

Granskningsrapport avseende Miljö och Byggnadsnämndens tillämpning av översiktsplanen.

Bakgrund.

Kommunrevisionen genomförde granskningar av bygglov och planering såväl 2013 som 2014 och därtill en granskning av ett specifikt ärende under 2014.

Granskningen 2013 (genomförd av KPMG) syftade till att granska den interna styrningen och kontrollfunktionen, om kraven i PBL följs och att KS i sin roll säkerställer att sektorn fungerar på ett tillfredställande sätt.

Rekommendationerna var bland annat:

Att utforma riktlinjer och uppföljningsbara mål för bygglovshanteringen samt mål avseende detaljplaneläggningen.

Tydliggöra rapporterings och uppföljningsansvar av bygglovshanteringen mellan miljö och byggnadsnämnden och kommunstyrelsen.

Följa upp beslutade tjänstegarantier.

Följa upp bygglovshanteringen och planeringsverksamheten avseende handläggningstider, antal ärenden etc.

Systematiska uppföljningar avseende service.

Rutiner införs för att säkerställa att PBL följs avseende handläggningstider.

Granskningen 2014 (genomförd av PWC) syftade till att granska kommunens organisation med avseende på hur ansvar och beslutanderätt har fördelats mellan kommunstyrelse, utskott, nämnder och beredningar. Granskningen skedde med stöd av en enkät till samtliga berörda politiker och en intervju med berörda presidier. Enkätsvaren och intervjuerna gav delvis olika bilder. Presidiepolitikerna var mer positiva än den bredare gruppen när det gällde ansvarsfördelning och samarbete. Att återkoppling och uppföljning var bristande fanns det samsyn kring.

Enkätsvaren röjde bland annat uppfattningen att något samarbete mellan KS och nämnder inte kan finnas därför myndighetsnämnderna skall agera självständigt. 80% av svaren från samhällsbyggnadsutskottet angav att samarbetet med fullmäktiges beredning fungerat dåligt. Varken beredningarna överlag eller styrelsen ansåg att samarbetet fungerade bra (16% tyckte ”bra”).

Aktualitetsprövning av översiktsplanen

Varje mandatperiod skall KF ta ställning till översiktsplanens aktualitet. De uppföljningar som finns annonserade redan i översiktsplanen tillsammans med aktuell politisk inriktning, förändrad statlig eller regional inriktning, nya regelverk, erfarenheter av att tillämpa gällande plan etc skulle kunna förväntas utgöra underlag för aktualitetsförklaringen. Tiden innan fullmäktiges ställningstagande borde vara lämplig för att granska hur det tre/fyra samhällsbyggnadsorganen arbetar tillsammans - hur fullmäktiges beredningar arbetar fram strategiska underlag, hur kommunstyrelsen konsekvensbedömer och samordnar genomförandet över hela verksamhetsfältet – inte minst budgetarbetet - och hur Miljö och Byggnadsnämnden med utgångspunkt från lagstiftningen och flera års daglig handläggning, värderar och kvalitetsbedömer utformningen av ÖP. Att detta bör vara en strukturerad och dokumenterad process framstår som givet.

Min granskning utgör ett enstaka nedslag i processen att aktualisera ÖP och handlar väsentligen om huruvida Miljö och byggnadsnämnden i enlighet med sitt reglemente under 2015 beaktade ÖP's rekommendationer i sina beslut om förhandsbesked utanför detaljplanelagt område. Någon egen uppföljning har inte nämnden genomfört.

Är frågan väsentlig?

Sedan 1990 har det tillkommit lika många nya bostäder på ren landsbygd som genom byggande av flerbostadshus i tätorterna. Befolkningen på landet har ökat procentuellt lika fort som i Kungälv centralort och kommunen har en av Sveriges högsta befolkningstätheter utanför tätorterna. Jordbruksverket klassar kommunen som storstadsområde och SKL som förortskommun till storstad. Bebyggelseutvecklingen i relation till kollektivtrafiken har lett fram till att Kungälv har högst bilinnehav per person av alla Göteborgs grannkommuner. (Ref Jenny Lindqvist: Hållbar Landsbygd i Kungälv kommun 2016) En betydande del av kommunens utveckling styrs därför i praktiken av Byggnadsnämndens beslut i enskilda ärenden vars konsekvenser nämnden inte överblickar och vars demokratiska förankring är rent formell i det fall nämnden inte utgår från översiktsplanen alternativt översiktsplanen inte är utformad så att myndighetsnämnden kan tillämpa den.

