



# Granskning av bygglovprocessen

Revisionsrapport  
Alingsås kommuns revisorer

KPMG AB

2020-10-20

Antal sidor 19



**Alingsås kommuns revisorer**  
Granskning av bygglovsprocessen

2020-10-20

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	4
2.1	Syfte revisionsfråga och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	5
2.3	Metod	5
3	Resultat av granskningen	5
3.1	Organisation	5
3.2	Struktur och former	6
3.3	Resultat från Nöjd-kundindex uppföljning (NKI)	10
3.4	Underlag i bygglovsprocessen	11
3.5	Resultat från stickprovskontroll	13
3.6	Kvalitetssäkring i bygglovsbeslut	14
3.7	Systematiskt uppföljning	15
3.8	Koppling till strategisk samhällsplanering	16
4	Slutsats och rekommendationer	17

## 1 Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan konstateras att det fortsatt finns utvecklingsområden inom bygglovshanteringen.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att samhällsbyggnadsnämnden delvis har genomfört åtgärder inom bygglovshanteringen utifrån tidigare rekommendationer och utvecklat bygglovshanteringen.

Dock noterar vi att problematiken med försenade handläggningstider och därmed reducerade bygglovsavgifter kvarstår under början av 2020, även om underlag i granskningen visar att bygglovskön eliminerats under sommaren 2020.

Granskningsunderlaget indikerar att bygglovsansökningar har en ökande trend, vilket vi anser fortsatt ger anledning till åtgärdsarbete för att säkerställa att verksamheter uppfyller lagstadgade handläggningstider framgent.

Alingsås kommun fick lägst betyg i nöjd-kund-index vad gäller bygglov, av samtliga medverkande kommuner under 2019, (rank 148 av totalt 148 kommuner). Vår bedömning är att förbättringsinsatser har skett sedan insiktsmätningen, bl.a. genom att bygglovskön eliminerats under sommaren 2020. Dock anser vi att det fortfarande finns utvecklingsområden inom bygglovshanteringen.

I tidigare revisionsgranskning rekommenderades samhällsbyggnadsnämnden flera utvecklingsområden för att kunna säkerställa en likvärdig och rättssäker bedömning av bygglovsärenden samt systematisk uppföljning av verksamhetens kvalitet. Vi anser att åtgärder för detta delvis är gjort till exempel genom den antagna handlingsplanen 2019 samt genom den numera systematiska uppföljningen av handläggningstid. Vi anser att det är av stor vikt att den genomsnittliga handläggningstiden fortsatt följs upp varje månad till nämnden och att uppföljningen även förmedlas internt inom byggverksamheten.

Vi noterar att antalet överprövade beslut har ökat, vilket vi anser kan föranleda behov av en systematisk uppföljning av överprövade beslut samt åtgärdande insatser för att öka kvaliteten och samsyn, i linje med tidigare gransknings rekommendationer. Det framgår till exempel att granskningsmöten hålls inom avdelningen, men att de inhyrda konsulterna eller andra avdelningar inte är inkluderade i större utsträckning.

Vår bedömning är att samhällsbyggnadsnämnden har genomfört insatser för att digitalisera bygglovsprocessen och vi anser att byggavdelningen fortsatt bör verka för att optimera de digitala verktygen som är införskaffade för att ge ökade positiva effekter för handläggare, verksamhet och i slutändan för medborgare/kunder.

Det finns många äldre detaljplaner inom kommunen, vilket vi anser påverkar bygglovsbeslut, och det förefaller finnas behov av att ytterligare definiera samhällsbyggnadsprocessen inom Alingsås kommun i stort.

Mot bakgrund av vår granskning och iakttagelser bedömer vi att följande bör ses över:

2020-10-20

- Säkerställa att det finns utrymme för verksamhetsutvecklande åtgärder kring handläggning, den digitala ärendehantering och samsyn för byggärendena.
- Verka för ökad transparens i ärendena kring delgivningsprocessen.
- Se över, och eventuellt anpassa, rutiner och process för kvalitetssäkring och granskningsmöten både i syfte att öka kvalitetssäkring och främja kulturen.
- Antalet överprövade beslut har ökat, där det finns ett behov av en systematisk uppföljning av överprövade beslut följt av åtgärdande insatser.
- Problematik med reducerade bygglovsavgifter kvarstår även under 2020. Detta ställer fortsatt krav på nämndens uppföljning och verksamhetens hantering, där nämnden ansvarar för att tillse att handläggningstiderna hålls i enlighet med gällande lagstiftning.
- Fortsatt följa upp handläggningstider systematiskt och komplettera uppföljningen med antal överprövade beslut.
- Säkerställa ökad dialog/arbete vad gäller till exempel äldre detaljplaner och samhällsbyggnadsprocessen i stort inom kommunen.
- Samhällsbyggnadsnämnden bör verka för fortsatta utvecklings- och förbättringsinsatser för att säkerställa ett bättre omdöme hos kunder/medborgare framgent.

## 2 Inledning/bakgrund

Vi har av Alingsås kommuns revisorer fått i uppdrag att granska rutinerna kring kommunens bygglovsprocess. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

Om byggnadsnämnden överskrider tidsfristen för handläggningen av ett ärende om lov, förhandsbesked eller anmälan, ska avgiften som nämnden tar ut reduceras enligt en relativt ny lagstiftning. Avgiften ska reduceras med en femtedel per påbörjad vecka som nämnden överskrider den tidsfrist som gäller för att meddela beslut i ärendet. Det är endast vissa av de avgiftsberättigade handläggningsmomenten som ingår i ett ärende om lov, förhandsbesked eller anmälan som ska reduceras. Det innebär att om handläggningen överskrider med fem veckor blir avgiften noll för de delar av den totala avgiften som får reduceras. Efter att tidsfristen för handläggning har överskridits med fem veckor kan inte någon ytterligare reduktion komma i fråga. Kravet på skyndsam handläggning gäller dock fortfarande.

