

Kävlinge kommun

Granskning av plan- och bygglovsprocesserna



Building a better
working world

Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	3
2.1. Bakgrund.....	3
2.2. Syfte och avgränsning	3
2.3. Revisionsfrågor	3
2.4. Metod	4
2.5. Revisionskriterier.....	4
3. Granskningsresultat	6
3.1. Organisation.....	6
3.2. Plan- och bygglagens krav – planprocessen	8
3.3. Plan- och bygglagens krav – bygglovsärenden	9
4. Sammanfattande bedömning	13
<i>Bilaga 1 - Källförteckning.....</i>	15
<i>Bilaga 2 - Krav utifrån PBL</i>	16
Bilaga 3 ärenden i stickprovsgranskningen	18

1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Kävlinge kommun granskat detaljplan- och bygglovsprocesserna. Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen och bygg- och miljönämnden bedriver en ändamålsenlig verksamhet rörande detaljplanering respektive bygglovshandläggning i enlighet med plan- och bygglagen. Den sammanfattande bedömningen är att det i huvudsak finns en ändamålsenlig styrning och uppföljning av plan- och bygglovsprocesserna. Vi menar dock att det finns utrymme för förbättring inom bygglovsprocessen i syfte att säkerställa följsamheten gentemot plan- och bygglagens krav.

Vi har bland annat gjort följande iakttagelser:

- ▶ Kommunstyrelsens arbete med detaljplaner har förändrats sedan den 1 januari 2018. Nu arbetar ett planutskott under kommunstyrelsen med frågor gällande exempelvis prioritering av detaljplaner.
- ▶ Den rådande översiktsplanen från 2010 uppfattas som delvis utdaterad både av politiker och av tjänstemän. En ny översiktsplan utarbetas och förväntas bli klar i slutet av 2021 eller i början av 2022.
- ▶ En rad viktiga poster är vakanta och arbetet med att tillsätta dessa tjänster har påbörjats.
- ▶ Bygglovshandläggarnas arbetsbelastning upplevs vara hög. Detta har medfört till att arbetet utanför handläggningen såsom upprättande av rutindokument och kompetensutveckling blir lidande.
- ▶ Den digitala hanteringen av bygglovsärenden är inte effektiv då tjänstemän arbetar i system som inte kommunicerar med varandra och då tjänstemän inte kan stämpla ärenden digitalt. Detta tar tid från handläggningen.
- ▶ Stickprovsundersökningen gällande bygglov visar på att det i ett ärende saknas ansökningsblankett, i två ärenden saknas mottagningsbevis och i två ärenden har handläggningen passerat det lagstadgade kravet på tio veckor.
- ▶ Såväl tjänstemän som förtroendevalda har indikerat att det saknas en juridiskt kunnig person med särskild kompetens inom plan- och bygglagen i kommunen.
- ▶ Vid utredningar där planarkitekterna behöver konsultstöd krävs det att de gör direktupphandlingar. Detta tar tid från planarbetet.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi bygg- och miljönämnden att:

- ▶ Säkerställa att bygglovshandläggning sker i enlighet med plan- och bygglagens krav.
- ▶ Se över möjligheten att förbättra de digitala delarna av bygglovsprocessen för att effektivisera handläggningen.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Se över möjligheten att överlåta och/eller minska planarkitekternas involvering i upphandlingsarbetet.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi både kommunstyrelsen och bygg- och miljönämnden att:

- ▶ Se över verksamheternas behov av juridisk kompetens.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Detaljplan- respektive bygglovsprocessen är områden 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 dock av stor betydelse när det gäller kommunens fortsatta utveckling och expansion.

I Kävlinge kommun ansvarar bygg- och miljönämnden för myndighetsutövningen avseende bygglov. Kommunstyrelsen beslutar i och fullgör kommunens uppgifter för kommunens detaljplaneverksamhet i enlighet med plan- och bygglagens bestämmelser. Det ställs höga krav på information om regelverket för att säkerställa att ärendena handläggs rättss enligt 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.

Kommunens bygglovshantering och planverksamhet är en mycket viktig del i samhällsutvecklingen och de utmaningar som kommunen står inför. En detaljplan är ett dokument som reglerar markanvändningen och bebyggelseutformningen mer detaljerat än i översiktsplanen. Detaljplan ska upprättas vid ny sammanhållen bebyggelse, ny enstaka byggnad vars användning får betydande inverkan på omgivningen eller som skall förläggas inom ett område där det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse.

