

2014-05-22



Kommunstyrelsen

Detaljplaneprocessen

De förtroendevalda revisorerna i Tyresö kommun har givit PwC i uppdrag att genomföra en granskning av detaljplaneprocessen.

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att kommunen i huvudsak har en effektiv och ändamålsenlig process för att möta sina tillväxtambitioner.

Den övergripande lagstiftningen i form av plan- och bygglag är föremål för omarbeting i syfte att förkorta processen från idé till färdigt byggnadsprojekt. Samhällsbyggnadsförvaltningen följer utvecklingen inom lagstiftningsområdet. De olika lagförslagen har presenterats i miljö- och samhällsbyggnadsutskottet och kommunstyrelsen. Där beskrivs innehållet i de olika förslagen och dess konsekvenser för Tyresö kommun. Där lyfts även översiktplanens ökade vikt fram, som vägledning för framtida planering i kommunen. Vidare påtalas vikten av en bred och djup förankringsprocess. Översiktplanen är inte bindande, varför dess legitimitet ligger i förankringen hos medborgarna och i politiken.

Ansvarsfördelningen i kommunens planeringsprocess bedöms som tydlig, vilket framgår av gemensamt reglemente för nämnderna och reglemente för kommunstyrelsen. Fördelarna med att ha en nämnd, kommunstyrelsen, med en förvaltning, samhällsbyggnadsförvaltningen, med ansvar för huvudprocesserna inom samhällsbyggnadsområdet, bedöms som stora.

Kommunen ligger i en tillväxtregion, med egna ambitioner att växa och utvecklas. Intresset från byggherrar och andra aktörer att etablera sig i kommunen har ökat kraftigt under senare tid. För att möta den nya situationen har anpassningar och justeringar inom samhällsbyggnadsförvaltnings organisation ägt rum under 2013. Syftet är att samla hela plan-, bygg-, och genomförandeprocessen från tidig idé till genomfört projekt. Vidare påtalas vikten av ökat fokus på kommunikation och dialog med medborgarna, bland annat genom en satsning på att utveckla kommunens webbsida och genom olika riktade informationsåtgärder.

Till planenhetens verksamhet hör kommunens fysiska planering. Arbetet bedrivs både på strategisk nivå genom översiktlig planering, med kommunens översiktsplanerare i förvaltningens stab, och mer konkret genom framtagande av detaljplaner i samarbete med byggherrar, fastighetsägare och andra kommunala förvaltningar.

Intervjuerna ger en samfäll bild av att samhällsbyggnadsförvaltningens planenhet upplevs fungera väl. Planenhetens befattningshavare har adekvat utbildning med olika specialinriktningar. Mot bakgrund av den kraftigt ökade efterfrågan av planenhetens tjänster är en samfäll bedömning att man ligger nära eller något över enhetens kapacitetstak. Arbetstoppar möts idag med konsultstöd. På sikt, vid oförändrad efterfrågan över tid eller en ökad efterfrågan på enhetens tjänster, måste överväganden ske kring en förstärkning av enhetens bemanning. Därvid påtalas behovet av erfarenhet och kompetens.

Det är en allmän uppfattning att det inom förvaltningen etablerats ett öppet och prestigelöst förhållningssätt och arbetsklimat. Nyckelord i detta förhållningssätt är samarbete och helhetsperspektiv.

Förvaltningens ärendeberedning bedöms ske på ett ändamålsenligt sätt, med ett tydligt överlämnande till politiken på en ordförandeberedning inför miljö- och samhällsbyggnadsutskottet, som har en bred politisk sammansättning.

Uppföljning av balansen mellan beslutade planuppdrag och avslutade detaljplaner sker genom en kontinuerlig dialog inom planenheten, stadsbyggnadsavdelningen, förvaltningsledningen och gentemot politiken. Som underlag för uppföljningen ligger en produktionsplan som uppdateras kontinuerligt inom förvaltningen. Utöver planarbeten redovisas även pågående utvecklingsarbeten. Det är en samfäll bild att verksamhetens uppföljning sker på ett ändamålsenligt sätt.

Genom implementeringen av en ny projektmodell i kommunen har mallar identifierats, för vilka system och rutiner som bör finnas när det gäller plan- och exploateringsprocessen. Arbetet med att uppdatera dessa innebär en systematisk genomarbetning och uppdatering av befintliga system och rutiner för detaljplane-arbetet. Detta bedöms skapa goda förutsättningar för en ändamålsenlig hantering. Syftet är att kvalitetssäkra rutinerna, så att alla arbetar i samma mallar för att effektivisera processen, samt att samordna de frågeställningar som uppstår i detaljplaneprocessen.

Pågående utvecklingsarbete inom stadsbyggnadsavdelningen behöver uppmärksammas och stödjas inom ramen för samhällsbyggnadsförvaltningens resurs- och prioriteringsarbete. En väl utvecklad och effektiv detaljplaneprocess är en viktig del i kommunens samhällsutveckling.

Arbetet med att uppdatera och kvalitetssäkra system och rutiner för framtagande av detaljplaner bör framgent ingå som prioriterad del i verksamhetens riskhanterings- och kontrollplan.

När det gäller taxorna för planavgifter har de inte reviderats under 2013, vilket borde ha ägt rum enlighet kommunplanens intentioner. Detta på grund av att man avvaktar ett nytt taxeförslag från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), som beräknas vara klart under 2014.


Pågående arbete med att uppdatera system och rutiner inom planenheten behöver utvidgas till att även omfatta målsättning och principer för kommunens avgiftsuttag när det gäller detaljplaneringen. Rutiner för kalkylering och uppföljning behöver även arbetas fram så att en tydlig redovisning av planenhetens resultat kan ske, för att den vägen säkerställa självkostnadsprincipen.

Kommunen bedöms bedriva ett ambitiöst översiktsplanearbete, som särskilt bör lyftas fram mot bakgrund av det nära och förtroendefulla samarbete som etablerats mellan kommunens översiktplanerare och planenheten inom stadsbyggnadsavdelningen. Funktionerna är ömsesidigt beroende av varandras kompetens och verksamhetskunskap.

Granskningsresultatet i sin helhet framgår av bifogad rapport.

Revisorerna översänder rapporten och önskar skriftligt få del av styrelsens yttrande med anledning av granskningsresultatet senast 2014-10-30. Yttrandet tillställs revisorerna via Tyresö kommuns kanslifunktion inom konsult- och servicekontoret.

För Tyresö kommuns revisorer



Palle Karlsson
Ordförande

För kännedom
Kommunfullmäktiges presidium

Revisionsrapport

Detaljplanprocessen

Tyresö kommun

April 2014
Jan-Olov Larsén

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	1
2.	Inledning.....	3
2.1.	Bakgrund	3
2.2.	Revisionsfråga och avgränsning.....	3
2.3.	Metod och redovisning	3
2.4.	Tidigare granskningar	4
3.	Lagstiftning	5
3.1.	Iakttagelse/bedömning	7
4.	Övergripande förutsättningar	8
4.1.	Reglementen.....	8
4.1.1.	Gemensamt reglemente för nämnderna.....	8
4.1.2.	Reglemente för kommunstyrelsen.....	8
4.2.	Kommunstyrelsens delegationsordning.....	10
4.3.	Övergripande tjänstemannaorganisation	11
4.4.	Iakttagelse/bedömning	11
5.	Detaljplaneprocessen	12
5.1.	Organisatorisk hemvist och former för beredning.....	12
5.1.1.	Situationsbeskrivning.....	12
5.1.2.	Samhällsbyggnadsförvaltningen	12
5.1.3.	Stadsbyggnadsavdelningen och planenheten	13
5.1.4.	Iakttagelse/bedömning	14
5.2.	Uppföljning.....	15
5.2.1.	Iakttagelse/bedömning	16
5.3.	System och rutiner för framtagande av detaljplaner	17
5.3.1.	Plan- och bygglagen	17
5.3.2.	Kommunens detaljplaneprocess	17
5.3.3.	System och rutiner för framtagande av detaljplaner	18
5.3.4.	Iakttagelse /bedömning.....	19
5.4.	Planavgifter och finansieringsgrad.....	19
5.4.1.	Iakttagelse/bedömning	20
6.	Översiktsplanarbetet	21
6.1.	Iakttagelse/bedömning	22

1. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

På uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer har vi granskat detaljplaneprocessen för att besvara följande revisionsfråga: *Har kommunen en effektiv och ändamålsenlig detaljplaneprocess för att möta sina tillväxtambitioner?* Med kommunen avses granskningsobjektet kommunstyrelsen.

