

Laholms kommun

Granskning av bygglovsprocessen



Building a better
working world

Innehåll

1. Sammanfattning.....	2
2. Inledning.....	3
2.1. Bakgrund	3
2.2. Syfte och revisionsfrågor	3
2.3. Genomförande och avgränsning.....	3
2.4. Revisionskriterier.....	4
3. Granskningsresultat.....	5
3.1. Organisation	5
3.2. Handläggningsstöd och rutiner.....	5
3.3. Ärendehantering utifrån plan- och bygglagens krav.....	6
3.4. Uppföljning av kundnöjdhet	9
4. Sammanfattande bedömning och rekommendationer	11
<i>Bilaga 2 - Krav utifrån PBL</i>	<i>14</i>
Bilaga 3 ärenden i stickprovsgranskningen.....	15

1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av kommunrevisionen i Laholm genomfört en granskning av bygglovsprocessen. Syftet med granskningen har varit att bedöma om samhällsbyggnadsnämnden bedriver en ändamålsenlig verksamhet rörande bygglovshandläggning i enlighet med plan- och bygglagen.

Den sammanfattade bedömningen är att nämnden inte säkerställer att beslut om bygglov uppfyller plan- och bygglagens krav samt de bestämmelser som är beslutade inom ramen för detaljplanerna. Bedömningen grundas på den stora andel bygglovsbeslut där nämnden går emot tjänstemannaorganisationens bedömningar och förordade negativa besked.

Vad gäller handläggningen bedöms att denna i allt väsentligt vara tillräcklig för att upprätthålla en effektiv bygglovsprocess. Det konstateras att nämnden har vidtagit ett flertal åtgärder det senaste året som effektiviserat handläggningsförfarandet. Åtgärderna har omfattat såväl organisatoriska som verksamhetsmässiga förändringar. Mot denna bakgrund anses det finns goda förutsättningar att upprätthålla de lagstadgade kraven på handläggningen.

Det har inom ramen för granskningen genomförts en stickprovskontroll. Denna visar att kraven i plan- och bygglagen i allt väsentligt upprätthålls.

Det konstateras i granskningen att nämnden i hög utsträckning beviljar bygglov i strid mot bestämmelser i detaljplan/översiktsplan samt handläggarens förslag till beslut. Detta bedöms vara en brist då det är förenligt med flertalet risker vilka kan få betydande konsekvenser. Att systematiskt bevilja bygglov med avsteg från detaljplan/översiktsplan ökar bland annat risken för överprövningar. Likaså att detaljplaner kan förlora sin styrande funktion. Förfarandet riskerar därtill att skada förtroendet mellan nämnd och tjänstemannaorganisationen. Risker som kan påverka nämndens möjligheter att bibehålla och attrahera nödvändig kompetens. Det kan även argumenteras att förfarandet riskerar påverka likställighetsprincipen. Mot bakgrund av att domstolarnas prövningar blivit mer stringenta görs bedömningen att nämnden behöver utvärdera om dess hållning är för tillåtande. Det poängteras i sammanhanget att detaljplaner inklusive dess bestämmelser beslutats av fullmäktige.

Avslutningsvis konstateras i granskningen att nämnden följer upp kundnöjdheten gentemot företag. Det finns planer på att genomföra motsvarande mätningar för privatpersoner. Nämnden uppmanas att säkerställa att detta införs som uppföljningsmoment i bygglovsprocessen.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderas samhällsbyggnadsnämnden att:

- ▶ Kontinuerligt utvärdera om avsteg från bestämmelser är förenliga med intentionerna i detaljplan/översiktsplan samt plan- och bygglagen. Likaså att utvärdera om avstegen står i paritet med riskerna som detta medför.
- ▶ Säkerställa att införandet av kundnöjdhetsmätning också införs för privatpersoner.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Bygglovsprocessen är ett område där enskilda kommuninvånare samt aktörer och intressenter inom det lokala näringslivet möter den kommunala förvaltningen i frågor avseende teknisk-juridisk karaktär som kan vara svåra att hantera. Dessa processer är av stor betydelse när det gäller kommunens fortsatta utveckling och expansion. Huvudregeln enligt plan- och bygglagen är att en byggnadsnämnd ska lämna besked om bygglov senast 10 veckor från det att ärendet är komplett.

I Laholms kommun ansvarar samhällsbyggnadsnämnden för myndighetsutövningen avseende bygglov. Det ställs höga krav på information om regelverket för att säkerställa att ärendena handläggs rättsenligt och likvärdigt i enlighet med lagstiftningen. Det är av största vikt att medborgarna vet att de behandlas lika vid prövning av dessa ärenden. Genom effektiva processer kan handläggningstiderna kortas, vilket är av vikt både ur kommunens och ur medborgarens perspektiv. Därtill ställer plan- och bygglagen ett flertal andra krav på såväl nämnden som den sökande avseende förutsättningar och handläggning.

