgår i sin helhet under bilaga 3 nedan.

planstridigt. För att kommunen ska kunna gå vidare i sina planer för en ny förskola på Galgvreten 2:63 behöver därför en ny detaljplan tas fram.

Av protokollsutdrag från Plex-utskottets sammanträde 2022-12-15 framgår att Plex-utskottet beslutat att följande (§ 114):

1. Samhällsbyggnadsförvaltningen får i uppdrag att upprätta ett förslag till ny detaljplan och skicka det på samråd.
2. En ändring av detaljplanen bedöms inte medföra en sådan betydande miljöpåverkan som avses i 6 kapitlet 3 paragrafen miljöbalken.

Mot bakgrund av ovan genomförs detaljplanen med standardförfarande.

Av samrådsredogörelsen framgår att detaljplanen varit utsänd för samråd under tiden 2023-02-15 till 2023-03-17 och att det under denna tid inkommit 17 yttranden till kommunen varav sex utan erinran. I samrådsredogörelsen förtecknas inkomna synpunkter och samhällsbyggnadsförvaltningens kommentarer. För yttranden i sin helhet hänvisas till planavdelningen. Vi kan konstatera att samrådsredogörelsen är upprättad utifrån kommunens mall för samrådsredogörelse.

Vi noterar att planen ska tas upp för godkännande i Plex-utskottet 2023-08-23 och för antagande i kommunstyrelsen 2023-09-05.

Bedömning

Fungerar system och rutiner för framtagande av detaljplaner på ett ändamålsenligt sätt?

Delvis.

Bedömningen grundar sig i huvudsak på att det finns stödjande dokument, rutiner och till viss del även systemstöd som ger förutsättningar för att framtagande av detaljplaner ska följa den process som beskrivs av Boverket och som är förenlig med gällande lagstiftning. Vidare finns styrande dokument på strategisk plan nivå som stöd vid framtagande av detaljplaner. Vi noterar däremot att behov beskrivs finnas av än tydligare politisk och strategisk styrning av kommunens planarbete. Detta har bland annat tagit sig uttryck i att arbete med en ny översiktsplan är pågående vid tid för granskning och att verksamheten överväger att börja jobba mer aktivt med planprogram. Kommunen har heller inte fastställt några dokumenterade kriterier för prioritering av planuppdrag.

Utifrån ovan rekommenderar vi kommunstyrelsen att säkerställa att arbetet med ny översiktsplan slutförs och att i anslutning till det se över behov att ytterligare tydliggöra den strategiska styrningen av kommunens planverksamhet. Vidare rekommenderar vi kommunstyrelsen att se över behovet av att upprätta och fastställa kriterier för prioritering av planuppdrag.

Ekonomiska och personella resurser

Revisionsfråga 2: Säkerställs att det finns tillräckliga ekonomiska och personella resurser för att utarbeta detaljplaner i den takt som fordras för att möta kommunens behov av bostäder, verksamhetslokaler och industritomter?

lakttagelser

Ekonomiska resurser

Vid intervjuer uppges att de detaljplaner som utarbetas i kommunen i mycket hög utsträckning initieras av externa exploatörer. Kommunens målsättning gällande de externa detaljplanerna är att ha full kostnadstäckning¹³ från exploatören. För att säkerställa detta ska två avtal tecknas med exploatören, dels ett plankostnadsavtal, dels ett föravtal. Plankostnadsavtalet ska reglera kostnaderna för planarkitekternas nedlagda tid. Föravtalet ska reglera kostnaderna för övriga funktioners nedlagda tid såsom exploateringsingenjörer, bygg- och miljö etc. Arbetet med föravtal håller vid tidpunkten för granskningen på att implementeras och formerna för detta uppges vara under utarbetande. Avtalen ska tecknas för att säkerställa att exploatören bekostar all tid som kommunen lägger på en detaljplan, oavsett positivt eller negativt planbesked. Inte alla detaljplaner uppges omfattas av föravtal.

Personella resurser

Gemensamt under kommunstyrelsen och tekniska nämnden finns kommunens samhällsbyggnadsförvaltning. Samhällsbyggnadsförvaltningen består av följande sex verksamheter; strategisk planering, mark och exploatering (MEX), allmän plats, vatten och avlopp, fastighet samt måltidsservice. Verksamheten strategisk planering består av följande tre enheter; utveckling, översiktsplanering och detaljplanering. Detaljplaneringsenheten och mark- och exploatering är de enheter/verksamheter som i huvudsak är involverade i detaljplaneprocessen, beroende på innehåll i detaljplanen involveras även medarbetare från andra verksamheter såsom allmän plats, vatten och avlopp och/eller fastighet.

Den första mars år 2022 delades dåvarande plan- och exploateringsavdelning till en detaljplaneringsenhet och en mark- och exploateringsverksamhet. Under hösten år 2022 genomfördes en översyn av kommunens planavdelning av Public Partner. Att plan blev en egen enhet uppges ha förtydligat detaljplanearbetet, även om framtagandet av detaljplaner redan tidigare fungerade väl. Översynen och uppdelningen förklaras även ha gett en bättre balans och en ökad kunskap hos mark- och exploatering som har stärkt sitt arbete med exploateringsavtal.

