

Från: Olsson, Bodil <Bodil.Olsson@Trelleborg.se>
Skickat: 2022-12-07 11:41
Till: Plan <Plan@Trelleborg.se>
Ämne: VB: granskning detaljplanprocessen
Bilagor: Missiv_granskning_av_detaljplanprocessen.pdf, Trelleborgs kommun - Granskning av detaljplanprocessen.pdf

Från: Jakob Smith <jakob.smith@se.ey.com>
Skickat: den 7 december 2022 10:07
Till: Kundtjänst <Kundtjanst@Trelleborg.se>
Kopia: Carlbark, Bo <Bo.Carlback@Trelleborg.se>; Gustafsson, Sandra <Sandra.Gustafsson@Trelleborg.se>; Olsson, Bodil <Bodil.Olsson@Trelleborg.se>; Lena Näslund <naeslund.information@telia.com>
Ämne: granskning detaljplanprocessen

Hej!

Här kommer revisorernas granskningsrapport avseende granskning av detaljplanprocessen med fokus på kuststaden. Missivet är ställt till SBN och KS för svar. Svarsdag är satt till den 6 mars 2023.

Vänliga hälsningar
/Jakob Smith



Jakob Smith | Partner

Ernst & Young AB
Nordenskiöldsgatan 24, Box 4279, SE-203 14 Malmö, Sweden
Cell: +46 706 19 17 44 | Office: +46 40 693 15 00 | jakob.smith@se.ey.com
Website: <http://www.ey.com/se>

The information contained in this communication is intended solely for the use of the individual or entity to whom it is addressed and others authorized to receive it. It may contain confidential or legally privileged information. If you are not the intended recipient you are hereby notified that any disclosure, copying, distribution or taking any action in reliance on the contents of this information is strictly prohibited and may be unlawful. If you have received this communication in error, please notify us immediately by responding to this email and then delete it from your system. EY is neither liable for the proper and complete transmission of the information contained in this communication nor for any delay in its receipt.



2022-12-06

Till:

Samhällsbyggnadsnämnden
Kommunstyrelsen

För kännedom till:

Kommunfullmäktige

Genomförd Granskning av detaljplanprocessen

De förtroendevalda revisorerna i Trelleborgs kommun har granskat om samhällsbyggnadsnämnden bedriver en tillräcklig styrning, kontroll och uppföljning av kommunens detaljplaneprocess. Samt om kommunstyrelsen fullföljer sitt ansvar för den översiktliga fysiska planeringen. Granskningen har genomförts av EY.

Det är den sammanfattande bedömningen att kommunstyrelsens och samhällsbyggnadsnämndens styrning, kontroll och uppföljning av detaljplaneprocessen är tillräcklig. Det finns dock områden som behöver beaktas framgent.

Det påpekas i granskningen att det finns otydligheter kopplat till den så kallade exploateringsgruppens roll för detaljplaneprocesserna. Det bör därför tydliggöras vilka uppgifter och ansvar som gruppen ska ha i syfte att undvika otydligheter i beslutskedjan.

Revisionen i Trelleborgs kommun rekommenderar kommunstyrelsen att i samråd med samhällsbyggnadsnämnden:

- ▶ Tydliggöra exploateringsgruppens uppdrag och roll kopplat till detaljplaneprocesserna, samt säkerställa att detta är i enlighet med gällande reglemente och lagstiftning.
- ▶ Säkerställa att riksintressen hanteras inom ramen för översiktsplanen innan detaljplaner som bygger på ändrade riksintressen behandlas.

Revisorerna önskar svar på vilka åtgärder som kommer att vidtas med anledning av vad som framkommit i granskningen och rekommendationen som lämnas.

För rekommendationen ovan ska svar lämnas om ni håller med eller inte, vilka åtgärder som kommer att vidtas och när åtgärderna kommer att vidtas. Svar önskas senast 2023-03-06.

På uppdrag av Trelleborgs kommuns revisorer

Lena Näslund
Revisionens ordförande

PENNEO

Signaturerna i detta dokument är juridiskt bindande. Dokumentet är signerat genom Penneo™ för säker digital signering.
Tecknarnas identitet har lagrats, och visas nedan.

"Med min signatur bekräftar jag innehållet och alla datum i detta dokumentet."

LENA NÄSLUND

Undertecknare 1

Serienummer: 19470109xxxx

IP: 213.64.xxx.xxx

2022-12-06 16:13:08 UTC



Detta dokument är digitalt signerat genom Penneo.com. Den digitala signeringsdatan i dokumentet är säkrad och validerad genom det datorgenererade hashvärdet hos det originella dokumentet. Dokumentet är låst och tidsstämplat med ett certifikat från en betrodd tredje part. All kryptografisk information är innesluten i denna PDF, för framtida validering om så krävs.

Hur man verifierar originaliteten hos dokumentet

Detta dokument är skyddat genom ett Adobe CDS certifikat. När du öppnar

dokumentet i Adobe Reader bör du se att dokumentet är certifierat med **Penneo e-signature service** <penneo@penneo.com> Detta garanterar att dokumentets innehåll inte har ändrats.