Revisorerna bjöd i maj 2022 in representanter för samhällsbyggnadsförvaltningen för att informeras om bygglovshanteringen i kommunen. Det framgick av hearingen att handläggningstiderna var betydligt längre än i andra kommuner av Laholms kommuns storlek. Mediantiden översteg de 10 veckor som är lagstadgat krav enligt plan- och bygglagen. Revisorerna informerades om flertalet åtgärder för att korta handläggningstiderna.

Av statistik från databasen Kolada framgår även att mediantiden för handläggning av bygglovsansökan avseende nybyggnation av en- och tvåbostadshus hade ökat från i genomsnitt 8 dagar 2019 till 90 dagar 2021.

Mot bakgrund av genomförd risk- och väsentlighetsanalys samt informationen som inhämtats genom hearingen har revisorerna beslutat att granska bygglovsprocessen.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens övergripande syfte var att bedöma om samhällsbyggnadsnämnden bedriver en ändamålsenlig verksamhet rörande bygglovshandläggning i enlighet med plan- och bygglagen. I granskningen besvarades följande revisionsfrågor:

- ▶ Uppfyller byggnadsnämnden plan- och bygglagens krav rörande bygglovsprocessen samt kraven på handläggningstider?
- ▶ Finns det framtagna rutiner och nödvändiga verktyg som säkerställer en ändamålsenlig ärendehantering?
- ▶ Är organisationen tillräcklig för att säkerställa handläggning i enlighet med PBL:s krav?
- ▶ Genomförs kundnöjdhetsmätningar?

2.3. Genomförande och avgränsning

Granskningen grundades på dokumentstudier och intervjuer med tjänstemän inom samhällsbyggnadsförvaltningen och byggnadsenheten. Fyra intervjuer har genomförts med förvaltningschef, enhetschef för bygglov, bygglovssamordnare samt

bygglovshandläggare. Dokumentstudierna innefattar bland annat granskning av styr- och uppföljningsdokument, statistik över antalet inkomna och beslutade bygglovsärenden samt uppföljning av handläggningstider. Statistik från SKR:s enkätundersökning Insikt har också inhämtats gällande nöjd-kund-index (NKI).

Ett stickprov bestående av åtta bygglovsärenden har även granskats utifrån plan- och bygglagens krav. De bygglovsärenden som valts ut för stickprov har gjorts med särskild hänsyn för spridning vad gäller geografi, tid på året, ansvarig bygglovshandläggare för ärendet samt typ av bygglovsärende. Urval avser handlagda ärenden under perioden 1 januari 2022 - 31 mars 2023.

2.4. Revisionskriterier

2.4.1. Plan- och bygglagen

Gällande bygglov fastslås att handläggning inte får ta längre tid än 10 veckor i anspråk från det att en fullständig bygglovsansökan har lämnats in till kommunen fram till dess att ansökan beslutas. I det fall handläggningstiden överskrids ska avgiften för den sökande reduceras med en femtedel för varje påbörjad vecka som tidsfristen överskrids med.

Ett mottagningsbevis ska skickas till sökanden så snart en komplett ansökan har inkommit. Tidsfristen börjar löpa den dag då den till nämnden inkomna ansökningen är fullständig. Nämnden har enligt plan- och bygglagen tre veckor på sig att bedöma om ansökan är komplett eller ej. Om kompletteringar inte begärts inom tre veckor utgör ansökansdatum första dagen för tidsfristen. Om nämnden behöver förlänga handläggningstiden, får nämnden besluta om förlängning vid endast ett tillfälle under handläggningens gång. Det är alltså inte möjligt att förlänga en gång och sedan förlänga vid ytterligare ett tillfälle.

Byggherren ska vid ansökningar om större bygglov utse en kontrollansvarig, som ska anges redan i lovansökan. Den kontrollansvarige ska vara självständig i förhållande till entreprenören.

I bilaga 2 presenteras mer ingående vilka krav som ställs enligt plan- och bygglagen inom ramen för bygglovsprocessen.

2.4.2. Reglemente för samhällsbyggnadsnämnden

Av 1 § i samhällsbyggnadsnämndens reglemente framgår att nämnden ansvarar för kommunens uppgifter enligt plan- och bygglagen och de övriga uppgifter som enligt lag ska fullgöras av den kommunala nämnden inom plan- och byggnadsväsendet.

