

Alingsås kommun

Granskning av bygglovsprocessen



Building a better
working world

Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
1. Inledning	3
1.1. Bakgrund.....	3
1.2. Syfte och revisionsfrågor	3
1.3. Ansvarig nämnd samt avgränsningar	4
1.4. Revisionskriterier.....	4
1.5. Metod och genomförande.....	4
2. Organisation	5
2.1. Organisation och ansvarsfördelning	5
2.2. Personalförsörjning	5
2.3. Vår bedömning.....	6
3. Styrning och uppföljning	7
3.1. Processbeskrivning och dokumenterade rutiner	7
3.2. Handläggningstider	9
3.3. Nämndens uppföljning av bygglovsprocessen.....	10
3.4. Vår bedömning.....	10
4. Stickprovsgranskning av bygglovsärenden.....	12
4.1. Urval av bygglov för stickprovsgranskning.....	12
4.2. Resultat från stickprovsgranskningen	12
4.3. Noteringar utifrån stickprovsgranskningen.....	12
4.4. Vår bedömning.....	13
5. Samlad bedömning	14
5.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna	14
5.2. Slutsats	15
5.3. Identifierade förbättringsområden och rekommendationer.....	15

Bilaga 1: Revisionskriterier

Bilaga 2: Intervju- och dokumentförteckning

Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Alingsås kommun har EY genomfört en granskning av bygglovsprocessen. Syftet med granskningen har varit att bedöma om samhällsbyggnadsnämnden säkerställt en ändamålsenlig bygglovsprocess, det vill säga i enlighet med lagar, regler och fastställda mål. Därtill granskningen syftat till att bedöma om samhällsbyggnadsnämnden säkerställt en likvärdig och rättssäker bedömning av bygglovsärenden.

Granskningen visar att samhällsbyggnadsnämnden inte fullt ut säkerställt en ändamålsenlig bygglovsprocess. Nämnden har därtill flera utvecklingsområden för att kunna säkerställa en likvärdig och rättssäker bedömning av bygglovsärenden samt systematisk uppföljning av verksamhetens kvalitet.

Av granskningen framkommer att det råder en ansträngd arbetssituation inom bygglovsverksamheten. Som stöd för handläggningen av bygglov finns det en processbeskrivning och i viss utsträckning mallar och stöddokument. Granskningen visar dock att stödet för både handläggning och rådgivning kan utvecklas, t.ex. genom checklistor och rutiner. Granskningen visar vidare att kvalitetssäkring av bygglovsprocessen är ett utvecklingsområde. Det genomförs ingen systematisk kvalitetssäkring i form av exempelvis egenkontroller eller kollegial granskning av delegationsärenden. Av granskningen framgår även att uppföljning av verksamhetens kvalitet är ett utvecklingsområde.

Genomförda stickprov visar att nämnden inte fullt ut efterlever plan- och bygglagen avseende beslutsgrunder i samband med beslut samt information till sökanden och sakägare om hur ett beslut kan överklagas. Det framgår även att det inte skickas ut mottagningsbevis i samband med kompletta handlingar till sökande. Enligt uppgift kommer emellertid förvaltningen att påbörja rutin om utskick av mottagningsbevis efter årsskiftet 2018/2019.

Enligt plan- och bygglagen är nämnden skyldig att fatta beslut i bygglovsärenden inom tio veckor från att kompletta ansökningshandlingar inkommit. Granskningen visar att nämnden inte klarar att handlägga samtliga bygglovsärenden inom ramen för den lagstadgade handläggningstiden.

Utifrån granskningens identifierade förbättringsområden rekommenderar vi samhällsbyggnadsnämnden att:

- ▶ Säkerställa att det finns ett tillräckligt stöd för handläggningsprocessen i form av uppdaterade och tillgängliga rutiner och mallar för både handläggning och rådgivning.
- ▶ Utveckla formerna för kvalitetssäkring av bygglovsprocessen, till exempel genom egenkontroller eller kollegial granskning av ärenden och delegation.
- ▶ Säkerställa att de lagstadgade kraven gällande handläggningstider uppfylls.
- ▶ Säkerställa en tydlig motivering i samtliga beslut samt att det av samtliga beslut tydligt framgår vilka lagrum som ligger till grund för besluten.
- ▶ Säkerställa att det av samtliga beslutshandlingar framgår hur ett beslut kan överklagas alternativt att information om hur ett ärende kan överklagas bifogas bygglovsbeslut.
- ▶ Säkerställa att mottagningsbevis utfärdas.
- ▶ Utveckla en systematisk uppföljning av centrala kvalitetsmått för verksamheten, till exempel genomsnittliga handläggningstider samt överprövningar.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

I plan- och bygglagen (PBL) anges när bygglov och bygganmälan krävs för att få uppföra nya byggnader och anläggningar, göra tillbyggnader eller för att helt eller delvis ändra användningen av en byggnad. Där finns också regler om tillsyn och kontroll. I 9 kap PBL regleras hur kommunen ska hantera bygglov. Av kapitlet framkommer bland annat att lov eller förhandsbesked ska meddelas inom tio veckor från det att den fullständiga ansökningen inkommit till nämnden.

Samhällsbyggnadsnämnden i Alingsås kommun fullgör kommunens uppgifter inom plan- och byggväsendet. Nämnden bedriver även myndighetsutövning, där beslut om bygglov utgör en central del.

I kommunfullmäktiges flerårsstrategi för 2018–2020 har samhällsbyggnadsnämnden givits i uppdrag att öka debiteringsgraden inom plan- och bygglovsverksamheten.

Kommunrevisionen har i samband med sin grundläggande granskning 2017 noterat flera risker vad gäller bygglovsprocessen. Nämndens rekryteringsläge beskrivs som en utmaning. Vakanser har medfört ökad arbetsbelastning på befintliga medarbetare och långa handläggningstider. Samhällsbyggnadsnämnden har i sin risk- och väsentlighetsanalys identifierat fortsatt risk för att handläggningstiderna för bygglov ska överstiga PBL:s bestämmelse om maximalt tio veckors handläggningstid. Risken utgör en del av nämndens internkontrollarbete för 2018.

