

# Granskning av samhällsplanering och fysisk planering

Botkyrka kommun

*Said Ashrafi*

*Jesper Häggman*



# Innehållsförteckning

<b>1.</b>	<b>Inledning</b>	<b>5</b>
1.1.	Bakgrund	5
1.2.	Syfte och Revisionsfråga/-or	5
1.3.	Revisionskriterier	5
1.4.	Kontrollmål	5
1.5.	Avgränsning	6
1.6.	Metod	6
<b>2.</b>	<b>lakttagelser och bedömningar</b>	<b>7</b>
2.1.	Kontrollmål 1	7
2.1.1.	lakttagelser	7
2.1.2.	Bedömning	11
2.2.	Kontrollmål 2	11
2.2.1.	lakttagelser	11
2.2.2.	Bedömning	13
2.3.	Kontrollmål 3	14
2.3.1.	lakttagelser	14
2.3.2.	Bedömning	16
2.4.	Kontrollmål 4 & 5	16
2.4.1.	lakttagelser	16
2.4.2.	Bedömning	19
<b>3.</b>	<b>Revisionell bedömning</b>	<b>20</b>
3.1.	Rekommendationer	20
<b>4.</b>	<b>Bedömningar utifrån kontrollmål</b>	<b>21</b>
4.1.	Bedömningar mot kontrollmål	21
<b>5.</b>	<b>Rekommendationer</b>	<b>25</b>
<b>6.</b>	<b>Bilagor</b>	<b>26</b>

# Sammanfattning

Översiktsplanen för Botkyrka kommun antogs av kommunfullmäktige den 22 maj 2014 och aktualitetsförklarades den 26 april 2018. Kommunfullmäktige antog program för bostadsförsörjning den 31 mars 2016. Programmet talar om att kommunen ska bygga mer, att kommunen ska fortsätta att bygga i de områden som redan är bebyggda och att Botkyrkabyggen, kommunens bostadsbolag, ska bli aktivare med att bygga nytt. Vidare står i programmet att kommunen har höjt ambitionerna och vill att det byggs 4 000 nya bostäder till 2020, vilket innebär att kommunen behöver möjliggöra 1 000 nya bostäder om året fram till 2020 – en fyrdubbling av tidigare byggtakt.

Utifrån genomförd risk- och väsentlighetsanalys har PwC fått i uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Botkyrka kommun att göra en granskning avseende kommunens arbete med fysisk planering och bostadsförsörjning.

Granskningen syftar till att besvara följande revisionsfråga:

## **Säkerställer kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden att processen för fysisk planering bedrivs på ett ändamålsenligt och effektivt sätt?**

Efter genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden **inte helt** säkerställt att processen för fysisk planering bedrivs på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.

Vår bedömning grundar sig på iakttagelser och bedömningar för respektive kontrollmål vilka framkommer nedan och i rapporten.

### **Kontrollmål 1 - Det finns tillräckligt tydliga direktiv och riktlinjer för styrning och ledning av kommunens arbete med fysisk planering**

Kontrollmålet bedöms **Uppfyllt**

Vi konstaterar att kommunens översiktsplan vid aktualitetsprövning i sin helhet bedömts aktuell. Vi noterar dock att endast ett av de initiala tre följduppdragen till översiktsplanen hade genomförts vid tid för aktualisering samt att det i samband med aktualisering noterades brister avseende följsamhet till översiktsplanen i det praktiska bygglovs-, planläggnings- och exploateringsarbetet.

Som komplement till översiktsplanen har kommunen tagit fram ett program för bostadsförsörjning, ett antal stadsdelvisa utvecklingsprogram samt ett 10-tal planprogram. Dessa styrdokument anger direktiv och riktlinjer för kommunens arbete med fysisk planering.

Det beskrivs dock att uppställda riktlinjer samt såväl kommunövergripande som stadsdelvisa styrdokument för den fysiska planeringen av kommunen inte ger tillräcklig vägledning för det praktiska detaljplanearbetet. Med anledning av detta har ett 10-tal planprogram tagits fram som utgångspunkt för detaljplanering. Ett arbete vilket enligt vår bedömning tar resurser och tid i anspråk.

### **Kontrollmål 2 - Det finns ett effektivt samspel mellan fysisk planering i tidiga skeden och de formella planeringsprocesserna**

Kontrollmål bedöms **Delvis uppfyllt**.

Även om projekthanteringen i tidiga skeden beskrivs vara väl implementerad och överlag beskrivs fungera ändamålsenligt konstaterar vi att processen för hantering av potentiella exploateringsprojekt i tidiga skeden inte är dokumenterad i tillräcklig utsträckning. I avsaknad av

denna dokumentation riskerar processen bli personbunden så att etablerade rutiner och system kan gå förlorade i samband med att ansvariga medarbetare slutar eller går i pension.

Vidare noterar vi att formella kriterier för utvärdering och bedömning av potentiella exploateringsprojekt/projektförslag inte är implementerade eller beslutade i samhällsbyggnadsnämnden. En enhetlig utvärdering av potentiella projekt över tid är viktig för att kunna säkerställa att den vision samt de mål och riktlinjer som uttrycks i centrala styrdokument genomsyrar arbetet med fysisk planering.

Slutligen konstaterar vi att viss målkonflikt beskrivs föreligga mellan planenheten och exploateringsenheten avseende hur detaljplanearbetet ska bedrivas och inriktas. Planenheten beskrivs vilja fokusera mer på gestaltning medan exploateringsenheten avser att genomföra projekt så snabbt som möjligt och gärna ser att detaljplaner är så generella som möjligt avseende gestaltning och att fokus istället läggs på antal bostäder och upplåtelseform.

### **Kontrollmål 3 - Det finns ett fungerande system och rutiner för framtagande av detaljplaner**

Kontrollmål bedöms ***Delvis uppfyllt.***

Vi konstaterar att planenheten har tagit fram en lathund med kompletterande mallar vilka beskrivs tillgängliga för samtliga medarbetare och att följsamheten till dessa överlag är god. Stöddokument beskrivs även uppdateras löpande.

Vi noterar dock att en processkartläggning av enhetens arbete visade på vissa brister i hur ärenden överlämnas mellan planhandläggare. Avsaknad av sådan rutin riskerar leda till merarbete och förseningar inom detaljplaneprocessen. Vidare noterar vi att det utifrån enhetens tidsrapporteringsystem inte går att utläsa beläggningsgraden per handläggare.

Vi konstaterar att byggherrenöjdheten med kommunens arbete inom planeringsfasen var betydligt lägre vid mätning år 2018 än vid mätning år 2016. Särskilt noteras väsentligt sämre resultat för kommunens förmåga att hålla överenskommen tidplan och för förmågan att samordna mellan olika förvaltningar i kommunen vid planeringsfasen.

Vi konstaterar vidare att det inte finns några politiskt fastställda mål avseende till exempel handläggningstid vid detaljplaneärenden, samt att det inte finns en etablerad rutin för utvärdering och kvalitetsuppföljning av planärenden vid planenheten.

### **Kontrollmålen 4 & 5**

- ***Det finns ett systematiskt arbete med identifiering och involvering av aktörer i definiering av betydande exploateringsprojekt?***
- ***Åtgärder vidtas för att minimera fördröjningar i bostadsförsörjningen.***

Kontrollmålen bedöms ***Ej uppfyllda.***

Vi konstaterar att majoriteten av intervjuade byggherrar anser det vara lätt att komma i kontakt med kommunen samt att det initiala skedet av exploaterings-processen är tydligt. Vidare uppger dessa byggherrar att de har haft möjlighet att komma med gestaltningsförslag inom ramen för planprocessen i önskad utsträckning.

Upprättade plankostnadsavtal beskrivs överlag vara ändamålsenligt utformade. Dock konstaterar vi att byggherrar önskar en tydligare ansvarsfördelning samt beskrivning av åtgärder i de fall någon part inte möter uppställd tidplan. Att planprocessen följer tidplan är viktigt för byggherrar, förseningar innebär t.ex. ökad risk för efterfrågeförändringar på bostadsmarknaden.

Vidare konstaterar vi att upplevda brister i kommunikation inom kommunen och mellan kommunen och byggherren är en källa till frustration och missnöje hos byggherrarna.

Ovan redovisade brister kopplas till en upplevd stor omsättning på medarbetare inom framförallt planenheten, brister i överlämningar av ärenden mellan planhandläggare samt brister i den interna samordningen inom kommunen avseende lokalförsörjning. I relation till detta konstaterar vi att rutiner för överlämning av ärenden mellan planhandläggare vid planenheten inte är fastställd eller dokumenterad.

### Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning lämnas följande rekommendationer:

- Vi rekommenderar samhällsbyggnadsnämnden att se över rutiner kring detaljplaneprocessen. Härvidlag bör ett särskilt fokus läggas på rutiner avseende överlämning av påbörjade projekt mellan handläggare. Som ett led i detta arbete föreslår vi att kontroll av överlämningar inkluderas i samhällsbyggnadsnämndens internkontrollplan och att stickprovskontroller genomförs.
- Vi rekommenderar samhällsbyggnadsnämnden
  - att ta fram och besluta om rutinbeskrivningar för tidiga skeden samt
  - formella utvärderingskriterier för bedömning av potentiella nya exploateringsprojekt.

