

Tjänsteutlåtande

Samhällsbyggnadsförvaltningen

Till kommunstyrelsen

Datum 2017-01-17

Dnr KS 2017/0041

Svar på revisionsrapport - Granskning av kommunens planberedskap

Sammanfattning

Österåkers kommuns revisorer har låtit genomföra en granskning av kommunens planberedskap. Av sex kontrollmål som undersökts så är PwC bedömning att fem är uppfyllda och att ett är delvis uppfyllt.

Beslutsförslag

Kommunstyrelsens planarbetsutskottet föreslår kommunstyrelsen besluta

1. I samband med det arbetet med en ny modell för kommunens målarbete inför 2018 avser kommunstyrelsen pröva behovet av nya mål för kommunens planberedskap/planeringsberedskap och också ta ställning till hur de skall följas upp.
2. Uppdra åt samhällsbyggnadsförvaltningen att arbeta fram ett förslag till en revidering av internkontrollplanen för 2017 vad avser olika typer av produktivitets och effektivitetsmätt exempelvis rutiner för att förebygga fel och att följa upp att verksamheten är ändamålsenlig, effektiv och följer lagar och regler.

Bakgrund

Österåkers kommuns revisorer har låtit genomföra en granskning av kommunens planberedskap. PwC har på uppdrag av Österåkersförtraendevalda revisorer utfört granskningen.

Av sex kontrollmål som undersökts så är PwC bedömning att fem är uppfyllda och att ett är delvis uppfyllt. Efter genomförd granskning bedömer PwC att Österåkers kommuns planering av framtida planberedskap i huvudsak är tillfredsställande. Bedömningen baseras på följande kontrollmål/kontrollfrågor:

<i>Vilka interna mål och riktlinjer finns framtagna för att uppnå de övergripande målsättningarna?</i>	Kontrollmål: Uppfyllt: Vi bedömer att det finns relevanta och uppföljningsbara mål och riktlinjer som har en tydlig utgångspunkt i kommunens befolknings- och bostadsförsörjningsprognoser samt den regionala kontexten.
<input type="checkbox"/> <i>Hur många potentiella bostäder finns i färdiga och aktuella detaljplaner?</i> <input type="checkbox"/> <i>Hur många potentiella bostäder finns i detaljplaner som kommunen arbetar med?</i> <input type="checkbox"/> <i>Hur följs balansen mellan beslutade planuppdrag och antagna detaljplaner upp?</i>	Kontrollmål uppfyllt: Vi bedömer att kommunen har en god planberedskap. Vi bedömer att kommunen har beslutade detaljplaner som är i linje med kommunens intentioner enligt bostadsförsörjningsprogrammet.
<input type="checkbox"/> <i>Finns det en tydlig koppling mellan den tänkta befolkningsutvecklingen och planeringen av kommunikationer (trafiklösningar inkl. kollektivtrafik)?</i>	Kontrollmål uppfyllt: Vi bedömer att det finns en tydlig koppling mellan den tänkta befolkningsutvecklingen och planeringen av kommunikationer.

Tjänsteutlåtande

<input type="checkbox"/> Har behovet av nya skolor och dess lokalisering beaktats?	Kontrollmål uppfyllt: Vi bedömer av behovet av nya skolor och dess lokalisering har beaktats. I sammanhanget är det viktigt att betona det stora värdet av intra kommunal samverkan i tidiga skeden och samplanering för att tillgodose skolförvaltningens behov.
Hur bedrivs planarbetet vid företagsetableringar? <input type="checkbox"/> Hur lång tid tar det i genomsnitt för ett företag att få tillgång till mark efter det att företaget har anmält behov till kommunen?	Kontrollmål uppfyllt: Vi bedömer att kommunen prioriterar planarbetet vid företagsetableringar och att kommunen arbetar aktivt för ett gott samarbete med företag i samband med etableringar.
<input type="checkbox"/> Fungerar system och rutiner för framtagande av detaljplaner på ett ändamålsenligt sätt? <input type="checkbox"/> Efterlevs riktlinjer och rutiner för framtagande av detaljplaner?	Kontrollmål delvis uppfyllt. I huvudsak bedöms system och rutiner för framtagande av detaljplaner fungera på ett ändamålsenligt sätt. Granskningen har visat att internkontrollplanen saknar dokumenterade kontrollmoment som säkerställer att riktlinjer och rutiner för framtagande av detaljplaner efterlevs.

Efter genomförd granskning rekommenderar PwC kommunstyrelsen att beakta följande rekommendationer:

- Vi föreslår att kommunstyrelsen kompletterar den interna kontrollplanen med:
- uppföljning av mål för kommunens planberedskap/planeringsberedskap för att skapa bättre planeringsförutsättningar för att möta kommunens befolkningstillväxt.
- Olika typer av produktivitet och effektivitetsmått exempelvis rutiner för att förebygga fel och att följa upp att verksamheten är ändamålsenlig, effektiv och följer lagar och regler.

Österåkers kommuns revisorer har i en skrivelse 2016-12-06 översänt PwC's granskning och rekommendationer till kommunstyrelsen

Förvaltningens slutsatser

Då det gäller rekommendationen om uppföljning av mål för kommunens planberedskap/planeringsberedskap så pågår ett arbete med en ny modell för kommunens målarbete inför 2018. I samband med det arbetet kan behovet av nya mål för kommunens planberedskap/planeringsberedskap prövas.

Då det gäller rekommendationen om olika typer av produktivitets och effektivitetsmått exempelvis rutiner för att förebygga fel och att följa upp att verksamheten är ändamålsenlig, effektiv och följer lagar och regler kan dessa om kommunstyrelsen så önskar redan under 2017 inarbetas i en reviderad internkontrollplan.