Kommunrevisionen har utifrån årets risk- och väsentlighetsanalys bedömt att det är väsentligt att granska om samhällsbyggnadsnämnden har säkerställt en ändamålsenlig bygglovsprocess. I God revisionssed framkommer de grunder som revisorerna använder när de bedömer ansvarstagande i styrelser och nämnder. Ansvarsgrunder som är aktuella i denna granskning är bland annat risk för bristande ledning, styrning, uppföljning och kontroll.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om samhällsbyggnadsnämnden säkerställt en ändamålsenlig bygglovsprocess, det vill säga i enlighet med lagar, regler och fastställda mål. Därtill är syftet att bedöma om samhällsbyggnadsnämnden säkerställt en likvärdig och rättssäker bedömning av bygglovsärenden.

Granskningen inriktas på följande revisionsfrågor:

- ▶ Har nämnden säkerställt att bygglovsprocessen är utformad för att säkerställa likvärdig och rättssäker bedömning av bygglovsärenden?
- ▶ Har nämnden säkerställt att plan- och bygglagens krav rörande bygglovsprocessen och dess handläggningstider uppfylls?
- ▶ Har nämnden säkerställt en tillräcklig uppföljning av bygglovsprocessen?

1.3. Ansvarig nämnd samt avgränsningar

Granskningen avser samhällsbyggnadsnämnden. Granskningen har avgränsats till att avse bygglovsärenden och omfattar inte ärenden inom nämndens övriga ansvarsområden.

1.4. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, bedömningar och slutsatser. Revisionskriterierna i denna granskning utgörs av:

- ▶ Kommunallagen
- ▶ Plan- och bygglagen
- ▶ Förvaltningslagen
- ▶ Kommunfullmäktiges mål och riktlinjer inom området
- ▶ Reglemente för samhällsbyggnadsnämnden

Revisionskriterierna beskrivs närmare i bilaga 1.

1.5. Metod och genomförande

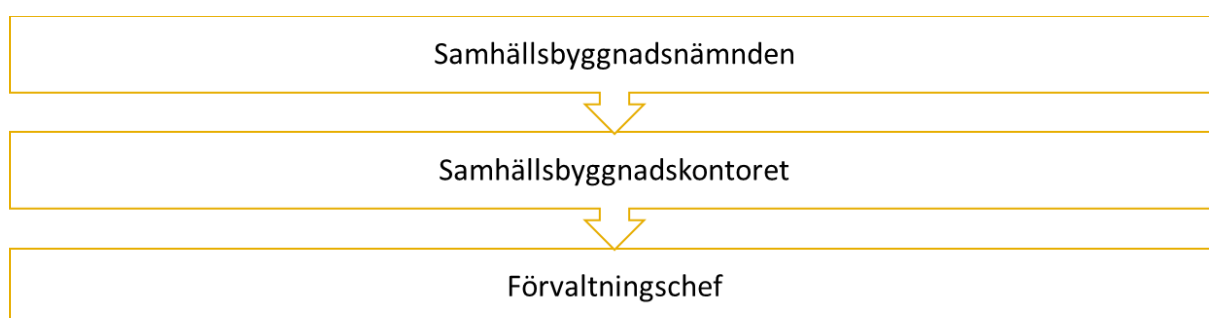
Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, intervjuer samt stickprov av utvalda bygglovsärenden. Stickprovsgranskningen omfattar ärenden där beslut fattats under januari – september 2018. Urvalet av ärenden omfattar såväl beviljade bygglov som avslagna bygglovsansökningar. Intervjuade samt dokumentförteckning framgår av bilaga 2. Samtliga intervjuade har beretts tillfälle att sakfelsgranska rapporten.

2. Organisation

2.1. Organisation och ansvarsfördelning

Samhällsbyggnadsnämnden fullgör kommunens uppgifter inom plan- och byggväsendet och är den nämnd som har ansvar för den formella fysiska planeringsprocessen rörande detaljplanering och bygglovgivning. Bygglovsärenden handläggs av plan och byggavdelningen som är organiserad under samhällsbyggnadskontoret.

Nedan framkommer en organisationsbild som visar hur plan och byggavdelningen är organiserad under samhällsbyggnadsnämnden och samhällsbyggnadskontoret:



⇒ Plan- och byggavdelningen (Avd.chef)

⇒ GIS-avdelning (Avd.chef)

⇒ Verksamhetsstöd (Avd.chef)

⇒ Ekonomiavdelning (Avd.chef)

Källa: Framtagen av EY utifrån organisationen för plan- och byggavdelningen.

Sedan den 1 januari 2018 är tidigare planavdelning och bygglovavdelning organiserade under samma avdelning, plan- och byggavdelningen.

Plan- och byggavdelningen består av de två enheterna bygglov och plan och leds av en plan- och byggchef. Inom plan- och byggavdelningen arbetar en stadsarkitekt, tre byggnadsinspektörer, en bygglovscoordinator och sex handläggare (varav en föräldraledig) med bygglovsärenden. Vid avdelningen för verksamhetsstöd finns två administratörer som arbetar med att registrera och expediera bygglovshandlingar.

2.2. Personalförsörjning

I nämndens flerårsstrategi beskrivs rekryteringsläget som fortsatt svårt. I samtliga intervjuer beskrivs rekryteringsläget samt att behålla personal inom bygglovsenheten som utmaningar för verksamheten. I intervjuer beskrivs en ansträngd arbetssituation präglad av en tung arbetsbelastning med ett stort antal ärenden per handläggare (i genomsnitt cirka 50 ärenden per

handläggare/år). Avdelningschefen uppger att det genomsnittliga antalet ärenden per handläggare bör vara cirka 30 ärenden per handläggare/år för att nå en effektiv handläggning såväl som en bra arbetsmiljö. I intervjuer framkommer vidare att det upplevs saknas ett administrativt stöd i handlägningsprocessen. Det råder en oro bland handläggarna inom enheten kring vilken ytterligare arbetsbelastning de förändringar i PBL, som träder i kraft i samband med det nya året, kommer att medföra.¹

Bygglovskoordinatorn är en ny funktion som anställdes efter sommaren 2018. Tanken med funktionen är att avlasta handläggarna i standardiseringen av vissa processer samt att bistå med att ta fram mallar för beslut och processer. Bygglovgruppen har även utökats med en handläggare under 2018. Under året har handläggningen tillfälligt förstärkts med en konsult. Inför budget 2019 har nämnden äskat medel för ytterligare tre bygglovshandläggare mot bakgrund av rådande arbetssituation samt ändringar i PBL.

