



Planprocessen – Effektivitet, rättssäkerhet och demokratisk?

Inledning

En detaljplan skapas för en mindre del av kommunen, ofta ett kvarter eller några fastigheter. I planen görs en avvägning mellan den enskilde fastighetsägarens intresse och intresset för samhället i övrigt. Kommunen har flera roller i detaljplaneringen. Vi är både myndighet och fastighetsägare men vi kan även vara exploatör.

Planer består av karta och beskrivning. Dessa redovisar till exempel hur gator och allmänna platser ska utformas och hur byggnader ska användas, utformas och placeras.

När planen är färdig och har vunnit laga kraft är den ett juridiskt dokument som är bindande för efterföljande beslut, till exempel bygglov.

Enligt reglementet för miljö- och byggnadsnämnden kan planer som hanteras enligt enkelt planförfarande beslutas av nämnden. Övriga detaljplaner beslutas av kommunfullmäktige. I budgeten för 2016 finns finansiering för detaljplanering inom miljö- och byggnadsnämndens ram.

Arbetet med detaljplanen påbörjas.

Det vanligaste sättet ett detaljplanearbete startar är att kommunstyrelsen beslutar om planbesked och samtidigt ger miljö- och byggkontoret i uppdrag att teckna planavtal med exploatör. Avtalet reglerar bland annat kostnader och ersättningar för planarbetet, vem som tar fram underlag till planen och vad som händer om någon part vill avbryta planarbetet.

1. Planprocessen enligt plan- och bygglagen

Det finns flera ”förfaranden” för att ta fram detaljplaner. De två som oftast används är standardförfarande och utökat förfarande.

De olika skedena i en detaljplaneprocess är program, samråd, granskning och antagande.

Standardförfarandet kräver att föreslagen detaljplan är förenlig med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande, inte är av betydande intresse för allmänheten eller i övrigt av stor betydelse. Detaljplanen får inte heller antas medföra en betydande miljöpåverkan.



Standardförfarande



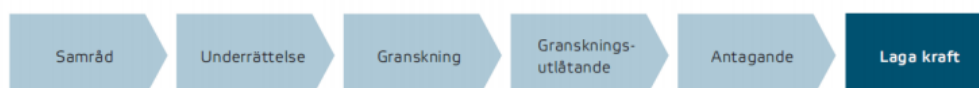
Utökat förfarande ska användas om förslaget inte är förenligt med översiktsplanen eller på annat sätt anses av stor betydelse. Förfarandet består av kungörelse, samråd, samrådsredogörelse, underrättelse, granskning, granskningsutlåtande och antagande innan planen kan vinna laga kraft.

Utökat förfarande



Begränsat förfarande kan tillämpas vid Standardförfarande då samtliga i samrådsgruppen godkänner planförslaget efter samrådet. Då upprättas ett granskningsutlåtande som innehåller information om godkännandet samt synpunkter från samrådet. Om inga ändringar görs i planförslaget efter godkännandet kan man gå direkt till antagande.

Standardutförande



Begränsat standardförfarande



Samordnat förfarande kan tillämpas då ett ärende även prövas enligt miljöbalken, väglagen eller lagen om byggande av järnväg. Syftet är att undvika dubbelarbete och dubbla prövningar. Planförslaget måste också vara i enlighet med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande och inga andra planfrågor får samtidigt regleras. Vid samordnat förfarande kan detaljplanprocessen löpa parallellt med prövningen av det andra ärendet och ett gemensamt samråd hållas. Kommunen behöver inte genomföra separat samråd om samråd i det andra ärendet redan skett och detta inkluderat aktuell information som berör förslaget till detaljplan och dessutom samrådsgruppen är densamma.



Samordnat förfarande



1.1 Program

Innan arbetet med själva planförslaget påbörjas görs bedömningen om ett planprogram ska upprättas. I ett planprogram anges planens utgångspunkter och mål. Programmet, som främst är en skriftlig beskrivning och kan kompletteras med bilder och illustrationer, sänds ut på samråd. Där inhämtas synpunkter som kan vägleda vid fortsatt framtagande av planen. Ett planprogram tas sällan fram i Timrå.

1.2 Samråd

Under samrådet samlar man in information och synpunkter som berör planförslaget. Planförslaget kan under samrådet antingen presenteras via utskick och publicering på webben, men kan också genomföras via möten med berörda. Tiden för samrådet är inte reglerat vid standardförfarandet men måste pågå i minst tre veckor vid utökat förfarande då man också måste kungöra samrådet.