Mot bakgrund av revisorernas risk- och väsentlighetsbedömning har detaljplaneprocessen och bygglovsprocessen identifierats som väsentliga områden att granska vidare, där revisorerna vill förvissa sig om att bygg- och miljönämnden och kommunstyrelsen styr och följer upp dessa processer på ett ändamålsenligt sätt.

2.2. Syfte och avgränsning

Granskningens övergripande syfte har varit att bedöma om bygg- och miljönämnden och kommunstyrelsen bedriver ändamålsenliga verksamheter rörande detaljplanering och bygglovshandläggning i enlighet med plan- och bygglagen.

2.3. Revisionsfrågor

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Finns det en tydlig organisation och ansvarsfördelning i de respektive processerna?
- ▶ Uppfyller kommunstyrelsen plan- och bygglagens krav rörande detaljplaneprocessen?
- ▶ Säkerställer kommunstyrelsen att det finns tillräckliga ekonomiska och personella resurser för att utarbeta detaljplaner i den takt som fodras för att möta kommunens tillväxttakt?
- ▶ Uppfyller bygg- och miljönämnden plan- och bygglagens krav rörande bygglovsprocessen och dess handläggningstider?
- ▶ Finns en fungerande kommunikation/information till allmänheten?

2.4. Metod

Granskningen har grundats på dokumentstudier och intervjuer (se bilaga 1). Dokumentstudierna har bl.a. innefattat styr- och uppföljningsdokument, statistik över antalet inkomna och beslutade bygglovsärenden samt uppföljning av handläggningstider i den mån dessa uppgifter finns tillgängliga.

Ett stickprov bestående av två detaljplaner och åtta bygglovsärenden har även genomförts.

2.5. Revisionskriterier

2.5.1. Plan- och bygglagen

Plan- och bygglagen (2010:900) trädde i kraft i maj 2011. Det fastslås i lagens 5 kap. 6 § att innan en *detaljplan* antas ska kommunen ha tagit fram ett planförslag, samrått om förslaget, kungjort det, samt låtit det granskas. I 5 kap. 11 § regleras hur ett samråd ska genomföras. Lagen fastslår att samrådet ska syfta till att få fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt och att ge möjlighet till insyn och påverkan. Under ett samråd om en detaljplan ska kommunen redovisa planförslaget, skälen för förslaget och det planeringsunderlag som har betydelse.

Rörande *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. 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. Om nämnden behöver förlänga tiden, får nämnden besluta om förlängning vid ett tillfälle under handläggningens gång om omständigheter kräver det. Det är inte möjligt att förlänga en gång och sedan förlänga vid ytterligare ett tillfälle. Byggherren ska vidare 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 detaljplan- och bygglovsprocessen.

Efter ändring i Plan- och bygglagen ska detaljplaner vars handläggning påbörjas efter den 1 januari 2015 få nya förfaranden. Det som tidigare var enkelt planförfarande blir standardförfarande. Det tidigare normala planförfarandet kallas i fortsättningen utökat planförfarande.

2.5.2. Reglementen

Bygg- och miljönämnden

Bygg- och miljönämnden ansvarar enligt reglemente för kommunens bygglovshantering. I nämndens uppgifter ingår prövning, tillsyn och kontroll utifrån gällande lagstiftning inom bygglovshantering. Nämnden svarar vidare för information till allmänheten inom dess verksamhet. Nämnden ska se till att verksamheten följer kommunfullmäktiges mål och riktlinjer, lag och förordningar samt reglemente.

Kommunstyrelsen

Kommunstyrelsen ansvarar enligt reglemente för kommunens detaljplaneverksamhet. De fattar beslut i och fullgör kommunens uppgifter avseende detaljplaneprocessen i enlighet med plan- och bygglagen. Det ska finnas ett planutskott inom kommunstyrelsen. Detta utskott ska vara det beredande organet för detaljplanering. En separat delegationsordning styr utskottets beslutanderätt. Planutskottet ska fatta beslut om upprättande, ändring eller upphörande av

detaljplan eller fastighetsplan som inte är av stor vikt, upphävande av strandskydd samt planbesked.