Det pågår ett gemensamt arbete tillsammans med miljöskyddskontoret och tekniska kontoret kring att åstadkomma en bättre arbetsmiljö inom förvaltningarna. Arbetet drivs av en grupp som består av fackliga representanter, HR-konsult samt chefer. I nämndens flerårsstrategi beskrivs även att kontoret har ett fokus på rehabiliteringsarbete och friskfaktorer, där bland annat friskfaktorer är något som diskuteras på arbetsplatsträffar.

I intervjuer framkommer att handläggarna upplever behov av kompetensutveckling vad gäller lagstiftningen kring bygglov men även i bemötande av allmänheten. En stor del av handläggarnas arbete utgörs av att hantera allmänhetens frågor och frustration kring långa handläggningstider.

Under 2018 togs en kompetensutvecklingsplan fram inom förvaltningen. Den ska bland annat användas i utvecklingssamtal med medarbetarna. Vidare har samhällsbyggnadskontoret under 2018 fortsatt ett arbete med kvalitetssäkring i rekryteringsprocessen. Detta arbete har bland annat utgjorts av en aktiv dialog mellan HR och rekryterande chef i varje enskilt rekryteringsärende. HR har utifrån behov deltagit i delar av rekryteringsprocesserna.

2.3. Vår bedömning

Tillgången till rätt kompetens påverkar möjligheten att leva upp till givna uppdrag och krav som ställs enligt lagstiftning, i detta fall en rättssäker handläggning av bygglovsprocessen. Granskningen visar att det råder en ansträngd arbetssituation inom bygglovsverksamheten. Det finns ett behov av förstärkning med bygglovshandläggare. Nämnden har äskat medel för ytterligare tre bygglovshandläggare. Granskningen visar vidare att bygglovshandläggare har önskemål om mer kompetensutveckling. Att personalen får tillgång till kompetensutveckling har betydelse för frågan om nämnden säkerställer en likvärdig och rättssäker bedömning av bygglovsärenden. Av granskningen framkommer att en kompetensutvecklingsplan har tagits fram men att det ännu saknas dokumenterade strategier för hur personalförsörjningen ska bedrivas. Det är angeläget att nämnden tydliggör hur verksamheten avser att arbeta med personalförsörjning på både kort och lång sikt.

¹ Se avsnitt 3.2 för vidare beskrivning av förändringar i PBL.

3. Styrning och uppföljning

3.1. Processbeskrivning och dokumenterade rutiner

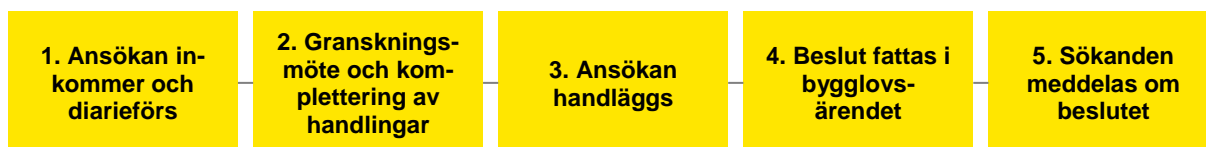
Processbeskrivning, mallar samt delegationsordning utgör de huvudsakliga stöddokumenterna vid handläggning av bygglov.

3.1.1. Process för bygglov

I nämndens flerårsstrategi 2018–2020 framgår att samhällsbyggnadskontoret har åtagit sig att arbeta fram nya rutiner för att effektivisera plan- och bygglovsprocesserna. I detta åtagande ingår att genomföra processkartläggningar.

Under 2018 har en kartläggning av bygglovsprocessen genomförts och en processbeskrivning över handläggning av bygglov tagits fram. Processbeskrivningen innehåller beskrivningar av ett flertal moment samt vilken funktion som ansvarar för respektive moment.

Nedan framkommer en översiktlig redogörelse av samhällsbyggnadskontorets processbeskrivning för handläggning av bygglov:



Enligt processbeskrivningen ansvarar administratör för att öppna och diarieföra inkomna bygglovsansökningar. Därefter skickar administratören en bekräftelse på inkommen ansökan till sökanden (1).

Varje vecka sker granskningsmöten där avdelningschefen fördelar ärenden mellan handläggarna och inspektörerna inom avdelningen. En inspektör är alltid med på dessa möten. Handläggarna kontrollerar om ärendena är fullständiga. Om ansökan inte är komplett skickar administratörerna en begäran om komplettering till sökanden. I dagsläget skickas inget meddelande ut till sökanden om när ansökan är komplett. Avdelningschefen uppger att från och med årsskiftet 2018/2019 så kommer det utskick även göras om när ansökan är komplett (2).

När ansökan är komplett påbörjas handläggningen. I detta steg kontrollerar bland annat handläggaren vilka som är berörda sakägare och utarbetar eventuella handlingar inför yttrandet. När yttranden och eventuella remisser inkommit kan handläggaren utifrån nämndens delegationsordning fatta beslut i ärendet. Stadsarkitekten beskrivs utgöra ett juridiskt stöd i handläggningen av bygglov. Byggantikvarien finns för stöd i bygglovsfrågor som rör innerstaden. Intervjuade handläggare uttrycker behov av ett juridiskt stöd som är specialiserat på PBL (3).

Kvalitetssäkring av de ärenden som ska upp till nämnden sker genom att avdelningschefen läser och godkänner alla tjänsteskrivelser. Handläggarna kan även be varandra om genomläsning av beslut. Inom avdelningen genomförs det även så kallade samsynsmöten där bygglov behandlas utifrån olika teman. Det görs i övrigt ingen systematisk kvalitetssäkring i form av egenkontroller eller kollegial granskning av ärenden.

Samhällsbyggnadsnämnden fattar beslut i ärenden där handläggaren föreslår avslag. Vidare fattar nämnden alltid beslut i bygglovsärenden i riksintresset för kulturmiljövård i stadskärnan (4).

