



2010-12-15

Byggnadsnämnden

För kännedom:
Kommunfullmäktige

Granskning av byggnadsnämndens arbete med konsekvensbeskrivningar

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har PwC genomfört en förstudie avseende byggnadsnämndens arbete med konsekvensbeskrivningar, se bifogad bilaga. Syftet med förstudien var att säkerställa kommunens rutiner i samband med plan- och byggprocessen när det gäller upprättande av konsekvensanalyser samt efterlevnaden av dessa rutiner.

Vid förstudien konstaterades att byggnadsnämnden har fungerande rutiner och metoder för att upprätta konsekvensanalyser i enlighet med PBL. Planavdelningens olika handläggare har en mall som säkerställer de olika delarna i processen och att några moment inte förbises. Till detta har även rutinbeskrivningar utarbetats i syfte att tydliggöra själva ansvarsfördelningen. De olika rutinerna bedöms vara kända och användas av tjänstemännen som arbetar med planprocessen. Utarbetade riktlinjer och framtagna mallar visar följsamhet mot plan- och bygglagen samt miljöbalken.

FÖR LUNDS KOMMUNS REVISORER

Lars Trägen
Ordförande



PM – Granskning av Byggnadsnämndens arbete med konsekvensbeskrivningar

Lunds kommun

Sofie Holmkvist
2010-11-18



Innehållsförteckning

1. Inledning.....	3
Bakgrund och syfte	3
Revisionsfråga.....	3
Metod och avgränsning	3
2. Vad säger lagen?.....	3
3. Planprocessen i Lunds kommun	5
4. Bedömning.....	7

Granskning av Byggnadsnämndens arbete med konsekvensbeskrivningar

1. Inledning

Bakgrund och syfte

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har PwC gjort en förstudie avseende Byggnadsnämndens arbete med konsekvensbeskrivningar.

I samband med kommunens plan- och byggprocesser upprättas konsekvensanalyser för en rad områden. Det är viktigt att det finns rutiner för vad dessa ska omfatta, arbetet kring upprättandet av konsekvensanalyserna samt att efterlevnaden av dessa rutiner är säkerställd.

Syftet med granskningen är att via en förstudie få en ökad förståelse för den generella planprocessen och konsekvensanalysernas plats i denna.

Revisionsfråga

Förstudiens övergripande frågeställning är om Byggnadsnämnden har fungerande rutiner och metoder för att upprätta konsekvensanalyser.

Utifrån ovanstående övergripande frågeställning ingår följande kontrollmål i granskningen:

- Finns det rutiner för arbetet med konsekvensanalyser i samband med plan- och byggprocesserna?
- Är dessa kända och tillämpade av berörda tjänstemän?
- Överensstämmer riktlinjerna med PBL?

Metod och avgränsning

Granskningen avser Byggnadsnämnden.

Genomläsning av PBL, Miljöbalken samt dokumentationsstudie av underlag från planavdelningen. Intervju har skett med planchefen på Stadsbyggnadskontoret.

Rapporten har varit föremål för sakgranskning.

2. Vad säger lagen?

Planprocessen regleras i första hand av Plan- och Bygglagen (PBL 1987:10) 4 och 5 kap. Regeringen har överlämnat propositionen En enklare plan- och bygglag (2009/10:170) till riksdagen. Nya lagen avses träda i kraft den 2 maj 2011.

Enligt PBL 1 kap, § 3 skall varje kommun ha en aktuell översiktsplan, som omfattar hela kommunen. Översiktsplanen skall ge vägledning för beslut om användningen av mark- och vattenområden samt om hur den byggda miljön skall utvecklas och bevaras.

När förslag till översiktsplan eller till ändring av planen upprättas, skall kommunen samråda med länsstyrelsen samt regionplaneorgan och kommuner som berörs av förslaget. Innan översiktsplanen eller ändring av den antas, skall kommunen ställa ut planförslaget för synpunkter under minst två månader. Till planförslaget ska det bland annat följa med en planbeskrivning som innehåller redovisning av planeringsförutsättningarna, skälen för planens utformning, de åtgärder som kommunen avser att vidta för att fullfölja planen och konsekvenserna av planen (PBL 4 kap). I översiktsplanen skall framgå hur riksintressen i enlighet med miljöbalken ska tillgodoses. Staten ska, genom Länsstyrelsen, bevaka riksintressen, mellankommunala intressen samt kraven på hälsa och säkerhet.

