

Granskning av bygglovsprocessen

Kungsbacka kommun

Innehållsförteckning

Sammanfattning	3
1. Inledning.....	4
1.1. Bakgrund	4
1.2. Syfte och revisionsfrågor	4
1.3. Revisionskriterier	4
1.4. Metod	4
1.5. Avgränsningar och ansvarig nämnd.....	4
2. Handläggning, likvärdighet och rättssäkerhet.....	5
2.1. Vår bedömning	5
2.2. Iakttagelser	6
2.2.1. En flexibel organisation	6
2.2.2. Rutiner finns som ger stöd för handläggare.....	6
2.2.3. Handläggningstiden ökade under 2020 och åtgärder har vidtagits.....	7
2.2.4. Utmaning med låg andel kompletta ärenden	8
2.2.5. Arbete pågår för att öka nöjdheten bland företagen...	9
2.2.6. Förhållandevis många överklaganden i Kungsbacka10	
2.2.7. Avvikande beslut	10
2.2.8. Stickprovet	12
3. Uppföljning.....	13

3.1. Vår bedömning.....	13
3.2. Iakttagelser	13
3.2.1. Byggnadsnämnden följer upp budget enligt kommunens styrmodell	13
3.2.2. Verksamhetsinfo följs oftare.....	14
4. Kompetensförsörjning.....	15
4.1. Vår bedömning.....	15
4.2. Iakttagelser	15
4.2.1. Låg personalomsättning.....	15
4.2.2. Kompetensförsörjningsplan finns	15
4.2.3. Aktivt arbete för att säkerställa tillgången på kompetent personal	15
5. Samlad bedömning	17
5.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna	17
5.2. Slutsatser	17
Bilaga 1 – Bakgrund	19
Bilaga 2 – Källförteckning	20
Bilaga 3 – Revisionskriterier	21

Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Kungsbacka kommun granskat bygglovsprocessen. Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunens bygglovsprocess är ändamålsenlig, det vill säga i enlighet med lagar, regler och fastställda mål. Vidare har granskningen syftat till att bedöma om byggnadsnämnden säkerställt en likvärdig bedömning av bygglovsärenden.

De huvudsakliga resultat som framkommit i granskningen är att:

- ▶ Bygglovsprocessen är utformad för att säkerställa en likvärdig och rättssäker bedömning. Det finns exempelvis etablerade arbetssätt och tillräcklig vägledning till stöd för handläggningen. Byggnadsnämnden har dock beslutat om förhållandevis många avvikande beslut. Vi ser därför vissa risker kopplade till likvärdighet.
- ▶ Under 2020 har färre ärenden än tidigare hanterats inom plan- och bygglagens bestämmelser om tio veckor. Detta beror på ökat antal ärenden och att implementering av nytt verksamhetssystem tog längre tid än planerat.
- ▶ Byggnadsnämnden utövar en tillräcklig uppföljning av verksamheten. Nämnden följer upp ekonomi, mål, prestationsmått och effektmått enligt kommunens modell för verksamhetsuppföljning. Vidare följer nämnden upp aktuella frågor kopplade till bygglov löpande under verksamhetsåret.
- ▶ Byggnadsnämnden bedriver ett aktivt arbete för att säkerställa tillgången på kvalificerad personal. Vidare är

personalomsättning och sjukfrånvaro förhållandevis låga.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningen syfte och grunderna för ansvarsprövning är att byggnadsnämnden i huvudsak har säkerställt att bygglovsprocessen är ändamålsenlig och att det finns en likvärdig bedömning av bygglovsärenden. Vi ser dock vissa risker kopplat till avvikande beslut.

Utifrån granskningen lämnar vi nedanstående rekommendationer. Vi rekommenderar byggnadsnämnden att:

- ▶ Etablera en gemensam bild av vad som är en mindre avvikelse för att öka förutsägbarheten och minska risken för bristande likvärdighet i beslut.
- ▶ Säkerställ att sökanden erhåller bekräftelse på att ansökan är komplett i enlighet med plan- och bygglagen.
- ▶ Fortsätta det pågående arbetet med att minska bygglovskön.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Kommunrevisionen har i sin risk- och väsentlighetsanalys uppmärksammat att servicemätningar avseende bygglovsverksamheten indikerar låg nöjdhet. Vidare har det framkommit indikationer på att handläggningstiderna ökat. Mot bakgrund av ovanstående har revisorerna bedömt det som väsentligt att genomföra en fördjupad granskning avseende bygglovsprocessen. Fullständig bakgrund framgår av bilaga 1.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om kommunens bygglovsprocess är ändamålsenlig, det vill säga i enlighet med lagar, regler och fastställda mål. Vidare syftar granskningen till att bedöma om nämnden säkerställt en likvärdig 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 tillräcklig uppföljning av bygglovsprocessen?

- ▶ Har nämnden säkerställt en ändamålsenlig kompetensförsörjning?

1.3. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen som utgångspunkt för analys, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterier framgår av bilaga 3.

1.4. Metod

Vi har genomfört dokumentstudier och intervjuer. Källförteckning framgår av bilaga 2. Därutöver har vi genomfört ett stickprov, vilket beskrivs närmare i avsnitt 2.2.8.

1.5. Avgränsningar och ansvarig nämnd

Granskningen avser byggnadsnämnden och avgränsas till revisionsåret 2020. Vidare avgränsas granskningen i enlighet med ställda revisionsfrågor.