Du kan verifiera den kryptografiska informationen i dokumentet genom att använda Penneos validator, som finns på <https://penneo.com/validate>

Granskning av detaljplaneprocessen

Trelleborgs kommun





Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	3
2.1. Bakgrund	3
2.2. Syfte och revisionsfrågor	3
2.3. Genomförande och avgränsning	4
2.4. Revisionskriterier	4
3. Granskningsresultat	5
3.1. Organisation och ansvarsfördelning	5
3.2. Planering, styrning och uppföljning	7
3.3. Plan- och bygglagens krav	11
4. Slutsats	14
5. Källförteckning	16
6. Revisionskriterium	17
6.1. Kommunallagen (2017:725)	17
6.2. Plan- och bygglagen (2010:900)	17
6.3. Reglemente	17
7. Bilagor	19



1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av kommunrevisionen i Trelleborgs kommun granskat detaljplaneprocessen. Syftet med granskningen har varit att bedöma om samhällsbyggnadsnämnden bedriver en tillräcklig styrning, kontroll och uppföljning av kommunens detaljplaneprocess samt om kommunstyrelsen fullföljer sitt ansvar för den översiktliga fysiska planeringen.

Det är den sammanfattande bedömningen att kommunstyrelsens och samhällsbyggnadsnämndens styrning, kontroll och uppföljning av detaljplaneprocessen är tillräcklig. Det finns dock områden som behöver beaktas framgent.

I rapporten framkommer därtill:

Det finns tydliggjorda processbeskrivningar för framtagandet av detaljplaner. Det finns en särskild organisering för detaljplaner inom ramen för Kuststadsprojektet. Även dessa menar vi är tydliga. Det påpekas dock att det finns otydligheter kopplat till den så kallade exploateringsgruppens roll för detaljplaneprocesserna. Det bör därför tydliggöras vilka uppgifter och ansvar som gruppen ska ha i syfte att undvika otydligheter i beslutskedjan.

Bedömningen är att omfattningen av tjänstemannaorganisationen är tillräcklig. Likaså att det finns goda förutsättningar vad avser prioriteringsanvisningar, mallar och rutiner. Det är dock av vikt att dessa är samstämmiga med förutsättningarna som gäller de särskilda processer och rutiner som utvecklats för Kuststadsprojektet i samverkan med externa konsulter.

Det framförs därtill att det är det är förenat med risker för Kuststad-detaljplaners möjlighet att vinna laga kraft att eventuella förändringar i riksintresse inte var behandlade innan detaljplanerna antogs.

Enligt kontroll bedöms kontrollerade detaljplaner följa kraven i plan- och bygglagen.

Mot bakgrund av genomförd granskning rekommenderas kommunstyrelsen att i samråd med samhällsbyggnadsnämnden:

- ▶ Tydliggöra exploateringsgruppens uppdrag och roll kopplat till detaljplaneprocesserna, samt säkerställa att detta är i enlighet med gällande reglemente och lagstiftning.



2. Inledning

2.1. Bakgrund

Det är ett kommunalt ansvar att upprätta översikts- och detaljplaner. I översiktsplanen redovisar kommunen den politiska viljan och den framtida användningen av mark och vatten inom kommunen. Denna ska enligt lag aktualiseras av fullmäktige minst en gång per mandatperiod. Samhällsbyggnadsnämnden ska enligt reglementet, under kommunstyrelsens ledning, ansvara för att kommunen har en antagen översiktsplan. Kommunstyrelsen ska enligt sitt reglemente ansvara för den översiktliga fysiska planeringen i kommunen.

En detaljplan är ett dokument som reglerar markanvändningen och bebyggelseutformningen mer detaljerat än i översiktsplanen. Detaljplan ska upprättas vid ny sammanhållen bebyggelse, ny enstaka byggnad vars användning får betydande inverkan på omgivningen eller som skall förläggas inom ett område där det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse. Vidare när bebyggelse skall förändras eller bevaras, om regleringen behöver ske i ett sammanhang. En detaljplan innehåller juridiskt bindande bestämmelser för var man får bygga, hur byggnaderna får utformas samt vad de får användas till. Den juridiska benämningen på bestämmelserna är byggrätt. I Trelleborgs kommun är det samhällsbyggnadsnämnden som antar, ändrar eller upphäver detaljplaner.

Sammantaget är process för framtagning av översiktsplan och detaljplaner viktiga områden för kommunens fysiska planering. Trelleborgs kommun driver ett stort stadsutvecklingsprojekt i hamnområdet (Kuststad 2025) där dessa processer är högst aktuella. Detta kräver att arbetet med den fysiska planeringen är tydlig och effektiv för att minska risker och ta höjd för överprövningar samt kompletterande utredningar och undersökningar.

Revisionen har i sin risk- och väsentlighetsanalys gjort bedömningen att det finns ett behov av att granska kommunens arbete med detaljplaner.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens övergripande syfte har varit att bedöma om samhällsbyggnadsnämnden bedriver en tillräcklig styrning, kontroll och uppföljning av kommunens detaljplaneprocess. Samt om kommunstyrelsen fullföljer sitt ansvar för den översiktliga fysiska planeringen.