Innehållet i en detaljplan regleras av PBL 5 kap. En detaljplan omfattar ett mindre geografiskt område, till skillnad från översiktsplanen. Det finns två olika processer att utföra planen utifrån; enkelt planförfarande eller normalt planförfarande. Planprocessen vid normalt planförfarande består av följande moment:

- Initiering
- Program
- Samråd
- Utställning
- Antagande
- Laga kraft

I en del fall kan en förenklad planprocess användas. Förutsättningarna för att använda enkelt planförfarande är till exempel att förslaget till detaljplan är av begränsad betydelse eller att den saknar intresse för allmänheten. Enkelt planförfarande innebär att planutformningen sker i direktkontakt med de som är berörda av förslaget, vilket i sin tur leder till en förenklad process.

Initiering – kommunen, en privat fastighetsägare eller byggherre tar initiativ till att en ny detaljplan bör upprättas eller att en gammal plan behöver ändras eller upphävas.

Program – Detaljplanearbetet inleds vanligtvis med ett program. Syftet med detta moment är att ta fram uppgifter och belysa förutsättningarna för den föreslagna förändringen i ett tidigt skede av processen. Enligt PBL 5 kap. § 18 skall detaljplanen grundas på ett program som anger utgångspunkter och mål för planen, *om det inte är onödigt*. Oavsett program eller ej, skall en miljökonsekvensbeskrivning upprättas, om detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Vid vilka tillfällen en miljökonsekvensbeskrivning behöver tas fram samt vad den ska innehålla regleras av Miljöbalken (1998:808, 905 och tillhörande bilagor).

Samråd – När program utarbetas och när förslag till detaljplan upprättas, skall kommunen samråda med länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten och kommuner som berörs av programmet eller förslaget. Även sakägare och övriga intressenter skall beredas tillfälle till samråd (PBL 5 kap, 20 §).

Utställning – Innan detaljplanen antas, skall kommunen ställa ut planförslaget under minst tre veckor. Den som vill lämna synpunkter på förslaget skall göra detta skriftligen under utställningstiden (PBL 5 kap, 23 §). Om förslaget ändras väsentligt efter utställningen, skall ny utställning ske (PBL 5 kap, 27 §).

Antagande – Detaljplanen antas av kommunfullmäktige. Fullmäktige får uppdra åt kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden att anta planer som inte är av principiell beskaffenhet eller i övrigt av större vikt (PBL 5 kap, 29 §).

Laga kraft – Den som senast under utställningstiden skriftligen framfört sina synpunkter kan överklaga antagandebeslutet. Länsstyrelsen kan överpröva planen. När överklagandetiden (tre veckor) gått ut och ingen har överklagat antagandebeslutet vinner detaljplanen laga kraft.

3. Planprocessen i Lunds kommun

Kommunfullmäktige i Lund antog en ny översiktsplan för kommunen, ÖP 2010, i november 2010. Under avsnittet Direktiv, genomförande och konsekvenser i ÖP 2010 redovisas planens miljömässiga, sociala och ekonomiska konsekvenser.

Beslut om att ta fram en detaljplan tas i Byggnadsnämndens presidium (formellt i delegationsordningen av ordförande). Om det, utifrån initiering, råder politisk enighet om att ta fram en detaljplan ges uppdraget till Stadsbyggnadskontorets planavdelning.

I de fall planavdelningen gör bedömningen att programskedet är onödigt utelämnas detta steg i planprocessen. Dock, oavsett om program tas fram eller ej, görs alltid en behovsbedömning av om det behövs en miljöbedömning i enlighet med Miljöbalken. Planavdelningen har tagit fram en mall för behovsbedömningen. I denna anges följande syfte; Detaljplaner ska miljöbedömas och en miljökonsekvensbeskrivning upprättas, om man vid en behovsbedömning kommer fram till att genomförandet av planen kan leda till en betydande miljöpåverkan (BMP). I de fall planen bedöms ha en betydande miljöpåverkan är det krav på att det i utställningsskedet lämnas förslag till uppföljning av BMP.

Behovsbedömningen utgör underlag för att bestämma planens miljöpåverkan samt för att avgränsa vilka typer av miljöpåverkan som behöver beskrivas vidare, även om inte planens genomförande bedöms innebära betydande miljöpåverkan. Behovsbedömningen svarar främst på om förändringar i samband med planen medför någon påverkan på miljön, har effekter på hälsan eller har effekter på hushållningen med mark, vatten och andra resurser. Stadsbyggnadskontoret samråder upprättad behovsbedömning med länsstyrelsen, vilka i sin tur yttrar sig om kontorets bedömning om huruvida planförslaget kan antas medföra betydande miljöpåverkan eller ej. Yttrandet ligger sedan till grund för om en miljöbedömning enligt Miljöbalken ska upprättas i planärendet.