Inom detaljplaneringsenheten finns fem planarkitekter och en tillförordnad enhetschef. Även nämndsekreterare för Plex-utskottet utför arbetsuppgifter åt detaljplaneringsenheten såsom hantering av administrativa utskick inför samråd, bistår med diarieföring etc. Vid intervjuer uppges att rekrytering av en ny enhetschef pågår samt att det finns behov av fler medarbetare. Det förklaras att enheten äskat medel under år 2022 för tre nya tjänster varav en beviljades. De tjänster som enheten inte

¹³ Full kostnadstäckning är ett ekonomiskt mål som innebär att kostnadsbärandens samtliga kostnader, såväl direkta som indirekta, ska täckas av intäkterna till kostnadsbäranden.

erhöll medel för var ytterligare en planarkitekt samt en miljöplanerare för att utöka enhetens kunskap inom miljö- och hållbarhetsfrågor. Bristen på medarbetare uppges medföra att avslutande aktiviteter såsom arkivering, publicering på kommunens webbplats samt länkning av framtagna detaljplan i Enakartan¹⁴ blir nedprioriterat. Vi har erhållit underlag för äskade medel och av dessa framgår bland annat bakgrunden till varför detaljplaneringsenheten äskat medel, en kostnadsbeskrivning samt en beskrivning av varför den ökade kostnaden inte ryms inom budgetramen samt vad effekterna/konsekvenserna blir om äskandet beviljas respektive avslås.

Detaljplaneringsenheten får tillräckligt stöd vad gäller ekonomi från kommunens centrala ekonomiavdelning.

Resursbehov

Ärendefördelning inom detaljplaneringsenheten sker vid veckovisa enhetsmöten där planarkitekter närvarar tillsammans med tillförordnad planchef. Enhetsmötena varar två timmar per tillfälle och vid dessa sker bland annat prioritering av detaljplaner. Som beskrivet under revisionsfråga 1 ges högst prioritet i huvudsak till de planer som anses vara av störst samhällsnytta, några dokumenterade kriterier för prioritering av planuppdrag finns inte upprättade.

Vid intervjuer förklaras att kommunen har en god planberedskap för bostadsbyggande och att det vid tidpunkten för granskningen finns färdiga detaljplaner för nästan 3 500 bostäder. Nackdelen som beskrivs med dessa är dock att delar av dem togs fram för flera år sedan vilket gör att de kommer att behöva revideras eller göras om på grund av ändrade krav kring till exempel hållbarhet. I sin tur menas vid intervjuer att detta till viss del medför en falsk trygghet. Gällande industritomter förklaras att mycket ytor har skapats och att byggnation just nu pågår avseende två större logistiklager.

Jämförelser med andra kommuner är inte något som sker gällande detaljplanearbetet, däremot förklaras att det finns ett "Fyra Mälarstäder" samarbete där Enköping, Eskilstuna, Strängnäs och Västerås ingår. Samarbetet, som bland annat syftar till att utveckla kommunernas attraktionskraft och tillväxt, uppges inte ha varit så aktivt inom ramen för detaljplanearbetet.

Vid intervjuer framgår att det saknas fortbildningsplan för de medarbetare som arbetar med framtagande av detaljplaner, däremot finns ett stort antal utbildningar inom området som de anställda har möjlighet att gå förutsatt att kostnaderna är inom rimlig ekonomisk nivå.

Utöver ovan framgår vid intervjuer att kommunen genomför årliga personalenkäter inom samhällsbyggnadsförvaltningen, däremot genomförs inga nöjd kund undersökningar med bäring på detaljplanearbetet.

¹⁴ Enakartan är en digital karta på webben med detaljerad information om Enköping.

Bedömning

Säkerställs att det finns tillräckliga ekonomiska och personella resurser för att utarbeta detaljplaner i den takt som fordras för att möta kommunens behov av bostäder, verksamhetslokaler och industritomter?

Delvis.

Bedömningen grundar sig i huvudsak på att kommunen och ena sidan har en relativt god planberedskap avseende bostäder och att ytterligare personella resurser satts in i närtid. Däremot noterar vi och andra sidan att behov av ytterligare personella resurser har uttryckts men inte hörtsammats. Vidare noterar vi att det inte gjorts någon kompetenskartläggning med avseende på detaljplaneprocessen och att det saknas en fortbildningsplan.

Vi konstaterar slutligen att kommunen inte följer några nyckeltal avseende effektivitet och rättssäkerhet i detaljplaneprocessen eller för nöjda kunder. Detta bedömer vi medför risk att signaler om att ytterligare resurser behövs inte fångas upp på ett tidsenligt sätt.

Utifrån ovan bedömning rekommenderar vi kommunstyrelsen att se över behovet att tillsätta ytterligare resurser för att stärka upp kommunens detaljplaneprocess. Vidare rekommenderar vi kommunstyrelsen att se över behovet att genomföra så kallade nöjd kund undersökningar med exploatörer.

Dialog och samverkan

Revisionsfråga 3: Finns det en fungerande intern dialog och forum för samverkan mellan berörda förvaltningar när behov av nya/ändringar av detaljplaner uppstår?

lakttagelser

Planbesked uppges inkomma till detaljplaneringsenheten. För hantering av dessa finns ett forum, "Operatörsforum" bestående av representanter från detaljplaneringsenheten, mark- och exploatering, vatten och avlopp samt allmän plats (gata, trafik, park) som träffas fysiskt varannan vecka. I detta forum lyfts alla nya planbeskedsansökningar upp och analyseras. En kortare gemensam analys görs av detta forum.

Detaljplaneringsenheten uppges sedan kommunicera/remittera själva ansökan med tillhörande analys till en betydligt större grupp, "Startmötesgruppen" bestående av kommunens samtliga förvaltningar, kommunala bolag, kommunalförbund samt Upplands Lokaltrafik som är huvudman för busstrafiken. Denna grupp förklarar tidigare ha träffats genom fysiska möten men under pandemin ändrades det till en skriftlig remiss. Frekvensen är beroende av när det finns nya ansökningar att ta ställning till. Efter pandemin uppges gruppen valt att fortsätta arbeta med skriftlig remiss då gruppen utökats, i dagsläget omfattar den ca 45 funktioner/instanser.

Därefter uppges detaljplaneringsenheten sammanställa inkomna inspel från "Startmötesgruppen" och ärendet tas upp i "Operatörsforum" igen. Vid behov kan även andra verksamheter bjudas in till detta tillfälle. Exempelvis kan det handla om avvägningar som behöver diskuteras eller att någon verksamhet har en avvikande

uppfattning om hur kommunen bör ställa sig till inkommen ansökan. Sedan skriver detaljplaneringsenheten fram ett förslag till kommunalt ställningstagande som hanteras av PLEX-utskottet.

