

# Uppföljning av granskning av detaljplaneprocessen

Nacka kommun



# Innehåll

Sammanfattande bedömning .....	2
1. Inledning.....	3
1.1 Bakgrund .....	3
1.2 Syfte.....	3
1.3 Genomförande och avgränsning .....	3
2. Tidigare granskning .....	4
2.1 Granskning av detaljplaneprocessen 2023.....	4
3. Nuläge 2026 .....	5
3.1 Organisation och styrning av planprocessen .....	5
3.1.1 <i>Organisationen för stadsutvecklingsprocessen</i> .....	5
3.2 Handläggningstider för planbesked.....	6
3.3 Kompetensförsörjning och konsultanvändning .....	7
3.4 Kriterier för KF-antagande av detaljplan .....	7
3.5 Tidig involvering av kommunala bolag i detaljplaneprocessen .....	8

## Sammanfattande bedömning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna genomfört en uppföljning av granskningen av detaljplaneprocessen från 2023. Syftet har varit att bedöma om kommunstyrelsen och miljö- och stadsbyggnadsnämnden har vidtagit ändamålsenliga åtgärder med anledning av tidigare iakttagelser och rekommendationer. Sammantaget bedömer vi att kommunstyrelsen samt miljö- och stadsbyggnadsnämnden i viss utsträckning har beaktat rekommendationerna och vidtagit relevanta åtgärder.




Kommunstyrelsen och miljö- och stadsbyggnadsnämnden har genomfört flera förändringar i handläggningen av planbesked. Handläggningstiden mäts numera från det datum då ansökan är komplett, och arbetssättet har utvecklats för bättre samordning med sakkunniga enheter. Detta har medfört att mediantiden för planbesked minskat från 33,4 veckor år 2023 till 11,8 veckor år 2024, samt 18 veckor år 2025. Variation kvarstår dock i mer komplexa ärenden som prövas av stadsutvecklingsutskottet och kommunstyrelsen, där handläggningstiden i vissa fall överstiger 16 veckor (fyra månader). För miljö- och stadsbyggnadsnämnden har handläggningstiderna legat under den lagstadgade tidsfristen under både 2024 och 2025 (11,1 respektive 10,9 veckor).

En analys inom stadsutvecklingsprocessen visar att konsultstöd ofta kostar upp till det dubbla jämfört med arbete utfört av egen personal. De konsulter som anlitas i detaljplanearbetet är i huvudsak specialister, till exempel för inventeringar eller utredningar som kräver specifik expertis. Det uppges vara mycket ovanligt att konsulter används som planhandläggare.

Rekommendationen att tydliggöra kriterier för när en detaljplan ska antas av kommunfullmäktige är inte åtgärdad. Kommunstyrelsen saknar fortfarande fastställda lokala kriterier och tillämpar i stället kommunallagens huvudregel, det vill säga att fullmäktige beslutar i frågor som är principiella eller av större vikt med betydande ekonomisk påverkan.

Sedan den föregående granskningen har flera utvecklingsåtgärder genomförts för att stärka samverkan inom stadsutvecklingsprocessen. Bland annat har en styrgrupp införts och en gemensam handbok för allmänna anläggningar tagits fram. Även om det fortfarande saknas en fastställd rutin som anger att de kommunala bolagen ska involveras tidigt och systematiskt, uppges detta i praktiken ske genom bolagens regelbundna deltagande i styrgruppen. Vidare involveras bolagen, i egenskap av ledningsägare, i förprojektering och vid framtagandet av de systemhandlingar som tas fram i samband med planläggning. Sammantaget bedöms dessa åtgärder innebära att bolagens intressen beaktas.

