

Utvärdering av planläggningsprocessen

Åbo stads revisionsnämnd 19.5.2020





**Rapportör och
rapporteringsstidpunkt**

Åbo stads revisionsnämnd, 2020
Åbo stads revisionsnämnd publicerar en utvärderingsrapport
över förverkligandet av Åbo stads planläggningsmål

Rapportens namn

Utvärdering av planläggningsprocessen

Rapportens distribution

Rapporten är tillgänglig på internet på adressen
www.turku.fi/tarkastuslautakunnanjulkaisut

Ämnesord

Utvärderingsrapport, utvärdering, planläggning, process, Åbo stad, mål

Rapportseriens namn

Åbo stads revisionsnämnd

**Identifierande information
om rapporten**

Sidor 20 | Språk svenska

Rapportens distributör

Åbo stads revisionsbyrå, tfn (02) 330 000

Många enskilda faktorer
kan påverka detalj-
planeprocessens längd.

Inledning

I utvärderingen av Åbo stads planläggningsprocess har fokus framför allt varit på de faktorer som påverkar detaljplanläggningsprocessens längd. I tabell 1 nedan visas längden på så kallade till sin inverkan betydande detaljplaner som har godkänts av stadsfullmäktige. Åren 2011–2018 var den typiska längden för detaljplaneringsprocessen för dessa planer över två år; den genomsnittliga medianlängden var 26 månader. Godkännandet av ej betydande planer har delegerats till nämnden enligt bransch. Längden för planer som delegerats till nämnden är enligt stadsmiljösektorn betydligt kortare än för fullmäktigeplaner.

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	ka. 11–18
21,4	23,5	24,2	29,5	29,3	25,9	29,9	22,4	25,8

Tabell 1. *Detaljplaneringens längd från igångsättning till godkännande (detaljplaner som godkänts av stadsfullmäktige), månader i median (Källa: stadsmiljösektorns strategiska avtal 2020)*

Detaljplaneringsprocessens längd kan påverkas av många enskilda faktorer som exempelvis blandning av plannivåer, oklar styrdokumenthelhet, saknad av markpolitik, myndighetssamarbetets stelbenthet, åtskilliga beslutsfattandebehandlingar samt en beslutskultur som präglas av ändringar och att ärenden lämnas på bordet.

För utvärderingen har tjänst innehavare inom stadsmiljösektorn, stadsplaneringschefen samt biträdande stadsdirektören intervjuats. Utvärderingens riktighet har granskats under ledning av stadsmiljösektorn.



Kvaliteten på detaljplaneringens processer kan enligt intervjupersonerna utvärderas enligt tre kriterier: 1. detaljplanbeslutens hållbarhet, 2. planernas svar på efterfrågan, det vill säga om planerna realiseras eller ej, och 3. antalet undantagsbeslut. I ljuset av dessa kriterier framstår planläggningen som relativt högklassig.

Sammanfattning av huvudpunkterna

Detaljplaneringsprocessen jämfört med de uppställda målen och med andra städer

- Stadens egna mål särskilt i anknytning till planernas antal uppnåddes inte år 2018.
- Detaljplaneringens längd i Åbo har nästan tredubblats på tio år och är något längre än i andra växande kommuner. Storleken för de planlagda områdena har samtidigt vuxit beaktansvärt.
- I Åbo har detaljplaneringens effektivitet sjunkit med fem procent från nivån åren 2004–2005. I huvudstadsregionen och Tammerfors har planeringens effektivitet under samma period stigit med 50 procent.

Detaljplaneringens kvalitet

- Kvaliteten på detaljplaneringens processer kan enligt intervjupersonerna utvärderas enligt tre kriterier: 1. detaljplanbeslutens hållbarhet, 2. planernas svar på efterfrågan, det vill säga om planerna realiseras eller ej, och 3. antalet undantagsbeslut. I ljuset av dessa kriterier framstår planläggningen som relativt högklassig.

Styrning av planlägningsprocessen

- Planläggningen styrs med hjälp av cirka 20 styrdokument och åtta operativa mål och åtminstone fem separata utvecklingsprojekt hör ihop med den. Antalet styrdokument anses vara stort och styrhelheten oklar.
- Ansvars- och arbetsfördelningen mellan markanvändningen och stadsplaneringen som hör till olika organisationer upplevs ibland som oklar särskilt ur synvinkeln för personer som står utanför stadsorganisationen.
- Detaljplaneringsprogrammet är ett viktigt dokument i prioriteringen av planläggningen. Tydliga, på förhand bestämda och transparenta kriterier för hur enskilda detaljplansprojekt kommer till detaljplanprogrammet saknas. Enligt branschen innehåller anvisningarna för projektplanering och redogörelsen för behov inom infraprojekt som godkändes av fullmäktige 23.9.2019 också preliminära redogörelser för projekt inom markanvändningen. I fortsättningen skulle planerna programmeras i planlägningsprogrammet efter att den preliminära redogörelsen har godkänts. Den preliminära redogörelsen godkänns av sektionschefen.
- Enligt intervjupersonerna framkommer blandningen av plannivåer i Åbo främst som alltför detaljerade detaljplaner, där ställning tas till detaljer som hör till byggnadsplaneringen.