3. Granskningsresultat

3.1. Organisation

3.1.1. Iakttagelser

Den strategiska enheten och bygg- och miljöenheten ingår i sektor samhällsbyggnad. Strategiska enheten ansvarar för detaljplaner och bygg- och miljöenheten ansvarar för bygglov. Strategiska enheten och bygg- och miljöenheten svarar mot kommunstyrelsen respektive bygg- och miljönämnden som fastställer målsättningar för respektive enhet.

3.1.1.1 Detaljplaneprocessen

I samband med en omorganisering inom kommunen inrättades den 1 januari 2018 ett planutskott under kommunstyrelsen. De medverkande vid planutskottet är kommunstyrelsens ordförande och 1: a vice ordförande, bygg- och miljönämndens ordförande, oppositionsrådet, en representant från ett oppositionsparti samt tjänstemän, däribland planarkitekter. Av intervjuer framkommer att anledningen till omorganiseringen var att tydliggöra prioriteringar för detaljplaner. Planutskottet har i uppgift att utarbeta en prioriteringslista för vilka detaljplaner som ska arbetas och vilka som står på kö. Kommunala projekt, företagare och bostadsprojekt med fler än 50 bostäder prioriteras.

Fullmäktige har inom ramen för budget beslutat om en målsättning för befolkningsökning om 1,5 procent årligen. Av intervju framgår att kommunstyrelsen anser att handläggningstakten motsvarar behoven för att uppnå målet. Detta på grund av att stora bostadsprojekt med fler än 50 bostäder prioriteras. Därtill handläggs flertalet större detaljplaner för tillfället. Kommunstyrelsen bedömer att kommunal service utökas i den takt som krävs för att möta befolkningsökningen.

Av intervjuer framkommer att den rådande översiktsplanen som fastställdes år 2010 uppfattas som utdaterad inom vissa områden. Översiktsplanen är styrande för arbetet med detaljplaner, men det dyker upp projekt som inte var påtänkta när den fastställdes. Arbetet med en ny översiktsplan är påbörjat och den planeras vara klar i slutet av 2021 eller i början av 2022. Av intervjuer framkommer att inte alla politiker står bakom den rådande översiktsplanen. Detta uppges kunna leda till att politiken inte tar stöd av översiktsplanen när nya beslut fattas.

På strategiska enheten arbetar två detaljplanearkitekter. Därutöver arbetar en konsult fram till och med årsskiftet 2019/2020. Målet är att konsulten ska kunna avsluta sitt pågående detaljplanearbete fram till dess. Vid tid för intervju är tjänsten som enhetschef vakant. En ny chef ska vara enligt uppgift på plats i november 2019.

Det finns en lista av detaljplaner som arkitekterna betar av. Vid tid för intervju var 11 detaljplaner pågående, 12 var prioriterade på tur och 4 bedömdes som vilande. Det finns därmed en större efterfrågan av detaljplanering än vad resurserna tillåter i dagsläget. Arkitekterna arbetar aktivt med cirka 3–4 detaljplaner var och uppger att det normalt tar cirka 1,5 – 2 år att färdigställa en detaljplan. Av intervju med sektorschef framkommer att det inte anses finnas behov för en ytterligare detaljplanearkitekt i närtid.

Detaljplanearkitekter får vidareutbilda sig men det finns ingen nedskrivna utbildningsplan för dem.

Planarkitekterna påtalar att det är en brist att det i kommunen saknas ramavtal som täcker deras behov. För varje utredning som planarkitekterna behöver konsultstöd för krävs det att en direktupphandling görs. Detta uppges ta tid från planarbetet.

3.1.1.2 Bygglovsprocessen

Enhetschefsposten på bygg- och miljöenheten var vid granskningens genomförande vakant. Målet är att en ny chef ska vara på plats i februari. På enheten arbetar två bygglovshandläggare och ytterligare en ska enligt uppgift rekryteras. Därtill bistår två administratörer och två byggnadsinspektörer bygglovshandläggarna i deras arbete.

Kundtjänst – Kontakt Kävlinge – svarar på enklare frågor angående bygglov via telefon. De tar sedan frågorna vidare till bygglovshandläggare. Administratörer svarar också på bygglovsrelaterade frågor via e-post och skickar vidare svårare frågor till bygglovshandläggare. Administratörer ser till att ärenden är kompletta innan de hamnar på bygglovshandläggarnas bord. En gång i veckan hålls ett möte där berörd personal går igenom inkomna handlingar. Det görs då en initial bedömning kring om ärenden är kompletta för handläggning. Personalen anses vara tillräcklig för att handlägga ärenden i enlighet med plan- och bygglagens krav på 10 veckor.

