

Granskning av detaljplanprocessen

Jönköpings kommun

Stadsbyggnadsnämnden

Innehåll

Sammanfattning	2
Inledning	4
Plan- och exploateringsprocessen	6
Granskningsresultat	9

Sammanfattning

Deloitte AB har av de förtroendevalda revisorerna i Jönköping kommun fått uppdraget att granska detaljplaneprocessen inom stadsbyggnadsnämnden.

Revisionsfråga

Säkerställer stadsbyggnadsnämnden att detaljplaneprocessen bedrivs på ett ändamålsenligt sätt?

Svar på revisionsfråga

Vår sammanfattande bedömning är att stadsbyggnadsnämnden till viss del säkerställer att detaljplaneprocessen bedrivs på ett ändamålsenligt sätt men granskningen visar på ett antal förbättringsområden.

Iakttagelser

- Detaljplaneprocessen är en del av PLEX-processen. PLEX-processen är dokumenterad och förvaltningsöverskridande.
- Ansvarsfördelningen för detaljplaneärenden är tydlig.
- Det finns en risk för att omarbetning av tidigare antagna detaljplaner gör att nya detaljplaner prioriteras ner.
- Urvalet av de detaljplaner som prioriteras beslutas inte med stöd av på förhand fastställda strategiska grunder.
- Det förekommer fördröjningar i detaljplaneprocessen, bland annat beroende på personalomsättning.

- Statistiken som har lämnats till Statistiska centralbyrån har inte varit korrekt.

Rekommendationer

Stadsbyggnadsnämnden rekommenderas att:

- utarbeta en tydlig prioriteringsordning som anger vilka grunder beslut om detaljplaner fattas på. Prioriteringen ska vara i linje med kommunens strategier och fullmäktiges långsiktiga mål för bostadsförsörjningen.
- införa rutiner som säkerställer en dokumenterad återkoppling i detaljplaneärenden samt en kontaktperson för externa intressenter.
- arbeta för en kontinuitet bland handläggarna genom att erbjuda en attraktiv arbetsplats på stadsbyggnadskontoret.
- utreda om detaljplanerna är allt för detaljreglerande och kan hanteras så att fler justeringar tillåts genom bygglovshanteringen istället för att göra om planen.
- avsätta resurser för att utveckla medborgardialogen för tänkbara intressenter i det specifika ärendet.
- utarbeta rutiner som säkerställer att korrekta uppgifter om antalet påbörjade lägenheter lämnas till intressenter samt till Statistiska centralbyrån.

- säkerställa att processen kompletteras med ett verktyg som även kan signalera i fall ett ärende fördröjs i processen.
- utreda vilka möjligheter kommunen har för att genom avtalen ställa krav på att en detaljplan ska vara bindande för byggherren att påbörja byggnationen.

Jönköping den 13 december 2016

DELOITTE AB

Torbjörn Bengtsson
Certifierad kommunal
revisor

Teodora Heim
Certifierad kommunal
revisor

Inledning

1.1. Bakgrund

Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten enligt Plan- och bygglagen (2010:900).

Alla detaljplaner antas av kommunfullmäktige eller stadsbyggnadsnämnden. Kommunens arbete med detaljplaner är avgörande för på bostadsbyggnadstakten i enighet med de ambitioner som kommunfullmäktige har.

1.2. Syfte och avgränsning

Granskningen är avgränsad till stadsbyggnadsnämnden och tekniska nämnden.

1.3. Revisionsfråga

Säkerställer stadsbyggnadsnämnden att detaljplaneprocessen bedrivs på ett ändamålsenligt sätt?

1.4. Underliggande frågeställningar

Granskningen har genomförts med följande metod:

- Hur är detaljplaneprocessen organiserad? Är organisationen effektiv och ändamålsenlig?
- Hur fungerar samarbetet med exploateringsavdelningen på tekniska kontoret?

- Har stadsbyggnadsnämnden säkerställt att det finns rutiner för hantering av detaljplaner och hur är dessa dokumenterade?
- Hur ser ansvarsfördelningen ut för ärendena som gäller detaljplaner? Vem kan ta initiativ till att en detaljplan antas, upphävs eller förändras?
- Handläggs och beslutas ärenden inom föreskriven tid i enlighet med plan- och bygglagen? Förekommer det fördröjningar i processen avseende framtagande av detaljplaner? Om ja vilka effekter ger den fördröjning avseende påbörjade och färdigställda lägenheter i kommunen?
- Finns det tillräckligt IT-stöd för handläggning av ärenden?
- Vad visar statistiken avseende påbörjade och färdigställda lägenheter?

1.5. Revisionskriterier

Revisionskriterier är Plan- och bygglagen (2010:900), Kommunallagen (1991:900) samt kommunens interna riktlinjer och policyer.

1.6. Metod och granskningsinriktning

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och analys av statistik samt genom intervjuer med ansvariga tjänstemän inom stadsbyggnadsnämnden samt intressenter.

1.7. Kvalitetssäkring

Rapporten har sakgranskats av de intervjuade förvaltningarnas företrädare.