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att kommunen i huvudsak har en effektiv och ändamålsenlig process för att möta sina tillväxtambitioner.

Den övergripande lagstiftningen i form av plan- och bygglag är föremål för omarbetning i syfte att förkorta processen från idé till färdigt byggnadsprojekt. Samhällsbyggnadsförvaltningen följer utvecklingen inom lagstiftningsområdet. De olika lagförslagen har presenterats i miljö- och samhällsbyggnadsutskottet och kommunstyrelsen. Där beskrivs innehållet i de olika förslagen och dess konsekvenser för Tyresö kommun. Där lyfts även översiktsplanens ökade vikt fram, som vägledning för framtida planering i kommunen. Vidare påtalas vikten av en bred och djup förankringsprocess. Översiktsplanen är inte bindande, varför dess legitimitet ligger i förankringen hos medborgarna och i politiken.

Ansvarsfördelningen i kommunens planeringsprocess bedöms som tydlig, vilket framgår av gemensamt reglemente för nämnderna och reglemente för kommunstyrelsen. Fördelarna med att ha en nämnd, kommunstyrelsen, med en förvaltning, samhällsbyggnadsförvaltningen, med ansvar för huvudprocesserna inom samhällsbyggnadsområdet, bedöms som stora.

Kommunen ligger i en tillväxtregion, med egna ambitioner att växa och utvecklas. Intresset från byggherrar och andra aktörer att etablera sig i kommunen har ökat kraftigt under senare tid. För att möta den nya situationen har anpassningar och justeringar inom samhällsbyggnadsförvaltnings organisation ägt rum under 2013. Syftet är att samla hela plan-, bygg-, och genomförandeprocessen från tidig idé till genomfört projekt. Vidare påtalas vikten av ökat fokus på kommunikation och dialog med medborgarna, bland annat genom en satsning på att utveckla kommunens webbsida och genom olika riktade informationsåtgärder.

Till planenhetens verksamhet hör kommunens fysiska planering. Arbetet bedrivs både på strategisk nivå genom översiktlig planering, med kommunens översiktsplanerare i förvaltningens stab, och mer konkret genom framtagande av detaljplaner i samarbete med byggherrar, fastighetsägare och andra kommunala förvaltningar.

Intervjuerna ger en samfäll bild av att samhällsbyggnadsförvaltningens planenhet upplevs fungera väl. Planenhetens befattningshavare har adekvat utbildning med olika specialinriktningar. Mot bakgrund av den kraftigt ökade efterfrågan av planenhetens tjänster är en samfäll bedömning att man ligger nära eller något över enhetens kapacitetstak. Arbetstoppar möts idag med konsultstöd. På sikt, vid oförändrad efterfrågan över tid eller en ökad efterfrågan på enhetens tjänster, måste överväganden ske kring en förstärkning av enhetens bemanning. Därvid påtalas behovet av erfarenhet och kompetens.

Det är en allmän uppfattning att det inom förvaltningen etablerats ett öppet och prestigelöst förhållningssätt och arbetsklimat. Nyckelord i detta förhållningssätt är samarbete och helhetsperspektiv.

Förvaltningens ärendeberedning bedöms ske på ett ändamålsenligt sätt, med ett tydligt överlämnande till politiken på en ordförandeberedning inför miljö- och samhällsbyggnadsutskottet, som har en bred politisk sammansättning.

Uppföljning av balansen mellan beslutade planuppdrag och avslutade detaljplaner sker genom en kontinuerlig dialog inom planenheten, stadsbyggnadsavdelningen, förvaltningsledningen och gentemot politiken. Som underlag för uppföljningen ligger en produktionsplan som uppdateras kontinuerligt inom förvaltningen. Utöver planarbeten redovisas även pågående utvecklingsarbeten. Det är en samfäll bild att verksamhetens uppföljning sker på ett ändamålsenligt sätt.

Genom implementeringen av en ny projektmodell i kommunen har mallar identifierats, för vilka system och rutiner som bör finnas när det gäller plan- och exploateringsprocessen. Arbetet med att uppdatera dessa innebär en systematisk genomarbetning och uppdatering av befintliga system och rutiner för detaljplanearbetet. Detta bedöms skapa goda förutsättningar för en ändamålsenlig hantering. Syftet är att kvalitetssäkra rutinerna, så att alla arbetar i samma mallar för att effektivisera processen, samt att samordna de frågeställningar som uppstår i detaljplaneprocessen.

Pågående utvecklingsarbete inom stadsbyggnadsavdelningen behöver uppmärksammas och stödjas inom ramen för samhällsbyggnadsförvaltningens resurs- och prioriteringsarbete. En väl utvecklad och effektiv detaljplaneprocess är en viktig del i kommunens samhällsutveckling.

Arbetet med att uppdatera och kvalitetssäkra system och rutiner för framtagande av detaljplaner bör framgent ingå som prioriterad del i verksamhetens riskhanterings- och kontrollplan.

När det gäller taxorna för planavgifter har de inte reviderats under 2013, vilket borde ha ägt rum enlighet kommunplanens intentioner. Detta på grund av att man avvaktar ett nytt taxeförslag från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), som beräknas vara klart under 2014.

Pågående arbete med att uppdatera system och rutiner inom planenheten behöver utvidgas till att även omfatta målsättning och principer för kommunens avgiftsuttag när det gäller detaljplaneringen. Rutiner för kalkylering och uppföljning behöver även arbetas fram så att en tydlig redovisning av planenhetens resultat kan ske, för att den vägen säkerställa självkostnadsprincipen.

Kommunen bedöms bedriva ett ambitiöst översiktsplanearbete, som särskilt bör lyftas fram mot bakgrund av det nära och förtroendefulla samarbete som etablerats mellan kommunens översiktplanerare och planenheten inom stadsbyggnadsavdelningen. Funktionerna är ömsesidigt beroende av varandras kompetens och verksamhetskunskap.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har vi granskat kommunens detaljplaneprocess. Denna granskning har prioriterats utifrån en väsentlighets- och riskanalys och en genomgång av kommunens omvärldsanalys.

Tyresö är en expansiv kommun ingående i en kraftigt växande region vilket ställer stora krav på en ändamålsenlig samhällsplanering. En viktig del vid planeringen av bebyggelse utgörs av detaljplanen. Detaljplaneprocessen är komplicerad och innehåller många separata moment. Det är viktigt att denna process genomförs effektivt.

Mot denna bakgrund, har ovanstående granskning prioriterats och genomförts inom ramen för revisionsplan 2014.

2.2. Revisionsfråga och avgränsning

Granskningen ska besvara följande revisionsfråga:

Har kommunen en effektiv och ändamålsenlig detaljplaneprocess för att möta sina tillväxtambitioner?