Handläggarna kan fatta beslut om mindre avsteg från detaljplanen när det behövs. Större avsteg beslutas av nämnden. Av intervjuer framkommer att delegationsordningen uppfattas som välfungerande och tillåtande för handläggarna.

De två handläggarna arbetar med 600–700 ärenden per år. Det uppges att arbetsbelastningen är hög. Detta leder till att de inte har tid att utarbeta mallar och rutindokument i önskvärd utsträckning. Det är förhoppningen att detta kommer att förbättras när den tredje handläggaren påbörjar sin tjänst.

Vid intervju med bygg- och miljönämndens presidium framkommer att de inte är av uppfattningen att arbetsbelastningen är för hög för tjänstemännen då handläggningstiderna är låga. De ser däremot att det finns ett problem angående kontinuitet vad gäller personalen på grund av hög personalomsättning. Det påtalas att konkurrensen är hög mellan kommuner gällande personal inom bygglovsverksamheten. Som konsekvens av detta har bemanningen blivit låg, vilket kan ha bidragit till stress för de anställda. Detta har i sin tur lett till att bemanningen blivit sämre för att personal har försvunnit.

Därutöver framkommer i intervjuer med både tjänstemän inom detaljplane- och bygglovsprocesserna och med bygg- och miljönämndens presidium att det upplevs finnas en brist på tillräcklig juridisk kunskap i plan- och bygglagen inom kommunen. Det saknas en juridiskt kunnig person att rådfråga vid svårare ärenden både från bygglovs- och detaljplaneområdet.

3.1.2. Bedömning

Det är vår bedömning att organisationsstrukturen och ansvarsfördelningen kring bygglov och planprocesser är tydlig. Vi konstaterar dock att en rad viktiga poster är vakanta och att arbetet påbörjats med att tillsätta dessa tjänster. Vi anser att vakanserna utgör en risk för verksamheterna.

Det föreligger en brist i tydlighet gällande översiktsplanen då den delvis är utdaterad. Detta påverkar detaljplanearkitekternas arbete med detaljplaner med önskad effektivitet. Vi ser positivt på att kommunstyrelsen identifierat detta som en brist och att det för tillfället utarbetas en ny översiktsplan.

Det är vår bedömning att såväl bygg- och miljönämnden som kommunstyrelsen bör se över bemanningen för detaljplane- och bygglovshandläggningen. Avseende bygglovshandläggningen anser vi att arbetsbelastningen är för hög för två handläggare. Avseende planarkitekterna instämmer vi i iakttagelsen att det är en brist att upphandling av extern kompetens åläggs handläggarna. Vi instämmer med att det med fördel kan upphandlas ramavtal för specifika tjänster. Detta för att underlätta planarkitekternas arbetsbörda. Därtill noterar vi att det saknas dedikerad juridisk kompetens för såväl bygglovs- som detaljplaneverksamheterna. Vi anser att detta skulle vara en fördel för att säkerställa att plan- och bygglagens krav fullgörs.

3.2. Plan- och bygglagens krav – planprocessen

3.2.1. Iakttagelser

Detaljplanerarkitekterna använder sig av checklistor, sändlistor och mallar. Därutöver tar de även hjälp av Boverkets vägledning för handläggning av detaljplaner. Checklistorna berör lagakrafthantering och planprocessen. Det finns därutöver riktlinjer för prioritering av detaljplaner där det tydliggörs vilka typer av detaljplaner som arkitekterna ska arbeta med i första hand.

Planarkitekterna stämmer av med bygglovshandläggarna och andra berörda inför beslut om planbesked, samråd och granskning. Planarkitekterna har egna ärenden som de arbetar med, men de finns som stöd för varandra när det finns behov av det. Konsulten arbetar individuellt med egna ärenden.

Av intervjuer framkommer att kommunikation till allmänheten är en del av planprocessen. Hur kommunikationen ska ske beskrivs i en checklista för detaljplaneprocessen som arkitekterna använder sig av i planarbetet. Där går det att utläsa att det i samband med ansökningar skickas ut mottagningsbekräftelse med information till sökanden. Därutöver underrättar planarkitekterna beställaren om vilka beslut som är tagna under planprocessens gång. Arkitekterna publicerar därtill löpande information om planarbetet på kommunens hemsida och i GIS¹-systemet. Vid behov bjuds det även in till externt startmöte. Då diskuteras inledande frågor kring planens innehåll. Därutöver sätts samråds-, gransknings- och antagandehandlingar upp på kommunens hemsida. Samråds- och granskningshandlingar av detaljplanen sätts upp på kommunens fysiska anslagstavla.