Plan- och exploateringsprocessen

Stadsbyggnadskontoret stod år 2014 inför en större personalförändring då flera av planhandläggarna skulle gå i pension. Under år 2014 startade stadsbyggnadskontoret och tekniska kontoret ett gemensamt arbete för att utveckla plan- och exploateringsprocessen, även kallad PLEX-processen.

Innan arbetet med PLEX-processen påbörjades fanns det inga dokumenterade rutiner eller arbetssätt för handläggning av plan- och exploateringsprocessen eller specifikt för detaljplaner. Mycket kunskap kring detaljplane-handläggningen var personbunden. När stadsbyggnadskontoret behövde anställa flera nya medarbetare inom planenheten uppstod ett behov av en effektivare introduktion och utbildning för de nyanställda.

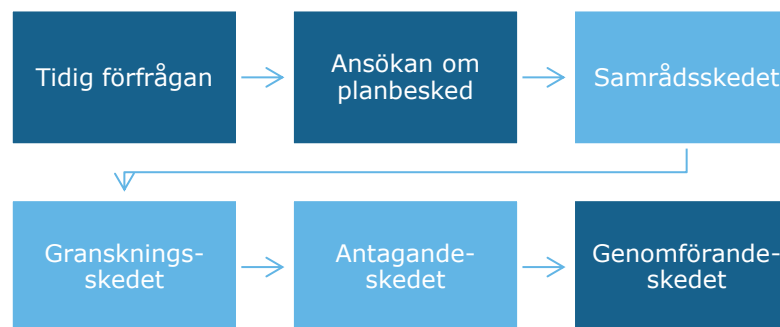
Tekniska kontoret är involverade vid detaljplanearbetet och ansvarar för bland annat vatten och avlopp samt gator. Det innebär att detaljplanerna utarbetas i samråd mellan stadsbyggnadskontoret och tekniska kontoret. Vidare tecknas alla exploaterings-, markanvisnings- och genomförandeavtal av tekniska kontoret.

Samtal mellan kontoren påbörjades för att skapa en förståelse för helheten men också för att öka förståelsen för varandras roller. Diskussionerna visade också att det fanns ett behov att

vidareutveckla processen, befintliga arbetsrutiner, mallar, beslutsvägar och handläggarnas roll. Arbetet med att vidareutveckla processen gjordes tillsammans med konsultföretaget Agima.

Resultatet blev att PLEX-processen kartlades samt att PLEX-gruppen bildades. PLEX-gruppen är en förvaltningsövergripande chefsgrupp som träffas varannan fredag. PLEX-gruppen ger besked angående förfrågningar som kan beröra PLEX-processen.

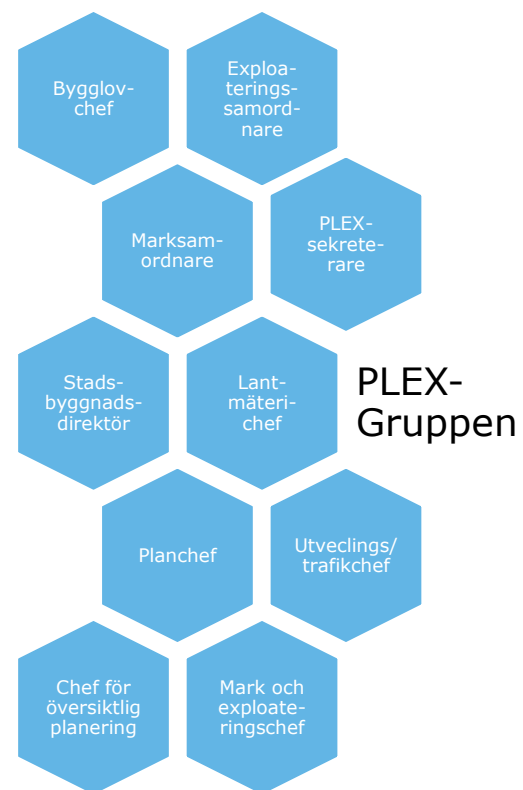
Figur 1. Översiktlig redogörelse för plan- och exploateringsprocessen.



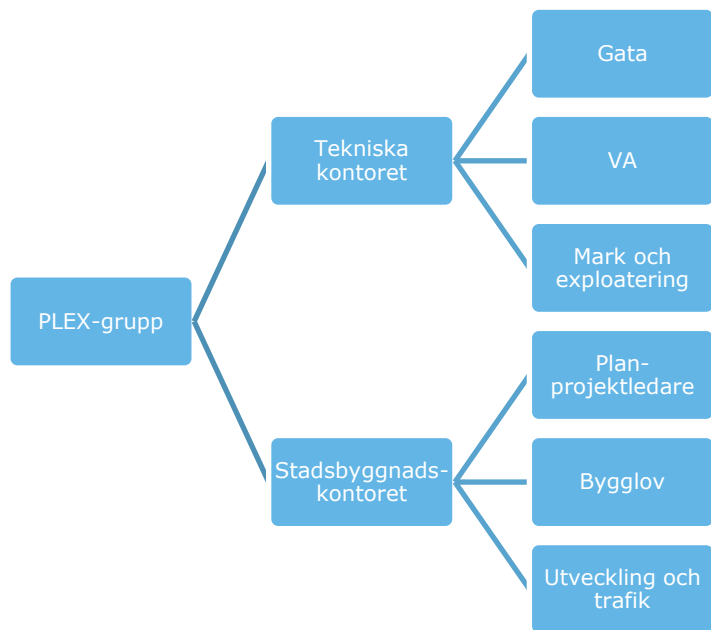
I Figur 1 är det samråds-, gransknings- och antagandeskedena som berör detaljplaneprocessen. Detaljplaneprocessen är således en del i PLEX-processen.