Vidare finns ett mötesforum som kallas "Dukat bord". Här träffar representanter från Enköpings kommun exploatörer som vill etablera sig och komma i kontakt med kommunen. Grundtanken med detta forum är att kommunen ska samla ihop och ta med de kompetenser som krävs för att exploatören ska kunna komma igång med sitt arbete. Vilka som närvarar från kommunen varierar, men näringslivschef och chef för mark- och exploatering uppges alltid vara med, även chef för strategisk planering och representanter från bygg och miljö brukar vara med. Representanter från detaljplaneringsenheten medverkar vid behov. Träffarna kan resultera i att en planprocess behöver initieras, detta uppges dock inte vara särskilt vanligt.

Bildandet av ett strategiforum pågår också. Här kommer en tvärfunktionell arbetsgrupp med representanter från berörda förvaltningar i samhällsbyggnadsflödet att startas upp under hösten 2023 med ledning av chef för strategisk planering. Bakgrunden till bildandet av gruppen är en översyn av samhällsbyggnadsprocessen som har pågått under året¹⁵. I gruppens uppdrag ligger bland annat en för samhällsbyggnadsflödet gemensam; strategisk och taktisk planering, ambition och prioritering samt framtidsanalys i form av scenarioanalyser för att möjliggöra en mer långsiktig planeringshorisont. Bildandet av gruppen uppges ha koppling till fullmäktiges riktade uppdrag om samordning och utveckling av samhällsbyggnadsprocessen vilket berörs närmare under bilaga 1 och rubriken *Årsplan med budget 2023 med plan för år 2024-2025*.

Gällande beredningsprocessen inför politiskt beslut avseende en detaljplan uppges denna bestå av tre steg; Tjänstemannaberedning, Ordförandeberedning och Presidieberedning. Tjänstemannaberedningen innebär att ett antal chefer inom samhällsbyggnadsförvaltningen ser över inkomna ärenden. Efter översynen passerar ärendena kommundirektör och kommunjurist innan de går vidare för ordförandeberedning. Ordförandeberedningen innebär att ordförande i Plex-utskottet träffar kommunstyrelsens ordförande, kommundirektör, avdelningschef för strategisk planering, mark- och exploateringschef samt i vissa fall föredragande handläggare och här ges bland annat inspel kring prioriteringar hos politiken. Efter att

¹⁵ Med målbilden "Ett effektivt samhällsbyggnadsflöde" har fyra förvaltningar under våren 2023 gemensamt arbetat med att analysera och förbereda genomförande. Det handlar om att förflytta tre förvaltningsflöden (samhällsbyggnadsförvaltningen, miljö- och byggnadsförvaltningen och upplevelseförvaltningen) till ett gemensamt samhällsbyggnadsflöde i nära samarbete i både styrning och stöd (kommunledningsförvaltningen). I arbetet finns även de kommunala bolagen representerade. Uppdraget att skapa en struktur för samverkan i samhällsbyggnadsflödet fick klartecken av kommundirektören i december 2022, detta taktar även väl in i kommunfullmäktiges riktade uppdrag 2023 – att samordna och utveckla samhällsbyggnadsprocessen. Under analysfasen har det gemensamt tydliggjorts innebörden av målbilden "Ett effektivt samhällsbyggnadsflöde", inom ramen för detta har det också identifierats utvecklingsområden som behöver arbetas vidare med för att nå målet. Ett av de identifierade utvecklingsområdena är strategisk och taktisk planering, vilket bildandet av strategiforumet hoppas bidra till.

ordförandeberedningen har ägt rum går man i beredningsprocessen vidare med en presidieberedning. Vid presidieberedningen träffas Plex-utskottets ordförande, Plex-utskottets vice ordförande, avdelningschef för strategisk planering, mark- och exploateringschef samt Plex-utskottets sekreterare. Här delges information från ordförandeberedningen. Efter att beredningsprocessen är färdig går ärendena först till Plex-utskottet och sedan till kommunstyrelsen/kommunfullmäktige för beslut. Att kommunstyrelsen/kommunfullmäktige går emot tidigare instanser vid beslut uppges vara ovanligt men kan förekomma. Detta beskrivs i intervjuer delvis kunna förklaras av att den politiska situationen i Enköpings kommun under både föregående och innevarande mandatperiod är komplex. Under mandatperioden 2019-2022 utgjorde styret i kommunen en minoritet och även i innevarande mandatperiod utgörs styret av totalt sex stycken partier vilka ibland har olika prioriteter.

Bedömning

Finns det en fungerande intern dialog och forum för samverkan mellan berörda förvaltningar när behov av nya/ändringar av detaljplaner uppstår?

Ja.

Bedömningen grundar sig i huvudsak på att ett flertal forum finns kopplat till detaljplaneprocessen, både på tjänstemannanivå och i samband med den politiska beredningen av detaljplaner. Vi noterar att ett strategforum håller på att bildas men finns ännu inte på plats.