I granskningen har följande revisionsfrågor besvarats:

- ▶ Finns det en tydlig organisation och ansvarsfördelning?
- ▶ Finns en tydlig planering och styrning avseende översikts- och detaljplanearbetet?
- ▶ Sker en systematisk uppföljning av processen?
- ▶ Uppfyller nämnden plan- och bygglagens krav rörande detaljplaneprocessen?



- Har havsnivåhöjningar och andra klimatfaktorer beaktats vid detaljplanehandläggningen?

2.3. Genomförande och avgränsning

Granskningen avser samhällsbyggnadsnämnden och kommunstyrelsen. Granskningen har genomförts genom intervjuer och dokumentstudier. Ett stickprov bestående av två detaljplaner som påbörjats och beslutats efter införandet av nya plan- och bygglagen har genomförts.

2.4. Revisionskriterier

Granskningens bedömningar utgår från följande revisionskriterier, för att läsa mer om revisionskriterierna se bilaga 6.

- ▶ Kommunallagen (2017:725)
- ▶ Plan- och bygglagen (2010:900)
- ▶ Styrdokument inom området beslutade av kommunfullmäktige



3. Granskningsresultat

3.1. Organisation och ansvarsfördelning

Avsnittet syftar till att besvara om kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden säkerställt en tydlig organisation och ansvarsfördelning avseende detaljplanearbetet.

Revisionskriterium

I kommunstyrelsens reglemente 11 § framgår det att kommunstyrelsen ska ansvara för det strategiska utvecklingsarbetet, särskilt den översiktliga fysiska planeringen och de övergripande infrastrukturfrågorna.

Samhällsbyggnadsnämndens reglemente 1 § anger att samhällsbyggnadsnämnden ska ansvara för och fullgöra kommunens uppgifter inom plan- och bygglagen samt att under kommunstyrelsens ledning svara för att kommunen har en antagen översiktsplan. Vidare framgår ur reglementets 4 § att samhällsbyggnadsnämnden får anta, ändra eller upphäva detaljplaner eller områdesbestämmelser som inte är av principell beskaffenhet eller annars av större vikt förutsatt att kommunstyrelsen inte har någon erinran mot åtgärden. Nämndens befogenhet innebär även rätt att förlänga eller förnya detaljplaners genomförandetid.

3.1.1. Iakttagelser

Ansvarsfördelningen mellan kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden gällande detaljplaneprocessen framgår av respektives reglemente. Av samhällsbyggnadsnämndens reglemente framgår att nämnden får anta, ändra eller upphäva detaljplaner som inte är av principell beskaffenhet eller annars av större vikt. Detta under förutsättning att kommunstyrelsen inte har någon erinran mot åtgärden. I erhållna planprocesser framgår det att detaljplaner enligt standardförfarande antas av samhällsbyggnadsnämnden. Detaljplaner enligt utökat förfarande bereder kommunstyrelsen antagandeärendet innan fullmäktige beslutar om planen. Fullmäktige beslutar även om översiktsplan.

Projektorganisationen för *Kuststad 2025* leds av kommunstyrelsens arbetsutskott (KSAU) som politisk styrgrupp. Arbetet i förvaltningarna hålls samman av kommundirektören med stöd av ledningsgruppen¹.

Kommunledningen beställer detaljplaner som rör kustsadsprojektet. Detaljplaner enligt standardförfarande går via KSAU och ledningsgruppen innan samhällsbyggnadsnämnden formellt beslutar om planen. Detaljplaner enligt utökat

¹ Ledningsgruppen består av kommundirektör, förvaltningschef samhällsbyggnad, förvaltningschef teknisk serviceförvaltning, VD Trelleborgs Energi AB, VD Trelleborgs Hamn AB, processledare för Kuststad 2025 och kommunikatör.



förfarande går via ledningsgruppen och styrgruppen innan antagandeärendet bereds av kommunstyrelsen och därefter beslutas av fullmäktige.

Planavdelningen är organiserad i samhällsbyggnadsförvaltningen. Avdelningens uppdrag är att planlägga hur mark och vatten ska användas i kommunen samt genom planprogram och detaljplan pröva markens lämplighet för bebyggelse och bebyggelsens uformning. Avdelningen består av 12 tillsvidareanställda planarkitekter, en planadministratör, en avdelningschef och en halvtidsanställd byggnadsantikvarie.

Vid intervju framförs att avdelningen har vuxit över de senaste 10 åren. 2013 bestod avdelningen av tre planarkitekter. Det framförs vidare att de personella resurserna upplevs täcka målen för verksamheten.

Enligt uppgift arbetar upp till fem planarkitekter på avdelningen med detaljplaner i Kuststadsprojektet. Intervjuade framför att det inte finns någon gränsdragning mellan de planarkitekter som arbetar med detaljplaner i Kuststadsprojektet och övriga detaljplaner. Den stora skillnaden är att ärendegången är annorlunda i Kuststadsprojektet.

Utöver planarkitekter anlitas konsulter på initiativ av Kuststadsorganisationen som granskningshjälp och rådgivare i framtagandet av detaljplaner för Kuststadsprojektet. Därtill har juristhjälp anlåtats då Kuststadsorganisationen och planavdelningen upplevt behov av rådgivning.