Bilagor

Österåkers kommuns revisorers skrivelse 2016-12-06 med PwC's granskning och rekommendationer till kommunstyrelsen



Kent Gullberg
Samhällsbyggnadschef

Kommunstyrelsen
Kommunfullmäktige (för kännedom)

Granskning av kommunens planberedskap

Vi har låtit genomföra en granskning av kommunens planberedskap. Granskningen visar att Österåkers kommuns planering av framtida planberedskap i huvudsak är tillfredsställande. Granskningen visar att:

- det finns relevanta och uppföljningsbara mål och riktlinjer som har en tydlig utgångspunkt i kommunens befolknings- och bostadsförsörjningsprognoser samt den regionala kontexten
- kommunen har beslutade detaljplaner som är i linje med kommunens intentioner enligt bostadsförsörjningsprogrammet
- det finns en tydlig koppling mellan den tänkta befolkningsutvecklingen och planeringen av kommunikationer
- att behovet av nya skolor och dess lokalisering har beaktats
- att kommunen prioriterar planarbetet vid företagsetableringar och att kommunen arbetar aktivt för ett gott samarbete med företag i samband med etableringar
- att det i huvudsak finns system och rutiner för framtagande av detaljplaner som fungerar på ett ändamålsenligt sätt
- att internkontrollplanen saknar dokumenterade kontrollmoment som säkerställer att riktlinjer och rutiner för framtagande av detaljplaner efterlevs

Mot bakgrund av granskningen föreslår vi att Kommunstyrelsen kompletterar den interna kontrollplanen med:

- uppföljning av mål för kommunens planberedskap/planeringsberedskap för att skapa bättre planeringsförutsättningar för att möta kommunens befolkningstillväxt.
- olika typer av produktivitets- och effektivitetsmått exempelvis rutiner för att förebygga fel och att följa upp att verksamheten är ändamålsenlig, effektiv och följer lagar och regler.

Vi översänder granskningen till Kommunstyrelsen, och emotser ett svar senast den 30 mars med en redovisning av åtgärder med avseende på de rekommendationer som ovan lämnats.

För Österåkers kommuns revisorer, 2016-12-06



Bengt Olja
Ordförande i kommunrevisionen

Revisionsrapport

Granskning av kommunens planberedskap Österåkers Kommun

Projektansvarig
Said Ashrafi

Projektmedarbetare
Simon Löwenthal

November 2016

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattning	1
	Rekommendationer.....	2
2.	Inledning	3
2.1.	Bakgrund	3
2.2.	Revisionsfrågan	3
2.3.	Kontrollmål/kontrollfrågor	3
2.4.	Metod.....	4
3.	Kommunernas bostadsförsörjningsansvar	5
4.	Organisation och statistik	8
4.1.	Organisation	8
4.1.1.	Armada Fastighets AB.....	8
4.2.	Nyckeltal och statistik	8
5.	Iakttagelser och bedömningar	10
5.1.	Interna mål och riktlinjer	10
5.1.1.	Iakttagelser	10
5.1.2.	Bedömning.....	11
5.2.	System och rutiner för framtagande av detaljplaner	12
5.2.1.	Planbesked.....	12
5.2.2.	Planuppdrag	13
5.2.3.	Internkontrollplan.....	13
5.2.4.	Bedömning.....	13
5.3.	Koppling mellan befolkningsutvecklingen och infrastruktur	14
5.3.1.	Bedömning.....	14
5.4.	Skolor och dess lokalisering i samband med bostadsbyggandet	15
5.4.1.	Bedömning.....	15
5.5.	Potentiella bostäder i pågående samt färdiga detaljplaner- samt balans mellan beslutade och antagna detaljplaner.....	16
5.5.1.	Balansen mellan beslutade planuppdrag och antagna detaljplaner.....	17
5.5.2.	Bedömning.....	17
5.6.	Planarbete i samband med företagsetableringar	18
5.6.1.	Bedömning.....	19

1. Sammanfattning

PwC har på uppdrag av Österåkers kommuns förtroendevalda revisorer granskat kommunens planberedskap. Granskningen besvarar följande revisionsfråga:

Finns en tillfredsställande planering av framtida exploateringsverksamhet samt planberedskap som har sin utgångspunkt i uppsatta mål för befolkningsutveckling mm och som är kopplad till långsiktig finansiell analys?

Efter genomförd granskning bedömer PwC att Österåkers kommuns planering av framtida planberedskap i huvudsak är tillfredsställande. Bedömningen baseras på följande kontrollmål/kontrollfrågor:

Kontrollmål/kontrollfråga	Kommentar
<ul style="list-style-type: none"> Vilka interna mål och riktlinjer finns framtagna för att uppnå de övergripande målsättningarna? 	<p>Kontrollmål: Uppfyllt: Vi bedömer att det finns relevanta och uppföljningsbara mål och riktlinjer som har en tydlig utgångspunkt i kommunens befolknings- och bostadsförsörjningsprognoser samt den regionala kontexten.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Hur många potentiella bostäder finns i färdiga och aktuella detaljplaner? Hur många potentiella bostäder finns i detaljplaner som kommunen arbetar med? Hur följs balansen mellan beslutade planuppdrag och antagna detaljplaner upp? 	<p>Kontrollmål uppfyllt: Vi bedömer att kommunen har en god planberedskap. Vi bedömer att kommunen har beslutade detaljplaner som är i linje med kommunens intentioner enligt bostadsförsörjningsprogrammet.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Finns det en tydlig koppling mellan den tänkta befolkningsutvecklingen och planeringen av kommunikationer (trafiklösningar inkl. kollektivtrafik)? 	<p>Kontrollmål uppfyllt: Vi bedömer att det finns en tydlig koppling mellan den tänkta befolkningsutvecklingen och planeringen av kommunikationer.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Har behovet av nya skolor och dess lokalisering beaktats? 	<p>Kontrollmål uppfyllt: Vi bedömer av behovet av nya skolor och dess lokalisering har beaktats. I sammanhanget är det viktigt att betona det stora värdet av intra kommunal samverkan i tidiga skeden och samplanering för att tillgodose skolförvaltningens behov.</p>

<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Hur bedrivs planarbetet vid företagsetableringar?</i> ▪ <i>Hur lång tid tar det i genomsnitt för ett företag att få tillgång till mark efter det att företaget har anmält behov till kommunen?</i> 	<p>Kontrollmål uppfyllt: Vi bedömer att kommunen prioriterar planarbetet vid företagsetableringar och att kommunen arbetar aktivt för ett gott samarbete med företag i samband med etableringar.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Fungerar system och rutiner för framtagande av detaljplaner på ett ändamålsenligt sätt?</i> ▪ <i>Efterlevs riktlinjer och rutiner för framtagande av detaljplaner?</i> 	<p>Kontrollmål delvis uppfyllt. I huvudsak bedöms system och rutiner för framtagande av detaljplaner fungera på ett ändamålsenligt sätt.</p> <p>Granskningen har visat att internkontrollplanen saknar dokumenterade kontrollmoment som säkerställer att riktlinjer och rutiner för framtagande av detaljplaner efterlevs. Vi anser att kommunstyrelsens internkontrollplan blir tydligare och ger tydligare styrning om den kompletteras med kontrollmoment kopplat till olika typer av produktivitet och effektivitetsmått.</p>