Markpolitiken i praktiken

- Trots åtskilliga styrdokument saknar Åbo en giltig markpolitik. Alla gamla grundläggande riktlinjer gällande bostads- och markpolitiken har inte längre blivit del av strategihelheten; en del av riktlinjerna har slutat gälla efter att strategihierarkin uppdaterades, och en del av riktlinjerna är spridda över olika dokument så att de har varit svårt att urskilja en politiskt styrande helhet utifrån dem. Åbo stadsstyrelse har på sitt möte 11.5.2020 § 207 behandlat Åbo stads principer för bostads- och markpolitiken.
- Markanvändningsavtalet förlänger medianlängden för stora städers detaljplansprocess från 13,5 månader till 19,2 månader. I Åbo är skillnaden ännu större: medianlängden för detaljplaner som innehåller markanvändningsavtal åren 2014–2015 var 32,1 månader och för detaljplaner som inte innehåller markanvändningsavtal 13 månader.
- Stadens anskaffning av råmark påskyndar planläggningen, och särskilt i framtiden borde anskaffningen styras in mot den gällande generalplanens tillväxtriktningar. Problemet ligger emellertid i den nya generalplansprocessens längd och osäkerheten som har med dess resultat att göra.

Interaktion med intressentgrupper

- Det att Åbo bland annat inte har en helhetsplan för skolnätet upplevs som ett farthinder för planlägningsprocessen.
- Vad gäller miljöärenden har myndigheternas krav ökat betydligt och alla redogörelser anhålls inte om på samma gång, vilket ökar på planläggningens längd.

Antalet ställen där beslut gällande detaljplaner fattas under planlägningsprocessen

- Markanvändnings- och bygglagen förutsätter endast en obligatorisk godkännandebehandling i ett beslutsfattande organ för detaljplaner när planen godkänns. I Åbo behandlas ett betydande detaljplansärende i planlägningsprocessens olika skeden minst fem gånger i tre separata beslutsfattande organ (stadsmiljönämnden, stadsstyrelsen, stadsfullmäktige).
- Mängden beslutsfattande organ ökar på planlägningsprocessens längd och binder förberedarnas, beslutsfattarnas och den i planläggningen hjälpsamma personalens resurser.
- Det att planärenden blir kvar på bordet förlänger processerna.
- Detaljplanen och dess innehåll förblir osäkra genom hela processen.

Enligt intervjupersonerna framkommer blandningen av plannivåer i Åbo främst som alltför detaljerade detaljplaner, där ställning tas till detaljer som hör till byggnadsplaneringen.



1. Kvaliteten och effektiviteten av Åbos planläggningsprocess i förhållande till jämförelsestäder och de uppställda målen

1.1 Förverkligandet av de för planläggningsprocessen uppställda målen

Mål har satts upp för planläggningsprocessen i det operativa avtalet mellan stadsmiljönämnden och stadsmiljösektorn. Enligt det operativa avtalet för år 2020 **nåddes målen år 2018 särskilt dåligt angående antalet planer.** Enligt stadsmiljösektorn ledning var detaljplanprogrammet för år 2018 överdimensionerat i förhållande till resurserna till hands.

Över hälften av det uppsatta målet för antalet detaljplaner som påbörjades år 2018 har förverkligats:

Målet st.	Utfall 2017	Mål 2018	Utfall 2018
Antalet påbörjade detaljplaner	32	40	23

Av målet för antalet godkända planutkast förverkligades cirka 27 procent:

Målet st.	Utfall 2017	Mål 2018	Utfall 2018
Antalet godkända planutkast	14	30	8

Antalet godkända detaljplaner som förverkligades var år 2018 cirka 52 av det uppsatta målet:

Målet st.	Utfall 2017	Mål 2018	Utfall 2018
Antalet godkända detaljplaner	20	42	22

Planläggningens längd förverkligades ungefär enligt de uppsatta målen:

Målet mån.	Utfall 2017	Mål 2018	Utfall 2018
Planeringens medianlängd, betydande detaljplaner	24,5	20	19,6
Planeringens medianlängd, mindre detaljplaner	7,7	8	8,8

För åren 2019 och 2020 har motsvarande mål för planläggningsprocessens längd inte längre satts upp. Enligt stadsmiljösektorns ledning iakttas detaljplaneringens längd fast inga mål har satts upp.

1.2 Planläggningens längd och effektivitet

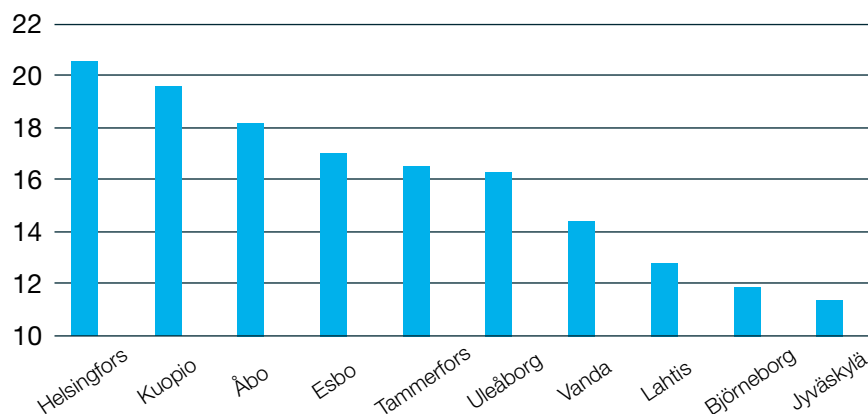
YI Miljöministeriets rapport 20/2017 "Ändringar i detaljplanläggningen inom tillväxtområden i Finland" har antalet detaljplaner, planläggningens längd och statistikmaterialet för våningsyta som producerats via planläggning åren 2014–2015 jämförts med situationen åren 2004–2005 inom tillväxtområden i Finland (Stora städer och deras kranskommuner, sammanlagt 46 kommuner). Enligt rapporten var medianlängden för planläggningsprocessen från igångsättande till godkännande 15,6 månader i tillväxtområdenas kommuner, när den tio år tidigare var 10,3 månader. I de flesta kommuner inom tillväxtområden hade



planläggningens effektivitet emellertid förbättrats, det vill säga mer våningsyta producerades per månad som gick åt till planläggning jämfört med tio år tidigare.