Som del av granskningen är ett stickprov genomfört av två detaljplaneprocesser. Detaljplaner har slumpmässigt valts utifrån en lista över samtliga antagna detaljplaner under 2019. Elva moment har identifierats som av särskild vikt utifrån plan- och bygglagen. En beskrivning av respektive moment är beskrivet i bilaga 2.

Stickprovsgranskningen har avsett detaljplan Kävlinge 36:7 (Östra Koloniområdet) och Södra Harrie 29:63. I båda detaljplaneprocesser har standardförfarande använts.

¹ Geografiskt informationssystem

Tabell 1. Stickprovresultat detaljplaner

Krav enligt PBL		Ärende 1: Stora Harrie 29:63	Ärende 2: Kävlinge 36:7 (Östra Koloniområdet)
1	Begäran om planbesked	✓	✓
2	Grundkartor och fastighetsförteckning	✓	✓
3	Dokument som styrker samråd med berörda	✓	✓
4	Info kring betydande miljöpåverkan	✓	✓
5	Samrådsredogörelser	✓	✓
6	Kungörelse, granskning och utställning av förslaget	✓	✓
7	Info om kungörelsen till kända sakägare	✓	✓
8	Utställning av planförslag för allmänheten	✓	✓
9	Granskningsutlåtande	✓	✓
10	Datum för antagande samt laga kraft	✓	✓
11	Meddelande om antagande till berörda	X	X

✓ = Uppfyllt, (✓) = Delvis uppfyllt, X = ej uppfyllt

Stickprovgranskningen visar att samtliga punkter utom en har uppfyllt kraven som granskats i enlighet med plan- och bygglagen. Vad gäller meddelande om antagande till berörda framkommer via kommunikation med tjänstemän att dessa dokument inte finns tillgängliga i ärendena som granskats. Det är oklart om detta beror på att utskicken inte har genomförts eller om de inte har diarieförts. Diarieföringen sköts av kommunkansliet och inte av planverksamheten. Vid sakgranskningen framkom det att stickprovet avser detaljplaner som upprättas innan checklisten för planprocessen fanns. I checklisten finns det en punkt som hanterar upprättandet och utskick av underrättelse om granskningsutlåtande inför antagande till de som inte fått sina synpunkter tillgodosedda. Därutöver finns en mall om underrättelse inför antagande.

3.2.2. Bedömning

Det är vår bedömning att kommunstyrelsen till största del följer plan- och bygglagen avseende detaljplanprocessen. Det är dock en brist vad gäller meddelande om antagande till berörda, vilket saknas i båda ärenden som omfattats av stickprovet.

Vi kan konstatera att verksamheten har tagit fram en checklista som ska förhindra att detta sker framöver och som då kan säkerställa att detta krav uppfylls enligt plan- och bygglagen. Detta bedömer vi som positivt.

3.3. Plan- och bygglagens krav – bygglovsärenden

3.3.1. Iakttagelser

Bygglovshandläggarna använder sig av två digitala system: EDP Vision Bygg (Vision) och Mittbygge. Det framförs att det är en ambition att kunna handlägga bygglovsärenden helt digitalt, vilket inte är möjligt i dagsläget. Av intervjuer framkommer att detta beror på att Vision inte fungerar så väl som det önskas. Trots att Mittbygge tillåter ansökningar om bygglov digitalt kan inte arbetet fortskrida digitalt på grund av att systemen inte kommunicerar med varandra. Istället måste underlagen i Mittbygge föras över manuellt till Vision för fortsatt handläggning.

Denna överföring sköter administratörerna. Därutöver finns andra brister i den digitala handläggningen. Ett exempel på detta är att ansökningar måste skrivas ut och stämplas manuellt trots att sökanden kan underteckna sina ansökningar med BankID. Detta beskrivs som tidskrävande för handläggningen.

Av intervju framkommer att frågan om digitalisering aktivt drivits av nämnden. Detta gäller särskilt för kartmaterial som behövs för att digitaliseringen ska fungera då det är av vikt att koordinaterna är korrekta i systemen.

