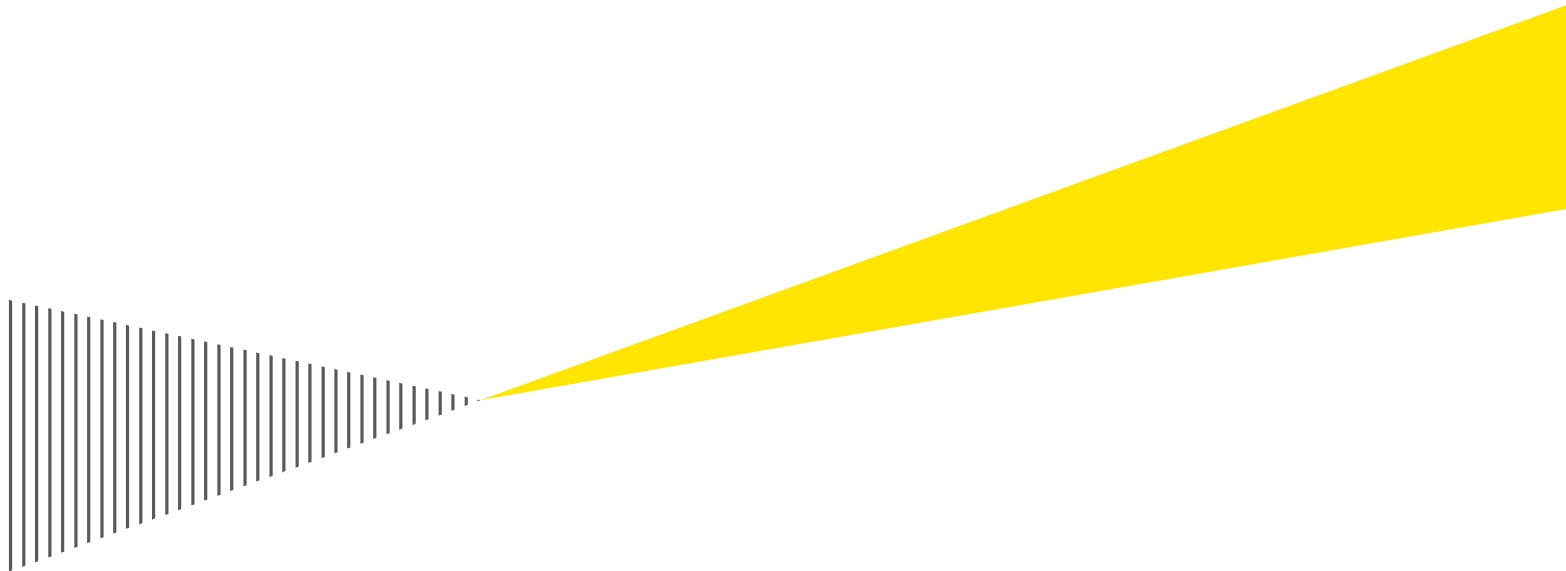


# Västerås stad

Granskning av detaljplanprocessen



Building a better  
working world

## Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>2</b>
<b>1 Inledning .....</b>	<b>3</b>
1.1 Bakgrund.....	3
1.2 Syfte och revisionsfrågor .....	3
1.3 Avgränsning och ansvarig nämnd .....	3
1.4 Genomförande .....	3
1.5 Revisionskriterier.....	4
<b>2 Granskningsresultat .....</b>	<b>5</b>
2.1 Ansvar och roller .....	5
2.2 Organisation och resurser .....	5
2.3 Utgångspunkt i en stadsövergripande samhällsbyggnadsprocess.....	6
2.4 Stadens detaljplaneprocess .....	8
2.5 Återrapportering .....	16
<b>3 Svar på revisionsfrågor .....</b>	<b>18</b>
<b>Bilaga 1. Källförteckning.....</b>	<b>20</b>
<b>Bilaga 2. PBL detaljplansärende .....</b>	<b>21</b>

## Sammanfattning

EY har på uppdrag av stadens förtroendevalda revisorer granskat om byggnadsnämnden bedriver en tillräcklig styrning, kontroll och uppföljning av stadens detaljplaneprocess. Granskningen har vidare syftat till att bedöma om kommunstyrelsen fullföljer sitt ansvar för övergripande ledning och samordning av den översiktliga planeringen av mark och vatten.

Vår sammanfattande bedömning, utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprövning, är att detaljplaneprocessen i allt väsentligt bedrivs med tillräcklig styrning, kontroll och uppföljning. Vår bedömning grundar sig i att det finns en strategisk samhällsbyggnadsprocess i staden som omfattar översiktsplaneringen och anknyter på ett tydligt sätt till det praktiska detaljplanearbetet. Bryggan mellan kommunstyrelsens och byggnadsnämndens ansvarsområden bedöms överlag fungera väl, vilket bekräftas av intervjuade inom både stadsledningskontoret och stadsbyggnadsförvaltningen.

Vi bedömer vidare att det finns tillräckliga resurser och god kompetens inom planavdelningen. Det finns dock en hög efterfrågan på detaljplaner och flera av stadens förvaltningar och processer påverkar planavdelningens möjlighet att upprätta detaljplaner. I staden genomförs det vid granskningstillfället en genomlysning av eventuella "flaskhalsar" i detaljplaneprocessen, vilket vi bedömer som positivt. Arbetet ska färdigställas under 2020.

Detaljplaneprocessen följer en etablerad struktur utifrån Boverkets processkartläggning och plan- och bygglagen. Planavdelningen har detaljerade checklistor och rutiner för processens olika delar. Vårt stickprov visar inga väsentliga avvikelser.

Översiktsplaneringen utgör långsiktigheten i planeringen. Vi har i granskningen noterat att en brist i nuvarande översiktsplan är den inte ger stöd för att staden genomför strategiska uppköp av mark, för att tillgodose såväl stadens som externa aktörers efterfrågan på verksamhetsmark. Vid tiden för granskningen prövas översiktsplanens aktualitet.

Det bedöms vidare viktigt att stadens övergripande styrdokument inom ramen för samhällsbyggnadsprocessen taktar i varandra för att säkerställa en enhetlig inriktning för det långsiktiga arbetet. När styrdokument revideras med olika intervall, riskerar prioriteringar att tydliggöras på olika sätt i olika styrdokument.

Information och kommunikation till allmänheten bedöms vara god och såväl byggnadsnämnden som planavdelningen har flera mål med bäring på kommunikation/information. Framarbetandet av kommunikationsplaner visar på ett ökat fokus på området. Uppföljning och återrapportering bedöms tydlig och tillräcklig i protokollen.

Utifrån granskningens resultat rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Revidera styrande dokument i samhällsbyggnadsprocessen i en samlad process, för att säkerställa enhetlighet i prioriterade mål och viljeriktning.
- ▶ Tillse att åtgärder vidtas för att säkerställa kommunens planberedskap i form av tillräcklig tillgång till mark.
- ▶ Inom ramen för pågående genomlysning av flaskhalsar i detaljplaneprocessen säkerställa att personella resurser motsvarar ambitionerna i stadens översiktsplan.

Vi rekommenderar byggnadsnämnden att:

- ▶ Prioritera initierat digitaliseringsarbete för detaljplaneprocessen.

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

Det är ett kommunalt ansvar att upprätta översikts- och detaljplaner. I översiktsplanen redovisar staden den politiska viljan och den framtida användningen av mark och vatten inom staden. I detaljplaner regleras markanvändningen och bebyggelseutformningen mer detaljerat än i översiktsplanen. En detaljplan ska tas fram enligt en väl definierad process med syfte att säkra insyn för berörda samt att få fram ett bra beslutsunderlag. Processen är av stor betydelse för stadens utveckling.

Av 5 kap. plan- och bygglagen (2010:900) framgår bestämmelserna för de olika stegen i detaljplaneprocessen. För att tillgodose lagens intentioner är det väsentligt att det finns fungerande och effektiva rutiner. En detaljplan ska upprättas vid ny sammanhållen bebyggelse, ny enstaka byggnad vars användning får betydande inverkan på omgivningen eller som ska förläggas inom ett område där det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse. Vidare ska en detaljplan upprättas när bebyggelse ska förändras eller bevaras, om regleringen behöver ske i ett sammanhang. Detaljplaner innehåller juridiskt bindande bestämmelser för var man får bygga, hur byggnaderna får utformas samt vad de får användas till.

I Västerås stad ansvarar byggnadsnämnden för detaljplaneprocessen. Kommunstyrelsen ansvarar i sin ledningsfunktion för den översiktliga planeringen av mark och vatten. Revisorerna har i sin risk- och väsentlighetsanalys beslutat att genomföra en granskning av detaljplaneprocessen.