Genomsnittliga (median) längden för detaljplanering i Åbo var 6,4 månader år 2005 och 18,2 månader år 2015. **Detaljplaneringens längd i Åbo har sålunda nästan tredubblats på tio år och är något längre än i andra växande kommuner i rapporten** (15,6 månader). Variationsvidden för medianlängden för detaljplaneringen i stora städer var mellan 11,4 och 20,5 månader. I Åbo var detaljplaneringens längd åren 2014–2015 den tredje längsta av Finlands tio största städer.

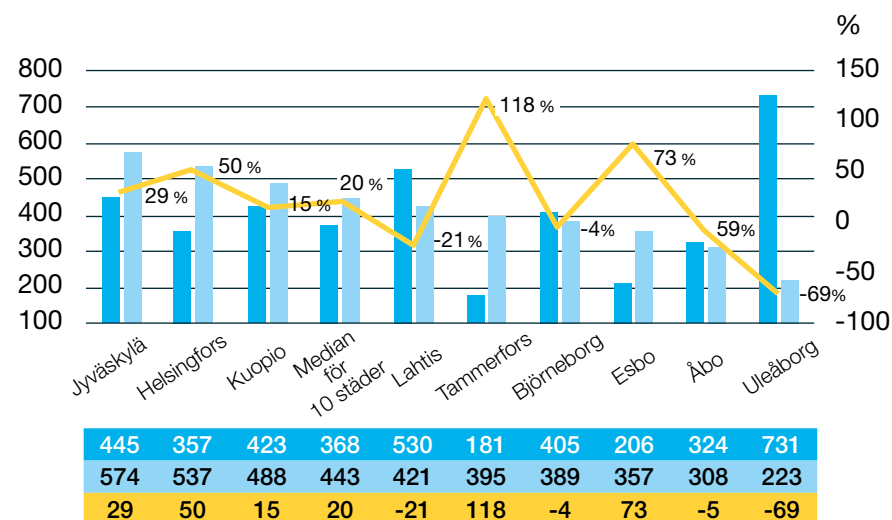
Medianlängden för detaljplaneringen angett i månader åren 2014–2015, stora städer



Figur 1. Detaljplaneringens längd i Finlands tio största städer (Källa: Miljöministeriet)

Trenden i tillväxtområdenas kommuner är att detaljplaneringens längd har vuxit på tio år, men våningsyta produceras i allt större mängd per varje månad som användes för planläggningen. Denna *effektivitet av planläggning* kan mätas genom att jämföra helhetstiden som använts för detaljplaneringen med mängden våningsyta som producerats med planerna.

Planeringens effektivitet



■ 2004–2005 km²/mån. ■ 2014–2015 km²/mån. ■ Förändring i effektivitet som procent

Figur 2. Detaljplaneringens effektivitet (producerad våningsyta per planläggningsmånad) i Finlands tio största städer

Våningsytan som producerades per månad i de tio största städerna (medianen) åren 2014–2015 var 443 km², och effektiviteten hade förbättrats med cirka 20 procent på tio år. **I Åbo gick emellertid detaljplaneringens effektivitet ner med fem procent under samma tidsperiod. I huvudstadsregionen och Tammerfors har planeringens effektivitet under samma period stigit med cirka 50 procent.** Åren 2014–2015 var mängden producerad våningsyta per planläggningsmånad i Åbo näst minst bland de tio största städerna, 308 km². Angående statistiken bör det påpekas att mängden våningsyta som produceras med detaljplanering varierar typiskt årligen.

1.3 Planläggningens kvalitet

Kvaliteten av detaljplaneringens processer kan enligt intervjupersonerna utvärderas enligt följande tre kriterier:

1. detaljplanbeslutens hållbarhet,
2. planernas svar på efterfrågan, det vill säga om planerna realiserats eller ej, och
3. antalet undantagsbeslut.

1.3.1 Detaljplanbeslutens hållbarhet

Planbeslut överklagas ofta. Detaljplanbeslutens hållbarhet i rättsinstanserna berättar närmast om en planlägningsprocess som har gått rätt till. Åren 2009–2018 har hållbarhetsprocenten för detaljplanbeslut varierat 92 och 100 procent. **Ur en rättslig synvinkel framstår planläggningen alltså som rätt så högklassig.**

År	Detaljplanbeslutens hållbarhet som procent
2018	96
2017	95
2016	100
2015	100
2014	95
2013	100
2012	100
2011	92
2010	100
2009	97