2. Handläggning, likvärdighet och rättssäkerhet

2.1. Vår bedömning

- ▶ Byggnadsnämnden har säkerställt att bygglovsprocessen är utformad för att säkerställa likvärdig och rättssäker bedömning av bygglovsärenden, vi ser dock vissa risker kopplat till avvikande beslut.
- ▶ Byggnadsnämnden har delvis säkerställt att plan- och bygglagens krav rörande bygglovsprocessen och dess handläggningstider

Vi bedömer att byggnadsnämnden har säkerställt att bygglovsprocessen är utformad för att säkerställa likvärdig och rättssäker bedömning av bygglovsärenden. Vår bedömning grundar sig på att det finns etablerade arbetssätt och tillräcklig vägledning till stöd för handläggningen.

Vi noterar att byggnadsnämnden har beslutat om 74 avvikande beslut under 2020, vilket nämnden har mandat att göra. Vår erfarenhet är att detta är förhållandevis många avvikande beslut jämfört med andra kommuner. Enligt vår mening finns en risk för bristande likvärdighet och förutsägbarhet i beslut. Vi ser även risk att legitimiteten och förtroendet för förvaltningen och i förlängningen kommunen kan påverkas vid avvikande beslut.

Vi noterar även att förhållandevis många ärenden överklagas till Länsstyrelsen. Det har exempelvis skett fler än tre gånger så många överklaganden i Kungsbacka som i Halmstad. Enligt vår mening skulle rättssäkerheten stärkas genom att i högre omfattning tydliggöra sökandens förväntningar.

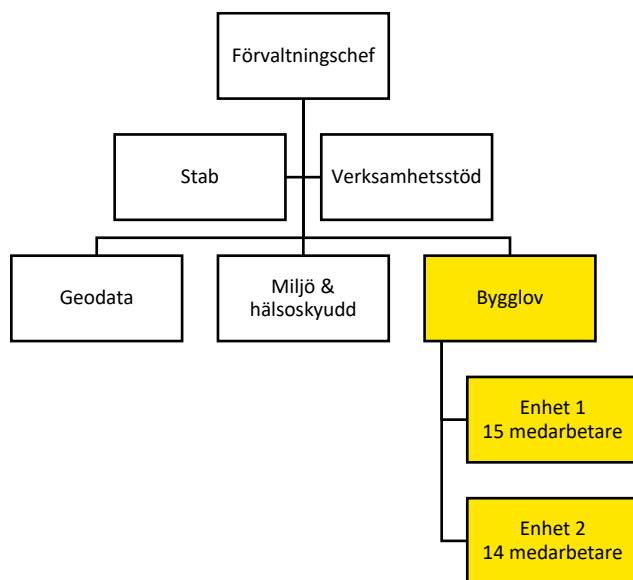
Vidare bedömer vi att byggnadsnämnden delvis har säkerställt att plan- och bygglagens krav rörande bygglovsprocess och dess handläggningstider uppfylls. Vår bedömning grundar sig på att handläggningstiderna ökat under 2020 och att en stor andel överstiger plan- och bygglagens gräns om tio veckor.

Vi noterar att de ökade handläggningstiderna beror på en ökad ärendemängd och brister i en leverantörs implementering av nytt verksamhetssystem. Vi ser positivt på att åtgärder vidtagits och att handläggningstiderna har minskat successivt.

2.2. Iakttagelser

2.2.1. En flexibel organisation

Bygg- och miljöförvaltningen är organiserad med tre avdelningar; geodata, miljö & hälsoskydd och bygglov. Bygglovsavdelningen består i sin tur av två enheter med 15 respektive 14 anställda, inklusive enhetschef. Enheterna har både bygglovshandläggare, som bland annat handlägger inkomna ärenden, och inspektörer som bland annat granskar och utövar tillsyn.



Figur 1 - Bygg- och miljöförvaltningen

Enligt de intervjuade är rollerna inte statiska. Om det inkommer ett flertal ärenden kan även inspektörer handlägga ärenden. Detta för att dels avlasta handläggare, dels minska handläggningstiden för sökanden.

2.2.2. Rutiner finns som ger stöd för handläggare

Till stöd för handläggningen har bygglovsavdelningen flera styrdokument och rutiner. Den mest centrala enligt de intervjuade är den så kallade Lathunden. Enligt Lathunden är dokumentet en samling av kunskap, ställningstaganden, lagtolkningar och andra hjälpmedel för handläggningen. Vidare framgår att syftet är att effektivisera handläggningsprocessen och att ge förutsättningar för en rättssäker hantering av kommunens ärenden. Lathunden innehåller vägledning i cirka 110 ärendetyper, exempelvis altan, bryggor och fritidshus.

De intervjuade menar att lathunden är ett viktigt verktyg eftersom den dels ger vägledning, dels bidrar till likvärdiga bedömningar. Nedan följer ett exempel från lathunden avseende stöd vid bedömning av altaner.

Hur bedöms om en altan är bygglovspliktig?

”Altaner kan kräva bygglov beroende på hur de ser ut och är byggda [...] Enligt en dom från mark- och miljööverdomstolen är det visuella intrycket och altanens höjd över mark avgörande. I det fallet bedömde domstolen att en altan med en höjd på som mest 1,7 meter ovanför markytan krävde bygglov, eftersom den var en tillbyggnad.”