Finns det någon risk?

Å ena sidan en omfattande oreglerad byggnation på landsbygden. Å andra sidan framgår av ÖP sammantaget att ny bebyggelse på landet skall hanteras varsamt och främst göras som enstaka kompletteringar så att inte landsbygden splittras sönder – det är ett rimligt antagande att KF förutsatt att ÖP skulle komma att tillämpas och därför inte redovisar en konsekvensbeskrivning av omfattande exploatering genom spridd bebyggelse när det gäller tex kostnader för kommunal service, av fragmentering och direkt förstöring av odlingsmarken, av ökade planeringskonflikter, ökat transportarbete, för en miljösäker VA-utbyggnad och ökade kostnader för framtida samhällsutbyggnad och planberedskap. Några uttalade mål i övrigt för landsbygdens utveckling finns inte heller från fullmäktiges sida. Risken är att det långsiktiga syftet med samhällsbyggnadsplanering förfelas.

Planeringens ändamål framgår av 2kap.2§ PBL

Planläggning och prövningen i ärenden om lov eller förhandsbesked enligt denna lag ska syfta till att mark- och vattenområden används för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge eller behov. Företräde skall ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning. Bestämmelserna om hushållning med mark och vattenområden i 3kap och 4kap 1-8§§ miljöbalken skall tillämpas.

Vad som gäller formellt.

Översiktsplanen är inte juridiskt bindande. I varje enskilt ärende är det Miljö och byggnadsnämnden som har att tillämpa gällande lag, författning och övriga rättskällor. Å andra sidan vilket är lika viktigt, bygger Plan och bygglagen i detta sammanhang på avvägningar och lämplighetsprövningar där översiktsplanen representerar det övergripande och demokratiskt förankrade allmänintresset. Rätt utformad och rätt tillämpad kan därför översiktsplanen vara styrande på övergripande nivå och påverkande i enskilda ärenden tex när det gäller att bedöma bebyggelsestrycket och därmed behovet av detaljplan, men i mindre utsträckning när det gäller att ta ställning till den enskilda platsens lämplighet att bebygga – inte bara därför att de fysiska förutsättningarna måste bedömas på den aktuella platsen utan också därför det finns enskilda intressen som också skall beaktas – och därmed möjligheten att tex medge undantag från detaljplanekravet eller tvärtom.

Bebyggelsestryck är en långsiktig och översiktlig fråga som innefattar både planerad och förväntad samhällsutveckling och som aldrig kan handla om dagsnoteringar eller en slags mikrogeografisk efterfrågan.

Revisionsfråga

Har MOBN under 2015 beaktat riktlinjerna i Översiktsplanen i ärenden om förhandsbesked avseende nybyggnad av bostadshus på landsbygden utanför planlagd bebyggelse?

Min utgångspunkt är vad som faktiskt framgår av ÖP och jag gör ingen egen värdering av ÖP eller lagstiftningen vilket måste betonas därför att det handlar om frågor som i grunden är politiska. Det framgår emellertid att det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse i kommunen och det framgår att det dessutom finns områden där särskilt stor restriktivitet skall gälla. Detta formuleras litet olika och i olika avsnitt men den sammantagna riktlinjen kan inte misstolkas.

Lagstiftningen är inte heller oklar dvs råder ett högt bebyggelsestryck så ska bebyggelseutvecklingen prövas genom detaljplaneläggning också när det gäller enstaka byggnader och ny sammanhållen bebyggelse. Kommunen har planmonopol och stora möjligheter att styra bebyggelseutvecklingen i tid och rum vilket är syftet enligt PBL 2:2.

Lagstiftaren har ändå ansett att det kan finnas situationer också där det råder högt bebyggelsestryck, där lämpligheten av att bygga skulle kunna prövas direkt i samband med en ansökan om förhandsbesked. MBN har därför ett utrymme för undantag från detaljplanekravet i sådana utpekade situationer som framgår av rättspraxis dvs väl definierade lucktomter och väl definierade generationsskiften inom jordbruket.