Rekommendationer

Efter genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att beakta följande rekommendationer:

- Vi föreslår att kommunstyrelsen kompletterar den interna kontrollplanen med:
 - uppföljning av mål för kommunens planberedskap/planeringsberedskap för att skapa bättre planeringsförutsättningar för att möta kommunens befolkningstillväxt.
 - olika typer av produktivitet och effektivitetsmått exempelvis rutiner för att förebygga fel och att följa upp att verksamheten är ändamålsenlig, effektiv och följer lagar och regler.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Kommunerna har en viktig roll när det gäller att öka bostadsbyggandet. Det är bl.a. kommunerna som tar fram detaljplaner som anger hur områden ska bebyggas. Ska det byggas fler bostäder behöver kommunernas beredskap med planer vara god. Österåkers kommun arbetar med att ta fram en ny översiktsplan.

Den övergripande inriktningen för översiktsplanarbetet är bl.a. ”Vi har en befolkning på 70 000 – 75 000 invånare år 2040. Skolor, vård, omsorg, bostäder, arbetsplatser, kultur och fritid utvecklas i takt med befolkningstillväxten. Här välkomnas företag att etablera sig och det finns ett engagemang för att utveckla det lokala näringslivet.”

Kommunen kommer fortsatt att vara en expansiv del av Stockholmsregionen med en befolkningsutveckling över genomsnittet. Det innebär att det behöver planeras för ny bebyggelse. Just nu koncentreras nya projekt och ny bebyggelse till Åkersbergas tätort. Österåkers kommun deltar även i de s.k. Sverigeförhandlingarna och ser stor nytta av en förlängning av Roslagsbanan in till Stockholms city. Kommunen är aktiv i arbetet med att ta fram en ny Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen (RUF 2050). Mot denna bakgrund har revisorerna beslutat om att genomföra en granskning kring planverksamheten.

2.2. Revisionsfrågan

Den övergripande revisionella frågan är

Finns en tillfredsställande planering av framtida exploateringsverksamhet samt planberedskap som har sin utgångspunkt i uppsatta mål för befolkningsutveckling mm och som är kopplad till långsiktig finansiell analys?

2.3. Kontrollmål/kontrollfrågor

För besvarandet av revisionsfrågan har följande kontrollmål/kontrollfrågor formulerats:

- Vilka interna mål och riktlinjer finns framtagna för att uppnå de övergripande målsättningarna?
- Hur många potentiella bostäder finns i färdiga och aktuella detaljplaner?
- Hur många potentiella bostäder finns i detaljplaner som kommunen arbetar med?

- Finns det en tydlig koppling mellan den tänkta befolkningsutvecklingen och planeringen av kommunikationer (trafiklösningar inkl. kollektivtrafik)?
- Har behovet av nya skolor och dess lokalisering beaktats?
- Hur bedrivs planarbetet vid företagsetableringar?
- Hur lång tid tar det i genomsnitt för ett företag att få tillgång till mark efter det att företaget har anmält behov till kommunen?
- Hur följs balansen mellan beslutade planuppdrag och antagna detaljplaner upp?
- Fungerar system och rutiner för framtagande av detaljplaner på ett ändamålsenligt sätt?
- Efterlevs riktlinjer och rutiner för framtagande av detaljplaner?

2.4. Metod

Dokumentationsgenomgång av riktlinjer, rutiner och processbeskrivningar. Intervjuer har inom ramen för granskningen skett med kommunens exploateringschef och strategiska planeringschef.

3. *Kommunernas bostadsförsörjningsansvar*

Lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (lag 2000: 1383)

Varje kommun ska anta riktlinjer för att planera för bostadsförsörjningen i kommunen. Syftet är att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs. Riktlinjerna för bostadsförsörjningen ska i sin tur utgöra underlag för planläggning enligt plan- och bygglagen (PBL) när det gäller det allmänna intresset bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet.

Kommunen ska samråda med andra kommuner som berörs av planeringen och ge länsstyrelsen, aktören med ansvar för regionalt tillväxtarbete i länet och andra regionala organ tillfälle att yttra sig. Riktlinjer för bostadsförsörjningen ska antas av kommunfullmäktige varje mandatperiod. Om förutsättningarna förändras ska nya riktlinjer upprättas och antas av kommunfullmäktige. Kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen ska minst innehålla följande uppgifter:

- kommunens mål för bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet
- kommunens planerade insatser för att nå uppsatta mål
- hur kommunen har tagit hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen.

Uppgifterna ska särskilt grundas på en analys av

- den demografiska utvecklingen,
- efterfrågan på bostäder,
- bostadsbehovet för särskilda grupper,
- marknadsförutsättningarna.

Kommunen ska också anordna bostadsförmedling om det behövs med hänsyn till situationen på bostadsmarknaden. Detta kan ske tillsammans med grannkommunerna. Det är tillåtet att ta betalt av bostadssökande som får ny lägenhet genom förmedlingen. Det är även tillåtet att ta ut en köavgift, förutsatt att lägenheterna förmedlas i turordning efter kötid.

Regeringen kan begära in underlag om kommunernas arbete med bostadsförsörjning. Denna möjlighet har nyttjats en gång, när kommunerna i Stockholms län 2011 fick i uppdrag att redovisa hur de arbetade med bostadsförsörjningen i kommunen. Kommunernas ansvar enligt bostadsförsörjningslagen medför inte att en enskild person har rätt att kräva en bostad.

Begreppet exploatering innebär en förändring eller förädling av markanvändning. Exploatering avser åtgärder för att anskaffa och bearbeta exempelvis bostäder, affärer, kontor eller industrier. I exploateringsverksamheten ingår även att bygga gator, anlägga grönområden med mera.

Översiktsplan och fördjupad översiktsplan

Översiktsplanen är kommunens långsiktiga verktyg för att visa hur kommunen i stora drag vill att mark och vatten ska användas och bebyggelsen ska utvecklas. Med översiktsplanen anges inriktningen för den långsiktiga utvecklingen mot bättre miljö, enklare vardagsliv för medborgarna och en attraktivare kommun. Med stöd av planen kan mer eller mindre oplanerade och oförutsedda förändringsanspråk styras i önskad riktning.