Ställningstaganden

Höjd: Är altanen högre än 1,2 meter [...] krävs bygglov för hela altanen.

Visuell upplevelse: Om altanen är underbyggd genom tak eller väggar så kan upplevelsen vara att det är en tillbyggnad [...].

Rättsfall

RÅ 1996 ref. 42 (om varför vi har 1,2 m som riktlinje)

RÅ 2009 ref. 67 I-III (viktigt hur det uppfattas visuellt samt en tydlig ”volymökning”)

MMD mål nr P 1459-17 (BYA räknas om det visuellt upplevs vara en tillbyggnad)

MÖD mål nr P 11268- 15 (visuellt intryck och var höjden skall mätas)

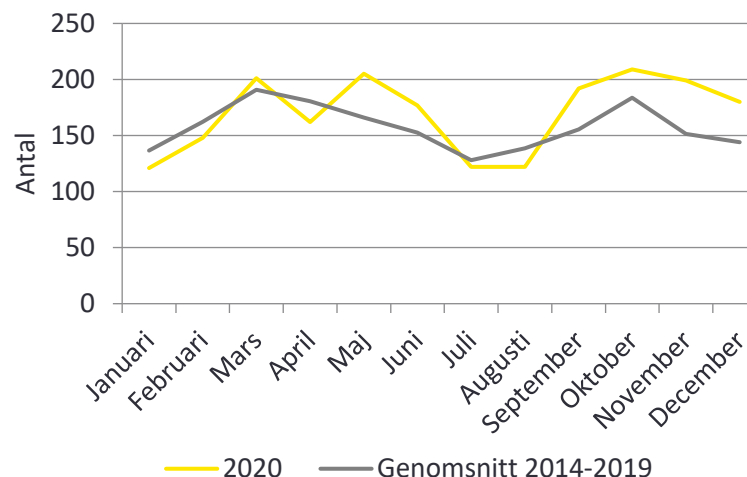
MÖD mål nr P 2854-14 (bygglov för altan 1,2 meter)

Figur 2 - Exempel på utdrag ur vägledning av altaner från Lathunden

2.2.3. Handläggningstiden ökade under 2020 och åtgärder har vidtagits

Av intervjuer framgår att handläggningstiden ökade under 2020 och att detta kan förklaras av två faktorer.

Den första skälet till ökade handläggningstider är att antalet ärenden ökade under 2020. Trots variationer under året ökade antalet ärenden sammanlagt, vilket framgår av nämndens uppföljning av (se även figur 3). Totalt ökade antalet ärenden med cirka 13 procent under 2020 jämfört med tidigare år.



Figur 3 - Antal inkomna ärenden över tid (från nämndens uppföljning)

De intervjuade menar att en följd av att många ärenden inkom i maj var att alla ärenden inte hann hanteras innan sommaren.

En orsak till ökade handläggningstider är att förvaltningen under 2019 bytte ut verksamhetssystemet. Det nya systemet var enligt uppgift behäftad med brister vilka tog längre tid än planerat för leverantören att åtgärda. Verksamhetssystemet leveransgodkändes i maj 2020 istället för under 2019. De intervjuade uppskattar att det systemstopp som krävdes för systembytet varade i cirka två till tre veckor. Därutöver behövde förbättringar genomföras inledningsvis vilket innebar att systemet inte fungerade optimalt under några månader. Detta i kombination systemstopp bidrog till att bygga upp en ärendekö.

Förvaltningen vidtog flera åtgärder under 2020 för att hantera den kö som uppkommit. Förvaltningen hade tre så kallade fokusveckor utspridda under året. På fokusveckorna arbetade förvaltningen enbart med handläggning och genomförde således inga möten eller hade kontakt med medborgare annat än de sökanden som ärendena avsåg.

En annan åtgärd som genomfördes var att ta hjälp av konsulter för att handlägga ärenden i kön samt att rekrytera ytterligare personal. Detta uppges även ha bidragit till att arbeta ner kön.

Vid nämndens uppföljning i november framgick att kön minskat från 199 ärenden i början av november till 166 i slutet av november. Av dessa 166 ärenden bedömdes cirka 70 stycken överstiga tio veckors handläggningstid.

Handläggningstiden är viktig att följa. En konsekvens av längre handläggningstider är att kommunen tvingas reducera avgifterna i enlighet med plan- och bygglagen. Totalt uppgick avgiftsreduktionerna för 2020 uppgår till cirka 2 300 tkr.

2.2.4. Utmaning med låg andel kompletta ärenden

Flera av de intervjuade lyfter att bygglovsprocessen utifrån den sökandes perspektiv kan uppfattas som lång. Detta beror på att handläggningstiden räknas från dess att ansökan är komplett och inte från när ansökan inkommer. Enligt uppgift är cirka 80 procent av alla inkomna ärende inte kompletta. Begäran om kompletteringar uppges driva tid för handläggare samt skapa frustration hos de sökande.

För att öka andelen kompletta ärenden har hemsidan förtydligats med hjälptexter och exempel på hur godkända handlingar ser ut. Förvaltningen erbjuder även annat stöd inför ansökan. Varje måndag har förvaltningen ett öppet hus dit sökande kan vända sig. Handläggarna har också telefontider tre dagar i veckan och en Funktionsbrevlåda dit e-post kan sändas. Vidare arbetar kommunens kundcenter, Kungsbacka Direkt, med att besvara frågor från sökanden utifrån information som finns på kommunens hemsida.