# 1. Inledning

## 1.1. Bakgrund

Långsiktig kommunal planering kan beskrivas utifrån följande delprocesser:

- Samhällsplaneringsprocess (övergripande strategisk nivå, politiska visioner och behov)
- Formella planeringsprocesser (förstudier, investeringsplanering, programarbete, åtgärdslistor, översiktsplan och detaljplanering)
- Genomförandeprocess (byggande av bostäder, lokaler och infrastruktur)
- Förvaltningsprocess (Underhåll och löpande leveranser)
- Myndighetsutövningsprocess (tillståndsprövningar, tillsyn)

Översiktsplanen för Botkyrka kommun antogs av kommunfullmäktige den 22 maj 2014 och aktualitetsförklarades den 26 april 2018. Kommunfullmäktige antog program för bostadsförsörjning den 31 mars 2016. Programmet talar om att kommunen ska bygga mer, att kommunens ska fortsätta att bygga i de områden som redan är bebyggda och att Botkyrkabyggen, kommunens bostadsbolag, ska bli aktivare med att bygga nytt. Vidare står i programmet att kommunen har höjt ambitionerna och vill att det byggs 4 000 nya bostäder till 2020, vilket innebär att kommunen behöver möjliggöra 1 000 nya bostäder om året fram till 2020 – en fyrdubbling av tidigare byggtakt.

Ansvaret för genomförandet av denna stora ambitionshöjning ligger på samhällsbyggnadsnämnden, som ansvarar för både plan- och exploateringsprocessen, samt för planering, utbyggnad och drift av de växande offentliga miljöerna. Kommunstyrelsen ansvarar att tillse att en till-fredsställande markberedskap upprätthålls, att planläggning sker i den omfattning som kommunens utveckling kräver samt att bostadsförsörjningen och samhällsbyggandet främjas.

Utifrån genomförd risk- och väsentlighetsanalys har PwC fått i uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Botkyrka kommun att göra en granskning avseende kommunens arbete med fysisk planering och bostadsförsörjning.

## 1.2. Syfte och Revisionsfråga/or

Granskningen syftar till att besvara följande revisionsfråga:

***Säkerställer kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden att processen för fysisk planering bedrivs på ett ändamålsenligt och effektivt sätt?***

## 1.3. Revisionskriterier

- Kommunallagen
- Plan- och bygglagen (PBL)
- Kommunfullmäktiges vision och mål, direktiv och riktlinjer
- Befintlig översiktsplan

## 1.4. Kontrollmål

- Det finns tillräckligt tydliga direktiv och riktlinjer för styrning och ledning av kommunens arbete med fysisk planering
- Det finns ett effektivt samspel mellan fysisk planering i tidiga skeden och de formella planeringsprocesserna

- Det finns ett systematiskt arbete med identifiering och involvering av aktörer i definiering av betydande exploateringsprojekt
- Åtgärder vidtas för att minimera fördröjningar i bostadsförsörjningen.
- Det finns ett fungerande system och rutiner för framtagande av detaljplaner.

## 1.5. Avgränsning

Granskningen avgränsas till kommunstyrelsens och samhällsbyggnadsnämnden.

Granskningen omfattar följande delprocesser:

- Samhällsplaneringsprocess (övergripande strategisk nivå, politiska visioner och behov)
- Formella planeringsprocesser (förstudier, investeringsplanering, programarbete, åtgärdslistor, översiktsplan och detaljplanering)

Granskningen av utvalda projekt har avgränsats till processen från markanvisning till antagen detaljplan för exploateringsprojekt avseende nyproduktion av bostäder.

Projektets detaljplan ska ha beslutats i samhällsbyggnadsnämnden eller kommunfullmäktige under 2018.

## 1.6. Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer med personal vid berörda förvaltningar samt byggherrar i tre utvalda bostadsprojekt med tillhörande projektdokumentation. Projekten har valts ut utifrån beslutstidpunkt för antagande av detaljplan samt storlek.

Inom ramen för denna granskning har följande personer/funktioner vid Botkyrka kommun intervjuats:

- Exploateringschef, Samhällsbyggnadsförvaltningen
- Planchef, Samhällsbyggnadsförvaltningen
- Utvecklingschef, Samhällsbyggnadsförvaltningen
- Ekonomichef, Kommunledningsförvaltningen
- Planeringschef, Kommunledningsförvaltningen
- Samhällsutvecklingschef, Kommunledningsförvaltningen

Kommunledningsförvaltningen har intervjuats utifrån sin samordnande funktion. Dessutom har en granskning genomförts av styrdokument, rutinbeskrivningar och processbeskrivningar.

I granskningen har vi undersökt orsakerna till tidsåtgången i delprocesserna i den fysiska planeringen. Granskningen omfattar även hur kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden arbetar med förbättringar av delprocesserna inom fysisk planering för att effektivisera arbetet.

Granskningen har varit föremål för sakgranskning av samtliga intervjuade inom ramen för granskningen.

## 2. Iakttagelser och bedömningar

### Ansvar enligt reglementen

I reglemente för Kommunstyrelsen, antaget 2018-10-26, stipuleras att kommunstyrelsen ansvarar för hela kommunens utveckling och ekonomiska ställning. I detta ingår att leda och samordna planering och uppföljning av kommunens ekonomi och verksamheter. Detta sker bl.a. genom aktiverande och normerande styrdokument.

Kommunstyrelsen har ett övergripande strategiskt ansvar i vilket det bl.a. ingår översiktlig planering av mark och vatten, inklusive översiktsplan, stadsdelsvisa strukturplaner och regional utvecklingsplan. Kommunstyrelsen ska även samordna och ha en ledningsfunktion avseende kommunens arbete för ett gott företagsklimat och i arbetet med kommunens varumärke och attraktivitet. Till detta kommer att fortlöpande ha uppsikt över verksamhet i de företag som kommunen helt eller delvis äger.

Enligt reglemente för samhällsbyggnadsnämnden, beslutat 2019-01-11, ansvarar nämnden för kommunens uppgifter inom planväsendet enligt plan- och bygglagen (PBL). Nämnden är också ansvarig för kommunens mark och exploaterings-verksamhet, detaljplaneprocessen och ansökningar om t.ex. bygglov. Vidare svarar nämnden för kommunens markinhav och för att företräda kommunen som markägare. Nämnden ansvarar även för en god byggnadskultur samt köp och försäljning av mark i enlighet med kommunens fastställda översiktsplan, program för bostadsförsörjning och övriga anvisningar som kommunfullmäktige fastställer.

I reglemente för samhällsbyggnadsnämnden stipuleras vidare bl.a. att nämnden ska samarbeta med och vid behov föra kommunens talan med myndigheter, organisationer och enskilda vilkas arbete och intressen berör nämndens verksamhet. Vidare ska nämnden pröva ansökningar om dispens från strandskyddet samt göra framställningar om åtgärder som nämnden anser nödvändiga för en ändamålsenlig kollektivtrafik. Nämnden svarar även för upplåtelse av mark och byggnader inom nämndens förvaltningsområde, samt ska ta tillvara de möjligheter plan- och bygglagen ger att förenkla och underlätta ärenden för enskilda.

I reglemente för samhällsbyggnadsnämnden stipuleras slutligen att nämnden kunskaps- och kompetensmässigt ska stödja kommunstyrelsen i den strategiska utvecklingen, särskilt inom:

- Översiktlig fysisk planering
- Övergripande platsutveckling

### 2.1. Kontrollmål 1

**Det finns tillräckligt tydliga direktiv och riktlinjer för styrning och ledning av kommunens arbete med fysisk planering**

#### 2.1.1. Iakttagelser

##### **Centrala styrdokument på kommunövergripande nivå**

Botkyrka kommuns översiktsplan antogs år 2014 och gäller för perioden fram till år 2040. Översiktsplanen presenterar kommunens vision och riktlinjer för hur kommunens fysiska miljö ska utvecklas, mark och vatten användas och var bostäder ska byggas. Översiktsplanen ska även



vägleda efterföljande planering, exempelvis strukturplaner, detaljplaner, exploateringsprojekt och bygglov. Kommunens översiktsplan har i enlighet med gällande regelverk varit föremål för aktualitetsprövning under förra mandatperioden, aktualitetsprövning daterad 2018-03-28. Översiktsplanen bedömdes i sin helhet fortsatt vara aktuell.

Det konstateras i översiktsplanen att Botkyrkas befolkning förväntas öka under perioden fram till år 2040, vilket ställer krav på ökad byggnation. I översiktsplanen beskrivs två scenarier för befolkningsutvecklingen i kommunen fram till år 2040, ett lågt och ett högt. Dessa presenteras i tabell 1 nedan.