Inom ramen för granskningen har det inkommit ett flertal rutin- och processdokument samt mallar för bygglovshandläggning. Det framkommer av intervjuer att de mer erfarna handläggarna lär upp de nya i hur olika system och processer fungerar inom bygglovshandläggningen. Det finns en förhoppning om att kunna utarbeta rutin- och processdokument samt mallar i en större utsträckning när den tredje handläggare påbörjar sin anställning.

Kommunikation med allmänheten sker genom e-post, telefon, personliga möten och öppet hus två gånger per vecka. Detta ger allmänheten möjlighet att ställa frågor angående bygglovsprocessen. Mottagningsbevis och statistik över handläggningstider sköter administratörerna.

Av bygglovsstatistik från januari t.o.m. augusti 2019 framgår att handläggningstiden i snitt är 6,5 veckor lång. Undantaget april var handläggningstiden i snitt under 10 veckor. I april var handläggningstiden i snitt 11 veckor.

Av intervju med bygg- och miljönämndens presidium framkommer att nämnden får verksamhetsinformation vid beredning och att uppföljningar sker cirka åtta till nio gånger per år. När handläggningstiderna blir för långa går nämnden enligt uppgift genom vilka förändringar som behövs göras för att förbättra situationen. Att det under en månad 2019 varit en topp i handläggningstid där tiden passerat tio veckor uppfattar inte presidiet som anmärkningsvärt. Detta på grund av att arbetsbelastningen vanligtvis då är högre för att sommarmånaderna närmar sig.

Bygglovshandläggarna erbjuds vidareutbildning i syfte att uppdatera sina kunskaper om lagförändringar inom plan- och bygglagen. Utöver de ordinarie arbetsuppgifterna uppges det inte finnas mycket tid över till vidareutbildning. Det finns inte heller någon plan för hur många timmar per år som handläggarna ska lägga på utbildning. För att hålla sig uppdaterade på förändringar i lagstiftningen har handläggarna tillgång till en prenumeration på JP Infonet² samt Boverkets webbseminarium. Vid juridiska frågor vänder sig handläggarna därutöver till böcker om plan- och bygglagen och Boverkets kunskapsbank.

Som del av granskningen är ett stickprov genomfört avseende åtta bygglovsärenden. I stickprovet är sju krav enligt plan- och bygglagen särskilt belysta. Vad som ingår i respektive krav redogörs för i bilaga 2. Stickproven är utvalda med hänsyn tagen för spridning avseende geografi, tid på året samt vad bygglovet avser. Det är därtill beaktat att riskfaktorn är olika för olika typer av bygglovsärenden. En beskrivning av ärendena redovisas i bilaga 3.

² Juridisk informationstjänst

Tabell 2. Stickprovresultat bygglov

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	✓	X*	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2	Förslag på kontrollansvarig	ET	ET	ET	✓	✓	ET	✓	ET
3	Begäran om komplettering vid behov	✓	ET	✓	✓	✓	✓	✓	ET
4	Grannehörande vid avvikelse från en detaljplan eller områdesbestäm.	ET	ET	ET	ET	✓	✓	✓	ET
5	Mottagningsbevis	✓	X	✓	✓	✓	✓	✓	X
6	Handläggning inom 10 veckor	✓	✓	✓	✓	✓	X	X	✓
7	Expediering och kungörelse	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

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

*Enligt uppgift finns inte ansökningsblankett kvar i ärendet då det fått slutbesked och är arkiverat.

Samtliga bygglov utom ett har föregåtts av en skriftlig ansökan till bygglovsenheten. I de fall där det varit tillämpligt med kontrollansvarig har samtliga ansökningar inkluderat en anmälan om detta. De fem fall som det inte krävt kontrollansvarig har avsett ombyggnad och tillbyggnad av garage, fasadändringar samt uppförande av plank. Stickprovet visar att endast två av bygglovsansökningarna var kompletta vid ansökan. Två ärenden handlades inte inom tio veckor. Grannehörande har genomförts för tre bygglov. Detta då byggloven inneburit avsteg från detaljplanen. I två ärenden har det inte skickats ut mottagningsbevis till den sökande.