En utmaning uppges vara att ansökningar inkommer på flera olika ställen. De intervjuade menar att det vore fördelaktigt att i högre omfattning styra inkomna ansökningar till en väg. Detta skulle medföra större kontroll.

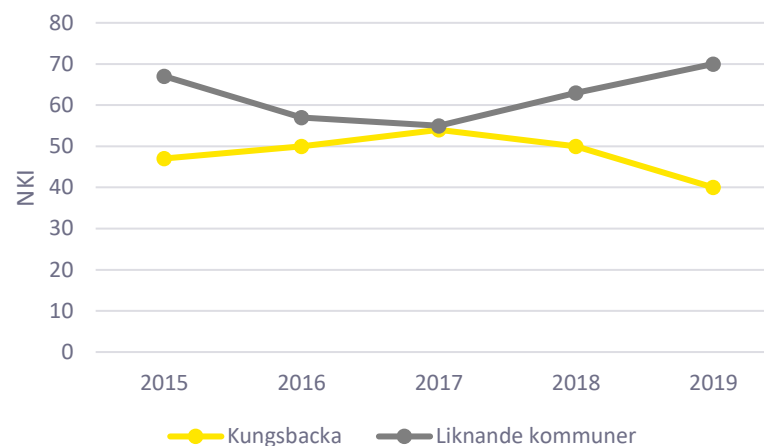
Vidare menar de intervjuade att förvaltningen kan utveckla arbetet med att ge tillräckligt med stöd under bygglovsprocessen. Det nya verksamhetssystemet har möjliggjort en effektivare process. Förvaltningen ser över möjligheten att öka graden av e-tjänster samt att automatisera vissa arbetsmoment.

2.2.5. Arbete pågår för att öka nöjdheten bland företagen

SKRs servicemätning Insikt mäter företags upplevda nöjdhet (Nöjd-Kund-Index, NKI) inom flera områden, bland annat bygglov. NKI för bygglov indikerar lägre nöjdhet jämfört med liknande kommuner.¹ För 2019 var NKI 40 medan NKI för liknande kommuner var 70 (se även figur 4).

Presidiet uppger att de inte känner igen bilden av låg nöjdhet utifrån sin kontakt med sökanden. Vid företagsbesök upplever presidiet i huvudsak positiv återkoppling. Av skriftliga svar i samband med dokumentförfrågan framgår även att servicemätningen har lågt deltagande och att det är ett begränsat urval av alla ärenden som undersökts. Detta riskerar sammantaget leda till att det framförallt är missnöjda företagare som besvarar frågorna. Kommunen gör även en egen enkät som även inkluderar medborgare. Kundenkäten indikerar högre andel nöjda avseende bemötande och vägledning jämfört med SKRs mätning.

¹ Haninge, Härryda, Mölndal, Partille, Tyresö, Vellinge och Österåker

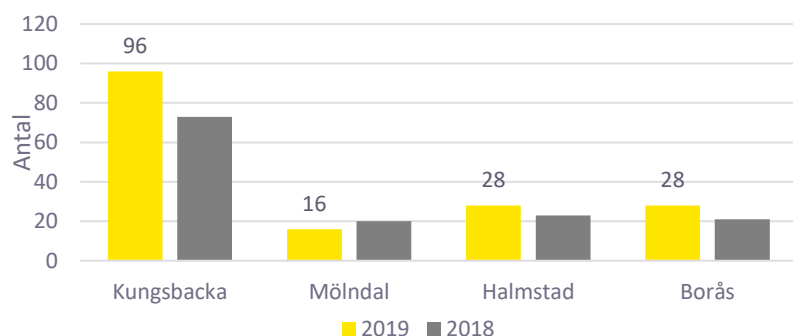


Figur 4 - Nöjd-Kund-Index (NKI) för Kungsbacka och liknande kommuner

För att öka nöjdheten kommer förvaltningen att implementera metoden *Lätt och rätt* under 2021. Metoden går ut på att kommunicera på ett enklare sätt, effektivisera hanteringen samt att öka transparensen i processen och avgifterna. Identifiering av aktuella processer påbörjas i februari 2021 och enligt förvaltningens tidplan kommer förbättringsförslag att implementeras i maj/juni 2021. Ett exempel på insats är att återkommande kunder kommer att ges en kontaktperson. Detta för att skapa en mer kontinuerlig relation mellan förvaltningen och företagare.

2.2.6. Förhållandevis många överklaganden i Kungsbacka

Flera av de intervjuade lyfter att kommunen har förhållandevis många överklaganden. De intervjuade menar att detta driver tid vilket är en utmaning för förvaltningen.



Figur 5 - Antal överklagande beslut om bygglov till Länsstyrelsen

Enligt Boverkets statistik framgår att 96 ärenden i Kungsbacka överklagades under 2019 till Länsstyrelsen. Detta är fler överklaganden än exempelvis Mölndal, Halmstad och Borås tillsammans.² Under 2019 upphävde Länsstyrelsen, helt eller delvis 22 beslut i Kungsbacka.³

² Under 2019 överklagades fler ärenden enbart i Stockholm (191), Göteborg (162), Karlskrona (108) och Huddinge (99).