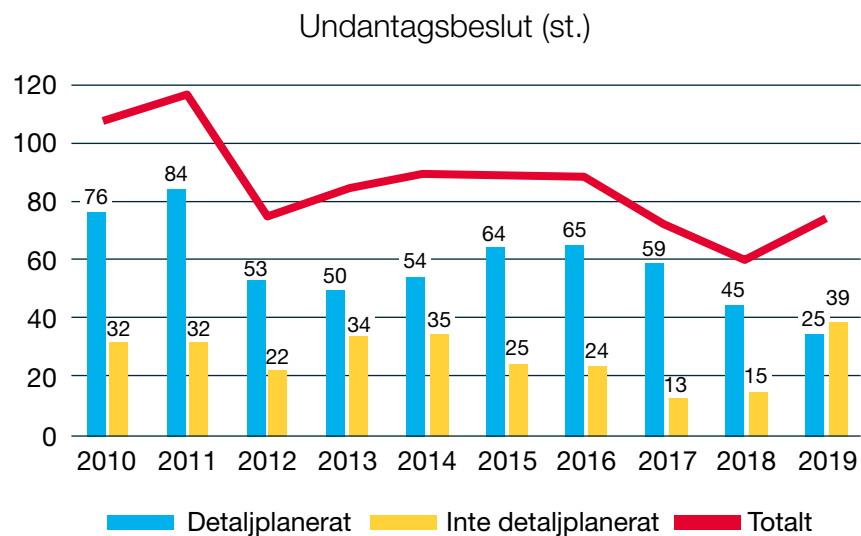
1.3.2 Planernas förverkligande som byggnadsprojekt

En plan förverkligas om efterfrågan finns. **Det finns ingen egentlig statistisk information om hur planer förverkligas, men enligt stadsmiljösektorns ledning har några planer inte förverkligats**, som exempel på dessa nämns detaljplanen för de flytande byggnaderna som planerades för Hirvensalo – bland orsakerna var det att muddringskostnaderna har visat sig vara betydligt större än det uppskattades i planläggningsskedet.

1.3.3 Antalet undantagsbeslut

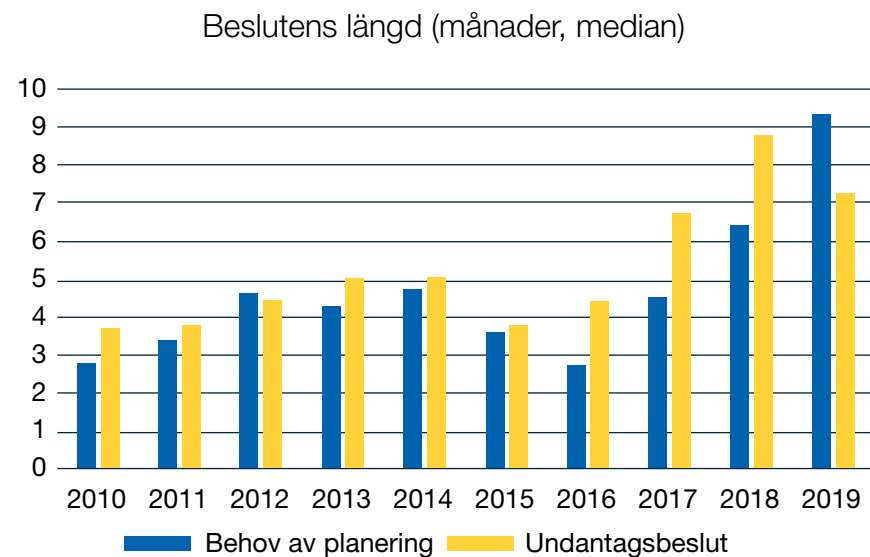
Om byggherren vill avvika från planen, måste undantagsbeslutet fås före bygglovet. Den stora mängden undantagsbeslut som anhållits för planlagd mark kan vittna om att de godkända planerna inte motsvarar bebyggarnas behov. **Antalet undantagsbeslut (figur 3, blå stapel) i de planlagda områdena har sjunkit särskilt åren 2017–2019, vilket kan vittna om att planernas kvalitet har förbättrats.**

Glesbygder är områden som inte har någon detaljplan. Byggandet i glesbygder styrs huvudsakligen av undantagsbeslut eller avgörande om planeringsbehov. Beroende på projektet är det möjligt att båda besluten förutsätts. Antalet undantagsbeslut som beviljats till områden utan plan har enligt stadsmiljösektorn stigit år 2019 särskilt efter att stadsstyrelsen godkände (ss 19.12.2019; ss godkände planförslaget och den ställdes ut igen) Satava-Kakskertas delgeneralplanutkast. Flera ansökningar har väntat länge på lösning till delgeneralplanen och beslutsfattandet. Enligt stadsmiljösektorn har byggnadsprojekten på planlagda områden blivit större, vilket har lett till att nybyggandet och kompletterande byggandet har i allt större utsträckning lösts med detaljplaner.



Figur 3. Antalet undantagsbeslut i planlagda och ej planlagda områden åren 2010–2019 (Källa: stadsmiljösektor)

Det tog cirka sju månader att få undantagsbeslut i Åbo år 2019 och cirka nio månader att få avgörande om planeringsbehov. Tiden som går till att få beslut har vuxit sedan början av 2010-talet.



Figur 4. Medianlängden för avgörande om planeringsbehov och undantagsbeslut åren 2010–2019 (Källa: stadsmiljösektor)





2. Helhetsstyrning av planläggningsprocesser

2.1 Styrdokumentens stora mängd

Enligt stadsmiljösektorns ledning **styr planläggningen för tillfället med hjälp av cirka 20 styrdokument¹ och åtta operativa mål², och åtminstone fem separata utvecklingsprojekt hör ihop med den.³ Intervjupersonerna ansåg att antalet styrdokument är stort och styrhelheten oklar.** Den stora mängden styrdokument har ohjälpligen verkningar på processens kontrollbarhet och implementering. Det finns en risk att styrdokumentens mål är motstridiga eller att målen inbördes prioriteringsordning blir oklarare.