## 1.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningens övergripande syfte är att bedöma om byggnadsnämnden bedriver en tillräcklig styrning, kontroll och uppföljning av kommunens detaljplaneprocess. Granskningen syftar också till att bedöma om kommunstyrelsen fullföljer sitt ansvar för övergripande ledning och samordning av den översiktliga planeringen av mark och vatten.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Finns det en tydlig organisation och ansvarsfördelning i detaljplaneprocessen?
- ▶ Säkerställs att det finns tillräckliga ekonomiska och personella resurser för att utarbeta detaljplaner i den takt som fodras för att möta kommunens tillväxttakt?
- ▶ Finns det en långsiktighet i planering/prognoser?
- ▶ Uppfyller byggnadsnämnden plan- och bygglagens krav rörande detaljplaneprocessen? Säkerställs en rättssäker detaljplaneprocess?
- ▶ Finns en fungerande kommunikation/information till allmänheten?
- ▶ Är återrapporteringen till byggnadsnämnden och kommunstyrelsen tillräcklig?

## 1.3 Avgränsning och ansvarig nämnd

Granskningen omfattar byggnadsnämnden och kommunstyrelsen. Granskningen avser 2019.

## 1.4 Genomförande

Granskningen är baserad på dokumentstudier och intervjuer med ansvariga tjänstepersoner samt förtroendevalda (se källförteckning). Dokumentstudierna innefattar styr- och uppfölj-

ningsdokument samt en stickprovskontroll av två detaljplaner. Detaljplaneprocessen är granskad utifrån kraven i plan- och bygglagen.

Utöver vår interna kvalitetssäkring har samtliga intervjuade fått möjlighet att komma med synpunkter på rapportutkastet. Detta för att säkerställa att revisionsrapporten bygger på korrekta fakta och uttalanden. Revisionsbedömningarna ansvarar EY för. Kontaktrevisor har varit Fredrik Domert.

## 1.5 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som kan hämtas från lagstiftning, förarbeten eller interna regelverk fastställda av kommunfullmäktige. Kriterier kan också ha sin grund i jämförbar praxis eller erkänd teorbildning. Revisionskriterier för denna granskning är:

- ▶ **Kommunallagen (2017:725)** styr kommunens verksamhet på ett övergripande plan men reglerar inte kommuners arbete med detaljplaner.

Enligt kommunallagens 6 kap. 1§ ansvarar kommunstyrelsen för att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter samt ha uppsikt över nämnders gemensamma verksamhet. Enligt 6§ ska nämnderna säkerställa att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt. Nämnderna ska även se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett tillfredställande sätt.

- ▶ **Plan- och bygglagen (2010:900)** reglerar all planläggning av mark, vatten och byggnad. Det är framförallt kapitel 5 som reglerar detaljplaneprocessen. Tillämpliga delar av lagstiftningen presenteras i flera avsnitt, däribland 2.1., 2.2. och 2.4 i rapporten.
- ▶ **Kommunens översiktsplan (2017)** tydliggör kommunens ställningstagande avseende framtida markanvändning och övergripande mål för samhällsbyggande. Visionen Västerås 2026, "Staden utan gränser" anger den övergripande målbilden för arbetet. I planen redogörs för uppdrag med anknytning till visionen, vilka områden som prioriteras och 13 strategier för hållbar utveckling. Innehåll och hantering av översiktsplanen presenteras närmre i avsnitt 2.3. och 2.3.2.

Varje mandatperiod ska översiktsplanens aktualitet prövas. I juni 2016 beslutade kommunfullmäktige att planen i huvuddrag fortsatt var aktuell. Samtidigt beslutades att en revidering av planen skulle inledas i syfte att stärka planen som styrdokument och stärka strategiernas genomslagskraft. Kommunfullmäktige antog nuvarande översiktsplan i december 2017. Vid tidpunkten för granskningen sker prövning av översiktsplanens aktualitet.

- ▶ **Årsplan 2019, med utblick 2020–2021** inkluderar beskrivningar av stadens samhällsbyggnadsprocess, nämndernas delaktighet i översiktsplan- och detaljplanegrupper samt digitalisering som verktyg. Tillämpliga delar presenteras löpande i rapporten i avsnitt 2.3 och 2.4.

## 2 Granskningsresultat

### 2.1 Ansvar och roller

Kommunstyrelsen ansvarar enligt reglementet för stadens översiktliga strategiska planering av mark, vatten, trafik, bostäder och vattenförsörjning. Den politiska viljan rörande användningen av mark och vatten inom staden uttrycks främst i stadens översiktsplan som beslutas av fullmäktige.

För den fysiska planeringen av mark, vatten och bebyggelseutveckling med utgångspunkt i plan- och bygglagen (PBL) ansvarar byggnadsnämnden. Enligt reglementet ska nämnden besluta om planbesked som inte är "principiellt viktiga planinitiativ".<sup>1</sup>

Byggnadsnämnden ska anta planer som inte är av stor vikt eller har principiell betydelse. Planer av stor vikt eller principiell betydelse ska antas av fullmäktige, i enlighet med PBL 5 kap. 27 §. Enligt förarbetena bör planer som handläggs med standardförfarande kunna delegeras, medan planer som handläggs med utökat förfarande i princip alltid antas av kommunfullmäktige. Det är upp till kommunen att besluta vilka gränser som ska gälla för delegation.

Detaljplanearbetet tangerar flera nämnders ansvarsområden, däribland fastighetsnämndens ansvar att genomföra stadens övergripande mark- och bostadspolitik. Fastighetsnämnden är även beställare av stadens behov av detaljplaner och är huvudman för exploateringsverksamheten.

### 2.2 Organisation och resurser

Det praktiska detaljplanearbetet utförs inom planavdelningen på stadsbyggnadsförvaltningen. Nedan redogör vi även kortfattat för organiseringen inom stadsledningskontoret rörande den strategiska planeringen samt beställar- och utförarorganisationen rörande stadens översiktsplanering.

Inom stadsledningskontoret ansvarar verksamhetsområdet *hållbar utveckling* för den strategiska planeringen av staden. Inom verksamhetsområdet är det arbetsområdet *samhällsbyggnad* som ansvarar för att strategiskt leda och driva processen. I det operativa arbetet finns det en processägare för samhällsbyggnad (tillika samhällsbyggnadschef) som även är processägare för stadens översiktsplan.

Vid stadens stadsbyggnadsförvaltning finns det en strategisk avdelning som organisatoriskt ligger under byggnadsnämnden men som fungerar utförande åt stadsledningskontoret och de beslut som tas i kommunstyrelsen. Den strategiska avdelningen är utförare av den viljeinriktning som beslutas i stadens översiktsplan och har en överbryggande roll i hur intentionerna i översiktsplanen realiserar i detaljplaneprocessen. Avdelningens verksamhetsområde avser översiktsplanering, grönplanering, trafikplanering och energi- och klimatrådgivning.

Planavdelningen vid stadsbyggnadsförvaltningens ansvarar för handläggning av detaljplaner. Stadens planavdelning består av en planchef och 13 planarkitekter. Avdelningen har inga egna administrativa funktioner. Två förvaltningsjurister vid stadsbyggnadsförvaltningens avdelning för bygglov bistår planavdelningen vid behov. Förvaltningsjuristerna beskrivs ha en god kunskap rörande tillämpning av PBL.

Vid granskningstillfället är samtliga tjänster tillsatta vid avdelningen och det beskrivs finnas en god kompetens och bra spridning mellan nyexaminerade och medarbetare med tidigare erfara-

---

<sup>1</sup> *Principiellt viktiga planinitiativ* definieras i reglementet som planinitiativ som, om de genomförs kan komma att innebära stora och långsiktiga åtaganden för kommunen.

renhet. Det finns en hög efterfrågan på detaljplaner som avdelningen har svårt att möta, enligt intervjuade. Svårigheter i att arbeta fram detaljplaner i takt med stadens tillväxt beskrivs bland annat bero på utredningsuppdrag som har dragit ut på tiden. För genomförande av utredningar anlitas i många fall konsulter med specialistkompetens. Delar av planavdelningens arbete är även beroende av att andra förvaltningar tillgodoser behovet av exempelvis mark.

Utöver planavdelningen deltar sex förvaltningar och tre bolag/kommunalförbund i olika omfattning i stadens detaljplaneprocess.<sup>2</sup> Enligt uppgift är det främst funktioner vid stadens teknik- och fastighetsförvaltning som deltar i processen. Inom områdena fastighetsförvaltning, gata och trafik samt mark och exploatering arbetar bland annat landskapsingenjörer och arkitekter. Därutöver finns det projektledare samt exploatörer som arbetar med stadens planering, utveckling, drift och underhåll av markupplåtelse samt beställning av projektering och byggande.