Utifrån revisionsfrågan har revisionskriterier formulerats inom nedanstående områden:

- Organisatorisk hemvist och formerna för beredning av detaljplaneärenden
- Nyttjande av ekonomiska och personella resurser som har avsatts för framtagande av detaljplaner
- Handläggningstid för framtagande av detaljplaner
- Uppföljning av balansen mellan beslutade planuppdrag och avslutade detaljplaner
- System och rutiner för framtagande av detaljplaner inklusive dess följsamhet
- Målsättningar för finansieringsgraden genom planavgift för detaljplanerna.

Granskningsobjekt är kommunstyrelsen.

2.3. Metod och redovisning

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier såsom genomgång av lagstiftning, processer och lokala tillämpningsrutiner m.m. Detta har kompletterats via intervjuer med följande personer:

- Bo Renman, kommundirektör
- Åke Skoglund, chef samhällsbyggnadsförvaltningen
- Sara Kopparberg, chef stadsbyggnadsavdelningen
- Helene Hallberg, chef planenheten, stadsbyggnadsavdelningen
- Carolina Fintling-Rue, översiktsplanerare, samhällsbyggnadsförvaltningens stab

Granskningsresultatet redovisas i fyra avsnitt med vidhängande iakttagelser och bedömningar. Vidare finns ett avsnitt med sammanfattande bedömningar och rekommendationer, som återfinns först i revisionsrapporten. Rapporten har vidare faktagranskats av samtliga intervjuade.

2.4. Tidigare granskningar

Tidigare genomförda granskningar, som har beröringspunkter med den aktuella granskningen, är redovisade i revisionsrapporterna:

- Övergripande planering avseende investerings- och exploateringsprocessen, oktober 2010
- Uppföljning av ovanstående granskning, september 2011.

Sammanfattningen i uppföljningsrapporten, september 2011, tar upp följande punkter:

- Den nya modellen för styrning och planering, innefattande kommunplan, nämndsplan och enhetsplan utgör den planeringsprocess som bildar underlag för helhetsbedömningar och prioriteringar som efterfrågades i revisionens granskning hösten 2010. Kommunplanen innehåller samtliga investeringar (även exploateringsinvesteringarna).
- I den nya organisationen, som ingår i den nya styrmodellen, har tjänstemannaorganisationen som ansvarar för huvudprocesserna inom samhällsplaneringsområdet sin organisatoriska hemvist under kommunstyrelsen vilket ur styrningssynpunkt är en fördel. En befattning med ansvar för framtagande av kommunens översiktsplan har inrättats.
- Den nya styrmodellen ska stödjas genom tydliga styrdokument i form av policy, reglementen riktlinjer och rutiner.

3. Lagstiftning

Processen med framtagandet och genomförandet av detaljplaner regleras av lagstiftningen i plan- och bygglagen (SFS 2010:900), främst i kapitel 4, 5 och 6.

Lagstiftningen har under lång tid varit föremål för utredning kring överväganden för att skapa en enklare lagstiftning, i syfte att förenkla och snabba upp byggprocessen. Nuvarande plan- och bygglag gäller från 2011-05-02. Av Civilutskottets betänkande 2009/10:CU25 framgår att intentionerna bakom lagstiftningen är att förenkla plan- och byggprocessen samtidigt som kontrollen av byggandet skärps. Nedan redovisas några viktiga nyheter i den nya plan- och bygglagen:

- Miljö- och klimataspekter ska beaktas vid planläggning och byggande.
- Alla som söker bygglov ska kunna få besked inom 10 veckor.
- Skyldighet att i bygglov pröva krav på tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga.
- Det generella kravet på byggnmälan före byggstart slopas. Innan en byggrivnings eller markåtgärd påbörjas krävs startbesked. Innan ett byggnadsverk får tas i bruk krävs slutbesked.
- Processen att ta fram en ny detaljplan förenklas och förkortas genom att krav på planprogram slopas.
- Rätten att begära ett planbesked från kommunen införs, av vilket det ska framgå om kommunen tänker påbörja ett planarbete eller inte.
- Hänsyn tas till förutsättningarna för telekommunikation och annan informationsteknik, till exempel bredband
- En byggsanktionsavgift ersätter de nuvarande tre avgiftsmöjligheterna.

Inom ramen för arbetet med att skapa ett enklare regelverk beslutade regeringen den 28 november 2011 att tillsätta en särskild utredare för att se över bestämmelserna om genomförande av detaljplaner. Plangenomförandeutredningens uppdrag var att se över reglerna om genomförande av detaljplan i syfte att åstadkomma en tydlig, effektiv och transparent plangenomförandelagstiftning.

Uppdraget har senare utvidgats till att också utreda förutsättningarna för att förenkla och förkorta plan- och byggprocessen genom att se över:

- Kravet på detaljplan
- Kravet på bygglov
- Möjligheterna att använda s.k. enkelt planförfarande
- Möjligheterna för kommunfullmäktige att uppdra åt kommunal nämnd att anta en detaljplan.

Följande utredningar föreligger:

- Ett effektivare plangenomförande (SOU 2012:91) redovisad 2013-01-10
- En effektivare plan- och bygglovsprocess (SOU 2013:34) redovisad 2013-05-07
- En enklare detaljplaneprocess (Promemoria S2013/6968/PBB) redovisad 2013-10-09

Följande förslag föreligger:

- *Nya bestämmelser om gatukostnader*, Lagrådsremiss 2013-11-08; Nuvarande gällande bestämmelser om gatukostnader föreslås bli ersatta med en möjlighet för kommuner att genom antagande av en taxa (gatuavgift) finansiera anläggande eller förbättring m.m. av sådana allmänna platser. Kommunernas uttag enligt taxan ska inte få överstiga kommunens självkostnad och gatuavgiften ska fördelas mellan fastigheterna på ett skäligt och rättvist sätt. De nya bestämmelserna om gatuavgifter föreslås träda i kraft den 1 januari 2015.
- *Nya åtgärder som kan genomföras utan krav på bygglov*, Lagrådsremiss 2014-02-06. Syftet med ändringarna är att förenkla regelverket så att krav på bygglov inte ställs i större utsträckning än vad som är motiverat utifrån samhällets behov av att säkerställa att bebyggelsen utvecklas på ett lämpligt och hållbart sätt. Ändringarna innebär att det antal åtgärder som ska kunna vidtas utan krav på bygglov utökas. För det första ska större komplementbyggnader och mindre bostäder på sammanlagt 25 kvadratmeter kunna uppföras. För det andra ska en- och tvåbostadshus kunna byggas med högst 15 kvadratmeter. På en- och tvåbostadshus ska också högst två takkupor kunna byggas. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 2 juli 2014. Lagrådet beslutade 2014-02-28 att förslaget inte kan läggas till grund för lagstiftning utan ytterligare beredning och komplettering.
- *En enklare planprocess*, Lagrådsremiss 2014-02-13. Syftet är att göra plan- och bygglovsprocessen enklare och effektivare. Vidare föreslås en helt ny lag om kommunala markanvisningar. Ändringarna innebär bland annat att detaljplanekravet begränsas och att nuvarande enkla planförfarandet för framtagande av detaljplan blir standard. Lagändringarna och den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2015 med undantag för bestämmelserna om detaljplanekravet som föreslås träda i kraft den 1 juli 2015.

Pågående utredningar med anknytning till denna granskning kan nämnas följande:

- *Regional planering och bostadsförsörjning*, Dir. 2013:78. Syftet är att utreda och vid behov föreslå sådana förändringar i de regelverk som styr fysisk planering och framtagande av planeringsunderlag på regional nivå som behövs för att tillgodose bostadsförsörjningsbehovet och en långsiktigt hållbar utveckling i alla delar av landet. Utredningen berör systemet med regional planering enligt 7 kap. plan- och bygglagen. Utredningen ska redovisas 2015-03-27.
- *Effektivare handläggning av beslut som överklagats enligt plan- och bygglagen*, Dir. 2013:53. Syftet är att se över möjligheten att effektivisera processen för prövning av kommunala beslut som överklagats enligt plan- och bygglagen, att med bibehållen rättssäkerhet åstadkomma en effektivare prövningsordning. Uppdraget ska redovisas 2014-03-15.