Under 2019 genomfördes det en extern granskning av bygglovsprocessen och dåvarande bedömning var att samhällsbyggnadsnämnden inte fullt ut säkerställt en ändamålsenlig bygglovsprocess. Nämnden rekommenderades flera utvecklingsområden för att kunna säkerställa en likvärdig och rättssäker bedömning av bygglovsärenden samt systematisk uppföljning av verksamhetens kvalitet.

Med anledning av ovanstående har kommunens revisorer dragit slutsatsen i sin riskanalys, att kommunens rutiner avseende bygglovsprocessen behöver granskas.

### 2.1 Syfte revisionsfråga och avgränsning

Syftet är att bedöma huruvida samhällsbyggnadsnämnden har genomfört åtgärder inom bygglovshanteringen utifrån tidigare rekommendationer, samt utvärdera bygglovshanteringen i stort utifrån riktlinjer från Boverket.

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

- Har det skett åtgärder utifrån det tidigare påpekandet att det ska finnas tillräckligt stöd i handläggningsprocessen i form av uppdaterade och tillgängliga rutiner och mallar för både handläggning och rådgivning, och i så fall på vilket sätt?
- Har det skett åtgärder utifrån det tidigare påpekandet att formerna för kvalitetssäkring ska utvecklas, och i så fall på vilket sätt?
- Har det skett åtgärder utifrån det tidigare påpekandet att de lagstadgade kraven gällande handläggningstider ska uppfyllas, och i så fall på vilket sätt?
- Har det skett åtgärder utifrån det tidigare påpekandet att det ska framgå motivering av beslut, vilket lagrum som ligger till grund för beslutet samt information om hur beslut kan överklagas i bygglovsbeslut och i så fall på vilket sätt?
- Har det skett åtgärder utifrån tidigare påpekande att mottagarbevis ska utfärdas i bygglovsprocessen och i så fall på vilket sätt?

2020-10-20

- Har det skett åtgärder utifrån tidigare påpekanden att det ska utvecklas en systematisk uppföljning av centrala kvalitetsmått inom verksamheten till exempel vad gäller genomsnittlig handläggningstid, antal beslutade ärenden, antal överprövade beslut, och i så fall på vilket sätt?
- Utgörs bygglovsprocessen i huvudsak av en analog eller digital process?
- Finns det någon koppling mot översiktsplan och strategisk samhällsplanering inom bygglovsbeslut samt följs eventuella avsteg från detaljplan upp?

Granskningen omfattar samhällsbyggnadsnämndens bygglovshantering enligt PBL.

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

## 2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Plan- och bygglagen (PBL) avseende bygglov
- Kommunallagen 6 kap § 6
- Kommunfullmäktiges mål och riktlinjer inom området

## 2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av till exempel beslutsunderlag inom bygglov; statistik över bygglov till nämnd; Samhällsbyggnadsnämnden handlingsplan över åtgärder för att ej överskrida budget 2019; delegationsordning beslutad av nämnd 2020-04-20.
- Intervjuer med: samhällsbyggnadsnämndens presidium, förvaltningschef, bygglovschef och bygglovshandläggare.
- Stickprovsvisa kontroller. Urvalet till stickprovet gjordes utifrån erhållen lista från Alingsås kommun över bygglovsbeslut som överprövats 2019 och 2020.

Rapporten har faktakontrollerats av de intervjuade.

## 3 Resultat av granskningen

### 3.1 Organisation

Samhällsbyggnadskontoret är förvaltningen som svarar till samhällsbyggnadsnämnden. Samhällsbyggnadsnämnden har i uppdrag att fullgöra kommunens uppgifter inom plan- och byggnadsväsendet och är kommunens samordnande och verkställande organ för trafik, parkering, parker, lekplatser, allmän platsmark och skötsel av

tätortsnära natur. Nämnden ansvarar även för de allmänna Va-anläggningarna och för kommunens avfallshantering samt trafiksäkerhetsarbete. Samhällsbyggnadskontorets organisation består enligt delegationsordningen, (antagen 2020-04-20), av:

- Förvaltningschef
- Plan- och bygglovsavdelning (planenhet och bygglovsenhet)
- Utvecklingsavdelning (GIS-enhet och stabsenhet)
- Gatu- och parkavdelning (gatuenhet, trafik- och planeringsenhet, park- och naturenhet)
- Kretsloppsavdelning (ledningsnätenhet, vattenenhet, avloppsenhet, mottagningsenhet avfall, insamlingsenhet, projekt)
- Ekonomiavdelning

## 3.2 Struktur och former

### 3.2.1 Övergripande lagstiftning

Enligt Plan- och bygglagen (2010:900) 9 kap 27 §, ska byggnadsnämnden handlägga ärenden om lov och förhandsbesked skyndsamt. Nämnden ska meddela sitt beslut om lov eller förhandsbesked inom tio veckor från:

1. den dag ansökan kom in till nämnden, eller
2. den senare dag då ytterligare underlag kom in till nämnden från sökanden på hans eller hennes initiativ.