2.2.7. Avvikande beslut

Under 2020 beslutade byggnadsnämnden och byggnadsnämndens arbetsutskott om 74 avvikande beslut, i genomsnitt 2,6 ärenden per sammanträde. Nedan följer lagstöd för möjligheten att göra avvikande beslut.

Trots 30 § första stycket 2, 31 § 1 och 31 a § 2 får bygglov ges för en åtgärd som avviker från en detaljplan eller områdesbestämmelser, om avvikelsen är förenlig med detaljplanens eller områdesbestämmelsernas syfte och

1. avvikelsen är liten, eller
2. åtgärden är av begränsad omfattning och nödvändig för att området ska kunna användas eller bebyggas på ett ändamålsenligt sätt.

Figur 6 - 9 kap 31b § Plan och bygglagen om avvikande beslut

Nämndens presidium uppger att förvaltningen och politiken ibland har olika utgångspunkter. Förvaltningen kan bevilja mindre avvikelser på delegation. I de fall förvaltningen bedömer att avvikelsen inte är liten behöver dessa hanteras i arbetsutskottet eller nämnden.

Flera intervjuade lyfter att det är känt bland kommuninvånarna att politiken har en mer flexibel hållning än förvaltningen. Det förekommer exempelvis att medborgare som får indikationer på

³ Under 2019 hanterade länsstyrelserna 3546 ärenden och 971 ärenden upphävdes helt eller delvis.

avslag i dialogen med förvaltningen önskar att ärendet prövas av politiken. Det framgår även exempel på medborgare som söker flera gånger för samma sak i hopp om att politikens vy förändrats.

Vid avvikande beslut motiverar nämnden detta, se exempel från ett förhandsbesked för nybyggnad av lagerbyggnad.⁴

[...] Fastigheten är belägen utanför detaljplanerat område och är idag bebyggd med flerbostadshus och ekonomibygnader. Arbetsutskottet konstaterar vidare att nu föreslagen placering av en lagerbyggnad ligger i ett område med sammanhängande jordbruksmark. Arbetsutskottet anser dock att den del av fastigheten där lagerbyggnaden ska placeras har förlorat sitt värde som jordbruksmark. Mot bakgrund av detta bedömer arbetsutskottet att det föreligger skäl att ta jordbruksmarken i anspråk för nylokalisering av lagerverksamhet.

Arbetsutskottet bedömer vidare att föreslagen verksamhetsutvecklingen på fastigheten, trots dess omfattning, varken medför någon betydande inverkan på omgivningen eller på miljön. Därmed utfaller inte detaljplanekravet i förevarande ärende. [...]

Sammanfattningsvis anser arbetsutskottet att föreslagen åtgärd inte förutsätter planläggning och uppfyller kraven i 2 kap. och delar av 8 kap. PBL. Det föreligger därmed anledning att vara positiv till föreslagen lokalisering.

Figur 7 - Exempel på urdrag av beslutsmotivering i ett avvikande beslut

⁴ BN 2019-001998

2.2.8. Stickprovet

Av stickprovet framgår att det för samtliga ärenden finns en skriftlig ansökan och ritningar i de fall sådana krävs.

Vid större byggnationer, rivningar eller markarbeten krävs en kontrollansvarig. I ett av tio ärenden i stickprovet finns förslag på kontrollansvarig. I nio ärenden har byggnadsnämnden bedömt att kontrollansvarig inte krävs eftersom ansökan avsett mindre byggnation.

I åtta av tio ärenden har kompletteringar begärts. Detta är i linje med de intervjuades bild att de flesta ärenden inte är kompletta.

Då ansökan avser åtgärd som innebär avvikelse från detaljplan eller områdesbestämmelse ska grannar informeras och ges möjlighet till att lämna synpunkter. Detta har skett i samtliga tre fall då denna kontrollpunkt är tillämplig.

I inget av ärenden har sökanden erhållit en mottagningsbekräftelse på att ärendet är komplett. Sökanden i kommunens E-tjänst kan följa att ärendet ändrat status men får inget meddelande om detta. Enligt uppgift kommer denna funktion att införas inom kort.

För två av ärendena har handläggningstiden överstigit tio veckor. För de sökande kan processen dock framstå som längre. I exempelvis ärende 1 har ansökan inkommit 7 september,

ansökan bedömdes som komplett den 5 oktober efter begärd komplettering och beslut fattades 22 november.

I samtliga ärenden framgår grunder för beslut och ärendena har expedierats eller kungjorts.

Ärende	K1	K2	K3	K4	K5	K6	K7	K8	K9
1	Ja	Ej tillämpligt	Ja	Ej tillämpligt	Nej	5	Ja	Ja	Ja
2	Ja	Ej tillämpligt	Ja	Ej tillämpligt	Nej	3	Ja	Ja	Ja
3	Ja	Ja	Ja	Ej tillämpligt	Nej	7	Ja	Ja	Ja
4	Ja	Ej tillämpligt	Ja	Ej tillämpligt	Nej	1	Ja	Ja	Ja
5	Ja	Ej tillämpligt	Ja	Ej tillämpligt	Nej	3	Ja	Ja	Ja
6	Ja	Ej tillämpligt	Nej	Ej tillämpligt	Nej	1	Ja	Ja	Ja
7	Ja	Ej tillämpligt	Nej	Ja	Nej	4	Ja	Ja	Ja
8	Ja	Ej tillämpligt	Ja	Ej tillämpligt	Nej	18	Nej	Ja	Ja
9	Ja	Ej tillämpligt	Ja	Ja	Nej	5	Ja	Ja	Ja
10	Ja	Ej tillämpligt	Ja	Ja	Nej	14	Nej	Ja	Ja