**Tabell 1 – Befolkningsprognos Botkyrka kommun, två scenarier för perioden 2010 - 2040.**

	1980	2010	LÅG 2040 prognos med 350 nya bostäder per år	HÖG 2040 prognos med 650 nya bostäder per år
<b>Befolkning</b>	65 000	82 500	116 500	137 500
<b>Antal Bostäder</b>	25 500	33 000	43 000	53 000
<b>Genomsnittlig befolkningsökning per år</b>		+4,2 %	+4,7 %	+6 %
<b>Genomsnittligt bostadsbyggande per år</b>		230	350	650

\*Statistik från Botkyrka kommuns översiktsplan 2014.

För att ta höjd för det höga scenariot har kommunen fastställt målet att ge plats för byggnation av 20 000 nya bostäder och 15 000 ny arbetstillfällen fram till år 2040.

Det har även tagits fram ett Program för bostadsförsörjning. Programmet beslutades av kommunfullmäktige 2016-03-31 med giltighet fram till 2021-03-31. Program för bostadsförsörjning innehåller riktlinjer som behandlar var, hur och för vem bostäder ska byggas i kommunen. Programmet för bostadsförsörjning innehåller även särskilda riktlinjer för kommunens bostadsbolag Botyrkabyggen.

I programmet för bostadsförsörjning beskrivs bostadsbristen i Botkyrka som akut och behovet av nya bostäder som enormt. Mot bakgrund av detta har målet att ge utrymme för 4 000 nya klimatsmarta bostäder till år 2020 formulerats. Detta ska vidare i första hand ske genom förtätning. En planläggningstakt om 4 000 lägenheter innebar vid målets formulering att 1 000 bostäder behövde planläggas varje år. Detta är en fördubbling jämfört med den genomsnittliga byggtakten i kommunen åren 2014-2017, vilken låg på 468,5 bostäder per år. En byggtakt om 486,5 bostäder per år möter ovan redovisat scenario LÅG (350 bostäder per år fram till år 2040), men är inte tillräcklig för att möta scenario HÖG (650 bostäder per år fram till år 2040). Vid intervju framhålls dock att kommunen redan idag har färdiga detaljplaner omfattande 4000 lägenheter varvid det formella målet är uppfyllt även om bostadsbyggandet inte håller önskad takt.

I program för bostadsförsörjning anges vidare att nybyggnation ska styras av olika målgruppers behov av bostadstyp och upplåtelseform. I programmet för bostadsförsörjning beskrivs att bostadsbristen i kommunen till största del utgörs av en brist på hyresrätter med hyresnivåer som låg- och medelinkomsttagare bedöms ha råd att betala. Med anledning av detta formuleras följande riktlinjer för bostadsbyggandet i kommunen:

- Att det vid nyproduktion ska ges företräde till den minst förekommande upplåtelseformen i stadsdelen/närområdet samt att genom markanvisning prioritera större variation i kommunens stadsdelar vid nyproduktion.
- Att öka andelen hyresrätter i nyproduktion och skapa förutsättningar för rimliga hyresnivåer.
- Målgruppsinriktade boenden ska övervägas varje gång kommunen tar fram nya planer och projekt.

Vid intervju beskrivs att riktlinjer om att prioritera den upplåtelseform som är minst förekommande i den stadsdelen/området nybyggnationen avser är väl etablerad i kommunen. Dock framhålls att kommunen inte ensam kan råda över detta utan att förslag till utformning och upplåtelseform i aktuella projekt tas fram i dialog med potentiell byggherre. Att eftersträva produktion av rimligt prissatta hyresrätter beskrivs också genomgående utvärdering av potentiella exploateringsprojekt i kommunen. En begränsande faktor härvidlag beskrivs vara att det ofta bedöms svårt att få ekonomi i moderat prissatta hyresrätter, samt att den starka bostadsmarknaden under åren fram till 2018/2019 bidragit till att byggherrar varit mer intresserade av att bygga bostadsrätter.

Förklaringar, vilka till del valideras av statistik från SCB, visar att av de 1874 bostäder som byggdes i kommunen åren 2014-2017 var totalt 518 stycken hyresrätter, motsvarande cirka 28 procent. En positiv trend observeras dock för andelen nybyggda hyresrätter i statistiken. Andelen hyresrätter av totalt antal lägenheter i nybyggda hus uppgick år 2018 till cirka 58 procent. Av erhållen statistik över markanvisningar från år 2014 och framåt går inte att utläsa hur stor andel av dessa som avser hyreslägenheter samt var dessa i så fall ska ligga.

Avseende målgruppsinriktade boenden beskrivs etablerad rutin vara att tjänstemän vid samhällsbyggnadsförvaltningen i samband med upprättande av ramavtal för markanvisningar i exploateringsprojekt för en dialog med lokalnyttjande förvaltningar avseende deras lokalbehov och att resultat av denna dialog förs in som en punkt i avtalet. Detta har stämts av mot fyra stycken erhållna exempel på ramavtal. Finns ett lokalbehov beskrivs vidare att det planeras för detta och sedan följs upp vid tecknande av exploateringsavtal.

Slutligen har kommunen även som mål att locka en mångfald av byggaktörer till Botkyrka. Vid tid för granskning uppskattas det totala antalet exploatörer i kommunen till cirka 20 stycken.

Vid sidan av dessa övergripande styrdokument har kommunen även antagit styrdokumentet Riktlinjer för markanvisning och Exploateringsriktlinjer Botkyrka kommun. Dessa behandlas mer utförligt under kontrollmål 2 nedan.

### **Stadsdelsvisa utvecklingsprogram**

Som komplement till den övergripande visionen och de styrande riktlinjer och mål för kommunens bostadsbyggande samt fysiska och social utveckling som presenteras i översiktsplanen och program för bostadsförsörjning arbetar avdelningen för Hållbar samhällsutveckling vid kommunledningsförvaltningen även med stadsdelsvisa utvecklingsprogram.

Utvecklingsprogrammen behandlar stadsdelarnas utveckling utifrån ett övergripande perspektiv vilket beaktar stadsdelarnas samlade sociala utveckling. Strategiska frågor rörande utformning och fysiska platsutveckling ingår härvidlag som en del. Det exempel på program vi tagit del av inkluderar inte en detaljerad beskrivning av stadsdelens fysiska utveckling utan stakar snarare ut önskad riktning och prioriteringar för den fysiska utvecklingen av stadsdelen.

Granskat utvecklingsprogram avser stadsdelen Alby. Programmet togs fram åren 2006-2009 och var då det första av sitt slag. Sedan dess har liknande program tagits fram för stadsdelarna Tullinge, Fittja, Hallunda/Norsborg och nu håller man på att ta fram ett för Tumba. Målet beskrivs vid intervju vara att utvecklingsprogram ska tas fram för kommunens samtliga stadsdelar.

## **Planprogram**

Kommunens översiktsplan beskrivs vid intervju medvetet ha utformats på en övergripande strategisk nivå i syfte att översiktsplanen så långt möjligt ska behålla sin giltighet över hela perioden fram till år 2040. Detta beskrivs också gälla för de stadsdelsvisa utvecklingsprogrammen. Som en konsekvens av detta beskrivs att särskilt översiktsplanen i många fall inte ger tydlig vägledning för hur specifika detaljplaneområden ska hanteras ur plan- och exploateringssynpunkt. Med anledning av detta har samhällsbyggnadsnämnden, i ett flertal fall, beslutat att ett planprogram, för ett större område än det för vilket byggherre ansökt om detaljplan för, måste tas fram innan detaljplanearbete för det aktuella området kan inledas. Perioden 2006-2016 togs sammantaget 9 planprogram fram för olika områden i kommunen (se bilaga 1). Vid tid för granskning är ytterligare två planprogram under framtagande, ett avseende centrala Tullinge samt ett avseende södra hamradalen i Tumba.

Planprogram utgör ett mellansteg mellan den strategiska nivån behandlad i ovan beskrivna styrdokument och det praktiska detaljplanearbetet. Utvecklingschef vid SBF leder framtagandet av dessa planprogram/programarbeten. Arbetet beskrivs vid intervju utgå från kommunens översiktsplan samt relevanta stadsdelsvisa utvecklingsprogram. Ytterligare kompletterande underlag beskrivs vidare kunna inhämtas från kommunens statistiker. Planprogrammen beskrivs variera i omfattning avseende både geografiskt område och antal detaljplaner så att vissa omfattar ett mindre geografiskt område och endast ett detaljplaneområde, medan andra beskrivs kunna omfatta ett 10-tal detaljplaner och ett stort geografiskt område. Att planprogrammen varierar i geografisk omfattning och innehåll har verifierats genom granskning av planprogrammen för Slagsta strand, daterat mars 2017, och Hågelby, Eriksberg och Lindhov, daterat januari 2011. Överlag bedömer vi dock planprogrammen som omfattande och vid intervju beskrivs att de tar relativt mycket resurser i anspråk att skapa.