Översiktsplanen ska vara begriplig och överskådlig. Konsekvenserna av den ska kunna utläsas och det bör tydligt framgå vad som är kommunfullmäktiges ställningstaganden och vad som är underlag. En översiktsplan kan fördjupas där kommunen kan förtydliga frågor som var kommunen ska bygga, var nya vägar ska dras fram, var och hur kommunen ska skydda och utveckla intressanta områden, var kommunen behöver reservområden för framtiden och hur stadsbygden på lång sikt ska utvecklas.

Detaljplanen

Kommunen kan använda en detaljplan för att pröva om ett område är lämpligt för bland annat bebyggelse. Det gäller till exempel både när det ska byggas nytt och när bebyggelse ska förändras eller bevaras. Detaljplanen är en planform som främst används inom de tätbebyggda delarna av kommunen. I planen ges rättigheter och skyldigheter beträffande mark- och vattenanvändningen för såväl, enskilda och företag som kommunen och staten.

Detaljplanen reglerar rättigheter och skyldigheter, inte bara mellan markägarna och samhället utan också markägarna emellan. Planen är bindande vid prövning av lov. Detaljplanens bestämmelser reglerar vad som ska vara park och gata, vilken mark som får bebyggas, hur höga husen får vara etc. Detaljplanen är juridiskt bindande. Detaljplanen ges alltid en genomförandetid som kan variera mellan fem och femton år. Efter genomförandetidens utgång kan planen fortsätta att gälla. Om planen ändras eller upphävs kan det göras utan hänsyn till tidigare byggrätter och fastighetsägarna kan inte få skadestånd.

Riktlinjer för markanvisningar (lag 2014:899)

Om kommunen äger mark kan kommunen sluta avtal med en byggherre om att överlåta marken genom en så kallad markanvisning, det vill säga en överenskommelse mellan en kommun och en byggherre som ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett visst kommunägt markområde för bebyggande. Markanvisningen utgör ofta ett inledande skede i plan- och byggprocessen och har därför stor betydelse för vilka projekt som realiserar.

Enligt lagen om riktlinjer för kommunala markanvisningar ska en kommun anta riktlinjer för markanvisning. Riktlinjerna ska innehålla

- kommunens utgångspunkter och mål för överlåtelser eller upplåtelser av markområden för bebyggande,
- handläggningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar principer för markprissättning.

En kommun som inte genomför några markanvisningar är inte skyldig att anta sådana riktlinjer.

Planberedskap

Begreppet planberedskap har använts sedan 1960-talet och avsåg då den beredskap kommunen hade i form av färdiga detaljplaner som väntade på att kunna genomföras av kommunen själv enligt en budgeterad plan med statlig delfinansiering. Man talade om planer i byrålådan och det betydde att man var produktionsberedd för de närmaste åren. Eftersom verkligheten ser helt annorlunda ut i dag har begreppet till stor del förlorat sin betydelse och många kommuner arbetar i dag med planberedskap i en mycket bredare och mer strategisk innebörd och då är det mer logiskt och ändamålsenligt att idag att tala om planeringsberedskap istället för planberedskap.¹

¹ Rapport 2012:10, Regeringsuppdrag, Boverket

4. Organisation och statistik

4.1. Organisation

I Österåkers kommun är det Kommunstyrelsen som ansvarar för den fysiska planeringen genom att ge i uppdrag till samhällsbyggnadsförvaltningen. Samhällsbyggnadsförvaltningen ansvarar för att planera, bygga och sköta om det fysiska samhället. Det innebär att de bland annat vårdar naturen, planerar nya bostadsområden samt sköter om kommunens vägar, parker och badplatser. Samhällsbyggnadsförvaltningen arbetar på uppdrag av tre politiska nämnder, Byggnadsnämnden, Miljö- och hälsoskyddsnämnden och Kommunstyrelsen. Förvaltningens arbete leds av samhällsbyggnadschefen.

I samhällsbyggnadsförvaltningen ingår plan- och exploateringsenheterna (planenhet, exploateringsenhet och strategisk planering), bygglovsenheten, väg- och trafik-enheten samt miljö- och hälsoskydds-enheten.

Plan- och exploateringsenheternas verksamheter sorterar direkt under Kommunstyrelsens ansvarsområde. Enligt Österåkers kommuns reglemente för Kommunstyrelsen, § 2 och § 7, anges att kommunstyrelsen bl. a ansvarar för:

- *Mark- och bostadspolitiken och att en tillfredsställande markberedskap upprätthålls samt att bostadsförsörjningen och samhällsbyggandet främjas*
- *Att vara planerande och verkställande organ för mark- och exploateringsverksamheten inklusive förvaltning och förädling av markreserven*

I delegeringen från Kommunfullmäktige ingår även, bland annat, att godkänna program för detaljplaner och planeringsavtal för reglering av plangenomförande.

4.1.1. Armada Fastighets AB

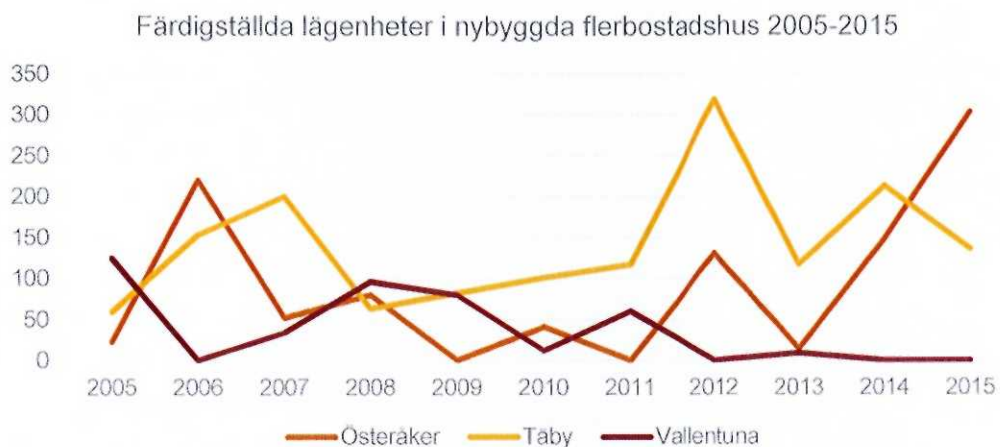
Armada Fastighets AB ägs av Österåkers Kommun och är dess fastighetskoncern. Enligt bolagets ägardirektiv ska de ta fram 500 hyresrätter till 2019. I koncernens årsredovisning för 2015 går att läsa att undersökning pågår för hur detta ska uppnås till god kvalitet och bra pris.