Ovanstående redovisning av pågående förändringsarbete inom lagstiftningsområdet gör inte anspråk på att vara heltäckande utan mer ge en bild av inriktning.

3.1. Iakttagelse/bedömning

Den övergripande lagstiftningen i form av plan- och bygglag är föremål för omarbetning i syfte att förkorta processen från idé till färdigt byggnadsprojekt.

I pågående utredningsarbete är ambitionen att föreslå förenklingar och ökad tydlighet i reglerna för plangenomförandet. Ett genomgående tema i utredandet är att kommunernas översiktplaner utvecklas som verktyg för att ge vägledning för efterföljande beslut. När översiktplanen upprättas, ska riksintressen, miljö-kvalitetsnormer, mellankommunala frågor och miljöbedömningar så långt som möjligt vara avgjorda. De övergripande strukturerna för lokalisering av bebyggelse ska således vara utredda.

Av intervjuer och granskade underlag framgår att samhällsbyggnadsförvaltningen nogsamt följer utvecklingen inom lagstiftningsområdet. De olika lagförslagen har presenterats för miljö- och samhällsbyggnadsutskottet och för kommunstyrelsen i form av overheadpresentationer som beskriver de olika förslagen och dess konsekvenser för Tyresö kommun.

I intervjuerna lyfts översiktplanens ökade vikt fram, som vägledning för framtida planering i kommunen. Vidare påtalas vikten av en bred och djup förankringsprocess. Översiktplanen är inte bindande, varför dess legitimitet ligger i förankringen hos medborgarna och i politiken.

4. Övergripande förutsättningar

4.1. Reglementen

4.1.1. Gemensamt reglemente för nämnderna

Enligt gemensamt reglemente för nämnder i Tyresö kommun, antaget av kommunfullmäktige 2006-12-14 och senast reviderat 2013-09-12, framgår nämndernas roll och uppgifter i Tyresö kommun.

Där framgår att i nämndens styrfunktion ingår att ansvara för att de av kommunfullmäktige fastställda målen uppnås och planerna för verksamheten och ekonomin efterlevs.

Nämnden ansvarar för riskhantering och internkontroll inom sitt ansvarsområde enligt beslutade riktlinjer. Nämnden ansvarar för utarbetande av kvalitetsgarantier samt tillsyn att det finns fungerande synpunkts- och klagomålshantering och erforderlig service till kommuninvånarna inom sitt verksamhetsområde. Nämnden ska organisera verksamheten så att den är effektiv, ändamålsenlig och samordnad.

Nämnden ska vidare följa upp att verksamheten bedrivs i enlighet med de nationella mål som fastställts, och samordna utformningen av övergripande mål och riktlinjer.

Kommunstyrelsen är personalorgan för samtliga förvaltningar beträffande anställningsförhållanden och övriga arbetsrättsliga frågor.

Nämnden får uppdra åt sina utskott, åt ledamot eller ersättare i nämnden eller åt anställd hos kommunen att på nämndens vägnar fatta beslut i ett visst ärende eller viss grupp av ärenden, som inte avser fyra specifika fall som ej får delegeras.

4.1.2. Reglemente för kommunstyrelsen

Enligt kommunstyrelsens reglemente, senast reviderat 2012-10-11 framgår nämndens uppgift enligt nedanstående sammanställning.

Under rubriken Ansvar § 1 framgår att kommunstyrelsen är kommunens ledande politiska organ. Den har det övergripande ansvaret för hela kommunens utveckling och ekonomi. Kommunstyrelsen styr, leder och samordnar planeringen och uppföljningen av kommunens ekonomi och verksamheter.

Under rubriken Uppgifter § 2 framgår att i kommunstyrelsens ledningsfunktion ligger att leda och samordna arbetet med frågor som rör bland annat:

- Demokrati
- Information, service och kvalitet
- Arbetsgivarpolitik
- Övergripande planering
- Förebyggande arbete
- Administration
- Kommunalteknik

Under rubriken Övergripande planering framgår:

- Fysisk planering, övergripande miljöplanering och miljöövervakning samt mark- och exploateringsfrågor
- Planeringen av användningen av mark och vatten, till exempel översiktsplan, detaljplaner, fastighetsplaner och fördelning av gatukostnader
- Ta initiativ till, utarbeta och anta ändring eller upphävande av detaljplan då bestämmelserna om enkelt planförfarande i 5 kap, 7 §, i plan- och bygglagen får tillämpas
- Mark- och bostadspolitiken och se till att en tillfredställande markberedskap upprätthålls samt att bostadsförsörjningen och samhällsbyggandet främjas
- Energiplaneringen samt främja energihushållningen
- Nyttjandet av kommunens lokalbestånd

Under rubriken Kommunalteknik framgår:

- Vatten- och avloppsanläggningar
- Renhållning och avfallsverksamhet
- Allmänna platser, gator och vägar inkluderande kommunal väghållningsmyndighet
- Egna och inhyrda fastigheter/lokaler och anläggningar
- Byggnadsverksamhet (ny-, till- och ombyggnad)

Under rubriken Förebyggande arbete framgår:

- Hållbar utveckling
- Säkerhetsarbetet
- Krisberedskapsarbetet
- Trafikpolitiken och verka för en tillfredställande trafikförsörjning
- Drog- och brottsförebyggande arbete
- Folkhälsa
- Tillgänglighetsfrågor

Under rubriken Administration framgår:

- Arbetet med att reformera det kommunala regelbeståndet
- Arbetet med att effektivisera administrationen
- Utvecklingen av informationssystem, IT och kommunikation

Kommunstyrelsen ska vidare med uppmärksamhet följa miljövårds- och naturvårdspolitiken och verka för en god miljö i kommunen

Under rubriken Övriga uppgifter § 6 framgår att kommunstyrelsen vidare ansvarar vidare för (alla poster återges ej):

- Näringslivsfrågor och åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen
- Kommunens centrala informationsverksamhet

- reformering av kommunens regelbestånd och utformningen av fullmäktiges handlingar
- kommunens intressen vid fastighetsbildning, fastighetsbestämning, planläggning och byggnadsväsen

Under rubriken Utskott § 9 framgår att under kommunstyrelsen kan finnas utskott, som fullgör de uppgifter kommunstyrelsen delegerar.

4.2. Kommunstyrelsens delegationsordning

Av delegationsordning inom kommunstyrelsens verksamhetsområde antagen av kommunfullmäktige 2013-04-29 § 77 har följande rubriker:

- Allmänna regler
- Delegerad beslutsbefogenhet
- Återtagande av delegation
- Vidaredelegation
- Anmälan av delegationsbeslut
- Överlämnande till kommunstyrelsen
- Jäv
- Verkställighet
- Beställarombud
- Ersättare
- Brådslande ärende
- Personalorgan
- Ärendegrupper A-G

Under rubriken Anmälan av delegationsbeslut framgår att beslut som fattas med stöd av delegationsuppdrag ska anmälas till kommunstyrelsen, som avgör hur anmälan ska ske. Beslutsunderlaget ska finnas tillgängligt på respektive förvaltning. Delegationer i arbetsgivarfrågor, fastighetsfrågor samt ärenden enligt lotterilagen, alkohollagen och tobakslagen anmäls till kommunstyrelsens särskilda utskott, som avgör hur anmälan ska ske. Delegationer till miljö- och samhällsbyggnadsutskottet anmäls till utskottet, som avgör hur anmälan ska ske.