Miljöbalken reglerar innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen. Dessutom använder planavdelningen inom Stadsbyggnadskontoret sig av Boverkets vägledning "Miljöbedömningar för planer enligt plan- och bygglagen".

Planavdelningen har även tagit fram en mall för hur en detaljplan skall se ut. Den används i de fall planförslaget inte kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Konsekvensbeskrivningen i själva detaljplanen behandlar följande områden:

Mark, luft och vatten

- Luftföroreningar
- Markradon
- Markföroreningar
- Vatten
- Skuggning

Hälsa och säkerhet

- Vägtrafikbuller
- Tågtrafikbuller
- Extern industribuller
- Vibrationer
- Risker (farligt gods m.m.)
- Elektromagnetiska fält

Naturmiljö

- Naturmiljö och biologisk mångfald
- Hushållning med naturresurser

Kulturmiljö

- Kulturhistoriskt intressant bebyggelse
- Påverkan på riksintresset

Sociala konsekvenser

- Befolkning och service
- Barnperspektivet
- Tillgänglighet
- Säkerhet och trygghet

Om förslag till detaljplan ändras efterhand måste konsekvensbeskrivningarna ses över och eventuellt göras om. Beroende på ändringens storlek får man gå tillbaka olika långt i planprocessen.

Stadsbyggnadskontoret ansvarar för att framställa behovsbedömning och detaljplan inklusive konsekvensbeskrivningar. Kvalificerade tekniska utredningar avseende t.ex. buller och markföroreningar utförs oftast av en av byggherren anlitad konsult. Stadsbyggnadskontoret använder i sin tur dessa utredningar samt gör egna kompletterande kontroller. På planavdelningen finns, förutom mall för framtagandet av behovsbedömning och för detaljplan, även rutinbeskrivningar; både avseende enkelt planförfarande och normalt planförfarande. Rutinbeskrivningen anger vad som skall göras i processens olika skeden samt vem som är ansvarig. Rutiner och mallar används av berörda tjänstemän som arbetar med planprocessens olika delar.

Stadsbyggnadskontoret använder sig av ett ärendesystem för att ha allt material samlat per projekt. I skrivande stund arbetar man tillsammans med Helsingborgs stad med att införa ett nytt system som, förutom att det fungerar som ett ärendehanteringssystem, kan kopplas till tidplanen för

arbetsprocessen. Varje ansvarig handläggare får därmed en påminnelse när olika steg i planprocessen ska vara slutförda. Dessutom finns ett moment där handläggaren får kryssa i en ruta för varje avslutad del av processen.

4. Bedömning

Utifrån de ställda kontrollfrågorna görs följande bedömning:

Finns det rutiner för arbetet med konsekvensanalyser i samband med plan- och byggprocesserna?
Konsekvensanalysen är en stor del av detaljplanen. Innehållet i både behovsbedömningen (som ligger till grund för planen) och detaljplanen är reglerat i lag. Genom att ha en mall som används av planavdelningens handläggare, där de olika delarna i processerna är beskrivna, säkerställs att lagen följs och att inte några moment förbises.

Till mallarna finns även rutinbeskrivningar för att tydliggöra ansvarsfördelningen i planprocessen och återigen för att främja att handläggningen av ärendena sker i enlighet med lagstiftningen. Planavdelningen arbetar aktivt med att ha IT-verktyg som stödjer dem i arbetet. Det nya ärendesystemet medför kontroll gentemot uppsatt tidplan utifrån de formella krav som finns i planprocessen. Dessutom kommer införandet av systemet att underlätta för projektansvarig.

Är dessa kända och tillämpade av berörda tjänstemän?

Enligt uppgift bedöms rutinerna vara kända och används av de tjänstemän som arbetar med planprocessen.

Överensstämmer riktlinjerna med PBL?

Planavdelningens framtagna mallar och rutiner visar följsamhet med Plan- och Bygglagen samt Miljöbalken.

Den sammanfattande bedömningen utifrån den övergripande frågeställningen och kontrollmålen är att Byggnadsnämnden har fungerande rutiner och metoder för att upprätta konsekvensanalyser i enlighet med PBL. Granskningen är gjord på ett översiktligt plan.