4.2. Nyckeltal och statistik

Vad som kan utläsas av statistik från Statistiska centralbyrån SCB har följande lägenheter och småhus färdigställts i Österåkers kommun respektive grannkommunerna under 2015:

Kommun	Lägenheter 2015	Småhus 2015
Österåker	303	118
Vallentuna	0	172
Täby	136	61

Sett över en period på elva år minskade, enligt statistiken från SCB, antalet färdigställda lägenheter i nybyggda flerbostadshus i Österåkers kommun mellan 2007 och 2011 medan trenden sedan 2013 är ökande. Jämfört med angränsande kommuner har Täby haft en ökande trend sedan 2008 medan Vallentuna, från 2008, har befunnit sig i en sjunkande trend.



Folkökning och bostadstillskott i Österåkers kommun

År	2013	2014	2015
Folkmängd vid utgången av december månad	40495	41180	42130
Folkökning under året	226	685	950
Färdigställda lägenheter	64	263	421

Källa: Statistiska centralbyrån SCB.

5. *Iakttagelser och bedömningar*

5.1. *Interna mål och riktlinjer*

Kontrollfrågor:

- Vilka interna mål och riktlinjer finns framtagna för att uppnå de övergripande målsättningarna?

5.1.1. *Iakttagelser*

Österåkers Kommun har en bostadsförsörjningsplan för åren 2016-2025, som blev antagen av Fullmäktige i oktober 2016. I bostadsförsörjningsplanen anges mål och riktlinjer för bostadsförsörjningen. Planen utgår från gällande översiktsplan från 2006, som beslutades om aktualitet under 2014. En ny översiktsplan är för närvarande under utveckling.

I bostadsförsörjningsplanen hänvisas, bland annat, till en befolkningsprognos, i vilken befolkningsökningen prognostiseras till ca 800 personer i snitt per år mellan 2015-2024. De åldersgrupper som väntas öka mest enligt prognosen är 65-79 år samt 80 år och äldre. Befolkningen förväntas uppgå till ca 50 000 år 2024. Ytterligare befolkningsprognos för Österåker finns i den regionala utvecklingsplanen för Stockholmsregionen (RUFSS) 2010. I dokumentet prognostiseras befolkningen uppgå till 41 000-47 000 år 2030, men i och med den starka befolkningstillväxten har detta behövt revideras upp.

Kommunen har som mål att planera för att det byggs (färdigställs) minst 300 nya bostäder per år, vilket i sin tur ska bidra till att uppfylla målet om 70 000-75 000 invånare år 2040. I riktlinjer för bostadsförsörjning anges följande:

- Bostadsförsörjningen sker i enlighet med nationella, regionala och kommunala mål för bostadsbyggande och riktlinjer för bebyggelseutveckling.
- Alla kommuninvånare, nuvarande och kommande invånare, ska kunna leva under goda och trygga förhållanden utifrån sina behov och barnens bästa ska alltid beaktas.
- Genom planläggning och utbyggnad av bl.a. allmänt vatten och avlopp möjliggörs en utveckling av nya bebyggelseområden samt förnyelseområden.
- Bostadsutvecklingen
 - sker i enlighet med kommunala strategiska planer så som översiktsplan och VA-planen,
 - är hållbar ur ett miljömässigt, ekologiskt, ekonomiskt och socialt perspektiv,

- möter behov och efterfrågan hos olika grupper så som unga, äldre, nyanlända och personer med funktionsnedsättning,
- bidrar till en variation av bostäder avseende storlek, utförande och läge, samt med en estetiskt god utformning.

I bostadsförsörjningsplanen nämns att fokus är på förtätning av bebyggelseområden, utbyggnad av kommunens centralare delar samt en bred variation av bostadstyper. Detta uppges kunna ge en positiv effekt för möjligheterna för utbyggnad av spårtrafiken. För Österåkers kommun skulle en utbyggnad av Roslagsbanan till Stockholm City innebära störst nytta. Vilket kommunen, tillsammans med övriga kommuner i Stockholm Nordost, arbetar för genom att bland annat delta i Sverigeförhandlingen. I Sverigeförhandlingens uppdrag ingår att öka bostadsbyggandet och förbättra kollektivtrafiken i Stockholm, Göteborg och Malmö.

RUFS 2010 beskriver även det regionala behovet av bostäder. Enligt bedömningarna väntas behovet av bostäder i Österåker vara mellan 3 000-7 000 bostäder till 2030, vilket ger ett årligt tillskott av 150-350 bostäder. Enligt uppgifter har dessa bedömningar har därefter reviderats till att bostadsbyggandet behöver ligga i det högre spannet.

Enligt Österåkers kommuns bostadsbyggnadsprognos 2016-2025 bedöms det årliga tillskottet i snitt vara ca 520 färdigställda bostäder per år, vilket uppfyller målen i RUFS 2010. Tabellen i kapitel 3.2 visar att tillskottet av färdigställda bostäder för 2015 var 421 stycken.

Förutom att Österåkers kommun följer mål enligt RUFS arbetar de även enligt Vision Stockholm Nordost (STONO) 2010-2040. STONO är ett nätverk bestående av kommunerna Danderyd, Norrtälje, Täby, Vallentuna, Vaxholm och Österåker. Visionen ange att kommunerna gemensamt arbetar för att vidareutveckla goda och varierande miljöer tillgängliga med kollektivtrafik i hela Nordostsektorn. För Österåkers kommun innebär det, bland annat, att utveckla nya stadsmässiga bostadsmiljöer i goda kollektivtrafiklägen kring Roslagsbanan.

Likt tidigare nämnt producerade Österåkers kommun 421 st bostäder under 2015, vilket gör att de uppfyllt sina egna mål i bostadsförsörjningsplanen, samt målen i RUFS 2010. Enligt uppgift kommer de även att uppnå målen för 2016, vilket visar att kommunens arbetstempo är tillfredsställande för att uppnå de uppsatta målen.