Kommunen ska alltid samråda om ett förslag till detaljplan med länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten, kända sakägare och boende som berörs. Även andra intressenter kan komma ifråga om bedömningen görs att de är berörda av planförslaget. När kommunen genomfört samrådet kan planförslaget justeras utifrån de synpunkter som kommit in.

Vid utökat förfarande görs sedan en samrådsredogörelse där synpunkter bemöts och eventuella förslag på revidering av planförslaget redovisas. Vid standardförfarande är detta inte ett krav och inkomna synpunkter kan istället ingå som del av det senare granskningsutlåtandet.

1.3 Granskning

Efter samrådet kan planförslaget redigeras utifrån de synpunkter som kommit in. Det färdiga förslaget ska hållas tillgängligt för alla som vill granska det. Underrättelse ska skickas till länsstyrelse, lantmäteri, berörda sakägare samt sådana som yttrat sig under samrådet. Granskningen pågår normalt i två veckor. Vid utökat förfarande ska förslaget anslås på kommunens anslagstavla samt tillgängliggöras kommunens webbplats och sedan granskas under minst tre veckor.



Efter granskningen sammanställs inkomna synpunkter i ett granskningsutlåtande (vid standardförfarande även synpunkter från samrådet i det fall ingen samrådsredogörelse gjorts). Här redovisas också kommunens ställningstagande och eventuella ändringar i planförslaget samt motiverar ej tillgodosedda synpunkter. Granskningsutlåtandet ska sedan göras tillgängligt för dem som ej fått sina synpunkter tillgodosedda.

Skulle förändringarna som gjorts i detaljplaneförslaget vara av väsentlig art måste en ny granskning göras.

1.4 Antagande

Antagandet av en detaljplan görs av kommunfullmäktige eller miljö- och byggnadsnämnden.

Efter antagandet ska det justerade protokollet anslås på kommunens anslagstavla och meddelande om beslutet skickas till länsstyrelse, lantmäterimyndighet samt de sakägare som under granskningsperioden lämnat synpunkter som inte blivit tillgodosedda.

1.5 Laga kraft

Om det antagna planförslaget ej överprövas eller överklagas vinner den laga kraft tre veckor efter att antagandet anslagits.

2. Förslag som ökar effektiviteten utan att försämra rättsäkerheten

Detaljplanearbetet regleras av Plan- och bygglagen. Detaljplanering är en demokratisk process där allmänheten och remissinstanser har möjlighet att påverka resultatet. Tidsåtgången varierar kraftigt från plan till plan. Hur lång tid en detaljplaneprocess tar beror på vilka utredningar som behöver utföras och på hur snabbt de inblandade aktörerna kommer överens.

Studier som är gjorda framhåller bland annat att effektiviseringar går att utföra genom att skapa förutsättningar för tidig samverkan mellan inblandade parter, stärka den strategiska planeringen och att utreda mer i ett tidigt skede. Vidare förslag handlar om att skapa prioriteringsordningar för detaljplaner, att förbättra kommunens arbetsrutiner, utöka resurser och skapa en tydlighet över vilka beslut som behöver behandlas politiskt och vilka som kan delegeras.

Att öka effektiviteten i Timrå kommun utan att försämra rättsäkerheten vid framtagande av detaljplaner finns det således förutsättningar till. Vissa delar går



relativt snabbt att genomföra och andra delar behöver verkas fram genom att testa, utvärdera och ändra. Nedan har förändringsförslag listats upp utan prioritetsordning:

- Tydliggör reglementen och delegationer
- Skapa en intern arbetsprocess för detaljplaner
- Stärk den strategiska planeringen
- Utred tillsammans i ett tidigt skede
- Skapa en prioriteringsordning

2.1 Tydliggör reglementen och delegationer

Idag är det oklart vilka inom kommunorganisationen som kan initiera arbetet med detaljplaner. Initiativ kan komma från olika nämnder, men även förvaltningar kan väcka frågan om detaljplanering. När flera nämnder, förväntningar och prioriteringar förekommer blir styrningen otydlig. När förutsättningarna inte är klara för arbetet skapar det ytterligare förseningar.

Förslag: En (1) nämnd bör besluta om nya detaljplaneuppdrag. Samma nämnd bör besluta om prioriteringar när det behövs samt anta detaljplaner som inte är av stor vikt eller har principiell betydelse. Detaljplaner av stor vikt eller principiell betydelse ska beslutas av kommunfullmäktige. För att effektivisera arbetet med detaljplaner kan framarbetande av planer ske på tjänstemannanivå och beslutande nämnd lämnar synpunkter under arbetets gång. Fördelarna är att beredningstiden kortas med minst en månad per plan. Nackdelen är att planer som inte motsvarar politikens vilja kan komma ut på samråd. Att precisera ett tydligt syfte för en detaljplan i ett tidigt skede är ett viktigt verktyg för att tydliggöra den politiska viljan. Efter samrådet kan planen anpassas utifrån ett tydliggjort syfte från nämnden. I värsta fall skulle samrådet kunna behöva tas om. Idag förefaller den risken som relativt liten och med de andra förslagen nedan bedöms risken bli ännu mindre.