2.4.3. Samhällsbyggnadsnämnden delegationsordning

I samhällsbyggnadsnämndens delegationsordning anges att det bara är nämnden som har befogenhet att avslå en framställning eller ansökan, om inte annat uttryckligen anges. Delegeringen ger inte rätt att avgöra ärenden som är av stor vikt eller principiell betydelse, med undantag för befogenheten för ordföranden att besluta i brådskande ärenden.

3. Granskningsresultat

3.1. Organisation

Byggnadsenheten är en del av samhällsbyggnadsförvaltningen och består av totalt 15 personer. Inom bygglovsverksamheten finns det en enhetschef, en bygglovssamordnare, en bygglovsassistent, en byggnadsinspektör, tre bygglovshandläggare samt två handläggare för tillsyn och bostadsanpassning. Övriga medarbetare arbetar inom kart, mät och GIS.

Under 2022 genomfördes en omorganisering. Vid intervju uppger tjänstemännen att fjolårets omorganisation har bidragit till en mer hållbar arbetssituation. Förändringen har inneburit en tydligare rollfördelning bland enhetens tjänstemän och ett effektivare arbetssätt i handläggningen. Det har även gjort det möjligt att dela upp ärenden utifrån personalens kompetensområden (ex. företagsärenden, större projekt, bostäder, osv.) på ett mer ändamålsenligt sätt. På enheten har det även anställts en byggnadsinspektör vilket har tydliggjort arbetsrollerna och lett till att enhetens bygglovshandläggare kunnat fokusera mer på handläggningsarbetet och läsa in sig på aktuella rättsfall. Vid intervju framkommer att inspektörsuppdragen ofta innebär höga krav på teknisk kompetens. Tjänstemännen upplever därför tillsättningen av en renodlad byggnadsinspektör som ett positivt tillskott för organisationen. Det finns dock fortsatt två handläggare som kan gå in och stötta upp bygglovsinspektören vid behov för att undvika personberoende.

De senaste årens långa handläggningstider kan enligt intervjupersonerna delvis förklaras av tidigare personalbrist. Intervjupersonerna menar att tjänstemannaorganisationen tidigt varnade förvaltningsledning och nämnd om att kommande föräldraledighet och minskad arbetstid skulle komma att förlänga handläggningstiderna och öka arbetsbelastningen. Detta ledde till att många handläggare fick jobba över för att få kontroll över ärendemängden. Under 2022 anställdes därför två nya bygglovshandläggare för att få ner ärendemängden och minska arbetsbelastningen bland övriga handläggare. Vid intervju framkommer att personaltillsättningen har stärkt förmågan att handlägga ansökningar inom 10 veckor.

3.2. Handläggningsstöd och rutiner

Byggnadsenheten använder verksamhetssystemet ByggR för att dokumentera handläggningen av inkomna bygglovsansökningar. Enheten tillämpar därtill systemet Visuell Styrning i sin handläggning. Det är ett digitalt verktyg som ger en översikt i ärendehantering. Enligt intervjupersonerna har detta möjliggjort en effektivare ärendebevakning och en bättre överblick avseende tidsfrister i handläggningen. Enheten har därtill handläggningsstöd i form av lathundar för olika ärendeslag. Stöden är enligt uppgift en tillgång i handläggningsprocessen.

Det finns möjlighet för sökande att lämna in bygglovsansökan genom en e-tjänst. Denna är kopplad till verksamhetssystemet ByggR. Det automatiserade digitala stödet Atom används även för att administrera och lägga in information i pågående bygglovsärenden. Alla utskick kan dock inte göras via Atom. Beslut om bygglov måste exempelvis gå via en assistent för expediering innan det skickas ut manuellt genom Kivra.

Vid intervju uppger tjänstemännen att digitaliseringen av verksamheten har pågått sedan ett antal år tillbaka. Det mesta av arbetet uppges vara klart vid tiden för granskningen. Enligt uppgift är enheten nu helt digitala bortsett från arkiveringsdelen.

Vid intervju framkommer att det i handläggningen inte görs skillnader på olika bygglovsärenden, utan att alla ärenden ska handläggas i turordning. Intervjupersonerna uppger dock att detta inte hindrar handläggarna från att i vissa fall handlägga ärenden som de vet går snabbare än andra. Hur ärenden ska fördelas internt på enheten beslutas veckovis av bygglovssamordnaren. I samband med detta går samordnaren igenom handläggarnas pågående ärenden och nuvarande belastning. Vid intervju framkommer att enheten efter omorganisationen delvis kunnat dela upp ärendeslag efter kompetensområde.