Om nämnden inom tre veckor från den dag som anges i första stycket 1 eller 2 har förelagt sökanden enligt 22 § första stycket att avhjälpa en brist i ansökan, räknas tidsfristen i första stycket från den dag då bristen avhjälpes. Om det är nödvändigt på grund av handläggningen eller utredningen i ärendet, får den tidsfrist som anges i första stycket förlängas en gång med högst tio veckor. Lag (2018:1136) .

När en ansökan om lov eller förhandsbesked har kommit in till byggnadsnämnden, ska nämnden skriftligen informera sökanden om

1. vilka tidsfrister som gäller för beslut om ansökan,
2. att den avgift som nämnden får ta ut reduceras om tidsfristen för beslut överskrids, och
3. möjligheterna att överklaga nämndens beslut.

Om tidsfristen för beslut börjar löpa vid en annan tidpunkt än när ansökan kom in till nämnden, ska skriftlig information lämnas om ändringen. Om tidsfristen förlängs enligt 27 § tredje stycket, (Plan- och bygglagen), ska skriftlig information om förlängningen och skälen för den lämnas innan den ursprungliga tidsfristen har gått ut. Lag (2018:1136).

## Avgiftsreducering

Boverket<sup>1</sup> anger att om byggnadsnämnden överskrider tidsfristen för handläggningen av ett ärende om lov, förhandsbesked eller anmälan, ska avgiften som nämnden tar ut reduceras enligt Plan- och bygglagen, 12 kap 8a §. Avgiften ska reduceras med en femtedel per påbörjad vecka som nämnden överskrider den tidsfrist som gäller för att meddela beslut i ärendet.

Det är endast vissa av de avgiftsberättigade handläggningsmomenten som ingår i ett ärende om lov, förhandsbesked eller anmälan som ska reduceras. Med påbörjad vecka avses den sjudagarsperiod som börjar dagen efter det att tidsfristen löpt ut. Det är en femtedel av den ursprungliga avgiften som ska reduceras varje vecka. Det innebär att om handläggningen överskrids med fem veckor blir avgiften noll för de delar av den totala avgiften som får reduceras. Efter att tidsfristen för handläggning har överskridits med fem veckor kan inte någon ytterligare reduktion komma i fråga. Kravet på skyndsamt handläggning gäller dock fortfarande.

Enligt Boverket är det flera orsaker som påverkar kommunernas möjlighet att klara av handläggningstiderna för lov och förhandsbesked samt startbesked efter anmälan, enligt modellen nedan:



Enligt Boverket kan handläggningstider i bygglovsprocessen även förbättras genom digitalisering av exempelvis arbetssätt. Med digitalisering menas den process där analog information transformeras till digital information. Det innebär att informationen blir strukturerad, sökbar och tillgänglig genom digitala kanaler. ~~ett~~ Exempel på digitala arbetssätt är:

- helt digitalt ärendehanteringssystem
- gatuvyer/flygfoton i stället för eller inför platsbesök
- digital information som är tillgänglig för allmänheten med en planmosaik som innehåller planbestämmelser, fastighetsgränser och höjdmodell
- digital hantering av ritningar
- digitalt ärendehanteringssystem för att förenkla för både sökande och handläggare att få överblick av ärenden och att följa dem genom processen.

<sup>1</sup> Boverket är förvaltningsmyndighet för frågor om byggd miljö, hushållning med mark- och vattenområden, fysisk planering, byggande och förvaltning av bebyggelse, boende och bostadsfinansiering.



- e-tjänster. E-tjänst definieras som en tjänst som tillhandahålls via ett elektroniskt gränssnitt och som helt eller delvis utförs elektroniskt.

### 3.2.2 Kommunens bygglovsprocess i praktiken

#### Iakttagelser

Det framkommer i intervjuerna att byggavdelningen har haft en stor chefsomsättning de senaste åren och för att komma till bukt med gamla handläggningsärenden har externa konsulter köpts in under 2019/2020 för att stötta verksamheten.

Det framgår i granskningen att det primära fokuset de senaste åren i byggverksamheten i Alingsås kommun har varit att kapa bygglovsköerna och förbättra handläggningstiderna mot bakgrund av att verksamheten tampats med en stor ärendemängd och kö av äldre bygglovsärenden. Som en åtgärd för att inte överskrida budget på grund av minskade intäkter, antog nämnden en handläggningsplan 2019. Handlingsplanen beskriver olika aktiviteter som skulle genomföras: och brytas ned inom bygglovsavdelningen under 2019/2020, där nämnden bland annat fastställde följande:

- Öka genomströmningstakten av ärenden samt minska antal timmar per ärende
- Framtagande av rutiner och mallar för handläggningsstöd
- Komplettering av verksamheten med 4 konsulter
- Kompetensutveckling av handläggare
- Utveckla informationen till sökanden på kommunens hemsida för att öka andelen kompletta ansökningar.
- Ta fram nyckeltal för att kunna styra verksamheten.
- Fokusera på renodlade bygglovsärenden och anmälningsärenden.
- Förändrat kösystem
- Mätning och uppföljning av kulturförändring
- Resursinsatser för systemstöd
- Kommunikation och förbättrad service
- Renodla och förenkla handläggningsprocessen

Det framgår av intervjuerna att många åtgärder i handlingsplanen är verkställda. Som ett led i att få ned ärendekön har byggverksamheten tagit in **externa konsulter** för att få ned ärendekön och korta handläggningstider som handlingsplanen föreskrivit. Byggverksamheten har också infört roterande telefontider så att handläggare periodvis kan arbeta ostört utan telefonavbrott och informationen på hemsidan har förtydligats.