### 2.3 Utgångspunkt i en stadsövergripande samhällsbyggnadsprocess

Långsiktigheten i kommunens planprocess sker främst vid framtagande av kommunens översiktsplan. Det är i översiktsplanen som förutsättningar för planering skapas utifrån prognoser för befolkningsutveckling, ekonomi/tillväxt etc. I fördjupningar till översiktsplanen kan staden avgränsa viljeriktningen för ett särskilt geografiskt eller tematiskt område. Angivna viljeriktningar, visioner och mål ska omhändertas vid framtagande av detaljplaner. I praktiken används fördjupningar på samma sätt som översiktsplanen i detaljplaneprocessen även om fördjupningar utgör mer specifika verktyg och ger mer detaljerade prognoser för ett område.

Utöver fördjupningar kan mer omfattande utredningar vara nödvändiga. Det kan exempelvis ske då översiktsplanen inte bedöms ge tillräckliga riktlinjer. Utredningar kan utformas i form av bl.a. planprogram, ortsanalyser eller en annan utredning innan en detaljplan tas fram.<sup>3</sup>

Utöver stadens vision i översiktsplanen framgår mål och viljeriktning för arbetet i följande program/styrdokument:

- ▶ Årsplan 2019, med plan 2020-2022
- ▶ Program för social hållbarhet (KF 2018-09-06)
- ▶ Program för ekologisk hållbarhet (Ej beslutat, på remiss till 2020-09-01)
- ▶ Näringslivsprogram (KF 2017-03-09)
- ▶ Klimatprogram med handlingsplan 2017-2020 (KF 2017-06-01)
- ▶ Program för bostadsförsörjningen 2018-2021 - mål och indikatorer (KF 2017-12-07)

Framtagande av översiktsplanen och presenterade program sker delvis parallellt, men revideras och beslutas med olika intervall. Översiktsplanen och stadens bostadsförsörjningsprogram fastställs varje mandatperiod. Övriga program revideras enligt uppgift med ett tvåårsintervall. Handlingsplan tillhörande bostadsförsörjningsprogrammet antas årligen av fastighetsnämnden. Stadens vision genomsyrar alla dokument.

Av stadens Årsplan för 2019 framgår att nämndernas deltagande i samhällsbyggnadsprocessen är avgörande för det strategiska utvecklingsområdet. Nämndernas delaktighet i översiktsplane- och detaljplanegrupper bedöms vara av största vikt. Samhällsbyggnadsprocessens olika grupper redovisas översiktligt i avsnitt 2.3.1.

---

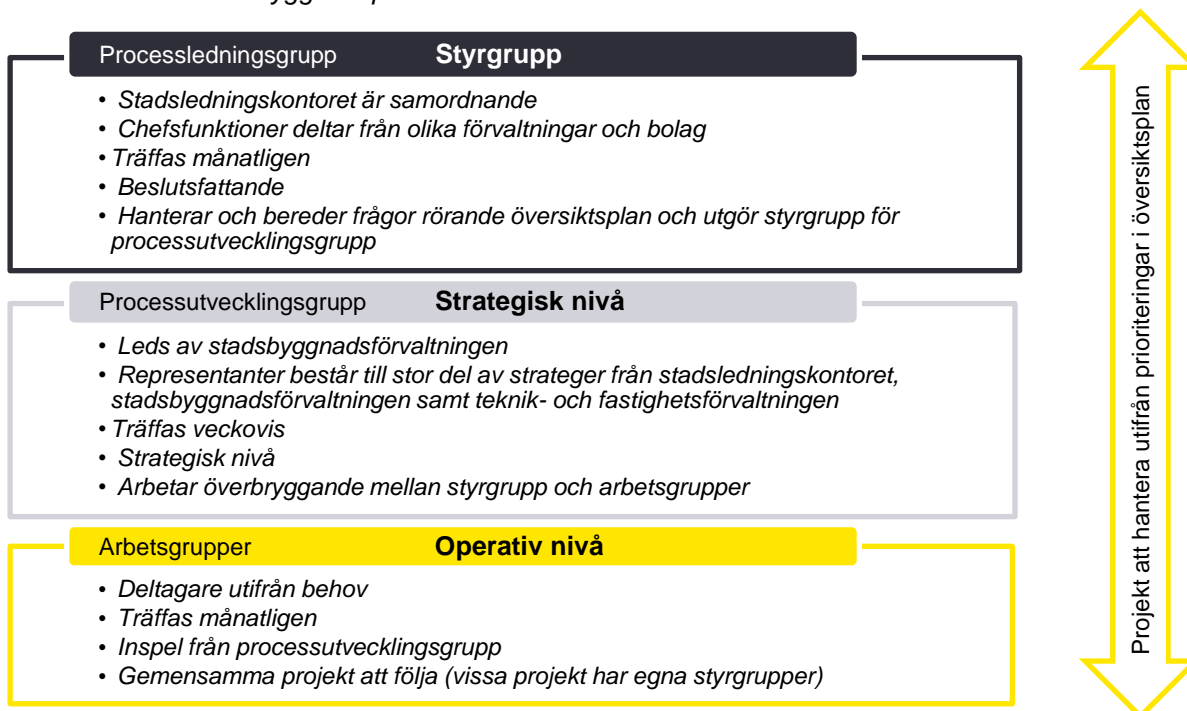
<sup>2</sup> Enligt pågående genomlysning av eventuella flaskhalsar i detaljplaneprocessen. Genomlysningen förklaras närmre i avsnitt 2.4.3 i rapporten.

<sup>3</sup> Vid granskningstillfället finns det tio planprogram som anges avse svårare planområden. En planutredning tas fram för områden som behöver utredas extra innan det är möjligt att göra en detaljplan eller ett planprogram. Det finns planeringsunderlag för sju ortsdialoger vilka delvis kommer presenteras i avsnitt 3.4.3. Två ortsanalyser har genomförts, vilka beskrivs vara mer omfattande än ortsdialoger.

### 2.3.1 Stadsövergripande och lokala processgrupper

Prioriterade projekt och viljeriktning i beslutad översiktsplan och övriga styrdokument hanteras av en processledningsgrupp och tillhörande processutvecklingsgrupp. Figuren nedan utgår ifrån mottagen dokumentation samt intervjuer. Forumen utgör sammantaget en gränsdragning mellan den strategiska nivån och den operativa nivån i tjänstemannaorganisationen.

Illustration: Samhällsbyggnadsprocessen i staden



I arbetsgrupper hanteras projekt utifrån fokusområden i översiktsplanen. Arbetsgrupper kan bestå av funktioner inom en förvaltning, men kan även vara förvaltningsövergripande beroende på utpekat fokusområde. Exempelvis samordnar stadsbyggnadsförvaltningens strategiska avdelning en arbetsgrupp för grönplanering och bjuder då in aktuella funktioner från den egna, men även andra förvaltningar.

Intervjuade uppger att forumen fungerar väl. Det finns en god struktur för att fånga upp behov och följa upp fullmäktiges beslutade program, prioriteringar och projekt. Forumen ansvarar för att innehållet i styrande program uppdateras och får genomslag i stadens arbete.

### 2.3.2 Identifierade utmaningar i stadens långsiktiga planering

Vid intervjuer framgår att en del mål och fokusområden som tydliggörs i fullmäktiges olika program riskerar att bli inaktuella då de beslutas vid olika tidpunkter och innehållet i programmen delvis är beroende av varandra. Exempel är ambitioner i näringslivsprogrammet om en "hög planberedskap för mark för näringsverksamhet i bra lägen" och "hög attraktionskraft för staden", som uppges vara svåra att uppnå då mark för näringslivet inte prioriterats i aktuell översiktsplan.<sup>4</sup> Mark för bostadsbyggnation har prioriterats i gällande översiktsplan

<sup>4</sup> Vid granskningstillfället pågår ett arbete med att ta fram en handlingsplan för ett av näringslivsprogrammens åtta fokusområden. Handlingsplanen avser fokusområdet "Markberedskap och fysisk planering" och har avgränsats till att handla om mark- och planberedskap på kommunalägd näringslivsmark i syfte att säkerställa marktillgång för



och det finns i dagsläget planlagd mark som möjliggör att söka bygglov och starta byggnation för cirka 5 000 bostäder. I pågående detaljplaneprojekt finns det ytterligare beredskap för cirka 9 000 bostäder. Det bedöms finnas en god planberedskap för bostadsbyggande.<sup>5</sup>

Säkerställande av mark för näringslivet uppges vara ett väsentligt utvecklingsområde då översiktsplanen ses över, vilket sker vid granskningstillfället. Även verksamhetsmark för samhällsnyttiga lokaler (såsom skolor) bör prioriteras enligt intervjuade. Representanter för planavdelningen tillägger att avdelningen kontinuerligt mottar ansökningar utanför områden som definierats i översiktsplanen, exempelvis rörande landsbygd och jordbruksmark.