PLEX-processen består av flera olika moment och förutsätter ett bra samarbete mellan tekniska kontoret och stadsbyggnadskontoret samt med bygherrarna.

PLEX-processen är en kartlagd förvaltningsövergripande process. Processbeskrivningen finns på kommunens intranät och hjälper handläggarna i sitt arbete genom att tillhandahålla både information och mallar för de olika stegen i handläggningen.



Figur 2. PLEX-Gruppens sammansättning



Figur 3. Detaljplanegruppen

I Figur 3 redogörs för hur en detaljplanegrupp kan se ut där PLEX-gruppen har fördelat resurser till en detaljplaneprocess.

Som framgår av figur 3 är stadsbyggnads- och tekniska kontoret involverade i detaljplaneprocessen. Beroende på innehållet i planen kan exempelvis även miljö- och hälsoskyddskontoret, kultur- och fritidsförvaltningen, utbildningsförvaltningen eller Södra munksjöns utveckling AB delta i arbetsgruppen.

Per den 1 mars 2016 pågår arbete med detaljplaner som omfattar ca 5 200 lägenheter. Vi har också tagit del av

nämndens uppföljning över detaljplanearbetet per den 10 oktober 2016. Nedan specificeras uppföljningen.

Detaljplaner som vunnit laga kraft hittills 2016

- 14, ca 484 lägenheter

Detaljplaner som godkänts/antagits hittills 2016

- 15, innehåller ca 583 lägenheter

Detaljplaner som skickats ut på samråd hittills 2016

- 11

Detaljplaner som skickats ut på granskning hittills 2016

- 6

Planbesked som har getts hittills under året

- 26 varav 3 negativa och 23 positiva

Detaljplaner som pågår per granskningstillfället

- 40 (avser både förändring av tidigare detaljplaner och nya områden).

Granskningsresultat

Utifrån genomförda intervjuer och dokumentstudier presenteras i följande kapitel resultatet av genomförd granskning.

Säkerställer stadsbyggnadsnämnden att detaljplaneprocessen bedrivs på ett ändamålsenligt sätt?

Vi bedömer att stadsbyggnadsnämnden till viss del säkerställer att detaljplaneprocessen bedrivs på ett ändamålsenligt sätt men granskningen visar på ett antal förbättringsområden som beskrivs nedan.

Hur är detaljplaneprocessen organiserad?

Hantering av detaljplaneprocessen är stadsbyggnadsnämndens ansvar. För att ta fram en detaljplan behövs dock även insatser av tekniska nämnden. I kapitel 2 ovan ges en övergripande redogörelse för hur arbetet bedrivs inom förvaltningarna på stadsbyggnadskontoret och tekniska kontoret.

Arbetet med att kartlägga PLEX-processen startade år 2014 och förvaltningarna arbetar praktiskt enligt denna rutin sedan år 2015. PLEX-processen ska utvärderas under år 2017. Vid granskningstillfället är det 14 medarbetare inom planenheten som jobbar med detaljplaner inklusive planchefen. Av de 13 handläggarna är det endast ett fåtal

som är erfarna. Enheten har haft personalomsättning som delvis beror på pensionsavgångar och delvis på att yngre medarbetare har av personliga skäl sökt sig till andra arbetsgivare, därför är där många yngre medarbetare med kortare yrkeserfarenhet.

Det är handläggarna som praktiskt arbetar med att ta fram detaljplaner. Hur många detaljplaner en handläggare hanterar beror på detaljplanernas komplexitet. Utöver de 13 handläggarna på planenheten är även tjänstemän från exploateringsavdelningen, fastighetsavdelningen, gata/parkavdelningen och VA-enheten på tekniska kontoret involverade i framtagandet av detaljplaner. Handläggning av detaljplaner sker således parallellt på stadsbyggnadskontoret och på tekniska kontoret.

Intervjuerna med externa intressenter visar att de upplever att handläggarna är hårt belastade samtidigt som de är ofta nya i sin tjänst. Intressenterna ansåg också att det ofta byts handläggare för ett ärende. Vi byte av handläggare tappar handläggningen tempo då en ny handläggare måste ta över ärendet. De intervjuade byggherrarna menade att det är resurskrävande och omständligt när många redan behandlade frågor måste gås igenom på nytt med den nya handläggaren.

Bedömning och rekommendationer

Vi bedömer att detaljplaneprocessen är organiserad på ett effektivt och ändamålsenligt sätt sedan införandet av PLEX-processen. Vi ser dock en risk för fördröjning av hela detaljplaneprocessen och specifikt av handläggningstiden när tjänstemännen byts ut och eller när handläggaren har mindre yrkeserfarenhet. Vi rekommenderar därför nämnden att säkerställa en kontinuitet bland handläggarna genom att erbjuda en attraktiv arbetsplats på stadsbyggnadskontoret.