## Handläggningstid

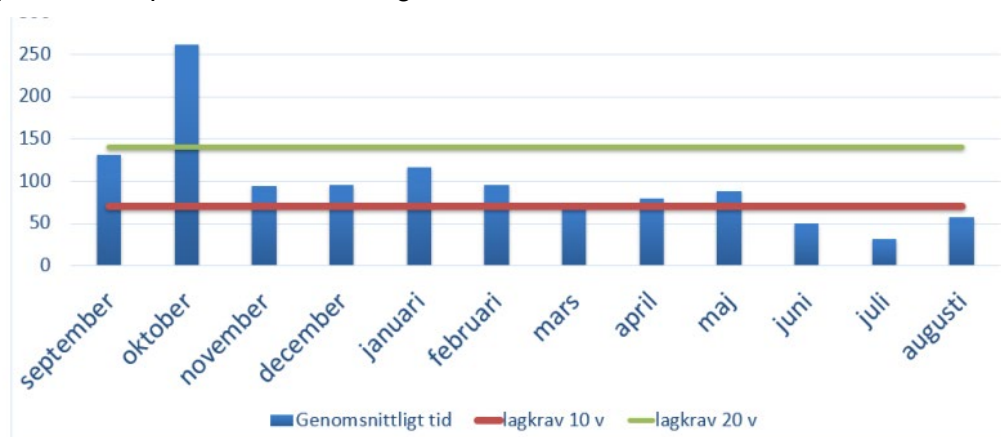
Skärpt lagstiftning avseende handläggningstider innebär reducerade bygglovsavgifter och därmed minskade intäkter. För Alingsås kommun resulterade försenade handläggningstider i följande reducerade bygglovsavgifter:

År/period	Reducerade avgifter
2019	1,2 mnkr
Jan- sept 2020	625 tkr

Vi har gått igenom samtliga delegationsbeslut för perioden januari-augusti 2020. Antalet delegationsbeslut för perioden för bygglov uppgår till 97 ärenden. Vi noterar att andelen delegationsbeslut med handläggningstid inom lagstadgad tid på 10 veckor, var lägre än 50%.

Enligt uppgift har bygglovskön eliminerats per sommaren 2020. Nyckeltal för handläggningstiden för aktuell månad presenteras numera på nämndmöten.

Nedan redogörs för en uppföljning av handläggningstiden avseende bygglov för perioden september 2019 – augusti 2020:



Källa: Underlag från Samhällsbyggnadsnämnden, byggavdelningen

## Nytt ärendehanteringssystem

Under 2019 bytte Alingsås kommun sitt ärendehanteringssystem för bygglovsärenden, vilket har delvis möjliggjort en digitaliserad bygglovsprocess.

Enligt intervjuerna finns det mallstöd i ärendehanteringssystemet som stödjer handläggarna och möjliggjort att vissa moment har digitaliserats inom byggverksamheten i Alingsås kommun, till exempel ansökan av bygglov.

Den sökande startar e-tjänsten via hemsidan och loggar in med sitt bank-id eller motsvarande id. Ansökan inkommer då digitalt till kommunen utan att den sökande

2020-10-20

behövt skicka något fysiskt brev eller att handläggaren har behövt registrera uppgifterna själv. Inkommen ansökan tilldelas inom kort en handläggare och när ansökan är komplett skapar handläggaren en händelse i systemet som heter "Ansökan komplett". Därefter bevakar systemet handläggningstiden genom en funktion kallad "10-veckorsträdet". I 10-veckorsträdet kan handläggaren se hur varje ärende ligger till tidsmässigt och eventuell förlängd handläggningstid kan noteras där.

Införandet av det nya ärendehanteringssystemet beskrivs i intervjuer som lite "kaosartat" men nu upplevs bygglovsprocessen vara digital till stora delar med minskad pappershantering. Dock uttrycks det fortsatt behov av att vidareutveckla användningen av systemet för att kunna nyttja det fullt ut.

### 3.2.3 Bedömning

Det finns ett tydligt lagrum kopplat till bygglovshandläggning och handläggningstider. Vi anser att nämnden genom sitt antagande av handlingsplan under 2019, identifierat utvecklingsområden och förslag till åtgärder för att komma i ekonomisk balans till följd av minskade bygglovsintäkter kopplat till handläggningstid.

Vi noterar att andelen delegationsbeslut med handläggningstid inom lagstadgad tid på 10 veckor, under perioden januari 2020 – augusti 2020 var lägre än 50%. Av granskningen framgår att det har skett positiva effekter avseende minskad bygglovskö, och även minskade antal försenade handläggningstider per sommaren 2020. Uppföljningen i augusti 2020 illustrerar att verksamheten har förbättrat handläggnings- tiderna från och med juni 2020

Vi anser att samhällsbyggnadsnämnden fortsatt ska verka för att säkerställa att handläggningstider hålls enligt lagstadgade krav.

Boverket har belyst ett antal parametrar som kan minska handläggningstider bland annat vad gäller digitalisering. Vår bedömning är att samhällsbyggnadsnämnden har genomfört insatser för att digitalisera bygglovsprocessen i stort. Vi anser att samhällsbyggnadsnämnden bör fortsätta att verka för att optimera de digitala verktygen som är införskaffade för att ge ökade positiva effekter för handläggare, verksamhet och i slutändan för medborgare/kunder.