### **2.3.3 Övriga iakttagelser med bäring på stadens långsiktiga planering**

I november 2015 (§ 413) beslutade kommunstyrelsen om arbetsformer och arbetssätt för den strategiska exploateringsverksamheten. Enligt beslutet ska en årlig strategisk exploateringsplan tas fram. Av dokumentet framgår vilka projekt och frågor som är av strategisk karaktär och därför ska hanteras av kommunstyrelsen.

Vid beslut om verksamhetsplan 2017 framgår det övergripande gränssnitt för hur de politiska instanserna ska hantera frågan. I beslutet tydliggörs att kommunens inriktning rörande långsiktigt och strategiskt markförvärv ska diskuteras vid fyra årliga presidie- och kommunstyrelseöverläggningar för att kommunstyrelsen ska kunna leda och samordna utvecklingen av de strategiska exploateringsfrågorna. Det är fastighetsnämnden, byggnadsnämnden och tekniska nämnden som bjuds in för strategiska samtal. Överläggningarna är inte beslutföra utan forum för diskussion, samordning och styrning med möjlighet till inspel. Formella beslut rörande exploateringsverksamheten tas av kommunstyrelsen.

En verksamhetsplan har inte fastställts för 2019. Vid granskningstillfället beskrivs att arbetssättet med presidieöverläggningarna tillämpas. Det uppges dock finnas ett behov av ökad tydlighet i arbetet för att säkerställa fokus på exploateringsfrågan och en tydlig styrning från kommunstyrelsen. Detta bedöms vara av särskild vikt givet stadens brist på mark. Enligt uppgift ska en ny verksamhetsplan för arbetet tas fram.

## **2.4 Stadens detaljplaneprocess**

### **2.4.1 Manuella checklistor och rutiner utgör struktur för arbetet**

Planavdelningen utgår ifrån Boverkets processkartläggning för detaljplaneprocessen. Kartläggningen utgör ram för arbetet och följer kraven i PBL. Till Boverkets processkartläggning har avdelningen tagit fram interna checklistor och rutiner i form av Excellistor och Worddokument som förvaras på en gemensam server. Av rutinerna framgår vilka delmoment som ska lyftas som information eller beslutas av nämnden. Rutinerna kommuniceras vid veckovisa planmöten och särskilda medarbetare ansvarar för uppdatering av olika delar av rutinen. Ansvarsfördelningen framgår av den Excellista som utgör planeringsunderlag för planavdelningen. Rutinerna har inte fastställts av nämnden.

---

verksamheter som är mer utrymmeskrävande och i behov av att förvärva nya fastigheter för sin etablering och expansion. Enligt uppgift är det första gången en sådan handlingsplan tas fram och en årlig uppföljning ska ske. Handlingsplanen ska skickas på remiss under våren.

<sup>5</sup> I översiktsplanen beräknas behovet 2050 motsvara 40 000 bostäder. I bostadsprogrammet framgår att inriktningen är att befolkningsökningen motsvarar ca 1 700 personer per år 2015-2030. Flera målsatta indikatorer ställs upp, däribland att 5 000 lägenheter ska färdigställas år 2021 och 6 000 lägenheter i antagna detaljplaner.

Nämnda checklistor och rutiner finns för varje del i processen, enligt stegen i Boverkets processkarta nedan.



*Processkartläggning: Boverket, enligt utökat planförfarande.*

Av Årsplan 2019 framgår att hela samhällsbyggnadsprocessen ska digitaliseras. Därbland ska "smarta detaljplaner" bestå av effektiva informationsöverlämningar före och efter planprocessen. Projekt för detta ska ha initierats under hösten 2018. Vid granskningstillfället är det fortsatt övervägande manuell handpåläggning för samtliga steg i processen ovan. Det finns inte ett verksamhetssystem för arbetet, men en behovsanalys för utveckling av verksamhetssystem pågår.

Enligt årsplanen ska stadsbyggnadsförvaltningen arbeta med visualiseringstekniker som är tredimensionella eller virtuella. Ett tredimensionellt "visualiseringsbord" ska finnas vid stads- husentrén där kartor och aktuella detaljplaner ska presenteras för medborgare. Planavdelningens arbete sker i samverkan med förvaltningens GIS-avdelning för kartläggning av pågående planer. Denna samverkan möjliggör även en kartläggning över områden där det finns en stor efterfrågan. Underlaget kan enligt intervjuade tas med till processledningsgruppen, för att arbeta vidare med vid översyn av översiktsplanen.

## 2.4.2 Detaljplanearbetet i praktiken

Av stadens hemsida framgår att det finns två sätt att ansöka om en ny detaljplan, antingen genom att ansöka om en ny/ändrad detaljplan eller genom ansökan om planbesked.

Ett planbesked är ett kommunalt beslut som inte är bindande och som inte kan överklagas i enlighet med PBL 13 kap. 2§. Beslutet är därmed inte ett slutligt ställningstagande från kommunens sida. Genom ett planbesked kan den som söker snabbare få svar på om staden kommer inleda ett planläggningsarbete eller inte.

I byggnadsnämndens reglemente har fullmäktige fastställt att nämnden ska besluta om planbesked som inte är principiellt viktiga planinitiativ. Ett principiellt viktigt planinitiativ definieras i reglementet som planinitiativ som, om de genomförs kan komma att innebära stora och långsiktiga åtaganden för kommunen. Övrig gränsdragning framgår inte.

Av stadsbyggnadsförvaltningens rutiner för processen framgår att ett planbesked "light" bör lämnas om den sökande inte begär något annat. Beslut om planbesked "light" tas på tjänstemannanivå och beskrivs tillämpas då ansökan avser ny/ändrad detaljplan (enligt information på hemsidan). Planbesked light infördes som ett sätt att ge en snabb återkoppling till den sökande. Efter införandet av en beredningsgrupp<sup>6</sup> beskrivs hanteringen av planbesked effektiviserats varför planbesked light inte tillämpas i lika stor utsträckning. Det andra alternativet enligt hemsidan, planbesked, används i praktiken även som en form av omprövning då tjänstemannaorganisationen lämnat ett negativt planbesked light.

Utgångspunkten i PBL är att det är kommunen som ansvarar för och tar initiativ till planeringen i kommunen. I praktiken tar såväl exploatörer som fastighetsägare genom initiativ till byggnad ibland indirekt initiativ till detaljplanering. Såväl privatpersoner som företag, kommun

<sup>6</sup> I beredningsgruppen hanteras samtliga initiativ och består av representanter för flera förvaltningar. Beredningsgruppens arbete beskrivs längre ner i detta avsnitt.

och stat kan agera exploatör och begreppet nämns inte i lagen. Det finns inte några bestämmelser riktade mot exploatörer.<sup>7</sup>

Utöver stadens egna planläggning kan arbetet genomföras som en *konsultplan* eller en *byggherreplan*. Vid en byggherreplan utförs arbetet av byggherrens plankonsult och vid en konsultplan använder sig staden av en upphandlad plankonsult. För såväl byggherreplaner som konsultplaner styrs och handläggs arbetet av stadsbyggnadsförvaltningen. Oavsett vem det är som initierar ärendet ska planavdelningen utse en ansvarig för detaljplanen och byggnadsnämnden (eller fullmäktige) ska besluta om planen.

Därutöver använder stadsbyggnadsförvaltningen konsulter för särskilda utredningar. Då förvaltningen använder sig av konsulter upplevs det finnas upparbetade arbetssätt och en god kommunikation i arbetet. Intervjuade betonar att det finns större utmaningar med byggherreplaner och att antalet sådana planer ökar. Då byggherrar anlitar konsulter för genomförandet uppstår en trepartsdialog där förvaltningen beskriver att det är svårare att säkerställa underlagets kvalitet tidigt i processen. Av nämndens arbetsutskotts protokoll för 2019 framgår att hanteringen av byggherreplaner diskuterats vid sammanträdet den 3 september. Enligt intervjuade har byggherreplaner diskuterats vid flera av utskottets sammanträden.