Hur fungerar samarbetet med exploateringsavdelningen på tekniska kontoret?

Handläggarna inom stadsbyggnadskontoret upplever att samarbetet med exploateringsavdelningen fungerar väl sedan införandet av PLEX-processen. Handläggarna inom exploateringsavdelningen och övriga enheter på tekniska kontoret upplever också att samarbetet med stadsbyggnadskontoret fungerar bra sedan införandet av PLEX-processen.

I samband med införandet av PLEX-processen skapades inte bara gemensamma rutiner för stadsbyggnads- och tekniska kontoren utan även en gemensam mappstruktur där alla dokument tillhörande respektive detaljplan lagras. I mappstrukturen finns exempelvis utredningar, skisser, avtal, minnesanteckningar m.m. lagrade. Mappstrukturen är generell och skapas för samtliga detaljplaner som påbörjas inom kommunen. Med införande av gemensam mappstruktur kan enheterna inom tekniska- och stadsbyggnadskontoren se exempelvis om en utredning är gjord eller ej.

Bedömning och rekommendationer

Vi bedömer att den nu kartlagda PLEX-processen ger bra förutsättningar för och underlättar samarbetet mellan kommunens förvaltningar. Därför bedömer vi att samarbetet mellan stadsbyggnadskontoret och tekniska kontoret fungerar tillfredsställande.

Vi har i granskningen noterat att det inte finns något verktyg som kan ge överblick över ett ärende inom PLEX-processen. Det finns därmed inget inbyggt signalverktyg som kan uppmärksamma handläggaren eller överordnad om en eventuell fördröjning. Till exempel en översiktsbild av flödet hade kunnat underlätta att på ett övergripande sätt se hur långt i processen handläggningen av ett ärende har kommit eller om och i så fall var det har blivit en fördröjning. Vi rekommenderar stadsbyggnadsnämnden att säkerställa att processen kompletteras med ett verktyg som även kan signalera ifall ett ärende fördröjs vid handläggningen.

Har stadsbyggnadsnämnden säkerställt att det finns rutiner för hantering av detaljplaner och hur är dessa dokumenterade?

Rutiner för hantering av detaljplaner finns dokumenterade inom PLEX-processen som beskrivs i kapitel 2.

Stadsbyggnadsnämnden har identifierat flera olika fördelar med att dokumentera rutinen för detaljplaner. Ett urval av de fördelar som PLEX-processen medför enligt stadsbyggnadsnämnden är:

- PLEX-processen underlättar för nyanställda genom att det finns rutiner.
- Processen upplevs som tydligare av andra avdelningar, politiker och externa intressenter.
- PLEX-gruppen – spar tid för chefer, underlättar samordning, ger ett stöd med många nya medarbetare på kontoren.
- En tydligare kartlagd process leder till tidsbesparingar genom ständiga förbättringar och revisioner.

Enligt information från stadsbyggnadsnämnden ska PLEX-processen utvärderas under år 2017 för att identifiera förbättringsområden.

Bedömning och rekommendationer

Vår bedömning är att stadsbyggnadsnämnden har säkerställt att det finns dokumenterade rutiner för detaljplaneprocessen då denna är en del av PLEX-processen. Processbeskrivningen hjälper även nyanställda handläggare att lära sig rutinerna samtidigt som de säkerställer att arbetet blir genomfört på likartat sätt för kommunens samtliga detaljplaner. Vi rekommenderar stadsbyggnadsnämnden och andra berörda nämnder i kommunen att säkerställa att den planerade utvärderingen av PLEX-processen genomförs inom en snar framtid.

Hur ser ansvarsfördelningen ut för ärendena som gäller detaljplaner? Vem kan ta initiativ till att en detaljplan antas, upphävs eller förändras?

Att initiera en detaljplaneprocess kan flera olika intressenter göra, det kan exempelvis vara tekniska kontoret eller externa byggherrar.

När en intressent ska ansöka om en detaljplan sker först en tidig förfrågan eller ansökan om planbesked direkt.

En tidig förfråga är en informell förfråga eller diskussion som initieras av en extern intressent och kan vara muntlig eller skriftlig. Tidig förfrågan är vanligast då en intressent har en idé om att bygga på ett särskilt ställe och vill inleda diskussioner med kommunen om kommunens framtida intention med området. I den nuvarande PLEX-processen dokumenteras denna intresseanmälan och ärendet tas upp i PLEX-gruppen för diskussion.