2.2 Skapa en intern arbetsprocess för detaljplaner

Idag är det interna arbetet mellan olika inblandade förvaltningar/bolag ostrukturerat.

Förslag: Ett förslag på internt arbetssätt har arbetats fram. Förslaget bör hanteras i tjänstemännens kommunkoncernsträff och vid fortsatta detaljplanearbeten bör arbetssättet prövas, utvärderas och utvecklas.

2.3 Stärk den strategiska planeringen

Idag utförs den strategiska planeringen av en planarkitekt som ansvarar för översiktsplanen. Detaljplaneringen och myndighetsutövningen för detaljplaner utförs av två externa konsulter. Kopplingen mellan översiktsplan och detaljplan är



direkt och en kontinuitet i samarbetet mellan dessa två verktyg för planering skulle öka effektiviteten. Totalt sätt bör den strategiska planeringen utökas för att kunna ligga steget före behovet bland kommunens företag och medborgare.

Förslag (framtid): Redan idag pågår en rekrytering för att utöka den strategiska planeringen med fokus på detaljplanering. I inlämnat budgetförslag är kostnader för arbetstimmar presenterade och för att öka effektiviteten ännu mer i framtiden skulle en budget för utredningar oxå kunna ingå i budgeten för att hantera eventuella utredningar såsom buller eller förorenad mark.

2.4 Utred tillsammans i ett tidigt skede

Idag ger fullmäktige uppdrag till exempelvis kultur- och tekniknämnden att utreda och föreslå lokaliseringar/användning av mark för samhällsviktiga funktioner, utan att den strategiska planeringen deltar.

Förslag: Genom att utreda tillsammans i ett tidigt skede skapas förutsättningar för att detaljplaneprocessen löper smidigare. Till exempel kan man i ett tidigt skede finna knäckfrågor och avgränsningar som behöver extra tid att undersökas. Om dessa frågor väcks först i detaljplaneringen så tar det givetvis längre tid. Uppdrag kan tex uttryckas som att ”Y-nämnden får i uppdrag att i samråd med X-nämnden...”.

2.5 Skapa en prioriteringsordning

Idag är det varken tydligt vilka som prioriterar bland detaljplanerna eller vilka detaljplaner som är prioriterade.

Förslag: En prioriteringsordning bör skapas för att prioritera bland de uppdrag och utmaningar som finns. Det nya/ändrade planer och vad som är viktigast utifrån de resurser som finns tilldelade för detaljplanering. Prioriteringarna bör utföras av samma nämnd som beslutar om att påbörja arbetet med detaljplaner. Prioriteringsordningen bör utgå från kommunens vision och översiktsplanen, och revideras årligen.

3. Hur påverkas det demokratiska perspektivet av förslaget?

3.1 Tydliggör reglementen och delegationer

Det demokratiska perspektivet påverkas både positivt och negativt av förslaget. Det vanliga är att samrådshandlingen behandlas politiskt innan samrådet. I förslaget innebär det att samrådshandlingen är en produkt från tjänstemännen utifrån politikens uttalade syfte och beställning. Eftersom förslaget ger ett tydligt utpekad ansvar samt ställer högre krav vid beställning av detaljplan, samtidigt som



beslut om antagande av detaljplan inte berörs så skulle man kunna motivera att det demokratiska perspektivet både stärks och försvagas.

3.2 Skapa en intern arbetsprocess för detaljplaner

Påverkar inte eller stärker det demokratiska perspektivet. Eftersom denna punkt rör "hur" bör det inte påverka perspektivet. Nämnder skulle kunna uppdra till respektive förvaltning att bevaka någon särskild fråga/markanvändning eller liknande i detaljplanearbeten och därigenom stärka det politiska perspektivet i arbetet med detaljplaner.

3.3 Stärk den strategiska planeringen

Påverkar inte det demokratiska perspektivet.

3.4 Utred tillsammans i ett tidigt skede

Påverkar inte det demokratiska perspektivet.

3.5 Skapa en prioriteringsordning

Stärker det demokratiska perspektivet eftersom prioriteringsordningen tidigare i praktiken hamnat på tjänstemannanivå.