Granskningens genomförande.

Metoden har bestått i att jag har läst protokollen från nämnden under 2015 till och med November. Av tidsskäl har jag inte haft möjlighet att relatera besluten till samtliga rekommendationer i ÖP och av tidsskäl har jag inte haft möjlighet att följa upp andra handlingar i varje ärende än kallelser och protokoll. En kort redogörelse för mina iakttagelser har tillställts MOBN, KS och FOU som lämnat synpunkter. Jag har också intervjuat

ordförandena i MOBN och FOU och haft en dialog med bygglovsenheten och tagit del en aktuell rapport ”Hållbar utveckling i Kungälv kommun” av Jenny Lindqvist som tidigare var knuten till sektorn.

Resultat

Fram till och med novembermötet 2015 behandlade MOBN ansökningar om förhandsbesked eller motsvarande för 86 nya bostadshus utanför detaljplanelagda områden väsentligen fördelade över hela kommunen. 65 beviljades och därmed avslogs 21.

Trots att översiktsplanen är tydlig när det gäller bedömningen av bebyggelsestrycket har Miljö och byggnadsnämnden i beslutsprotokollen inte relaterat till detaljplanekravet mer än undantagsvis.

Övriga iakttagelser

Nämndens beslut varierar stort i struktur och omfattning. Det finns beslut på några rader med ett begränsat sakinnehåll. Det finns beslut som räknar upp ett stort antal omständigheter som i översiktsplanen snarast talar emot byggnation såsom tex ny bebyggelse på produktiv eller särskilt värdefull åkermark, byggande i tätortszoner, inom sammanhållen bebyggelse, naturområden av riksintresse, i kustbandet, i område med skredrisk eller i område där nämnden redan beviljat nya hus (och där en successiv bebyggelseutveckling redan är i full gång) men som sedan inte klargör varför nämnden väljer att ändå meddela positivt förhandsbesked.

I ett antal ärenden har förvaltningen föreslagit avslag men nämnden ändå beslutat bevilja ansökan – ibland efter omröstning. Det är problematiskt om nämnden därmed inte utvecklat grunden för sitt beslut – någon sådan framgår inte av protokollen mer än antyds i något fall där en nämndledamot åberopat generationsskifte.

En slags politisering av en myndighetsnämnd är grundlagsstridigt. Utan saklig grund kommer förhållandet till översiktsplanen eller prövningsgrunderna i PBL inte i spel. Utan ett sakligt och öppet redovisat förhållningssätt uppstår också frågan vad som istället styr beslutsfattandet och därför är det så avgörande och viktigt att var och en i kommunen enkelt kan ta del av nämndens beslut och bevekelsegrunder.

Om mina intryck är riktiga är det svårt med sådana förutsättningar att skapa feedback till översiktsplanarbetet och därigenom vidareutveckla det politiska arbetet och myndighetsarbetet på var sina nivåer.

Yttranden

MOBN och KS

Enligt yttrandet daterat 2016-03-23 uppfattas översiktsplanens detaljplanekrav alltför snävt och generellt, inte i linje med PBL, dess förarbeten och praxis. Nämnderna ser i övrigt fram mot den stundande aktualitetsprövningen av översiktsplanen. Ett antal riktlinjer utöver detaljplanekravet har visat sig vara otydliga och/eller svårtillämpliga.

FOU

Beredningen i ett yttrande daterat 2016-04-06 delar i stor utsträckning revisorns bild, men är inte helt överens kring tolkningen av detaljplanekravet. Här menar beredningen att MOBN genom att tydliggöra motiven för sina beslut ytterligare, med koppling bland annat till ÖP, bör kunna ansvara för andemeningen i översiktsplanen utan att som regel använda detaljplan som instrument för att genomföra ÖP:n

Dialog med bygglovsenheten. Förvaltningens ståndpunkter (med reservation för missuppfattning).

Bygglovsenheten bekräftar att ÖP anger att efterfrågan på mark i Kungälv är stor .
Bygglovsenheten framhåller att bedömningar i enskilda ärenden kan avvika från vad som anges i ÖP som inte tar ställning i detaljfrågor.