Sedan införandet av PLEX-processen tas varje ärende upp i PLEX-gruppen där en projektledare utses för att ansvara för detaljplanearbetet. När en ny detaljplan initieras gör PLEX-gruppen en bedömning om och när det finns tillräckligt med resurser på både stadsbyggnads- och tekniska kontoret för att kunna handlägga ärendet. Den formella ansökan om planbesked sker genom en blankett som lämnas in till stadsbyggnadskontoret. Enligt uppgift från tjänstemännen får intressenten besked med information om dels när handläggning om planbeskedet ska påbörjas och dels om det är positivt eller negativt besked. Efter att positivt besked har lämnats kring ett planbesked ska detaljplanearbetet påbörjas. Tiden mellan planbesked och att detaljplanearbetet påbörjas varierar. Nästan alla ärenden startar mellan ett halvt till två år efter att planbeskedet förutom i de fall då politisk enighet saknas för att gå vidare med ärendet. Ett ärende kan från tidig förfrågan till genomförande och byggnation av huset ta mellan fyra till sex år.

Externa intressenter upplever att de har kontakt med flera olika personer från kommunen i samband med ett detaljplaneärende och flera menar att de skulle föredra en specifik kontaktperson hos kommunen för ett ärende. De menar att de inte alltid får upplysning efter inlämnad ansökan om planbesked avseende väntetid och när handläggning av detaljplanen påbörjas. Byggherrarna upplever också att det saknas dokumentation kring hur olika delar i detaljplaneprocessen ser ut samt vilka kritiska punkter som finns inom processen. Kontakterna mellan kommunens tjänstemän och byggherrar finns inte alltid dokumenterade.

Stadsbyggnadsnämnden tar beslut om vilka detaljplaner och ärenden som ska hanteras först efter förslag från planchefen. Nämnden får information om vilka detaljplaner och andra ärenden som finns från planavdelningen inom stadsbyggnadskontoret. Den nuvarande prioriteringslistan som planenheten utgår från avser olika typer av projekt där de största projekten hanteras först. Nedan specificeras den nuvarande prioriteringen av ärenden.

Prioritering av ärenden

Kategori 0	Lokaliseringsutredningar, underlag kommunal byggnation och översiktlig planutredning
Prioritet 1	Större bostads- och verksamhetsprojekt (500-1 000 lägenheter)
Prioritet 2	Service- och infrastrukturprojekt (skolor, socialbostäder, gata- och VA projekt)

Prioritet 3	Bostads- och verksamhetsförsörjning för att hålla alla kommundelar levande och andra mindre bostads- och verksamhetsprojekt
--------------------	---

Prioritet 4	Övriga mindre projekt för t.ex. bygglov av enstaka tomter, tomtindelning och lantmåteriförrättningar
--------------------	--

Prioriteringslistan är framtagen av planchefen för planavdelningen och är inte ett politiskt framtaget eller antaget dokument. Granskningen visar också att prioriteringsordningen inte är känd för externa intressenter.

Externa intressenter har påtalat att i vissa fall anser de att prioriteringen inte har varit ändamålsenlig, vilket leder till att områden med färdiga detaljplaner inte blir bebyggda inom den tid som avsågs vid detaljplanens upprättande.

I sakavstämningen framkom att en mindre avvikelse från gällande detaljplan kan göras i bygglovsskedet. Större ändringar kräver dock en ny detaljplan som ibland kan göras genom tillägg till gällande plan, vilket är en enklare process.

De intervjuade byggherrarna indikerade att utformningen av detaljplaner idag gör att dessa är för detaljstyrande, det vill säga de tillåter nästan inga ändringar alls utan att hela planen behöver göras om.

En detaljplan som antagits senare än första juli 2016 överklagas till Mark- och miljödomstolen som första instans och Mark- och miljööverdomstolen i andra hand.

En detaljplan fortsätter att gälla efter genomförandetidens utgång. Genomförandetiden ska vara minst fem och högst femton år. Därefter kan planen ersättas, ändras eller upphävas utan att några ersättningsanspråk kan göras.

Bedömning och rekommendationer

Vår bedömning är att ansvarsfördelningen för detaljplaneärenden är tydlig. Vi ser dock en möjlighet till effektivisering genom att tillse att externa byggherrar får en kontaktperson på kommunen för ett enskilt ärende. Vi rekommenderar därför stadsbyggnadsnämnden och tekniska nämnden att se över möjligheten att utse en ansvarig kontaktperson mot den externa intressenten.

Att intressenter alltid får tydligt besked om en detaljplan ska göras eller inte för ett område som de har ansökt planbesked om är viktigt. Det är också av vikt att information ges rutinmässigt skriftligt där det framgår när handläggningen av inlämnade ansökning planeras att påbörjas. Detta för att göra ansökningsprocessen mer transparent och för att undvika eventuella missförstånd mellan parterna. Därför rekommenderar vi stadsbyggnadsnämnden att säkerställa att rutiner införs som säkerställer en dokumenterad återkoppling till intressenterna.

Vi bedömer att omarbetning av tidigare antagna detaljplaner utgör en risk för att nya detaljplaner prioriteras bort. Vi rekommenderar därför nämnden att utreda om detaljplanerna är allt för detaljreglerande och om planerna möjligen kan hanteras på ett sätt som tillåter fler justeringar

genom bygglovshanteringen istället för att behöva göra om detaljplanen.