Det framgår i intervjuer att det finns en exploateringsgrupp i kommunen. Gruppen består av kommundirektör, kommunstyrelsens ordförande och vice ordförande, ordförande för samhällsbyggnadsnämnden och tekniska servicenämnden, förvaltningschef för samhällsbyggnadsförvaltningen och tekniska serviceförvaltningen, tillväxtchef samt mark- och exploateringschefen. Enligt kommunens genomförandestrategi för Kuststadsprojektet framgår att detta är ett samarbetsorgan med syfte att hålla nämnder och kommunstyrelsen uppdaterade. Gruppen ska inte förändra nämndernas ansvar men ger möjlighet att stämma av beslut på väg fram i de olika nämnderna.

Gruppen har enligt reglementen inget formellt ansvar i kommunen. Kommunstyrelsen beslutade 2019-11-29 § 296 att ge kommundirektören i uppdrag att förtydliga och uppdatera kommunens samhällsbyggnadsprocess utifrån MEX-chefens föredragning. Enligt underlaget för samhällsbyggnadsprocessen framgår att exploateringsgruppen föreslås ha beslutanderätt om "projekt-PM" vars syfte är att innehålla projektbeskrivning, syfte och mål, gestaltning, kalkyl, tidplan, skisser med mera avseende exploateringsprojekt. Därtill framgår bland annat att exploateringsgruppen ska prioritera mellan detaljplaner. Det framgår i förslaget att samhällsbyggnadsnämndens planbesked inte får gå emot beslut i exploateringsgruppen.

Vid intervju framförs att det efter kommunstyrelsens beslut om uppgift till kommundirektören inte har fattats några beslut om samhällsbyggnadsprocessen. Ej heller har det fattats beslut om vilka arbetsuppgifter som exploateringsgruppen ska ha. Det framgår vid intervju att exploateringsgruppen trots detta har inverkan på detaljplaneprocessen. Detta trots att formella befogenheter saknas. I och med att



detaljplanehandläggare upprättar förslag på detaljplaner enligt uppdrag från samhällsbyggnadsnämnden anses det vara problematiskt när beslut i exploateringsgruppen påverkar utformningen av detaljplaner. Det framförs att det vid flera tillfällen fattats beslut i exploateringsgruppen som påverkat och varit problematiska för detaljplanehandläggningen. Detta skapar enligt beskrivning otydligheter i hur exploateringsgruppens beslut ska hanteras. Samt vilken vikt som ska läggas vid besluten om de är motstridiga med planuppdraget eller föreslagen utformning av detaljplanen.

3.1.2. Delbedömning

Det är vår bedömning att det på tjänstemannanivå finns en tillräcklig organisation.

Det är vidare vår bedömning att det är tydliggjort hur organisationen kring Kuststadsprojektet är uppbyggd.

Det är däremot vår bedömning att det bör tydliggöras vilket uppdrag och roll som exploateringsgruppen har för detaljplaneprocessen. Trots att vi av underlag inte entydigt kan se att gruppen har beslutanderätt i detaljplanefrågor så överensstämmer inte detta med den praktiska beslutsgången. Vi instämmer i den förmedlade bilden att det skapar otydligheter när beslut i exploateringsgruppen påverkar detaljplanehandläggningen. Detaljplaneprocessen är styrd av kraven i plan- och bygglagen, och därutöver av samhällsbyggnadsnämndens reglemente.

Den föreslagna samhällsbyggnadsprocessen (från kommunstyrelsens sammanträde i november 2019) följer enligt vår mening inte reglementet för nämnden och ej heller plan- och bygglagen. Det åligger enligt plan- och bygglagen planmyndigheten att besluta om planbesked, detta beslut har inte exploateringsgruppen rådighet över. Likaså ska planmyndigheten, vid beslut om planbesked, ge besked om när planarbetet bedöms vara klart. Det är således problematiskt om exploateringsgruppen skulle ha i uppgift att prioritera mellan detaljplaner.

Vi noterar därtill att exploateringsgruppen i sin nuvarande form inkluderar såväl representanter ur politiken som tjänstemän. Utifrån ett beslutsperspektiv gör detta gruppens uppdrag än mer otydligt.

3.2. Planering, styrning och uppföljning

Avsnittet ämnar besvara om det finns en tydlig planering och styrning avseende översikts- och detaljplanearbetet. I avsnittet behandlas därtill nämndens uppföljning avseende detaljplaneprocesserna.

3.2.1. Iakttagelser

Detaljplaneprocessen i Kuststadsprojektet och i övrig detaljplaneverksamhet skiljer sig något åt. Processen i Kuststad omfattas av fler steg och enligt uppgift tar processen ungefär två till tre månader längre jämfört med övriga detaljplaner.

Detaljplaneprocessen för Kuststadsprojektet ser ut som följer:



Bild 1. Detaljplaneprocessen för Kuststaden (standardförfarande)



Bild 2. Ordinarie detaljplaneprocess (standardförfarande)

Av bilderna ovan framgår på vilka punkter som processerna skiljer sig. Det finns motsvarande processbeskrivningar för detaljplaner enligt utökat förfarande.

Det framgår att Kuststadsorganisationen använder sig av externa konsulter för granskning eller rådgivning samt för utredningsarbete i planarbetet. Det framförs vid intervju att detta till viss del skapar merarbete och komplexitet i handläggningen.