När beslut fattats i bygglovsärendet ansvarar administratör för att beslutet expedieras till sökanden. Information om att beslut fattats samt besvärshänvisning skickas enligt uppgift ut till samtliga berörda (5).

Det finns en "bygglovstelefon" som cirkulerar mellan handläggarna, dit invånare som vill ha råd och vägledning kring bygglov kan vända sig. För invånare som har pågående ärenden går det att vända sig direkt till sin handläggare vid eventuella frågor.

Intervjuade chefer och presidium framhåller att det finns behov av att utveckla dialogen med sökanden i bygglovsprocessen. I intervjuer och dokumentation beskrivs ett arbete för att ta tillvara digitaliseringens möjligheter till en effektivare plan- och bygglovsprocess. I detta arbete ingår det nya ärendehanteringssystem som har implementerats under hösten 2018. Till systemet finns möjlighet att koppla på e-tjänster som stödjer kommunikationen med sökande. Intervjuade handläggare ser positivt på att det nya systemet innebär en chans att skapa nya rutiner för handläggningen. Det finns en implementeringskonsult som stödjer handläggarna i att lära sig det nya systemet.

3.1.2. Mallar och rutiner

Det finns ett fåtal mallar som ska utgöra stöd vid handläggning av bygglov, till exempel tjänsteskrivelser, föreläggande om komplettering samt information om hur beslut kan överklagas. Det finns en gemensam handläggningsrutin som beskriver arbetssätt för begäran om komplettering, information om handläggare samt rutin för hantering av epost och telefonsvarare. Genomförda intervjuer visar att mallar och rutiner dock inte upplevs utgöra ett tillräckligt stöd i bygglovshandläggningen. Handläggarna efterfrågar fler dokumenterade mallar och rutiner däribland mallar för samordning vid remisser samt för rådgivningsfrågor. Det pågår ett arbete med att se över och revidera befintliga mallar och rutiner. Det planeras även för att se över och revidera tjänsteskrivelsemallarna. Vidare finns planer på att befintliga mallar ska föras in i det ärendehanteringssystem som införts under hösten.

3.1.3. Delegationsordning och nämndens beslutsfattande

Samhällsbyggnadsnämndens delegationsordning antogs i mars 2018. Delegationsordningen beskriver vem som har rätt att fatta beslut i olika typer av bygglovsärenden. Genomförda intervjuer visar att delegationsordningen är välförankrad men inte helt tydlig och ändamålsenlig.

Av förvaltningens uppföljning av bygglovsbeslut framkommer att cirka 93 procent av bygglovsbesluten under 2018 (97 procent 2017) har fattats på delegation av tjänstemän. Delegationsbesluten samlas månadsvis i en pärm hos registratören och finns tillgänglig under nämndens sammanträden. Bygglovsbeslut i riksintresset för kulturmiljövård i stadskärnan är inte delegerat och får enbart tas av nämnden. Denna typ av beslut får enbart tas av samhällsbyggnadsnämnden enligt delegationsordningen. Det görs ingen kontroll eller stickprov på delegationsbeslut.

Av samhällsbyggnadskontorets uppföljning av inkomna ärenden och bygglovsbeslut framkommer följande fördelning av beslutade ärenden:

Ärendeföljning	2015	2016	2017	2018
Inkomna bygglovsärenden	303	288	292	220*
Delegationsbeslut bygglov	147	292	222	194**
Nämndbeslut bygglov (<i>ej förhandsbesked eller strandskydd m.m.</i>)	32	20	26	42***

* per den 31 oktober 2018

** per den 21 november 2018

*** per den 5 december 2018

Utifrån förvaltningens uppföljning av antalet nämndbeslut avseende bygglov har det skett en påtaglig ökning i antal från tidigare år. Intervjuad avdelningschef uppger att detta beror på dels att det inkommit en större andel ärenden som avser områden som ligger inom ramen för nämndens delegation samt dels ändrad delegation avseende ärenden inom riksintresset för kulturmiljövård. Flera av de intervjuade upplever att det finns en obalans i att en alltför stor andel ärenden behöver gå upp till nämnd. Det uppges skapa längre handläggningstider samt en tyngre arbetsbörda för handläggarna. Det ligger för närvarande ett förslag om ny delegationsordning hos nämnden.

Genomförda intervjuer visar att nämnden ibland avviker från de förslag till beslut i bygglovsärenden som förvaltningen föreslår². Enligt intervjuade tjänstemän finns det en problematik kring detta gällande rättssäkerheten. Det upplevs i förekommande fall saknas stöd i PBL för nämndens ändringar.

Presidiet uttrycker i intervju att de upplever ett bra stöd av och hög kompetens hos tjänstemännen i förvaltningen. Under 2017 beslutade nämnden om att införa kompetensutveckling med koppling till aktuella ärenden för nämnden vid fem tillfällen per år. I november 2018 togs beslut om en plan för utbildning för nämnden för hela 2019.

3.2. Handläggningstider

I nämndens internkontrollplan 2018 ingår handläggningstider för bygglov som en identifierad risk. Kontroller genomförs av att handläggningstiderna hålls inom lagkrav.

Av samhällsbyggnadsnämndens delårsbokslut 2018 framgår att nämnden inte klarar att hålla de lagstadgade handläggningstiderna fullt ut i samtliga ärenden. Cirka 10 procent av ärendena handläggs inte inom den lagstadgade tiden. Det finns emellertid varken uppgift om genomsnittliga handläggningstider eller handläggningstider för de ärenden som inte handläggs inom den lagstadgade tiden. Intervjuad avdelningschef bekräftar att nämnden inte klarar handläggningstiden i alla ärenden under 2018.

Idag börjar tidsfristen för handläggning löpa när ansökan är komplett. I januari 2019 träder förändringar av PBL i kraft som innebär krav på att begäran om komplettering ska gå ut inom

² Detta sker primärt genom att nämnden återremitterar ärendet till förvaltningen för beredning av förändrat beslut. Förvaltningen förbereder sedan ärenden och vidtar nödvändiga åtgärder för ändrat beslut. Ärendet går sedan upp till nämnden igen för beslut. Förvaltningen ändrar inte sitt ursprungliga förslag till beslut.

tre veckor från det att ansökan inkommit. Perioden från ansökan till påbörjad handläggning och begäran om komplettering kallas även kötid. I dagsläget ligger nämndens kötid för bygglov på cirka fyra månader. Intervjuade handläggare uttrycker oro inför lagändring avseende handläggningstid och kötid. Avdelningschefen lyfter kötiden för bygglov som en av nämndens större utmaningar.