■ Ja
 ■ Nej
 ■ Ej tillämpligt

Figur 8 - Resultat av stickprov

K1: Skriftlig ansökan inklusive ritningar och/eller beskrivningar finns

K2: Förslag på kontrollansvarig finns

K3: Komplettering har begärts

K4: Grannanhörande vid avvikelse från detaljplan/områdesbestämmelse har skett

K5: Mottagningsbevis har skickats då sökanden skickat in fullständig dokumentation

K6: Handläggningstid i veckor

K7: Har handläggningen skett inom giltig tid? (inklusive eventuell förlängning)

K8: Grunder för beslut (ex lagtext) framgår av beslut

K9: Beslutet har expedierats/kungjorts

3. Uppföljning

3.1. Vår bedömning

- ▶ Byggnadsnämnden har säkerställt tillräcklig uppföljning av bygglovsprocessen

Vår bedömning grundar sig på att nämnden följer upp ekonomi, mål, prestationsmätt och effektmätt i enlighet med kommunens struktur för uppföljning. Vidare grundar sig vår bedömning på att nämnden därutöver följer upp aktuell information om bygglov på varje sammanträde.

3.2. Iakttagelser

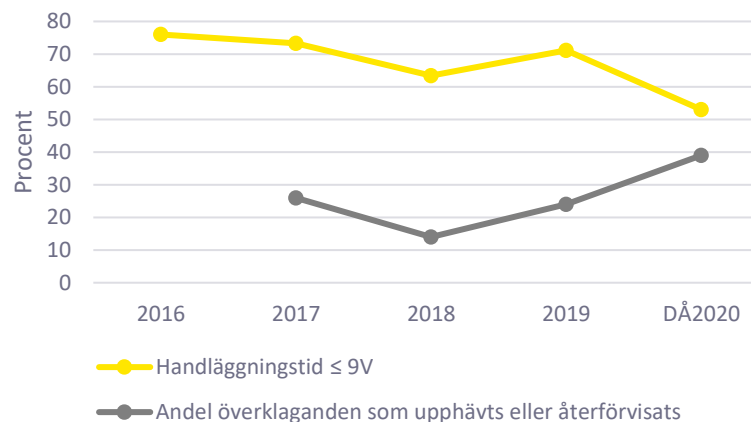
3.2.1. Byggnadsnämnden följer upp budget enligt kommunens styrmodell

Nämnderna i Kungsbacka kommun ska enligt styrmodellen följa upp budget tre gånger per år: per april, per augusti (delårsredovisning) och för helåret (årsredovisning).

På sammanträdet i september följde nämnden upp budget och prognos per augusti. Av uppföljningen framgår bland annat

⁵ Andel ärenden som upphävs eller återförvisas avser de ärenden som Länsstyrelsen handlagt under året och fattat beslut i, inte de som inkommit under året.

följande. Nämnden bedömer att målet om att öka kundnöjdheten för byggnadsnämnden inte har uppnåtts. Skälet för detta är att nämnden inte uppnår målvärdet i SKR:s servicemätning (se även föregående kapitel). För att vända trenden framgår att förvaltningen arbetat både kortsiktigt (exempelvis tillsättning av extra resurser) och långsiktigt (exempelvis kartläggning av möjligheter till automatisering).

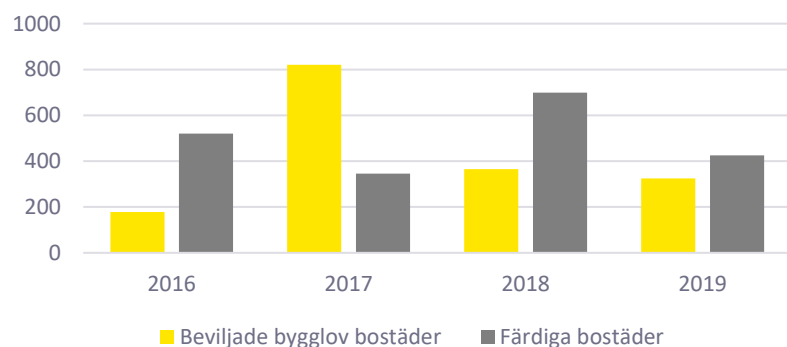


Figur 9 - Andel ärenden som handlagts inom 9 veckor och andel överklaganden som upphävts eller återförvisats⁵

Vidare följer nämnden även upp vissa effektmätt kopplat till byggnadsnämnden. Uppföljningen visar att färre ärenden

handläggs inom 9 veckor jämför med tidigare år (vilket framgår i figur 9 ovan).

Slutligen följer nämnden upp vissa prestationsmål, såsom beviljade bygglov och handläggningstid för bygglov för en- och tvåbostadshus.



Figur 10 - Antal beviljade bygglov och färdiga bostäder

3.2.2. Verksamhetsinfo följs oftare

Byggnadsnämnden har på varje sammanträde en stående punkt om information från förvaltningen. Av protokoll framgår vilka informationspunkter som behandlats samt vilken funktion som varit föredragande. På sammanträdet i februari framgår exempelvis att förvaltningsjurist har informerat om bygglovsbefriande ekonomibyggnader avseende hästverksamhet och på sammanträdet i november informerade

Verksamhetschef Bygglövsavdelningen om status för ärendekön för bygglov.