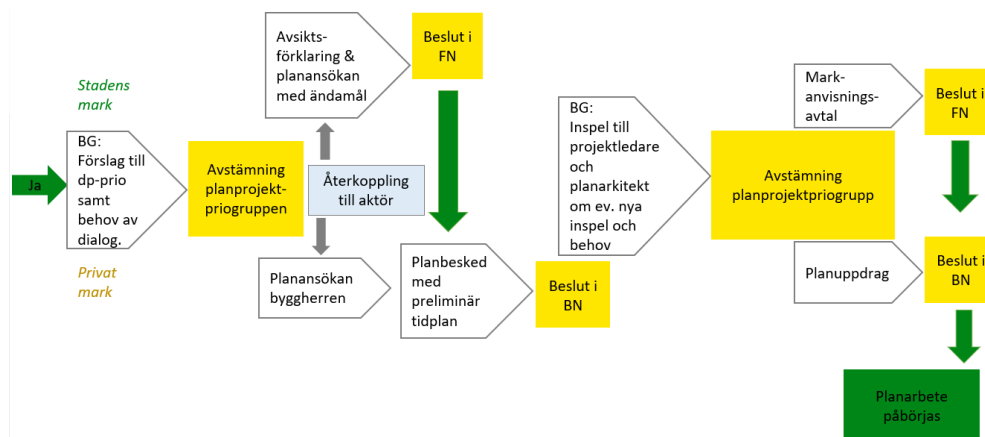
Vid granskningstillfället har en utvärdering av byggherreplaner genomförts där stadsbyggnadsförvaltningen har kartlagt i vilka skeden avvikelser har identifierats i processen för de tre typerna av planläggning (egna planer, konsultplaner och byggherreplaner). Fallstudier från andra kommuner framgår och likaså kriterier för när de olika planläggningsförfaranden bedöms vara lämpliga. Ett slutligt beslutsförslag om redovisade kriterier ska presenteras för byggnadsnämnden vid sammanträdet i februari.

Samtliga initiativ bereds i en beredningsgrupp på tjänstemannanivå. I beredningsgruppen finns det en utsedd projektledare med ett samordnande ansvar från teknik- och fastighetsförvaltningen. I övrigt består beredningsgruppen av representanter från stadsledningskontoret, teknik- och fastighetsförvaltningen, stadsbyggnadsförvaltningen, miljö- och hälsoskyddsförvaltningen, kultur-, idrotts- och fritidsförvaltningen och barn- och utbildningsförvaltningen.

Mottagen processbild (som visas nedan) är en av flera processbilder som används som planeringsunderlag på tjänstemannanivå. Processbilden har inte varit föremål för politisk beredning.

---

<sup>7</sup> I slutbetänkandet (2019:9) har möjligheten för privat initiativrätt till detaljpaneläggning utretts. Om skälen för att införa privat initiativrätt överväger bör det enligt direktiven vara att den som tar initiativ till planläggning själv ska kunna samråda om ett förslag till detaljplan och få förslaget behandlat av kommunen. Kommunen ska dock ha kvar rätten att besluta om vilka planer som ska antas. Det är då kommunen som ska säkerställa att det planförslag som antas tillgodoser gällande krav.



Processbild: En av beredningsgruppens kartläggningar för beslut i hantering av projektidéer.

Ett av beredningsgruppens syften är att tidigt förankra och identifiera eventuella utmaningar internt för det fortsatta planläggandet. Efter en första beredning skickas initiativet/projektet ut på internremiss i staden för att sedan gemensamt hanteras i beredningsgruppen igen. Om en ansökan om planbesked ligger i linje med översiktsplan och övriga styrdokument kan ett positivt planbesked lämnas och planläggningsprocessen inledas därefter.

Det är beredningsgruppen som tar fram ett förslag till prioritering för detaljplan. I en planprojekt-priogruppen samordnas representanter från stadsbyggnadsförvaltningens planavdelning och mark- och exploateringsavdelning på teknik- och fastighetsförvaltningen. Gruppen träffas månadsvis och har bl.a. till uppgift att göra en gemensam prioriteringsordning för arbetet och förmedla prioriteringsordning för detaljplaneprojekt till andra förvaltningar/bolag och marknaden.<sup>8</sup> Av processbild och intervjuer framgår att vid behov kan flera muntliga avstämningar ske med respektive ordförande innan ett beslut om planbesked tas.

Av byggnadsnämnden beslutade projekt placeras i en väntelista för handläggning. Prioriteringen är beslutad av byggnadsnämnden och bygger på fokusområden i översiktsplanen.<sup>9</sup> Prioritering genomförs enligt följande kategorisering, i fallande ordning:

1. För staden strategiska projekt, KS-uppdrag, politiskt prioriterade projekt
2. Bostäder, enligt KBP/KBH<sup>10</sup> på kort sikt
3. Bostäder, enligt KBP/KBH på lång sikt, viktiga näringslivsprojekt
4. Övriga bostadsprojekt
5. Övriga näringslivsprojekt
6. Övriga projekt
7. Inte aktuella för planläggning

Vid granskningstillfället har byggnadsnämnden skickat ut en prioritering av detaljplaner för 2020 på remiss till samtliga förvaltningar. Syftet är att förankra prioriteringslistan för detalj-

<sup>8</sup> Planprojekt-priogruppen startade 2018 utifrån ett behov att samordna åtgärder som kommit fram i ett projekt om att analysera bostadsbyggnadsprocessen. Bostadsstrateg från stadsledningskontoret sammankallar gruppen, som består av enhetschefer inom planavdelningen och mark och exploatering, samt strateg och planarkitekt från stadsbyggnadsförvaltningen.

<sup>9</sup> Prioritering av detaljplaner har remitterats till berörda nämnder och remisstiden har varit mellan 191127-200131. En prioriteringslista är framtagen för att förankra 14 projekt under 2020. Prioriteringen behandlades vid kommunstyrelsens sammanträde i januari. Beslut om prioritering ska tas av byggnadsnämnden vid sammanträdet i februari. Utifrån en likabehandlingsprincip finns både stadens projekt och privata projekt med i prioriteringen.

<sup>10</sup> KBP/KBH avser kommunala bostadsförsörjningsprogram/handlingsplan.

planering och bättre planera resurser i organisationen. Prioriteringen ska beslutas vid nämndens sammanträde i februari 2020.

Samtliga uppdrag sorteras efter ”nya projekt som inte är fördelade på handläggare” (motsvarar 54 projekt). ”Pågående projekt” (motsvarar 53 projekt) och ”vilande projekt (motsvarar 15 projekt). Vilande projekt har prioriterats ned eller påverkas av exempelvis en pågående utredning.

### 2.4.3 Staden står sig väl i jämförelser

Nedan har vi jämfört stadens planberedskap med liknande kommuner, utifrån kategorisering i Sveriges kommuner och regioners (SKR) databas Kolada. Av diagrammet nedan kan vi se att Västerås stad, vid jämförelse med andra liknande kommuner, ligger väl till sett till antal månader från beslut om planuppdrag i nämnden till att planen antas.

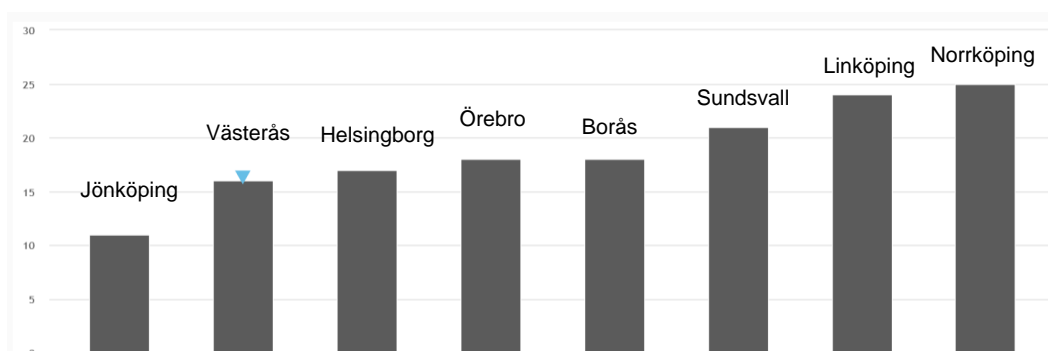


Diagram: Mediantid, antal månader från planuppdrag till antagande av plan 2017/2018. Urval utgörs av ”Liknande kommuner, övergripande” (Kolada, 2018).

Vid jämförelse med samma kommuner avseende stadens planberedskap för nya bostäder som kan byggas med stöd av gällande detaljplaner noterar vi att Västerås är en av de tre kommuner som har bäst planberedskap i urvalet.

### 2.4.4 Pågående genomlysning av eventuella flaskhalsar i detaljplaneprocessen

Stadsbyggnadsförvaltningen och teknik- och fastighetsförvaltningen genomför vid granskningstillfället en genomlysning av eventuella ”flaskhalsar” i detaljplaneprocessen, i syfte att kunna utöka detaljplanearbetet. Arbetet ska slutföras under 2020. Bostadsstrateg på stadsledningskontoret samordnar arbetet.

Frågor har skickats till totalt sex förvaltningar och tre bolag/kommunalförbund som i olika omfattning deltar med resurser i detaljplaneprocessen. Frågorna berör bemanning, belastning samt eventuella konsekvenser av att öka detaljplanearbetet. Frågorna har besvarats av förvaltningsdirektörer och berörda chefer.