Tidigare rekommendationer 2023	Bedömning 2026
Analysera och vidta erforderliga åtgärder för att åtgärda anledningarna till att handläggningstiderna avseende planbesked i vissa fall bryter mot plan- och bygglagen.	
Tillse att kommunen kan attrahera rätt kompetens för att frigöra sig från behovet av långtidsanlitade konsulter.	
Tydliggör kriterier för när en detaljplan ska antas av fullmäktige, dvs för när en detaljplan bedöms ha ett stort allmänt intresse eller vara av principiell betydelse (KS).	
Fastställ en rutin som säkerställer att de kommunala bolagen involveras tidigare i planprocessen, för att säkerställa att rätt kompetens knyts till projektet i tid, för att undvika förseningar samt för att underlätta bolagens resursplanering (MSN).	

-  Inte åtgärdad
-  Delvis åtgärdat eller fortfarande pågående
-  Tillräckliga åtgärder har vidtagits

# 1. Inledning

## 1.1 Bakgrund

En viktig del i revisionens arbete är att följa upp granskningar från tidigare år i syfte att bedöma genomslaget för de förbättringsförslag och rekommendationer som revisionen har lämnat. Kommunrevisionen har, utifrån sin risk- och väsentlighetsanalys för revisionsåret 2025, beslutat att genomföra en uppföljning av granskningen av detaljplaneprocessen som genomfördes 2023. Granskningen avsåg kommunstyrelsen samt miljö- och stadsbyggnadsnämnden. I granskningen noterades vissa brister och totalt lämnades fyra rekommendationer.

## 1.2 Syfte

Syftet med den uppföljande granskningen är att bedöma om de åtgärder som kommunstyrelsen samt miljö- och stadsbyggnadsnämnden har vidtagit utifrån revisionens bedömningar, samt huruvida de rekommendationer som revisionen har lämnat inom ramen för ovanstående granskning har omhändertagits och åtgärdats på ett ändamålsenligt sätt.

## 1.3 Genomförande och avgränsning

Granskningen baseras på dokumentstudier, och frågor har skickats till berörd enhet för inhämtande av skriftliga svar.

Granskningen avser kommunstyrelsen samt miljö- och stadsbyggnadsnämnden. Den avgränsas i tid till perioden från det att den ursprungliga granskningen avlämnades fram till avrapporteringen av denna uppföljande granskning.

## 2. Tidigare granskning

### 2.1 Granskning av detaljplaneprocessen 2023

Under 2023 genomförde EY på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna en granskning av detaljplaneprocessen. Syftet var att bedöma om kommunstyrelsen och miljö- och stadsbyggnadsnämnden genomför detaljplaneprocessen på ett ändamålsenligt sätt som säkerställer god planberedskap.

Den sammanfattande bedömningen var att kommunstyrelsen och miljö- och stadsbyggnadsnämnden i allt väsentligt hade säkerställt en ändamålsenlig verksamhet i samband med framtagandet av detaljplaner, men vissa brister identifierades och totalt fyra rekommendationer lämnades.

I granskningen konstaterades att den lagstiftade maximala handläggningstiden för planbesked i viss utsträckning hade överskridits under 2021 och 2022. Det bedömdes också vara otydligt hur och när de kommunala bolagen involveras i detaljplaneprocessen. Bolagen uttryckte själva frustration över att ofta komma in för sent i processen, vilket försvårade deras verksamhetsplanering och i vissa fall bidrog till förseningar i processen.

Granskningen visade även att svårigheter att rekrytera vissa nyckelkompetenser hade lett till ett omfattande behov av konsulter. I flera fall hade konsulter arbetat heltid för kommunen under flera års tid, vilket bedömdes medföra merkostnader.

Mot bakgrund av dessa iakttagelser rekommenderades kommunstyrelsen och miljö- och stadsbyggnadsnämnden att:

- analysera och vidta erforderliga åtgärder för att åtgärda anledningarna till att handläggningstiderna avseende planbesked i vissa fall bryter mot plan- och bygglagen, och
- tillse att kommunen kan attrahera rätt kompetens för att frigöra sig från behovet av långtidsanlitade konsulter.

Därutöver rekommenderades kommunstyrelsen att:

- tydliggöra kriterier för när en detaljplan ska antas av kommunfullmäktige, dvs när en detaljplan bedöms ha ett stort allmänt intresse eller vara av principiell betydelse.