5.1.2. Bedömning

Vi bedömer att det finns relevanta och uppföljningsbara mål och riktlinjer som har en tydlig utgångspunkt i kommunens befolknings- och bostadsförsörjningsprognoser samt den regionala kontexten.

5.2. System och rutiner för framtagande av detaljplaner

Kontrollfrågor:

- *Fungerar system och rutiner för framtagande av detaljplaner på ett ändamålsenligt sätt?*
- *Efterlevs riktlinjer och rutiner för framtagande av detaljplaner?*

Österåkers kommun har en planbeskedsgrupp för att hantera planförfrågningar. Gruppen består av ansvariga för planering och exploatering samt bygglov. Dessa träffas varannan vecka och där hanteras förfrågningar och bedöms om åtgärden är olämplig att genomföra, ska hanteras med planbesked eller som planuppdrag. För att få en förfrågan politiskt prövad krävs ansökan om planbesked, en rättighet som fastighetsägare/exploatörer har.

Planbeskedsgruppen ser även till att ärendet skickas till rätt person och tilldelar resurser. Den strategiska planeringschefen ansvarar för att bl.a. samordna inkomna förfrågningar. Vid inkommen ansökan om planbesked ansvarar planchefen för att utse handläggare.

När kommunen blir kontaktad av byggherrar som vill köpa mark hanteras det i ett första skede i planbeskedsgruppen för intern avstämning samt för att säkra att frågan hamnar hos korrekt person. Det framgår av intervjuer att generellt sett samlas kontaktuppgifter från dessa intressenter för att sedan kontaktas vid eventuellt markanvisningsprojekt, när förfrågningar avser kommunala fastigheter, i och med att kommunen äger relativt lite mark.

5.2.1. Planbesked

Hur uppföljningen sedan görs ter sig olika beroende på hur ärendet ska hanteras. Vid ett planbesked ges den sökande information om planhandläggare, vad kostnaden blir för planbeskedet och när beslut är att vänta. Vidare i planbeskedsprocessen gör handläggaren en analys av området, samt upprättar en checklista och stämmer av med berörda inom organisationen. Ärendet tas sedan upp i planbeskedsgruppen för avstämning kring beslutsförslag.

Därefter sammanställer handläggaren innehållet i checklistan och eventuella synpunkter från berörda i ett ställningstagande och ett tjänsteutlåtande. Ärendet anmäls med handlingar till Planeringsarbetsutskottet (Plan-AU) för politiskt beslut. Sedan informerar handläggaren den sökande och berörda inom kommunen om beslutet. Den sökande informeras även gällande kommande handläggning av ärendet. Uppgifterna om beslutet samt avgiften förs sedan in i en lista med inkommande och kommande planförfrågningar. Planbeskedet kan användas som underlag till projektplan, förstudie och behovsbedömning.

5.2.2. Planuppdrag

Om ärendet beslutas att direkt hanteras som planuppdrag upprättas en projektplan i enlighet med kommunens projektmodell när beslut om planuppdrag har tagits. Ansvarig planhandläggare anmäler sedan planuppdraget till Kommunstyrelsen. Efterföljande steg är att i samråd mellan kommunen och exploatören anmäls ärendet för uppdrag, till exempel tidsplan för projektet.

5.2.3. Internkontrollplan

Kommunen arbetar för närvarande med en ny interkontrollplan för att stämma av riktlinjer och rutiner. För tillfället har man formulerade mål för budget och utvecklingsplan samt resultatmål som stäms av. De stämmer även av, till exempel, antal bostäder i detaljplan och antal planbesked.

5.2.4. Bedömning

God planberedskap handlar inte bara om att kommunen ska ha färdiga planer för bostadsbebyggelse. Det handlar också om ett strategiskt tänkande i fråga om att formulera mål och prioriteringar av resurser vid behov med en hållbar översiktlig planering som bas. Kommunen arbetar för närvarande med att ta fram en ny översiktsplan. För att bostadsbyggandet ska kunna genomföras i jämn takt och för att göra det möjligt för byggherrar att planera ett jämnt resursutnyttjande behöver kommunen ha beredskap i form av aktuell översiktsplan och andra riktlinjer och en beredskap i form av en välfungerande intern plan- och bygglovsprocess. Utifrån gjorda intervjuer kan vi konstatera att det upplevs att system och rutiner för framtagande av detaljplaner fungera på ett ändamålsenligt sätt.

Granskningen har dock visat att Kommunstyrelsens internkontrollplan saknar dokumenterade kontrollmoment som säkerställer att riktlinjer och rutiner för framtagande av detaljplaner efterlevs. Vi anser att kommunstyrelsens internkontrollplan blir tydligare och ger tydligare styrning om den kompletteras med kontrollmoment kopplat till olika typer av produktivitet och effektivitetsmått exempelvis

- rutiner för att förebygga fel och att följa upp att verksamheten är ändamålsenlig, effektiv och följer lagar och regler.
- Personalresurs och behov av framtida kompetensförsörjning.
- Att översiktsplanens rekommendationer följs/avvikelseanalys analys av behov av fördjupade översiktsplaner.
- Följsamhet av riktlinjer och beslut vad gäller detaljplaneprocessen
- Prioritering och styrning av planuppdrag.
- Att detaljplaner följer planerade tidplaner.
- Hur bygglovsbeslut följer detaljplanens bestämmelser.
- Att den formella planhanteringen är likformig (likställighetsprincipen)

5.3. *Koppling mellan befolkningsutvecklingen och infrastruktur*

Kontrollfråga:

- *Finns det en tydlig koppling mellan den tänkta befolkningsutvecklingen och planeringen av kommunikationer (trafiklösningar inkl. kollektivtrafik)?*

Likt tidigare nämnt deltar Österåkers kommun tillsammans med övriga kommuner i Stockholm Nordost i Sverigeförhandlingen, där de bland annat arbetar för en utveckling av Roslagsbanan till Stockholm City. Österåkers kommun anger i sin bostadsförsörjningsplan att de fokuserar på förtätning av bebyggelseområden och utbyggnad av kommunens centralare delar, vilket kan bidra till ökade möjligheter för utbyggnad av spårtrafiken. En stor del av bostäderna planeras tillkomma längs Roslagbanans stationer.