Sammanställning av resultatet pågår fortsatt, varför vi inte har tagit del av några slutsatser. Totalt har 40 heltidstjänster identifierats arbeta med detaljplaneprocessen, fördelat på cirka 80 personer.<sup>11</sup> Initiala iakttagelser avser förvaltningars bedömda behov av ökade resurser för att kunna öka detaljplanproduktionen med 20 procent motsvarar 10 heltidstjänster. Eventuella lösningar utöver tjänstetillsättningar ses över. Vidare framgår följande iakttagelser och förslag:

<sup>11</sup> Tid av tjänst som avser detaljplanearbete varierar mellan 10 % och 100% per person. 100% avser enbart planarkitekter.

- ▶ Förvaltningarna bedömer inte att de hinner med dagens detaljplanearbete
- ▶ Planmöten behöver bortprioriteras
- ▶ Remisstider uppges ibland vara för korta för att alla nämnder ska hinna svara, vilket kan ge bristande kvalitet och demokrati i processen, eller önskan om uppskov på remisstiden vilket kan resultera i förlängd tidplan för detaljplanen.<sup>12</sup>
- ▶ Tid läggs på att diskutera grundförutsättningar som borde vara lösta och inte diskuteras i alla detaljplaner.

#### 2.4.5 Information- och kommunikationskanaler

I enlighet med PBL ska ett samråd genomföras för samtliga planärenden. Ramarna för detta regleras i 5 kap. 11 §. Samrådet ska syfta till att få fram ett bra beslutsunderlag och ge möjlighet till insyn och påverkan. Under ett samråd om en detaljplan ska kommunen redovisa planförslaget, skälen för förslaget och det planeringsunderlag som är av betydelse för ärendet.<sup>13</sup>

Information om samråd tillgängliggörs på stadens hemsida och kan även skickas ut till boende i form av samrådsinformation. På hemsidan finns såväl antagna som pågående detaljplaner, hur och när det går att lämna synpunkter i detaljplaneprocessen och en guide som redogör för hur innehållet i en detaljplan ska läsas och förstås.

Det finns mallar för arbetet och innehållet för respektive steg framgår av förvaltningens planrutiner. Av mottaget exempel på samrådsinformation framgår plats och tid för samråd. Vid samrådsträffar deltar representanter från planavdelningen med planhandlingar och finns tillgängliga för eventuella frågor. Stadsbyggnadsförvaltningen håller regelbundet öppet hus vid stationen där allmänheten kan komma och diskutera aktuella detaljplaner.

I byggnadsnämndens verksamhetsplan för 2019 är dialog med medborgare och digitaliseringsarbetet utpekade fokusområden för att skapa kundnytta. Därtill framgår att kundkrav och förväntningar kan mötas genom att utveckla samarbete och samverkan internt och externt, ha bra information, kommunikation via flera kanaler och en bra tillgänglighet.

Utarbetning av riktlinjer och metoder för kommunikation/medborgardialog i detaljplanearbetet samt utvärdering av genomförda dialoger och samrådsaktiviteter framgår av planavdelningens styrkort. Vid granskningstillfället har det inte sammanställts något resultat för arbetet. Det finns en förvaltningsgemensam kommunikationsstrategi där kommunikationsmål och strategier framgår. Arbetet utifrån kommunikationsstrategin, kommunikationsplaner och samrådsaktiviteter utgör planavdelningens fokus utifrån styrkortet.

Kommunikationsstrategin är under översyn och ska beslutas av förvaltningens ledningsgrupp under 2020. Kommunikationsmålen i strategin omfattar målgruppers möjlighet till tydlig information, insyn i processen och kunskap för att kunna påverka processen. Genomförda kommunikationsinsatser ska följas upp och utvärderas.

Utvärdering av kommunikationsinsatser inom ramen för planavdelningen sker vid utvärdering av antagna detaljplaner. Planavdelningen har genomfört utvärderingar av detaljplaner sedan 2018. Utvärderingarna är övergripande men inkluderar även dialog med berörda. Av mottagna exempel på genomförda utvärderingar framgår bland annat identifierade fördelar med tidig dialog med grannar och att platsbesök uppskattades. Vid varje utvärdering framgår även en sammanställning av lärdomar.

<sup>12</sup> Enligt rutin för detaljplaneprocessen bör internremissen vara ca 2 veckor men kan göras kortare.

<sup>13</sup> I bilaga 2 presenteras mer ingående vilka krav som PBL ställer för detaljplaneprocessen.

Stadsbyggnadsförvaltningen har även initierat ett arbete med kommunikationsplaner för enskilda detaljplaner. I dessa kommunikationsplaner ska bakgrund, målgrupp, ärendets mål och budskap framgå samt vilka kanaler som ska användas och när kommunikationen ska ske. Det finns inte en rutin för vilka detaljplaner/ärenden som bör ha en kommunikationsplan och antalet kommunikationsplaner finns inte samlat på ett sätt som vi inom ramen för granskningen har kunnat ta del av. Ambitionen är enligt intervjuade att majoriteten av detaljplanerna ska ha en kommunikationsplan och att större ärenden ska prioriteras.

I enlighet med översiktsplanen genomförs ortsdialoger i nio av stadens utpekade serviceorter med betydelse för omgivande landsbygd.<sup>14</sup> Boende och verksammas kunskaper samlas in via exempelvis inbjudan till dialogmöten och enkäter. Stadsbyggnadsförvaltningen samlar in informationen och tar fram ett förslag till planeringsunderlag för orten. Förslaget skickas därefter ut på remiss i två månader. Under remisstiden kan enskilda, föreningar, verksamheter och stadens olika förvaltningar lämna synpunkter på innehållet. Därefter bearbetas förslaget och lämnas för politiskt beslut som kan användas för den fysiska utvecklingen av orten.

#### 2.4.6 Stickprovgranskning

Inom ramen för granskningen har vi genomfört två stickprov av hur detaljplaneprocessen går till. I PBL fastslås att innan kommunen antar en detaljplan ska kommunen ha tagit fram ett planförslag, samrått om förslaget, kungjort det samt låtit det granskas. Beroende på detaljplanens omfattning kan olika förfaranden tillämpas. Vanligtvis tillämpas att ett standardförfarande eller ett utökat förfarande.

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

Intervjupersoner uppger att flera av stadens detaljplaner inledningsvis hanteras med ett standardförfarande men utvecklas till ett utökat förfarande då det funnits ett ökat intresse från allmänheten. Det utökade förfarandet är mer omfattande, men intervjupersoner uppger att det inte bedöms försvåra eller öka personalens arbetsbelastning nämnvärt.

Utifrån en lista över samtliga antagna detaljplaner 2019 har vi valt ut en detaljplan som har genomförts med ett standardförfarande och en detaljplan som har genomförts med ett utökat förfarande. För granskning av stickproven har vi utgått från 11 identifierade kriterier i PBL, vilka redovisas utförligt i bilaga 2.

Detaljplan 1908 för del av Björnen 4 med flera, Skallberget handlades inledningsvis med standardförfarande för att sedan utvecklas till utökat förfarande. Detaljplanens syfte är enligt planbeskrivning: *"att se om det är möjligt att bygga en förskola. Utseendet på byggnaderna ska göras med hänsyn tagen till områdets karaktär. De ska också placeras så att det stämmer bra med naturen på området."*

För detaljplan 1812 för området Tångsta, Harkie-Kärrbo tillämpades ett standardförfarande. Detaljplanens syfte är enligt planbeskrivning: *"att skapa större bygggrätter inom befintligt fritidshusområde; möjliggöra för att bredda Tångstavägen; samt säkerställa en god vatten- och*

---

<sup>14</sup> Utpekade serviceorter i aktuell översiktsplan är: Kvicksund, Dingtuna, Barkarö, Skultuna, Tillberga, Orresta, Tortuna, Irsta och Gäddeholm.

avloppslösning. Planen syftar även till att säkerställa allmänhetens tillgång till Mälaren samt värna om områdets karaktär av småhusbebyggelse på naturtomter.”

Krav enligt PBL		DP 1908 (Björnen 4 m.fl.)	DP 1812 (Tångsta, Harkie-Kärrbo)
1.	Begäran om planbesked	ET	ET
2.	Grundkartor och fastighetsförteckning	✓	✓
3.	Dokument som styrker samråd med berörda	✓	✓
4.	Info kring betydande miljöpåverkan	✓	✓
5.	Samrådsredogörelse	✓	✓
6.	Kungörelse, granskning och utställning av förslaget	✓	✓
7.	Information om kungörelsen till kända sakägare	✓	✓
8.	Utställning av planförslag för allmänheten	✓	✓
9.	Granskningsutlåtande	✓	✓
10.	Datum för antagande samt laga kraft	✓	✓
11.	Meddelande om antagande till berörda	(✓)	(✓)

✓ = Uppfyllt, (✓) = Delvis uppfyllt, ET = Ej tillämpligt, X = ej uppfyllt

Stickprovgranskningen visar att detaljplanerna i allt väsentligt uppfyller kriterier enligt PBL.