Samhällsbyggnadsförvaltningen har upprättat rutiner för handläggning av detaljplaner enligt standardförfarande. Rutinerna beskriver arbetsgången från planbesked till färdigställande och laga kraft. Rutinen omfattar de arbetsuppgifter som ingår i detaljplaneprocessens olika steg, när de ska genomföras samt vem som är ansvarig för de olika skedena.

Den övergripande rutinen innefattar flertalet detaljerade rutiner och mallar. Därtill finns ytterligare mallar vilka används som stöd i arbetet med framtagandet av detaljplaner. Mallarna omfattar bland annat:

- ▶ Kungörelse om samråd
- ▶ Meddelande om antagande
- ▶ Planbeskrivning
- ▶ Tjänsteskrivelse

Intervjuade upplever att det finns tydliga och systematiska förutsättningar för arbetet med detaljplaner, samt att rutiner och mallar är användbara.

Varannan vecka hålls individuella avstämningsmöten mellan avdelningschefen och medarbetare där tidplaner, prioriteringar och avstämnings i projekten görs. Varje medarbetare har årliga mål kopplade till sina planprogram och/eller detaljplaner.

Vidare framhåller intervjuade att planprogrammen fungerar bra och att IT-stöd och programvaror är tillräckliga i handläggningen av detaljplaner. Därtill har planarkitekterna tillgång till databasen Infosoc som hjälp kring lagar och praxis, samt stöd från en jurist. Därtill nyttjas Boverkets vägledningar.

I verksamhetsplan för 2022 framgår det att planavdelningen arbetar med plansamordning inom kommunen. När en ansökan om planbesked inkommer samordnar avdelningen yttranden från samtliga förvaltningar med syfte att belysa och utreda olika frågeställningar i detaljplanearbetet. Vid uppstart av nya detaljplaner eller planprogram anordnas ett startmöte som ämnar att ge alla berörda förvaltningar information om tidplan, vilka utredningar som krävs samt behov av stöd i arbetet.



Samhällsbyggnadsnämnden beslutar två gånger årligen om prioriteringar av stadsplaneringsprojekt. Samtliga detaljplaner, översiktsplanering och planprogram planeras och samlas i ett planprioriteringsdokument. Till grund för prioriteringar har ett instrument utarbetats. Utifrån detta ges samtliga detaljplaner en prioriteringsvärdering.

Detaljplaner med avgörande betydelse för Trelleborgs kommun som helhet ska prioriteras högst och behöver inte prövas i planeringsinstrumentet. Av prioriteringsanvisningarna framgår det att detaljplaner och projekt inom Kuststad prioriterades inför våren 2022.

Planprioriteringen ska initialt värderas enligt sju definierade kriterier:

1. Steg 1 - Är ansökan i enlighet med ÖP/FÖP, Grönplan och bostadsförsörjningsprogrammet?
2. Är ansökan av avgörande betydelse för Trelleborgs kommun som helhet? (om ja ska ansökan prioriteras och behöver ej bedömas ytterligare)
3. Är ansökan av den karaktären att den inte kan rymmas i en blandad bebyggelse? (om ja ska ansökan prioriteras och behöver ej bedömas ytterligare)
4. Bedömning enligt följande sju kriterier (indelade i tre huvudområden):

Social hållbarhet

- ▶ Funktionsblandning
- ▶ Arkitektur och stadsrum
- ▶ Omsorgsperspektiv

Ekonomisk hållbarhet

- ▶ Kommunal ekonomi

Hållbart stadsbyggande

- ▶ Hållbara resor
- ▶ Effektiv markanvändning
- ▶ Jordbruksmark

Varje kriterie har en bedömningsmall bestående av fyra alternativ². De olika alternativen ger olika poäng. Därefter sammanställs poängen i en separat Excelfil och utifrån poängen görs en bedömning av vilka planer som ska prioriteras.

Detaljplaner vilka inte är prioriterade avvaktas i kö.

Översiktsplanen är det huvudsakliga verktyget för den långsiktiga styrningen av framtagandet av detaljplaner.

Det framförs vid intervju att detaljplaner inom Kuststad inte har tillräckligt stöd i översiktsplanen. Länsstyrelsen har enligt uppgift kvarstående synpunkter på hur kommunen redogjort för hur utveckling kommer påverka riksintressen

² Kriteriet avseende jordbruksmark består av två bedömningsalternativ: ja och nej.



(kommunikation och kulturmiljö). Detta medför enligt uppgift osäkerheter i detaljplaner som ligger inom influensområde för dessa riksintressen.

Detta innebär att detaljplanerna används som instrument för påverkan på riksintressen. Detaljplanerna för Kuststad förutsätter en förflyttning av hamnen från västlig till östlig hamninfart. Detta ligger inte i linjer med riksintresset i hamnen. Det framförs att detta medför risker för detaljplanernas möjlighet att vinna laga kraft. Detaljplanerna för stickprov inom ramen för granskningen, östra ringvägen och östra hamninfarten, är båda överklagade till mark- och miljödomstolen.

Vid tidpunkt för granskning hanteras frågan inom ramen för fördjupad översiktsplan. Denna inkluderar det nya hamnläget. Beslut om fördjupad översiktsplan ska fattas den 19 december 2022.