Under ärendegrupp C finns Plan-, fastighets och markärenden redovisas 24 ärendegrupper som delegeras till olika utskott och olika befattningshavare. Följande ärendegrupper har delegerats till miljö- och samhällsbyggnadsutskottet:

- | | |
|----------------|--|
| Ärendegrupp 22 | Ge samhällsbyggnadsförvaltningen i uppdrag att påbörja planarbete, samt ge beslut om planbesked. |
| Ärendegrupp 23 | Beslut om att samråda om framtaget planförslag. |
| Ärendegrupp 24 | Beslut om revideringar i planförslag för samråd. |

Med planarbete och planförslag avses i dessa fall arbete med och förslag till detaljplan, fastighetsplan, områdesbestämmelser och förslag till fördelning av gatukostnader, men även andra planer som faller inom samhällsbyggnadsförvaltningens verksamhetsområde, t ex skogsvårdsplan.

4.3. Övergripande tjänstemannaorganisation

Tjänstemannaorganisationen följer den ansvarsfördelning som framgår av kommunstyrelsens reglemente.

Samhällsbyggnadsförvaltningen ansvarar för kommunens samhällsplanering, miljö-, klimat-, naturvårds- och folkhälsoarbete samt ansvarar för en god hållbar boendemiljö i kommunen. Detta omfattar bland annat plan- och exploatering, bygglov, renhållning, vatten och avlopp, trafik, gata och park samt ansvar för kommunens grundläggande kartverk och mättningsarbeten. Projekten varierar från omvandling av gamla fritidshusområden till nya småhusområden och större exploateringsprojekt och infrastrukturinvesteringar.

I revisionens uppföljning av granskningen avseende den övergripande planeringen, som gjordes september 2011, *lyftes fördelarna fram med att tjänstemannaorganisationen som ansvarar för huvudprocesserna inom samhällsbyggnadsområdet har sin organisatoriska hemvist under kommunstyrelsen.* Detta för att minimera gränssnittproblematik, risk för revirtänkande och i vissa fall dubbelarbete. Befattningen med ansvar för översiktsplaneringen som berördes i uppföljningen är placerad i samhällsbyggnadsförvaltningens stab under förvaltningschefen.

4.4. Iakttagelse/bedömning

Ansvarsfördelningen i kommunens planeringsprocess bedöms som tydlig, vilket framgår av gemensamt reglemente för nämnder i Tyresö kommun och reglemente för kommunstyrelsen.

Fördelarna med att ha en nämnd, kommunstyrelsen, med en förvaltning, samhällsbyggnadsförvaltningen, med ansvar för huvudprocesserna inom samhällsbyggnadsområdet bedöms som stora.

5. Detaljplaneprocessen

5.1. Organisatorisk hemvist och former för beredning

5.1.1. Situationsbeskrivning

Som tidigare noterats befinner sig kommunen i en tillväxtregion med egna ambitioner att växa och utvecklas. Från att intresset från byggherrar och andra aktörer att etablera sig i kommunen varit måttligt eller svalt har ett kraftigt ökat intresse kunnat konstateras under senare tid. En av nyckelpersonerna som intervjuats uttrycker situationen som så att kommunens attraktionskraft ökat explosionsartat.

För att möta den nya situationen har en rad åtgärder vidtagits i kommunen enligt följande:

- En ny modell för styrning och planering, innefattande kommunplan, nämndsplan och enhetsplan som bildar underlag för helhetsbedömningar och prioriteringar har införts under åren 2011 och 2012.
- Anpassningar av organisationen till den nya situationen har genomförts dels genom en anpassning av kommunstyrelsens förvaltningsorganisation genom ett bildandet av ett kommunledningskontor från och med 2014-01-01 och dels genom anpassningar och justeringar inom samhällsbyggnadsförvaltningen som ägt rum under 2013. Syftet med omorganisationen inom samhällsbyggnadsförvaltningen var att samla ihop hela plan, bygg-, och genomförandeprocessen från tidig idé till genomförande.
- Ett ökat fokus på kommunikation och dialog med medborgarna bland annat genom en satsning på att utveckla kommunens webbsida och genom olika riktade informationsåtgärder. "Vi arbetar med medborgarna i fokus" är ett tema i Miljö- och samhällsbyggnadsutskottets verksamhetsberättelse för 2013.

5.1.2. Samhällsbyggnadsförvaltningen

Samhällsbyggnadsförvaltningen driver kommunens samhällsplanering, miljö-, klimat-, naturvårds-, och folkhälsoarbete samt ansvarar och planerar för en god och hållbar boendemiljö för invånarna. Samhällsbyggnadsförvaltningen är uppbyggd enligt följande:

- Förvaltningsledning
- Stab under förvaltningsledningen
- Tre avdelningar
- Två enheter

Staben är bemannad med vardera en projektingenjör, översiktsplanerare och näringslivschef.

Avdelningarna (taktiska) ansvarar för följande verksamhetsområden:

- Vatten och avlopp och renhållningsverk
- Miljö- och trafik
- Stadsbyggnad: Plan, bygglov, projekt och exploatering

Enheterna (operativa) ansvarar för följande verksamhetsområden:

- Mät- och kartor
- Verksamhetsstöd och information

Inom enheten verksamhetsstöd och information finns informationssekreterare, nämndsekreterare, utskottssekreterare och koordinatörer för de olika verksamheterna.

5.1.3. *Stadsbyggnadsavdelningen och planenheten*

Av miljö- och samhällsbyggnadsutskottets verksamhetsberättelse för 2013 framgår att under året genomfördes en omorganisation då plan- och bygglovenheten tillsammans med mark- och exploateringsenheten bildade stadsbyggnadsavdelningen under en gemensam chef. Plan- och bygglovenheten delades i två separata enheter. För respektive enhet tillsattes en verksamhetsansvarig. Syftet med omorganisationen var att samla ihop hela plan- bygg- och genomförande processen från tidig idé till genomförande. Det strategiska planeringsarbetet får bättre förutsättningar genom samordningen samtidigt som enheterna även får möjlighet att fokusera på enskilda faser i projekten och att genomförandefasen stärks. Enheten har ett nära samarbete med översiktsplaneringsfunktionen i staben för förvaltningen.

Stadsbyggnadsavdelningen består av följande enheter under avdelningschefen:

- Exploatering och projektering
- Plan
- Bygglov

Av miljö- och samhällsbyggnadsutskottets verksamhetsberättelse för 2013 framgår att till planenhetens verksamhet hör kommunens fysiska planering. Arbetet bedrivs både på strategisk nivå genom översiktlig planering (med kommunens översiktsplanerare i förvaltningens stab) och mer konkret genom framtagande av detaljplaner i samarbete med byggherrar, fastighetsägare och andra kommunala förvaltningar.

Planenheten har följande dimensionering:

- Enhetschef
- Fyra planarkitekter

Planenhetens planarkitekter har adekvat utbildning med var sitt specialområde såsom arkitekt husbyggnad, landskapsarkitekt, fysisk planerare och samhällsplanerare.

Ärendeberedning sker dels genom respektive avdelnings/enheter ledningsgrupper och ärendeberedning centralt på samhällsbyggnadsförvaltningen.

Överlämningen av förvaltningens beredningsförfarande till politiken sker i form av en ordförandeberedning med kommunstyrelsens ordförande och företrädare för oppositionen samt föredragande tjänstemän. Därefter hanteras ärendena i utskottet för miljö- och samhällsbyggnadsfrågor samt i kommunstyrelsen, enligt gällande reglementen och delegationsordningar. Kommunstyrelsen har 13 ledamöter med 13 ersättare. Miljö- och samhällsbyggnadsutskottet har 9 ledamöter med 9 ersättare.

Processen kring framtagande av en detaljplan är reglerad i plan- och bygglagen. Detaljplanen är ett juridiskt dokument som bestämmer hur marken får användas.