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden rekommenderades att:

- fastställa en rutin som säkerställer att de kommunala bolagen involveras tidigare i planprocessen, för att säkerställa att rätt kompetens knyts till projektet i tid, för att undvika förseningar samt för att underlätta bolagens resursplanering.

## 3. Nuläge 2026

### 3.1 Organisation och styrning av planprocessen

Ansvar och beslutsmandat för planbesked är fördelade mellan kommunstyrelsen och miljö- och stadsbyggnadsnämnden beroende på ärendets komplexitet och betydelse. Planbesked som avser enskild fastighet eller tomtindelning och som inte bedöms vara av större vikt eller ha principiell betydelse beslutas av miljö- och stadsbyggnadsnämnden. Planbesked som bedöms vara av större vikt, ha principiell betydelse eller påverka kommunens långsiktiga utveckling eller ekonomi beslutas av kommunstyrelsen.

Processen för att ta fram detaljplaner innefattar flera politiska beslut vid olika skeden. För planer som är av strategisk betydelse, påverkar kommunens långsiktiga utveckling eller ekonomi, avviker från översiktsplanen eller rör frågor av principiell karaktär fattar kommunstyrelsen beslut om startpromemoria samt om principöverenskommelse och budget för stadsbyggnadsprojekt. I stadsbyggnadsprojektet ingår framtagandet av detaljplan.

När kommunstyrelsen har gett uppdrag åt miljö- och stadsbyggnadsnämnden att ta fram förslag till detaljplan ansvarar nämnden för beslut om planstart, samråd, granskning och tillstyrkan. Miljö- och stadsbyggnadsnämnden ansvarar för samtliga beslut i detaljplaneprocessen endast när planen avser en enskild fastighet eller tomtindelning och varken påverkar kommunens ekonomi eller är av principiell betydelse för kommunens långsiktiga utveckling. I Nacka kommun benämns dessa som planprojekt.

Detaljplaner av stor vikt eller av principiell betydelse antas i enlighet med PBL 5 kap. 27 § av kommunfullmäktige. Enligt förarbetena bör detaljplaner som handläggs med standardförfarande kunna delegeras, medan planer som handläggs med utökat förfarande i princip alltid ska antas av kommunfullmäktige.

#### 3.1.1 Organisationen för stadsutvecklingsprocessen

Stadsbyggnadsdirektören har initierat en utveckling av organisationen för stadsutvecklingsprocessen och infört en styrgrupp för stadsbyggnadsprojekten från 1 januari 2026. Syftet med den nya organisationen är att skapa tydligare struktur och styrning inom stadsutvecklingsprocessen samt att stärka uppföljningen av stadsbyggnadsprojekten.

Styrgruppen ansvarar för att ge strategisk inriktning, säkerställa förankring i politiska mål och styrdokument, följa upp projektens utveckling samt fatta beslut om prioriteringar, resurser och avvikelser i genomförandet. Projektidéer som kan utvecklas till stadsbyggnadsprojekt ska lyftas till styrgruppen i ett tidigt skede - före inriktningsbeslut i kommunstyrelsen - för att säkerställa att frågor som rör kommunala anläggningar hanteras tidigt. Projekten återkommer till styrgruppen vid flera tillfällen under processens gång. Deltagare i styrgruppen är enhetschefer samt projekt- och gruppchefer inom stadsutvecklingsprocessen. Motsvarande funktioner från övriga enheter inom territorieprocessen deltar vid behov. Vid behov deltar direktör från Nacka vatten och avfall (NVOA) tillsammans med berörda resurser. Stadsutvecklingsdirektören är ordförande.

Figur 1: Organisationsskiss



Organisationsskiss hämtas från Nacka kommuns hemsida.

Planenheten ansvarar för detaljplaneringen. Det innebär att enheten tar fram detaljplaner och handlägger ansökningar om planbesked.

### 3.2 Handläggningstider för planbesked

Sedan granskningen genomfördes har tidpunkten ändrats för när handläggningstiden beräknas starta. Handläggningstiden mäts nu från det datum då ansökan är komplett, i enlighet med intentionerna i 5 kap. 4 § plan- och bygglagen (2010:900).