Tidplaner upprättas för samtliga detaljplaner. Dessa stäms av med beställaren av detaljplanen, oavsett om beställaren är kommunen, bolag eller privatperson. Avseende detaljplaner inom Kuststadsprojektet stäms inte tidplaner av. Tidplanen beslutas av Kuststadsorganisationen.

I samhällsbyggnadsnämndens verksamhetsuppföljningar för 2021 och 2022 framgår det att nämnden årligen följer upp lagakraftvunna detaljplaner. Samtliga detaljplaner som är antagna under året redovisas. Likaså tiden från det att planuppdrag beslutats av nämnden till dess att fullmäktige eller samhällsbyggnadsnämnden har antagit detaljplanen.

Även pågående planprogram, pågående detaljplaner samt positiva planbesked som inte påbörjats följs upp.

3.2.2. Delbedömning

Det är vår bedömning att det finns ett systematiskt och väl utvecklat arbetssätt kopplat till planering, styrning och uppföljning av detaljplanehandläggningen. Det finns ett stort antal rutinbeskrivningar, mallar och anvisningar. Vi menar dock att det är av vikt att det finns samstämmighet mellan förvaltningens rutin- och processbeskrivningar med de särskilda rutiner som är framtagna för Kuststadsprojekten i samverkan med externa konsulter.

Det är positivt att det finns goda förutsättningar för prioritering av detaljplaner. Det är av värde att det finns en transparent utvärdering vilken möjliggör att följa hur prioriteringar och avvägningar har genomförts.

Vi vill lyfta att det är problematiskt att riksintressen inte är hanterade innan detaljplanerna beslutades av kommunfullmäktige. Vi har förståelse för att ett av syftena med förfarandet är att säkerställa framdriften av Kuststadsprojektet. Vi menar dock att detta ger upphov till risker för detaljplanernas möjlighet att vinna laga kraft.



3.3. Plan- och bygglagens krav

Avsnittet syftar till att besvara om samhällsbyggnadsnämnden uppfyller plan- och bygglagens krav rörande detaljplaneprocessen. Vidare ämnar avsnittet svara på om havsnivåhöjningar och andra klimatfaktorer beaktas vid detaljplanehandläggningen.

3.3.1. Kontroll enligt krav i plan- och bygglagen

Som en del av granskningen har en kontroll enligt krav i plan- och bygglagen genomförts. Fokus för granskningen har varit detaljplanehandläggning avseende Kuststadsprojektet. Fullmäktige har fattat beslut om två detaljplaner inom ramen för Kuststadsprojektet. Dessa två är utvalda för kontroll i enlighet med plan- och bygglagens krav samt bedömning av hantering av havs- och klimataspekter.

Utifrån plan- och bygglagen har elva kriterier identifierats och kontrollerats för att säkerställa att det finns fungerande rutiner för hantering av de olika stegen i planprocessen³. Vid tidpunkten för granskningen har ingen detaljplan i Kuststadsprojektet vunnit laga kraft. Kontrollen avser de två detaljplaner som är antagna, vilka är beskrivna nedan:

► DP 247 - Östra hamninfarten

Kommunfullmäktige i Trelleborg beslutade 2022-05-02 att anta detaljplan för Öster Jär 1:7 med flera "Evakuerings- och angreppsväg/framtida östra hamninfarten" - Detaljplan 247.

Syftet med detaljplanen är att på lång sikt möjliggöra byggandet av en östlig hamninfart. Syftet i närtid är att upprätta en evakuerings- och angreppsväg mellan hamnen och i första hand väg 9.

► DP 246 - Östra ringvägen

Kommunfullmäktige i Trelleborg beslutade 2021-04-26 om att anta detaljplan för Kyrkoköpinge 16:3 med flera "Östra ringvägen" - Detaljplan 246.

Syftet med detaljplanen är att möjliggöra för en ny väg mellan länsväg 108 och riksväg 9 och därmed tillsammans med den Västra ringvägen/Hedvägen. Detta för att möjliggöra för en komplett ringväg runt Trelleborg och i samband med det utföra trafiksäkerhetshöjande åtgärder i stadens centrala delar. Syftet är även att fördela in- och utfartstrafiken till tätorten Trelleborg på ett bättre sätt, samt att förbättra tillgängligheten till stadens östra delar, bland annat Östra verksamhetsområdet.

Tabellen nedan redogör för kontrollen enligt plan- och bygglagen.

³ Se bilaga 1 för en fullständig beskrivning av de olika kraven.



Krav enligt plan- och bygglagen		Östra hamninfarten	Östra ringvägen
1	Begäran om planbesked	✓	✓
2	Grundkartor och fastighetsförteckning	✓	✓
3	Dokument som styrker samråd med berörda	✓	✓
4	Info kring betydande miljöpåverkan	✓	✓
5	Samrådsredogörelser	✓	✓
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	ET	ET
11	Meddelande om antagande till berörda	✓	✓

✓ = Uppfyllt, - = framgår ej, X = Inte uppfyllt, ET= Ej tillämpligt

3.3.1.1 Kommentarer

För kontrollen har dokumentation inhämtats vilka syftar till att styrka att kraven enligt plan- och bygglagen är uppfyllda. Kontrollen visar att samtliga moment är uppfyllda med undantag från bevis om laga kraft. Detta är av anledningen att båda detaljplaner är överklagade och inväntar behandling vid mark- och miljödomstolen.