I bostadsförsörjningsplanen nämns även att kommunens fortsatta tillväxt kräver investeringar i, bland annat, kollektivtrafik och vägnät, eftersom detta är av stor betydelse för bostadsbyggandet.

I Österåkers kommuns översiktsplan framgår att kommunen ska utveckla en helhetssyn på transportsystemet samt genom kollektivtrafik och cykelvägnät erbjuda attraktiva alternativ till bilen. Kommunens kommunikationer ska ha hög tillgänglighet, vara tidseffektiv och fylla medborgarnas behov. Gällande kollektivtrafiken nämns att den har stor betydelse för kommunens expansion, där Roslagsbanan utgör stommen, men även busstrafiken uppges behöva utvecklas.

I våra intervjuer uppges att Österåkers kommun ska vara tydligare i kommande översiktsplan med riktlinjer kring utveckling i stationsnära lägen. De försöker även beakta det som sägs i RUFSS och STONO gällande att bostäder ska byggas i närhet av service och kollektivtrafik.

Vad gäller planer som inte går att genomföra p.g.a. att det saknas relevant statlig infrastruktur, så har kommunen inte kunnat ange en siffra, men åtgärder längs med 276:an, bl.a. i centrala delar och österut är av stor betydelse för att byggande öster om Åkersberga ska kunna ske. Dock uppges kommunen att det finns även andra faktorer och prioriteringar som påverka att kommunen nu i stor utsträckning har fokus på projekt i centrala Åkersberga stad och västerut (bl.a. närhet kollektivtrafik och service).

5.3.1. *Bedömning*

Planberedskap räcker inte för att bostadsprojekt ska startas, satsningar på infrastruktur och framförallt kollektivtrafik kan locka investerare och starta processen. Det är också viktigt att kommunen kontinuerligt effektiviserar sina planerings- och beslutsprocesser.

Vi anser att det är rimligt att kommunen trycker på sambandet mellan ett ökat bostadsbyggande och transportinfrastruktursatsningar, utveckling i stationsnära lägen och i synnerhet spårsatsningar i arbetet med den nya översiktsplanen. Tillgängligheten till infrastruktur och kollektivtrafik hänger ihop med markens marknadsvärde och är kanske den viktigaste frågan för att kunna öka bostadsbyggandet.

Vi bedömer att det finns goda förutsättningar att realisera byggandet av bostäder i stationsnära lägen, i och med att kommunen arbetar aktivt för att öka bostadsbyggande genom tydliga mål för ett ökat bostadsbyggande och den regionala samverkan inom STONO. Det är viktigt att nämna i sammanhanget att i arbetet med framtagandet av den nya översiktsplanen är det centralt att behovet av samverkan mellan förvaltningar och nämnder med olika sakkunskaper lyfts och beskrivs.

5.4. Skolor och dess lokalisering i samband med bostadsbyggandet

Kontrollfråga:

- *Har behovet av nya skolor och dess lokalisering beaktats?*

I bostadsförsörjningsplanen framgår att bostadsbyggandet kräver att fortsatta investeringar görs i skolor. Detta är något som också tas upp i översiktsplanen från 2006. Vidare nämns där att mark måste reserveras för skolor och förskolor i områden där kommunen planerar att förtäta. Denna långsiktiga planering måste ske tillsammans med planering inom övriga områden så som kollektivtrafik, gång- och cykelvägar, samt idrottsanläggningar.

Under våra intervjuer framgår det att planeringen av nya skolor inte har fungerat ändamålsenligt tidigare eftersom fastigheterna lades helt på marknaden. Det har, till exempel, funnits vissa tomter för förskolor som har avstannat och inte utvecklats. I våra intervjuer nämns att Österåkers kommun nu har tagit fram en övergripande plan för utbyggnad av nya förskolor och skolor. I planen framgår att kommunen i planprocessen ska äga marken, vilket gör att de kan styra över processen. Där tydliggörs även hur många skolplatser som krävs om kommunen växer med ett visst antal personer. Planen är framtagen av samhällsbyggnadsförvaltningen och skolförvaltningen och är beslutad i Skolnämnden.

5.4.1. Bedömning

Vi bedömer av behovet av nya skolor och dess lokalisering har beaktats. I sammanhanget är det viktigt att betona värdet av intrakommunal samverkan i tidiga skeden och samplanering för att tillgodose skolförvaltningens behov. Vi vill också framhålla vikten av en tydlig central funktion i kommunen som kan fatta strategiska beslut när det föreligger målkonflikter mellan facknämnder.

5.5. *Potentiella bostäder i pågående samt färdiga detaljplaner- samt balans mellan beslutade och antagna detaljplaner*

Kontrollfrågor:

- *Hur många potentiella bostäder finns i färdiga och aktuella detaljplaner?*
- *Hur många potentiella bostäder finns i detaljplaner som kommunerna arbetar med?*
- *Hur följs balansen mellan beslutade planuppdrag och antagna detaljplaner upp?*

I bostadsmarknadsenkäten 2016 beskriver kommunen bostadsmarknadsläget att det finns en stor efterfrågan på lägenheter (särskilt mindre storlekar) i tätorten. Enligt uppgifter från de intervjuade finns följande antal bostäder i detaljplaner hos kommunen:

	Antal bostäder
Potentiella bostäder i färdiga och aktuella detaljplaner	6 921
Potentiella bostäder i färdiga och aktuella detaljplaner som kommunen arbetar med (pågående samt under genomförande)	6 875
Bostäder i detaljplaner där samråd genomförts men ännu ej antagen plan	2 344
Bostäder i lagakraftvunna detaljplaner där byggande inte påbörjats	603
Antal bostäder i detaljplaner som är överklagade	67

I tabellen ovan innebär "under genomförande" att det fortfarande håller på att projekteras eller byggas ut, till exempel, bostäder eller vägar. Likt tidigare nämnt har kommunen enligt bostadsförsörjningsplanen numera ett ökat fokus på utveckling i de centrala delarna. Detaljplanerna innefattar bl.a. villor, lägenheter i flerfamiljshus, bostadsrätter, hyresrätter, handel och verksamheter. I dessa detaljplaner som har vunnit lagakraft sedan 2013 ingår 6 921 bostäder. Det är 4 stycken detaljplaner som har blivit överklagade. Tre av dessa innehåller bostäder och bostadstypen är småhus i alla de dessa överklagade detaljplaner. Den fjärde detaljplanen är en marina² och innehåller inga bostäder. Inga av ovanstående detaljplaner är upphävda.