I handläggningsprocessen finns rutiner och mallar som ska säkerställa att nämnden uppfyller PBL:s handläggningskrav. En rutin som enheten nyligen börjat följa anger att inkomna bygglovsansökningar ska granskas inom tre veckor. Om granskning inte gjorts inom tre veckor från det att ärendet kommit in så räknas handläggningstiden från den dag då ärendet lämnats in trots att det inte var komplett. Syftet med rutinen är att handläggarna i ett tidigt skede ska kunna informera den sökande om krav på eventuella kompletteringar. Enligt intervjupersonerna har rutinen bidragit till en bättre och mer effektiv handläggningsprocess.

3.2.1. Delbedömning

Vid revisionens hearing 2022 framkom att det saknades organisatoriska förutsättningar och nödvändiga verktyg för att upprätthålla kraven på bygglovshandläggningen. Vi kan i denna granskning konstatera att enheten tilldelats ytterligare resurser samt omstrukturerat organisationen vilket vi menar har gett en positiv effekt på handläggningen. Det är därtill vår bedömning att det finns tillräckliga stöd, verktyg, rutinbeskrivningar och andra förutsättningar för att upprätthålla en god standard i handläggningen. Vi vill särskilt lyfta fram att införandet av systemet Visuellt styrning nu gör att det finns en överblickbarhet i ärendeflödet. Detta minskar risken för att handläggningen tar längre tid än 10 veckor, och minskar därmed behov av nedsättningar i ansökningsavgifter.

3.3. Ärendehantering utifrån plan- och bygglagens krav

3.3.1. Handläggningstider

Den genomsnittliga handläggningstiden 2021 och 2022 var 91 dagar respektive 93 dagar. För 2023 (januari och februari inräknat) var den genomsnittliga handläggningstiden 40 dagar.

Nämnden har satt upp målet för 2023 om en genomsnittlig handläggningstid på sex veckor (42 dagar). För att uppnå målet har enheten infört ett krav om att samtliga bygglovsärenden måste ha granskats inom tre veckor från den dag ansökan inkom. Under 2023 har enheten hittills lyckats hålla sig inom det uppsatta målet på sex veckor. Två ansökningar översteg kravet på initial bedömning inom tre veckor. Det framförs vid intervju att kravet på initial bedömning inom tre veckor haft en positiv påverkan på de totala handläggningstiderna.

Reducerade bygglovsavgifter har varit ett ekonomiskt problem för nämnden tidigare år. 2021 reducerades 157 ärenden med minst 20 procent av avgiften. 2022 var motsvarande siffra 193. Hittills 2023 har två bygglovsärenden fått reducerad avgift.

3.3.2. Stickprov

Inom ramen för granskningen är ett stickprov avseende åtta bygglovsärenden genomfört (se Tabell 1). I stickprovet är sju krav enligt plan- och bygglovslagen särskilt belysta¹. Dessa krav omfattar:

1. Skriftlig ansökan
2. Förslag på kontrollansvarig
3. Begäran om komplettering (vid behov)
4. Grannhörande (vid avvikelse från detaljplan)
5. Mottagningsbevis
6. Handläggning inom 10 veckor
7. Expediering och kungörelse

Tabell 1: Stickprov.

Krav enligt PBL		Ärende 1	Ärende 2	Ärende 3	Ärende 4	Ärende 5	Ärende 6	Ärende 7	Ärende 8
1	Skriftlig ansökan, inkl. ritningar och/eller beskrivningar	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2	Förslag på kontrollansvarig	ET	✓	ET	ET	✓	✓	ET	✓
3	Begäran om komplettering vid behov	ET	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
4	Grannhörande vid avvikelse från en detaljplan.	✓	ET	✓	ET	✓	✓	ET	ET
5	Mottagnings - bevis	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
6	Handläggning inom 10 veckor	✓	✓	X	X	✓	✓	X	✓
7	Expediering och kungörelse	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

✓ = Uppfyllt, - = framgår ej, X = Inte uppfyllt, ET= Ej tillämpligt

Av stickprovsgranskningen framgår att samtliga bygglov har föregåtts av en skriftlig ansökan till samhällsbyggnadsnämnden. I de ärenden där det ställts krav på kontrollansvarig finns anmälan av kontrollansvarig antingen i ansökan eller som del av en komplettering.

I de ärenden komplettering varit aktuellt för fortsatt handläggning har en begäran skickats ut till den sökande. Vidare visar stickprovet att grannhörande har genomförts i fem ärenden.

¹ Se bilaga 2 för fullständig beskrivning.

I övriga ärenden saknas uppgift om grannhörande. Mottagningsbevis har skickats i alla undersökta ärenden.