## 3.3 Resultat från Nöjd-kundindex uppföljning, (NKI)

Insikt är en servicemätning av kommunernas myndighetsutövning. I första hand mäts servicen för gruppen företagare, men kommunerna har även möjlighet att mäta nöjdheten hos privatpersoner, ideella föreningar och offentliga organisationer.

En enkät skickas till kunder, (företagare, privatpersoner med flera), som haft ett avslutat myndighetsärende med kommunen under mätåret. Sex myndighetsområden mäts: bygglov, brandskydd, markupplåtelse, miljö- och hälsoskydd, livsmedelskontroll samt serveringstillstånd.

## **lakttagelser**

Av 2019 års mätning framgår att Alingsås kommun hade lägst NKI av samtliga undersökta kommuner (ranking 148 av totalt 148 kommuner).

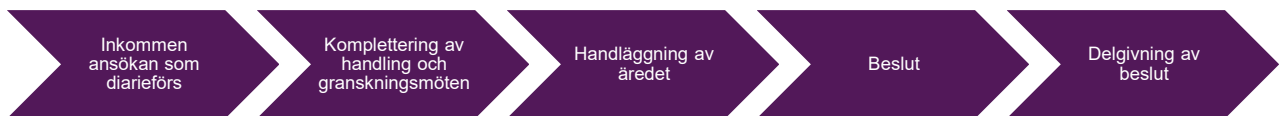
### **3.3.1 Bedömning**

Av granskningen framkommer att för år 2019 hade Alingsås kommun lägst NKI av samtliga undersökta kommuner vad gäller bygglov. Vi anser att förbättringsinsatser har genomförts under 2019 och 2020, till exempel vad gäller minskning av bygglovskön. Dock anser vi att samhällsbyggnadsnämnden bör verka för fortsatta utvecklings- och förbättringsinsatser för att säkerställa ett bättre omdöme hos kunder/medborgare framgent.

## **3.4 Underlag i bygglovsprocessen**

### **lakttagelser**

I stort framgår det i granskningen att bygglovsprocessen i Alingsås kommun utgörs av:



*Källa: Information från intervjuer*

När en ansökan eller anmälan har inkommit till byggnadsnämnden ska skriftlig information, ett så kallat, **mottagningsbevis**, skickas till sökanden eller anmälaren så snart som möjligt enligt Plan- och bygglagen, 9 kap 27a §. Mottagningsbeviset ska innehålla information om:

- tidsfristen för beslutet
- reduktion av avgift om tidsfristen överskrids
- möjligheten att överklaga

Enligt intervjuer med samhällsbyggnadsnämndens presidium har diskussioner förts om **mottagarbevis** i nämnden men det är inte känt om åtgärder skett sedan förra bygglovsgranskningen för att säkerställa rutin för detta.

Beslutsformulering regleras bland annat i Plan- och bygglagen, 9 kap 40 § och 9 kap 30 §. Boverket anger att av beslutsformuleringen om bygglov ska det framgå om ansökan **beviljas** eller **avslås**. Det ska även framgå om **kontrollansvarig** behövs och i så fall vem eller vilka det är. Om nämnden förklarar en befintlig avvikelse som godtagen bör det finnas med i beslutsformuleringen. Även **avgiften** är en del av beslutet och ska därför framgå av beslutet.

Nedan redogörs för Boverkets föreskrifter:

**Boverket anger följande vid avvikelser vid detaljplan:**

Av ett beslut ska framgå dels vad som utgör själva beslutet, dels vad som är skälen för beslutet. De bedömningar som nämnden gör om åtgärden innebär en liten avvikelse från detaljplanen utgör en del av nämndens motivering för att lämna lov. Det ska därför redovisas i beslutsmotiveringen och inte i beslutsformuleringen.

Det är därför inte korrekt att utforma beslutet med någon av följande exempel på formuleringar:

"Nämnden beviljar ansökan om bygglov med liten avvikelse" eller

"Nämnden beslutar att medge liten avvikelse från planen och beviljar bygglov".

Det ska dock framgå av lagstöd i beslutsformuleringen att en avvikelse har godtagits och vilken av de olika avvikelserna det är.

Om utgångsläget är planstridigt men nämnden anser att det kan förklaras som en godtagen avvikelse bör detta redovisas i beslutsformuleringen. Det är viktigt att förklaringen görs med rätt lagstöd eftersom det finns två olika lagstöd för att göra en förklaring.

Har avvikelser godtagits i ett bygglovs- eller fastighetsbildningsbeslut enligt lagstiftningen före den 1 juli 1987 är lagstödet punkten 13 i övergångsbestämmelserna i PBL. Samma lagstöd gäller om avvikelserna är orsakade av en äldre plan enligt lagstiftningen före den 1 juli 1987.

Om avvikelserna är orsakade av en detaljplan enligt PBL eller ÄPBL är lagstödet istället 9 kap. 30 a § PBL.

### 3.4.1 Bygglovshandlingar inom Alingsås kommun

#### **lakttagelser**

Av granskningen framgår det motivering av beslut samt vilket lagrum som ligger till grund för beslutet. Information om hur beslut kan överklagas och på vilket sätt skickas också ut till den sökande. Administratör expedierar beslutet till sökande genom expedieringsfunktion i ärendehanteringssystemet och kungörelse av beslut i Post- och Inrikes Tidning görs samtidigt vad gäller alla bygglov utan startbesked.