Fördröjningar i detaljplaneprocessen

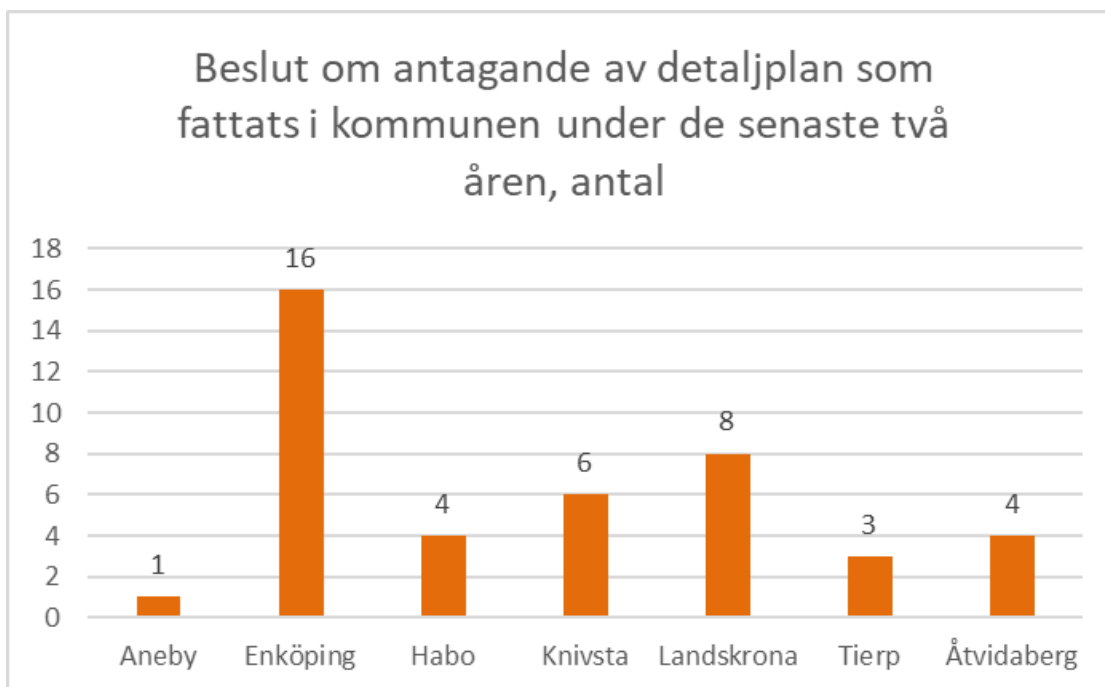
Revisionsfråga 4: Finns fördröjningar i detaljplaneprocessen och vidtas åtgärder för att minimera dessa?

lakttagelser

Statistik

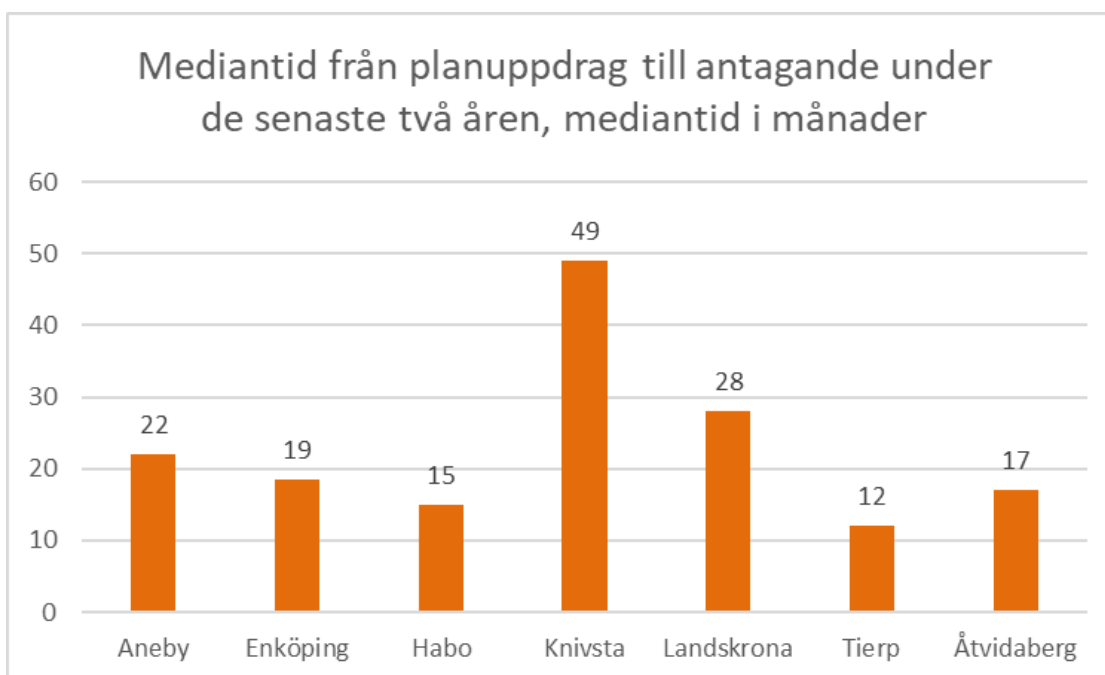
Som nämnt under revisionsfråga 1 har vi eftersökt statistik från Kolada med bäring på detaljplanearbetet för åren 2019-2022 men Enköpings kommun har enbart rapporterat in statistik för år 2021. Av nedan diagram framgår inrapporterad statistik för Enköping samt för tidigare nämnda jämförelsekommuner.

Diagram 2: Beslut om antagande av detaljplan som fattas i kommunen under de senaste två åren, antal