3.3.1.2 Miljökonsekvensbeskrivningar

En gemensam miljökonsekvensbeskrivning för Östra hamninfarten och Östra ringvägen har upprättats. Beskrivningen innefattar bland annat konsekvenser av klimatförändringar med kopplingar till stigande havsnivåer.

I beskrivningen framgår att Trelleborgs kommun har tagit fram en klimatanpassningsplan för 2018-2023 där det redovisas att den beräknade havsnivån bedöms uppnå en höjning på 2,6 meter, vid högvatten, år 2100. Påverkan av vågor vid kraftiga oväder är inte inräknade.

Enligt klimatanpassningsplanen har ett kontrollprogram för havsnivåförändringar beslutats om.

Det framgår av miljökonsekvensbeskrivningen att det vidtagits flera åtgärder inom ramen för detaljplanerna med syfte att hantera havshöjningar. Däri beskrivs bland annat att den östra hamninfarten kommer att fungera som ett skydd mot havshöjningar. Denna ligger utanför järnvägen som därmed också skyddas.

Vidare framgår det att detaljplanen för Östra hamninfarten planerade för en upphöjning av gång- och cykelpassagen så en höjd på +3 meter skapas med anledning av att stänga av svagheten i befintligt kustskydd i stadens östra delar. Då västra delen av Trelleborg ligger lägre än den östra delen medför en östlig placering av hamninfarten en minskning av hamnens känslighet för klimatförändringarna. Det



framgår att i de västra delarna kan hamninfarten och riksväg 9 komma att svämma över om inga åtgärder vidtas.

Vidare har ett tematiskt tillägg till Trelleborgs översiktsplaner utarbetats. Detta avser kommunens syn på risken för översvämning och erosion längs med kusten. Likaså för att övergripande visa på möjliga lösningar för hur riskerna kan minska eller upphöra.

3.3.2. Delbedömning

Det är vår bedömning att detaljplanehandläggningen följer kraven enligt plan- och bygglagen. Likaså att klimatanpassningar och risker för havshöjningar beaktats i plan och hanterats inom ramen för de två detaljplanerna som avser Kuststadsprojektet.



4. Slutsats

Det är vår sammanfattande bedömning att kommunstyrelsens och samhällsbyggnadsnämndens styrning, kontroll och uppföljning av detaljplaneprocessen är tillräcklig.

Vi grundar vår bedömning på att det finns tydliggjorda processbeskrivningar för framtagandet av detaljplaner. Det finns en särskild organisering för detaljplaner inom ramen för Kuststadsprojektet. Även dessa menar vi är tydliga. Vi vill dock påpeka att vi uppmärksammat otydligheter kopplat till den så kallade exploateringsgruppens roll för detaljplaneprocesserna. Trots att gruppen inte har formella befogenheter har denna en inverkan på detaljplaneprocessen. Detta anser vi vara problematiskt. Vi menar att det bör tydliggöras vilka uppgifter och ansvar som gruppen ska ha i syfte att undvika otydligheter i beslutskedjan. Det bör säkerställas att detta också ligger i linje med reglementen och plan- och bygglagen.

Det är vidare vår bedömning att omfattningen av tjänstemannaorganisationen är tillräcklig. Likaså att det finns goda förutsättningar vad avser prioriteringsanvisningar, mallar och rutiner. Det är dock av vikt att dessa är samstämmiga med förutsättningarna som gäller de särskilda processer och rutiner som utvecklats för Kuststadsprojektet i samverkan med externa konsulter.

Vi vill därtill framföra att vi menar att det är det är förenat med risker för Kuststad-detaljplaners möjlighet att vinna laga kraft att eventuella förändringar i riksintresse inte är behandlade innan detaljplanerna antogs.

Enligt kontroll är det vår bedömning att kontrollerade detaljplaner följer kraven i plan- och bygglagen.

Revisionsfråga	Svar
Finns det en tydlig organisation och ansvarsfördelning?	Delvis. Vi menar att kommunstyrelsen bör tydliggöra exploateringsgruppens uppdrag och ansvar kopplat till detaljplaneprocessen.
Finns en tydlig planering och styrning avseende översikts- och detaljplanearbetet?	Ja.
Sker en systematisk uppföljning av processen?	Ja.
Uppfyller nämnden plan- och bygglagens krav rörande detaljplaneprocessen?	Ja.
Har havsnivåhöjningar och andra klimatfaktorer beaktas vid detaljplanehandläggningen?	Ja. Dels genom åtgärder inom ramen för detaljplaner, dels genom särskilda miljökonsekvensbeskrivningar och kontrollprogram.



Mot bakgrund av genomförd granskning rekommenderas kommunstyrelsen att i samråd med samhällsbyggnadsnämnden:

- ▶ Tydliggöra exploateringsgruppens uppdrag och roll kopplat till detaljplaneprocesserna, samt säkerställa att detta är i enlighet med gällande reglemente och lagstiftning.