Av de bygglov som valts ut i stickprovsgranskningen² uppnår 5 av 8 ärenden PBL:s krav på att handläggning ska ha gjorts inom 10 veckor efter att fullständig ansökan inkommit. Vad gäller expediering och kungörelse har samtliga ärenden uppnått kravet. Avslutningsvis framgår att tjänstemannaorganisationen i två ärenden har lagt förslag om att neka bygglov som senare beviljats efter beslut av nämnden.

3.3.3. Bygglovsbeslut

Av nämndens delegationsordningen framgår att tjänstemannaorganisationen inte har rätt att fatta negativa beslut i bygglovsärenden. Det innebär att alla ärenden som ska avslås skickas vidare till nämnden för beslut. Det framkommer att nämnden, vid föreslaget negativt besked, ofta beslutar i strid mot handläggarens rekommendation.

Av statistik över nämndsbeslut framgår att nämnden 2022 gick emot tjänstemännens förslag i 62 % av alla bygglovsärenden som togs upp för beslut. Hittills under 2023 är motsvarande siffra 78 %. Det framkommer att en styrande princip är att nämnden lämnar negativt besked om klagomål inkommit vid grannhörande. I annat fall lämnas positivt besked.

Vid intervju menar nämnden att alla beslut i bygglovsärenden bedöms utifrån specifika förutsättningar i varje enskilt fall. Det finns en uppfattning från nämndens sida om att följsamheten till lagstiftningen har blivit striktare och att det finns mindre utrymme för avvikelser i tjänstemannaorganisationen bedömning. Detta bekräftas till viss del vid intervjuer i tjänstemannaorganisationen. Det har tidigare funnits ett bredare mandat för kommuner att göra avsteg från detaljplaner med upp till 10 procent. 2018 fattade dock Mark- och miljööverdomstolen ett vägledande beslut som inte längre möjliggör denna typ av schabloniserade avsteg (MÖD mål nr P 3733-17). Innebörden av beslutet är att det krävs en striktare hållning till förutsättningarna och kraven i detaljplanen.

Det framförs vid intervju att nämndens försvårar möjligheten för handläggarna att lämna råd i handläggningsprocessen avseende ansökningars möjlighet att beviljas. Handläggarna har ett krav enligt plan- och bygglagen att informera allmänheten om förutsättningarna för bygglovsansökningar. Därtill framförs att handläggarna verkar för att de sökande ska revidera ansökningar i syfte att möjliggöra ett positivt besked. Det framförs att en effekt av att nämnden lämnar positivt besked är att det premierar de sökande som inte vill ändra sina ansökningar i syfte att uppfylla kraven i detaljplaner.

3.3.4. Delbedömning

Vår bedömning är att samhällsbyggnadsnämnden i allt väsentligt uppfyller PBL:s krav rörande bygglovsprocessen och handläggningstider. Bedömningen baseras på den genomförda stickprovsgranskningen samt statistik för handläggningstid. Vi noterar att tre av bygglovsansökningarna inte handlagts inom kravet på 10 veckor. Detta beror i stor utsträckning på att bygglovsansökningarna inkommit 2022 då situationen var ansträngd och handläggningstiderna längre. Vi kan i sammanhanget konstatera att nämnden vidtagit nödvändiga åtgärder vilka inneburit en väsentlig förkortning av handläggningstiderna.

² Se bilaga 3

Vår bedömning är att nämndens höga andel beviljade bygglov som står i motsats mot handläggarnas förordade beslut ger upphov till flera risker. Avsteg från de av fullmäktige beslutade detaljplanebestämmelserna kan leda till att planens styrande funktion upphävs. Med detta menar vi att möjligheten att lämna negativa besked kan försvåras framgent. Detta ökar också risken för att resultatet av eventuella överprövningar går kommunen emot.

Därtill menar vi att förfarandet kan bli problematiskt ur likställighetssynpunkt. Förfarandet innebär att de sökande som väljer att få sitt ärende prövat av nämnden premieras, i motsats till sökande som vidtar nödvändiga förändringar i sin ansökan i syfte att tillgodose detaljplaners krav.

En mer direkt och påtaglig risk är att förfarandet skadar förtroendet mellan tjänstemannaorganisationen och den politiska styrningen. Detta kan i sin tur påverka nämndens möjlighet att bibehålla personal och därmed personalförsörjningen. Det framgår av granskningen att förfarandet redan skapar problem för tjänstemännens rådgivning till de sökande. Detta då tjänstemännen inte på förhand kan besvara hur nämnden kommer att ställa sig till en sökandes bygglov.