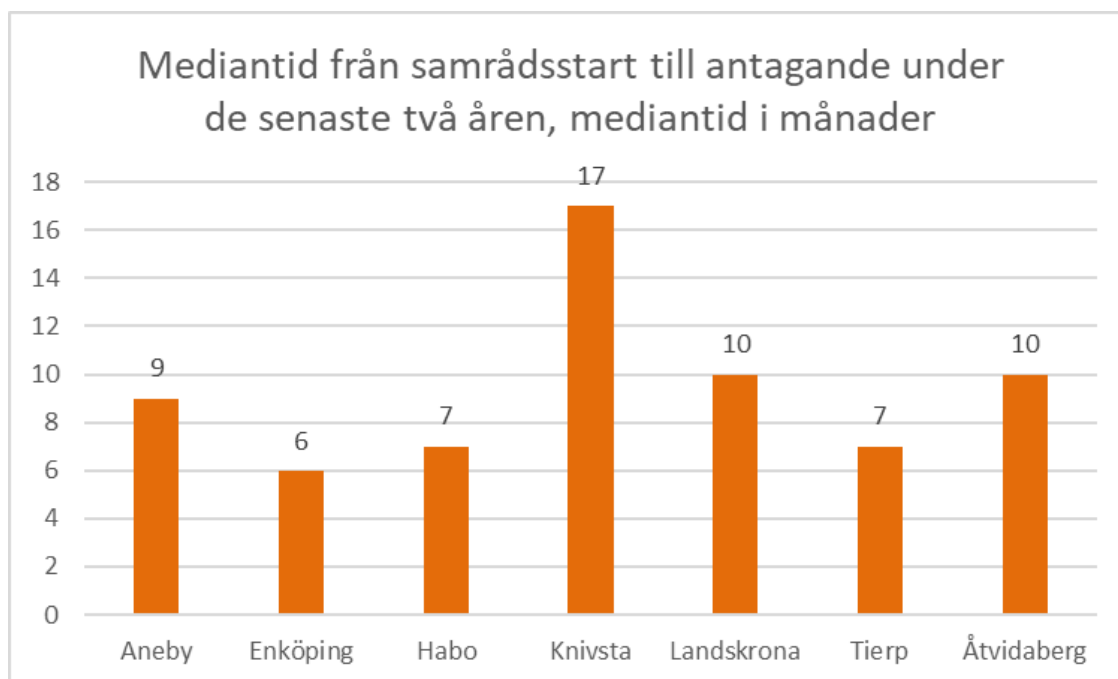
Av diagram 2 kan konstateras att Enköpings kommun antagit 16 detaljplaner under de senaste två åren vilket är betydligt fler än jämförda kommuner.

Diagram 3: Mediantid från planuppdrag till antagande under de senaste två åren, mediantid i månader



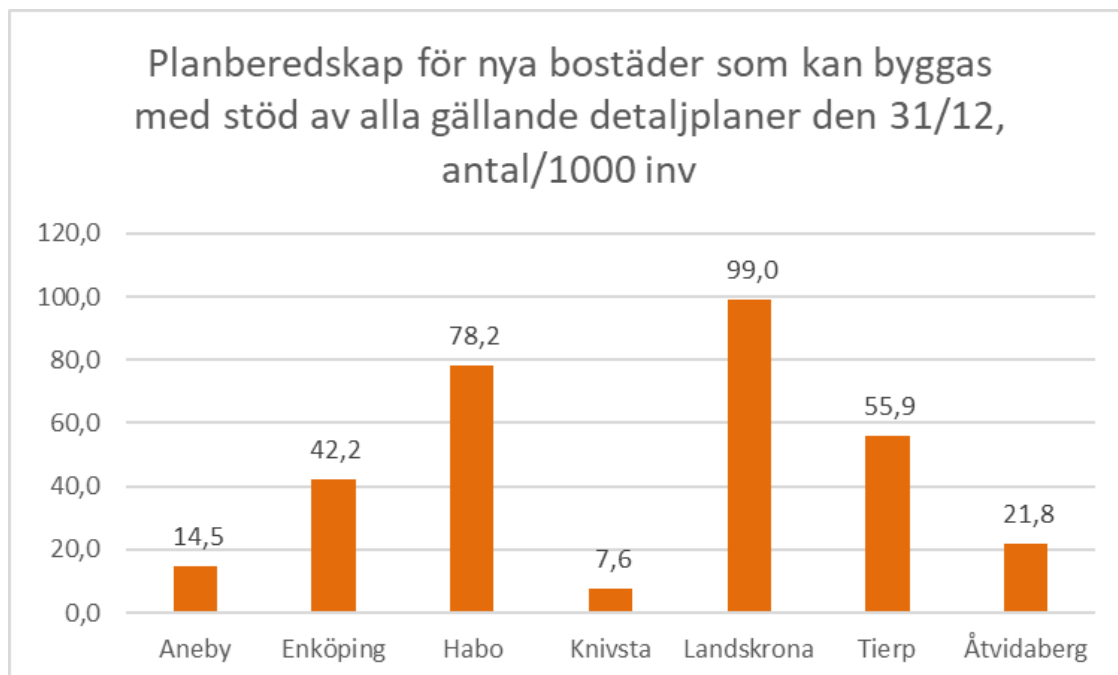
Av diagram 3 kan konstateras att mediantiden från planuppdrag till antagande under de senaste två åren uppgått till 19 månader i Enköpings kommun. I relation till jämförda kommuner är detta inte utstickande, varken högt eller lågt.

Diagram 4: Mediantid från samrådsstart till antagande under de senaste två åren, mediantid i månader



Av diagram 4 kan konstateras att mediantiden från samrådsstart till antagande under de senaste två åren uppgått till 6 månader i Enköpings kommun vilket är lägre än jämförda kommuner.

Diagram 5: Planberedskap för nya bostäder som kan byggas med stöd av alla gällande detaljplaner den 31/12, antal/1000 inv



Av diagram 5 kan konstateras att Enköpings kommuns planberedskap för nya bostäder som kan byggas med stöd av gällande detaljplaner uppgår till 42,2 per 1000 invånare. I relation till jämförda kommuner är detta inte utstickande, varken högt eller lågt.

Intervjuer

Vid intervjuer uppges att kommunen vid tidpunkten för granskningen arbetar med ett fyrtiotal detaljplaner samt har en plankö bestående av ett tiotal planer vilka inte är påbörjade. I normala fall förklaras att det tar cirka ett kvartal innan en detaljplan kan påbörjas, ibland längre. Anledningen till detta uppges i huvudsak vara att detaljplaneringsenheten varit för få anställda.