Nämnden kan inte tillhandahålla någon uppgift om genomsnittliga handläggningstider avseende delegationsbeslut eller nämndbeslut. Det har enligt avdelningschefen inte varit möjligt att mäta handläggningstiden i samtliga ärenden i det gamla ärendehanteringssystemet. Avdelningschefen framhåller att det nya ärendehanteringssystemet kommer att möjliggöra en bättre uppföljning av handläggningstiderna. Vidare kommer handläggarna kunna få en annan överblick över vilka ärenden de ansvarar för samt vart de befinner sig i processen. Det nya ärendehanteringssystemet förväntas även medföra att det blir enklare att prioritera i ärendena för handläggarna samt leda till en minskad manuell administration och därmed kortare handläggningstider för bygglov.

Av delårsbokslutet 2018 framgår att utöver det nya digitala ärendehanteringssystemet har de åtgärder som vidtagits för att minska handläggningstiderna utgjorts av förstärkningar med personella resurser. Det framgår emellertid även att detta inte kommer att räcka fullt ut för att komma tillrätta med vare sig kö eller handläggningstider. Som beskrivs i avsnitt 2.2 har nämnden därför äskat medel för ytterligare tre bygglovshandläggare för att klara lagstadgade krav på handläggningstider.

3.3. Nämndens uppföljning av bygglovsprocessen

I samband med tertiärrapporter och årsbokslut följer nämnden upp verksamhet, ekonomi och personal. Nämndens årsbokslut 2017 innehåller en uppföljning av följande nyckeltal:

- ▶ Antalet inkomna anmälningsärenden (bygglovbefriade men anmälningspliktiga åtgärder)
- ▶ Antal inkomna bygglovsärenden
- ▶ Antal delegationsbeslut

Nämnden får löpande återrapportering av överklagade beslut. Enligt intervjuad chef är det dock ovanligt att bygglovsbeslut överklagas i kommunen. Det sker dock ingen samlad uppföljning av hur många ärenden som blivit överprövade eller hur många av dem som upphävs av överprövande instans.

Uppföljning av kundnöjdhet genomförs inom ramen för den årliga *Insiktsmätningen* från Sveriges kommuner- och landsting (SKL). Resultatet av denna mätning redovisas en gång per år i samband med årsbokslut.

Intervjuad avdelningschef uppger att det i det nya ärendehanteringssystemet, till skillnad från det gamla, är möjligt att följa upp pågående och avslutade ärenden. Detta kommer medföra en bättre kontroll över bygglovsärendena.

3.4. Vår bedömning

Enligt kommunallagen ska alla kommuninvånare behandlas likvärdigt. För att säkerställa en likvärdig och rättssäker bedömning i bygglovsärenden är det av vikt att handläggningen sker utifrån ett strukturerat arbetssätt. Det finns en processbeskrivning som översiktligt beskriver

bygglovsprocessen. Därtill finns i viss utsträckning mallar och stöddokument som ska användas vid handläggningen av bygglov. Vi noterar dock att stödet i handläggningen kan utvecklas, t.ex. genom checklistor och rutiner för bedömningar och remisshantering. Även stödet i rådgivningen kan utvecklas. Granskningen visar vidare att kvalitetssäkring av bygglovsprocessen är ett utvecklingsområde. Det genomförs ingen systematisk kvalitetssäkring i form av exempelvis egenkontroller eller kollegial granskning av delegationsärenden. Vår bedömning är att samhällsbyggnadsnämnden delvis har säkerställt en likvärdig och rättssäker bedömning av bygglovsärenden.

Enligt PBL är nämnden skyldig att fatta beslut i bygglovsärenden inom tio veckor från att kompletta ansökningshandlingar inkommit. Granskningen visar att nämnden inte klarar att handlägga samtliga bygglovsärenden inom ramen för den lagstadgade handläggningstiden på tio veckor. Under 2018 handläggs cirka tio procent av ärendena inte inom den lagstadgade tiden. Vår bedömning är att samhällsbyggnadsnämnden inte har säkerställt att bygglovsärenden hanteras inom givna tidsramar. Mot bakgrund av de lagändringar avseende handläggningstid och kötid som träder ikraft den 1 januari 2019 är det angeläget att nämnden vidtar åtgärder för att minska handläggningstiderna.

Enligt kommunallagen är nämnden skyldig att tillse att verksamheten bedrivs på ett tillfredställande sätt. Av granskningen framkommer att nämndens uppföljning av verksamhetens kvalitet är ett utvecklingsområde. Nämndens uppföljning av verksamheten sker i huvudsak i samband med årsbokslut och tertialrapporter. Det saknas dock en utvecklad systematisk uppföljning avseende centrala nyckeltal och kvalitetsmått för verksamheten såsom ingående och utgående balanser gällande ärenden samt handläggningstider utifrån krav i PBL. Vi noterar även att det inte sker någon samlad uppföljning av antal ärenden som blivit överprovade eller hur många av dem som upphävs av överprovande instans. Nämndens bristande uppföljning av verksamhetens kvalitet är delvis hänförlig till begränsningar i det gamla ärendehanteringssystemet. Nämnden har vidtagit åtgärder i form av nytt ärendehanteringssystem och äskande av medel för personella resurser vilket är positivt. Vår bedömning är att samhällsbyggnadsnämnden delvis har säkerställt en systematisk uppföljning av verksamhetens kvalitet.