## **Brister noterade i samband med aktualisering av översiktsplan**

Även om översiktsplanen i sin helhet bedömdes aktuell noterades kommunledningsförvaltningen i samband med aktualitetsprövning att inget av de tre följduppdrag kommunfullmäktige gav samhällsbyggnadsnämnden i samband med antagande av den nya översiktsplanen år 2014 hade genomförts. Då samtliga dessa beskrivs vara viktiga för att förverkliga intentionerna i översiktsplanen beslutades i samband med aktualitetsprövning att följduppdragen återupprepas och tidsätts. De tre följduppdragen var att:

- Ta fram ytterligare riktlinjer för Grödingebygden för att säkra att översiktsplanens intentioner kan följas. Tidsatt till 2019-06-30.
- Vidta åtgärder för att ändra primärled för farligt gods – från nuvarande Dalvägen/Hågelbyleden till Södertäljevägen västerut från Vårsta. Tidsatt till 2018-12-31.
- Ta fram en kollektivtrafikpolicy för Botkyrka. Tidsatt till 2019-12-31.

Vid tid för granskning beskrivs ett av dessa följduppdrag vara genomförda, nämligen det som avser att vidta åtgärder för att ändra primärled för farligt gods. Ärendet bedöms vara avslutat då ansökan om ändring inlämnats till Länsstyrelsen som har jurisdiktion på området. Övriga uppdrag behandlas av samhällsbyggnadsnämnden och följs upp av kommunledningsförvaltningen KLF.

I samband med aktualitetsprövningen genomförde kommunledningsförvaltningen KLF fyra uppföljningar av översiktsplanen, vilka syftade till att följa upp hur kommunorganisationen arbetade i enlighet med planen. En av dessa avsåg de tre följduppdrag som gavs i samband med översiktsplanens antagande och har behandlats ovan. De andra tre berör hur översiktsplanen fungerat inom ramen för kommunens övriga formella planprocesser, det vill säga gentemot detaljplanering och bygglovshantering.

En granskning omfattande 50 av de totalt 56 detaljplaner där planuppdrag lämnats sedan maj 2014 visade på en varierande grad av användande av de i översiktsplanen beslutade fem planeringsstrategier<sup>1</sup>.

En genomgång av 17 bygglov och förhandsbesked som har getts på landsbygden sedan augusti 2014 visade att endast fyra av dem ligger i stråk noterade för utbyggnad i översiktsplanen, samt att ytterligare ett ligger i ett detaljplanerat område. Övriga tolv bygglov följde dock inte översiktsplanens inriktning.

Den tredje granskningen inriktade sig på avvikelser från översiktsplanen. Avvikelse noteras främst för de platser där nybyggnation sker. Exempelvis anges bebyggelseprojekten Slättmalm, Tumba skog och norra Kassmyra som exempel på områden som kommunen i översiktsplanen stakat ut för utveckling först i ett senare skede, men som redan nu är under byggnation.

### 2.1.2. Bedömning

Vi konstaterar att kommunens översiktsplan vid aktualitetsprövning i sin helhet bedömts aktuell. Vi noterar dock att endast ett av de initiala tre följduppdragen till översiktsplanen hade genomförts vid tid för aktualisering av översiktsplanen, samt att det i samband med aktualisering noterades brister avseende följsamhet till översiktsplanen i det praktiska bygglovs-, planläggnings- och exploateringsarbetet.

Som komplement till översiktsplanen har kommunen tagit fram ett program för bostadsförsörjning, ett antal stadsdelvisa utvecklingsprogram samt ett 10-tal planprogram. Dessa styrdokument anger direktiv och riktlinjer för kommunens arbete med fysisk planering.

Det beskrivs dock att uppställda riktlinjer samt såväl kommunövergripande som stadsdelvisa styrdokument för den fysiska planeringen av kommunen inte ger tillräcklig vägledning för det praktiska detaljplanearbetet. Med anledning av detta har ett 10-tal planprogram tagits fram som utgångspunkt för detaljplanering. Ett arbete som enligt vår bedömning tar resurser och tid i anspråk.

Utifrån ovan iakttagelser bedömer vi detta kontrollmål som **Uppfyllt**.

## 2.2. Kontrollmål 2

### Det finns ett effektivt samspel mellan fysisk planeringen i tidiga skeden och de formella planeringsprocesserna

#### 2.2.1. Iakttagelser

Det finns flera kanaler genom vilka en person eller ett företag kan kontakta kommunen för att anmäla sitt intresse för ett byggnadsprojekt. Exempel härvidlag är planchef, exploateringschef och utvecklingschef vid samhällsbyggnadsförvaltningen eller genom en direktkontakt med en/flera förtroendevalda. Är ärendet av större omfattning eller ifall det rör sig om ett exploateringsprojekt beskrivs dock att ärendet alltid efter den initiala kontakten hamnar hos kommunens exploateringschef, vilken i initiala skeden bistås av utvecklingschef. Är projektet inte ett exploateringsprojekt kan det i vissa fall hanteras av kommunens planchef. *Eftersom kategorin exploateringsprojekt generellt omfattar samtliga stora projekt i kommunen, för vilka en kommunal investering är eller kommer bli nödvändig, fokuserar vi på denna projektkategori i beskrivningen nedan.*

<sup>1</sup> Botkyrka kommuns fem planeringsstrategier: Leva klimatsmart, Plats att växa, Hemma i storstaden, Nära till storstadsnaturen samt Utrymme för kreativitet.

Vid intervju beskrivs att processen för tidiga skeden inleds med informella samtal om det föreslagna projektet. Då samtalen är informella beskrivs vid intervju att de inte dokumenteras på något sätt. I anknytning till dessa samtal begär utvecklingschef in underlag för projektets omfattning och utformning, kalkyler över den potentiella exploatörens ekonomiska förutsättningar att genomföra projektet i syfte att kontrollera om det föreslagna projektet är förenligt med kommunens översiktsplan och andra styrande dokument för kommunens samhällsplanering.

Formella och standardiserade kriterier för utvärdering av potentiella exploateringsprojekt/projektförslag beskrivs dock inte vara implementerade eller beslutade i samhällsbyggnadsnämnden.

I steg ska erhållna underlag möta utvecklingschefens respektive exploateringschefens informellt uttryckta krav vid initiala möten, samt att projektet i övrigt bedöms intressant utifrån kommunens övergripande mål och prioriteringar för bostadsbyggande (beskrivna under kontrollmål 1 ovan). Om så är fallet föreslås normalt att projektet formaliseras genom att en formell ansökan om planbesked begärs av exploatören/byggherren.

Överlag beskrivs den initiala processen genom vilken ett exploateringsprojekt initieras i kommunen vara väl etablerad hos de centrala tjänstemännen. Processen är dock inte dokumenterad.

Kommunen har även en projekthandbok vilken man uppger sig följa så i så stor utsträckning som möjligt gällande organisering och hantering av plan- och exploateringsprojekt. Det beskrivs dock att följsamheten till den varierar och ibland varit bristfällig som ett resultat av arbetsbelastning och det faktum att projekthandboken inte omfattar vägledning för tidiga skeden i projekten.

### **Riktlinjer för markanvisningar**

*Riktlinjer för markanvisningar*, antagna av KF 2016-03-31, innehåller utgångspunkter för markanvisning i Botkyrka kommun, vilken i sin tur utgår från kommunens översiktsplan. Som kompletterande riktlinjer för markanvisning har kommunen även tagit fram *Exploateringsriktlinjer Botkyrka kommun*, vilka behandlas nedan. Vid tid för granskning beskrivs båda dessa dokument stå i begrepp att revideras. Dokumenten är dock fortsatt aktuella och styrande fram till dess att de har reviderats.

I riktlinjerna för markanvisning definieras markanvisning som en överenskommelse mellan kommunen och en byggherre vilket ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse och upplåtelse av ett kommunägt markområde för bebyggelse. Inom ramen för ramavtalet ingår normalt planläggningen av marken och för detta ska plankostnadsavtal upprättas och undertecknas.

Kommunens mark ska i första hand säljas med antagen detaljplan. Beslutsgången relaterat till markanvisningsavtal varierar enligt riktlinjerna beroende på om anbud är kopplat till en gällande detaljplan som inte ska ändras eller om anbudet gäller mark för vilken detaljplan antingen inte finns eller ska ändras. Generellt gäller dock att samhällsbyggnadsnämnden ansvarar för att initiera anbudsprocessen samt att via delegation till samhällsbyggnadsförvaltningen sluta avtal om markanvisning. KF godkänner dock i samtliga fall marköverlåtelseavtalet/köpeavtalet samt i de fall detaljplan ska tas fram eller ändras ramavtal med bilagt plankostnadsavtal.

I riktlinjerna framgår att för plankostnadsavtal gäller att byggherren i plankostnadsavtal förbinder sig att bekosta framtagande av detaljplan, inklusive nödvändiga utredningar. Byggherren ska löpande debiteras för arbetet med planärendet i fråga i enlighet med nedlagd tid enligt löpande räkning. Kostnaden för externt utförda utredningar betalas normalt direkt av byggherren. Vid intervju beskrivs dock att brister förekommer avseende den löpande kommunikationen med byggherrarna gällande följsamhet till tidplan och spenderade medel under projektprocessen. Orsakerna till dessa brister beskrivs inte i samtliga fall vara tydliga för tjänstemän vid kommunen.