2.2 Förhållandet mellan markanvändningsplanering och stadsplanering

Enligt förvaltningsstadgans 29 § fungerar stadsplanering och markegendom-serviceområdet inom stadsmiljösektorn och ansvarar för planeringen av stadens markanvändning och trafikplanering, planläggningsverksamheten, tomtproduktionen samt kontroll över stadens markegendom. Serviceområdet leds av markanvändningschefen. I koncernförvaltningens stadsutvecklingsgrupp (koncernförvaltningens grupper motsvarar serviceområdenivån i förvaltningsstadgans hierarki) fungerar enheten för strategisk stadsplanering och fastighetsutveckling som leds av stadsplaneringschefen (beslutet om att ordna förvaltningen av stadsdirektörens verksamhetsområdes 5 §). I beslutet om att ordna förvaltningen har stadsplaneringschefens uppgifter eller ansvar inte specificerats. I beslutet konstateras att biträdande stadsdirektören ansvarar för sin del för ledningen av koncernstyrningen samt strategiska stadsplaneringen och fastighetsutvecklingen. Enligt intervjupersonerna **upplevs ansvaren inom markanvändningen och stadsplaneringen som oklara särskilt ur synvinkeln för personer som står utanför stadsorganisationen.**

2.3 Detaljplanprogrammets betydelse

En betydande faktor för planläggningsmyndigheten, markägarna och fastighetsutvecklarna är planeringens förutsägbarhet. Ur förutsägbarhetens synvinkel är detaljplanprogrammet ett centralt dokument eftersom där utstakas vilka detaljplaner som ska konkret förberedas och godkännas under de kommande åren. Detaljplanprogrammet godkänns som en bilaga i det strategiska avtalet mellan stadsmiljösektorn och stadsstyrelsen i december som bindande för de följande två åren och som vägledande efter det. Intervjupersonerna upplevde som motstridigt att **ett betydande dokument som prioriterar planläggningen godkänns i stadsstyrelsen som bilaga av ett strategiskt avtal när enskilda ändringar till detaljplaner behandlas ofta i stadsfullmäktige.** Tydliga, på förhand bestämda och transparenta kriterier för hur enskilda detaljplansprojekt kommer till detaljplanprogrammet saknas också. En bindande planeringsperiod på två år är också rätt kort sett ur synvinkeln för de aktörer som förverkligar byggprojekt och beräknar planeringsresurserna. I anvisningarna för projektplanering och redogörelsen för behov inom infraprojekt (sf 23.9.2019 § 139, giltig 23.9.2019–) behandlas diverse projekts anslutning till planeringsprogrammet.

¹Till exempel arkitekturpolitiska programmet, bostads- och markanvändningsprogrammet, anvisningarna för projektplanering och redogörelsen för behov inom infraprojekt, Utvecklandet av centrumområdet-spetsprojektet, landskapsplanen, landskapsstrategin, MBT-avtalet, styrmодellen för markanvändning, verksamhetsplanen för bullerbekämpning, byggnadsarbetsprogrammet, Smart and Wise City -projektet, utrymmesstrategin, anvisningarna för projektplanering och redogörelsen för behov inom utrymmesprojekt, klimatplanen 2029, bostads- och markpolitiska program för Åbo stadsregion, Åbo stadsregions strukturmodell 2035, programmet för främjande av cykling i Åbo 2029, Åboregionens trafiksystemplan 2035, masterplan 2050 för Åbo vetenskapspark, utvecklingsplanen för vattenförsörjning

²Till exempel hållbar samhällsstruktur, minskning av regional ojämlikhet, mångsidig och tillräcklig tomtreserv, mångsidig och tillräcklig planreserv, utveckling av fastighetsegendom, redogörelsen för behov inom infraprojekt och verksamhetsmodellen för projektplanering, nybygganderätt som överläts till koncernsamfund, god stadsmiljö

³Utvecklandet av centrumområdet-spetsprojektet, Åbo vetenskapspark-spetsprojektet, Smart And Wise -spetsprojektet, stadsstruktur och trafiksystemet, digitalisering av stadsmiljösektorn

3. Plannivåernas ändamålsenlighet

Bland annat i EVA:s redogörelse (2013) ”*Kaavoihin kangistuneet; Tusina ratkaisua kaavoituksen hitauteen ja tehottomuuteen*” konstateras det att planhierarkin (landskapsplan – generalplan – detaljplan – byggnadsplanering) är klar i teorin men inte i praktiken. Problemet ligger i att för detaljerade instruktioner som inte hör till där inkluderas på den högre plannivån. Det att plannivåerna grötar till sig syns typiskt mellan generalplanen och detaljplanen eller mellan detaljplanen och byggnadsplaneringen. Också mål som inte har med planläggningen att göra inkluderas ibland i planerna, såsom bostadspolitiska mål. Det att plannivåerna grötar till sig kan också leda till att samma punkter utreds i samband med utarbetandet av både generalplanen och detaljplanen.

Enligt markanvändnings- och bygglagen är syftet med generalplanen att styra samhällsstrukturen och markanvändningen på en allmän nivå samt att foga samman olika funktioner. Enligt EVA ska generalplanen framför allt vara en strategisk riktlinje utan alltför detaljerade instruktioner. I Åbo är förberedelserna av den nya generalplanen 2029 ett projekt som varar i nästan ett årtionde. Generalplanens mål godkändes 30.9.2013. Generalplanutkastet godkändes 5.11.2018. Enligt stadsmiljösektorns strategiska avtal 2020 är det meningen att den nya generalplanen ska godkännas år 2021. Förberedelserna av generalplanen där faktorer som behandlas under trafikorganiseringen inkluderar bland annat bussrutter och enskilda cykelvägar verkar rätt så detaljerade.