5.1.4. *Iakttagelse/bedömning*

Kommunen ligger i tillväxtregion med egna ambitioner att växa och utvecklas. Intresset från byggherrar och andra aktörer att etablera sig i kommunen har ökat kraftigt under senare tid. För att möta den nya situationen har anpassningar och justeringar inom samhällsbyggnadsförvaltningens organisation ägt rum under 2013. Syftet är att samla hela plan-, bygg-, och genomförandeprocessen från tidig idé till genomfört projekt. Vidare påtalas vikten av ökat fokus på kommunikation och dialog med medborgarna bland annat genom en satsning på att utveckla kommunens webbsida och genom olika riktade informationsåtgärder.

Till planenhetens verksamhet hör kommunens fysiska planering. Arbetet bedrivs både på strategisk nivå genom översiktlig planering (med kommunens översiktsplanerare i förvaltningens stab) och mer konkret genom framtagande av detaljplaner i samarbete med byggherrar, fastighetsägare och andra kommunala förvaltningar.

Av intervjuerna framgår en samfäll bild att samhällsbyggnadsförvaltningens planenhet fungerar väl. Planenhetens befattningshavare har adekvat utbildning med olika specialinriktningar. Mot bakgrund av den kraftigt ökade efterfrågan på planenhetens tjänster är en samfäll bedömning att man ligger nära eller något över enhetens kapacitetstak. Arbetstoppar möts idag med konsultstöd. På sikt, vid oförändrad efterfrågan över tid eller en ökad efterfrågan på enhetens tjänster, måste överväganden ske kring en förstärkning av enhetens bemanning. Därvid påtalas behovet av erfarenhet och kompetens.

Som framgår av ovanstående beskrivning ligger enheten kring ett maximalt resursutnyttjande. Arbetsätt som tillämpas är att ha hög effektivitet i planarbetet med korta handläggningstider. Detta är möjligt genom en god framförhållning och en möjlighet att hantera problem i tidigt skede. Detta sker bland annat genom att en *styrgrupp* bestående av chefen för stadsbyggnadsavdelningen, chefen för planenheten, chefen för exploatering och projektering samt chefen för miljö- och trafik finns tillgängliga som en styrgrupp varje måndag eftermiddag. Dit kan projektledarna för de olika projekten vända sig för att diskutera problemställningar som framkommit. Styrgruppens uppgift är att vägleda och hantera problem. Styrgruppen kan förstärkas med andra nyckelpersoner och med förvaltningschefen.

Det är en allmän uppfattning att det inom förvaltningen etablerats ett öppet och prestigelöst förhållningssätt och arbetsklimat. Nyckelord i detta förhållningssätt är samarbete och helhetsperspektiv.

Ärendeberedningen bedöms ske på ett ändamålsenligt sätt inom förvaltningen med ett tydligt överlämnande till politiken genom en ordförandeberedning inför miljö- och samhällsbyggnadsutskottet, som har en bred politisk sammansättning.

5.2. Uppföljning

Uppföljning av balansen mellan beslutade planuppdrag och avslutade detaljplaner sker genom en kontinuerlig dialog inom planenheten, stadsbyggnadsavdelningen, samhällsbyggnadsförvaltningen och till politiken.

Uppföljningen sker i tre steg nämligen:

- Dagligen/veckovis inom planenheten
- Månadsvis inom stadsbyggnadsavdelningen och förvaltningsledningen och till miljö- samhällsbyggnadsutskottet
- Kvartalsvis till kommunstyrelsen

Som underlag för uppföljningen ligger en produktionsplan som uppdateras kontinuerligt inom avdelningen och enheten. Produktionsplaneringen sker i form av ett ark i excel där samtliga projekt redovisas. Utöver rena planarbeten redovisas även pågående utvecklingsarbeten.

Produktionsplanen upptar följande rubriker:

- Överklagade planer
- Pågående planer
- Övriga pågående projekt
- Kommande kända projekt
- Avslutade planer/avslutade övriga projekt
- Givna planbesked

Produktionsplanen redovisar vidare:

- Planprojekt/övriga projekt
- Styrgruppens medlemmar
- Ansvarig befattningshavare för plan, mark, projektering och bygg
- Mål för antagande av plan/färdigställande av övrigt projekt
- Reviderade mål för antagande av plan/färdigställande av övrigt projekt
- Tidplan
- Kommentarer/beskrivning av aktuellt läge
- Ekonomi

Kolumnerna tidplan och kommentarer redovisar mer i detalj kring det aktuella planeringsläget och orsaken till eventuella revideringar. I förkommande fall redovisas även vilka kompletteringar som i form av utredningar eller analyser som behöver utföras.

I månadsrapporten till miljö- och samhällsbyggnadsutskottet redovisas koncentrerat pågående arbete med de planer och övriga projekt som pågår. Månadsrapporterna har karaktären av lägesbeskrivning och uppdatering till utskottet.

Kvartalsrapporteringen till kommunstyrelsen sker muntligt med produktionsplanen och månadsrapporterna som underlag.

För att redovisa omfattningen av den arbetsbelastning som föreligger på planenheten redovisas nedan den produktion som varit under 2013, taget ur miljö- och samhällsbyggnadsutskottets verksamhetsberättelse för 2013.

Vid årsskiftet 2013/2014 var knappt 20 detaljplaner pågående och två detaljplaner överklagade.

Under 2013 har:

- 13 detaljplaner vunnit laga kraft, varav 6 stycken upprättats med enkelt planförfarande
- 11 stycken beslut om planbesked har fattats
- 14 detaljplaner har antagits
- 8 detaljplaner har varit utställda för granskning
- 5 detaljplaner har skickats ut för underrättelse
- 6 detaljplaner har varit utställda för samråd, samt
- 1 detaljplan har upphävts av länsstyrelsen

Förutom att bedriva detaljplanearbetet har planenheten även drivit och medverkat i ett flertal projekt. Exempel på detta är:

- Översiktplaneringen
- Arbete med breddning av Tyresövägen
- Vattendom för brygga vid Breviks skola
- Upphandlingar av nya ramkonsulter
- Rensning och omvandling av arkivet
- Samarbete med KTH arkitektur
- Översyn av det utökade strandskyddet och nya rutiner för strandskydd
- Nya mallar för planbeskrivning, utställningsplanscher och broschyr för utställning av planförslag samt
- Fortlöpande utbildning såsom kurser och seminarier

Vidare påpekas i verksamhetsberättelsen att generellt är intresset för att exploatera inom Tyresö kommun mycket stort och det är hög arbetsbelastning på enheterna.

Behovet av att stärka genomförandefasen har tidigare påtalats i denna rapport och detta redovisas i verksamhetsberättelsen på följande sätt:

”Mark- och exploateringsenheten har under 2013 genomgått stora personalomsättningar. Detta har inneburit en möjlighet att se över enhetens organisation och under 2014 kommer kompetensen inom genomförandeskedet att stärkas genom att två projektledare tillsätts”.

5.2.1. Iakttagelse/bedömning

Uppföljning av balansen mellan beslutade planuppdrag och avslutade detaljplaner sker genom en kontinuerlig dialog inom planenheten, stadsbyggnadsavdelningen, förvaltningsledningen och gentemot politiken. Som underlag för uppföljningen ligger en produktionsplan som uppdateras kontinuerligt inom förvaltningen. Utöver planarbeten redovisas även pågående utvecklingsarbeten. Det är en samfäll bild att verksamhetens uppföljning sker på ett ändamålsenligt sätt.