4. Stickprovsgranskning av bygglovsärenden

4.1. Urval av bygglov för stickprovsgranskning

Stickprovsgranskningen består av tio bygglovsärenden, varav sex stycken är fattade på delegation och fyra utgörs av nämndbeslut. Av de fyra ärenden som nämnd fattat beslut i har två valts ut där nämnden fattat ett avvikande beslut från förvaltningens förslag till beslut. Urvalet har i huvudsak genomförts genom att välja ut bygglovsärenden utifrån en förteckning över ärenden där beslut fattats under 2018. I urvalet har syftet varit att åstadkomma en fördelning mellan beviljade beslut och avslagsbeslut. Syftet med stickprovsgranskningen har varit att bedöma hur bygglovsprocessen tillämpas. Vi har inte granskat myndighetsbesluten. I stickprovsgranskningen har följande kontrollmoment genomförts för respektive bygglovsärende:

- ▶ Understiger handläggningstiden 10 veckor från komplett ansökan?
- ▶ Har det skickats en bekräftelse på inkommen ansökan?
- ▶ Har det skickats mottagningsbevis för kompletta handlingar?
- ▶ Framgår beslutsgrunder (motivering av beslut och hänvisning till lagrum)?
- ▶ Framgår det hur beslutet kan överklagas?
- ▶ Har beslutet delgivits/skickats till berörda? Har delgivningskvitton inkommit vid delgivning?

4.2. Resultat från stickprovsgranskningen

Nedan framkommer en översiktlig beskrivning av resultatet utifrån stickprovsgranskningen:

Kontroller	Resultat utifrån stickprovsgranskning
<i>Beslut inom 10 veckor från komplett ansökan</i>	4 av 10
<i>Bekräftelse på inkommen ansökan</i>	9 av 10
<i>Mottagningsbevis utskickat</i>	0 av 10
<i>Beslutsgrunder motiveras</i>	6 av 10
<i>Information om hur beslut kan överklagas</i>	4 av 10
<i>Delgivning/skickas</i>	6 av 10

4.3. Noteringar utifrån stickprovsgranskningen

Genomförda kontroller visar att verksamheten enbart delvis uppfyller de kontrollmoment som har granskats i stickprovsgranskningen. Nedan kommenteras de stickprov där avvikelser identifierats.

Utifrån genomförda kontroller kan konstateras att handläggningstiden inte uppfylls i tre av tio granskade ärenden. Vidare framgår inte datum för sista inkomna handling i tre ärenden, vilket medför att det blir svårt att bedöma handläggningstiden i dessa ärenden.

Genomförda kontroller visar att bekräftelse på inkommen ansökan har skickats ut i nio av tio ärenden. I ett ärende framgår det ej om det har skickats någon bekräftelse. I de granskade ärendena har inget mottagningsbevis skickats till sökanden vid komplett ärende. Avdelningschef bekräftar att förvaltningen i dagsläget inte skickar ut meddelande om komplett ansökan men tillägger att de kommer införa den rutinen efter årsskiftet 2018/2019.

I fyra av tio beslutshandlingar framgår inte tydlig beslutsgrund i form av hänvisning till lagparagraf eller motivering. Utifrån genomförda kontroller framgår att i de beslutshandlingar där det finns någon form av beslutsgrund respektive motivering är det inte konsekvent hur den är utformad och vart den återfinns i beslutsdokumentet.

Av beslutshandlingarna i sex av tio ärenden framkommer ingen hänvisning till bilaga eller beskrivning av hur beslutet kan överklagas.

Delgivning har dokumenterats i sex av tio ärenden. Granskningen visar att delgivning av lov har skett via brev.

4.4. Vår bedömning

I tre av tio granskade ärenden kan konstateras att handläggningstiden överstiger den lagstadgade handläggningstiden. Tre ärenden kan inte bedömas avseende handläggningstid. Enligt PBL är nämnden skyldig att fatta beslut i bygglovsärenden inom tio veckor från att kompletta ansökningshandlingar inkommit.

Mottagningsbevis har inte utfärdats i något av granskade bygglovsärenden. Enligt PBL ska mottagningsbevis skickas till sökanden när komplett ansökan har inkommit. Vi noterar att förvaltningen kommer att påbörja rutin om utskick av mottagningsbevis efter årsskiftet 2018/2019.

I fyra av tio beslutshandlingar saknas motivering eller hänvisning till de lagrum som ligger till grund för besluten. Enligt förvaltningslagen ska beslut vara motiverade. Detta för att säkerställa att ärenden prövas omsorgsfullt, sakligt och enhetligt. En tydlig hänvisning till lagrum ökar transparensen, rättssäkerheten och likvärdigheten samt kan bidra till att öka allmänhetens förståelse för besluten. Mot bakgrund av detta bedömer vi att nämnden bör säkerställa en tydlig motivering i samtliga beslut samt att det av samtliga beslut tydligt framgår vilka lagar som ligger till grund för besluten.

Genomförda kontroller visar att det i sex av tio beslutshandlingar inte framgår hur ett beslut kan överklagas eller bifogas någon information till bygglovsbesluten om hur ett ärende kan överklagas. Av förvaltningslagen framgår att om ett beslut går parten emot och kan överklagas ska denne underrättas om hur beslutet kan överklagas. Det är av vikt att de som berörs av besluten enkelt kan förstå på vilka grunder besluten fattats samt vart de kan vända sig för att överklaga ett beslut de upplever som felaktigt. I kommentarerna till förvaltningslagen framkommer att det ur ett rättssäkerhetsperspektiv är att rekommendera att själva beslutshandlingen innehåller information om tillvägagångsätt för överklagan. Mot bakgrund av detta är vår bedömning att nämnden bör tillse att det av beslutshandlingen framgår hur ett beslut kan överklagas alternativt en hänvisning till bilagan.

Det saknas dokumentation kring delgivning i fyra av tio ärenden. Enligt PBL ska ett beslut om lov delges sökanden och annan part samt dem som har lämnat synpunkter i ärendet som inte har blivit tillgodosedda.