Det råder ett högt bebyggelsestryck i Kungälv och sedan en tid särdeles högt men inte så pass högt i alla delar av kommunen att detaljplanekrav kan ställas. Bygglovsenheten anser att ett överdrivet detaljplanekrav i översiktsplanen är uddlöst och i praktiken, i enskilda ärenden, måste förbises till förmån för PBL, dess förarbeten och praxis. Enheten efterlyser en kartering i ÖP av områden med högt bebyggelsestryck och anger att Bygglovsenheten utför sådan fortlöpande kartering.

Kompletterande underlag

Den refererade rapporten av Jenny Lindqvist redovisar en digital kartering av ansökningarna om bygglov/förhandsbesked åren 2012 – 2015. Jag utgår från att karteringen utförd på bygglovsenheten lika gärna kunde gälla beviljade tillstånd och läggas samman med vilken underlagskarta som helst och därmed ge en heltäckande uppföljning av tillämpningen av ÖP. Karteringen ifråga visar för övrigt att bebyggelsestryckets spridning i Kungälv är en realitet som gäller alla tillgängliga delar av kommunen vilket i stort sammanfaller med det öppna jordbrukslandskapet.

En annan fråga är hur man hanterar det tidsperspektiv som är relevant i samhällsbyggnadssammanhang och den förväntade utveckling som skall mötas med planering. Då handlar det inte om aktuella bygglovsansökningar i närområdet. Bebyggelsestrycket är naturligtvis inte lika stort överallt och hela tiden och oberoende av konjunkturer och kommunens egen planering. Det är inte orimligt att man bör anlägga perspektiv som handlar om i varje fall några tiotals år bakåt och framåt i tiden eller rent av anlägga det generationsperspektiv som ofta uttrycks i hållbarhetssammanhang. En annan fråga är vad som är ett stort byggnadstryck eller lågt. I fallet Kungälv är den frågan inte bara avgjord i ÖP utan redan i lagstiftningens förarbeten och bekräftat i aktuella domar från MÖD. Översiktsplanerna i Kungälv sedan 1990 liksom bebyggelsestryck och detaljplanekrav har prövats i snart trettio år och i otaliga enskilda ärenden. Det finns en stabil legal grund för översiktsplanens rekommendationer.

Ett sätt att redovisa bebyggelsestrycket är genom den sk Tobinkvoten dvs kvoten mellan en byggnads marknadsvärde och kostnaden att bygga nytt. Om den kvoten är större än ett finns ett incitament att investera i att bygga nytt vilket leder till efterfrågan på tomtmark. Det finns kommuner i Stockholmsregionen där kvoten är mer än 2.5. I en undersökning från 2011 där Kungälv ingick var kvoten 1,4 vilket var i nivå med motsvarande kommuner inom GR medan flertalet kommuner i landet låg under ett.

Bebyggelsetryck i rättskällor

Utgångspunkten är propositionen 1985/86:1 sidan 555 mfl. där lagstiftaren redogör för detaljplanekravet och bebyggelsetrycket. Redan av propositionen framgår bedömningen att bebyggelsetrycket (*förväntat* och existerande) i storstadsregionerna gör sig gällande på betydande avstånd från de centrala delarna. Möjligheterna till pendling och de starka motstående markanvändningsintressen som ofta finns, innebär att flera kommuner kan utgöra ett sammanhängande område med bebyggelsetryck. Här gör lagstiftaren tillägget att i ett sådant område kan detaljpaneläggning undvaras vid lämplighetsbedömningen endast om förhållandena är okomplicerade. Sedan följer: *I sådana fall kan ett ställningstagande i ett bygglovsärende grundas på en mer preciserad översiktsplan eller en enklare planutredning som klarlägger förutsättningar och restriktioner i grannskapet till den plats där en byggnadsåtgärd aktualiserats.* Metoden har åtminstone en gång tillämpats i Kungälv (vid Kareby kyrka) men de undantag från detaljplanekravet som blivit rättsligt bestående är lucktomt och generationsskifte. För lagstiftaren fanns för övrigt inte så stor anledning att dröja vid förhållanden med högt bebyggelsetryck utan uppehöll sig vid exempel på en slags minsta bebyggelsetryck som skulle kunna utlösa krav på detaljplan vilket är ett förhållande som gäller stora delar av Sverige utanför tätorternas randområden, de mest attraktiva kustområdena och storstadsregionerna.