5.3. System och rutiner för framtagande av detaljplaner

5.3.1. Plan- och bygglagen

Som tidigare påpekats är bestämmelserna om planläggning av mark och vatten och byggande *strikt* reglerad i plan- och bygglagen (2010:900). Detaljplaneinstitutet regleras i kapitel fyra till sex enligt följande:

- Reglering med detaljplan och områdesbestämmelser
- Att ta fram detaljplaner och områdesbestämmelser
- Genomförande av detaljplaner

För denna granskning är plan- och bygglagens 5 kapitel aktuell och dess inledande paragraf lyder:

"Detta kapitel innehåller bestämmelser om hur en detaljplan och områdesbestämmelser upprättas, antas, ändras och upphävs samt om besked från kommunen om att inleda en sådan planläggning".

Kapitlet innehåller 41 paragrafer med följande huvudrubriker:

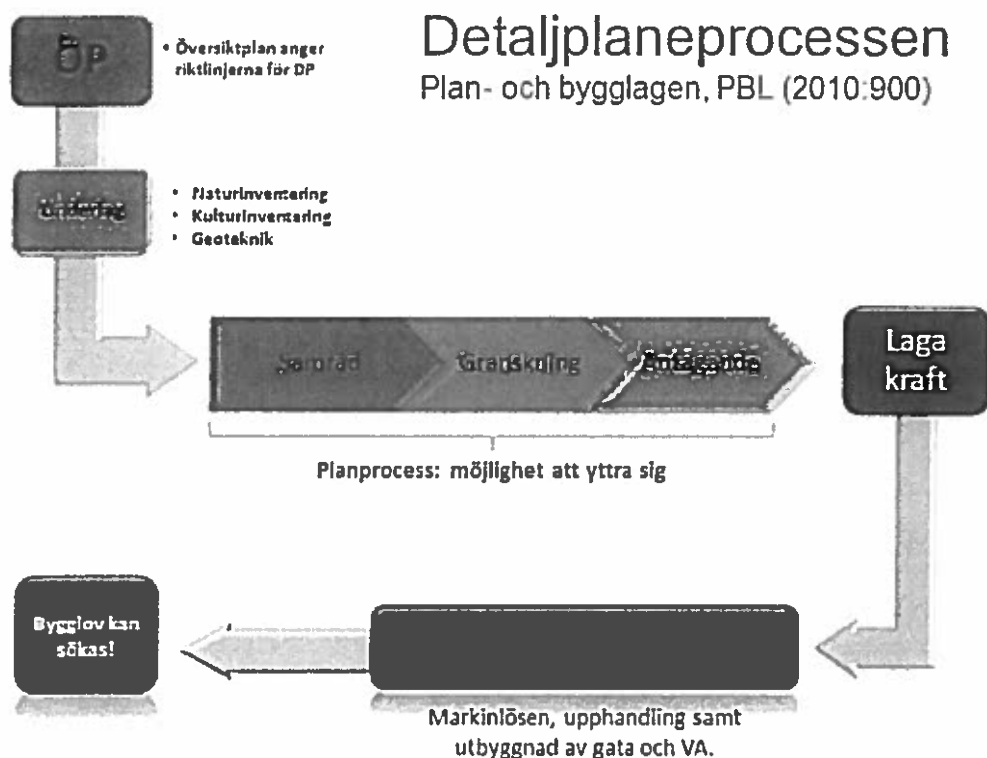
- Planbesked
- Processen innan en detaljplan antas
- Underlag för detaljplanearbetet
- Samråd
- Kungörelse och granskning
- Kungörelse ska ske enligt lagen (1977:654) om kungörelse i mål och ärenden hos myndighet m.m.
- Föreläggande om anspråk på ersättning eller inlösen
- Antagande av detaljplan
- Meddelanden till samfälligheter och bostadsrättsinnehavare
- Meddelanden till ett stort antal personer
- Ändra och upphäva detaljplaner
- Att anta, ändra och upphäva områdesbestämmelser
- Effekter av beslut enligt detta kapitel

5.3.2. Kommunens detaljplaneprocess

Som framgår av ovanstående är hanteringen av detaljplaner strikt reglerat i plan- och bygglagen.

På kommunens webbsida framgår detaljplaneprocessen i form av en bild utvisande ett flödesschema över processens olika skeden. Vidare finns en sammanfattande beskrivning av vad en detaljplan är, varför det finns detaljplaner, vad som regleras genom detaljplanen, hur detaljplanen tas fram samt hur den genomförs.

Kommunens detaljplaneprocess kan sammanfattas med följande bild.



5.3.3. System och rutiner för framtagande av detaljplaner

Huvudsyftet med att ha system och rutiner är att genom dessa säkerställa att:

- Lagstiftningen följs
- Klienterna hanteras på ett likvärdigt sätt
- Processen blir transparent och spårbar
- Processen kvalitetssäkras

Detaljplanearbetet som är komplext till sin karaktär bedrivs idag inom ramen för kommunens projektmodell benämnd PPS. För närvarande pågår ett arbete med att implementera en ny projektmodell som benämns "Projektmodell Tyresö kommun". Av inledningen av dokumentationen kring modellen framgår följande:

"Ska vi klara att möta medborgarnas ökade förväntningar måste vi ständigt utveckla och sträva efter att få mer medborgarnytta för de resurser vi har. Det är viktigt att vi har arbetsformer och rutiner som stöder detta. Projektformen, med denna modell som stöd, är en sådan arbetsform som lämpar sig för uppgifter som måste lösas av flera aktörer, är avgränsade i tiden, har ett bestämt mål och är unika".

Inom ramen för implementeringen av kommunens nya projektmodell pågår ett omfattande arbete inom stadsbyggnadsförvaltningen med att se över och uppdatera de system och rutiner, som ska säkerställa en likvärdig behandling i detaljplaneprocessen. Detta aktualiseras vidare av att flera befattningshavare är nya på sina tjänster.

För översynen av system och rutiner ska täcka processen samtliga delar har ett dokument upprättats rubricerat *"Plan- och exploateringsprocessen för exploatörsplaner – Från initiering till laga kraft"*. Detta dokument redovisar processens i 11 steg och för varje steg beskrivs de mallar som ska tas fram eller arbetas om enligt följande:

- Steg 1: Checklista
- Steg 2: Planbesked, följebrev till protokoll
- Steg 3: Checklista, protokoll
- Steg4: Projektdirektiv, projektplan med tidplan, start - PM, planavtal
- Steg 5: Checklista starmöte och projektgrupp, tidredovisning, mötesprotokoll, planbeskrivning och karta, tjänsteskrivelse, avtal, tidredovisningsmall
- Steg 6: Utställningsmaterial och broschyr
- Steg 7: Planbeskrivning, tjänsteskrivelse, kvalitetsprogram, samrådsredogörelse, avtal, exploateringsekonomi och plan
- Steg 8: Utställningsmaterial och broschyr
- Steg 9: Planbeskrivning, tjänsteskrivelse, kvalitetsprogram, granskningsutlåtande, avtal, exploateringsekonomi
- Steg 10 och 11: Inga mallar

5.3.4. *Iakttagelse /bedömning*

Genom implementeringen av en ny projektmodell i kommunen har mallar identifierats, för vilka system och rutiner som bör finnas när det gäller plan- och exploateringsprocessen. Arbetet med att uppdatera dessa innebär en systematisk genomarbetning och uppdatering av befintliga system och rutiner för detaljplanearbetet. Detta bedöms skapa goda förutsättningar för en ändamålsenlig hantering. Syftet är att kvalitetssäkra rutinerna, så att alla arbetar i samma mallar för att effektivisera processen, samt att samordna de frågeställningar som uppstår i detaljplaneprocessen.

Pågående utvecklingsarbete inom stadsbyggnadsavdelningen behöver uppmärksammas och stödjas inom ramen för samhällsbyggnadsförvaltningens resurs- och prioriteringsarbete. En väl utvecklad och effektiv detaljplaneprocess är en viktig del i kommunens samhällsutveckling.

Arbetet med att uppdatera och kvalitetssäkra system och rutiner för framtagande av detaljplaner bör framgent ingå som prioriterad del i verksamhetens riskhanterings- och kontrollplan.