Rörande detaljplan 1908 uppfylls samtliga kriterier till fullo utom ett. Av meddelande om antagande framkommer att berörda och länsstyrelsen delgetts besked, men av meddelandet framgår det inte att lantmäterimyndigheten<sup>15</sup> delgetts i enlighet med stadens rutiner. I Västerås stad ligger lantmäterimyndigheten organisatoriskt inom stadsbyggnadsförvaltningen. Meddelande om laga kraft skickades till båda myndigheterna.

Ansökan om ny/ändrad detaljplan har gjorts enligt stadens rutiner, varför det inte finns ett planbesked. Den 26 augusti 2016 (§155) fick förvaltningen i uppdrag att upprätta en detaljplan för området. Ansökan avsåg från början både bostäder och en förskola (DP 1859). Av mottagen dokumentation framgår att vid en muntlig avstämning i byggnadsnämndens arbetsutskott den 18 september 2018 fick förvaltningen direktiv att förskolan skulle hanteras i en separat plan. Av sammanträdesprotokollen kan vi enbart utläsa att arbetsutskottet mottagit en uppdatering efter avslutad samrådstid. Inget beslut framgår, enbart att utskottet tackar för informationen. I april 2019 (§ 105) avskrevs DP 1859. Planarbetet med förskolan fortsatte därefter i aktuell detaljplan (DP 1908).

Detaljplanen utökades från ett standardförfarande till ett utökat förfarande efter önskemål från allmänheten. Av mottagen kungörelse framgår att samråd skedde mellan den 11 juni - 31 augusti 2018. Av samrådshandlingen framgår att kungörelsen togs ner den 3 juli 2018, vilket dock fortsatt överstiger den lagstadgade tiden om tre veckor. Enligt samrådsredogörelse har även ett samrådsmöte ägt rum den 15 augusti 2018. Det framgår att 20 personer deltog vid mötet. Detaljplanen var slutligen utsänd på granskning mellan den 14 januari – 25 februari 2019 och sex yttranden lämnades. Fyra hade inte några synpunkter och en komplettering gjordes med beaktande av de övriga två.

<sup>15</sup> Det finns kommunala lantmäterimyndigheter i 39 av Sveriges kommuner.



För detaljplan 1812 uppfylls samtliga kriterier till fullo utom ett. Meddelande om antagande har delgetts berörda och länsstyrelsen men inte lantmäterimyndigheten. Ansökan om ny/ändrad detaljplan har gjorts enligt stadens rutiner, varför det inte finns ett planbesked.

Vid genomfört stickprov noterar vi att nämnden mottagit uppföljning och tagit beslut enligt mottagen rutin. Detta avser exempelvis beslut om eventuell revidering, samråd, granskning och antagande av detaljplan.

## 2.5 Återrapportering

Inom ramen för granskningen har vi genomfört en protokollgranskning av kommunstyrelsen, byggnadsnämnden och byggnadsnämndens arbetsutskott. Delar av kommunstyrelsen och byggnadsnämndens möten utgörs av en öppen del där information lämnas och allmänheten får möjlighet att ställa frågor.

Av kommunstyrelsens protokoll framgår beslut om att starta arbetet med aktualitetsprövning av stadens översiktsplan 2026. I november godkänner styrelsen upprättad prioriteringslista för strategiska och översiktliga planeringsuppgifter och projekt för 2019-2022. Dessa avser bl.a. en långsiktig planreserv för byggande av bostäder och verksamhetsområden, personella resurser i organisationen, förväntningar från privata aktörer och politisk styrning.

Av styrelsens protokoll framgår uppföljning och eventuell revidering av handlingsplan för yt- och grundvatten i Västerås 2018-2020, klimatprogram med handlingsplan samt program och handlingsplan för bostadsförsörjning 2018. Därutöver framgår beslut om program, ortsanalyser och fördjupade översiktsplaner samt när granskning av dessa ska ske.

Av byggnadsnämndens protokoll för 2019 framgår beslut om att avskryva detaljplaner som inte bedöms vara aktuella, beslut om att skicka/ställa ut detaljplaner på samråd, granskning, planbesked, antagande och information lämnas om detaljplaner som vunnit laga kraft. Då planbesked lämnas framgår även fastställd avgift. Vid negativt planbesked lämnas skäl för detta i enlighet med PBL.

Arbetet med ortsdialogerna och framtaget planeringsunderlag som ska skickas på remiss hanteras av nämnden. Likaså hanteras strategiska dokument avseende exempelvis stadens gröstrukturplan som ska ge vägledning i beslut som berör grönområden.

Vid samtliga nämndsammanträden behandlas detaljplaner eller ärenden med påverkan på arbetet. De uppdrag som nämnden lämnar till förvaltningen följs upp. Hur många som deltar vid nämndens öppna del varierar och framgår inte alltid av protokollen.

Byggnadsnämndens arbetsutskott utgörs av nämndens ordförande samt dess förste och andre vice ordförande. Av nämndens delegationsordning framgår att ett enigt utskott får besluta i alla ärenden som nämnden ska behandla enligt reglementet, med särskilt utpekade undantag.<sup>16</sup> Skulle någon av utskottets ordinarie ledamöter vara förhindrad från att delta i utskottets arbete får denne ersättas av nämndledamot.

Majoriteten av arbetsutskottets ärenden är av beredande karaktär. Flera beslut fattas dock och avser då främst beslut om samråd. Däribland framgår att svårigheter i specifika planer diskuteras och detaljplaner som inte genomförts återrapporteras.

Av protokollen går att utläsa att diskussioner har förts kring vikten att tillvarata alla synpunkter som inkommit i samband med ortsdialog och planprogrammet Barkarö. Vid uppdater-

---

<sup>16</sup> Med undantag av de ärenden som anges i KL 6 kap. 38 § och PBL 12 kap. 6 § samt av sådana ärenden för vilka nämnden särskilt delegerat beslutanderätten till ledamot, ersättare eller anställd hos kommunen.

ring rörande specifika detaljplaner framgår även synpunkter som framgått vid samrådet och vilka åtgärder som vidtagits. Ibland beslutar utskottet om dessa.

Under 2019 har strategiskt övergripande dokument, så som stadens grönstrukturplan (som tas fram av den strategiska avdelningen vid stadsbyggnadsförvaltningen) behandlats vid flera av arbetsutskottets sammanträden.

Detaljplaner som ska lyftas för information till fullmäktige prioriteras i arbetsutskottet. Nämndens presidium uppger att det avser detaljplaner som bedöms påverka staden i stort och att det upplevs vara tydligt när det ska ske. Byggnadsnämnden beskriver att de tar höjd för vilka planer som eventuellt skulle kunna bedömas påverka staden i stort.

### 3 Svar på revisionsfrågor

Nedan följer svar på de revisionsfrågor som legat till grund för granskningen:

Revisionsfråga	Svar
Finns det en tydlig organisation och ansvarsfördelning?	Ja, i allt väsentligt. För såväl översiktsplanering som detaljplaneprocess framgår ansvarsfördelning av antagna reglementen. Det finns även tydliggjorda arbetsgrupper som arbetar stadsövergripande för att möjliggöra en nedbrytning av fullmäktiges styrdokument på förvaltningsnivå.
Säkerställs att det finns tillräckliga ekonomiska och personella resurser för att utarbeta detaljplaner i den takt som fodras för att möta kommunens tillväxttakt?	Delvis. Vid granskningstillfället är samtliga tjänster tillsatta vid planavdelningen och det finns enligt uppgift god kompetens och erfarenhet. Det finns dock en högre efterfrågan på detaljplaner än vad avdelningen kan möta och konsulter anlitas för delar av arbetet.  Flera av stadens förvaltningar och processer påverkar planavdelningens möjlighet att upprätta detaljplaner. Däribland stadens tillgång till mark. Vi noterar att ett arbete pågår för att kartlägga eventuella "flaskhalsar" i detaljplaneprocessen. Vid en initial sammanställning har flera utvecklingsområden identifierats som bromsar processen. Vidare upplevs remisstider (internt) ibland vara för korta för att alla nämnder ska hinna svara.  Det är nämnvärt att lyfta att staden mäter väl vid jämförelse med liknande kommuner sett till handläggningstid, samt planberedskap för bostäder.
Uppfyller byggnadsnämnden plan- och bygglagens krav rörande detaljplaner?  Säkerställs en rättssäker detaljplaneprocess?	Ja, i allt väsentligt. Rutiner och checklistor för arbetet följer PBL. Det finns uttalade funktioner med ansvar för uppdatering av rutinerna och avstämningar sker veckovis. Genomfört stickprov styrker i huvudsak iakttagelsen.
Finns det en långsiktighet i planering/prognoser?	Delvis. Det finns upprättade forum för det långsiktiga arbetet och samverkan beskrivs vara god. Flera styrdokument omfattar fullmäktiges vision och långsiktiga viljeriktning. Det finns dock en brist på mark för näringslivet och verksamhetslokaler som det inte har tagits höjd för i översiktsplaneringen.  För stadens översiktsplanering har vi vidare noterat att mål i gällande styrdokument inte alltid överensstämmer. Intervjupersoner har även uppgett att styrning av exploateringsverksamheten kan tydliggöras.  Den digitala satsning som genomförs på stadsbyggnadsförvaltningen har i syfte att synliggöra och tydliggöra stadens efterfrågan på detaljplaner inför fortsatt översiktsplanering, vilket vi bedömer positivt.
Finns en fungerande kommunikation/information till allmänheten?	Ja, i allt väsentligt. Staden har en informativ hemsida och har utarbetat rutiner för det planlagda samrådet. Allmänheten har även möjlighet att delta vid nämndens sammanträde.