En annan faktor som uppges kunna medföra fördröjningar i processen är att exploatörerna svarar för att göra de utredningar som behövs kopplat till en detaljplan. Det beskrivs i intervju förekomma att exploatörer inte tillser att dessa utredningar genomförs enligt den tidplan som satts. När exploatörerna sedan inkommer med utredningarna kan det hända att kommunen saknar tillgängliga resurser. Kommunen har inte personella resurser som kan genomföra utredningarna i egen regi.

En tydligare dialog mellan detaljplaneringsenheten och miljö- och byggnadsförvaltningen uppges också vara ett utvecklingsområde som kan öka kundnöjdheten, bland annat genom att säkerställa att miljö- och byggnadsförvaltningen har kunskap om vad detaljplaneringsenheten planerar att godkänna i detaljplaner. Det beskrivs i intervju att det vid ett par tillfällen har uppstått situationer där en exploatörer blivit "bollad" mellan plan och bygglov vilket medfört att byggprocessen i dessa fall dragit ut på tiden. En dialog mellan tjänstepersoner inom planområdet och miljö- och byggnadsförvaltningen beskrivs i intervju ha initierats under år 2022-2023.

Stickprov

Som nämnt under revisionsfråga 1 har vi i granskningen genomfört två stickprov på detaljplaner vilka ska beslutas i kommunstyrelsen/kommunfullmäktige under år 2023. Inom ramen för Hjalsta 8:3 kan konstateras att Plex-utskottet fattade beslut om att pröva en ändring av detaljplanen 2018-04-12 och att detaljplanen skickades ut för samråd 2022-12-20. Anledningen till dröjsmålet om ca 4 år och 8 månader (från beslut i Plex-utskottet till att planen skickades ut för samråd) förklaras bero på att planarkitekter i samband med beslutet även fick i uppdrag att pröva möjligheten att uppföra nya tomter norr om Hjalsta 8:3, vilket var en del av markägarens ansökan om planbesked. Marken norr om Hjalsta 8:3 ägdes (och ägs) av Lagunda församling. Markägaren till Hjalsta 8:3 försökte ordna ett köpeavtal avseende denna mark för att möjliggöra planerna om nya tomter på fastigheten Hjalsta 8:1 och detta drog ut på tiden. När planarkitekter kommunicerat med markägaren från och med beslutet om positivt planbesked 2018 uppges tidsplanen gång på gång ha skjutits upp eftersom markägaren inte lyckats ordna köpeavtalet med Lagunda församling. Till följd av detta uppfattades även ett svalnande intresse för planerna från markägarens sida. När Lagunda församling meddelade markägaren att de inte ville sälja marken så stämde planarkitekter åter av med markägaren om intresse att genomföra övriga delar av planuppdraget vilket markägaren fortsatt hade, detta var år 2022. Planarbetet återupptogs av kommunen i

oktober/november år 2022 och planen ska tas upp för antagande i kommunstyrelsen 2023-05-30.

Inom ramen för Ripans förskola, Galgvreten 2:63 kan konstateras att Plex-utskottet fattade beslut om att uppdra till samhällsbyggnadsförvaltningen att upprätta ett förslag till ny detaljplan och skicka det på samråd. Detta skedde 2022-12-15. Detaljplanen skickades sedan ut på samråd 2023-02-15 och ska tas upp i Plex-utskottet för beslut 2023-06-07.

Bedömning

Finns fördröjningar i detaljplaneprocessen och vidtas åtgärder för att minimera dessa?

Delvis.

Bedömningen grundar sig på att Enköpings kommun har relativt goda resultat för effektivitet i produktion av detaljplaner jämfört med liknande kommuner. Av granskningen har framkommit att de faktorer som framförallt kan bidra till fördröjning av detaljplaneprocessen är att Enköpings kommun tillämpar en modell där exploatörer på egen hand tillser att nödvändiga utredningar för att bedöma en detaljplan genomförs. Förfarandet att exploatörer genomför utredningarna innebär mindre administration för kommunen men riskerar också medföra att kommunen inte kan diktera tempo och tidplan för en enskild detaljplan.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Enköpings kommun genomfört en granskning. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen bedriver en tillräcklig styrning, kontroll och uppföljning av kommunens detaljplaneprocess.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen **inte helt** bedriver en tillräcklig styrning, kontroll och uppföljning av kommunens detaljplaneprocess för att tillgodose behovet av tomtmark för bostäder för olika upplåtelseformer och verksamhetslokaler (ex förskolor och skolor) samt behovet av industrimark/verksamhetstomter för nyetablering och utveckling av företag.

Rekommendationer

Efter genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Säkerställa att arbetet med ny översiktsplan slutförs och att i anslutning till det se över behov att ytterligare tydliggöra den strategiska styrningen av kommunens planverksamhet.
- Se över behovet av att upprätta och fastställa kriterier för prioritering av planuppdrag.
- Se över behovet (med beaktande av rådande konjunktur samt pågående översyn av samhällsbyggnadsprocessen) att tillsätta ytterligare resurser för att stärka upp kommunens detaljplaneprocess.
- Se över behovet att genomföra så kallade nöjd kund undersökningar med exploatörer avseende kommunens detaljplaneprocess.

Bilagor

Bilaga 1

- *Bostadsförsörjningsprogram för Enköpings kommun*

Bostadsförsörjning handlar om att ha en plan för att tillgodose behovet av nybyggnation för att möta befolkningstillväxten men även om att hantera och tillgodose behov för grupper med särskilda behov på bostadsmarknaden. Kommunen skapar förutsättningar för nya bostäder genom bland annat planläggning. Enköpings kommun är en växande kommun i en växande region och år 2032 beräknas befolkningen uppgå till drygt 54 000 invånare. Det innebär en befolkningstillväxt på upp emot 6 300 personer och 13 procent jämfört med 2022. Befolkningsökningen innebär bland annat ett ökat behov av bostäder. Kommunens bostadsförsörjningsprogram syftar till att ange behov, mål och riktlinjer gällande bostadsförsörjningen. Enköpings kommun har generellt en god planberedskap både i Enköpings stad och i flertalet kransorter. Planberedskapen omfattar för Enköpings stad en variation av bostadstyper. Behovet av nya bostäder prognosticeras att vara högt under närmaste åren och för att fortsatt hålla god planberedskap krävs att kommande planprojekt prioriteras utifrån olika behov.