Urvalsprocessen av vilka detaljplaner som prioriteras är ett strategiskt viktigt beslut för kommunen. Urvalet av vilka detaljplaner som handläggs ska därför göras på förhand fastställda grunder och vara i linje med kommunens strategier och fullmäktiges långsiktiga mål för bostadsförsörjningen. Prioriteringsordningen bör vara dokumenterad och tillgänglig för allmänheten för att säkerställa en transparent process. Vi rekommenderar stadsbyggnadsnämnden att utarbeta och besluta om en tydlig prioriteringsordning som anger vilka grunder beslut fattas på.

Handläggs och antas ärenden inom föreskriven tid i enlighet med Plan- och bygglagen? Förekommer det fördröjningar i processen avseende framtagande av detaljplaner? Om ja, vilka effekter ger den fördröjning avseende påbörjade och färdigställda lägenheter i kommunen?

I plan- och bygglagen finns det ingen angiven tid för handläggning av en detaljplan.

Enligt statistik som vi har erhållit från stadsbyggnadsnämnden är genomsnittstiden för handläggning av en detaljplan i Jönköpings kommun cirka ett år och tre månader när detaljplanen beslutas av stadsbyggnadsnämnden och ett år och sex månader om detaljplanen beslutas av kommunfullmäktige. Statistiken avser tiden från att arbetet med detaljplanen påbörjas till dess att detaljplanen är beslutad. Mätningen avser därmed inte tiden från att ansökan om

planbesked inkommer till nämnden till handläggningen påbörjas.

Vid intervjuer framkom att stadsbyggnadsnämnden har identifierat flera faktorer som kan leda till en eventuell fördröjning av handläggningen. Nämnden har även identifierat åtgärdsplaner som ska begränsa eventuella fördröjningar.

Vår bedömning är att följande faktorer kan fördröja en detaljplaneprocess:

- a. Myndighetskrav, exempelvis sanering eller geologiska faktorer
 - b. Överklaganden
 - c. Andra delar i PLEX-processen fördröjs
 - d. Personalomsättning
-
- a. Några omständigheter som nämns ovan kan svårligen påverkas av kommunen medan andra faktorer i högre grad kan påverkas av kommunen. Myndighetskrav eller behov av ytterligare utredningar eller ändringar i regler och lagar går inte att påverka.
 - b. Antalet överklagade detaljplaner under 2016 per den 10 oktober uppgår till tio stycken, varav fyra har överklagats till Mark- och miljödomstolen. Av de fyra som överklagats till Mark- och miljödomstolen har två överklagats till Mark- och miljööverdomstolen. De överklagade detaljplanerna ligger i förtätningsområden.

- c. En fördröjning av PLEX-processen kan bero på bristande resurser inom tekniska kontoret eller andra enheter. Fördröjningen av PLEX-processen och således innan byggnation kan påbörjas kan därför bero på andra enheter och kontor än stadsbyggnadskontoret.
- d. Tidigare i rapporten framkom att nämnden haft personalomsättning kopplat till pensionsavgångar under senaste åren. Nämnden upplever att det är svårt att rekrytera erfarna planhandläggare och att rekrytering har skett av handläggare utan tidigare erfarenhet. Rekryteringen har inneburit att de oerfarna handläggarna har satt sig in i detaljplaner som andra handläggare har påbörjat samtidigt som de har ansvar över andra detaljplaner. Nämnden anser också att det kan vara svårt att behålla personal då externa företag rekryterar handläggarna eller att handläggarna flyttar till en annan ort.

Förutom fördröjningar i detaljplaneprocessen finns det andra faktorer som påverkar bostadsförsörjningen i kommunen. En detaljplan kan även behöva ändras om byggherren önskar göra förändringar i den ursprungliga planen om inte det inte avser en mindre förändring som kan ändras genom bygglov. Att förändra en befintlig detaljplan kräver nästan samma arbetsinsats som att ta fram en ny detaljplan. Detta leder till att antalet ärenden ökar.

Under granskningens gång framkom att det finns ett antal områden där detaljplaner finns färdiga men där byggnation

inte har påbörjats. Enligt uppgift från kommunens tjänstemän handlar det om cirka 1700 lägenheter. Anledningen till detta enligt nämnden är att byggherrarna har ändrat sina planer, har ekonomiska problem eller av andra marknadsmässiga skäl vill fördröja byggnationen. Tjänstemännen menar också att byggherrarna ansöker om fler planbesked än vad de i verkligheten kan eller vill bebygga. Byggherrarna i sin tur menar att fördröjningen beror i de flesta fallen på att detaljplanerna berör mindre attraktiva områden och är ett resultat av felaktig prioritering från kommunens sida.

Intervjuerna med tjänstemännen visar att cirka 80 % av alla detaljplaner berör privatägd mark och resterande kommunalägd mark. Gällande detaljplaner på privatägd mark kan inte kommunen styra över när byggherren väljer att starta byggnationen. När det gäller detaljplaner på kommunalägd mark framkom under sakavstämningen av rapporten att tekniska nämnden ställer krav i markanvisningarna på att byggnation måste starta inom en viss tid, annars återtas markanvisningen.

Vi har noterat att två kommunala bolag har erbjudits möjligheten att själva ta fram underlag till varsin detaljplan. Nämnden ska utvärdera arbetet när detaljplanerna är färdigställda.