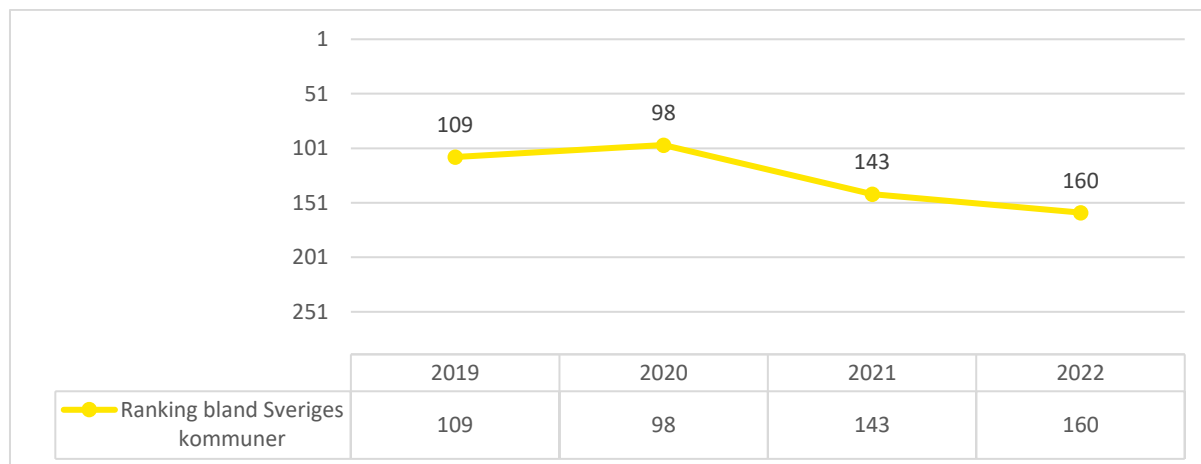
3.4. Uppföljning av kundnöjdhet

Laholms kommun medverkar årligen i SKR:s undersökning, Insikt. Det är en öppen jämförelse bland kommuner inom området företagsklimat, och inkluderar bland annat bygglov som myndighetsområde. Undersökningen baseras på insamlade enkätsvar från företag som har haft kontakt med kommunen i bygglovsärenden.

I nämndsmålen för 2023 anges att nämnden ska verka för ett bättre företagsklimat och ökad förståelse för myndighetsutövningen. För att uppnå målet ska handläggningstiderna för bygglov förkortas till i genomsnitt sex veckor. Nämnden har även satt upp målvärden utifrån Insikts servicemätning. Målvärdet för totalt Nöjd-kund-Index (NKI) var 75 och för NKI bygglov 68 under 2022. För 2023 är det 77 respektive 68. Resultat visar att genomsnittet för de senaste fyra åren (2018-2022) är 70,75 för totalt NKI och 58 för NKI bygglov.

Nedan (se diagram 1) framgår att Laholms kommun mellan 2020 och 2022 tappade 62 placeringar i rankingen avseende Nöjd-kund-index (NKI) bygglov. Kommunens NKI bygglov har därtill sjunkit från 62 till 50 mellan åren 2019-2022. Det innebär att Laholm för 2022 placerar sig bland de sämsta kommunerna av de som deltog i undersökningen.

Diagram 1: Laholms placering bland de kommuner som deltagit i Insikt NKI bygglov.



Källa: Insikt/Kolada.

Sammanvägt NKI³ består av kategorierna information, tillgänglighet, bemötande, kompetens, rättssäkerhet och effektivitet. Av resultat framgår att kommunens index mellan åren 2019-2022 successivt sjunkit inom samtliga kategorier. Vidare innebär det att Laholms kommun placerar sig sämst bland alla kommuner i Hallands län. Enligt uppgift är resultaten från NKI-undersökningen något som behandlas regelbundet i nämnden eftersom handläggningstiderna i hög grad påverkar kundnöjdheten. Föredragningar om NKI har därtill skett både i kommunstyrelsen och vid presidieträffar mellan kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden.

I intervju framkommer att byggnadsenheten för närvarande håller på att ta fram en enkät som är tänkt att besvaras av alla som söker bygglov, inklusive privatpersoner. Enkäten avses att användas som underlag för att stärka organisationen och skapa en bättre, mer rättssäker och effektiv handläggningsprocess.

3.4.1. Delbedömning

Det är positivt att nämnden kontinuerligt ingår i NKI-mätningen Insikt. Mätningen ger en god bild av kundnöjdheten bland de företag som deltar. Vi noterar av resultaten i mätningarna att utvecklingen över tid varit negativ. Detta har inneburit att kommunen sjunkit i ranking. Trots att det inte uteslutande går att dra slutsatsen att detta beror på långa handläggningstider menar vi att det går att se en korrelation.