Revisionsfråga	Svar
	Nämnden och planavdelningen har flera mål med bäring på kommunikation/information. Framarbetandet av kommunikationsplaner visar på ett ökat fokus på området.
Är återrapporteringen till kommunstyrelsen och byggnadsnämnden tillfredsställande?	Ja, i allt väsentligt. Såväl nämnden som kommunstyrelsen följer upp i enlighet med respektive ansvarsområde.

Västerås stad den 25 februari 2020

Anja Zetterberg  
Certifierad kommunal revisor  
EY

Tijana Sutalo  
Verksamhetsrevisor  
EY

## Bilaga 1. Källförteckning

### Intervjuade funktioner

- ▶ Planchef, planavdelningen vid stadsbyggnadsförvaltningen
- ▶ Planeringsstrateg, planavdelningen vid stadsbyggnadsförvaltningen
- ▶ Biträdande stadsbyggnadsdirektör tillika chef för den strategiska avdelningen, stadsbyggnadsförvaltningen
- ▶ Processägare samhällsbyggnad tillika samhällsbyggnadschef, stadsledningskontoret
- ▶ Byggnadsnämndens presidium

### Granskade dokument

- ▶ Årsplan 2019, med utblick 2020–2022
- ▶ Översiktsplan 2026 med utblick mot 2050, KF 2017-12-07
- ▶ Reglemente byggnadsnämnden, KF 2018-09-06
- ▶ Reglemente kommunstyrelsen, KF 2019-09-06
- ▶ Byggnadsnämndens verksamhetsplan 2019
- ▶ Styrkort planavdelningen, 2019
- ▶ Styrkort strategisk avdelning, 2019
- ▶ Kommunstyrelsens verksamhetsplan 2019
- ▶ Uppdragsbeskrivning ortsdialoger, 2018-04-06
- ▶ Program för social hållbarhet, KF 2018-09-06
- ▶ Program för ekologisk hållbarhet (KF 2018-09-06)
- ▶ Näringslivsprogram (KF 2017-03-09)
- ▶ Klimatprogram med handlingsplan 2017-2020 (2017-06-01)
- ▶ Program för bostadsförsörjningen 2018-2021, Mål och indikatorer (KF 2017-12-07)
- ▶ Planrutiner
- ▶ Checklista planadministration
- ▶ Instruktion för annonsering av kungörelse eller underrättelse av detaljplan, översiktsplan och fördjupad översiktsplan
- ▶ Rutin för planadministration, administrativa avdelningen vid stadsbyggnadsförvaltningen
- ▶ Arbetsmaterial, processbild för beredningsgrupp
- ▶ Processbeskrivning av samhällsbyggnadsprocessen
- ▶ Minnesanteckningar processledningsgruppen
- ▶ Uppföljning av processledningsgruppen samhällsbyggnad
- ▶ Arbetsprogram för detaljplaner (utifrån prioritering)
- ▶ Nya objekt och antagna planer för 2019
- ▶ Detaljplaneguide
- ▶ Kommunikationsstrategi
- ▶ Kommunikationsplan Sätra
- ▶ Underlag för stickprovsgranskning enligt checklista i bilaga 2
  - Detaljplan 1908 för del av Björnen 4 med flera, Skallberget
  - Detaljplan 1812 för området Tångsta, Harkie-Kärbo

## **Bilaga 2. PBL detaljplansärende**

Nedan följer en kortfattad beskrivning av vad som krävs enligt PBL rörande de dokument som ska finnas och den information som ska ges i respektive detaljplansärende.

### *1. Begäran om planbesked*

Kommunen ska besluta om planbesked senast inom fyra månader från den dag då en komplett begäran kommit in. Av planbeskedet ska det framgå om kommunen avser inleda planläggning. Planbeskedet ska vara skriftlig. Ändamålet med åtgärden ska framgå och en karta ska bifogas som visar vilket område som berörs. Om åtgärden gäller byggnadsverk ska ansökan innehålla en beskrivning av karaktären och den ungefärliga omfattningen. Det kan exempelvis vara husens högsta våningsantal, uppskattat antal lägenheter eller utformningen i stort, till exempel om husen ska vara friliggande eller sammanbyggda. Att lämna mer detaljerade beskrivningar är onödigt eftersom det kan leda till låsningar i planens utformning.

### *2. Grundkartor och fastighetsförteckning*

Av fastighetsförteckningen ska framgå vilka fastigheter som är berörda samt eventuell berörd samfällad mark samt allmänna vattenområden. Vidare ska framgå vilka som är ägare till fastigheter, mark och vattenområden.

### *3. Dokument som styrker samråd med berörda*

Dokument som styrker att samråd har skett med berörda, samt under vilken tid samråd har genomförts. Samrådet kan exempelvis genomföras genom utskick, offentliga möten eller möten på den aktuella platsen. Vid standardförfarande är kraven på samråd inte lika omfattande och det är inte heller reglerat hur länge samrådet ska pågå.

### *4. Info kring betydande miljöpåverkan*

Information om planen medför betydande miljöpåverkan. Om detta är fallet ska en miljökonsekvensbeskrivning ha genomförts.

### *5. Samrådsredogörelse*

En samlad redogörelse av alla kommentarer som inkommit under samrådet.

### *6. Kungörelse, granskning och utställning av förslaget*

Förslaget till detaljplan som tagits fram efter genomfört samråd ska kungöras och ställas ut för granskning under minst tre veckor vid utökad förfarande. Kungörelsen ska anslås på kommunens anslagstavla och föras in i en ortstidning vid utökad förfarande.

Av kungörelsen ska framgå vilket område som avses, om förslaget avviker från översiktsplan, vilken mark som kan komma att tas i anspråk, var förslaget finns tillgängligt och hur lång granskningstiden är, att den som vill lämna synpunkter på förslaget ska göra det under granskningstiden, till vem synpunkter ska lämnas, att den som under granskningstiden inte har lämnat skriftliga synpunkter kan förlora rätten att överklaga beslut att anta planen.

### *7. Information om kungörelsen till kända sakägare*

Meddelande om innehållet i kungörelsen ska skickas till kända sakägare. Vidare ska förslaget till detaljplan och samrådsredogörelse skickas till länsstyrelsen samt de kommuner som berörs.

### *8. Utställning av planförslag för allmänheten*

Kommunen ska under granskningstiden hålla förslaget tillgängligt för alla som vill granska det. Det reviderade förslaget ska vara tillgängligt under två veckor. Krav på utställning av planförslaget finns inte då det rör sig om standardförfarande.

### *9. Granskningsutlåtande*

Av utlåtandet ska en sammanställning av de synpunkter som inkommit samt en redovisning av kommunens förslag med anledning av synpunkterna framgå.

### *10. Datum för antagande samt laga kraft*

Datum för antagande samt laga kraft ska antecknas på planhandlingarna.

### *11. Meddelande om antagande till berörda*

När detaljplanen har antagits ska kommunen tillkännage beslutet genom att anslå det justerade protokollet på kommunens anslagstavla. Kommunen ska meddela om antagandet till länsstyrelsen och lantmäterimyndigheten samt de kommuner och regionplaneorgan som är berörda.

Kommunen ska även skicka ett meddelande om antagandet till bostadsrättshavare, hyresgäster, boende, hyresgästorganisationer och ideella föreningar under förutsättning att de senast under granskningstiden har lämnat skriftliga synpunkter som inte blivit tillgodosedda. Detta gäller även sakägare.