Vid inkommen ansökan har kommunen 4 månader på sig att återkomma till den ansökande med ett planbesked. Vid intervju beskrivs att kommunen generellt möter detta krav och att planenheten skriver fram planbesked inom 4 månader.

Ett positivt planbesked innebär att beslut om att upprätta en detaljplan för projektet samt att process för formellt upprättande av markanvisningsavtal och/eller exploateringsavtal kan inleddas.

### *Exploateringsavtal*

I Exploateringsriktlinjer Botkyrka kommun, antagna 2015-05-28, stipuleras att beslut om ramavtal sker i samband med markanvisning och ska ersättas med ett exploateringsavtal innan detaljplanen antas. Exploateringsavtal omfattar dock endast de fall då avtal tecknas mellan kommunen och en byggherre eller fastighetsägare avseende mark som inte ägs av kommunen. Avtalet reglerar förutsättningarna och ansvarsfördelningen avseende kostnader och genomförande av detaljplan. I förekommande fall reglerar även exploateringsavtal villkoren för marköverlåtelse mellan exploatör och kommun.

Utgångspunkten för tecknande av exploateringsavtal anges främst vara överlåtelse av mark som behövs för att tillgodose behovet av allmänna platser samt finansiering av anläggningar för kommunal service i form av t.ex. gator, vägar eller VA-anläggningar. VA-avtal ska tecknas och inkluderas som bilaga till exploateringsavtal. Exploatören ska även bekosta nödvändiga markundersökningar och utredningar som inte ingår i plankostnaden men vilka är nödvändiga för genomförande av detaljplan eller inkluderade som underlag till gällande exploateringsavtal.

### *Intern samordning*

Genom upprättande av ramavtal för markanvisning samt bilagt plankostnadsavtal inleds kommunens planprocess. Ovan beskrivna fall avser endast exploateringsprojekt. Dessa projekt leds alltid av en exploateringsingenjör vid exploaterings-enheten, vilken baserat på behov begär assistans från personal från VA-, gata & park-, och planenheten, samt vid behov från tekniska förvaltningens fastighetsenhet och/eller lokalnyttjande verksamhetsförvaltning. Dessa funktioner utgör projektgrupp för aktuellt projekt. Som komplement till projektgruppen finns en överordnad styrgrupp. Det är denna styrgrupp som är resursägare och beslutar om tilldelning av resurser till projektledaren. Resursägarskapet omfattar även att besluta om eventuella ytterligare resurser som är nödvändiga för projektet, även om frågor om ytterligare resurser generellt beskrivs behandlas direkt mellan projektledare och resursägande enhetschef.

Styrgruppen består generellt av enhetscheferna för enheterna VA, gata & park, plan och exploatering. Ordförande i styrgruppen är exploateringschef, men samtliga enhetschefer är resursägare för sina respektive verksamheter. Vid intervju beskrivs att det tidigare brustit avseende att starta och förankra projekt i styrgruppen, varvid den inte tjänat sitt syfte fullt ut. Det beskrivs dock att man vid tid för granskning har etablerat en bättre rutin för att starta och följa upp projekt i styrgruppen. Fortsatt beskrivs dock rutinen vara att projektledare ansöker om möte med styrgruppen på förekommen anledning snarare än en etablerad rutin för systematiskt återkommande möten. Med anledning av detta beskrivs heller inte styrgruppens samlade mötesanteckningar finnas samlade utan är uppdelade per projekt.

Vid intervjuer beskrivs en viss intressekonflikt mellan planenheten och exploaterings-enheten. Planenheten uppges vilja fokusera mer på gestaltning medan exploateringsenheten avser att genomföra projekt så snabbt som möjligt och gärna ser att detaljplaner är så generella som möjlig avseende gestaltning och att fokus istället läggs på antal bostäder och upplåtelseform.

### *2.2.2. Bedömning*

Även om projekthanteringen i tidiga skeden beskrivs vara väl implementerad och överlag beskrivs fungera ändamålsenligt konstaterar vi att processen för hantering av potentiella exploateringsprojekt i tidiga skeden inte är dokumenterad i tillräcklig utsträckning. I avsaknad av



denna dokumentation riskerar processen bli personbunden så att etablerade rutiner och system kan gå förlorade i samband med att ansvariga medarbetare slutar eller går i pension.

Vidare noterar vi att formella kriterier för utvärdering och bedömning av potentiella exploateringsprojekt/projektförslag inte är implementerade eller beslutade i samhällsbyggnadsnämnden. En enhetlig utvärdering av potentiella projekt över tid är viktig för att kunna säkerställa att den vision samt de mål och riktlinjer som uttrycks i centrala styrdokument genomsyrar arbetet med fysisk planering.

Slutligen konstaterar vi att viss målkonflikt beskrivs föreligga mellan planenheten och exploateringsenheten avseende hur detaljplanearbetet ska bedrivas och inriktas. Planenheten beskrivs vilja fokusera mer på gestaltning medan exploateringsenheten avser att genomföra projekt så snabbt som möjligt och gärna ser att detaljplaner är så generella som möjlig avseende gestaltning och att fokus istället läggs på antal bostäder och upplåtelseform.

Utifrån ovan iakttagelser bedömer vi detta kontrollmål som **delvis uppfyllt**.

## 2.3. Kontrollmål 3

**Det finns ett fungerande system och rutiner för framtagande av detaljplaner.**

### 2.3.1. Iakttagelser

#### **Intern organisation, planenheten**

Planenheten består vid tid för granskning av 13 handläggare. Beläggningsgraden per handläggare beskrivs vid intervju inte vara möjlig att utläsa genom enhetens tidrapporteringssystem men beskrivs, baserat på enhetens finansieringsmodell, vara cirka 50 procent. Ärendefördelningen vid enheten sker vid interna möten en gång i veckan, varje tisdag. Gången vid dessa möten beskrivs generellt vara att planchef föredrar ärendet för planhandläggargruppen och att det sedan oftast är en medarbetare som tar på sig handläggningen av ärendet med motiveringen att den inte har full täckning eller att medarbetaren gjort något liknande förut. Vid intervju beskrivs att planchef har mandat att fördela ärenden men att detta sällan blir nödvändigt.

#### **Projektorganisation planärenden**

Som beskrivits ovan upprättas i samband med att ett exploateringsprojekt startas en projektgrupp och en styrgrupp för projektet. Avser planärendet inte ett exploateringsprojekt är det istället en planarkitekt som agerar som projektledare och det är då denna som begär resurser från övriga berörda enheter vid samhällsbyggnadsförvaltningen samt eventuellt från fastighetsenheten och/eller lokalnyttjande förvaltning.

#### **Stöddokument planprocessen**

Arbetsgången internt beskrivs vid intervju vara väl etablerad. Generellt beskrivs att checklistor, mallar och rutinbeskrivningar finns som stöd för planhandläggarna i deras arbete. En nyligen genomförd processkartläggning vid enheten beskrivs också ha genererat ett överlag tillfredställande resultat. Brister beskrivs dock avseende överlämning av ärenden mellan kollegor. Vid intervju beskrivs förseningar i planprocessen vilka emellertid framförallt genereras till följd av utredningar.

Erhållet dokument *Lathund planprocessen* beskriver och fungerar som en checklista för planprocessens olika steg. Planprocessen är uppdelad i sex steg: planbesked, planstart, samrådsskede, granskningsskede, antagandeskede och laga kraft. För respektive skede finns en checklista på saker som ska vara gjorda och frågor som ska vara besvarade innan man går vidare till nästa steg i planprocessen.

I lathunden hänvisas även löpande till kompletterande mallar och annat stödmaterial för planhandläggare att använda vid handläggning av ett planärende. Antalet mallar är omfattande och en stickprovskontroll genomfördes därför för att verifiera existens och kvalitet. I denna stickprovskontroll valdes fem mallar ut och planchef ombads översända dessa. De efterfrågade mallarna avser plankostnadsavtal, projektbeskrivning, planbeskrivning för tidplan med inlämningsdatum, annons- och kungörelse till tidningar samt för informationsbrev och för utökat förfarande samråd. Samtliga efterfrågade mallar har erhållits. Mallarna är överlag väl strukturerade och innehåller tydligt markerad standardtext samt text markerad för att ändras per ärende/projekt. Mallarna innehåller även, där tillämpligt, instruktioner till handläggaren om vilka underlag denna behöver inhämta eller skapa och var dessa ska inkluderas eller bifogas projektbeskrivningen.

Uppgifter vid intervju samt erhållen printscreen av enhetens interna mappstruktur för stöddokument (lathundar, mallar, m.m.) indikerar att dessa finns tillgängliga för samtliga medarbetare vid planenheten. Vid intervju beskrivs vidare att planhandläggare överlag använder befintliga mallar. Det uppges även att exempel finns där medarbetare istället för den senaste version av en mall använder redan ifylld mall från ett tidigare projekt som utgångspunkt. Planenheten genomför ingen formell utvärdering per ärende/projekt varigenom det kontrolleras att medarbetare faktiskt använt rätt version av enhetens mallar.