3.3.2. Bedömning

Det är vår bedömning att det för handläggningen av bygglov finns vissa brister vilket framkom av stickprovundersökningen. I ett av stickproven saknades ansökningsblankett. I två av stickproven hade handläggningstiden passerat tio veckor. I två av stickproven har inte mottagningsbevis skickats ut, vilket sammanfaller med att det inte heller begärts in några kompletteringar. Det framstår därför som att mottagningsbevis har skickats ut i samband med begäran om kompletteringar. Mottagningsbevis ska skickas ut oavsett om kompletteringar behövs eller inte.

Bygglovsprocessen skulle ytterligare kunna effektiviseras med hjälp av digitala verktyg. Det har även tydligt framgått att bygg- och miljönämnden aktivt driver frågan vilket vi ser som positivt. För att digitalisera processer krävs det oftast mycket resurser, både i form av tid och pengar. Det är därför av stor vikt att det finns en tydlig prioritering från nämnden om ett sådant arbete ska ske. Vi kan i sammanhanget framhålla att verksamheten idag saknar tid för utbildning vilket är viktigt för tjänstemännens kompetensutveckling.

Vi kan konstatera att handläggningstiden i snitt har varit under tio veckor i sju av åtta månader, undantaget var april månad. Då snittet i april passerat tio veckor menar vi trots detta att det

finns behov av att rutiner ses över för att säkerställa att lagkravet uppfylls. Vi menar att det organisatoriskt måste tas höjd för att det råder säsongsbetonade variationer i arbetsbördan.

Vidare bedömer vi det vara tillfredställande att det finns olika tillvägagångssätt för att hantera kommunikationen med allmänheten.

4. Sammanfattande bedömning

Det är vår sammanfattande bedömning av det i huvudsak finns en ändamålsenlig styrning och uppföljning av plan- och bygglovsprocesserna. Trots detta anser vi att det finns utrymme för förbättring. Mot bakgrund av genomförd stickprovskontroll är det vår bedömning att bygg- och miljönämnden behöver stärka följsamheten gentemot kraven i plan- och bygglagen.

Revisionsfråga	Svar
Finns det en tydlig organisation och ansvarsfördelning i de respektive processerna?	Ja. Det finns en tydlighet i vilka befattningar som utför vilka delar i processerna. Det bedöms därutöver finnas en god styrning från nämnden respektive kommunstyrelsen.
Uppfyller kommunstyrelsen plan- och bygglagens krav rörande detaljplaneprocessen?	Delvis. Det finns brister gällande meddelande om antagande till berörda.
Säkerställer kommunstyrelsen att det finns tillräckliga ekonomiska och personella resurser för att utarbeta detaljplaner i den takt som fodras för att möta kommunens tillväxttakt?	Ja, det finns tillräckligt med personella och ekonomiska resurser för att producera detaljplaner i den takt som krävs för att möta befolkningstillväxten.
Uppfyller bygg- och miljönämnden plan- och bygglagens krav rörande bygglovsprocessen och dess handläggningstider?	Delvis. Det finns brister gällande mottagningsbevis, handläggningstider i vissa fall samt skriftlig ansökan.
Finns en fungerande kommunikation/information till allmänheten?	Ja. Allmänheten kan kontakta bygglovshandläggare via e-post, telefon och personliga möten. Kommunikation till allmänheten är även inkorporerad i planarbetet.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi bygg- och miljönämnden att:

- ▶ Säkerställa att bygglovshandläggning sker i enlighet med plan- och bygglagens krav.
- ▶ Se över möjligheten att förbättra de digitala delarna av bygglovsprocessen för att effektivisera handläggningen.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Se över möjligheten att överlåta och/eller minska planarkitekternas involvering i upphandlingsarbetet.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi både kommunstyrelsen och bygg- och miljönämnden att:

- ▶ Se över verksamheternas behov av juridisk kompetens.



Kävlinge den 11 november 2019

Negin Nazari
EY

Stella Säfström
EY

Bilaga 1 - Källförteckning

Intervjuer:

- ▶ Sektorschef samhällsbyggnad – Lina Rosenstråle
- ▶ Controller – Johan Andersson
- ▶ Bygglovshandläggare – Mirjam Dowler
- ▶ Bygglovshandläggare – Marie Holm
- ▶ Planarkitekt – Joacim Dahlberg
- ▶ Planarkitekt – Emelie Alsén
- ▶ Bygg- och miljönämnden ordförande Tomas Lövskog
- ▶ Bygg- och miljönämnden 1:e vice ordf. Lennart Hansson
- ▶ Bygg- och miljönämnden 2:e vice ordf. Jan Kronberg
- ▶ Kommunstyrelsen ordförande Pia Almström
- ▶ Kommunstyrelsen ordförande 1:e vice ordförande - Anette Bååth
- ▶ Kommunstyrelsen ordförande 2:e vice ordförande – Stina Larsson