Trelleborg 6 december 2022

Linus Aldefors
EY

Tilda Nilsson
EY



5. Källförteckning

Intervjuade funktioner

- ▶ Planchef/tillförordnad förvaltningschef, samhällsbyggnadsförvaltningen
- ▶ Tre planarkitekter, samhällsbyggnadsförvaltningen

Analyserade dokument

- ▶ Kommunstyrelsens reglemente
- ▶ Samhällsbyggnadsnämndens reglemente
- ▶ Planbeskrivning Östra ringvägen
- ▶ Planbeskrivning Östra hamnfarten
- ▶ Mallar och tidplaner för planprocessen
- ▶ Rutin detaljplaneprocessen
- ▶ Samhällsbyggnadsnämnden verksamhetsplan 2022
- ▶ Stickprovsdokumentation för planärenden; Östra hamnfarten och Östra ringvägen



6. Revisionskriterium

6.1. Kommunallagen (2017:725)

Det är enligt 6 kap. 1 § styrelsens uppgift att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnder. Kommunstyrelsen ska, enligt 6 kap. 2 §, uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning.

Kommunallagens 6 kap 6 § anger att nämnderna inom sitt ansvarsområde ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med Kommunfullmäktiges mål och riktlinjer, samt i enlighet med lagar och författningar som gäller för verksamheten.

6.2. Plan- och bygglagen (2010:900)

Plan- och bygglagen (PBL) fastslår i 5 kap 6 § att innan en detaljplan antas ska kommunen ha tagit fram ett planförslag, samrått om förslaget, kungjort det samt låtit det granskas. I 5 kap. 11 § regleras hur ett samråd ska genomföras. Samrådet syftar till att få fram ett bra beslutsunderlag samt möjliggöra insyn och påverkan. Under ett samråd om en detaljplan ska kommunen redovisa planförslaget, skälen för förslaget och det planeringsunderlag som har betydelse. Det är väsentligt att det finns fungerande och effektiva rutiner för hantering av de olika stegen i planprocessen.

Detaljplaner som påbörjats innan 1 januari 2015 handläggs enligt PBL 2010:900 och behåller sina gamla förfaranden, det vill säga enkelt respektive normalt planförfarande. Det som tidigare var enkelt planförfarande blev standardförfarande. Det tidigare normala planförfarandet kallas därefter utökat planförförande.

Enligt 3 kap. 1 § ska kommunen ha en aktuell översiktsplan, som omfattar hela kommunen. Översiktsplanen ska ange inriktning för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön och ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas samt hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. I 3 kap. 3-6 §§ regleras vad översiktsplanen ska innehålla. Översiktsplanen ska aktualitetsprövas minst en gång per mandatperiod.

6.3. Reglemente

Kommunstyrelsen

I reglementets 11 § framgår det att kommunstyrelsen ska ansvara för det strategiska utvecklingsarbetet, särskilt den översiktliga fysiska planeringen och de övergripande infrastrukturfrågorna.



Enligt reglementets 1 § ska samhällsbyggnadsnämnden ansvara för och fullgöra kommunens uppgifter inom plan- och bygglagen samt att under kommunstyrelsens ledning svara för att kommunen har en antagen översiktsplan. Vidare framgår ur reglementets 4 § att samhällsbyggnadsnämnden får anta, ändra eller upphäva detaljplaner eller områdesbestämmelser som inte är av principell beskaffenhet eller annars av större vikt förutsatt att kommunstyrelsen inte har någon erinran mot åtgärden. Nämndens befogenhet innebär även rätt att förlänga eller förnya detaljplans genomförandetid.



7. Bilagor

Bilaga 1 - Krav utifrån PBL

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 - av planbeskedet ska det framgå om kommunen avser inleda planläggning, tidpunkt då planläggningen ska ha lett fram till besked samt skälen för kommunen att inte inleda planläggning, om beskedet är negativt.
2. Grundkartor och fastighetsförteckning - av fastighetsförteckningen ska framgå vilka fastigheter som är berörda samt eventuell berörd samfäll mark samt allmänna vattenområden. Vidare ska framgå vilka som är ägare till fastigheter, mark och vattenområden.
3. Dokument som styrker att samråd har skett med berörda, samt under vilken tid samråd har genomförts. Vid enkelt planförfarande är kraven på samråd inte lika omfattande.
4. Information om planen medför betydande miljöpåverkan. Om detta är fallet ska en miljökonsekvensbeskrivning ha genomförts.
5. En samlad redogörelse av alla kommentarer som inkommit under samrådet.
6. Förslaget till detaljplan som tagits fram efter genomfört samråd ska kungöras och ställas ut för granskning under minst tre veckor. 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. 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. Kommunen ska under granskningstiden hålla förslaget tillgängligt för alla som vill granska det. Krav på utställning av planförslaget finns inte då det rör sig om enkelt planförfarande.
9. Granskningsutlåtande - av utlåtandet ska det framgå en sammanställning av de synpunkter som inkommit samt en redovisning av kommunens förslag med anledning av synpunkterna.
10. Datum för antagande samt laga kraft ska antecknas på planhandlingarna.



11. Meddelande om antagande ska ha skickats till berörda samt övriga som under granskningstiden skickat synpunkter.