5. Samlad bedömning

5.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna

Revisionsfrågor	Svar på revisionsfrågorna
<p>Har nämnden säkerställt att bygglovsprocessen är utformad för att säkerställa likvärdig och rättssäker bedömning av bygglovsärenden?</p>	<p>Delvis.</p> <p>Samhällsbyggnadskontoret har tagit fram en översiktlig processbeskrivning av bygglovsprocessen. Granskningen visar dock att stödet i handläggningen kan utvecklas, t.ex. genom checklistor och rutiner för bedömningar och remisshantering. Även stödet i rådgivningen kan utvecklas.</p> <p>Granskningen visar vidare att kvalitetssäkring av bygglovsprocessen är ett utvecklingsområde. Det genomförs exempelvis ingen systematisk kvalitetssäkring i form av egenkontroller eller kollegial granskning av ärenden. Vidar görs inga kontroller eller stickprov på delegationsbeslut, vilket skulle kunna bidra till att säkerställa att delegationsordningen efterlevs.</p> <p>Genomförda stickprov visar att nämnden inte fullt ut efterlever PBL avseende beslutsgrunder i samband med beslut samt information till sökanden och sakägare om hur ett beslut kan överklagas.</p> <p>Av genomförda stickprov framgår även att det inte skickas ut mottagningsbevis i samband med kompletta handlingar till sökande. Vi noterar att förvaltningen kommer att påbörja rutin om utskick av mottagningsbevis efter årsskiftet 2018/2019.</p>
<p>Har nämnden säkerställt att plan- och bygglagens krav rörande bygglovsprocessen och dess handläggningstider uppfylls?</p>	<p>Nej.</p> <p>Under 2018 handläggs cirka tio procent av ärendena inte inom den lagstadgade tiden. Stickprovgranskningen bekräftar att nämnden inte klarar lagkraven gällande handläggningstider. Granskningen visar även att nämnden har långa kötider för påbörjad handläggning. I januari 2019 träder lagändringar ikraft som innebär förändringar gällande kötid och handläggningstid. Nämnden klarar i dagsläget inte de nya kraven gällande kötid.</p>
<p>Har nämnden säkerställt en tillräcklig uppföljning av bygglovsprocessen?</p>	<p>Delvis.</p> <p>Granskningen visar att nämndens uppföljning av verksamhetens kvalitet är ett utvecklingsområde. Nämndens uppföljning av verksamheten sker i huvudsak i samband med årsbokslut och tertialrapporter. Det saknas dock en utvecklad</p>

	systematisk uppföljning avseende centrala nyckeltal och kvalitetsmått för verksamheten. Nämnden har vidtagit åtgärder i form av nytt ärendehanteringssystem och äskande av medel för personella resurser.
--	---

5.2. Slutsats

Granskningens syfte har varit att bedöma om samhällsbyggnadsnämnden säkerställt en ändamålsenlig bygglovsprocess, det vill säga i enlighet med lagar, regler och fastställda mål. Därtill har granskningen syftat till att bedöma om samhällsbyggnadsnämnden säkerställt en likvärdig och rättssäker bedömning av bygglovsärenden. Vår sammanfattade bedömning utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprövning är att samhällsbyggnadsnämnden inte fullt ut säkerställt en ändamålsenlig bygglovsprocess. Nämnden har därtill flera utvecklingsområden för att kunna säkerställa en likvärdig och rättssäker bedömning av bygglovsärenden samt systematisk uppföljning av verksamhetens kvalitet.

5.3. Identifierade förbättringsområden och rekommendationer

Under granskningen har vi identifierat vissa förbättringsområden. Rekommendationer lämnas då revisorerna iakttagit brister inom ramen för granskningen. Rekommendationerna syftar till att utveckla och förbättra verksamheten. Revisionen följer kontinuerligt upp vilka åtgärder nämnderna vidtagit för att åtgärda givna rekommendationer. Vi rekommenderar samhällsbyggnadsnämnden att:

- ▶ Säkerställa att det finns ett tillräckligt stöd för handläggningsprocessen i form av uppdaterade och tillgängliga rutiner och mallar för både handläggning och rådgivning.
- ▶ Utveckla formerna för kvalitetssäkring av bygglovsprocessen, till exempel genom egenkontroller eller kollegial granskning av ärenden och delegation.
- ▶ Säkerställa att de lagstadgade kraven gällande handläggningstider uppfylls.
- ▶ Säkerställa en tydlig motivering i samtliga beslut samt att det av samtliga beslut tydligt framgår vilka lagrum som ligger till grund för besluten.
- ▶ Säkerställa att det av samtliga beslutshandlingar framgår hur ett beslut kan överklagas alternativt att information om hur ett ärende kan överklagas bifogas bygglovsbeslut.
- ▶ Säkerställa att mottagningsbevis utfärdas.
- ▶ Utveckla en systematisk uppföljning av centrala kvalitetsmått för verksamheten, till exempel genomsnittliga handläggningstider samt överprövningar.

Göteborg den 22 januari 2019



Christoffer Henriksson
Verksamhetsrevisor



Helena Lind
Verksamhetsrevisor



Mikaela Bengtsson
Certifierad kommunal yrkesrevisor
Kvalitetssäkrare

Bilaga 1: Revisionskriterier

Kommunallag (2017:725)

Styrelsens och nämndernas uppgifter

Enligt 6 kap 6 § kommunallagen har nämnderna ansvar för att var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. Likaså skall nämnderna se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredställande sätt.

Likställighetsprincipen

Kommunallagens 2 kap. 3 § reglerar den så kallade likställighetsprincipen, det vill säga att kommuner och landsting ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat.

Plan- och bygglag (2010:900)

Den 2 maj 2011 trädde den nya plan- och bygglagen (2010:900) i kraft. Bestämmelserna i plan- och bygglagen (PBL) syftar till att, med hänsyn till den enskilda människans frihet, främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö.

I 9 kap. PBL regleras bestämmelser för hur kommunen ska hantera bygglov. Bygglov är ett skriftligt tillstånd som krävs för att få uppföra nya byggnader och anläggningar, göra tillbyggnader eller för att helt eller delvis ändra användningen av en byggnad. I lagstiftningen anges vad ansökan ska innehålla, förutsättningarna för bygglov samt regler för handläggningen.

Ansökningar om bygglov ska enligt 9 kap 20 § prövas av kommunens byggnadsnämnd i enlighet med lagbestämmelserna. En ansökan om lov eller förhandsbesked ska vara skriftlig och innehålla de ritningar, beskrivningar och andra uppgifter som behövs för prövningen.

9 kap 30 § reglerar förutsättningar för bygglov. Här framgår bland annat att bygglov ska ges för en åtgärd inom ett område med detaljplan, om åtgärden överensstämmer med detaljplanen, eller avviker från detaljplanen men avvikelsen har godtagits vid en tidigare bygglovsprövning enligt vissa förutsättningar. Av 31 § framgår under vilka förutsättningar bygglov ska ges för en åtgärd utanför ett område med detaljplan.