Vi anser att nämnden bör komplettera Insiktmätningen med uppföljning av privatpersoners nöjdhet med bygglovshandläggningen. Vi ser därför positivt på nämndens arbete med att ta fram en kundenkät.

³ Graderingen för NKI delas in enligt; >80 Mycket högt, 70-79 Högt, 62-69 Godkänt, 50-61 Lågt, <50 Mycket lågt.

4. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

Det är vår sammanfattande bedömning att nämnden inte säkerställer att beslut om bygglov uppfyller plan- och bygglagens krav samt de bestämmelser som är beslutade inom ramen för detaljplanerna. Vi grundar bedömningen på den stora andel bygglovsbeslut där nämnden går emot tjänstemannaorganisationens bedömningar och förordade negativa besked.

Avseende handläggningen i sig menar vi att denna i allt väsentligt är tillräcklig för att upprätthålla en effektiv bygglovsprocess.

Vi kan konstatera att nämnden har vidtagit ett flertal åtgärder det senaste året vilka har haft en positiv inverkan på möjligheten till ett effektivt handläggningsförfarande. Åtgärderna har omfattat såväl organisatoriska som verksamhetsmässiga förändringar. Vi menar mot denna bakgrund att det finns goda förutsättningar att upprätthålla de lagstadgade kraven på handläggningen. Vi beaktar särskilt att handläggningstiderna förkortats sedan revisorernas förstudie 2022, vilka nu ligger väl inom ramen för kravet enligt plan- och bygglagens 10 veckor. Likaså inom nämndens mål på 6 veckors handläggning.

Stickprovskontrollen påvisar att kraven enligt plan- och bygglagen i allt väsentligt upprätthålls.

Vi konstaterar dock att nämnden i hög utsträckning beviljar bygglov i strid mot bestämmelser i detaljplan/översiktsplan samt handläggarens förslag till beslut. Detta menar vi är en brist. Även beslut om mindre avsteg från bestämmelser bör enligt vår mening fattas med försiktighet då de är förenade med risker. Att systematiskt bevilja bygglov med avsteg från detaljplan/översiktsplan ökar risken för överprövningar. Likaså att detaljplaner kan förlora sin styrande funktion. Det bör i sammanhanget lyftas att dessa planer inklusive dess bestämmelser beslutats av fullmäktige.

Förfarandet riskerar därtill att skada förtroendet mellan nämnd och tjänstemannaorganisationen. Risker som kan påverka nämndens möjligheter att bibehålla och attrahera nödvändig kompetens.

Därtill kan det argumenteras att förfarandet riskerar påverka likställighetsprincipen. Mot bakgrund av att domstolarnas prövningar blivit mer stringenta är det vår bedömning att nämnden behöver utvärdera om dess hållning är för tillåtande.

Vi konstaterar i granskningen att nämnden följer upp kundnöjdheten gentemot företag. Det finns planer på att genomföra motsvarande mätningar för privatpersoner. Vi uppmuntrar nämnden att säkerställa att detta införs som uppföljningsmoment i bygglovsprocessen.

Revisionsfråga	Svar
Uppfyller samhällsbyggnadsnämnden plan- och bygglagens krav rörande bygglovsprocessen samt kraven på handläggningstider?	<p>Delvis. Det är noterbart från stickprovet att flera ansökningar tagit längre tid än de lagstadgade 10 veckorna. Vi konstaterar dock att dessa ärenden är handlagda under 2022. Sedan dess kan nämnden påvisa ett arbete vilket resulterat i väsentligt kortare handläggningstider. Den erhållna statistiken bekräftar detta.</p> <p>Vi noterar dock att nämnden ofta beviljar beslut som inte ligger i linje med bestämmelser i detaljplan. Detta i motsats till handläggares förordade negativa</p>

	besked. Detta med motivering att byggloven utgör en mindre avvikelse.
Finns det framtagna rutiner och nödvändiga verktyg som säkerställer en ändamålsenlig ärendehantering?	Ja.
Är organisationen tillräcklig för att säkerställa handläggning i enlighet med PBL:s krav?	Ja.
Genomförs kundnöjdhetsmätningar?	Delvis. Nämnden mäter företagares kundnöjdhet. I dagsläget mäts inte privatpersoners kundnöjdhet.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi samhällsbyggnadsnämnden att:

- ▶ Kontinuerligt utvärdera om avsteg från bestämmelser är förenliga med intentionerna i detaljplan/översiktsplan samt plan- och bygglagen. Likaså att utvärdera om avstegen står i paritet med riskerna som detta medför.
- ▶ Säkerställa att införandet av kundnöjdhetsmätning också införs för privatpersoner.