- *Årsplan med budget 2023 med plan för år 2024-2025*

Av kommunstyrelsens årsplan framgår att kommunen behöver utveckla sitt strategiska arbete med att se stadsdelar i sin helhet och att synliggöra den processen samt skapa möjligheter till dialog med invånarna. Plexutskottet har ett särskilt ansvar för att ta fram visionen och en tillväxtstrategi för hur Enköpings kommun ska växa de kommande åren.

År 2023 är sista året i fullmäktiges beslutade långsiktiga plan för 2020-2023. Fokus ökar därför på att nå planens målsättningar i kommunens sex övergripande uppgifter: Delaktighet och demokrati, Livslångt lärande, Självständigt liv, Gemenskap och upplevelser, Hållbar livsmiljö samt Näringsliv och arbetsmarknad. För kommunstyrelsen innebär det framförallt fokus på sju av elva mål som kommunstyrelsen beslutat om i sin långsiktiga plan för perioden 2020-2023. Fem av dessa mål har till viss del bäring på granskningsområdet, dessa återges nedan:

- Enköpingsborna känner förtroende för hur kommunen styrs och känner att de kan vara delaktiga i kommunens utveckling
- De som bor på landsbygden känner att deras del av kommunen också utvecklas
- Vi tar tillvara på landsbygdens och Mälarens resurser och möjligheter
- Kransorternas utveckling och tillväxt är viktig för dess invånare, men även för den omkringliggande landsbygden
- Enköping är en attraktiv kommun för företag och organisationer

En av de prioriteringar som kommunfullmäktige beslutat om inom ramen för de övergripande uppgifterna är att landsbygds- och näringslivsprogrammen ska konkretiseras och förverkligas. Under 2022 har ett program för landsbygdsutveckling

tagits fram vilket ska beslutas i kommunfullmäktige under våren 2023. Under 2022 har även ett program för kommunens näringslivsutveckling tagits fram och beslutats i kommunfullmäktige. Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret att leda och samordna arbetet med programmet för näringslivsutvecklingen i kommunen och driva utvecklingen i enlighet med programmet.

Utöver ovan framgår av kommunstyrelsens årsplan ett antal riktade uppdrag från kommunfullmäktige där ett avser samordning och utveckling av samhällsbyggnadsprocessen för att effektivare möta omvärldens förväntningar och kommunens egna behov. För detta behöver styrning, ledning och samverkan mellan tekniska nämnden, miljö- och byggnadsnämnden och kommunstyrelsen vidareutvecklas, exempelvis inom kommunens strategiska planarbete. Kommunstyrelsens uppdrag är att införa prioriterade slutsatser i det pågående arbetet för en utvecklad samhällsbyggnadsprocess och affärsmässighet ska vara en hörnsten i den utvecklingen. Kommunstyrelsens uppdrag är även att trappa upp arbetet med Årets stads kärna 2025.

- *Riktlinjer för exploateringsavtal*

Beslut om exploateringsavtal för genomförande av detaljplaner med ett utökat förfarande fattas av kommunfullmäktige. Gällande exploateringsavtal för genomförande av detaljplaner med normalt förfarande fattas beslut av kommunstyrelsen.

Exploateringsavtal ska i princip alltid tecknas när en detaljplan ska genomföras avseende mark som kommunen inte äger. Exploateringsavtal skall alltid tecknas när kommunen ska vara huvudman för allmänna platser inom ett markområde där kommunen i övrigt inte är markägare.

Utöver vem som beslutar och när ett exploateringsavtal ska tecknas tydliggör exploateringsriktlinjerna även vilka principer för kostnadsfördelning vid planläggning och projektering/utbyggnad av allmän plats som är gällande, hur den tidsmässiga och formella beredningen sker, hur uppföljning av exploateringsavtal sker under genomförandet av en detaljplan samt vilka grundvillkor som gäller för att teckna avtal med kommunen.

- *Riktlinjer för markanvisningar*

Av riktlinjerna för markanvisningar framgår att kommunen, inför och under planeringen av ny bebyggelse, fördelar den mark som kommunen äger till olika intressenter genom markanvisningsbeslut. Detta ställer krav på kommunen att vara en aktiv part som är redo att bygga ut och tillhandahålla infrastruktur och andra samhällsfunktioner som kan komma att behövas.

Projekt kan drivas och genomföras på olika sätt beroende på markägande och andra rådande omständigheter, men i de allra flesta fall handlar det om samverkan mellan kommunen och privata aktörer. För att projekten ska kunna genomföras rationellt, enligt förutbestämd tidplan och till beräknad kostnad är det av stor vikt att parterna är överens

om hur samarbetet ska gå till och vad som förväntas av varandra. Genom riktlinjerna för markanvisningar regleras hur dessa frågor hanteras i Enköpings kommun.

- *Dagvattenplan - Principer för ett långsiktigt hållbart dagvattenarbete*

Samhällsbyggnadsförvaltningens dagvattenplan syftar till att tydliggöra den gemensamma viljeinriktningen för kommunens dagvattenhantering. Dagvattenplanen omfattar synen på dagvatten inom hela Enköpings kommun och tyngdpunkten ligger inom verksamhetsområde för dagvatten, inom områden med detaljplan samt inom de områden där kommunen har väghållaransvar.

Dagvattenplanen gäller vid all nybyggnad av byggnader och anläggningar, vid större ombyggnationer samt vid drift och underhåll. Dagvattenplanen är även vägledande vid kommunens översiktliga planering och vid åtgärder inom befintliga områden som omfattas av äldre detaljplaner där dagvattenfrågan inte har behandlats utifrån dagens kunskap, krav och regler.