De intervjuade ger en samstämmig bild av en engagerad nämnd. Ledamöterna efterfrågar vid behov ytterligare uppföljning. På sammanträdet i november initierade exempelvis nämnden ett ärende om ytterligare uppföljning. I detta ingick uppföljning av påbörjade och färdigställda bostäder uppdelat på lägenheter och småhus samt storleken på lägenheterna.

4. Kompetensförsörjning

4.1. Vår bedömning

- ▶ Byggnadsnämnden har säkerställt en ändamålsenlig kompetensförsörjning

Vår bedömning grundar sig på att nämnden bedriver ett aktivt arbete för att säkerställa tillgången på kvalificerad personal. Vår bedömning grundar sig även på att personalomsättningen över tid varit cirka 12 procent och att sjukfrånvaron över tid varit cirka 5 procent. Detta är enligt vår erfarenhet en förhållandevis låg personalomsättning och låg sjukfrånvaro. Slutligen grundar sig vår bedömning även på att förvaltningen arbetar med att utveckla befintlig personal.

4.2. Iakttagelser

4.2.1. Låg personalomsättning

De intervjuade uppger att förvaltningen har haft låg personalomsättning de senaste fem till tio åren. Enligt byggnadsnämndens delårsrapport har personalomsättningen de senaste fyra åren varit cirka 12 procent. Vidare framgår att sjukfrånvaron varit cirka 5 procent i genomsnitt de senaste fyra åren.

De intervjuade uppger att Kungsbacka är en rolig kommun att arbeta i eftersom det byggs mycket. Kommunen har växt under flera år och kommer att fortsätta växa även framledes.

4.2.2. Kompetensförsörjningsplan finns

Av förvaltningens kompetensförsörjningsplan framgår att planen kopplar samman rekryteringsstrategier, arbetsgivarpolicy, budget och genomförandeplan. I kompetensförsörjningsplanen framgår även kommunens metod för att förbättra och utveckla verksamheten. En del i detta är att utveckla befintlig personal (vilket vi exemplifierar i 4.2.3).

4.2.3. Aktivt arbete för att säkerställa tillgången på kompetent personal

Enligt nämndens delårsrapport är konkurrensen hög om tillgänglig arbetskraft. Relativt många söker till förvaltningens lediga tjänster men få har önskade kvalifikationer och erfarenhet.

De intervjuade menar att förvaltningen själva måste genomföra ett aktivt kompetensförsörjningsarbete eftersom konkurrensen om kvalificerad personal är hög. Förvaltningen har under senare år framförallt genomfört två insatser som uppges varit framgångsrika.

Den första är att förvaltningen varje termin tar emot praktikanter. Praktikanter tas emot som gör språkpraktik, läser en YH⁶-utbildning eller en universitetsutbildning. Enligt uppgift har flera praktikanter under de senaste åren erbjudits tjänster efter avslutad praktik.

Den andra är att förvaltningen har fortbildat administratörer. Administratörer med erfarenhet har erbjudits tjänstledigt på deltid för att studera en YH-utbildning till bygglovshandläggare med bibehållen lön. Enligt uppgift har detta skett flera gånger under senare år.

Vissa intervjuade framhåller att ökat antal ärenden under 2020 medfört en tidvis ansträngd arbetssituation (se även kapitel 2). Den ansträngda arbetssituationen har enligt uppgift inneburit att inte lika mycket kompetensutvecklande insatser kunnat genomföras under året som tidigare år.

⁶ Med YH avses yrkeshögskola.

5. Samlad bedömning

5.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna

Revisionsfrågor	Bedömning
<i>Har nämnden säkerställt att bygglovsprocessen är utformad för att säkerställa likvärdig och rättssäker bedömning av bygglovsärenden?</i>	Ja. Vår bedömning grundar sig på att det finns etablerade arbetssätt och tillräcklig vägledning till stöd för handläggningen. Vi noterar dock att kommunen har förhållandevis många avvikande beslut och många överklaganden till Länsstyrelsen. Vi ser sammantaget en risk för bristande likvärdighet och förutsägbarhet vilket kan påverka förtroendet för förvaltningen och i förlängningen kommunen i stort.
<i>Har nämnden säkerställt att plan- och bygglagens krav rörande bygglovsprocessen och dess handläggningstider uppfylls?</i>	Delvis. Vår bedömning grundar sig på att handläggningstiderna ökat under 2020 och att en stor andel överstiger plan- och bygglagens gräns om tio veckor. Vi noterar att åtgärder vidtagits och att handläggningstiderna har minskat successivt.

<i>Har nämnden säkerställt tillräcklig uppföljning av bygglovsprocessen?</i>	Ja. Vår bedömning grundar sig på att nämnden följer upp ekonomi, mål, prestationsmätt och effektmätt i enlighet med kommunens struktur för uppföljning. Vidare grundar sig vår bedömning på att nämnden därutöver följer upp aktuell information om bygglov på varje sammanträde.
<i>Har nämnden säkerställt en ändamålsenlig kompetensförsörjning?</i>	Ja. Vår bedömning grundar sig på att nämnden bedriver ett aktivt arbete, att personalomsättningen är låg och att sjukfrånvaron är låg.