Enligt 9 kap 27 § ska lov eller förhandsbesked avgöras inom tio veckor. Då nämnden mottagit en fullständig ansökan skickas ett mottagningsbevis till sökanden och handläggningstiden inleds. Byggnadsnämnden får därefter förlänga handläggningstiden en gång om det är nödvändigt på grund av utredningen, men den totala handläggningstiden får max uppgå till 20 veckor.

Bestämmelser om att ett mottagningsbevis ska skickas till sökanden när en fullständig ansökan har kommit in och om innehållet i ett sådant bevis finns i 8 § lagen (2009:1079) om tjänster på den inre marknaden.

Enligt 9 kap 41§ ska ett beslut om lov eller förhandsbesked, tillsammans med en uppgift om vad den som vill överklaga beslutet måste göra, delges sökanden och annan part samt dem som har lämnat synpunkter i ärendet som inte har blivit tillgodosedda.

Sedan PBL:s ikraftträdande år 2011 har lagen ändrats vid ett flertal tillfällen. Ytterligare förändringar är planerade att träda i kraft i samband med årsskiftet 2018/2019. De ändringar som träder i kraft i samband med årsskiftet 2018/2019 avser nya regler om att byggnadsnämndens avgift för ärenden om lov, förhandsbesked och anmälan ska reduceras om tidsfristerna för handläggningen överskrids samt förändringar i hur tidsfristerna för handläggningen ska beräknas. Beslut i ärenden om lov eller förhandsbesked ska tas inom tio veckor. Tiden får förlängas en gång med högst tio veckor. Om tiden förlängs ska ett beslut om förlängd handläggningstid tas. Tidsfristen för handläggning börjar istället börjar löpa den dag då ansökan kom in till nämnden eller då sökande kommer in med ytterligare underlag på eget initiativ. Förändringarna avseende när tidsfristen för handläggningen börjar löpa innebär ett större krav på nämnden att så snabbt som möjligt påbörja handläggningen av ett ärende. Det är angeläget att nämnden inom tre veckor från den dag då ansökan kom in får en uppfattning om ärendet behöver kompletteras eller inte. Lagändringen innebär även nya regler om skriftlig information till sökanden om tidsfristerna.

Förvaltningslag (2017:900)

Handläggning

I förvaltningslagen framgår krav på förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden. Bestämmelserna i 9–18 §§ reglerar allmänna krav på handläggning av ärenden. Av 9 § framgår att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Avvikande regler i annan lag, till exempel PBL, tar emellertid över förvaltningslagens bestämmelser.

Jäv

Av 16–18 §§ framgår olika grunder för jäv och att den som är jävig inte får handlägga ärenden.

Underrättelse om innehållet i beslut och hur ett överklagande går till

Av 33 § framgår att en myndighet som meddelar ett beslut i ett ärende ska så snart som möjligt underrätta den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet, om det inte är uppenbart obehövligt.

Om beslutet går parten emot och kan överklagas, skall han eller hon underrättas om hur det går till. Myndigheten bestämmer hur underrättelsen ska ske. En underrättelse ska dock alltid vara skriftlig om en part begär det.

Reglemente för samhällsbyggnadsnämnden

Av reglementet framgår bland annat att samhällsbyggnadsnämnden ska fullgöra kommunens uppgifter inom plan- och byggnadsväsendet. Nämnden ansvarar för de övriga uppgifter som enligt lag eller annan författning skall fullgöras av den kommunala nämnden inom plan- och byggnadsväsendet. Vidare ska nämnden se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt, de föreskrifter som kan finnas i lag eller förordning samt bestämmelser i reglementet. Samhällsbyggnadsnämnden skall regelmässigt till fullmäktige rapportera hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret.

Bilaga 2: Intervju- och dokumentförteckning

Intervjuer

- ▶ Intervju med plan och bygglovschef, 2018-11-14
- ▶ Gruppintervju med bygglovsarkitekter och bygglovshandläggare, 2018-11-14
- ▶ Gruppintervju med tf förvaltningschef och samhällsbyggnadsnämndens presidium, 2018-11-22

Dokumentförteckning

- ▶ Beslutsförteckning avseende bygglov från 2015–2018
- ▶ Delegationsordning Samhällsbyggnadsnämnden, SBN 2018-03-19
- ▶ Delårsbokslut Samhällsbyggnadsnämnden 2018 inkl. bilaga intern kontroll, 2018-09-27
- ▶ Gemensamma rutiner handläggare, september 2018
- ▶ Mall – Bekräftelse på mottagen ansökan
- ▶ Mall – Föreläggande om komplettering
- ▶ Mall – Hur man överklagar hos Länsstyrelsen
- ▶ Mall – Tjänsteskrivelse
- ▶ Mall – Delegationsbeslut bygglov med anmäld kontrollansvarig
- ▶ Mall – Delegationsbeslut startbesked
- ▶ Utdrag ur personalhandbok – Skrivtips för tjänsteskrivelser
- ▶ Organisationsschema 2018, samhällsbyggnadsnämnden
- ▶ Processbeskrivning för handläggande av bygglov
- ▶ Reglemente för samhällsbyggnadsnämnden, 2012-11-28
- ▶ Rutiner Bygglovshandläggare, 2016-12-22
- ▶ Samhällsbyggnadsnämndens flerårsstrategi 2018–2020, 2018-01-18
- ▶ Vårbokslut 2018 samhällsbyggnadsnämnden
- ▶ Årsbokslut 2017 samhällsbyggnadsnämnden
- ▶ Ärendelista pågående bygglovsärenden 2018-12-17

Granskade bygglovsärenden (stickprovsgranskning)

- ▶ Dnr 2017–0103
- ▶ Dnr 2017–0255
- ▶ Dnr 2017–0634
- ▶ Dnr 2017–0756
- ▶ Dnr 2017–0784
- ▶ Dnr 2017–0790
- ▶ Dnr 2018–077
- ▶ Dnr 2018–0078



- ▶ Dnr 2018–0081
- ▶ Dnr 2018–0306