² Säbyvikens marina, småbåtshamn utökas med bland annat hamnkontor och hallar för vinterförvaring och service.

5.5.1. Balansen mellan beslutade planuppdrag och antagna detaljplaner

Kommunen har en lista över planbesked som de arbetar efter. Det uppges ha blivit bättre ordning med planbeskedsgruppen och listan uppdateras kontinuerligt samt hålls aktuell. Enligt uppgift finns det dock fortsatt utvecklingspotential när det gäller rutiner för hanteringar av förfrågningar, listor m.m.

I kommande översiktsplan uppges det att kommunen kommer att jobba mer med prioriteringar genom att hitta specifika punkter/områden att prioritera och utveckla.

Enligt intervjuer finns det en bra balans för att leverera enligt plan. För att kunna öka tempot generellt krävs mer personalresurser i kommunens olika förvaltningar och enheter och finansiering som motsvarar det. I och med att det i nuläget finns en brist på bostäder ligger de inte i fas mellan utbud och efterfrågan. Däremot lägger arbetet i planverksamheten en grund och skapar förutsättningar för att det ska byggas bostäder som efterfrågas och behövs.

En ytterligare påverkande faktor är att det läggs stor vikt vid dialog och utveckling som bedöms vara hållbar, vilket medfört att vissa projekt krävt mer tid och resurser. Kommunen har haft ett antal projekt som krävt fördjupad översiktsplan eller översiktliga planprogram, bland annat relativt många förnyelseområden som inneburit mycket dialog med de boende i området.

5.5.2. Bedömning

Vi bedömer att kommunen har en förhållandevis god planberedskap. Här vill vi dock förtydliga att granskningen inte har tagit hänsyn till statusen inom övriga processer så som bygglovshantering och om det finns bygglov kopplat till den planlagda marken eller inte. Bygglovsprocessen är en ny prövning där sakägare kan överklaga beslut vilket gör att marken först är byggbar när ett sådant beslut har vunnit laga kraft.

Vi bedömer att kommunen har beslutade detaljplaner som är i linje med kommunens intentioner enligt bostadsförsörjningsprogrammet. Det finns en vilja hos kommunen för ett ökat bostadsbyggande. Exempelvis anges i gällande översiktsplan att det bör finnas en planberedskap för totalt ca 6 000 bostäder under 30 år motsvarande en produktion av ca 200 bostäder per år inklusive förnyelseområden. Nuvarande prognoser överstiger de mål som anges i gällande översiktsplan. I översiktsplanen anges också vilka attraktiva lägen som är möjliga att exploatera.

5.6. Planarbete i samband med företagsetableringar

Kontrollfrågor:

- Hur bedrivs planarbetet vid företagsetableringar?
- Hur lång tid tar det i genomsnitt för ett företag att få tillgång till mark efter det att företaget har anmält behov till kommunen?

Översiktsplanen anger hur kommunen i stora drag avser använda mark, vatten samt hur bebyggelsen i stort ska utvecklas. Utöver denna finns en fördjupad översiktsplan och 12 översiktliga planprogram vilka är tillägg till översiktsplanen där man mer detaljerat anger kommunens syn, riktlinjer och strategier avseende mark- och vattenanvändning inom ett visst geografiskt område, exempelvis för centralorten. Den fördjupade översiktsplanen är likt översiktsplanen ett vägledande dokument för den kommande planeringen men inte juridiskt bindande.

Både översiktsplan samt fördjupade översiktsplaner finns att hämta på kommunens hemsida för företag att ta del av. Samtliga av de fördjupade översiktsplanerna är antagna under 2000-talet. Vidare står att nya verksamhetsområden håller på att etableras i kommunen. Det beskrivs också vilka dessa områden är, nämligen Pilstugorget, Runö Gårds Norra, Rosenkälla och Brännbacken.

I våra intervjuer framgår det att intresset för företagsmark har ökat senaste åren. Det är i linje med Österåkers kommuns strategi som grundar sig i Österåkers vision, visionen för Stockholm Nordost samt medlemskapet i Stockholm Business Alliance (SBA). Det övergripande målet för Österåker är att skapa 7 000 nya arbetstillfällen, vilket framgår i kommunens näringslivsstrategi. Inom nätverket STONO är målet att verka för 50 000 nya arbetstillfällen i området till 2040. SBA i sin tur är ett partnerskap mellan 53 kommuner i regionen. Partnerskapet arbetar för att attrahera utländska investeringar och förbättrad näringslivsservice.

I näringslivsstrategin framgår specifika mål för företagande inom Österåkers kommun:

- Andelen företag som ska rekommendera Österåker som etableringsalternativ ska öka.
- Säkerställa att det finns tillräckligt med planlagd verksamhetsmark för att sörja för både det existerande näringslivets behov och nya företag som vill etablera sig i kommunen.

- Näringslivets behov av lokaler och transportbehov ska särskilt beaktas i nya planer.
- Kommunens planhandläggning ska vara snabb och effektiv.

På kommunens hemsida finns information till företag som vill hitta mark, ska bygga nytt etc. Det står att i Österåker ägs de flesta fastigheter och mark av privata ägare. Vidare står att kommunen samarbetar med privata ägare för att hitta rätt plats eller lokal för nya företag. Det finns även uppgifter på företag med mark och lokaler i Österåkers kommun.

Vidare nämns det i intervjuerna att det finns ett flertal detaljplaner för industrin, samt möjligheter för verksamheter att erbjudas bättre lokalisering. Där uppges det däremot finnas ett behov av mer mark för vissa verksamheter.

Enligt uppgifter är handläggstiden beroende av storleken på köpeskillingen av mark. Delegationen till tjänstemän i fråga om försäljningar anges i kommunstyrelsens delegationsordning ligga på <5 basbelopp, vilket betyder att de flesta försäljningar behöver genomgå politisk beredning vilken tar minst 2 månader från början till lagakraftvunnet beslut.

5.6.1. Bedömning

Vi bedömer att kommunen prioriterar planarbetet vid företagsetableringar och att kommunen arbetar aktivt för ett gott samarbete med företag i samband med etableringar.

2016-12-06

Said Ashrafi

Projektledare

Henrik Fagerlind

Uppdragsledare