En genomgång av ett antal relevanta domar i Miljööverdomstolen avseende ansökningar om förhandsbesked, visar att propositionens utgångspunkt fortfarande är aktuell och har utnyttjats av berörda kommuner. Domstolarna har inte sett skäl att ifrågasätta kommunernas uppgifter om ett generellt stort bebyggelsetryck med hänvisning just till läget i Göteborgsregionen tex Härryda MÖD P2463-15 och Kungsbacka MÖD P 4421-13, P1862-14. Det finns ingen sådan dom i högsta instans som handlar om just Kungälv. Det finns för den skull ingen anledning att anta att förutsättningarna i Kungälv uppfattas väsentligt annorlunda än i Kungsbacka och Härryda.

Sammanfattning.

Genomgången av beslutsprotokollen i MOBN avseende förhandsbesked om bygglov på Kungälvs landsbygd visar att det inte är uppenbart att nämnden har tillämpat kommunens översiktsplan och dess riktlinjer- indikationerna på motsatsen är flera. Nämnden uppger sig dessutom vara kritisk till ÖP: ”översiktsplanens detaljplanekrav är alltför både snävt och generellt, inte i linje med Plan och bygglagen, dess förarbeten och praxis”. Och ÖP måste enligt bygglovsenheten ”förbises till förmån för PBL”.

Eftersom beslutsprotokollen inte motiverar varför detaljplanekravet inte har tillämpats eller på vilka grunder nämnden funnit att det inte råder något högt bebyggelsetryck eller preciserat vad som är högt eller lågt i ett visst tidsperspektiv eller redovisat ett underlag för bedömning av förväntat bebyggelsetryck, är det svårt att relatera besluten till ÖP, svårt att samla erfarenheter, svårt att förutse under vilka förutsättningar man får bygga hus på landsbygden. Det är därmed svårt att utläsa den sakliga grunden för besluten och naturligtvis på vilket sätt nämnden tar ansvar för konsekvenserna av en myndighetsutövning som inte beaktar ÖP.

När det gäller FOU är beredningen inte helt överens med undertecknad kring tolkningen av att detaljplanekravet gäller över hela kommunens yta på grund av bebyggelsetrycket. Jag har uppfattat att det på flera ställen i ÖP framgår att det råder ett högt bebyggelsetryck i kommunen vilket tex bygglovsenheten bekräftar. Där det råder högt bebyggelsetryck gäller

kravet på detaljplan som utgångspunkt. Det är vad jag har att hålla mig till som granskare. I perspektiv av den verkliga bebyggelseutvecklingen och i perspektiv av hur andra kommuner i GR uppfattar situationen, är detta inte någon orimlig ståndpunkt.

Resultat

Svaret på revisionsfrågan är att det enbart av protokollen från MOBN inte säkert går att utläsa hur och om nämnden tillämpar vare sig översiktsplanen eller PBL.

Rekommendationer

Ansvar för uppföljning av beslut i MOBN och KS i relation till Översiktsplanen behöver klargöras och erfarenheterna sammanställas och nyttiggöras i ajourhållningen av ÖP

Utformningen av beslut i MOBN behöver ses över för att bidra till största möjliga transparens och tillgänglighet. Beslut behöver motiveras. Beslut bör alltid beredas av förvaltningen vars förslag bör bifogas till beslut som förvaltningen inte står bakom. Detta är en förutsättning för allmänhetens insyn, för uppföljning, intern kontroll och erfarenhetsåterföring

En förutsättning för beredningens ändamålsenliga arbete är att uppdrag och roller i samhällsbyggnadsprocesserna respekteras. Min rekommendation till KS och MOBN är att till att börja med beakta gällande reglementen.

FOU önskar sig en modell där MOBN arbetar efter översiktsplanens andemening. Min rekommendation är att FOU formulerar andemeningarna i klartext och i nära samverkan med MOBN och KS slipar ÖP till ett korrekt och effektivt styrmedel. Fördjupningar av ÖP är ju redskap FOU har att tydliggöra avsikterna.

Hans Henrikson