Enligt intervjupersonerna framkommer blandningen av plannivåer i Åbo främst som alltför detaljerade detaljplaner, där ställning tas till detaljer som hör till byggnadsplaneringen. Alltför detaljerade planer ökar på stadsplanerarens arbetsmängd och tiden som går åt planeringen. De detaljerade planbestämmelserna berövar byggarna möjligheten att pröva på innovativa och kostnadseffektiva alternativ.



4. Markpolitikens bristfällighet

Stadsstyrelsen (ss 2.12.2019 § 469) återsände Åbo stads bostads- och markpolitiska principer för ytterligare förberedelser i december 2019. Åbo stadsstyrelse har på sitt möte 11.5.2020 § 207 behandlat Åbo stads principer för bostads- och markpolitiken. Enligt intervjuerna var saknaden av markpolitik ett problem som orsakade risk bland annat angående klagomål som gäller markanvändning. I stadsstyrelsens (2.12.2019 § 469) presenterande text sades följande om markpolitikens historia: *"Före den nya strategihierarkin togs i bruk behandlades stadens riktlinjer som styr bostads- och markpolitiken främst i samband med bostads- och markanvändningsprogrammet. Dokumentet i fråga innehöll förutom principiella riktlinjer också konkreta åtgärder att efterfölja. Bostads- och markanvändningsprogrammet godkändes alltid per mandatperiod."*

Den efterföljda markpolitiken grundar sig troligen i vissa avseenden på gamla riktlinjer (ss 2.12.2019 § 469): *"För tillfället har riktlinjer som tidigare var med i bostads- och markanvändningsprogrammet främst inkluderats i Konkurrenskraft och hållbar tillväxt-programmet, varifrån åtgärder för strategiska avtal mellan branscher har härletts. För koncernbolag har åtgärder dessutom registrerats i ägarpolitiken. Avståndet från bostads- och markanvändningsprogrammet har emellertid lett till det att alla principiella riktlinjer som gäller bostads- och markpolitik har inte längre blivit del av strategihelheten. Dessutom har en del av riktlinjerna förfallit i samband med uppdateringen av strategihierarkin, och en del av riktlinjerna finns spridd i olika dokument så att det har blivit svårt att uppfatta en politiskt styrande helhet."*

Avsaknaden av markpolitik har haft till följd att anskaffningen av råmark och bruket av markanvändningsavtal som väsentligt påverkar planeringsprocessen och dess längd inte har haft några giltiga principer.

Enligt statistiken påskyndas processen om planeringen görs på stadens egen mark. Detta lyckas inte alltid, och då är man tvungen att använda sig av bland annat markanvändningsavtal. Andelen planläggning som görs på egen mark kan höjas med aktiv markanskaffning och genom att prioritera planläggningen av områden som ägs av staden. Detta har också gjorts de senaste åren till exempel med planerna för Slottsstaden, Skansen och Svalbergabrinken.

4.1 Markanvändningsavtalet

Med markanvändningsavtal avses sådana avtal som kommunen och markägaren ingår och där parterna kommer överens om rättigheter och skyldigheter som har att göra med förverkligandet av planen på områden som ägs av markägaren. De kostnader i samhällsbyggandet som markägarens deltagande orsakar för kommunen avtalas i första hand om i markanvändningsavtal. Enligt kommunförbundet borde kommunen ta ställning till bland annat principerna för användningen av markanvändningsavtal när beslut angående markpolitiska riktlinjer fattas. I Åbo ingår markanvändningsavtal i ungefär var tredje plan.

Markanvändningsavtalet förlänger medianlängden för stora städers detaljplansprocess från 13,5 månader till 19,2 månader. **I Åbo är skillnaden ännu större: Medianlängden för detaljplaner som innehåller markanvändningsavtal åren 2014–2015 var 32,1 månader och för detaljplaner som inte innehåller markanvändningsavtal 13 månader.**