Det framgår i granskningen att politiken kan välja att bortse från tjänstemännens beslut och fatta ett eget beslut. När byggavdelningen har för avsikt att inte fatta ett positivt beslut för den sökande, tar de kontakt med den sökande och informerar om det, och ställer frågan till den sökande om den vill att ärendet ska prövas i nämnden. Därefter får nämnden tjänsteutlåtandet och underlag med förvaltningens beslut och kan fatta beslut där.

Det framkommer i granskningen att det har skett flera fall där nämnden beslutat annorlunda än tjänstemännen utifrån till exempel hänvisning att detaljplanen varit för gammal. I förekommande fall beskrivs det nya ställningstagandet i nämndens protokoll.

2020-10-20

Enligt intervju med bygglovshandläggare har förvaltningen arbetat med förenklad delgivning om det inte funnits synpunkter och rutinerna avseende förenklad delgivning bedöms vara ändamålsenliga.

Det är oftast plan- och bygglovschef som redogör för ärendena på nämnden generellt. Det förekommer i granskningen att bygglovshandläggare skulle önska mer integration med nämndpolitikerna för att bland annat öka förståelsen för tjänstepersonernas förslag till beslut.

### 3.4.2 Bedömning

Enligt uppgift redovisar plan- och bygglovschef bygglovsärendena på nämnds-sammanträdena men vi noterar att det finns en önskan från bygglovshandläggare att vara mer involverade. Vi anser att samhällsbyggnadsnämnden med fördel kan verka för ökad inkludering och utvärdera vilka effekter det skulle ge till bygglovsbeslut.

## 3.5 Resultat från stickprovskontroll

Stickprovskontroller är genomfört på överprövade bygglovsbeslut under 2019 och 2020 utifrån kontrollmoment för:

- lagstadgad handläggningstid,
- bekräftelse på inkommen ansökan/mottagningsbevis,
- motivering av beslutsgrund,
- information om hur beslut kan överklagas samt
- delgivning/skickade beslut.

Resultatet av stickprovskontrollerna är sammanställt i tabellen nedan:

Kontrollmoment:	Resultat & kommentar:
Beslut inom 10 veckor från komplett ansökan	4/10 ja. Övriga nej, eller så saknas datum för när ärendet var komplett.
Bekräftelse på inkommen ansökan/mottagningsbevis	9/10 ja
Beslutsgrunder motiveras	9/10 ja*
Information om hur beslut kan överklagas	9/10 ja
Delgivning/skickade beslut	9/10 ja. Det framgår i beslutsunderlag vilka som ska delges beslutet

\*Vid ett fall valde den sökande själv att avsluta ärendet och därmed saknas beslutsgrunder och information om hur beslut kan överklagas av den anledningen.

### 3.5.1 **Bedömning**

Vår bedömning utifrån stickprovet att det primärt finns brister kring handläggningstider. Bristerna finns dels i att datum för komplett ansökan ibland fattas, men också i fall där handläggningstid överskrids.

Vi anser att PBLs definition av mottagningsbevis kan anses motsvara kommunens "bekräftelse på ansökan" utifrån att båda innehåller information om till exempel hur beslut kan överklagas, reducerad avgift, information att ansökan är mottagen.

Vi anser dock att uppföljningen av delgivning är svår att följa, dvs. huruvida beslutet bara ska delges till den sökande eller om det även ska delges till andra berörda. Detta anser vi med fördel kan göras tydligt i ärendehanteringssystemet.

Stickprovskontrollerna visar att vissa ärenden saknade datum för när i tid ärendet var komplett, vilket vi anser är en brist. Dock gör vi bedömningen att användningen och fortsatt implementering/optimering av det nya verksamhetssystemet kan bidra till att risker för att detta inträffar minskas på grund av ökat digitalt stöd vid ärendehantering.

## 3.6 **Kvalitetssäkring i bygglovsbeslut**

### **laktagelser**

Manualer och rutiner, workshops och granskningsmöten utgör enligt intervjuerna former för att kvalitetssäkra bygglovsbeslut, och manualer och rutiner har tagits fram som ett led i införandet av det nya ärendehanteringssystemet. Olika workshops har hållits för att främja likriktat arbete. Det framgår i intervjuer att det upplevs att det finns utrymmen och forum för att lyfta frågor som berör verksamheten, men att möjligheten inte nyttjats fullt ut för verksamhetsutvecklingsarbete på grund av hög omsättning av bygglovschefer.

Inkomna ärenden granskas en gång i veckan så att alla handläggare kan göra en initial bedömning tillsammans enligt intervjuer. Därefter begärs kompletteringar in vid behov, och när ärendet är komplett fördelas det ut vid en annan dag i veckan till handläggare.

Det finns även forum för gemensam samverkan en dag i veckan kring bedömningar. Enligt intervjuerna med bygglovshandläggare är det primärt byggavdelningen som deltar i granskningsmötena. Om de behöver ett uttalande från någon annan avdelning till exempel vatten/avlopp, miljö eller räddningstjänst, begärs yttrande in. Ungefär tre gånger per år hålls gemensamma möten med berörda instanser. Dock har de inhyrda konsulterna inte varit med på granskningsmötena, vilket föranlett att det fattats en del beslut som inte ligger i samma linje som kommunen hade förespråkat.