Dokument:

- ▶ Delegationsordning bygg- och miljönämnden
- ▶ Delegationsordning kommunstyrelsen
- ▶ Reglemente kommunstyrelsen
- ▶ Reglemente bygg- och miljönämnden
- ▶ Intern kontroll bygg- och miljöavdelningen
- ▶ Riktlinjer för prioritering av detaljplaner
- ▶ Checklista planprocessen
- ▶ Checklista lagakrafthantering planprocessen
- ▶ Stickprovsdokumentation för bygglovsärenden, se bilaga 3
- ▶ Stickprovsdokumentation för planärenden; Stora Harrie 29:63 och Kävlinge 35:7 (Östra Koloniområdet)
- ▶ Bygglovsstatistik från 2019
- ▶ Processbeskrivning för bygglov
- ▶ Mallar gällande bygglov
- ▶ Flödesschema för bygglov (2016)

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 **detaljplansärende**.

1. Begäran om planbesked – av planbeskedet ska det framgå om kommunen avser inleda planläggning, tidpunkt då planläggningen ska ha lett fram till besked samt skälen för kommunen att inte inleda planläggning, om beskedet är negativt.
2. Grundkartor och fastighetsförteckning – av fastighetsförteckningen ska framgå vilka fastigheter som är berörda samt eventuell berörd samfällid mark samt allmänna vattenområden. Vidare ska framgå vilka som är ägare till fastigheter, mark och vattenområden.
3. Dokument som styrker att samråd har skett med berörda, samt under vilken tid samråd har genomförts. Vid enkelt planförfarande är kraven på samråd inte lika omfattande.
4. Information om planen medför betydande miljöpåverkan. Om detta är fallet ska en miljökonsekvensbeskrivning ha genomförts.
5. En samlad redogörelse av alla kommentarer som inkommit under samrådet.
6. Vid utökat förfarande ska förslaget till detaljplan som tagits fram efter genomfört samråd kungöras och ställas ut för granskning under minst tre veckor. Av kungörelsen ska framgå vilket område som avses, om förslaget avviker från översiktsplan, vilken mark som kan komma att tas i anspråk, var förslaget finns tillgängligt och hur lång granskningstiden är, att den som vill lämna synpunkter på förslaget ska göra det under granskningstiden, till vem synpunkter ska lämnas, att den som under granskningstiden inte har lämnat skriftliga synpunkter kan förlora rätten att överklaga beslut att anta planen.
7. Meddelande om innehållet i kungörelsen ska skickas till kända sakägare. Vidare ska förslaget till detaljplan och samrådsredogörelse skickas till länsstyrelsen samt de kommuner som berörs.
8. Kommunen ska under granskningstiden hålla förslaget tillgängligt för alla som vill granska det. Krav på utställning av planförslaget finns inte då det rör sig om enkelt planförfarande.
9. Granskningsutlåtande – av utlåtandet ska det framgå en sammanställning av de synpunkter som inkommit samt en redovisning av kommunens förslag med anledning av synpunkterna.
10. Datum för antagande samt laga kraft ska antecknas på planhandlingarna.
11. Meddelande om antagande ska ha skickats till berörda samt övriga som under granskningstiden skickat synpunkter.

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

Bygglövsärenden:

Ärende 1	Älstorp 1:22	Tillbyggnad av enbostadshus (garage)
Ärende 2	Karaby 2:22	Fasadändring (fönster)
Ärende 3	Grophuset 2	Uppförande av plank
Ärende 4	Hofterup 11:77	Nybyggnad av enbostadshus
Ärende 5	Karaby 2:168	Tillbyggnad, kyrklig församlingsgård
Ärende 6	Öringen 7	Om- och tillbyggnad av enbostadshus
Ärende 7	Barsebäck 42:112	Nybyggnad av rad-, par-, kedjehus samt komplementbyggnad (uthus, garage, förråd och dylikt)
Ärende 8	Löddeköpine 6:164	Fasadändring (tegel till vit puts, byte av takfärg och plåtgavlar till trägavlar i grått)