Vid intervju beskrivs en planhandläggare ta ett stort ansvar för att tillse att enhetens mallar löpande uppdateras. Genom den processen diskuteras och informeras om förändringar i mallar inom planenheten. Information om förändringar i relevanta lagrum samt impulser om möjliga effektiviseringar av befintliga styrdokument och mallar beskrivs enheten inhämta genom prenumeration på nyhetsbrev från t ex boverket, landstinget samt InfoSoc<sup>2</sup> prenumeration på facktidningar samt genom att möjliga kommande lagförslag utsänds på remiss till enheten i de fall de berör dess verksamhet.

### **Handläggningstid, mål och uppföljning**

Vid tid för granskning beskrivs inga politiskt antagna mål för planhandläggningsprocessen finnas. Enheten beskrivs dock generellt möta lagkravet om att planbesked ska ges inom 4 månader efter ansökan. Vidare beskrivs att enheten följer upp handläggningstider internt och att en tidplan skrivs då projekt inleds. Om denna tidplan inte möts behöver en redogörelse för skäl presenteras. Handläggningstiden för ett planärende uppges vid intervju år 2018 i genomsnitt ha varit 40 månader. Denna siffra drogs dock upp av att en detaljplan för vilken handläggningstiden var 136 månader antogs under året.

Statistik redovisad i stadsbyggnadsbenchen<sup>3</sup> visar ett medianvärde från aktiv projektstart till antagande av detaljplan för detaljplaner antagna år 2018 var 27 månader. Denna siffra är något högre men jämförbar med den genomsnittliga mediantiden för kommunen över 10-årsperioden 2009-2018, vilken är 25,6 månader. Kommunens mediantid över 10 år ligger något under den sammanvägda mediantiden för samtliga kommuner som ingår i stadsbyggnadsbenchen, vilken är 28,8 månader över samma 10-årsperiod.

I stadsbyggnadsbenchen omfattas detaljplaneprocessen av den andra fasen av tre projektfaserna, nämligen planeringsfasen. Det är denna fas av de tre som responderande byggherrar är minst nöjd med kommunens arbete. Genomsnittsnöjdheten ligger härvidlag närmare 5, medan den för förstudiefasen och genomförandefasen är närmare 6.

<sup>2</sup> Rättsdatabas vilken tillhandahåller rättsinformation inom delar av det offentligrättsliga området, däribland fastigheter och lantmäteri.

<sup>3</sup> Stadsbyggnadsbenchen är ett redskap för att utvärdera och jämföra t ex ledtider och byggherrenöjdhet avseende initiala skeden, detaljplaneprocessen och byggprocessen överlag i de kommuner som deltar. Resultaten baseras på statistik samt erhållna svar på utsänd byggherreankät. Totalt deltar nio kommuner i stockholmsregionen i stadsbyggnadsbenchen: Botkyrka, Haninge, Huddinge, Nacka, Sollentuna, Stockholm, Södertälje, Täby och Upplands Väsby. Resultat är tillgängliga för åren 2012, 2014, 2016 och 2018 och kommuner graderas i stadsbyggnadsbenchen på en skall från 1 till 10, där 10 är bäst och 1 är sämst. Mer information om stadsbyggnadsbenchen finns på dess hemsida: <http://www.stadsbyggnadsbenchen.se/>



Som beskrivits ovan redovisas i stadsbyggnadsbenchen även resultat nedbrutet per fråga som responderande byggherrar har fått ta ställning till. För i princip samtliga 12 frågor avseende planeringsfasen observeras för Botkyrka kommun en negativ utveckling mellan mätningen år 2016 och mätning år 2018. Byggherrarnas genomsnittliga helhetsnöjdhet har minskat från över 7 av 10 vid mätning år 2016 till 5,3 i 2018 års mätning. Väsentligt sämre resultat observeras för kommunens förmåga att hålla överenskommen tidplan och särskilt missnöjda är byggherrarna med samordningen mellan olika förvaltningar vid kommunen inom planeringsfasen.

Hälften av de responderande byggherrarna uppger låg nöjdhetsgrad (1- 4 på den 10 gradiga skalan) avseende faktisk handläggningstid; och 62 procent av responderande byggherrar uppger låg nöjdhetsgrad avseende samordning mellan olika enheter/förvaltningar inom kommunen.

Vid intervju beskrivs att man på planenheten vid tid för granskning inte har en etablerad rutin för uppföljning och kvalitetssäkring av genomförda planärenden.

### 2.3.2. *Bedömning*

Vi konstaterar att planenheten har tagit fram en lathund med kompletterande mallar vilka beskrivs tillgängliga för samtliga medarbetare och att följsamheten till dessa överlag är god. Stöddokument beskrivs även uppdateras löpande.

Vi noterar dock att en processkartläggning av enhetens arbete visade på vissa brister i hur ärenden överlämnas mellan planhandläggare. Avsaknad av sådan rutin riskerar leda till merarbete och förseningar inom detaljplaneprocessen. Vidare noterar vi att det utifrån enhetens tidrapporteringsystem inte går att utläsa beläggningsgraden per handläggare.

Vi konstaterar att byggherrenöjdheten med kommunens arbete inom planeringsfasen var betydligt lägre vid mätning år 2018 än vid mätning år 2016. Särskilt noteras väsentligt sämre resultat för kommunens förmåga att hålla överenskommen tidplan och för förmågan att samordna mellan olika förvaltningar vid kommunen inom planeringsfasen.

Vi konstaterar vidare att det inte finns några politiska mål avseende till exempel handläggningstid vid detaljplaneärenden, samt att det inte finns en etablerad rutin för utvärdering och kvalitetsuppföljning av planärenden vid planenheten.

Utifrån ovan iakttagelser bedömer vi detta kontrollmål som **Delvis uppfyllt**.

## 2.4. **Kontrollmål 4 & 5**

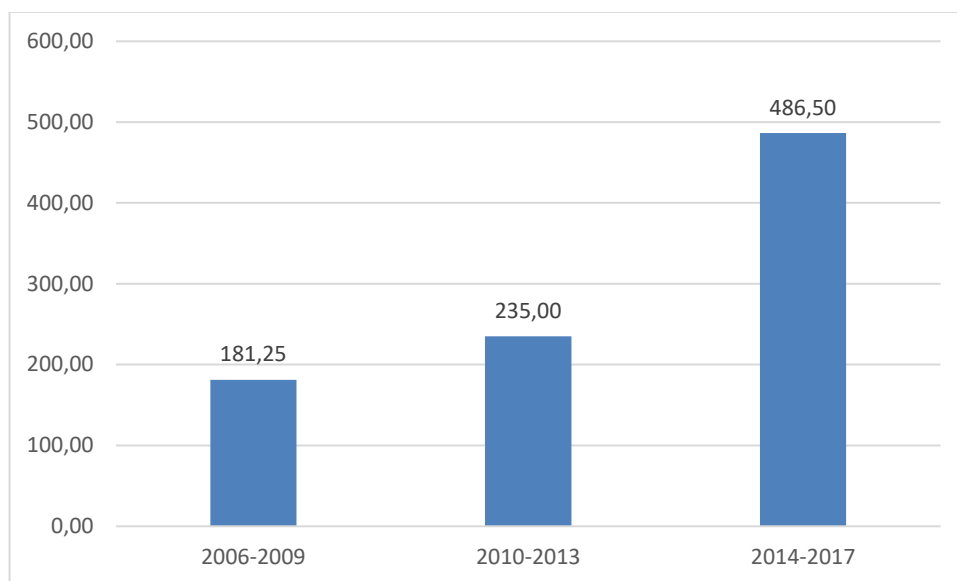
- Det finns ett systematiskt arbete med identifiering och involvering av aktörer i definiering av betydande exploateringsprojekt?
- Åtgärder vidtas för att minimera fördröjningar i bostadsförsörjningen.

### 2.4.1. *Iakttagelser*

Vid intervju beskrivs att kommunen under de senaste åren har gått från ett läge där kommunen inte varit attraktiv för byggnation till ett där kommunen nu är intressant ur byggherrar/exploatörers perspektiv. Därav beskrivs att kommunen kan ställa högre krav på byggherrar gällande t ex gestaltning, upplåtelseformer och geografisk plats för nybyggnation.

Även om byggtakten åren 2014-2017 inte når upp till kommunens målnivå i program för bostadsförsörjning om i snitt 1000 bostäder per år under perioden är den väsentligt högre än kommunens snitt för de två tidigare fyraårsperioderna 2010-2013 och 2006-2009, redovisat i Diagram 1 nedan:

**Diagram 1 – Genomsnittligt antal färdigställda lägenheter i nybyggda hus i Botkyrka kommun per år under respektive fyra årsperiod.**



\*Statistik från SCB.

Totalt färdigställdes 725 stycken lägenheter under perioden 2006-2009 och 940 stycken under perioden 2010-2013. Förändringen redovisad i Diagram 1 ovan motsvarar en ökning om 30 procent mellan de två perioderna.