Vissa ärenden kan handläggare skriva på delegation, och vissa ärenden ska upp till nämnd för beslut. Underlag i granskningen visar att delegationsordningen har ändrats under 2019 och givit ökad delegation till bygglovshandläggare/bygglovsarkitekt vad gäller:

2020-10-20

- Beslut om att bevilja strandskyddsdispens för transformatorstation, pumpstation eller annat allmänt intresse (både inom och utom detaljplan)
- Beslut om att bevilja strandskyddsdispens för nybyggnad, om-/tillbyggnad eller komplementbyggnad (både inom och utom detaljplan)
- Beslut att bevilja förhandsbesked utanför detaljplanelagt område

Av granskningen framkommer att 11 bygglovsbeslut överklagats under 2019, jämfört mot 18 stycken överklagade beslut per januari- mitten av augusti 2020.

### 3.6.1 Bedömning

Underlag i granskningen indikerar att det finns utrymme för verksamhetsutveckling inom bygglovsverksamheten, men att möjligheten inte alltid ha nyttjats. Mot bakgrund av att användandet av det påverkar handlägningsförförandet, anser vi att verksamhetsutvecklingsinsatser bör vidareutvecklas.

Vi noterar att antalet **överprövade beslut** har ökat under 2020 jämfört med 2019, vilket vi anser föranleda behov av systematisk uppföljning av överprövade beslut samt åtgärdande insatser. Nämnden bör därmed se över rutinerna för uppföljning av överprövade beslut.

Det framgår att granskningsmöten hålls inom avdelningen, men att de inhyrda konsulterna eller andra avdelningar inte är inkluderade i större utsträckning. Vår bedömning är att granskning av ärenden kan ha effekt på kvalitetssäkring av beslut samt på längre sikt möjligtvis ge effekter på antal överprövade beslut. Vi anser därmed att nämnden bör stärka rutinerna för kvalitetssäkring.

## 3.7 Systematiskt uppföljning

### lakttagelser

Det sker systematisk uppföljning av centrala kvalitetsmått inom nämnden. I början av månaden tas det fram uppföljningsunderlag och grafer till exempel vad gäller:

- genomsnittlig handläggningstid från komplett ansökan till beslut
- hur många dagar som lagts på respektive ärende
- hur många av de ärendena som behandlats inom 10 veckor samt 20 veckor vid förlängd handläggningstid.
- redovisning av eventuella ärenden som behandlats efter mer än 20 veckor.
- "upplevd handläggningstid", det vill säga från inkom-datum till beslutsdatum
- hur många ärenden som granskats
- hur många ärenden som har tilldelats handläggare.



2020-10-20

Det sker ingen uppföljning av överprövade beslut primärt på grund av att det inte varit vanligt förekommande tidigare. Det förefaller främst vara uppföljning kopplat till handläggningstid som följs upp på nämnden.

Nedan är exempel på statistik inom bygglovsverksamheten på Alingsås kommun enligt underlag till granskningen:

- Kön för bygglovsärenden gått från 210 stycken till 0 i början av sommaren 2020.
- Det fattades cirka 70 nämndbygglovsbeslut under 2019 exkl. startbesked
- Det fattades cirka 120 beslut på delegation under 2019 exkl. startbesked
- Inkomna bygglovsärenden ökade under 2019 (369 st.) jämfört mot 2018 (291 st.).
- Per augusti 2020 var antalet inkomna bygglovsärenden 252 stycken för året.

### 3.7.1 Bedömning

Underlag i granskningen tyder på att det sker systematisk uppföljning kopplat till ärendestatistik till nämndsmöten. Uppföljningen av till exempel handläggningstid har skett per månad, vilket vi anser vara rimligt utifrån historiken med lång handläggningsskö. Dock bedömer vi att nämnden med fördel kan komplettera månadsuppföljningen av handläggningstid med en ackumulerad uppföljning/genomsnittlig handläggningstid i syfte att säkerställa stärkt kontroll över området.

Vi noterar att insatser har givit effekt på minskad kö för bygglovsärenden, vilket vi anser på sikt bör leda till minskad andel reducerade bygglovsavgifter. Dock kvarstår problematik med minskade intäkter för bygglovsavgifter även under 2020. Då handläggningsskön uppgavs vara noll vid sommaren 2020, gör vi bedömningen att detta ger positiva effekter framgent. Dock noterar vi att antal sökta bygglov har en ökande trend, vilket vi anser fortsatt ställer krav på nämndens uppföljning och verksamhetens hantering, där nämnden ansvarar för att tillse att handläggningstiderna hålls i enlighet med gällande lagstiftning.

## 3.8 Koppling till strategisk samhällsplanering

### lakttagelser

Kopplingen till översiktsplan och strategisk samhällsplanering utgörs primärt av att alla bygglovsbeslut prövas i första hand utifrån detaljplan, i de fall detaljplaner finns, och mot översiktsplanen, samt fördjupade översiktsplaner.

Det finns en pågående dialog inom kommunen vad gäller planer då det finns ett omfattande antal äldre planer. Det finns exempel på när avvikelser från detaljplan godkänns för bygglov med hänvisning till att detaljplanen är gammal. Avsteg från detaljplan och tillhörande bedömningar följs inte upp systematiskt enligt intervjuerna.

2020-10-20

Det framkommer synpunkter i intervjuerna att berörda verksamheter blir involverade i planprocessen, vilket vi anser är positivt för verksamheten. Dock signaleras det i intervjuerna att det finns behov av att förtydliga den strategiska samhällsbyggnadsprocessen inom kommunen.