Linus Aldefors
EY
Certifierad kommunal yrkesrevisor

Max Blomberg
EY

Bilaga 1 - Källförteckning

Intervjuer:

- ▶ Förvaltningschef
- ▶ Enhetschef för byggnadsenheten
- ▶ Bygglovssamordnare
- ▶ Bygglovshandläggare

Analyserade dokument:

- ▶ Arbetsdokument samhällsbyggnadsnämnden 2023
- ▶ Arbetsplan byggnadsenheten 2023
- ▶ Beviljade bygglov: mars 2022 - mars 2023
- ▶ Delegationsordning samhällsbyggnadsnämnden
- ▶ Dokumentation och program för handläggning
- ▶ Internkontrollplan, samhällsbyggnadsnämnden
- ▶ Månadsuppföljning byggnadsenheten
- ▶ Nämndsredovisning 2022
- ▶ Rapportering intern kontroll 2022
- ▶ Reglemente för samhällsbyggnadsnämnden
- ▶ Resultat INSIKT mätning 2019-2022
- ▶ Rutiner bygglovsprövning
- ▶ Rutiner för fastställande av förhandsbesked
- ▶ Rutiner för fastställande av tidsräkning
- ▶ Samhällsbyggnadsnämndens delegationsordning
- ▶ Statistik samhällsbyggnadsnämnden t.o.m. mars 2023
- ▶ Uppföljningsplan intern kontroll 2023

Bilaga 2 - Krav utifrån PBL

Nedan följer en kortfattad beskrivning av vad som krävs enligt PBL rörande de dokument som ska finnas och den information som ska ges i respektive bygglovsärende.

1. Skriftlig ansökan om bygglov - ska innehålla ritningar och beskrivningar av vad som ska göras.
2. Förslag på kontrollansvarig ska finnas, dock med undantag för mindre ändringar eller tillbyggnader av exempelvis en- eller tvåfamiljshus.
3. Vid ofullständig ansökan ska nämnden förelägga sökanden att avhjälpa bristerna inom angiven tid.
4. Att höra grannar och andra berörda - om ansökningen avser en åtgärd som innebär en avvikelse från en detaljplan eller områdesbestämmelser eller ska utföras i ett område som inte omfattas av en detaljplan eller områdesbestämmelser och åtgärden inte är en sådan åtgärd som avses i PBL 9:31 a § 1, ska byggnadsnämnden underrätta kända sakägare och organisationer som berörs av ansökan och ge dem tillfälle att yttra sig.
5. Handläggning ska ha gjorts inom tio veckor efter att fullständig ansökan inkommit. Förlängning får ske men då ska sökanden informeras om detta innan de första tio veckorna löpt ut.
6. Mottagningsbevis ska skickas när fullständig ansökan inkommit, innehållandes information om handläggningstider, vad som händer om beslut inte fattas inom stipulerad tid samt möjligheterna till rättslig prövning av beslut.
7. Expediering och kungörelse av beslut - av ett bygglov ska framgå vilken giltighetstid lovet har, om det ska finnas någon som är kontrollansvarig och i så fall vem eller vilka som är kontrollansvariga och att lovet inte innebär en rätt att påbörja den sökta åtgärden förrän byggnadsnämnden har gett startbesked. Lovet ska också innehålla villkor och upplysningar. Ett beslut om lov eller förhandsbesked ska tillsammans med en uppgift om vad den som vill överklaga beslutet måste göra, delges sökande och annan part om det inte är uppenbart obehövt och dem som lämnat synpunkter som inte blivit tillgodosedda. Beslutet ska kungöras genom ett meddelande i Post- och Inrikes Tidningar.

Bilaga 3 ärenden i stickprovsgranskningen

Ärende	Fastighetsbeteckning	Ärendetyp och ärendemening
Ärende 1	Munkagård X:XX	Bygglov för nybyggnation av transformatorstation
Ärende 2	Lagered XX:X	Bygglov för tillbyggnad av industri
Ärende 3	Lilla Tjärby X:XXX	Bygglov för uppförande av plank
Ärende 4	Skummeslöv XX:X	Bygglov för tillbyggnad av fritidshus samt rivning
Ärende 5	Gitarren X	Bygglov för tillbyggnad av enbostadshus
Ärende 6	Nyby X:XX	Bygglov för nybyggnad av enbostadshus
Ärende 7	Knäred X:XX	Bygglov för tillbyggnad av Komplementsbyggnad
Ärende 8	Allarp X:XX	Bygglov för nybyggnad av radhus - Flerbostadshus