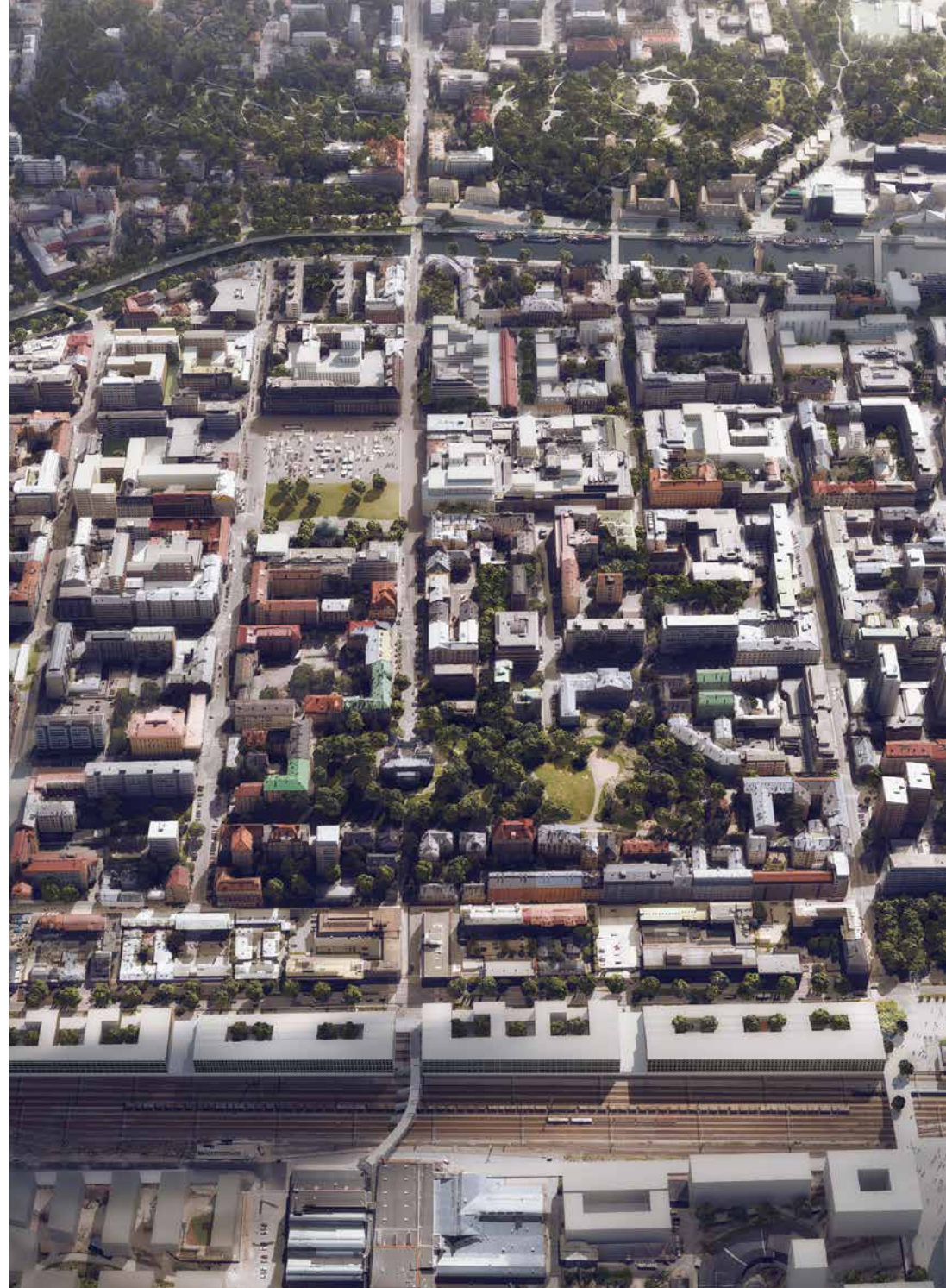
4.2 Markanskaffning

Planläggning på kommunens egen mark tycks i ljuset av statistiken förkorta detaljplansprocessen. Detta förutsätter aktiv markpolitik. Markpolitikens centrala uppgift är att anskaffa råmark för det kommande samhällsbyggandets behov innan detaljplanen utformas. Med tillräckliga råmarksreserver kan planläggningens verksamhetsförutsättningar förbättras samtidigt som planmässig tomtproduktion och samhällsbyggandets ekonomi tryggas. Enligt kommunförbundet uppnås de bästa resultaten om bland annat

- kommunen har goda markreserver i sina centrala tillväxtriktningar,
- markanskaffningen sker i tillräckligt god tid,
- det politiska beslutsfattandet har förpliktat sig efterfölja kommunens markpolitiska riktlinjer,
- områden för nybyggande planläggs på mark som ägs av kommunen,
- inlösen och andra lagstadgade markanskaffningsmetoder kan användas vid behov, och
- kommunen informerar markförsäljningen om stödjande beskattningspraxis.

Enligt intervjupersonerna anskaffar Åbo årligen mark för planläggningens behov för cirka 3,5 miljoner euro. Markanskaffning med förhandlingar är en långvarig process, och särskilt i framtiden borde anskaffningen styras in mot den gällande generalplanens tillväxtriktningar. **Problemet ligger emellertid i den nya generalplansprocessens längd och osäkerheten som har med dess resultat att göra. Markanskaffningen påverkas också av oklarheten om kommunens markpolitiska riktlinjer som orsakas av markpolitikdokumentets avsaknad.** I praktiken kan områden för nybyggande inte planläggas på mark som ägs av staden bland annat på grund av det gamla, glesa byggnadsbeståndet, utan man är tvungen att använda sig av markanvändningsavtal. I första hand har man använt sig av frivilliga affärer vid markanskaffning. I Åbo används inlösningsförfarande sporadiskt vid markanskaffning. Förköpsrätten har inte ens använts varje år. Riktlinjen har varit att staden inte meddelar om sin markanskaffning aktivt på förhand.

Planläggning på kommunens
egen mark tycks
i ljuset av statistiken
förkorta detaljplanprocessen.





5. Interaktion mellan branscher, myndigheter och delaktiga

5.1 Bristfälliga servicenätplaner

I servicenätplanen betraktas utrymmesbehoven för tjänster som staden erbjuder. Servicenätredogörelser kan göra till exempel om hälsostationers, daghems och skolors läges- och utrymmesbehov. Det att Åbo bland annat inte har en helhetsplan för skolnätet upplevdes i intervjuerna som ett farthinder för planläggningsprocessen.