Ärenden som prövas i kommunstyrelsens stadsutvecklingsutskott och kommunstyrelsen innebär minst sex veckor för beredning och beslut i den politiska processen. Detta innebär att den interna handläggningen och framtagande av förslag till beslut för ärenden som ska till kommunstyrelsen behöver genomföras inom cirka 10 veckor. I mer komplexa ärenden, eller när den politiska processen tar längre tid, kan den totala handläggningstiden därför överstiga 16 veckor (fyra månader). Handläggningstiden för planbesked beslutade i kommunstyrelsen har förbättrats sedan 2023, då mediantiden var 33,4 veckor. År 2024 var mediantiden 11,8 veckor och år 2025 18 veckor. Variationerna bedöms främst bero på ärendets komplexitet och antalet involverade aktörer, både tjänstepersoner och politiker.

För ärenden som prövas i miljö- och stadsbyggnadsnämnden är den politiska processen kortare, cirka 3,5 veckor. Mediantiden för handläggning av planbesked beslutade i nämnden har understigit den lagstadgade tidsfristen både 2024 och 2025 (11,1 respektive 10,9 veckor).

Planenheten har utvecklat arbetssätt och rutiner för att hantera plan- och exploateringsförfrågningar gemensamt i ett tidigt skede, vilket förväntas bidra till en mer effektiv process. Samordningen med sakkunniga enheter inom stadsutveckling, och vid behov andra kommunala enheter, syftar till att säkerställa ett tillräckligt underlag för att bedöma om en ansökan kan innebära betydande ekonomiska konsekvenser för kommunen, till exempel vid investeringar, framtida driftkostnader eller påverkan på kommunala anläggningar.

Planenheten har också rutiner för tidig bedömning av planbesked och bedömer att de två bedömningsnivåerna tillämpas enhetligt och i enlighet med plan- och bygglagen. Bedömningen görs alltid utifrån PBL:s bestämmelser om allmänna och enskilda intressen. De två bedömningsnivåerna som tillämpas är:

- Grundläggande bedömning: används när förslaget inte är av stor vikt, saknar principiell betydelse och inte har allmänt intresse. Miljö- och stadsbyggnadsnämnden beslutar om planbesked.
- Fördjupad bedömning: används när förslaget är av större vikt eller principiell

betydelse, kan medföra betydande miljöpåverkan eller berör kommunala anläggningar och exploateringsförutsättningar. Kommunstyrelsen beslutar om planbesked.

Enhetlighet i bedömningarna säkerställs genom interna riktlinjer, löpande avstämningar inom planenheten, tydliga motiveringar i beslutsunderlag samt dialoger med berörda enheter.

### **3.3 Kompetensförsörjning och konsultanvändning**

Stadsutvecklingsprocessen, genom enheten för strategisk stadsutveckling, har genomfört en övergripande analys av kostnadsrelationen mellan egen personal och konsulter. Analysen visar att kostnaden för konsulter generellt uppgår till upp mot dubbla kostnaden jämfört med motsvarande arbete utfört av egen personal.

Handläggningen av planbesked utförs, liksom tidigare år, av planarkitekter som även utför detaljplanearbete. Planenheten bemannar arbetet med detaljplaner med egen personal, medan de utredningar som utgör utredningsunderlag upphandlas som extern expertis inom respektive projekt. Tidsfördröjningar i upphandlingsmomentet har minskat, dels genom att byggaktörer i större utsträckning själva beställer utredningar, dels genom att flera enheter numera använder ramavtal med konsulter. De konsulter som medverkar i planarbetet anlitas huvudsakligen via andra kommunala enheter, exempelvis inom trafik och naturinventeringar.