Det totala antalet färdigställda lägenheter perioden 2014-2017 uppgick till 1874 stycken, vilken motsvarar en ökning med 99 procent jämfört med perioden 2010-2013 och 158 procent jämfört med perioden 2006-2009.

Av kommunen erhållen statistik över markanvisningar i kommunen från år 2014 till tid för granskning vår/sommar 2019 framgår vidare att dessa projekt planeras omfatta mellan 4200 och 4550 stycken lägenheter. Statistik omfattar dock inte information om förväntat färdigställandedatum för dessa projekt.

Trots kommunens nya mer attraktiva situation på bostadsbyggandemarknaden framhålls vid intervju med tjänstepersoner vikten av att kommunen i detta nya läge etablerar och bibehåller ett gott rykte bland byggherrar/exploatörer.

Inom ramen för denna granskning har därför intervjuer hållits med tre byggherrar, vilka genomfört projekt i kommunen i samband med den granskade perioden. Projekten har valts ut så att de omfattar en variation avseende både geografiskt läge, omfattning och typ av byggherre. Intervjuerna med byggherrar har kompletterats med en granskning av relevanta kommunala handlingar relaterade till projekten, såsom plankostnadsavtal, exploateringsavtal, ramavtal, planbesked, samrådsprotokoll och protokoll för antagande av detaljplan. Nedan beskrivs en sammanvägd bild av dessa tre byggherrars upplevelse av kommunens arbete och kommunikation inom ramen för respektive byggherres plan- och exploateringsprocess.

Byggherrarna uttrycker varierande uppfattningar avseende om det är lätt att komma i kontakt med kommunen rörande ett potentiellt byggnadsprojekt. Överlag uttrycks dock att när kontakt väl etablerats är de initiala delarna av processen beskrivna under kontrollmål 2 ovan tydliga. Att det från politiken i kommunen uttrycks en stark vilja att bygga beskrivs genomgående.

Generellt beskrivs även att byggherrars möjlighet att vara delaktiga i detaljplaneprocessen genom att t.ex. ta fram gestaltungsförslag vara god. Härvidlag uttrycks dock önskemål om att

detaljplaneprocessen snabbare ska etablera ett huvudspår avseende utformning av detaljplaneområdet så att processen kan gå vidare.

Byggherrarna uttrycker att upprättade plankostnadsavtal överlag är ändamålsenligt utformade. Viss frustration uttrycks över otydlighet i avsnitten som behandlar ansvarsfördelning och åtgärder i de fall någon av parterna inte möter uppställd tidplan. I erhållna exempel på plankostnadsavtal anges endast att tvister ska avgöras av allmän svensk domstol. Härvidlag poängteras den upplevt dåliga förhandlingsposition byggherrarna har gentemot kommunen, i och med kommunens planmonopol. Vidare beskrivs att brister i kommunikation mellan planenheten och byggherrar i vissa fall lett till att detaljplaneprocessen dragit ut på tiden och kostnader för utredningar byggts upp utan att det och/eller orsaken till det har kommunicerats till byggherren.

I ett par fall beskrivs brister i kommunikation samt förseningar i plan-handläggningstiden ha uppstått på grund av en personalomsättning på planenheten samt brister i den interna kommunikation mellan de enheter vid kommunen som är involverade vid detaljplanehandläggning och exploatering, t ex VA-, gata & park-, plan- och exploateringsenheten, samt lokalnyttjande förvaltningar.

I synnerhet beskrivs en upplevd stor omsättning på planhandläggare kunna generera förseningar och osäkerhet, då aspekter byggherrarna sägs ha varit överens om med kommun vid tillträde av ny planhandläggare i vissa fall har fått adresseras och förhandlas på nytt. Brister vid överlämningar av projekt mellan handläggare beskrivs härvidlag som en möjlig förklaring.

### **Hinder och åtgärder för en effektiv bostadsförsörjning**

Uttryckt mål för kommunens planverksamhet i program för bostadsförsörjning beskrivs vara uppnått för perioden fram till 2020. Fortsatt noterar vi dock att det faktiska bostadsbyggandet inte uppnår uppställd genomsnittlig målnivå om i snitt 650 bostäder per år under perioden 2014-2017.

Ovan beskrivs att brister avseende överlämning av projekt mellan planhandläggare är en orsak till förseningar av projekt och frustration för intervjuade byggherrar. Vid intervju beskrivs att man på planenheten vid tid för granskning inte har en etablerad rutin för överlämning av projekt mellan handläggare. Befintligt förfarande för överlämningar beskrivs generellt vara att ett eller flera överlämningsmöten hålls mellan den planhandläggare som ska lämna över ett pågående planärende och den som ska ta över det. En fastställd rutin inkluderande struktur och ansvarsfördelningen avseende förberedelse inför och information som ska delas på dessa möten beskrivs dock inte finnas idag.

Av ovan redovisning framgår att intern samordning är en central aspekt för att få till stånd en effektiv bostadsförsörjning. Vid intervju beskrivs att kommunen utöver styrgruppen för plan- och exploateringsprojekt även inrättat en samordningsgrupp och ett system med exploateringsavstämningar.

Samordningsgruppens syfte är att samordna arbetet med lokalförsörjning mellan tjänstemän vid de berörda förvaltningarna. Biträdande exploateringschef har varit ordförande för denna grupp, och vid möten har också representanter för tekniska förvaltningen (VA- och fastighetsenheterna) och kommunledningsförvaltningen (planeringschef) deltagit. Samordningsgruppen är dock i första hand en intern samordningsgrupp utan formellt beslutsmandat.

Gruppen syfte beskrivs framförallt ha varit att förebygga och adressera förseningar i planhandläggningsprocessen vilka kan uppstå när lokalnyttjande förvaltningar vill göra ändringar i en gällande detaljplan och planera in en verksamhetslokal sent i detaljplaneprocessen. Det beskrivs i vissa fall ha bidragit till förseningar i handläggningen av detaljplaneärenden. Vidare beskrivs att det vid tid för granskning inte finns en etablerad tidsram för när eller i vilket skede av planprocessen de lokalnyttjande förvaltningarna kan/ska inkomma med eventuella verksamhetslokalsbehov.

Vid tid för granskning beskrivs att en ny projektstyrningsmodell är under framtagande vid samhällsbyggnadsförvaltningen.

Samordning mellan tjänstemän och förtroendevalda avseende exploateringsprojekt sker enligt intervju vid så kallade exploateringsavstämningar. Vid dessa avstämningar deltar biträdande exploateringschef och exploateringschef samt ordförande för samhällsbyggnadsnämnden. Även förvaltningschef och utvecklingschef vid samhällsbyggnadsförvaltningen beskrivs ha varit inbjuden till dessa möten vid flera tillfällen under det senaste året. Enligt intervju beskriver och föreslår exploateringschef och biträdande exploateringschef hur exploateringsprojektportföljen ska prioriteras. Faktiska prioriteringsdirektiv generellt anges av ordförande för samhällsbyggnadsnämnden. Detta beskrivs naturligt då det är exploateringschef och till del samhällsbyggnadschef som har överblick över kommunens samtliga exploateringsprojekt.

Prioriteringsdirektiv fastställda vid dessa möten beskrivs dock inte vara formella och inget protokoll förs vid mötena. Av intervju framgår inte heller vilken eventuell vidareberapportering avseende prioriteringar som sker till övriga delar av samhällsbyggnadsnämnden.

Sammanfattningsvis finns det inget formellt forum varigenom formella prioriteringsbeslut fattas och/eller dokumenteras.

#### 2.4.2. *Bedömning*

Vi konstaterar att majoriteten av intervjuade byggherrar anser det lätt att komma i kontakt med kommunen samt att det initiala skedet av exploateringsprocessen är tydlig. Vidare uppger dessa byggherrar att de har haft möjlighet att komma med gestaltningsförslag inom ramen för planprocessen i önskad utsträckning.

Upprättande plankostnadsavtal beskrivs överlag vara ändamålsenligt utformade. Dock konstaterar vi att byggherrar önskar en tydligare ansvarsfördelning samt beskrivning av åtgärder i de fall någon part inte möter uppställd tidplan. Det är viktigt att planprocessen följer tidplan för byggherrar, förseningar innebär t.ex. ökad risk för efterfrågeförändringar på bostadsmarknaden.

Vidare konstaterar vi att upplevda brister i kommunikation inom kommunen och mellan kommunen och byggherren är en källa till frustration och missnöje hos byggherrarna.

Ovan nämnda brister kopplas till en upplevd stor omsättning på medarbetare inom framförallt planenheter, brister i överlämningar av ärenden mellan planhandläggare samt brister i den interna samordningen inom kommunen avseende lokalförsörjning. I relation till detta konstaterar vi att rutiner för överlämning av ärenden mellan planhandläggare vid planenheter inte är fastställd eller dokumenterad.

Utifrån ovan iakttagelser bedömer vi detta kontrollmål som ***Ej uppfyllt.***

## 3. Revisionell bedömning

Efter genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden **inte helt** säkerställer att processen för fysisk planering bedrivs på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.