Bedömning och rekommendationer

Vår bedömning är att det förekommer fördröjningar i processen. En del av dessa fördröjningar kan kommunen inte påverka. Gällande de faktorerna som kan påverkas gör vi följande bedömningar och rekommendationer:

Vår bedömning är att en del av överklaganden kunde undvikas genom bättre dialog med medborgarna och med de berörda i områdena. Även om en förtätning innebär fler intressenter och därmed större risk för överklaganden så menar vi att kommunen skulle kunna påverka antalet överklaganden till viss del genom förbättrade medborgarkontakter. Därför ser vi det som positivt att nämnden har för avsikt att utveckla medborgardialogen. Vi rekommenderar nämnden att avsätta resurser för att utveckla medborgardialogen genom att tillse att ett transparent arbetssätt och bemötande gentemot externa parter implementeras i verksamheten.

Vi bedömer det vara positivt att kommunen försöker få insyn i och påverka byggprocessen även efter att ansvaret har gått över till extern utförare. Därför rekommenderar vi nämnden att utreda vilka möjligheter kommunen har för att genom avtalen ställa krav att en detaljplan ska vara bindande för byggherren att påbörja byggnation.

Vi bedömer att en mer transparent rutin för urval av vilka detaljplaner som prioriteras kan ge förutsättningar för en bättre kommunikation mellan kommunen och byggherrarna. Detta i sin tur kan leda till färre områden där detaljplaner finns men byggnationen inte har kommit igång. Därför hänvisar vi till vår rekommendation ovan om att nämnden bör ta fram en prioriteringsordning som är tillgänglig för alla intressenter. Vi hänvisar också till vår rekommendation om att nämnden bör tillse att kontakterna med intressenterna förbättras och att återkopplingen till de externa

intressenterna förbättras genom till exempel en ansvarig kontaktperson från kommunen för varje PLEX-ärende.

Finns det tillräckligt IT-stöd för handläggning av ärenden?

Ett IT-stöd som handläggarna använder är PLEX-processen som beskrivs tidigare i rapporten. PLEX-Processen är ett viktigt stöd i det vardagliga arbetet. Processbeskrivningen hjälper att avlasta de erfarna medarbetarna där enklare frågor kan lösas av de nyanställda med hjälp av processbeskrivningen.

Stadsbyggnadskontoret använder flera olika program i arbetet med att handlägga detaljplaner. Vid våra intervjuer med handläggarna framkom att programmen inte är någon begränsning i det vardagliga arbetet.

Det som framkom i våra intervjuer är att det kan ta lite tid innan en nyanställd handläggare har lärt sig hur programmen fungerar och hur man på effektivast sätt använder dessa.

Bedömning

Vår bedömning är att verksamheten har det IT-stöd som krävs för att kunna utföra sitt uppdrag kring att ta fram detaljplaner.

Vad visar statistiken avseende påbörjade och färdigställda lägenheter?

Vi har tagit del av tekniska nämndens redogörelse över påbörjad bostadsproduktion kvartal ett till tre år 2016 samt statistik från stadsbyggnadsnämnden för år 2015. I tabell 1 redovisas påbörjad bostadsproduktion.

Tabell 1. Statistik över påbörjade lägenheter. Erhållet från tekniska nämnden och stadsbyggnadsnämnden.

Period	Antal färdigställda lägenheter
151231	751 st
2016 kvartal 1-3	604 st

Källa: tekniska nämnden och stadsbyggnadsnämnden.

Vi har i tabell 2 sammanställt statistik från Statistiska centralbyrån som redovisas kvartalsvis.

Tabell2. Statistik avseende antal påbörjade och färdigställda lägenheter i Jönköpings kommun

Period	Antal påbörjade lägenheter	Antal färdigställda lägenheter
131231	303 st	1 154 st
141231	342 st	216 st
151231	132 st	245 st
2016 kvartal 1	44 st	87 st
2016 kvartal 2	0 st	12 st
2016 kvartal 3	44 st	51 st

Uppgifterna är hämtade från www.SCB.se, per 2016-11-30.

Det är tekniska nämnden som ansvarar för att lämna statistik över påbörjade lägenheter men att statistiken utgår från uppgifter som lämnas av stadsbyggnadskontoret. Vi noterar att den statistik som lämnats till statistiska centralbyrån inte stämmer överens med uppgifter vi har erhållit från nämnden.

Det har framkommit under intervjuerna att statistiken hos SCB inte är korrekt. En orsak kan vara att handläggaren som skickade in uppgifterna har missuppfattat förfrågan om antal lägenheter och rapporterade antalet bygglov.

Vi har noterat att påbörjade och färdigställda lägenheter år 2015 understiger det tidigare identifierade bostadsbyggnadsbehovet om 520 bostäder per år. Från och med år 2016 bedöms behovet av årlig nybyggnation till 800 lägenheter.

I diagram ett och två har vi från inhämtat statistik statistiska centralbyråns hemsida avseende påbörjade och färdigställda lägenheter i Jönköpings kommun samt fyra andra kommuner.