Planenheten uppger att antalet planarkitekter är stabilt och i balans. Periodvisa avvikelser uppstår exempelvis vid tjänstledigheter, liksom variationer i antalet inkomna ansökningar och trycket på planläggning. Den senast anställda planarkitekten rekryterades 2024. Inga konsulter har varit anlitate som planarkitekter sedan det sista avtalet upphörde 2020. Åren dessförinnan hade planenheten avtal med 6-10 konsulter för framtagande av detaljplaner. Konsultstöd för kommunantikvarien anlitas fortfarande vid behov för enstaka uppdrag under arbetstoppar, vilket bekostas av beställaren.

### **3.4 Kriterier för KF-antagande av detaljplan**

Kommunstyrelsen har inte fattat beslut om kriterier som preciserar när en detaljplan ska bedömas ha stort allmänt intresse eller vara av principiell betydelse. Vilka detaljplaner som ska antas av kommunfullmäktige styrs i stället indirekt av miljö- och stadsbyggnadsnämndens reglemente, som anger att planer av större vikt eller principiell betydelse ska antas av kommunfullmäktige och att nämnden ansvarar för att ta fram förslag till beslut.

I avsaknad av särskilda kommunala kriterier tillämpar Nacka kommun, i likhet med många kommuner, kommunallagens huvudregel om att kommunfullmäktige beslutar i principiella eller större frågor. Detta omfattar detaljplaner som medför strategiska eller långsiktiga förändringar av mark- eller vattenanvändningen, avviker från översiktsplanen, innebär betydande ekonomiska konsekvenser, berör ett stort allmänt intresse eller innehåller principiella ställningstaganden som påverkar kommunens framtida planering. Övriga detaljplaner som handläggs med standardförfarande kan antas av miljö- och stadsbyggnadsnämnden. Därmed kvarstår revisionens rekommendation oförändrad.

Kriterierna för val av planförfarande framgår av plan- och bygglagen. Planenheten tillämpar bestämmelserna i 5 kap. 7 § PBL, som anger när standardförfarande respektive utökat förfarande ska användas. Nacka kommun har inga egna kompletterande kriterier, utan bedömningen utgår från PBL:s reglering.

### 3.5 Tidig involvering av kommunala bolag i detaljplaneprocessen

Projektmodellen för stadsbyggnadsprojekt behöver löpande uppdateras för att hållas aktuell. En ny översyn har påbörjats och kommer att pågå under 2026. Involveringen av de kommunala bolagen bedöms fortfarande behöva förtydligas i projektmodellen, och det saknas i dagsläget en rutin som tydligt anger hur bolagen ska inkluderas.

Samtidigt beaktas bolagens behov i praktiken, i deras roll som ledningsägare. Nacka Vatten och Avfall (NVOA) och övriga kommunala bolag deltar i styrgruppen vid behov, och NVOA deltar i stort sett varje vecka. Vidare involveras bolagen i förprojektering och vid framtagandet av systemhandlingar som tas fram i samband med planläggning. De har även möjlighet att yttra sig under samråd och granskning, och genomförandeavtal tecknas med bolagen i samband med antagande av detaljplaner.

Syftet med den nya organisationen är att skapa en tydligare struktur och styrning inom stadsutvecklingsprocessen samt att stärka uppföljningen av stadsbyggnadsprojekten. Ett viktigt inslag är att skapa samsyn mellan berörda enheter och NVOA. Ett annat centralt syfte är att säkerställa tydliga beslutsvägar och mandat för samtliga chefer och projektroller inom stadsutvecklingsprocessen, inklusive en tydlig ansvarsfördelning och kontaktvägar gentemot de kommunala bolagen.

Därtill har en gemensam handbok för allmänna anläggningar tagits fram av stadsutvecklingsprocessen i samverkan med NVOA. Handboken redogör för kommunens och NVOA:s arbetssätt och ställningstaganden i de principfrågor som uppkommer i stadsbyggnadsprojekt. Den fungerar som vägledning för berörda enheter inom kommunkoncernen, bland annat avseende vilka utredningar och vilket planeringsunderlag som krävs för att säkerställa att detaljplanen blir genomförbar.

*Nacka den 25 mars 2026*

Liv Bongcam  
EY