Vår bedömning grundar sig på iakttagelser och bedömningar för respektive kontrollmål vilka framkommer i rapporten.

### 3.1. Rekommendationer

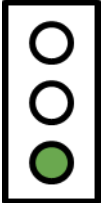
Utifrån genomförd granskning lämnas följande rekommendationer:

- Vi rekommenderar samhällsbyggnadsnämnden att se över rutiner kring detaljplaneprocessen. Härvidlag bör ett särskilt fokus läggas på rutiner avseende överlämning av påbörjade projekt mellan handläggare. Som ett led i detta arbete föreslår vi att kontroll av överlämningar inkluderas i samhällsbyggnadsnämndens internkontrollplan och att stickprovskontroller genomförs.
- Vi rekommenderar samhällsbyggnadsnämnden att ta fram och besluta rutinbeskrivningar för tidiga skeden samt formella utvärderingskriterier för potentiella nya exploateringsprojekt.
- Vi rekommenderar att kommunstyrelsen/samhällsbyggnadsnämnden ta fram rutiner för att integrera detaljplanearbetet med framtagande av planprogram i de fall då planprogram tas fram inför kommande detaljplanearbete.
- Vi rekommenderar samhällsbyggnadsnämnden att ta fram riktlinjer för detaljplaneprocessen respektive exploateringsprocessen.

# 4. Bedömningar utifrån kontrollmål

Ingress med motivering till varför det bedöms uppfyllt.

## 4.1. Bedömningar mot kontrollmål

Kontrollmål	Kommentar	
Kontrollmål 1 <i>Det finns tillräckligt tydliga direktiv och riktlinjer för styrning och ledning av kommunens arbete med fysisk planering.</i>	<b>Uppfyllt</b> Vi konstaterar att kommunens översiktsplan vid aktualitetsprövning i sin helhet bedömts aktuell. Vidare har kommunen som komplement till översiktsplan tagit fram ett program för bostadsförsörjning, ett antal stadsdelvisa utvecklingsprogram samt ett 10-tal planprogram. Dessa styrdokument anger direktiv och riktlinjer för kommunens arbete med fysisk planering. Vi noterar dock att endast ett av de initiala tre följduppdragen till översiktsplanen hade genomförts vid tid för aktualisering av översiktsplanen, samt att det i samband med aktualisering noterades brister avseende följsamhet till översiktsplanen i det praktiska bygglovs-, planläggnings- och exploateringsarbetet.  Vidare konstaterar vi att uppställda riktlinjer samt såväl kommunövergripande som stadsdelsvisa styrdokument för den fysiska planeringen av kommunen inte ger tillräcklig vägledning för det praktiska detaljplanearbetet. Med anledning av detta har ett 10-tal planprogram nödgats tas fram som utgångspunkt för detaljplanering. Ett arbete som enligt vår bedömning tar både resurser och tid i anspråk.	

---

Kontrollmål 2

*Det finns ett effektivt samspel mellan fysisk planering i tidiga skeden och de formella planeringsprocesserna.*

**Delvis uppfyllt**

Även om projekthanteringen i tidiga skeden beskrivs vara väl implementerad och överlag beskrivs fungera ändamålsenligt konstaterar vi att processen för hantering av potentiella exploateringsprojekt i tidiga skeden inte är dokumenterad i tillräcklig utsträckning. I avsaknad av denna dokumentation riskerar processen bli personbunden så att etablerade rutiner och system kan gå förlorade i samband med att ansvariga medarbetare slutar eller går i pension. Vidare noterar vi att formella kriterier för utvärdering och bedömning av potentiella exploateringsprojekt/projektförslag inte är implementerade eller beslutade i samhällsbyggnadsnämnden. En enhetlig utvärdering av potentiella projekt över tid är viktig för att kunna säkerställa att den vision samt de mål och riktlinjer som uttrycks i centrala styrdokument genomsyrar arbetet med fysisk planering.

Slutligen konstaterar vi att viss målkonflikt beskrivs föreligga mellan planenheten och exploateringsenheten avseende hur arbetet detaljplanearbetet ska bedrivas och inriktas. Planenheten beskrivs vilja fokusera mer på gestaltning medan exploateringsenheten avser att genomföra projekt så snabbt som möjligt och gärna ser att detaljplaner är så generella som möjlig avseende gestaltning och att fokus istället läggs på antal bostäder och upplåtelseform.



---

Kontrollmål 3  
*Det finns ett fungerande system och rutiner för framtagande av detaljplaner.*

**Delvis uppfyllt**

Vi konstaterar att planenheten har tagit fram en lathund med kompletterande mallar vilka beskrivs tillgängliga för samtliga medarbetare och att följsamheten till dessa överlag är god. Stöddokument beskrivs även uppdateras löpande.

Vi noterar dock att en processkartläggning av enhetens arbete visade på vissa brister i hur ärenden överlämnas mellan planhandläggare. Avsaknad av sådan rutin riskerar leda till merarbete och förseningar inom detaljplaneprocessen.

Vidare noterar vi att det utifrån enhetens tidsrapporteringssystem inte går att utläsa beläggningsgraden per handläggare.

Vi konstaterar att byggherrenöjdheten med kommunens arbete inom planeringsfasen var betydligt lägre vid mätning år 2018 än vid mätning år 2016.

Särskilt noteras väsentligt sämre resultat för kommunens förmåga att hålla överenskommen tidplan och för förmågan att samordna mellan olika förvaltningar vid kommunen inom planeringsfasen.

Vi konstaterar vidare att det inte finns några politiska mål avseende till exempel handläggningstid vid detaljplaneärenden, samt att det inte finns en etablerad rutin för utvärdering och kvalitetsuppföljning av planärenden vid planenheten.





#### Kontrollmål 4 & 5

*Det finns ett systematiskt arbete med identifiering och involvering av aktörer i definiering av betydande exploateringsprojekt. Åtgärder vidtas för att minimera fördröjningar i bostadsförsörjningen.*

#### **Ej uppfyllt**

Vi konstaterar att majoriteten intervjuade byggherrar anser det lätt att komma i kontakt med kommunen samt att det initiala skedet av exploateringsprocessen är tydlig. Vidare uppger dessa byggherrar att de har haft möjlighet att komma med gestaltningsförslag inom ramen för planprocessen i önskad utsträckning.



Upprättande plankostnadsavtal beskrivs överlag vara ändamålsenligt utformade. Dock konstaterar vi att byggherrar önskar en tydligare ansvarsfördelning samt beskrivning av åtgärder i de fall någon part inte möter uppställd tidplan. Det är viktigt för byggherrar att planprocessen följer tidplan, förseningar innebär t.ex. ökad risk för efterfrågeförändringar på bostadsmarknaden.

Vidare konstaterar vi att upplevda brister i kommunikation inom kommunen och mellan kommunen och byggherren är en källa till frustration och missnöje hos byggherrarna.

Ovan brister kopplas till en upplevd stor omsättning på medarbetare inom framförallt planenheten, brister i överlämningar av ärenden mellan planhandläggare samt brister i den interna samordningen inom kommunen avseende lokalförsörjning. I relation till detta konstaterar vi att rutiner för överlämning av ärenden mellan planhandläggare vid planenheten inte är fastställd eller dokumenterad.

## 5. Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning lämnas följande rekommendationer:

Vi rekommenderar samhällsbyggnadsnämnden att ta fram riktlinjer för detaljplaneprocessen respektive exploateringsprocessen. Vi rekommenderar samhällsbyggnadsnämnden att se över rutiner kring detaljplaneprocessen. Härvidlag bör ett särskilt fokus läggas på rutiner avseende överlämning av påbörjade projekt mellan handläggare. Som ett led i detta arbete föreslår vi att kontroll av överlämningar inkluderas i samhällsbyggnadsnämndens internkontrollplan och att stickprovskontroller genomförs.

- Vi rekommenderar samhällsbyggnadsnämnden
  - att ta fram och besluta rutinbeskrivningar för tidiga skeden samt
  - formella utvärderingskriterier för bedömning av potentiella nya exploateringsprojekt.

# 6. Bilagor

## Bilaga 1

- Detaljplaneprogram för centrala Tullinge från år 2006
- Detaljplaneprogram för Centrala Hallunda från år 2008
- Detaljplaneprogram HALLUNDA GÅRD från år 2009
- Fördjupad översiktsplan för den regionala stadskärnan Flemingsberg från år 2009
- PROGRAM FÖR OMRÅDENA HÅGELBY, ERIKSBERG OCH LINDHOV, från år 2011
- Detaljplaneprogram för Fittja från år 2012
- Framtid Alby - stadsmiljö i utveckling från år 2014
- Strukturplanen för Storstreten från år 2015
- DETALJPLANEPROGRAM FÖR SLAGSTA STRAND från år 2016

2019-11-11

---

*Anders Hägg*  
*Uppdragsledare*

---

*Said Ashrafi*  
*Projektledare*

---

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Botkyrka kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från januari 2019. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.