- *Parkeringsnorm Enköpings kommun*

Kommunens parkeringsnorm syftar till att ge vägledning vid planering av parkering för cykel och bil på kvartersmark. Parkeringsnormens riktlinjer ska i samband med plan- och bygglovsprocessen säkerställa att fastighetsägare löser sin parkeringsefterfrågan på ett sätt som inte belastar allmän plats.

Plex-utskottet ansvarar för framtagande av parkeringsnormen och dess tillämpning i detaljplanering och miljö- och byggnadsnämnden vid bygglovsprövning. Genom att i detaljplaner relatera till parkeringsnormen regleras hur många parkeringsplatser som krävs beroende på vad man ska bygga och hur mycket. Vid intervjuer uppges att parkeringsnormen varit till stor hjälp i arbetet med detaljplanering.

- *Riktlinjer för huvudmannaskap för allmän platsmark inom planlagda områden*

Riktlinjerna tydliggör att huvudregeln för allmän platsmark (gata, park och natur) inom planlagda områden är att kommunen ska vara huvudman om det inte finns särskilda skäl för enskilt huvudmannaskap. Endast i enstaka fall av nya bostads- och verksamhetsområden kan det vara aktuellt med enskilt huvudmannaskap.

Bilaga 2

Planprocessen

På kommunens webbplats framgår information om kommunens planprocess. Processen, som består av sex steg, initieras genom ett uppdrag. Detta görs oftast av en exploitör eller markägare som ansöker om en ny detaljplan eller en ändring av en gällande. I vissa fall kan även kommunen välja att starta en planprocess. Det är politikerna i kommunstyrelsens plex-utskott som beslutar om kommunen ska starta arbetet med en detaljplan. Samhällsbyggnadsförvaltningen får därefter i uppdrag att

göra en utredning och ta fram ett planförslag. Till slut är det kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen som beslutar om det är lämpligt att anta det nya förslaget.

Vid större och mer komplicerade ärenden kan kommunen behöva ett bredare underlag för att göra bra utredningar till detaljplanerna. I dessa fall kan planprocessen därför börja med ett planprogram. Planprogrammet beskriver förutsättningarna och huvudidén för detaljplanen. Det gör också att de som påverkas av planprogrammet kan få möjlighet att tycka till innan de större besluten är tagna. Det finns inte något krav på att kommunen ska ta fram ett planprogram, utan det är kommunen själv som avgör om det behövs.

Kommunens första version av detaljplanen utgör ett samrådsförslag. Det är politikerna i plex-utskottet som avgör om planförslaget är färdigt att skickas ut på samråd till dem som är berörda av detaljplanen. De som vill kan under samrådet lämna in synpunkter på förslaget. Tiden för samråd uppgår normalt till tre veckor. Efteråt samlas alla synpunkter och tjänstemännens kommentarer i en samrådsredogörelse.

Under nästa steg uppdaterar kommunen detaljplanen utifrån de synpunkter som kommit in under samrådet. Plex-utskottet beslutar sedan om att skicka ut planförslaget på granskning. Under granskningen får de som skulle beröras av den nya planen möjlighet att lämna in synpunkter. Tiden för granskning är oftast tre veckor, men i vissa fall är den kortare. Efteråt samlas alla synpunkter och tjänstemännens kommentarer i ett granskningsutlåtande.

Efter granskningen för kommunen in eventuella ändringar. Detaljplanen skickas sedan till politikerna för antagande. Efter antagandet informeras de som inte har fått sina synpunkter tillgodosedda under samrådet, granskningen eller planprogrammet. De som vill överklaga planen har tre veckor på sig efter det att beslutet satts upp på kommunens digitala anslagstavla. Om planen inte överklagas vinner den laga kraft tre veckor efter att beslutet om antagande satts upp på kommunens digitala anslagstavla. När planen väl har börjat gälla kan den börja att genomföras, till exempel söka bygglov och projektera den bebyggelse som planen medger.

Bilaga 3

Bakgrund till detaljplanen Ripans förskola, Galgvreten 2:63 enligt tjänsteskrivelse:

Kommunen har haft planer att bygga en ny förskola på fastigheten Galgvreten 2:63. Projektet, Ripans förskola, är beläget på Ripgatan 30 på mark som tidigare nyttjats av en annan förskola som i samband med det nya projektet planerats att rivas. Den gamla förskolan har utrymts p.g.a. dåliga inomhusmiljöer och behöver ersättas med en ny byggnad. Kommunens bedömning var att förslaget till en ny förskola inte stred mot gällande detaljplan, alternativt att det kunde räknas som en mindre avvikelse från detaljplanen. Utifrån denna bedömning påbörjade kommunens fastighetsavdelning projekteringen av förskolan och sökte bygglov. Gällande detaljplan, stadsplan 137, vann laga kraft år 1972. Det aktuella förskoleområdet är planlagt för ändamålet samlings- och föreningslokaler. Förskoleverksamhet har dock bedrivits på marken i över 20 år. Den 12:e september 2022 fick kommunen beviljat bygglov för projektet i Miljö- och

byggnadsnämnden. Detta beslut överklagades av en ägare till en grannfastighet. Den 10:e november 2022 togs överklagandet till Länsstyrelsen där beslutet om bygglov upphävdes på grund av att projektet ansågs vara planstridigt. Länsstyrelsens bedömning var att förskoleverksamhet inte ryms i begreppet samlings- och föreningslokaler och att uttrycket "liten avvikelse" inte innefattar sådana avvikelser som innebär att marken kan användas för ett i planen icke avsett ändamål. För att kommunen ska kunna gå vidare i sina planer för en ny förskola på Galgvreten 2:63 måste därför en ny detaljplan tas fram.

2023-06-21

Kristian Damlin

Jesper Häggman

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Enköpings kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från 2023-01-17. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.