5.4. *Planavgifter och finansieringsgrad*

Gällande plan- och bygglovtaxa fastställdes av kommunfullmäktige 2011-04-14.

Av miljö- och samhällsbyggnadsutskottets verksamhetsberättelse för 2013 framgår, under rubriken *kommungemensamma uppdrag*, att alla nämnder årligen ska se över sina taxor i syfte att avgiftsintäkterna, i den utsträckning som är rimlig eller tillåtet, ska bidra till verksamhetens finansiering. Taxorna för planavgifter har inte reviderats under 2013. Kommunens översyn av taxorna inväntar en övergripande översyn som Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) planerade att genomföra under 2013. Översynen har blivit försenad och beräknas genomföras under hösten 2014.

Enligt taxan tas avgift ut för plan- och bygglovsverksamheten. Avgiften är avsedd att täcka kommunens självkostnader¹ för myndighetsutövning och tjänster för den del som inte är skattefinansierad. Vid beräkningen av självkostnaderna får, utöver externa kostnader, alla relevanta direkta och indirekta kostnader som verksamheten ger upphov till tas med. Exempel på direkta kostnader är personalkostnader, personalomkostnader, pensionskostnader, material och utrustning, försäkringar m.m. Exempel på indirekta kostnader är lokalkostnader, kapitalkostnader och administrationskostnader. Verksamhetens eventuella andel av kommunens centrala service- och administrationskostnader bör också räknas med.

Nu gällande plan och bygglovtaxan består av följande fyra kapitel:

- Allmänna regler om kommunala avgifter
- Administrativa rutiner
- Bestämmelser om plan- och bygglovtaxa
- Tabeller

Avgiftsuttaget när det gäller detaljplaner regleras antingen genom avgifter enligt fastställd taxa eller genom separata avtal mellan kommunen och den sökande. Taxan reglerar avgiftsuttaget genom avgift för planbesked enligt taxans tabell 7, avgift för områdesbestämmelser och detaljplaner enligt tabell 8 och tiderättningar enligt tabell 2.

Avgifter för detaljplanearbetet regleras *huvudsakligen* genom separata avtal, så kallade planavtal, mellan sökande och kommunen. I avtalet reageras parternas villkor. Målsättningen är att kommunen ska ha full kostnadstäckning i enlighet med taxans allmänna regler.

I miljö- och samhällsbyggnadsutskottets verksamhetsberättelse för 2013 kommenteras det ekonomiska resultatet för planerheten enligt följande: *"Planerheten har haft större konsultkostnader än budgeterat men uppvisar ett positivt resultat tack vare höga intäkter från planavgifter"*.

5.4.1. Iakttagelse/bedömning

När det gäller taxorna för planavgifter har de inte reviderats under 2013, vilket borde ha ägt rum enligt intentionerna i kommunplanen. Detta på grund av att verksamheten avvaktar ett nytt taxeförslag från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), som beräknas vara klart under 2014.

Pågående arbete med att uppdatera system och rutiner inom planerheten behöver utvidgas till att även omfatta målsättning och principer för kommunens avgiftsuttag när det gäller detaljplaneringen. Rutiner för kalkylering och uppföljning behöver även arbetas fram så att en tydlig redovisning av planerhetens resultat kan ske, för att den vägen säkerställa självkostnadsprincipen.

¹ Den s k självkostnadsprincipen framgår både av kommunallagen 8 kap 3c § samt plan- och bygglagen 12 kap 10 §.

6. Översiktsplanarbetet

En viktig förutsättning för kommunens detaljplanearbete utgörs av kommunens översiktsplan. Lagstiftningen lyfter fram vikten av översiktsplanens styrande verkan på kommunens detaljplanearbete. Kommunen har beslutat om att arbeta fram en ny översiktsplan som, beräknas vara klar under 2016. Det är därför av intresse att lyfta fram det arbete som pågår när det gäller kommunens översiktsplan.

En strategi för översiktsplanarbetet antogs av kommunstyrelsen 2012-11-27, som innehåller följande punkter:

- En strategi för Tyresös översiktsplanering:
 - översiktplanering
 - bakgrund
- Så här ska vi arbeta i Tyresö kommun:
 - helhetssyn
 - dialog
 - omvärldsorienterat och gränsöverskridande
 - processorienterat
 - välkänt och använt
 - finansierat.
- Vem planerar:
 - översiktsplanerarens roll
 - alla är översiktsplanerare.
- Översiktsplanen är central:
 - strategisk
 - genomförandeinriktad
 - uppföljning och aktualitetsprövning
 - rullande

Översiktsplanen är kommunens "*avsiktsförklaring*" för den fysiska miljön. Planen ska redovisa hur kommunen avser att tillgodose riksintressen och miljö kvalitetsnormer. Planen kan också innehålla kommunens vision på området och vara dess strategiska dokument för den framtida utvecklingen. Översiktsplanen är vägledande, såväl när kommunens upprättar detaljplaner och områdesbestämmelser samt prövar bygglov enligt plan- och bygglagen, som när kommunen eller andra myndigheter fattar andra beslut som rör mark- och vattenanvändningen i kommunen.

För att redovisa hur förankringsarbetet bedrivits under 2013 redovisas de aktiviteter och åtgärder som förevarit i punktform, enligt miljö- och samhällsutskottets verksamhetsberättelsen för 2013:

- *Tyck om Tyresö 2035*, en tidig dialog i processen att ta fram en ny översiktsplan, genomfördes under hösten. Projektet bedrevs bland annat genom att en rosa byggbod turnerade runt i kommunen och öppnade upp för dialog med kommuninvånarna. Dialogen har även bedrivits via kommunens hemsida och sociala medier. Processen har fått en mycket positiv respons och har även uppmärksamats av andra kommuner.

- En ny *hemsida* om projektet att ta fram en ny översiktsplan har lanserats.
- Tyresös identitet, en rapport, har tagits fram som underlag för nya översiktsplanen. Fyra workshops har genomförts med politiker och tjänstemän. I rapporten presenteras nio teman som ska stärka bilden av framtiden Tyresö, dessa är natur och vatten, rekreation och fysisk aktivitet, ett småskaligt mänskligt format, nära till allt, dialog och kommunikation, varierad, samt kultur och hållbarhet.
- Planeringsunderlag har upphandlats avseende grönstrategi och en översiktlig kulturmiljöinventering.
- Arrangemang kring förankring av de nio teman som presenterat ovan.
- Intern förankring av översiktsplanprojektet genom presentationer på kommunens förvaltningars ledningsgrupper och planeringsdagar, politikerkonferenser m.m.
- Extern förankring vid t.ex. företagarkonferenser i kommunen och vid frukostmöten.
- Ett samarbete med KTH har inletts kring bostadsutvecklingsprojekt.

6.1. Iakttagelse/bedömning

Kommunen bedöms bedriva ett ambitiöst översiktsplanearbete och detta arbete bör särskilt lyftas fram mot bakgrund av det nära och förtroendefulla samarbete som etablerats mellan kommunens översiktplanerare, som organisatoriskt är placerad i stabsenheten under förvaltningschefen på samhällsbyggnadsförvaltningen, och planenheten inom stadsbyggnadsenheten. Funktionerna är ömsesidigt beroende av varandras kompetens och verksamhetskunskap, varför ett nära samarbete är en förutsättning för att nå ett bra resultat.

Översiktsplanen är inte juridiskt bindande. I och med detta krävs en omfattande ömsesidig dialog med kommunmedborgarna och en bred politisk förankring för att planen ska få den legitimitet och bli det vägledande framtidsdokument som avses.

2014-04-03

Jan-Olov Larsén
Projektledare

Jan Nilsson
Uppdragsansvarig