Diagram 1. Påbörjade lägenheter i olika kommuner år 2013 – 2016

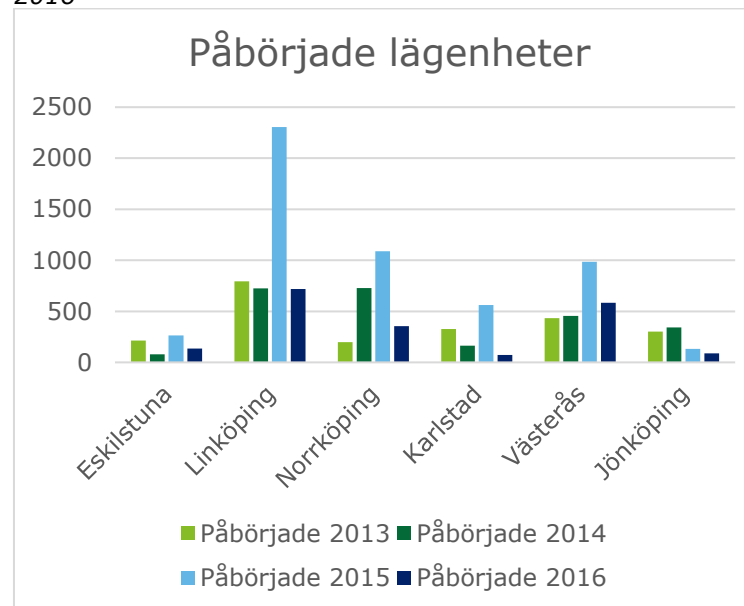
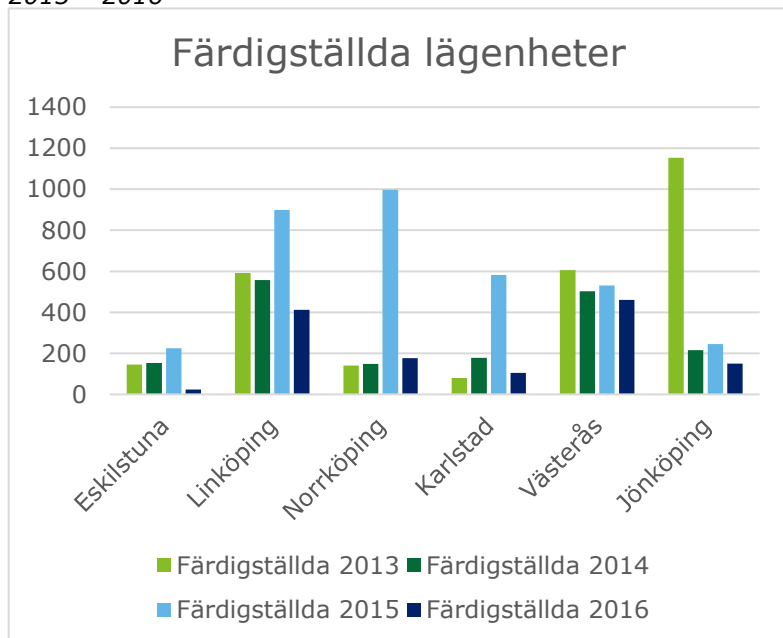


Diagram 2. Färdigställda lägenheter i olika kommuner år 2013 – 2016



Av diagram 1 och 2 har vi också noterat att Jönköping har en lägre grad påbörjade lägenheter än övriga kommuner som jämförelse sker med. En anledning till detta är den felaktiga rapportering av statistik som nämns tidigare.

Vi har utöver statistik från statistiska centralbyrån även erhållit statistik över antalet detaljplaner från stadsbyggnadsnämnden. Statistiken visar att:

- Det finns detaljplaner innehållande ca 1 700 lägenheter i beredskap redo för byggnation.

- Per den första mars 2016 pågår ett arbete med detaljplaner innehållande ca 5 200 lägenheter.
- Uppskattningsvis kommer det att under 2016 påbörjas arbete med detaljplaner innehållande ca 900 lägenheter.

Bedömning och rekommendationer

Vi bedömer det vara av vikt att offentlig statistik är korrekt, varför vi rekommenderar stadsbyggnadsnämnden och tekniska nämnden att utarbeta rutiner som säkerställer att korrekta uppgifter lämnas till intressenter samt till Statistiska centralbyrån.



Deloitte erbjuder tjänster inom revision, skatterådgivning, business consulting och finansiell rådgivning till offentliga och privata klienter inom en mängd branscher. Med ett globalt nätverk av medlemsfirmor i mer än 150 länder, kan Deloitte erbjuda spetskompetens av världsklass och djup lokal expertis för att hjälpa klienter med de insikter de behöver för att ta itu med sina mest komplexa utmaningar. Samtliga 244 000 medarbetare i nätverket arbetar för att nå den gemensamma visionen – To be the standard of excellence.

Med Deloitte avses en eller flera av Deloitte Touche Tohmatsu Limited, en brittisk juridisk person, och dess nätverk av medlemsfirmor, som var och en är juridiskt åtskilda och oberoende enheter. För en mer detaljerad beskrivning av den legala strukturen för Deloitte Touche Tohmatsu Limited och dess medlemsfirmor, besök www.deloitte.com/about.