5.2 Samarbete mellan myndigheter och delaktiga

Enligt lagen ska miljöverkningarna, inklusive de samhällsekonomiska, sociala, kulturella och andra verkningarna av planens och de granskade alternativens förverkligande utredas i nödvändig grad när planen utarbetas. Intervjupersonerna upplevde att **särskilt angående miljöärenden har myndigheternas krav ökat betydligt och alla redogörelser kan inte anhållas om på samma gång, vilket ökar på planläggningens längd**. Enligt intervjupersonerna har myndigheternas krav inga rikstäckande standarder, och tolkningar görs av enskilda tjänsteinnehavare. Planläggningsprocesserna är långa och ofta uppkommer nya behov under processen.

Det att Åbo inte har en helhetsplan för skolnätet upplevas som ett farthinder för planläggningsprocessen.



6. Förtroende mellan beslutsfattare och förberedare

6.1 Ändamålsenligheten av nivåerna av beslutsfattande och delegeringarna

Enligt miljöministeriets rapport 20/2017 "Ändringar i detaljplanläggningen inom tillväxtområden i Finland" fattade fullmäktige beslut om cirka 65 procent av detaljplanerna i Åbo åren 2014–2015. Tio år tidigare var motsvarande andel 29 procent. Mängden beslut som fattas av fullmäktige har alltså ökat betydligt, medan andelen för nämnden som ansvarar för planläggningen har minskat. Markanvändnings- och bygglagen (5.2.1999/132 52 §) möjliggör delegeringen av godkännandet av detaljplaner från kommunfullmäktige till kommunstyrelsen eller nämnden via en instruktion. **Mängden beslutsfattande organ ökar på planläggningsprocessens längd och binder förberedarnas, beslutsfattarnas och den i planläggningen hjälpande personalens resurser.** I miljöministeriets rapport (2017) konstateras att kommunerna som planlägger snabbast använder sig i vissa skeden av planläggningsprocessen av infotillfällen, informella diskussionstillfällen och aftonskolor i stället för beslutsförfarande.

Mängden beslutsfattande organ ökar på detaljplaneringens längd och binder resurser.

DETALJPLANEPROCESSEN



Figur 5. Detaljplanprocessen i sin enklaste form – den gula pilen visar den enligt lagen obligatoriska godkännandehandlingen (Källa: Kommunförbundet)

Markanvändnings- och bygglagen förutsätter endast en obligatorisk godkännandehandling i ett beslutsfattande organ för detaljplaner när planen godkänns. Alla övriga skeden i beslutsfattandeprocessen kan själv väljas av kommunen.

I Åbo behandlas ett betydande detaljplansärende i planläggningsprocessens olika skeden minst fem gånger i tre separata beslutsfattande organ, i stadsmiljönämnden, stadsstyrelsen och stadsfullmäktige:

- planens mål i stadsmiljönämnden
- planutkastet i stadsmiljönämnden
- planförslaget i stadsmiljönämnden
- planförslaget i stadsstyrelsen
- planen godkänns av stadsfullmäktige.

Planens godkännande av fullmäktige grundar sig på kommunallagens 14 § (fullmäktiges uppgifter) och bland annat på stadens förvaltningsstadgans 32 §. Befogenheten har definierats i stad förvaltningsstadga: stadsstyrelsen i 33 § och stadsmiljönämnden i 48 §.

På basis av det godkända planutkastet genomförs ibland konkurrensmässiga förfaranden (planering/tomtöverlåtelse) med vilka man vill försäkra att planen som utarbetas kan förverkligas (förhållandet mellan utbud och efterfrågan). Då ökar mängden ställen där beslut fattas ytterligare: stadsstyrelsens stadsutvecklingssektion bestämmer om tomtöverlåtelsekonkurrensen, och stadsstyrelsen bestämmer om andra betydande konkurrens. Markanvändningsavtalen behandlas dessutom separat i stadsstyrelsens stadsutvecklingssektion innan planförslaget tas till stadsstyrelsen.

Innan de behandlades i stadsfullmäktige hade en enskild detaljplan behandlats i genomsnitt i nästan två år i olika beslutsfattande organ.

6.2 Beslutsfattandekulturen

Utöver det att ett typiskt detaljplansärende som har klassificerats som betydande behandlas i minst fem beslutsfattande organ, anser stadsmiljösektorns ledning att **det att planärenden blir kvar på bordet förlänger processerna**. Till exempel stadsmiljönämnden behandlade under 2019 sammanlagt 51 detaljplansärenden:

- Målen för 23 detaljplaner godkändes i nämnden under årets lopp. För en plan lämnades målen på bordet tre gånger förrän den godkändes. För alla andra detaljplaner godkändes målen under första behandlingen.
- Nämnden behandlade 13 detaljplanutkast under 2019. Av dessa godkändes tolv och ett återsändes för ytterligare förberedelser. Det är vanligare för utkastbehandlingar att planerna lämnas på bordet före de godkänns: Åtta planutkast lämnades på bordet en gång, fyra planer lämnades på bordet två gånger och en plan lämnades på bordet tre gånger.
- Nämnden behandlade 15 detaljplansförslag under 2019: Av dessa godkändes 14 och ett återsändes för ytterligare förberedelser. Av dessa godkändes åtta planer under första behandlingen, fem lämnades på bordet en gång och två planer lämnades på bordet tre gånger innan planförslaget godkändes.

Stadsfullmäktige behandlade nio detaljplansärenden under 2019. I samband med behandlingen av dessa detaljplansärenden gjordes sju förslag om återsändning, fem ändringsförslag och två förkastningsförslag. Detta återspeglar hur **detaljplanen och dess innehåll förblir osäkra genom hela processen**. Innan de behandlades i stadsfullmäktige hade en enskild detaljplan behandlats i genomsnitt i nästan två år i minst fyra olika beslutsfattande organ.