5.2. Slutsatser

Granskningens syfte har varit att bedöma om kommunens bygglovsprocess är ändamålsenlig, det vill säga i enlighet med lagar, regler och fastställda mål. Vidare syftade granskningen till att bedöma om nämnden säkerställt en likvärdig bedömning av bygglovsärenden.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprövning är att byggnadsnämnden i huvudsak har säkerställt att bygglovsprocessen är ändamålsenlig och att det finns en likvärdig bedömning av bygglovsärenden. Vi ser dock vissa risker kopplat till avvikande

beslut. Vi ser även risk för bristande kommunikation utifrån många överklagade beslut.

Utifrån granskningen lämnar vi nedanstående rekommendationer. Vi rekommenderar byggnadsnämnden att:

- ▶ Etablera en gemensam bild av vad som är en mindre avvikelse för att öka förutsägbarheten och minska risken för bristande likvärdighet i beslut.
- ▶ Säkerställ att sökanden erhåller bekräftelse på att ansökan är komplett i enlighet med plan- och bygglagen.
- ▶ Fortsätta det pågående arbetet med att minska bygglovskön.



Aron Larsson
Verksamhetsrevisor
Ernst & Young AB



Ludwig Reiser
Certifierad kommunal yrkesrevisor
Ernst & Young AB



Liselott Daun
Certifierad kommunal yrkesrevisor
Kvalitetssäkrare
Ernst & Young AB

Bilaga 1 – Bakgrund

Under våren 2011 trädde en ny plan- och bygglag (PBL) i kraft, vilken har påverkat kommunens sätt att arbeta med bygglovsfrågor. Bland annat anger PBL att kommunen ska meddela ett bygglov inom 10 veckor från att fullständiga handlingar inkommit, en tidsfrist som under vissa omständigheter kan förlängas med ytterligare 10 veckor.

Den 1 januari 2019 började vissa ändringar av PBL att gälla. Ett nytt system för reduktion av avgifter för bygglov, förhandsbesked och anmälan infördes. De nya bestämmelserna innebär att avgiften ska reduceras med en femtedel för varje vecka som en tidsfrist enligt plan- och bygglagen överskrids. Bestämmelserna i lagen syftar enligt regeringskansliet till att främja byggandet och skapa incitament för att följa de tidsfrister som gäller för beslut.

Byggnadsnämnden har i sin budget för 2020 angett ett direktiv om kortare ledtider inom bygglovsprocessen samt ett mål om att öka kundnöjdheten.

Kommunrevisionen har i sin risk- och väsentlighetsanalys uppmärksammat att Kungsbacka rankas på plats 144 av 154 medverkande kommuner i SKR:s servicemätning avseende nöjd kund-index (NKI) för bygglov. Kungsbacka har ett NKI om 50 vilket kan jämföras med ett genomsnitt i riket om 63. Därtill framgår risker kopplade till nämndens kompetensförsörjning och kompetensutveckling av befintlig personal.

Bilaga 2 – Källförteckning

Dokument

- ▶ Kallelser, inklusive tillhörande handlingar, och protokoll för byggnadsnämndens sammanträden under 2020
- ▶ Organisationsschema
- ▶ Lista på tillgängliga rutiner
- ▶ Lathunden
- ▶ Skriftliga svar kopplade till kundenkäter
- ▶ Presentationer från nämndens uppföljning
- ▶ Resultat från kundenkät
- ▶ Kompetensförsörjningsplan
- ▶ Statistik avseende avgångar och tillsättningar av personal under 2019 och 2020
- ▶ Rapport för tertial 1 och tertial 2 under 2020
- ▶ Beskrivning av Lätt och rätt

Intervjuer

- ▶ Urval av bygglovshandläggare, 2021-01-11
- ▶ Byggnadsnämndens presidium, 2021-01-18
- ▶ Förvaltningschef för bygg- och miljöförvaltningen, 2021-01-18
- ▶ Verksamhetschef bygglov, 2020-01-18

Stickprov

- ▶ De fem senast avvikande besluten (vid tillfället för granskningen)
- ▶ Ett slumpmässigt urval av 10 bygglovsärenden som inkommit och beslutats under 2020

Bilaga 3 – 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.

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)

I 9 kap. PBL regleras bestämmelser för hur kommunen ska hantera bygglov. I lagstiftningen anges vad ansökan ska innehålla, förutsättningarna för bygglov samt regler för handläggningen.

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 från den dag då ansökan kom in till nämnden eller den senare dag då ytterligare underlag kom in till nämnden från sökanden på dennes initiativ. Av 9 kap. 22 § framgår att om ansökan är ofullständig får nämnden förelägga sökanden att avhjälpa bristerna. 9 kap. 27 § anger att om nämnden inom tre veckor förelagt sökanden att avhjälpa en brist i ansökan räknas tidsfristen från den dag då bristen avhjälpes.

Nämnden ska enligt 9 kap. 27 § skicka ett mottagningsbevis till sökanden när ansökan mottagits med information om tidsfrister, att avgiften som nämnden får ta ut reduceras om tidsfristen för beslut överskrids samt möjligheter till överklagan. Skriftlig information ska lämnas till sökanden om tidsfristen för beslut börjar löpa vid en annan tidpunkt än när ansökan kom in till nämnden eller om tidsfristen skulle förlängas.

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.