Det nämns vidare att remisser inkommer från planavdelningen till byggavdelningen och det upplevs inte alltid vara tydligt om det är ett formellt eller informellt yttrande som begärs.

### **3.8.1 Bedömning**

Underlag i granskningen indikerar att kopplingen till det strategiska samhällsplaneringen primärt utgörs av bygglovsbedömningar utifrån detaljplaner, översiktsplan och fördjupade översiktsplaner.

Dock noterar vi att det finns en del äldre detaljplaner inom kommunen enligt intervjuer som föranleder att nämnden i vissa fall fattar ett annat beslut en tjänstepersonerna baserat på att detaljplanen är föråldrad. Vi anser att frågor som gäller äldre detaljplaner, och eventuella förnyelser av dem, bör ses över i stort inom kommunen.

Likaså anser vi att den övergripande samhällsbyggnadsprocessen med fördel kan ses över inom kommunen, för att ge tydligare förutsättningar för bygglovs- verksamheten.

Vi anser att samhällsbyggnadsnämnden bör formalisera rutinerna avseende yttranden i syfte att uppnå en enhetlig och rättsäker hantering.

## **4 Slutsats och rekommendationer**

Sammanfattningsvis kan konstateras att det fortsatt finns utvecklingsområden inom bygglovshanteringen.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att samhällsbyggnadsnämnden delvis har genomfört åtgärder inom bygglovshanteringen utifrån tidigare rekommendationer och utvecklat bygglovshanteringen.

Dock noterar vi att problematiken med försenade handläggningstider och därmed reducerade bygglovsavgifter kvarstår under början av 2020, även om underlag i granskningen visar att bygglovskön eliminerats under sommaren 2020.

Granskningsunderlaget indikerar att bygglovsansökningar har en ökande trend, vilket vi anser fortsatt ger anledning till åtgärdsarbete för att säkerställa att verksamheter uppfyller lagstadgade handläggningstider framgent.

Alingsås kommun fick lägst betyg i nöjd-kund-index vad gäller bygglov, av samtliga medverkande kommuner under 2019, (rank 148 av totalt 148 kommuner). Vår bedömning är att förbättringsinsatser har skett sedan insiktsmätningen, bl.a. genom att bygglovskön eliminerats under sommaren 2020. Dock anser vi att det fortfarande finns utvecklingsområden inom bygglovshanteringen.

2020-10-20

I tidigare revisionsgranskning rekommenderades samhällsbyggnadsnämnden flera utvecklingsområden för att kunna säkerställa en likvärdig och rättssäker bedömning av bygglovsärenden samt systematisk uppföljning av verksamhetens kvalitet. Vi anser att åtgärder för detta delvis är gjort till exempel genom den antagna handlingsplanen 2019 samt genom den numera systematiska uppföljningen av handläggningstid. Vi anser att det är av stor vikt att den genomsnittliga handläggningstiden fortsatt följs upp varje månad till nämnden och att uppföljningen även förmedelas internt inom byggverksamheten.

Vi noterar att antalet överprövade beslut har ökat, vilket vi anser kan föranleda behov av en systematisk uppföljning av överprövade beslut samt åtgärdande insatser för att öka kvaliteten och samsyn, i linje med tidigare gransknings rekommendationer. Det framgår till exempel att granskningsmöten hålls inom avdelningen, men att de inhyrda konsulterna eller andra avdelningar inte är inkluderade i större utsträckning.

Vår bedömning är att samhällsbyggnadsnämnden har genomfört insatser för att digitalisera bygglovsprocessen och vi anser att byggavdelningen fortsatt bör verka för att optimera de digitala verktygen som är införskaffade för att ge ökade positiva effekter för handläggare, verksamhet och i slutändan för medborgare/kunder.

Det finns många äldre detaljplaner inom kommunen, vilket vi anser påverkar bygglovsbeslut, och det förefaller finnas behov av att ytterligare definiera samhällsbyggnadsprocessen inom Alingsås kommun i stort.

Mot bakgrund av vår granskning och iakttagelser bedömer vi att följande bör ses över:

- Säkerställa att det finns utrymme för verksamhetsutvecklande åtgärder kring handläggning, den digitala ärendehantering och samsyn för byggärendena.
- Verka för ökad transparens i ärendena kring delgivningsprocessen.
- Se över, och eventuellt anpassa, rutiner och process för kvalitetssäkring och granskningsmöten både i syfte att öka kvalitetssäkring och främja kulturen.
- Antalet överprövade beslut har ökat, där det finns ett behov av en systematisk uppföljning av överprövade beslut följt av åtgärdande insatser.
- Problematik med reducerade bygglovsavgifter kvarstår även under 2020. Detta ställer fortsatt krav på nämndens uppföljning och verksamhetens hantering, där nämnden ansvarar för att tillse att handläggningstiderna hålls i enlighet med gällande lagstiftning.
- Fortsatt följa upp handläggningstider systematiskt och komplettera uppföljningen med antal överprövade beslut.
- Säkerställa ökad dialog/arbete vad gäller till exempel äldre detaljplaner och samhällsbyggnadsprocessen i stort inom kommunen.
- Samhällsbyggnadsnämnden bör verka för fortsatta utvecklings- och förbättringsinsatser för att säkerställa ett bättre omdöme hos kunder/medborgare framgent.



**Alingsås kommuns revisorer**  
Granskning av bygglovsprocessen

2020-10-20

KPMG AB

Kristina Gyllenhammar

Verksamhetsrevisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.